



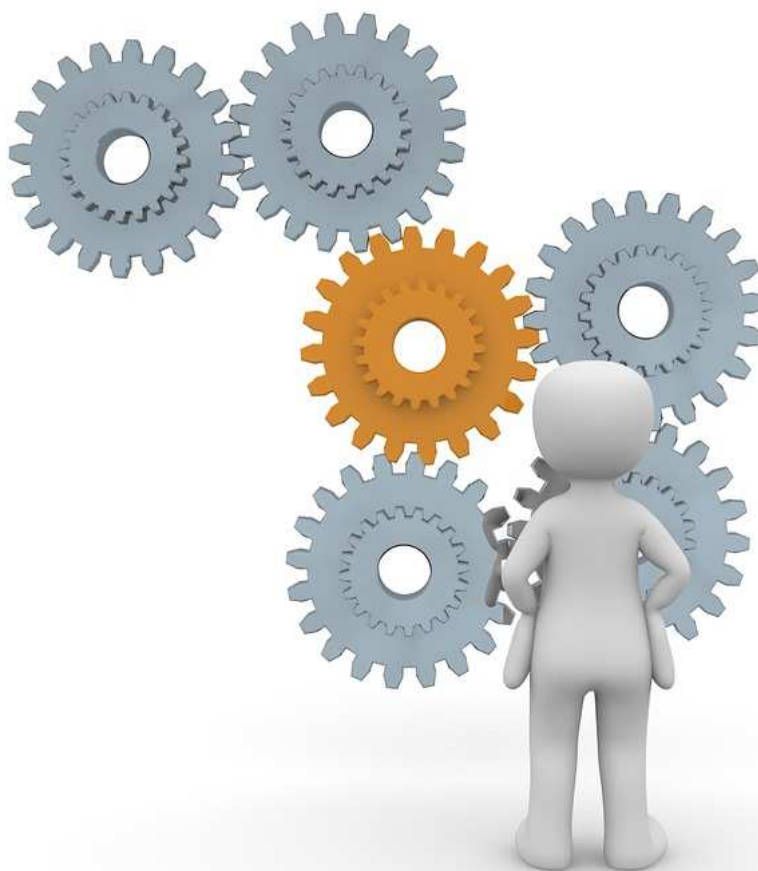
Fundusze Europejskie
Infrastruktura i Środowisko

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



***EWALUACJA KRYTERIÓW I SYSTEMU WYBORU PROJEKTÓW
W RAMACH III-VI OSI PRIORYTETOWYCH
PROGRAMU OPERACYJNEGO
INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO 2014-2020***

Raport Końcowy



grudzień 2017



Zamawiający

Centrum Unijnych Projektów Transportowych
plac Europejski 2
00-844 Warszawa



Wykonawca

EVALU Sp. z o.o.
ul. Dzika 19/23 lok. 55
00-172 Warszawa

Autorzy raportu:

Agnieszka Śnieżek (Kierownik badania)
Sebastian Pałka (Koordynator badania)
Cezary Przybył
Paweł Huras

Pozostali członkowie zespołu badawczego zaangażowani w realizację badania:

Michał Marciniak
Róża Chybowska
Magda Matysiak
Jerzy Radziwiłł
Paweł Penszko
Marta Cichowicz-Major

Asystenci zespołu badawczego:

Adam Grajek
Aleksandra Kamińska

SPIS TREŚCI

1.	STRESZCZENIE	7
2.	ABSTRACT	14
3.	WPROWADZENIE	21
4.	OPIS PRZYJĘTEJ METODOLOGII	23
5.	OPIS WYNIKÓW BADANIA	27
5.1.	System oraz proces wyboru i oceny projektów	27
5.1.1.	Prawidłowość rozplanowania konkursów	27
5.1.2.	Sposób organizacji i sprawność realizacji systemu oceny i procesu wyboru projektów	33
5.2.	Kryteria wyboru projektów	52
5.2.1.	Ogólna analiza kryteriów horyzontalnych	52
5.2.2.	Wielowymiarowa analiza kryteriów formalnych i merytorycznych wyboru projektów w III-VI osi priorytetowej POIiŚ	61
5.2.2.1.	Kryteria dla III osi priorytetowej	61
5.2.2.2.	Kryteria dla IV osi priorytetowej	67
5.2.2.3.	Kryteria dla V osi priorytetowej	91
5.2.2.4.	Kryteria dla VI osi priorytetowej	104
5.2.3.	Zdolność kryteriów do identyfikacji i selekcji określonych rodzajów projektów	109
5.2.3.1.	Kryteria wpisujące się w realizację polityk horyzontalnych	109
5.2.3.2.	Kryteria wspierające wypełnianie zobowiązań wynikających z Ram Wykonania	112
6.	PODSUMOWANIE	122
7.	ZAŁĄCZNIKI	129
7.1.	Bibliografia	129
7.2.	Spis tabel i wykresów	129
7.2.1.	Spis tabel	129
7.2.2.	Spis wykresów	130
7.2.3.	Dokumenty poddane analizie lingwistycznej	131
7.3.	Narzędzia badawcze	131
7.4.	Prezentacja graficzna danych	131

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Wyjaśnienie
BRD	Bezpieczeństwo ruchu drogowego
CAWI	(ang. Computer-Assisted Web Interview) – wywiad kwestionariuszowy wspomagany komputerowo
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
dk	Droga Krajowa
DOŚU	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
ENVP	Ekonomiczna wartość bieżąca netto
ERR	Ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu
ERTMS	Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym
EUR	Euro
FOG	Indeks zrozumiałości/czytelności tekstu
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
ITS	Inteligentne Systemy Transportowe
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KEW	Kluczowy Etap Wdrażania
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
KM	Koleje Mazowieckie
KOP	Komisja Oceny Projektów
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
LPG	(ang. Liquefied Petroleum Gas) - mieszanina propanu i butanu
MIB	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
MR	Ministerstwo Rozwoju
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko
OP/oś priorytetowa	Oś Priorytetowa POIiŚ
PKP PLK	Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe
PO	Program Operacyjny
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
Pzp	Prawo zamówień publicznych

RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
RIS	(ang. River Information Service) - System Informacji Rzecznej
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SUE RMB	Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego
SW	Studium Wykonalności
SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TDI	Telefoniczny wywiad pogłębiony
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa
VAT	(ang. Value Added Tax) - Podatek od towarów i usług
UE	Unia Europejska
WDDT II	Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej
WPZ	Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

1. STRESZCZENIE

Celem badania była ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach III-VI osi priorytetowych (OP) POIiŚ 2014-2020. Na potrzeby badania wyróżniono dwa główne obszary przedmiotowe ewaluacji, tj.:

- ocenę systemu oraz procesu wyboru i oceny projektów (poza kryteriami), czyli zasad i sposobu realizacji naboru i oceny wniosków dot. przedkładanych projektów;
- ocenę jakości kryteriów wyboru projektów, czyli zestawu określonych wymogów formalnych i merytorycznych, zawartych w szczegółowym opisie osi priorytetowych, które muszą spełnić projekty, aby uzyskać dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych.

W ramach ewaluacji zastosowano **szeroki wachlarz metod badawczych i technik analitycznych**, do których zaliczają się: analiza danych zastanych; wywiady pogłębione z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej (IZ) POIiŚ; wywiady pogłębione z pracownikami CUPT (instytucja ta pełni rolę Instytucji Pośredniczącej); ankiety elektroniczne – CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami; wywiady pogłębione z wnioskodawcami, którzy nie otrzymali dofinansowania; wywiady pogłębione z potencjalnymi wnioskodawcami; telefoniczne wywiady pogłębione z przedstawicielami MIB oraz Komitetu Monitorującego POIiŚ; analiza lingwistyczna FOG; walidacja; symulacyjna analiza macierzowa; benchmarking; journey map; analiza pytań i odpowiedzi; metoda scenariuszowo-prognostyczna; analizy statystyczne; wywiady eksperckie; panel ekspercki.

Wyniki badania

System oraz proces wyboru i oceny projektów

W wyniku badania pozytywnie oceniono rozplanowanie harmonogramów naborów, biorąc pod uwagę potrzeby oraz możliwości potencjalnych beneficjentów oraz konieczność zrealizowania celów założonych w Ramach Wykonania (poziom realizacji wskaźników na rok 2018 nie jest zagrożony). Okres trwania naborów i oceny wniosków został zaplanowany adekwatnie do liczby złożonych wniosków jak i potencjału osobowego CUPT, ale przede wszystkim - do możliwości wnioskodawców w zakresie przygotowania właściwej dokumentacji. Przedłużający się okres trwania konkursów mógłby utrudnić realizację projektów w określonych ramach czasowych. Jedynym problemem, zidentyfikowanym w trakcie badania, są nierzadkie opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych (w tym decyzji środowiskowych) od właściwych organów - część wnioskodawców miała problem z ich pozyskaniem i przedstawieniem wraz ze składaną dokumentacją aplikacyjną.

Cały system naboru i oceny wniosków został oceniony jako jawny, przejrzysty, bezstronny oraz nie dyskryminujący żadnej z grup wnioskodawców. Zaprojektowany system zapewnia również poufność informacji. Treść ogłoszeń o naborach została oceniona dość dobrze (regulaminy jak i ogłoszenia konkursów są czytelne i zrozumiałe), a ich właściwe umiejscowienie na stronie internetowej CUPT i na portalu Funduszy Europejskich umożliwiło szybkie znalezienie podstawowych informacji o konkursach. Ocena długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru - biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie - jest zróżnicowana na poziomie poszczególnych OP. Zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie w większości jest dostosowany do specyfiki projektów. Na pewno nie powinno się dążyć do rozszerzenia dotychczas opracowanego katalogu dokumentów, wpłynęłoby to na większą czasochłonność zgromadzenia pełnej dokumentacji – dotychczas opracowany katalog wymaganych dokumentów wydaje się być pełny i zapewniający rzetelne sprawdzenie wnioskodawców pod kątem spełniania kryteriów wyboru oraz możliwości realizacji przez nich projektów. Dodatkowo, mimo szerokiego zakresu dokumentów wymaganych w III-V OP POIiŚ - w porównaniu do innych programów operacyjnych - system naboru i oceny wniosków nie został oceniony jako zbyt skomplikowany.

W celu dalszego doskonalenia systemu oceny, **zaleca się organizowanie szkoleń (w formie warsztatów) z udziałem wszystkich osób wchodzących w skład KOP, których celem byłoby wypracowywanie jednolitych i wspólnych instrukcji oceny kryteriów miękkich (tj. takich jak: komplementarność, ponadregionalność projektu, zgodność ze strategiami zewnętrznymi, polityki horyzontalne, ograniczanie wpływu na środowisko naturalne, itp.) na poziomie całej instytucji.**

Kryteria wyboru projektów

Kryteria horyzontalne

Ocena aktualnych horyzontalnych kryteriów formalnych (po zmianach wynikających z tzw. ustawy wdrożeniowej) jest dość pozytywna pod kątem ich sformułowania oraz poprawności ich opisów. Wątpliwości nie budzą także sytuacje dokonywania oceny podobnego / tożsamego kryterium na więcej niż jednym etapie oceny (np. kryterium kompletność dokumentacji aplikacyjnej). Do kryteriów, w przypadku których zidentyfikowano trudności (pod kątem ich sformułowania, zakresu lub sposobu opisu) zaliczono:

- Kryterium *Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie* – zasadne jest doprecyzowanie kryterium poprzez wyjaśnienie czy wykluczeni są także wnioskodawcy, wobec których zakaz w chwili składania wniosku nie jest prawomocny oraz tego, jak traktowani są wnioskodawcy, wobec których minął już zasądzony okres wykluczenia;
- Kryterium *Kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników* - największym problemem było pozyskanie w terminie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. **Warto rozważyć w przyszłości (tj. w kolejnej perspektywie finansowej) dopuszczenie możliwości uzupełniania decyzji z datą po zakończeniu naboru, ale nie późniejszą niż wynikałoby to z wezwania IOK do złożenia uzupełnienia (przy spełnieniu ściśle określonych warunków). Wprowadzenie proponowanego rozwiązania musiałyby łączyć się z odpowiednimi działaniami informacyjnymi wobec wnioskodawców** (np. w postaci odpowiednich zapisów w instrukcji, wprowadzenia dodatkowego elementu szkoleń). Działania takie powinny wskazywać na to, że możliwość taka może być stosowana tylko w ściśle określonych sytuacjach (musiałyby zostać wskazane konkretne okoliczności) a ciężar udowodnienia spełnienia wszystkich przesłanek spoczywałby w całości na wnioskodawcy. Przyjmując takie rozwiązanie **ważne będzie także doprecyzowanie użytych sformułowań „należyta staranność” i „przyczyny niezależne”;**
- Kryterium *Ponadregionalność projektu* – zasadne wydaje się dookreślenie opisu kryterium poprzez wskazanie, że projekt ma wpisywać się w cele działań strategii, a nie z nich wynikać (może to bowiem wprowadzać w błąd);
- Kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – w przypadku tego kryterium zidentyfikowano, z jednej strony niejednakowe podejście w ocenie projektów przez ekspertów, a z drugiej strony problemy wnioskodawców w takim opisanu powiązania swoich projektów z przedmiotową Strategią, aby uzyskać maksymalną liczbę punktów. **Zaleca się wypracowanie jednej, wspólnej dla wszystkich członków KOP, instrukcji oceny tego kryterium – dzięki czemu zapewni się jednolite podejście w ocenie na poziomie całej instytucji. W tym celu, zasadne wydaje się prowadzenie szkoleń/warsztatów z udziałem wszystkich członków KOP.**
- *Kryteria dotyczące polityk horyzontalnych*– kryteria zostały ocenione jako mało praktyczne w ocenie projektów transportowych z uwagi na fakt, że ich ocena zależy wyłącznie od opisu przedstawionego we wniosku. Zasadne jest **dookreślenie w opisie kryteriów, jak należy rozumieć pozytywny i neutralny wpływ na poszczególne polityki** (jakie elementy powinny być ujęte w projekcie, by wykazać wpływ pozytywny/neutralny). Ważne jest też **wskazanie definicji „uniwersalnego projektowania” lub wskazanie dokumentu, gdzie taka definicja się znajduje.**

Kryteria III osi priorytetowej

Jakość opracowanych w ramach III OP kryteriów wyboru projektów jest na wysokim poziomie. W trakcie badania nie zidentyfikowano kryteriów wymagających poprawy w zakresie zrozumiałości czy weryfikowalności. Kryteria są w większości traktowane przez wnioskodawców jako jednoznaczne i obiektywne. Najlepiej pod tym względem zostały ocenione kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia. **Wśród kryteriów, które w opinii wnioskodawców cechują się najniższym stopniem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności, zrozumiałości i precyzyjności wskazywano przede wszystkim kryteria horyzontalne (np. Spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku czy Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej).** Wpływ na taki stan rzeczy może mieć fakt, że niemal wszystkie projekty w tej osi priorytetowej (poza trwającym naborem konkursowym w ramach Działania 3.2 - C: Transport intermodalny) realizowane są w trybie pozakonkursowym, który zmniejsza konieczność rywalizacji z innymi potencjalnymi beneficjentami oraz daje większą elastyczność na etapie przygotowania wniosku (np. w zakresie czasu). Nie zidentyfikowano problemów w zakresie spójności wewnętrznej. Kryteria nie wykluczają się wzajemnie oraz nie dochodzi do sytuacji, że zastosowane kryteria dyskryminują potencjalnych beneficjentów.

Zestaw kryteriów zapewnia realizację celów POIiŚ oraz celów szczegółowych sformułowanych dla III OP. Mimo że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie – przede wszystkim ze względu na ich spójny i logiczny charakter pozwalający na całościową ocenę projektów. Można oczywiście wskazać kryteria, które pozostają w ściślejszym związku z realizowanym wskaźnikiem – np., w przypadku projektów intermodalnych, kryterium merytoryczne I stopnia *Wielkość pracy przewozowej, która dzięki projektowi zostanie przełożona z dróg na inne gałęzie transportu* pozostaje w ścisłym związku ze wskaźnikiem rezultatu *Praca przewozowa w transporcie intermodalnym*. Ze względu na brak projektów tego typu (aktualnie trwa nabór wniosków) trudno jednak ocenić siłę tego związku.

Kryteria IV osi priorytetowej

Zdecydowana większość kryteriów formalnych została oceniona pozytywnie pod kątem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności oraz zrozumiałości i precyzyjności. Najbardziej problemowym okazało się kryterium *Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T*. Najtrudniejsze było zweryfikowanie przez wnioskodawców informacji o tym czy dany odcinek drogi znajduje się w sieci (bazowej lub kompleksowej/uzupełniającej) TEN-T. Trudność ta wynikała z braku odpowiednich dokumentów/map na poziomie innym niż krajowym. By uniknąć tego typu problemów w przyszłości, **zaleca się:** **1/ nałożenie na wnioskodawców obowiązku dołączenia do wniosków stosownych dokumentów z MIB (promesy potwierdzającej status drogi objętej projektem); 2/ stworzenie przez MIB szczegółowej i (najlepiej) interaktywnej mapy przedstawiającej aktualny stan sieci bazowej i kompleksowej TEN-T w kraju (mapa powinna przedstawiać sieć nie tylko drogową, ale także kolejową, a także lokalizację portów lotniczych, portów morskich oraz węzłów/terminali intermodalnych oraz powinna być aktualizowana w czasie). Uzupełnieniem mapy powinno być również zestawienie przedstawiające opis wszystkich odcinków i węzłów sieci TEN-T w kraju.**

Kryteria merytoryczne I stopnia najlepiej oceniono pod kątem ich obiektywności oraz weryfikowalności, relatywnie gorzej zaś jednoznaczności oraz zrozumiałości i precyzyjności. Analiza tej grupy kryteriów pozwoliła na zidentyfikowanie konkretnych trudności w ich stosowaniu oraz określenie możliwych zaleceń w celu ich ograniczenia:

- Kryterium *Przygotowanie projektu do realizacji* – warto rozważyć uwzględnienie w ocenie faktu posiadania dokumentacji przetargowych lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia na postępowania jeszcze nie rozpoczęte (tj. wyliczenie współczynnika wartości kontraktów, dla których takie dokumenty istnieją w odniesieniu do wartości całkowitej projektu);

- Kryterium *Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego* – negatywnie oceniono brak odniesienia w opisie kryterium do ustawy, która reguluje metodykę i zakres BRD; brak przyznawania punktów w sytuacji, kiedy audyt zidentyfikował błędy/usterki a wnioskodawca jest w stanie udowodnić, że je skutecznie usunął. Mając to na uwadze, **zaleca się doprecyzowanie opisu (poprzez odwołanie do odpowiednich zapisów aktów prawnych - metodologię i zakres audytu BRD określono w art. 2b ustawy o drogach publicznych, implementującej w tym zakresie przepisy Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej) oraz uwzględnienie w pozytywnej ocenie sytuacji, gdy wnioskodawca usunął wady i usterki zidentyfikowane w trakcie audytu lub wykazał powody ich nieusunięcia.** Analiza tego kryterium wskazała również na **zasadność przeanalizowania możliwości wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego rozwiązań ITS (z uwagi na poziom zaawansowania POIiŚ 2014-2020, takie kryterium mogłoby być wprowadzone dopiero w ramach POIiŚ 2020+).** W celu zagwarantowania jakości tych rozwiązań, możliwe byłoby opracowanie zamkniętego katalogu tego typu systemów, z którego wnioskodawcy wybieraliby elementy, które chcą zrealizować;
- Kryterium Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km – zidentyfikowano potrzebę wypracowania przez CUPT (np. we współpracy z przedstawicielami Policji) jednolitej metodologii, która byłaby stosowana przez wszystkie organy przekazujące tego typu dane (warto w tym celu uwzględnić metodykę stosowaną przez Polskie Obserwatorium BRD).

Poza oceną sformułowania kryteriów, analizie poddano także ich spójność wewnętrzną. Nie zidentyfikowano kryteriów, które wykluczałyby się wzajemnie. Analiza treści dokumentów programowych wskazała także, że zachowana jest spójność między nimi a kryteriami. Zidentyfikowano jedynie pojedyncze przypadki niespójności między nazwami, opisami i zasadami oceny kilku kryteriów – w takich przypadkach zalecono zmiany nazw lub opisów kryteriów.

Dość pozytywnie oceniono skuteczność kryteriów IV OP POIiŚ, pod kątem ich adekwatności względem celów Programu i celów szczegółowych osi priorytetowej; typów możliwych projektów do realizacji oraz zasad wyboru projektów do dofinansowania czy specyfiki beneficjentów. W trakcie analiz zwrócono uwagę na **potrzebę wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego rozwiązań ITS w projektach (jako dodatkowe kryterium merytoryczne I stopnia), które wzmocnić mogłoby efekty projektów w postaci zwiększenia płynności ruchu na drogach (kryterium takie mogłoby zostać wykorzystane np. w ramach przyszłej perspektywy finansowej).** Mimo że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie – przede wszystkim dzięki istotnej wadze kryterium *przygotowanie projektu do realizacji*, ale też dzięki kryteriom dotyczącym bezpieczeństwa czy zgodności projektów z POIiŚ, z SzOOP oraz regulaminami konkursów (w przypadku projektów konkursowych).

Analiza kart ocen wniosków wykazała, że wszyscy wnioskodawcy otrzymali maksymalną liczbę punktów tylko za 1 kryterium - *ograniczenie wpływu na środowisko naturalne*. Wskazuje to, że **kryterium w żaden sposób nie różnicowało wyników całościowej oceny – być może warto zastanowić się nad jego przeniesieniem na etap oceny merytorycznej II stopnia.** Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kryterium *zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – tylko dwa z analizowanych projektów otrzymały maksymalną liczbę punktów, jeden projekt otrzymał 0. Można więc mówić o niewielkim znaczeniu tego kryterium w całościowej ocenie. Wśród kryteriów, z którymi wnioskodawcy mieli najmniejsze problemy (tj. takie, za które otrzymywali wartość punktową możliwe najbardziej zbliżoną do wartości maksymalnej) można wskazać też: *ponadregionalność projektu; komplementarność; stopień wykorzystania przepustowości drogi* – w tych przypadkach średnia wartość otrzymywanych punktów stanowiła co najmniej 70% wartości maksymalnej.

Ocena kryteriów potwierdziła ich istotny wpływ (przede wszystkim w trybie konkursowym) na wybór do dofinansowania projektów o wysokiej jakości oraz wpływ na możliwość całościowej oceny inwestycji (zapewniają to głównie tzw. kryteria miękkie: *komplementarność, ograniczenie wpływu na środowisko oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego*). Analizy nie potwierdziły ryzyka dyskryminacji, jakiegokolwiek kategorii beneficjentów, w ubieganiu się o dofinansowanie.

Kryteria V osi priorytetowej

Stosowane kryteria, w ramach poszczególnych typów projektów stosowanych w V osi priorytetowej należy ocenić wysoko. Zarówno przedstawiciele IZ, CUPT jak i wnioskodawców w zdecydowanej większości wskazywali, że **kryteria są zrozumiałe, precyzyjne, weryfikowalne, obiektywne oraz jednoznaczne**. Pojawiły się jednak pewne kwestie problematyczne związane z kryteriami, elementami oceny oraz definicjami, które opisano poniżej:

- Kryterium *Efektywność energetyczna* – brak wskazania przykładowych i zalecanych działań jakie wpływały by na wyższą efektywność energetyczną dworców. W przypadku realizacji POLiŚ 2020+ **warto doprecyzować to kryterium;**
- Definicja aglomeracji – problem z definiowaniem czy dany przewóz jest w obrębie aglomeracji czy już jest przewozem regionalnym. W kwestii tej została wydana interpretacja IZ, jednakże w przypadku realizacji POLiŚ 2020+, **warto bardziej szczegółowo zdefiniować to pojęcie;**
- Kryterium *Zapewnienie poprawy jakości taboru wykorzystywanego w przewozach* – brak kryteriów, które oceniałyby poprawę jakości. **Zaleca się zmianę nazwy kryterium**. W obecnym brzmieniu „opisu kryterium” oceniane jest wykorzystanie taboru (do przewozów o charakterze użyteczności publicznej lub do przewozów komercyjnych tylko pod określonymi warunkami) oraz przyporządkowanie taboru do linii kolejowych TEN-T/poza TEN-T/miejskich.

Problematycznymi dla beneficjentów do spełnienia okazały się również kryteria:

- Kryterium *Oddzielenie ruchu aglomeracyjnego od towarowego lub pasażerskiego dalekobieżnego* – kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców, ponieważ w ich ocenie transport pasażerski i towarowy przebiega po tych samych torach i jest trudny w rozdzieleniu. Kryterium ocenia czy w wyniku realizacji projektu przewidziano w projekcie elementy, które w ogólnej definicji tworzą warunki do zmiany: budowę dodatkowych torów, w tym mijanek lub przystanków kolejowych; zastosowanie innych rozwiązań technicznych służących poprawie płynności ruchu kolejowego w obrębie aglomeracji. Problemem nie jest definicja kryterium, a uciążliwość jego spełnienia;
- Kryterium *Ponadregionalność projektu* - kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców. Badani wskazywali, że w części realizowanych projektów ciężko wykazać ich ponadregionalny charakter. Należy zaznaczyć, że kryterium stosowane jest jedynie w wybranych Działaniach w trybie konkursowym;
- Kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – niski poziom wiedzy wnioskodawców nt. celów strategii oraz przełożenia strategii na realizowane projekty. Problem ten nie jest co prawda bezpośrednio związany z przyjętym kryterium (jego sformułowaniem), jednakże kwestię tę należy mieć na uwadze i **uwzględnić ją w ramach szkoleń dla wnioskodawców**.

Na podstawie badań eksperckich oraz benchmarkingowych **zaleca się rozważenie dodania, w przypadku perspektywy POLiŚ 2020+, następujących kryteriów:**

- *Całociowy koszt cyklu życia maszyny (Life cycle cost)* – kryterium to miałyby polegać na ocenie przewidywanej długości funkcjonowania taboru oraz kosztów eksploatacji i na tej podstawie oceniać

efektywność kosztową zakupionego taboru;

- *Gotowość do obsługi taboru* – wnioskodawca powinien wykazać, że posiada odpowiednie zaplecze do obsługi taboru (hale, personel itp.) oraz źródła, z których finansowany będzie koszt eksploatacji zakupionego taboru;
- *Efektywność kosztowa* - kryterium takie stosowane jest w niektórych RPO. Wyliczony w nich został średni koszt modernizacji 1 km linii kolejowych spełniających określone parametry, koszt zakupu taboru, czy koszt modernizacji dworca względem liczby obsługiwanych pasażerów. Na tej podstawie zostały utworzone przedziały. W zależności od efektywności kosztowej, projekt jest kwalifikowany do danego przedziału a następnie przyznawane są punkty w zależności od efektywności. Kryterium takie zaleca się wprowadzić w przypadku projektów taborowych i dworcowych - uwzględniając koszt realizacji jednej jednostki wskaźnika rezultatu.

Zaprojektowany system kryteriów jest spójny z celami szczegółowymi V OP POIiŚ 2014-2020. Kryteria i/lub typy projektów bezpośrednio wpisują się w poszczególne wskaźniki produktu i rezultatu. Przeprowadzona analiza nie wykazała sprzeczności oraz ewentualnych problemów z wyborem projektów nieprzyczyniających się do osiągnięcia wskaźników, Ram Wykonania oraz celów. **Stosowane kryteria pozwalają na całościową ocenę projektu.** Przede wszystkim wpływają na wyższą jakość składanych projektów (przy założeniu, że wnioskodawcy przygotowując wniosek, zwracają uwagę na kryteria opisane w dokumentacji). Kryteria „wymuszają” stosowanie pewnych rozwiązań, które mogłyby być pominięte przez wnioskodawcę, gdyby takich kryteriów nie było. **Stosowane kryteria pozwalają też na weryfikację jakości oraz wybór lepszych projektów.** W przypadku trybu pozakonkursowego, możliwość wielokrotnego wzywania wnioskodawcy do uzupełnień również wpływa na wyższą jakość projektów - poprzez możliwość wprowadzania poprawek do wniosku.

Kryteria VI osi priorytetowej

Wykorzystywany w VI OP zestaw kryteriów oceny projektów jest **obiektywny, jednoznaczny, weryfikowalny oraz zrozumiały i precyzyjny. Najlepiej pod tym względem oceniono kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia.** Wnioskodawcy podnosili jedynie problem trudności weryfikacji kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)*. Wynika to jednak z niskiego poziomu wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii. **Konieczne jest przeprowadzenie działań informacyjnych (np. szkolenie, materiał edukacyjny), których celem będzie wyjaśnienie celu, w jakim jest stosowane kryterium oraz omówienie sposobu jego oceny (w tym czynników i zmiennych branych pod uwagę).**

Projekty w ramach VI osi priorytetowej realizowane są w trybie pozakonkursowym, co utrudnia ocenę wpływu kryteriów na jakość projektów. Należy jednak uznać, że sama obecność kryteriów wpływa pozytywnie na jakość przygotowanej dokumentacji projektowej, co jest szczególnie ważne w przypadku projektów infrastrukturalno-taborowych z zakresu transportu zbiorowego w miastach – o dużej złożoności.

Nie zostały zidentyfikowane kryteria, których zastosowanie jest tylko pozorne lub nie ma związku z realizacją celów POIiŚ. Nie może też być mowy o dyskryminacji jakiegoś typu potencjalnych beneficjentów – katalog jest jasny i czytelny.

W ramach benchmarkingu kryteriów wyboru projektów z obszaru transportu zbiorowego w miastach (stosowanych w ramach RPO) **zidentyfikowano kryteria dotyczące efektywności kosztowej. Ich wykorzystanie w ramach zestawu kryteriów VI OP mogłoby zwiększyć efektywność wydatkowania środków publicznych.**

Wpływ kryteriów na realizowanie polityk horyzontalnych

W toku badania pozytywnie oceniono wpływ kryteriów wyboru na realizowanie polityk horyzontalnych. Stosowane horyzontalne kryteria wyboru (zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn; zasada zrównoważonego rozwoju) wpisują się w te polityki, tj.: promowanie równouprawnienia

mężczyzn i kobiet, zapobieganie dyskryminacji, zrównoważony rozwój. Dodatkowo w niektórych sektorowych kryteriach merytorycznych II stopnia stosowane są kryteria zobowiązujące projektodawcę do podjęcia odpowiednich działań. W Działaniu 5.2, w typie projektu „Unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego” stosowane jest kryterium „dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych”. Natomiast w Działaniu 6.1. stosowane jest kryterium „dostosowanie do osób o ograniczonej możliwości poruszania się” (kryterium przyczyniania się do poprawy obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się, a także do osób niedosłyszących, niedowidzących czy słabowidzących). Przyjęte kryteria zwracają uwagę na aspekty polityk horyzontalnych i „wymuszają” analizę, po stronie wnioskodawców, wpływu składanego projektu na te polityki. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryteria te sprawiają problem zarówno wnioskodawcom jak i przedstawicielom IZ oraz CUPT - przez co są one często tylko obowiązkiem do spełnienia, a nie rzeczywistym przeanalizowaniem problemów, na jakie zwracają uwagę polityki horyzontalne. **Zaleca się, z jednej strony dalsze szkolenie pracowników CUPT oraz wnioskodawców w obszarze polityk horyzontalnych, z drugiej strony - przygotowanie większej liczby kryteriów merytorycznych II stopnia w obszarach, w których jest to zasadne. Dodatkowo, warto w opisie kryteriów ująć konieczność wykonania analizy wpływu projektu na polityki horyzontalne. W przypadku pozytywnego bądź neutralnego wpływu, projekt powinien zostać oceniony pozytywnie. Gdyby projekt natomiast wpływał negatywnie, wnioskodawca zobowiązany byłby do wprowadzenia działań w projekcie zapewniających równość szans czy zrównoważony rozwój.**

Kryteria wspierające wypełnienie zobowiązań wynikających z Ram Wykonania

Wskaźniki postępu finansowego Ram Wykonania oraz wartość kluczowych etapów wdrażania (KEW) określonych na 2018 rok zostały w większości osiągnięte. Nie zidentyfikowano znaczących zagrożeń dla realizacji celów końcowych, choć sytuacja w osiach priorytetowych IV oraz VI wymagać będzie monitorowania. Liczne zidentyfikowane ryzyka - występujące podczas realizacji inwestycji - skłaniają do położenia jeszcze większego nacisku na dobre przygotowanie projektów do realizacji, mierzone przede wszystkim: posiadaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opracowaniem dokumentacji przetargowej (i rozpoczęciem procedur przetargowych).

Przedmiotowe badanie wykazało wysoką skuteczność istniejącego systemu wyboru i procesu oceny projektów w ramach III-VI osi priorytetowej POIiŚ. Również przeprowadzona analiza kryteriów wyboru pozwala na relatywnie pozytywną ocenę ich jakości oraz skuteczności – kryteria w zdecydowanej większości zostały skonstruowane poprawnie, a ich prawidłowe stosowanie wpływa na realizowanie wszystkich celów III-VI osi priorytetowej (w tym wskaźników produktu i rezultatu oraz założonych Ram Wykonania).

2. ABSTRACT

Objectives of the study and applied methodology

The objective of the study was evaluation of criteria and project selection system as part of III-VI priority axes of the I&EOP 2014 - 2020. For the purpose of the study, two main subjective areas of evaluation were separated, i.e.:

- evaluation of the system and the process of selection and evaluation of projects (apart from criteria) i.e. principles and manner of organisation of calls and evaluation of applications pertaining to the submitted projects;
- evaluation of the quality of project selection criteria, i.e. a set of specific formal and substantive criteria, contained in the detailed description of the priority axes, which the projects have to comply with in order to obtain co-financing from public community funds.

As part of the evaluation, a **broad range of research methods and analytical techniques was applied**, including: analysis of available data; in-depth interviews with representatives of the Managing Authority (MA) of the I&EOP; in-depth interviews with the employees of the CEUTP (which functions as the Intermediate Body); electronic questionnaires - CAWI with beneficiaries and applicants; in-depth interviews with applicants who did not receive co-financing; in-depth interviews with potential applicants; telephone in-depth interviews with representatives of the Ministry of Infrastructure and Construction and the Monitoring Committee of the I&EOP; FOG linguistic analysis; validation; simulation matrix analysis; benchmarking, journey map; analysis of questions and answers; scenario and forecast method; statistical analyses; expert interviews; expert panel.

Study results

Project selection and evaluation system and process

As a result of the study, planning of call schedules over time was assessed positively, taking into account the needs and the capacity of potential beneficiaries, as well as the necessity of accomplishing objectives stipulated in the Performance Framework (level of execution of indicators for the year 2018 is not at risk). The duration of the calls and evaluation of applications was planned adequately to the number of submitted applications, as well as the personnel potential of the CEUTP, but primarily to the potential of applicants with respect to the preparation of relevant documents. Extended duration of competitions could hinder project implementation within specified time frames. The only problem identified during the study are frequent delays in procuring administrative decisions (including environmental permits) from competent authorities - some applicants had problems with procuring them and presenting them together with the submitted application documents.

The entire system of calls and application evaluation was assessed as open, transparent, objective and not discriminating against any of the groups of applicants. The designed system also guarantees information confidentiality. The content of call announcements was evaluated quite well (both regulations and competition announcements are clear and comprehensible) and their proper location on the website of the CEUTP and on the site of the European Union Funds allowed for finding basic information about competitions quickly. Evaluation of the length of period from announcing information about a call for application until its' closure - taking into account the necessity of collecting and preparing documents necessary for the filing of application for co-financing - is diversified on the level of individual PA. The range of documents that are required for the preparation of the application for co-financing is, in majority, adjusted to the specific nature of projects. It is definitely not necessary to extend the hitherto prepared catalogue of documents, as this could increase the time of collecting full documentation - the hitherto prepared catalogue of required documents seems full and ensures reliable verification of applicants with respect to fulfilment of selection criteria and possibilities of implementation of projects by them. Additionally, in spite of a broad range of documents required under III - IV

PA of the I&EOP - in comparison to other operational programmes - the system of calls and application evaluation was not assessed as excessively complex.

With the aim of further improvement of the evaluation system, **organisation of training sessions is recommended (in the form of workshops) attended by all persons forming a part of the Project Evaluation Commission in order to develop uniform and joint instructions for the evaluation of soft criteria (e.g. complementarity, supra-regional nature of the project, consistency with external strategies, horizontal policies, limited impact on the natural environment) on the level of the entire institution.**

Project selection criteria

Horizontal criteria

Evaluation of the current formal horizontal criteria (after changes resulting from the so-called implementation act) is quite positive with respect to their formulation and correctness of descriptions. Cases of assessing a similar/ identical criterion at more than one stage of evaluation (e.g. the criterion of completeness of application documents) also do not raise doubts. Criteria with respect to which difficulties were identified (their formulation, range or manner of description) include:

- The criterion *The Applicant is not excluded from applying for co-financing*: it is justified to clarify the criterion by explaining whether applicants with respect to whom the ban is not valid at the moment of filing the application are also excluded and the mode of conduct with respect to the applicants with respect to whom the adjudged exclusion period has elapsed;
- The criterion *Completeness of application documents: the application and schedules*: the greatest problem was procuring the environmental permit on time. **In the future (i.e. in the next financial perspective), it is worth considering the possibility of filing the permit at a date after the end of the call, yet not later than it would result from the summons of the Competition Organiser to file the supplementing documents (after compliance with strictly defined terms). Introduction of the proposed solution would have to be related to relevant information activities with respect to the applicants** (e.g. in the form of relevant provisions in the instruction, introduction of an additional element to training sessions). Such activities should indicate that such possibility may only be applied in strictly defined situations (specific circumstances would have to be indicated) and the burden of proof with respect to compliance with all premises would fully encumber the applicant. By adopting such solution, **it will also be necessary to specify the terms used, e.g. “due diligence” and “causes not attributable to.”**
- *Supra-regional nature of the project*: it seems justified to clarify the criterion description by indicating that the project has to be consistent with the objectives of strategy measures and not result from them (this may be misleading);
- The criterion *Project Compliance with the European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*: in the case of this criterion, a non-uniform approach in the evaluation of projects by experts was identified on the one hand and on the other, problems of applicants with respect to describing the project ties with the Strategy in question in a manner to accomplish the maximum number of points. **It is recommended to work out one instruction of evaluation of this criterion, common for all members of the Project Evaluation Commission: thanks to this, a uniform approach in evaluation on the level of entire institution will be guaranteed. To this aim, organisation of training sessions/ workshops with the participation of all members of the Project Evaluation Commission seems justified.**
- *Criteria pertaining to horizontal policies*: the criteria were evaluated as little practical in the evaluation of transport projects on account of the fact that their evaluation depends exclusively on the

description presented in the application. **It is justified to clarify in the criteria description the manner of understanding the positive and neutral impact on individual policies** (which elements should be included in the project in order to show the positive/ neutral impact). **It is also important to show the definition of a “universal design” or indication of a document which features such a definition.**

Criteria for III priority axis

The quality of project selection criteria prepared as part of III PA is on a high level. In the course of the study, no criteria requiring improvement with respect to comprehensibility or verifiability were identified. In majority, the applicants consider the criteria clear and objective. Formal criteria were evaluated best in this respect; substantive criteria of I and II degree were slightly worse. **The criteria which, in the applicants’ opinion, are characterised by the lowest level of objectivity, explicitness, verifiability, comprehensibility and precision include primarily horizontal criteria (e.g. *Consistency of information contained in the application, schedules to the application or Correctness of financial and economic analysis*).** The fact that almost all projects under this axis (apart from the ongoing call as part of Measure 3.2 C Intermodal Transport) are implemented in a non-competitive mode, which decreases the necessity of competing with other potential beneficiaries and offers greater flexibility at the stage of application preparation (e.g. with respect to time) may influence this state of affairs. No problems were identified with respect to internal consistency. The criteria are not mutually exclusive and there are no situations in which the applied criteria discriminate against any potential beneficiaries.

The set of criteria guarantees implementation of the I&EOP objectives and detailed objectives formulated for III PA. In spite of the fact that the selection criteria do not directly refer to programme indicators or the Performance Framework, their impact on the implementation of assumptions in this respect was highly evaluated - primarily on account of their consistent and logical character allowing for comprehensive project evaluation. Obviously, it is possible to indicate criteria that are closely related to the implemented indicator, e.g. in case of intermodal projects, the substantive first degree criterion *Transport performance volume transferred from roads to other branches of transport thanks to the project* is strictly related to the result indicator *Transport performance in intermodal transport*. On account of absence of projects of this type (at the present moment, the call for applications is under way), it is difficult to assess the strength of such relation.

Criteria for IV priority axis

A definite majority of formal criteria was evaluated positively with respect to objectivity, explicitness, verifiability, comprehensibility and precision. The most problematic was the criterion *Location within national roads (including express roads) belonging to the TEN-T network*. The most difficult for the applicants was to verify the information whether a given section of road is within the TEN-T network (core or comprehensive/ supplementary). This difficulty resulted from the absence of relevant documents/ maps on a level other than national. In order to avoid problems of this type in the future, **it is recommended to: 1/ impose an obligation on the applicants of attaching relevant documents from the Ministry of Infrastructure and Construction to the applications (a letter of commitment confirming the status of a road encompassed by the project); 2/ creation by the Ministry of Infrastructure and Construction of a detailed and (preferably) interactive map presenting the actual status of the core and comprehensive TEN-T network in the country (the map should present not only the road network, but also the railway network, as well as the locations of airports, harbours and intermodal junctions/ terminals and should be updated over time). The map should be supplemented by a breakdown presenting a description of all sections and junctions of the TEN-T network in the country.**

Substantive first degree criteria were evaluated best with respect to their objectivity and verifiability, whereas worse with respect to explicitness, comprehensiveness and precision. Analysis of this group of criteria allowed for identifying specific difficulties in their application and specification of potential recommendations to limit them.

- The criterion *Preparation of project for implementation*: it is worth considering inclusion in the evaluation of the fact of possession of tender documents or terms of reference for procedures that have not yet been initiated (i.e. calculation of the contract value coefficient with respect to which relevant documents exist in reference to the total project value);
- The criterion *Guaranteeing road traffic safety*: the fact that the description of the criterion lacks reference to the act that regulates the methodology and the range of the Road Safety was evaluated negatively; no points awarded in case of errors/ defects identified during audit and the applicant is capable of proving that they were efficiently removed. Bearing this in mind, **it is recommended to clarify the description (by referring to relevant provisions of legal acts - methodology and range of Road Safety audit was determined in Art. 2B of the Act on Public Roads, implementing, in this respect, the provisions of Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on road infrastructure safety management) and to take a situation when the applicant removed the errors and defects identified in the course of an audit or showed the causes for failure to remove them into account in positive evaluation.** Analysis of this criterion also showed the **justifiability of analysing separation of a criterion referring to the Smart Transport System solutions (on account of the level of advancement of the I&EOP 2014 - 2020, such criterion could only be introduced as part of the I&EOP 2020+).** To guarantee the quality of such solutions, it might be possible to prepare a closed catalogue of such systems, from which the applicants would choose elements that they want to implement.
- The criterion *Number of accidents annually per 1 km*: the CEUTP should work out (e.g. in cooperation with Police representatives) a uniform methodology, which would be applied by all bodies providing data of this type (to this aim, it is worth taking into account the methodology applied by the Polish Road Safety Observatory).

Apart from the evaluation of criteria wording, their internal consistency was also analysed. No mutually exclusive criteria have been identified. Analysis of the content of programme documents has also indicated that consistency between them and the criteria is maintained. Only individual cases of lack of consistency were identified between names, descriptions and principles of evaluation of some criteria - in such cases, changes of names or criteria descriptions were suggested.

The efficiency of criteria under IV PA of the I&EOP was evaluated quite positively with respect to their adequacy to the Programme objectives and detailed objectives of the priority axes; types of potential projects to be implemented and principles of selection of projects for co-financing and specific nature of beneficiaries. In the course of the analyses, attention was drawn **to the necessity of separating a criterion pertaining to Smart Transport System solutions in projects (as an additional substantive first degree criterion), which might reinforce the effects of projects in the form of increasing traffic flow on roads (such criterion could be used, e.g., as part of the future financial perspective).** In spite of the fact that the selection criteria do not directly refer to the programme indicators or the Performance Framework, their impact on the implementation of assumptions in this respect was highly evaluated - primarily thanks to the significant weight of the criterion *Preparation of project for implementation*, but also thanks to the criteria pertaining to safety or compliance of projects with the I&EOP, Detailed Description of Programme Priority Axes and competition regulations (in case of competition projects).

Analysis of application evaluation charts has shown that all applicants received a maximum number of points only for the first criterion: *Limitation of impact on the natural environment*. This indicates that the **criterion did not differentiate the results of the comprehensive grade in any manner - it may be worth considering its' transfer to the stage of substantive second degree evaluation.** A similar situation occurred in the case of the criterion *Project compliance with the European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*: only two

out of analysed projects received the maximum number of points, one project received 0 points. Thus, this criterion has slight significance in the entire evaluation. The criteria with which the applicants had least problems (i.e. ones for which they received point values most approximate to the maximum value) include: *supra-regional nature of the project; complementarity; degree of use of the road throughput*: in these cases, the average value of received points constituted at least 70% of the maximum value.

Evaluation of the criteria confirmed their significant impact (primarily in the competitive mode) on eligibility of high-quality projects for co-financing and impact on the possibility of comprehensive evaluation of the investment (this is primarily guaranteed by the so-called soft criteria): *complementarity, reduction of impact on the environment and guaranteeing road traffic safety*). Analyses did not confirm the risk of discrimination against any category of beneficiaries applying for co-financing.

Criteria for V priority axis

The criteria applied as part of individual project types in the fifth priority axis are to be highly evaluated. Both the representatives of the Managing Authority, the CEUTP and applicants in a definite majority indicated that the **criteria are comprehensible, precise, verifiable, objective and explicit**. However, certain problematic issues have emerged, related to the criteria, evaluation elements and definitions described below:

- The criterion *Energy efficiency*: no sample and recommended activities are indicated which would influence higher energy efficiency of railway stations. In the case of implementation of the I&EOP 2020+ **clarification of this criterion is recommended**;
- Definition of agglomeration: problems with defining whether specific transport takes place within an agglomeration or whether it is regional transport. In this respect, an interpretation of the Managing Authority was issued, yet in the case of implementation of the I&EOP 2020+, **it is worth defining this term in more detail**;
- The criterion *Guaranteeing improvement of the quality of rolling stock used in transport*: absence of criteria that would assess improvement of quality. **Change of the name of the criterion is recommended**. In the current wording of the "criterion description", the use of the rolling stock is evaluated (for public utility transport or for commercial transport under specific conditions) and subordinating the rolling stock to the TEN-T railway lines/ outside of TEN-T/ municipal lines.

The following criteria have also turned out to be problematic to comply with for the beneficiaries:

- Criterion *Separation of agglomeration traffic from cargo or long-distance passenger traffic*: this criterion is problematic to fulfil by the applicants due to the fact that in their evaluation, the passenger and the cargo transport takes place on the same tracks and it is difficult to separate them. The criterion is used to evaluate whether, as a result of project performance, elements were foreseen in the project which, in a general definition, create conditions for a change: construction of additional railway tracks, including passing loops or railway stops; application of other technical solutions used to improve the flow of railway traffic within an agglomeration. The problem is not the definition of the criterion, but the problems with fulfilling it.
- The criterion *Supra-regional nature of the project*: a problematic criterion to be fulfilled by the applicants. The respondents indicated that in some of the implemented projects, it was difficult to show their supra-regional nature. It has to be emphasised that the criterion is applied exclusively in the selected Measures subject to the competitive mode.
- The criterion *Project compliance with the European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*: the applicants' low level of knowledge about the objectives of the strategy and translation of the strategy to the implemented projects. In fact, the problem is not directly related to the adopted

criterion (its' wording), yet this issue should be borne in mind and **taken into account as part of training sessions for applicants.**

Based on expert studies and benchmarking studies, **it is recommended to consider adding the following criteria in the case of the I&EOP 2020+:**

- *Total life cycle cost:* this criterion could consist in evaluation of the estimated length of operation of the rolling stock and costs of maintenance and, on this basis, could enable evaluation of the cost efficiency of the purchased rolling stock;
- *Readiness for rolling stock servicing:* the applicant should show that it possesses relevant facilities to service the rolling stock (halls, personnel, etc.) and sources from which the cost of using the purchased rolling stock will be financed;
- *Cost efficiency:* such criterion is used in some ROP. The average cost of upgrading 1 km of railway lines was calculated in them, complying with specific criteria, cost of purchase of the rolling stock or cost of modernisation of a railway station with respect to the number of serviced passengers. Ranges were designated on this basis. Depending on the cost efficiency, the project is assigned to a given range and subsequently, points are awarded depending on efficiency. Such criterion should be introduced in case of rolling stock and railway station projects - taking the cost of implementation of one unit of the result indicator into account.

The designed **criteria system is consistent with the detailed objectives of V Priority Axis of the I&EOP 2014 - 2020. The criteria and/ or types of projects directly contribute to individual product and result indicators.** The conducted analysis did not show inconsistency and potential problems with selection of projects not contributing to the accomplishment of indicators, the Performance Framework and objectives. **The applied criteria allow for comprehensive project evaluation.** First of all, they influence higher quality of the submitted projects (with the assumptions that the applicants pay attention to the criteria described in the documentation when preparing the application). The criteria "enforce" the application of certain solutions, which could be overlooked by the applicants if such criteria did not exist. **The applied criteria also allow for verification of quality and selection of better projects.** In case of the non-competitive mode, the possibility of summoning the applicant multiple times to supplement the application also influences higher project quality by the possibility of making corrections in the application.

Criteria for VI priority axis

The set of project evaluation criteria used in the sixth priority axis is **objective, explicit, verifiable, comprehensible and precise. Formal criteria were evaluated best in this respect; substantive first and second degree criteria were slightly worse.** The applicants only mentioned difficulties with verification of the criterion *Project compliance with the European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*. However, this results from the applicants' low level of knowledge about the Strategy's objectives. **It is necessary to conduct information activities (e.g. training sessions, educational materials) with the aim of clarifying the objective for which the criterion is used and discussing the manner of its' evaluation (including factors and variables taken into account).**

Projects under VI PA are implemented in a non-competitive mode, which makes evaluation of the impact of criteria on project quality difficult. However, it is to be considered that the sole presence of the criteria has a positive impact on the quality of the prepared project documentation, which is particularly important in the case of infrastructural and rolling stock projects in the area of collective transport in cities characterised by high complexity.

No criteria were identified whose application is only apparent or not related to the implementation of the I&EOP objectives. No types of potential beneficiaries are discriminated against - the catalogue is clear and comprehensible.

As part of benchmarking of project selection criteria in the area of collective transport in the cities (applied as part of the ROP) **criteria referring to cost efficiency were identified. Their use as part of the set of criteria of VI PA could improve the efficiency of expending public funds.**

Impact of criteria on implementation of horizontal policies

In the course of the study, impact of selection criteria on the implementation of horizontal policies was evaluated positively. The applied horizontal selection criteria (the principle of preventing discrimination, equal opportunities for men and women, sustainable development principle) are consistent with the policies, i.e. promoting gender equality, preventing discrimination and sustainable development. Additionally, in some sectoral substantive second-degree criteria, there are criteria requiring the applicant to undertake relevant activities. In Measure 5.2 in project type "Modernisation (purchase or upgrade) of railway stock" the criterion "adjustment to the needs of people with disabilities" is applied. On the other hand, in Measure 6.1, the criterion "adjustment to the needs of persons with limited mobility" (criterion of contributing to improved servicing of persons with limited mobility, as well as hearing impaired person or sight impaired persons). The adopted criteria attract attention to the aspects of horizontal policies and "enforce" analysis, on the side of applicants, of the impact of submitted projects with respect to such policies. However, attention should be drawn to the fact that these criteria pose problems, both for the applicants and the representatives of the Managing Authority of the I&EOP and the CEUTP and due to this, they are frequently treated as an obligation to comply with and not actual consideration of the problem to which horizontal policies refer. **On the one hand, further training of the employees of the CEUTP and applicants in the area of horizontal policies is recommended and, on the other, preparation of a greater number of substantive second-degree criteria in these areas where it is justified. Additionally, it is worth including the necessity of preparing an analysis of project impact on horizontal policies in the criteria description. In case of positive or neutral impact, the project should be evaluated positively. On the other hand, if the project has adverse impact, the applicant should be required to introduce activities in the project that ensure equal opportunities or sustainable development.**

Criteria supporting fulfilment of obligations resulting from the Performance Framework

The indicators of financial progress of the Performance Framework and the value of key implementation steps specified for 2018 were in majority accomplished. No significant threats were identified with respect to the implementation of final objectives, even though the situation in IV and VI PA will require monitoring. Numerous identified risks, occurring during investment implementation, are conducive to putting even more emphasis on good preparation of projects for implementation, measured primarily by the holding of environmental permits and preparation of tender documentation (and commencement of tender procedures).

The study in question has shown high efficiency of the existing system of selection and project evaluation process as part of III - VI Priority Axes of the I&EOP. What is more, the conducted analysis of selection criteria allows for a relatively positive assessment of their quality and efficiency - in a definite majority, the criteria were constructed correctly and their adequate application influences implementation of all objectives of III - VI priority axes (including product and result indicators and forecast Performance Framework).

3. WPROWADZENIE

Badanie - realizowane w okresie od lipca do grudnia 2017 roku - miało na celu **ewaluację kryteriów i systemu wyboru projektów** w ramach następujących osi priorytetowych (OP) 2014-2020:



Ponadto celem badania była ocena **procesu wyboru projektów**, w tym kryteriów i systemu wyboru dla POIiŚ 2014–2020. W trakcie badania określone zostało, czy kryteria wyboru są **obiektywne, zrozumiałe, trafne, i czy są łatwo weryfikowalne**. W ramach badania zidentyfikowano również ewentualne i niezbędne **aktualizacje kryteriów oceny i wyboru projektów** pod kątem zapewnienia realizacji celów III-VI osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020, a także ewentualnego **udoskonalenia kryteriów**.

Wyniki badania mają służyć do skonstruowania **optymalnego** z punktu widzenia Programu, systemu wyboru i oceny projektów, a także zostaną **wykorzystane przy przeprowadzaniu kolejnych naborów**. Badanie pozwoliło zweryfikować, czy stworzony system **doprowadza do wyboru projektów zgodnych z zapisami Szczegółowego opisu osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020**. Zgodnie z obowiązującą w okresie 2014–2020 zasadą zorientowania na rezultaty, istotna była również ocena kryteriów i procesu oceny, wyboru projektów z punktu widzenia **realizacji wskaźników oraz kluczowych etapów wdrażania z Ram Wykonania** (w tym m.in. wpływ kryteriów oraz procesu naborów na strukturę i dynamikę wydatkowania oraz certyfikacji środków finansowych).

Na potrzeby badania wyróżniono dwa główne obszary przedmiotowe ewaluacji, tj.:

1. Ocenę systemu oraz procesu wyboru i oceny projektów (poza kryteriami), tj. zasad i sposobu realizacji naboru i oceny wniosków dot. przedkładanych projektów.

Dokonana została tu ocena **sposobu organizacji i sprawności realizacji** procesu wyboru projektów w kontekście celów III-VI OP oraz celów POIiŚ, w tym:

- ➔ prawidłowość rozplanowania konkursów w kontekście celów POIiŚ (w tym wskaźników realizacji oraz kluczowych etapów wdrażania uwzględnionych w Ramach Wykonania), potrzeb i możliwości potencjalnych wnioskodawców, cech projektów oraz potencjału instytucjonalnego (rozplanowanie w czasie oraz podział środków),
- ➔ transparentność i bezstronność systemu oceny i wyboru projektów,
- ➔ sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów w kontekście celów POIiŚ,
 - ogłoszenie naboru tj.: dostępność informacji o naborach, czytelność i poprawność dokumentacji dot. naboru, trafność zakresu i treści regulaminów naborów w kontekście celów programu i celów Działania, zakres wymaganych dokumentów od wnioskodawców,
 - proces naboru wniosków, w tym czas potrzebny na nabór wniosków,
 - funkcjonalności systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów,
 - zdolność systemu do zapewnienia odpowiedniego poziomu komplementarności projektów infrastrukturalnych wobec siebie.

2. Ocena jakości kryteriów wyboru projektów, tj. zestawu określonych wymogów formalnych i merytorycznych, zawartych w Szczegółowym opisie osi priorytetowych, które muszą spełnić projekty, aby uzyskać dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych.

Podczas badania przeprowadzona została **ocena jakości kryteriów**, tj. sposobu ich sformułowania oraz ich definicji z uwzględnieniem w szczególności: obiektywności, mierzalności, weryfikowalności, jednoznaczności i precyzyjności, poprawności merytorycznej, spójności wewnętrznej, tj.: braku sprzeczności wewnętrznej kryterium i pomiędzy kryteriami, spójności z dokumentami programowymi.

Podczas badania dokonano także oceny **skuteczności systemu kryteriów wyboru projektów**, tj. zdolności do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów POIiŚ, w tym celów wynikających z Ram Wykonania z uwzględnieniem następujących zagadnień szczegółowych m.in.:

- ➔ spójności kryteriów do założeń i celów III-VI osi priorytetowej POIiŚ, w tym do poszczególnych obszarów interwencji (w tym do wskaźników realizacji oraz kluczowych etapów wdrażania uwzględnionych w Ramach Wykonania),
- ➔ adekwatności znaczenia (wagi) przypisanego danemu kryterium z punktu widzenia celów III-VI OP POIiŚ (w tym założeń Ram Wykonania),
- ➔ istotności kryteriów (m.in. identyfikacja kryteriów pominiętych a istotnych z punktu widzenia celów III-VI OP POIiŚ, w tym założeń Ram Wykonania i/lub eliminacja kryteriów, które nie mają istotnego wpływu na wybór projektów),
- ➔ wpływu kryteriów na realną jakość przedkładanych projektów,
- ➔ zagrożenia dyskryminacją lub nierównym traktowaniem określonych grup potencjalnych beneficjentów oraz grup docelowych,
- ➔ spójności z zasadami realizacji polityk horyzontalnych.

Badanie prowadzone było z uwzględnieniem następujących kryteriów ewaluacyjnych:

- ➔ **Trafność** – pozwoliło ocenić adekwatność kryteriów wyboru projektów oraz systemu wyboru i oceny projektów do potrzeb i uwarunkowań realizacji poszczególnych typów projektów;
- ➔ **Skuteczność** - pozwoliło ocenić, w jakim stopniu kryteria wyboru projektów oraz system wyboru i oceny projektów przyczyniają się do wyboru projektów najlepiej realizujących cele III-VI osi priorytetowej oraz POIiŚ 2014-2020;
- ➔ **Efektywność** - pozwoliło ocenić stosunek nakładów poniesionych na funkcjonowanie systemu wyboru i oceny projektów do uzyskanych rezultatów, tj.: czy przyjęty system oceny i wyboru zapewnia wybór projektów najlepszych jakościowo;
- ➔ **Spójność wewnętrzna** – pozwoliło ocenić czy kryteria wyboru projektów i system wyboru projektów nie są wewnętrznie sprzeczne z celami III-VI osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020.

W toku badania zidentyfikowano dwie główne okoliczności mające wpływ na proces badawczy, tj. zmiana ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1475) oraz trwające prace Komitetu Monitorującego POIiŚ 2014-2020 i wprowadzane na bieżąco zmiany kryteriów wyboru projektów w obszarze transportu. Obie te okoliczności Wykonawca starał się uwzględnić proponując zmiany w zakresie przyszłych kryteriów wyboru projektów.

4. OPIS PRZYJĘTEJ METODOLOGII

Na potrzeby realizacji badania przyjęto **paradygmat funkcjonalny**. Myślenie systemowe oparte jest bowiem na kilku założeniach – system złożony jest z części (podsystemów), powiązanych ze sobą wzajemnie w taki sposób, że zmiany jednych elementów wpływają na wszystkie pozostałe i na relacje między nimi, a całość jest czymś większym niż suma tych poszczególnych części¹.

Przedmiotem badania był **system** wyboru projektów w ramach osi priorytetowych III-VI POIiŚ, w tym:

- kryteria wyboru projektów,
- funkcjonowanie systemu wyboru i oceny projektów.

Kryteria są jednym z elementów systemu, a funkcjonowanie obejmuje powiązania pomiędzy jego elementami, tworzone przez nie układy oraz realizowane funkcje.

System funkcjonuje w określonym **otoczeniu zewnętrznym**. Elementy tego otoczenia oraz ich właściwości i powiązania stanowią jego **kontekst**. Traktowanie poszczególnych elementów jako należących do systemu lub do jego otoczenia jest w pewnym stopniu wynikiem arbitralnej decyzji badacza. Podstawową przesłanką przy podejmowaniu tej decyzji powinno być zaliczanie do otoczenia systemu tych elementów, na które funkcjonowanie systemu nie ma wpływu lub ma niewielki wpływ. Przykładowo, w przypadku systemu wyboru projektów, uwarunkowania prawne lepiej traktować jako jego kontekst, a kryteria wyboru projektów (które są ustalane w wyniku funkcjonowania systemu) lepiej traktować jako jego element.

Sam proces badawczy został zaplanowany w podziale na 4 główne etapy/fazy:



Mając na uwadze konieczność uchwycenia wielu punktów widzenia oraz specyfiki przedmiotu badania, wykorzystano szeroki wachlarz metod i technik badawczych, ale też technik analitycznych.

Analiza danych zastanych

W realizacji badania zostały wykorzystane dane ze źródeł zastanych, czyli dane i informacje, które nie zostały wytworzone na potrzeby prowadzonego badania. Dane były gromadzone i analizowane na każdym etapie badania.

Wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ POIiŚ

Przeprowadzono wywiady z 3 przedstawicielami IZ POIiŚ (MR). Wywiady te dotyczyły wszystkich wskazanych w Raporcie Metodologicznym gałęzi transportu, tj.: kolejowego, miejskiego, lotniczego, drogowego i morskiego.

¹ M. Kwiecińska-Zdrenka, *Jak nadążyć za zmianą? Rola ewaluacji rozwojowej w wypełnieniu luki w badaniach złożonych procesów interwencji publicznej* [w:] *Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020* (praca zbiorowa stanowiąca podsumowanie III Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej).

Wywiady pogłębione z pracownikami CUPT

W sumie przeprowadzono wywiady z 14 przedstawicielami CUPT - osobami posiadającymi wiedzę w zakresie Działań POIiŚ: 3.1; 3.2; 4.1; 4.2; 5.1; 5.2 i 6.1 oraz osobą odpowiedzialną za ocenę kryteriów finansowo-ekonomicznych².

Ankiety elektroniczne – CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami

Badanie CAWI zostało przeprowadzone na wyczerpującej próbie 195 wnioskodawców (zarówno beneficjentów, jak i wnioskodawców nieskutecznych), w stosunku do których udało się zidentyfikować adres email. W sumie liczba wypełnionych ankiet wyniosła 119.

Struktura populacji i próby badawczej przedstawiona została w poniższej tabeli.

Działanie POIiŚ	Populacja (N)	Próba (n)	Odsetek (n/N)
3.1	36	14	39%
3.2	13	7	54%
4.1	9	5	56%
4.2	45	26	58%
5.1	18	7	39%
5.2	27	20	74%
6.1	47	40	85%
Suma	195	119	61%

Wywiady pogłębione z wnioskodawcami, którzy nie otrzymali dofinansowania

W ramach badania przeprowadzono 5 wywiadów pogłębionych z wnioskodawcami nieskutecznymi, tj. takimi, których wnioski o dofinansowanie nie przeszły oceny formalnej lub merytorycznej II stopnia.

Wywiady pogłębione z potencjalnymi wnioskodawcami

W ramach badania przeprowadzono 5 wywiadów pogłębionych z potencjalnymi wnioskodawcami, tj. takimi, którzy złożyli wnioski w konkursach trwających w chwili rozpoczęcia realizacji przedmiotowego badania.

TDI z przedstawicielami MIB oraz Komitetu Monitorującego POIiŚ

W ramach badania przeprowadzono w sumie 6 wywiadów, w tym 3 wywiady z przedstawicielami Komitetu Monitorującego POIiŚ 2014-2020 oraz 3 z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Analiza lingwistyczna FOG

Analiza lingwistyczna FOG obejmowała pomiar indeksu czytelności wybranych materiałów oraz proporcji między rzeczownikami a czasownikami użytymi w komunikatach. Analizie poddane zostały ogłoszenia o naborach oraz treść poszczególnych regulaminów konkursów. Metoda objęła dokumentację dotyczącą 6 naborów. Celem była ocena możliwości rozumienia dokumentów przez potencjalnych wnioskodawców.

Walidacja

Analiza walidacyjna dotyczyła kryteriów wyboru projektów zastosowanych w ramach dotychczasowych naborów projektów w osiach priorytetowych III-VI POIiŚ. Przeprowadzona została w ramach dwóch modułów analitycznych: 1/ dotyczącego trafności/spójności; 2/ dotyczącego jednoznaczności i precyzyjności. **Moduł analityczny dotyczący trafności/spójności** pozwolił na sprawdzenie, czy kryteria dokonują pomiaru założonych cech w wymiarze skali przyczyniania się do kwalifikacji projektów do dofinansowania (w tym wykrycie kryteriów

² Wywiad przekrojowy – dotyczący wszystkich Działań.

nieużytecznych – nie przyczyniających się do wyboru) oraz w wymiarze spójności z założeniami i celami III-VI osi priorytetowej POIiŚ, w tym dla poszczególnych obszarów interwencji (w tym do wskaźników realizacji oraz kluczowych etapów wdrażania uwzględnionych w Ramach Wykonania). **Z kolei moduł dotyczący jednoznaczności i precyzyjności** pozwolił na sprawdzenie, czy kryteria są narzędziem obiektywnej i powtarzalnej oceny poprzez wykrycie nadmiernych rozbieżności w ocenach.

Ocenie poddano tylko te projekty, dla których została zakończona ocena merytoryczna (bez względu na jej wynik – analiza obejmowała zarówno te projekty, które zostały rekomendowane do udzielenia finansowania, jak i te, które nie uzyskały w efekcie przeprowadzonej oceny, rekomendacji do udzielenia finansowania).

Symulacyjna analiza macierzowa

Symulacyjna analiza macierzowa została wykorzystana do oceny jakości kryteriów wyboru projektów – przede wszystkim oceny skuteczności systemu kryteriów. Analiza pozwoliła zebrać informacje istotne z punktu widzenia takich zagadnień szczegółowych jak: spójność kryteriów do założeń i celów III-VI osi priorytetowej POIiŚ (w tym do wskaźników realizacji); adekwatność wag przypisanych kryteriom; wpływ kryteriów na realną jakość projektów.

Analiza obejmowała projekty (w podziale na Działania i osie priorytetowe), których ocena (w chwili przygotowywania przez Wykonawcę Raportu Metodologicznego) została zakończona.

Benchmarking

Celem metody badawczej było znalezienie dobrych praktyk, dobrych rozwiązań, które można by przenieść na grunt systemu wyboru i oceny projektów (przede wszystkim kryteriów wyboru) w ramach III-VI osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020.

Analizą objęte zostały systemy wyboru projektów w obszarze transportu w ramach RPO na lata 2014-2020 (przede wszystkim dokumenty obejmujące kryteria wyboru projektów).

Journey map

Metoda Journey map polegała na analizie zebranych danych w celu zilustrowania doświadczenia w całym procesie aplikowania o środki w ramach POIiŚ. Została przeprowadzona jedna analiza zawierająca profile wnioskodawców, ścieżkę (podróż) wnioskodawcy przez proces aplikacyjny oraz wskazania/ zalecenia, które były też brane pod uwagę przy przygotowaniu rekomendacji.

Analiza pytań i odpowiedzi

Analiza pytań i odpowiedzi została zastosowana w odniesieniu do pytań zadanych przez zainteresowanych konkursami w ramach III-VI osi priorytetowej POIiŚ oraz odpowiedzi udzielonych i zamieszczonych na stronie internetowej CUPT.

Analiza pytań i odpowiedzi miała dwojaki charakter. W pierwszym etapie została przeprowadzona kategoryzacja pytań i odpowiedzi, której celem było ustalenie zagadnień, najczęściej poruszanych przez pytających. Została opracowana matryca, w której każdy zestaw pytanie-odpowiedź został przyporządkowany do właściwej/właściwych kategorii. W drugim etapie zastosowana została analiza spójności udzielonych odpowiedzi w kierunku poszukiwania przypadków, w których interpretacja udzielonych odpowiedzi mogła doprowadzić wnioskodawców do różnych wniosków i ocen.

Metoda scenariuszowo-prognostyczna

Zastosowanie analizy było istotne z uwagi na konieczność dokonania oceny skuteczności systemu kryteriów wyboru projektów, tj. zdolności do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów POIiŚ, w tym celów wynikających z Ram Wykonania. Na podstawie wyników prognozowania w połączeniu z zaproponowaną metodą symulacyjną (w odniesieniu do kategorii kryteriów) możliwe było kompletne

dokonanie oceny spójności kryteriów, adekwatności ich wag, istotności oraz ich realnego wpływu na jakość projektów.

Analizą objęto wszystkie projekty wybrane oraz planowane do realizacji (konkursowe i pozakonkursowe) w ramach III-VI OP POIiŚ 2014-2020.

Analizy statystyczne

Analizy statystyczne (np. rozkłady częstości, tabele krzyżowe, wzorce analityczne, analizy segmentacyjne) były prowadzone zarówno w odniesieniu do wyników uzyskanych poprzez realizację ankiety elektronicznej (wyniki badania), jak i danych zastanych (dane monitoringowe, sprawozdawcze, wyniki konkursów itd.).

Wywiady eksperckie

Wykonawca przeprowadził w sumie **7 wywiadów** pogłębionych z ekspertami zajmującymi się tematyką związaną z zakresem inwestycji z obszaru III-VI OP POIiŚ 2014-2020, tj. posiadającymi szeroką wiedzę zawodową i/lub dorobek naukowy w zakresie różnych gałęzi transportu.

W tej kategorii wywiadów zrealizowano wywiady z dwiema grupami rozmówców: ekspertami, którzy posiadają przekrojową wiedzę na temat wybranych gałęzi transportu oraz ekspertami mającymi doświadczenie w ocenie wniosków o dofinansowanie z sektora transportu w ramach RPO.

Panel ekspercki

W panelu ekspertów wzięło udział 10 osób, w tym: 4 ekspertów zewnętrznych spoza zespołu badawczego oraz 6 przedstawicieli IZ POIiŚ 2014-2020 i CUPT.

5. OPIS WYNIKÓW BADANIA

5.1. System oraz proces wyboru i oceny projektów

W ramach niniejszego rozdziału ocenie poddano prawidłowość rozplanowania konkursów biorąc pod uwagę zarówno potrzeby jak i możliwości potencjalnych beneficjentów oraz specyfikę projektów z III-V OP POIiŚ. Oceniono także sposób organizacji i sprawność realizacji systemu oceny i procesu wyboru projektów. W pierwszej kolejności dokonano oceny czytelności i zrozumiałości ogłoszeń o naborach oraz regulaminów konkursów, a także ich kompletności. W kolejnym kroku dokonano analizy i oceny czasu, jakim potencjalni beneficjenci dysponowali na zgromadzenie niezbędnych dokumentów oraz przygotowanie wniosków odpowiadających sformułowanym wymaganiom. Zestawiono ze sobą potrzeby i możliwości wnioskodawców oraz czynniki wpływające na przeprowadzenie sprawnego procesu oceny i wyboru wniosków. Na koniec, ocenie został poddany zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie pod względem ich obszerności oraz dostosowania do specyfiki projektów.

Przedmiotem analiz były przede wszystkim nabory projektów prowadzone w trybie konkursowym w ramach III-V OP POIiŚ 2014-2020. Dla części analizowanych zagadnień przedstawiono jednak oceny uwzględniające także wnioskodawców/beneficjentów realizujących projekty w trybie pozakonkursowym (szczególnie dotyczy do III i VI osi priorytetowej). Podejście takie wynika z istnienia elementów wspólnych, w których uczestniczą zarówno wnioskodawcy w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym – głównie na początku ubiegania się o dofinansowanie (np. wymagany zakres przygotowywanej dokumentacji, proces przygotowywania wniosków, szkolenia dla potencjalnych beneficjentów itd.).

5.1.1. Prawidłowość rozplanowania konkursów

Odpowiedź na pytanie:

2) Czy rozplanowanie w czasie naborów jest prawidłowe z punktu widzenia specyfiki projektów, jak również potrzeb oraz możliwości potencjalnych beneficjentów?

Odpowiednie rozplanowanie konkursów w czasie wpływa m.in. na liczbę złożonych wniosków, a to z kolei wpływa na zrealizowanie wskaźników założonych w Ramach Wykonania. Właściwe rozplanowanie naborów powinno uwzględniać potrzeby i możliwości potencjalnych beneficjentów, przede wszystkim w zakresie zgromadzenia wszystkich wymaganych dokumentów. Przy określaniu terminów naborów należy wziąć także pod uwagę inne czynniki - wpływające na możliwość przygotowania wniosku przez określone grupy potencjalnych beneficjentów, np. sezonowość prac budowlanych (przykładowo okres wiosenno-letni cechuje się mniejszą ilością czasu, jakim dysponują potencjalni beneficjenci oraz podwykonawcy).

Zgodnie z obowiązującym załącznikiem nr 6 do SzOOP POIiŚ 2014-2020, CUPT przedstawia propozycje harmonogramu do 31 października każdego roku, a następnie harmonogramy naborów wniosków w trybie konkursowym są zamieszczane przez IZ m.in. na stronie internetowej do 30 listopada każdego roku. Aktualizacja harmonogramu oraz jego ogłoszenie dokonuje się co najmniej trzy miesiące przed planowanym naborem. Informacja o ogłoszeniu konkursu jest udostępniana na stronach internetowych Instytucji Organizującej Konkurs (w tym przypadku www.cupt.gov.pl) oraz portalu Funduszy Europejskich (www.funduszeuropejskie.gov.pl) co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu.

Termin składania wniosków o dofinansowanie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia rozpoczęcia naboru, ani dłuższy niż 60 dni, z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych przypadków wymagających zgody IZ³. W przypadku stwierdzenia braków w zakresie warunków formalnych, wnioskodawcy wezwani przez CUPT mają prawo do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie - nie krótszym niż 7 dni i nie dłuższym niż 21 dni (dotyczy to również stwierdzenia oczywistej omyłki pisarskiej). Bieg terminu po wezwaniu przekazanym drogą elektroniczną jest naliczany od dnia następnego, natomiast w przypadku wezwania przekazanego na piśmie - od dnia doręczenia takiego wezwania⁴. Zgodnie z załącznikiem nr 6 do SzOOP całkowity czas na wyjaśnienia lub uzupełnienie dokumentów przez wnioskodawcę na etapie oceny wniosku (czyli już po spełnieniu warunków formalnych) nie powinien przekroczyć 60 dni⁵.

W ramach OP objętych badaniem ogłoszono dotychczas 6 konkursów w ramach następujących osi priorytetowych:

III OP **Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego** (1 konkurs)⁶

IV OP **Infrastruktura drogowa dla miast** (2 konkursy)⁷

V OP **Rozwój transportu kolejowego w Polsce** (3 konkursy)⁸

³ Załącznik nr 6 do Szczegółowego opisu osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020, System oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

⁴ Ustawa wdrożeniowa, art. 43.

⁵ Załącznik nr 6 do Szczegółowego opisu osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020, System oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, pkt. 40.

⁶ W ramach Działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych:

(1) budowa lub przebudowa infrastruktury terminali intermodalnych, w tym terminali położonych w centrach logistycznych i portach morskich, wraz z dedykowaną infrastrukturą kolejową (w tym bocznice)/ drogową niezbędną do ich włączenia w sieć linii kolejowych/ sieć drogową wraz z niezbędną do funkcjonowania terminala budową/ przebudową urządzeń obcych,
(2) zakup lub modernizacja urządzeń niezbędnych do obsługi terminali intermodalnych, w szczególności urządzeń dźwigowych i innych urządzeń służących do przeładunku, lokomotyw manewrowych;
(3) zakup lub modernizacja systemów telematycznych i satelitarnych (urządzeń i oprogramowania) związanych z transportem intermodalnym, a także wydatki na ich wdrożenie;
(4) zakup lub modernizacja taboru kolejowego, w tym lokomotyw trakcyjnych, oraz specjalistycznych wagonów służących do przewozów intermodalnych (platformy). Budowa i przebudowa dróg w TEN-T dla zwiększenia dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci TEN-T;

⁷ W ramach Działania 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego: Budowa, przebudowa dróg krajowych w TEN-T w miastach na prawach powiatu, w tym tras wylotowych (z możliwością uwzględnienia inwestycji z zakresu BRD – inżynieria, ITS)

W ramach Działania 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego: Budowa, przebudowa dróg krajowych poza siecią TEN-T w miastach na prawach powiatu, w tym tras wylotowych (z możliwością uwzględnienia inwestycji z zakresu BRD – inżynieria, ITS)

⁸ W ramach Działania 5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T: Infrastruktura linii kolejowych, unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich o charakterze ponadregionalnym, infrastruktura dworców, horyzontalne projekty multilokalizacyjne w ramach rozwoju kolejowego w sieci TEN-T, a dokładnie:

(1) Budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS i/lub budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich;
(2) Zabudowa ERTMS na liniach kolejowych;
(3) Unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich o charakterze ponadregionalnym, wraz z niezbędną infrastrukturą służącą jego utrzymaniu, w tym taboru i urządzeń niezbędnych do przygotowania składów/pociągów dla ruchu pasażerskiego (np. lokomotywy manewrowe), zakup i modernizacja taboru kolejowego do realizacji przewozów towarowych,
(4) Modernizacja lub przebudowa dworców, w tym infrastruktury obsługi podróżnych, w tym dostosowanie do wymagań technicznych związanych z obsługą osób o ograniczonej możliwości poruszania się, określonych w Decyzji KE ws. TSI PRM, a także polegające na poprawie elementów infrastruktury lub montażu systemów służących poprawie jakości świadczonych usług, takich jak systemy dynamicznej informacji pasażerskiej, zakupu biletów, przechowywania bagażu, systemy służące integracji z innymi rodzajami transportu i osiągnięciu multimodalności itp.
(5) Horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce, w tym m. in.: modernizacja przystanków kolejowych i innej infrastruktury obsługi podróżnych i ich dostosowanie do potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się, poprawa stanu technicznego obiektów inżynierskich na sieci kolejowej (m. in. mostów, wiaduktów, kładek dla pieszych, przejść pod torami, przepustów, tuneli liniowych, ścian oporowych), wzmocnienie zasilania trakcyjnego, likwidacja miejsc niebezpiecznych na liniach kolejowych np. likwidacja lub zabezpieczenie nielegalnych przejść przez tory, modernizacja niestrzeżonych przejść przez tory lub kładek nad /przejść pod torami, modernizacja

Jako pierwsze uruchomione zostały dwa (zbliżone do siebie tematycznie) konkursy w ramach Działania 4.1 oraz 4.2 – w obu okres naboru trwał 150 dni (od 1 grudnia 2015 do 29 kwietnia 2016). Następnie ogłoszone zostały konkursy w ramach Działania 5.1 i 5.2 (tabor), a okres naboru był dłuższy – trwał 182 dni (od 30 listopada 2016 do 31 maja 2017). Konkursy w ramach ostatnich dwóch Działania 3.2 oraz 5.2 (kolej miejska - infrastruktura) ruszyły 30 grudnia 2016. Nabór w ramach konkursu dot. Działania 5.2 (kolej miejska - infrastruktura) trwał 210 dni (do 28 lipca 2017), natomiast w Działaniu 3.2 - 273 dni (do 29 września 2017). Jednakże w przypadku Działania 3.2 okres naboru wniosków został przedłużony aż o 77 dni względem pierwotnego terminu (do 15 grudnia 2017) – ostatecznie wnioskodawcy z Działania 3.2 uzyskali więc 350 dni na złożenie wniosku. Termin został przedłużony z powodu niezatwierdzenia programu pomocowego przez KE. Wydłużenie terminu składania zostało pozytywnie odebrane przez wnioskodawców ze względu na to, iż zyskali więcej czasu na dopracowanie dokumentacji⁹. Również przedstawiciele IZ POIiŚ wyrazili nadzieję, że wydłużenie terminu pozwoli na dopracowanie wniosków, zwiększy liczbę aplikujących wnioskodawców i przyczyni się do podwyższenia jakości zgłaszanych projektów¹⁰. Wydłużenie terminu naboru jest zwykle częściej odbierane entuzjastycznie przez wnioskodawców prywatnych niż publicznych, ponieważ zazwyczaj mają oni mniejsze doświadczenie w realizacji projektów na dużą skalę oraz nierzadko mniejsze doświadczenie w ubieganiu się o dofinansowanie ze środków unijnych (zyskując dłuższy czas na przygotowanie wniosku, mają większą szansę na uzyskanie dofinansowania)¹¹. W przypadku Działania 3.2 problematyczną kwestią było późne opublikowanie *Rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, które stanowi kluczowy element dla wniosków z zakresu transportu intermodalnego. Potencjalni beneficjenci mieli możliwość zapoznania się z projektem rozporządzenia w czerwcu br. (ostatnia aktualizacja 13 czerwca 2017 r.), a termin jego wejścia w życie przewidziany był na listopad 2017 roku¹². Projekt ww. rozporządzenia był jedyną jego konsultowaną wersją, zatem wnioskodawcy mieli 6 miesięcy na uwzględnienie zapisów ww. rozporządzenia w planowanych projektach z zakresu transportu intermodalnego w ramach POIiŚ 2014-2020.

W momencie realizacji niniejszego badania, nabór w ramach konkursu dot. Działania 3.2 trwa. Wyłączając nabór w ramach Działania 3.2, najwięcej wniosków (41) zostało złożonych w ramach konkursu dot. Działania 4.2 **Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego**. Na projekty w ramach tego konkursu zaplanowano również najwięcej środków (2 150 000 000,00 zł). Druga największa pula środków została przeznaczona na projekty z Działania 4.1 **Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego** (1 450 000 000,00 zł). Projekty w ramach ww. konkursów wpisują się w cel ogólny POIiŚ, jakim jest zrównoważony wzrost rozumiany jako wspieranie

przejazdów drogowo-kolejowych lub ich zastępowanie skrzyżowaniami dwupoziomowymi, zabudowa elementów infrastruktury o podwyższonych parametrach bezpieczeństwa (np. rozjazdy, systemy srk).

Możliwość realizacji projektów integrujących w sobie ww. typy projektów.

W ramach Działania 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (kolej miejska - infrastruktura): (1) budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, zintegrowanych węzłów przesiadkowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi oraz obiektów inżynierskich; (2) unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego, wraz z niezbędną infrastrukturą służącą jego utrzymaniu, w tym taboru i urządzeń niezbędnych do przygotowania składów/pociągów dla ruchu pasażerskiego (np. lokomotywy manewrowe).

W ramach Działania 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (tabor): budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, a także budowy i modernizacji przystanków kolejowych, zintegrowanych węzłów przesiadkowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi oraz obiektów inżynierskich, unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego, wraz z niezbędną infrastrukturą służącą jego utrzymaniu, w tym taboru i urządzeń niezbędnych do przygotowania składów/pociągów dla ruchu pasażerskiego (np. lokomotywy manewrowe).

⁹ IDI z przedstawicielem CUPT.

¹⁰ IDI z przedstawicielem IZ POIiŚ.

¹¹ TDI z przedstawicielem Komitetu Monitorującego POIiŚ.

¹² TDI z przedstawicielem Komitetu Monitorującego POIiŚ.

gospodarki konkurencyjnej i przyjaznej środowisku. Analizy poczynione na potrzeby opracowania **Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.** wskazały, że infrastruktura drogowa w Polsce w dalszym ciągu wymaga inwestycji w rozwój i modernizację, aby sprostać wzmożonemu ruchowi wymiany towarowej i mobilności mieszkańców.

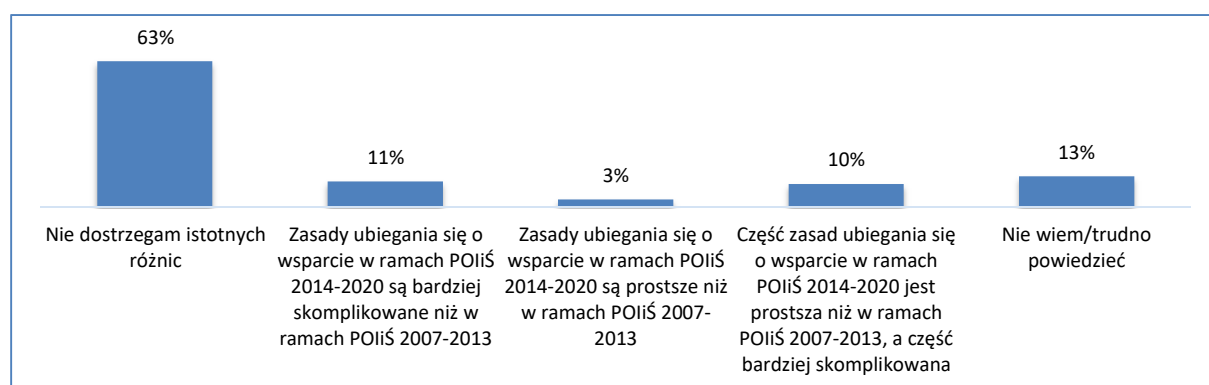
Tabela 1 Podstawowe dane dot. naborów konkursów w ramach OP III-V POIiŚ 2014-2020

Oś Priorytetowa	Działanie	Wysokość środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów	Okres trwania naboru	Liczba dni na składanie wniosków	Liczba złożonych wniosków	Liczba zatwierdzonych wniosków	Liczba odrzuconych wniosków (negatywnie ocenionych)	Liczba wycofanych wniosków	Liczba wniosków w trakcie oceny
III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego	3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych.	1 000 000 000,00 zł	30 grudnia 2016 – 29 września 2017 <i>Przedłużono termin składania do 15 grudnia 2017</i>	273 <i>(po przedłużeniu terminu składania – 350)</i>	W trakcie naboru	W trakcie naboru	W trakcie naboru	W trakcie naboru	W trakcie naboru
IV Infrastruktura drogowa dla miast	4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich <u>leżących w sieci drogowej TEN-T</u> i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego	1 450 000 000,00 zł	1 grudnia 2015 – 29 kwietnia 2016	150	5	4	1	0	0
	4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich <u>leżących poza siecią drogową TEN-T</u> i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego	2 150 000 000,00 zł	1 grudnia 2015 – 29 kwietnia 2016	150	41	28	11	2	0
V Rozwój transportu kolejowego w Polsce	5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T	850 000 000,00 zł	30 listopada 2016 – 31 maja 2017	182	8	0	0	5	3
	5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (kolej miejska - infrastruktura)	1 230 000 000,00 zł	30 grudnia 2016 – 28 lipca 2017	210	12	0	0	1	11
	5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (tabor)	1 030 000 000,00 zł	30 listopada 2016 – 31 maja 2017	182	6	0	0	0	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Szczegółowego opisu osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020.

Rozplanowanie terminów naborów wymagało także uwzględnienia specyfiki potencjalnych wnioskodawców, do których zaliczają się głównie wspólnoty samorządowe (50 złożonych projektów) oraz duże przedsiębiorstwa (20 wniosków). Wśród wnioskodawców swoją reprezentację mają także gminne samorządowe jednostki organizacyjne oraz stowarzyszenia.¹³ Z uwagi na fakt, iż większość wnioskodawców stanowiły miasta na prawach powiatu charakteryzujące się różnym potencjałem organizacyjno-finansowym, uzasadnione było rozpoczęcie naborów w odpowiednio szybkim czasie - tak, by móc rozpocząć realizację projektów bez obaw o ich ukończenie przed planowanym terminem oraz aby możliwe było osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników Ram Wykonania (liczonych wedle stanu z umów o dofinansowanie). Ww. podmioty będące dużymi przedsiębiorstwami posiadają większe doświadczenie w realizacji projektów z zakresu infrastruktury drogowej, kolejowej i taboru. Ze względu na to, że realizowały one już w przeszłości projekty zbliżone zakresem do złożonych projektów oraz ubiegały się o dofinansowanie w poprzednich latach, składanie wniosków i gromadzenie dokumentacji było dla nich mniej problematyczne. Co więcej, dysponują one większym potencjałem kadrowym umożliwiającym sprawniejsze pozyskanie wymaganych dokumentów oraz przygotowanie dokumentacji. Nie mniej jednak - bez względu na wielkość podmiotu i jego doświadczenia w ubieganiu się o dofinansowanie - ponad połowa badanych wnioskodawców (63%) nie dostrzegła znaczących różnic w zasadach ubiegania się o dofinansowanie względem poprzedniej perspektywy finansowej. 13% respondentów nie potrafiło jednak określić czy zasady ubiegania się o wsparcie w perspektywie 2014-2020 są prostsze, czy bardziej skomplikowane niż w ramach POIiŚ 2007-2013. Tyle samo badanych wskazało, że zasady - w całości lub w części - są prostsze niż w poprzedniej perspektywie. Natomiast niewiele mniejsza grupa badanych wnioskodawców (11%) wskazała, że w obecnej perspektywie zasady są trudniejsze, na co zwracali uwagę również przedstawiciele KM POIiŚ.

Wykres 1 Różnice w ubieganiu się o wsparcie w perspektywie 2007-2013 oraz 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=91, Odpowiedź na pytanie: „Prosimy porównać proces ubiegania się o wsparcie w ramach POIiŚ 2007-2013 a POIiŚ 2014-2020 wybierając najbardziej pasującą odpowiedź”.

Ponieważ do najliczniejszej grupy wnioskodawców (wspólnot samorządowych) skierowane były właśnie konkursy w ramach Działania 4.1 i 4.2, to istotne z punktu widzenia skutecznej realizacji było rozpoczęcie tych właśnie naborów w pierwszej kolejności - co zostało zrealizowane. Długość trwania naborów została ustalona w sposób, który umożliwiał dokonanie oceny wniosków przed rozpoczęciem pozostałych naborów – CUPT miał na te działania prawie 7 miesięcy. W opinii części wnioskodawców i potencjalnych beneficjentów, ocena wniosków trwała jednak zbyt długo. Wydaje się jednak, że czas na te działania został dobrze oszacowany - biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków oraz potencjał IOK (CUPT), co potwierdzili w wywiadach także sami przedstawiciele CUPT. Respondenci badania CAWI w większości wskazali natomiast, że zarówno okres od

¹³ Na podstawie bazy wnioskodawców udostępnionej przez Zamawiającego.

ogłoszenia informacji o naborze do jego rozpoczęcia, jak i sam okres trwania naboru był odpowiedni¹⁴ (szczegółowa analiza tej kwestii została przedstawiona w rozdziale 5.1.2). Projekty infrastrukturalne charakteryzują się większym stopniem trudności niż projekty taborowe¹⁵, dlatego zwykle wymagają dłuższego okresu przygotowania pełnej dokumentacji, ale też nieco dłuższego okresu przy weryfikacji ich kompletności i poprawności po stronie IOK. Nie powinien zatem dziwić obecnie długi okres przewidziany na konkurs dot. transportu intermodalnego - ze względu na liczbę czynników, które musiały zostać uwzględnione przez wnioskodawców oraz kompleksowość zaplanowanych działań (uwzględnienie różnych rodzajów transportu), a także czas potrzebny na wejście w życie zmieniającego się prawa w tym zakresie – co ma docelowo przełożyć się na zapewnienie spójności wniosków z powszechnie obowiązującym prawodawstwem oraz na przygotowanie wniosków, które będą miały wysokie szanse na uzyskanie dofinansowania.

Podsumowanie

Przedstawione analizy wskazały, że rozplanowanie dotychczasowych konkursów było właściwe. Założone terminy naborów, w większości, nie powodują negatywnych skutków w osiągnięciu celów Ram Wykonania (poziom realizacji wskaźników na rok 2018 nie jest zagrożony). Okres trwania naborów i oceny wniosków został zaplanowany adekwatnie względem liczby złożonych wniosków jak i potencjału osobowego CUPT, ale przede wszystkim względem możliwości wnioskodawców w zakresie przygotowania właściwej dokumentacji. Jedynym problemem, który wyklarował się w trakcie badania są opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji środowiskowych od właściwych organów. CUPT starał się np. reagować na ten problem poprzez kwalifikowanie wniosku do dalszej oceny, jeżeli uzyskanie fizycznego dokumentu wiąże się jedynie z długimi procedurami administracyjnymi, a warunek dotyczący posiadania właściwych uprawnień środowiskowych jest spełniony. Długość trwania naborów odpowiadała także na potrzeby wnioskodawców i potencjalnych beneficjentów. Przedłużający się okres trwania konkursów uniemożliwiłby realizację właściwych działań w ramach projektów. Przedłużenie trwania naboru w przypadku Działania 3.2 uznano za właściwe ze względu na skomplikowanie projektów w ramach tego konkursu (transport intermodalny) oraz konieczność uwzględnienia wejścia w życie ustawy regulującej ten obszar tematyczny. Z tych względów, ale także z uwagi na możliwość dopracowania projektów przez wnioskodawców, przedłużenie naboru w przypadku Działania 3.2 uznano za uzasadnione.

5.1.2. Sposób organizacji i sprawność realizacji systemu oceny i procesu wyboru projektów

Odpowiedź na pytania:

- 1) Czy ogłoszenia o naborach wniosków oraz treść regulaminu konkursu zostały sformułowane w sposób zrozumiały dla wnioskodawców? Czy są jednoznaczne i kompletne?*
- 3) Czy terminy wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków umożliwiły zgromadzenie niezbędnych dokumentów oraz przygotowanie wniosków odpowiadających sformułowanym wymaganiom? Jeżeli nie, to jaki termin na przygotowanie wniosków oraz wymaganej dokumentacji jest optymalny przy uwzględnieniu zarówno potrzeb oraz możliwości wnioskodawców, jak i konieczności sprawnego procesu zarządzania działaniem?*
- 4) Czy zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie jest właściwy, czy powinien zostać poszerzony/zawężony? Czy jest on dostosowany do specyfiki projektów, które mogą zostać objęte wsparciem?*

¹⁴ Na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „A15. Jak Pan/Pani ocenia okres od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie? Czy był on...?” oraz pytanie: „A14. Czy z perspektywy Państwa potrzeb i możliwości nabór wniosków powinien zostać przeprowadzony w późniejszym terminie?”.

¹⁵ IDI z przedstawicielami IZ POIiŚ.

Właściwie opracowany system wyboru projektów determinuje skuteczność wdrażania celów POIiŚ. Wpływ na właściwą ocenę wniosków oraz wybór najlepszych i najefektywniejszych projektów, które realizują - założone w POIiŚ 2014-2020 - cele mają odpowiednio zaprojektowane kryteria (obiektywne, łatwe do zweryfikowania, trafne, prawidłowo zaplanowane). Stanowią one pomoc dla potencjalnych beneficjentów w przygotowaniu projektów poprzez określanie wymogów, jakie powinien spełniać projekt, by otrzymać wsparcie (system kryteriów poddano ocenie w dalszej części raportu). Odpowiednio zaprojektowany system wyboru i oceny projektów gwarantuje również osiągnięcie oczekiwanych rezultatów. Istotne jest, by podczas wyboru projektów przestrzegano określonych zasad w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, tj.: przejrzystości (zapewnienie dostępu do informacji), rzetelności (zgodna ocena z ustanowionymi regułami ocen projektów), bezstronności (zakaz indywidualnych preferencji w ramach grup czy typów wnioskodawców), równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania (obowiązek udostępnienia co najmniej na stronie internetowej właściwej instytucji informacji dotyczących procedury wyboru projektów) oraz równego traktowania wnioskodawców (zakaz stosowania regulaminu konkursu w sposób skutkujący faworyzowaniem poszczególnych wnioskodawców kosztem pozostałych)¹⁶.

Proces przeprowadzania wyboru projektów w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny zapewniają: **Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020** oraz **System oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020** (załącznik nr 6 do SzOOP POIiŚ 2014-2020).

W celu dokonania oceny sposobu organizacji i sprawności realizacji systemu oceny i procesu wyboru projektów, przeanalizowano szczegółowo dwie składowe tego systemu, tj. dostępność i zrozumiałość dokumentów (ogłoszeń o naborach oraz regulaminów konkursów) dotyczących procesu naboru; zakres wymaganych dokumentów i czas przeznaczony na ich skompletowanie. Ich ocena pozwoliła na dokonanie całościowej analizy systemu oceny i wyboru projektów.

Czytelność i zrozumiałość ogłoszeń o naborach oraz regulaminów konkursów

Zrozumiałość, przejrzystość i czytelność dokumentów - z jakich korzystają wnioskodawcy na etapie przygotowywania wniosków - jest kluczowym czynnikiem dla skuteczności i efektywności procesu naboru. Najważniejszymi takowymi dokumentami jest regulamin konkursu wraz z załącznikami. Do załączników zaliczają się:

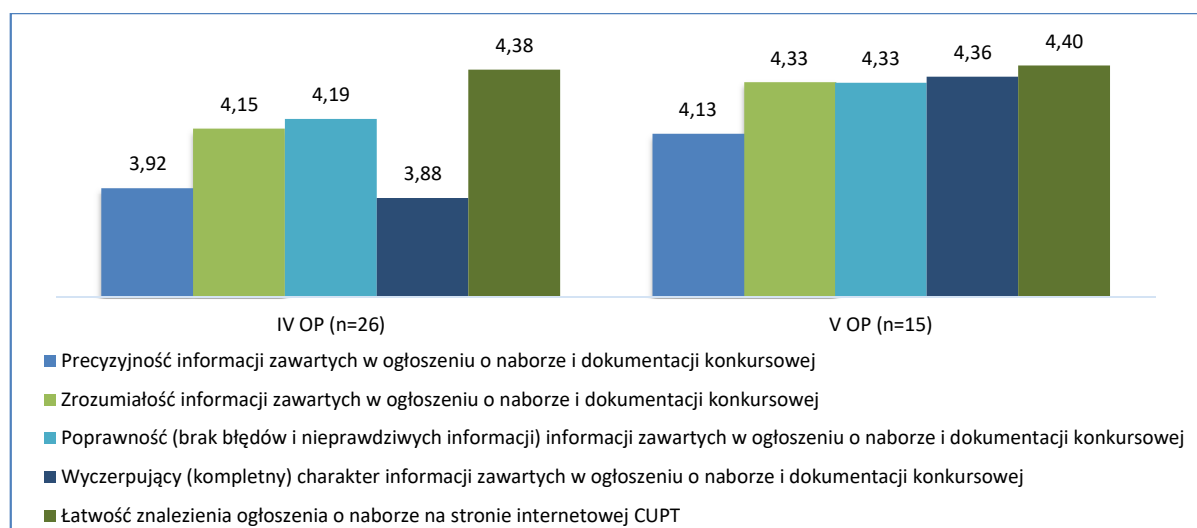
- Załącznik nr 1- Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów,
- Załącznik nr 2 - Wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektów – inwestycje w infrastrukturę w ramach POIiŚ 2014-2020 wraz z sektorową instrukcją wypełniania,
- Załącznik nr 3 - Lista załączników do wniosku o dofinansowanie,
- Załącznik nr 4 - Kryteria wyboru projektów,
- Załącznik nr 5 - Wzory list sprawdzających służących do oceny wniosku o dofinansowanie,
- Załącznik nr 6 - Wzór umowy o dofinansowanie realizacji projektu ze środków UE w ramach POIiŚ 2014-2020,
- Załącznik nr 7 - Harmonogram konkursu,
- Załącznik nr 8 - Ogłoszenie o konkursie.

¹⁶ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/35074/Wytyczne_w_zakresie_trybow_wyboru_projektow_na_lata_2014_2020.pdf

W opinii wnioskodawców, z którymi przeprowadzone zostały wywiady pogłębione, większość stosowanych dokumentów oraz zasad była zrozumiała - zarówno regulaminy konkursów, jak i ogłoszenia były czytelne, a dane konieczne do opracowania dokumentacji były dostępne. Również eksperci zewnętrzni podkreślali, że im bardziej jasne i jednoznaczne zasady, tym mniej możliwości nadinterpretacji ich zapisów - co zapewnia równe traktowanie beneficjentów¹⁷.

Wnioskodawcy, w ramach trybu konkursowego (IV i V OP), pozytywnie ocenili ogłoszenia o naborze wraz z załączonymi do nich dokumentami pod względem precyzyjności, zrozumiałości, poprawności oraz łatwości znalezienia informacji. Nieco wyższe noty w przypadku wszystkich wyżej wymienionych kryteriów odnotowano w V OP. Respondenci tej osi priorytetowej w porównaniu do badanych z IV OP szczególnie wysoko ocenili wyczerpujący (kompletny) charakter informacji zawartych w ogłoszeniu o naborze i dokumentacji konkursowej. Wszyscy wnioskodawcy najwyżej ocenili łatwość znalezienia ogłoszenia o naborze na stronie internetowej CUPT. Szczegółowe zestawienie ocen w skali 1-5 (gdzie 1 stanowi ocenę najniższą, a 5 najwyższą) prezentuje wykres poniżej.

Wykres 2 Ocena ogłoszenia o naborze oraz załączonych do niego dokumentów – tryb konkursowy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „A4. Jak ocenia Pan/Pani ogłoszenie o naborze oraz załączone do niego dokumenty takie jak m.in. regulamin konkursu czy wzory dokumentów (dokumentacja konkursowa)? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”

W celu dokonania obiektywnej oceny poziomu trudności języka stosowanego w ogłoszeniach i regulaminach, przeprowadzono ocenę poziomu czytelności i zrozumienia dokumentacji dotyczącej naborów. Analiza pozwoliła ocenić poziom trudności językowej dokumentów – dzięki temu możliwe stało się zweryfikowanie, na ile stosowany język odpowiada predyspozycjom językowym potencjalnych beneficjentów. Wyniki analizy lingwistycznej (FOG)¹⁸, której poddane zostały zarówno ogłoszenia o naborach oraz treść poszczególnych regulaminów konkursów, zostały porównane z danymi na temat wykształcenia Polaków ogółem.

¹⁷ Wywiady eksperckie.

¹⁸ Indeks czytelności FOG ma na celu określenie stopnia przystępności tekstu (mglistości tekstu). Mówi o tym, czy tekst jest trudny, czy łatwy. Indeks ten opisuje wyłącznie wstępny proces rozumienia tekstu – składanie wyrazów w zdania i sumowanie ich znaczeń dosłownych. Jest on liczony według przyjętego wzoru. Jego wynik oznacza liczbę lat edukacji potrzebnych do zrozumienia tekstu. Indeks ten może przyjmować następujące wartości: 1-6 – oznacza język bardzo prosty, rozumiały już dla uczniów szkoły podstawowej; 7-9 - język prosty, rozumiały już dla uczniów gimnazjum; 10 – 12 - język dość prosty, rozumiały już dla uczniów liceum; 13 – 15 - język dość trudny, rozumiały dla studentów studiów licencjackich 16 – 17 - język trudny, rozumiały dla studentów studiów magisterskich; 18 i więcej - język bardzo trudny, rozumiały dla magistrów i osób z wyższym wykształceniem.

Tabela 2. Wyniki analizy lingwistycznej

Materiał ¹⁹	Liczba zdań	Liczba słów	Średnia liczba słów w zdaniu	% słów "trudnych"	Średnia liczba sylab w słowie	Stosunek liczby rzeczowników do czasowników	% rzeczowników trudnych	% czasowników trudnych	Indeks FOG: formy hasłowe ²⁰	Indeks FOG: formy tekstowe ²¹	Indeks FOG: rzadkie hasłowe ²²
1	59	1 060	18	5%	2,58	8,73	9%	1%	14,39	16,88	9,04
2	324	5 094	16	3%	2,49	7,55	9%	1%	12,62	15,41	7,55
3	40	782	20	3%	2,57	7,28	8%	1%	14,42	17,44	9,00
4	273	4 546	17	3%	2,51	7,22	9%	1%	13,08	15,9	7,91
5	17	319	19	6%	2,46	11,42	8%	0%	14,65	16,16	9,76
6	272	4 544	17	3%	2,51	7,22	9%	1%	13,1	15,92	7,93
7	17	269	16	4%	2,42	9,5	7%	0%	12,72	14,36	7,97
8	268	4 502	17	3%	2,5	7,15	9%	1%	13,09	15,92	7,94
9	11	233	21	2%	2,45	8,15	8%	0%	13,62	17,06	9,33
10	345	2 165	6	3%	2,49	5,97	9%	1%	9,01	11,62	3,78
11	15	273	18	2%	2,42	8,4	8%	0%	11,82	14,9	8,01
12	345	2 162	6	3%	2,49	5,95	9%	1%	9,04	11,63	3,78

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁹ Tytuły dokumentów poddanych analizie znajdują się w załączniku do niniejszego raportu.

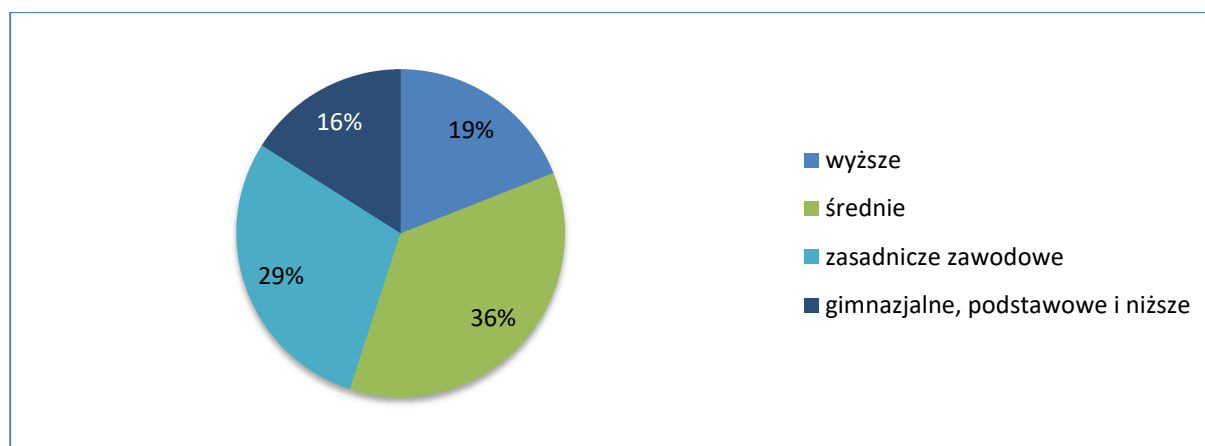
²⁰ Indeks wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, których formy hasłowe mają cztery sylaby lub więcej (np. jeśli w tekście występuje wyraz podmiotami, to nie jest on traktowany jako trudny, bo forma hasłowa tego wyrazu ma tylko dwie sylaby: pod-miot)

²¹ Indeks wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, których formy znalezione w tekście mają cztery sylaby lub więcej (w tym wariantcie forma podmiotami zostanie potraktowana jako wyraz trudny)

²² Indeks wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, które nie są powszechnie znane, a ich formy hasłowe mają cztery sylaby lub więcej. Wyrazy powszechnie znane to wyrazy należące do 5 tys. wyrazów najczęściej występujących w polskich tekstach lub wyrazy o dużym tzw. prawdopodobieństwie subiektywnym – por. J. Imiołczyk (1987)

Jak pokazuje powyższa tabela, analizowane dokumenty cechują się, z jednej strony zdecydowaną przewagą rzeczowników nad czasownikami²³ (co sprawia, że teksty te mogą być trudne w odbiorze), a z drugiej strony hasłowy indeks FOG jest na średnim poziomie 12,63, co oznacza, że komunikaty co prawda mają język relatywnie trudny, ale wedle opracowanej dla FOG metodologii – wystarczy mieć wykształcenie niepełne wyższe by móc je bez większych problemów rozumieć. Zestawienie tych informacji z danymi na temat wykształcenia Polaków (dla roku 2013) wskazuje, że minimum 19% Polaków nie powinno mieć żadnych problemów ze zrozumieniem przekazów formułowanych w ogłoszeniach o naborach oraz w regulaminach konkursów. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że dane o wykształceniu dotyczą wszystkich Polaków – w grupie potencjalnych wnioskodawców Programu z pewnością zaś przeważają osoby z wykształceniem wyższym, co oznacza, że w tej grupie zdecydowana większość odbiorców nie powinna mieć problemów w odbiorze treści analizowanych dokumentów.

Wykres 3 Wykształcenie Polaków w 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Czarnik, K. Turek, *Aktywność zawodowa i wykształcenie Polaków. Na podstawie badań ludności zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego Edukacja a rynek pracy – tom II, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.*

Poza ogłoszeniem i regulaminem naboru, istotnym dokumentem dla wnioskodawców są też instrukcje wypełnienia wniosków - co potwierdziły wyniki badania ilościowego. 93% wnioskodawców składających wnioski w ramach konkursów przyznało, że na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie korzystało z instrukcji jego wypełniania²⁴. Korzystanie z instrukcji najpewniej związane jest z ich jakością - aż 82% badanych oceniło przydatność instrukcji w stopniu wysokim, pozostali zaś w stopniu średnim²⁵.

Poza przygotowaniem i udostępnieniem instrukcji, CUPT organizował szkolenia dla beneficjentów, podczas których mieli oni możliwość uzyskania szczegółowych informacji o kwestiach problematycznych – np. mogli skonsultować wątpliwości co do zasadności aplikowania w odpowiednim konkursie. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku konkursów w Działaniu 4.1 i 4.2 (konkurs w Działaniu 4.1 dotyczył dróg w sieci TEN-T, natomiast w Działaniu 4.2 dróg poza siecią TEN-T). Pozytywnie można ocenić także często stosowane rozwiązanie polegające na tym, że szkolenia organizowano w trakcie trwania naboru (raczej nie na początku tego okresu) – dzięki temu wnioskodawcy mieli już często świadomość braków informacyjnych oraz kwestii najbardziej problematycznych, które mogły być przedmiotem takich spotkań (organizowanie szkoleń na początku okresu

²³ Czasowniki i rzeczowniki pojawiają się w każdym tekście, jednak nie w każdym tekście występują w tych samych proporcjach. Trudne teksty mają dużo rzeczowników i mało czasowników. W łatwych tekstach rzeczowników jest mniej, za to czasowników – więcej.

²⁴ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=41. Odpowiedź na pytanie: „A5. Czy na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie korzystali Państwo z instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie?”.

²⁵ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=38. Odpowiedź na pytanie: „A6. Czy instrukcja dotycząca wypełniania wniosku o dofinansowanie była pomocna?”.

naboru skutkowałyby najpewniej skupianiem się przede wszystkim na kwestiach ogólnych i mniej problematycznych)²⁶.

Mimo stworzonych możliwości szkoleniowych, ponad połowa badanych wnioskodawców nie brała udziału w szkoleniach organizowanych przez CUPT - mimo, że 50% z nich było świadomych organizacji takich szkoleń dla wnioskodawców. W szkoleniach wzięło udział łącznie 42% badanych wnioskodawców.²⁷ Wszyscy uczestnicy szkoleń ocenili, że przekazane informacje były użyteczne przy opracowaniu wniosku o dofinansowanie. Co więcej, dzięki szkoleniom wnioskodawcy dowiedzieli się, w jaki sposób będą oceniane ich wnioski. Na szkoleniach przedstawiano także kluczowe kwestie, na które trzeba zwracać uwagę przy przygotowywaniu dokumentacji projektowej. Jedynie niecała 1/5 uczestników szkoleń stwierdziła, że było na nich zbyt dużo teorii, a za mało praktyki. Wszyscy, którzy brali udział w szkoleniach ocenili, że odpowiadały one na potrzeby związane z przygotowaniem wniosku o dofinansowanie.²⁸

Poza możliwością udziału w organizowanych przez CUPT szkoleniach, wnioskodawcy konkursów mogli zadawać pytania do dokumentacji i regulaminów konkursów. Nieco ponad 90% badanych przyznało, że kontaktowało się z CUPT w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących ogłoszenia o naborze i dokumentacji konkursowej. Respondenci praktycznie jednogłośnie stwierdzili, że informacje uzyskane od CUPT były wystarczające dla wyjaśnienia tych wątpliwości.²⁹

We wszystkich dotychczasowych konkursach zgłoszono łącznie 269 pytań³⁰. Najwięcej z nich zadano w konkursach dla Działania 3.2³¹ (130) oraz 5.2³² (90), najmniej zaś w Działaniu 5.1³³ (38). Świadczyć to może o znacznie większej skali wątpliwości związanych z konkursem w Działaniu 3.2 (transport intermodalny).

Najczęściej zadawane pytania dotyczyły dokumentacji, którą trzeba dostarczyć (w tym wniosku i załączników jak OOS, SW itp.), kwestii podstawowych (dla kogo i na co skierowane jest wsparcie) oraz kwestii kwalifikowalności/niekwalifikowalności wydatków i rozliczania projektu. Nieliczni wnioskodawcy zgłaszali się z problemami dotyczącymi procesu oceny czy konkretnych kryteriów oceny.

Trudności, z jakimi zetknęli się wnioskodawcy, dotyczyły często pozyskiwania decyzji środowiskowych. Problemowe były też projekty, w które zaangażowane było więcej partnerów – z tego wynikały pytania o to, jaką dokumentację i od jakich podmiotów należy dostarczyć. Mniejsze problemy z przygotowaniem dokumentacji mieli przede wszystkim wnioskodawcy, którzy składali już wcześniej wnioski w ramach konkursów organizowanych przez CUPT³⁴.

²⁶ IDI z przedstawicielem CUPT.

²⁷ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=119. Odpowiedź na pytanie: "A11. Czy uczestniczył/a Pan/Pani w szkoleniu/szkoleniach organizowanym/ych przez CUPT skierowanym/ych do potencjalnych wnioskodawców?".

²⁸ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=50. Odpowiedź na pytanie: "A12. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat szkolenia/szkoleń dotyczącego/dotyczących przygotowania dokumentacji projektowej?".

²⁹ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=37. Odpowiedź na pytanie: "A9. Czy informacje uzyskane od CUPT były wystarczające dla wyjaśnienia wątpliwości dotyczących ogłoszenia o naborze i dokumentacji konkursowej?".

³⁰ Jedno pytanie mogło być przyporządkowane do różnych Działań.

³¹ Projekty dotyczące transportu intermodalnego.

³² Infrastruktura linii kolejowych, unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich o charakterze ponadregionalnym, infrastruktura dworców, horyzontalne projekty multilokalizacyjne, projekty na rzecz poprawy bezpieczeństwa na kolei w ramach rozwoju transportu kolejowego poza siecią TEN-T oraz infrastruktura linii kolejowych oraz inwestycje w tabor w ramach rozwoju transportu kolejowego poza siecią TEN-T.

³³ Infrastruktura linii kolejowych, unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich o charakterze ponadregionalnym, infrastruktura dworców, horyzontalne projekty multilokalizacyjne w ramach rozwoju kolejowego w sieci TEN-T.

³⁴ Wywiady pogłębione z wnioskodawcami, którzy nie otrzymali dofinansowania; Wywiady z potencjalnymi wnioskodawcami.

Tabela 3 Rozkład poszczególnych pytań w podziale na Działania³⁵

Działanie	Pytanie dotyczy kwestii podstawowych	Pytanie dotyczące dokumentacji, którą trzeba dostarczyć	Pytanie dotyczące kryteriów oceny	Pytanie dotyczące kwalifikowalności/niekwalifikowalności wydatków i rozliczania projektu	Pytanie dotyczące montażu finansowego	Pytanie dotyczące procesu oceny	Pytanie dotyczy innych kwestii
Działanie 3.2	46,2%	27,7%	3,8%	22,3%	3,1%	0,8%	6,9%
Działanie 4.1	24,4%	37,8%	24,4%	15,6%	8,9%	4,4%	17,8%
Działanie 4.2	24,4%	37,8%	24,4%	15,6%	8,9%	4,4%	17,8%
Działanie 5.1	15,8%	34,2%	2,6%	15,8%	10,5%	13,2%	23,7%
Działanie 5.2	11,1%	40,0%	1,1%	35,6%	13,3%	6,7%	16,7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie pytań i odpowiedzi zadawanych/udzielanych w ramach konkursu.

Jak wskazano wyżej, w większości Działań najwięcej pytań dotyczyło dokumentacji, którą trzeba dostarczyć. Wyjątkiem jest Działanie 3.2, gdzie dominowały wątpliwości związane z kwestiami podstawowymi. W Działaniu 4.1 i 4.2 znacznie większy odsetek pytań, niż w przypadku pozostałych Działań, dotyczył kryteriów oceny. W Działaniach 3.1, 5.1 oraz 5.2 tego typu pytań zadano najmniej. Najwięcej pytań dotyczących kwalifikowalności/niekwalifikowalności wydatków i rozliczania projektów odnotowano w przypadku Działania 5.2. Natomiast znacznie wyższy odsetek pytań odnoszących się do procesu oceny, w stosunku do reszty, odnotowano w Działaniu 5.1. Właśnie wątpliwości związane z procesem oceny i montażem finansowym (poza wspomnianymi już kryteriami oceny) były relatywnie najrzadziej poruszane w pojawiających się pytaniach.

Na potrzeby badania została przeprowadzona ekspercka ocena zrozumiałości i przydatności udzielonych odpowiedzi na zadawane pytania podczas naboru. Każda odpowiedź była oceniana w skali 1-5, gdzie 1 oznaczało bardzo niski poziom odpowiedzi, natomiast 5 bardzo wysoki. Zrozumiałość jak i przydatność udzielonych odpowiedzi należy określić jako wysoką. Średnia ocena zrozumiałości udzielonych odpowiedzi dla wszystkich Działań wynosi 4,2, natomiast ich przydatności - 4,3. Najbardziej zrozumiałe i jednocześnie przydatne odpowiedzi odnotowano w Działaniu 3.2, relatywnie najmniej w Działaniu 5.2 (należy jednak zaznaczyć, że ocena w żadnym przypadku nie była niższa niż 4).

Najwyżej, pod względem zrozumiałości jak i przydatności, oceniono odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii podstawowych (4,36 i 4,42), natomiast najniżej – odpowiedzi na pytania z zakresu procesu oceny (3,78 i 3,89).

Oceny poszczególnych odpowiedzi w podziale na Działania są zróżnicowane - jednakże całościowo można stwierdzić, że są one zrozumiałe i przydatne w stopniu odpowiednim (większość odpowiedzi została oceniona na 4 i wyżej). Niższymi ocenami charakteryzują się głównie odpowiedzi na pytania dotyczące kryteriów oceny, procesu oceny oraz kwalifikowalności/niekwalifikowalności wydatków i rozliczania projektu w Działaniach 5.1 i 5.2. Szczególnie pozytywnie oceniono z kolei odpowiedzi skierowane do wnioskodawców Działania 3.2 (z wyjątkiem pytań dotyczących innych kwestii).

³⁵ Działanie 4.1 oraz 4.2 mają takie same odsetki, ponieważ były zadawane łącznie z uwagi na bliźniaczy charakter konkursu.

Tabela 4 Rozkład ocen zrozumiałości i przydatności odpowiedzi w podziale na Działania

Pytania	Działanie 3.2		Działanie 4.1		Działanie 4.2		Działanie 5.1		Działanie 5.2	
	Ocena zrozumiałości	Ocena przydatności	Ocena zrozumiałości	Ocena przydatności	Ocena zrozumiałości	Ocena przydatności	Ocena zrozumiałości	Ocena przydatności	Ocena zrozumiałości	Ocena przydatności
Pytanie dotyczy kwestii podstawowych	4,47	4,47	4,00	4,36	4,00	4,36	4,17	4,17	4,10	4,20
Pytanie dotyczące dokumentacji, którą trzeba dostarczyć	4,61	4,64	4,29	4,29	4,29	4,29	4,38	4,31	3,97	4,17
Pytanie dotyczące kryteriów oceny	4,20	4,60	4,45	4,27	4,45	4,27	3,00	4,00	3,00	4,00
Pytanie dotyczące kwalifikowalności/niekwalifikowalności wydatków i rozliczania projektu	4,39	4,54	4,29	4,57	4,29	4,57	3,83	3,83	3,88	3,94
Pytanie dotyczące montażu finansowego	4,75	4,75	4,25	4,00	4,25	4,00	4,25	4,75	4,17	4,17
Pytanie dotyczące procesu oceny	5,00	5,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,20	3,60	3,50	3,67
Pytanie dotyczy innych kwestii	3,89	4,00	4,13	4,13	4,13	4,13	4,00	4,33	4,07	4,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie pytań i odpowiedzi zadawanych/udzielanych w ramach konkursu.

Trafność zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie i czasu przeznaczanego na ich przygotowanie

Zakres dokumentów wymaganych w konkursach przeprowadzanych w ramach POIiŚ jest bardzo duży, jednak nie odbiega on zbytnio od innych programów operacyjnych. Listę dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie określają załączniki nr 3 do regulaminów poszczególnych konkursów. Dokumentami wspólnymi dla wszystkich dotychczasowych konkursów (w ramach III-VI OP) były takie elementy jak:

- Deklaracja organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów NATURA 2000;
- Deklaracja właściwego organu odpowiedzialnego za gospodarkę wodną;
- Studia wykonalności i analiza kosztów i korzyści wraz z arkuszem kalkulacyjnym zawierającym model finansowo-ekonomiczny, w tym: harmonogram realizacji projektu w postaci wykresu Gantta oraz analizę ryzyk;
- Mapa, na której wskazano obszar projektu, oraz dane geograficzne;
- Tabele do Wniosku o dofinansowanie w EUR (w arkuszu kalkulacyjnym) – w przypadku dużych projektów;
- Oświadczenie Wnioskodawcy w związku z ubieganiem się o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020;
- Inne dokumenty wskazane w części F wniosku o dofinansowanie wymienione w punkcie F.3.3., F.3.4 wg instrukcji wypełniania wniosku wraz z obwieszczeniem o podaniu do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji środowiskowej oraz prawomocna decyzja administracyjna o pozwoleniu na budowę wraz z obwieszczeniem do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji lub zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych (wymienione w instrukcji wypełniania wniosku dla punktu F.3.5), a także streszczenie w języku nietechnicznym raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli spełnia wymagania podane w instrukcji wypełniania wniosku.

W ramach konkursów dot. Działań 5.1, 5.2 oraz 3.2 wnioskodawcy (jeśli byli/są zobligowani prawnie do przygotowywania danych dokumentów) musieli/muszą dołączyć dodatkowo:

- Dokumenty potwierdzające kondycję finansową wnioskodawcy - Sprawozdanie finansowe;
- Wypis z Krajowego Rejestru Sądowego lub Ewidencji Działalności Gospodarczej;
- Dokumenty uwierzytelniające oświadczenie wnioskodawcy o zabezpieczeniu środków na realizację projektu (nie dotyczy PKP PLK S.A.);
- Opis procedur zawierania umów dla zadań objętych projektem;
- W przypadku, gdy projekt był realizowany przez więcej niż jeden podmiot:
 - Umowę, porozumienie lub inny dokument określający rolę w realizacji projektu, wzajemne zobowiązania, odpowiedzialność wobec dysponenta środków unijnych;
 - Upoważnienie/porozumienie w związku z upoważnieniem innego podmiotu do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych.

W ramach Działania 3.2 oraz 5.2 (Infrastruktura) do wniosku należało/należy dostarczyć także m.in. oświadczenie dot. zakazu podwójnego finansowania. Wnioskodawcy z Działania 5.2 (Infrastruktura) musieli dołączyć dodatkowo plan przygotowania objazdów w przypadku inwestycji prowadzonych przy całkowitym zamknięciu ruchu, natomiast wnioskodawcy z Działania 3.2 - oświadczenie Wnioskodawcy o braku delokalizacji miejsc pracy w przypadku podmiotów będących dużym przedsiębiorcą.

Tabela 5 Liczba oświadczeń w dokumentach wymaganych do WoD

Działanie	Liczba załączników ogółem	Liczba oświadczeń	Udział oświadczeń w załącznikach ogółem
Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych. Typ Projektu C: typ 1.	18	3	16,67%
Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych. Typ Projektu C: typ 2, 3, 4.	17	2	11,76%
Działanie 4.1 - Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.	8	1	12,50%
Działanie 4.2 – Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.			
Działanie 5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T	16	2	12,50%
Działanie 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T - kolej miejska	16	2	12,50%
Działanie 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T - tabor	16	2	12,50%

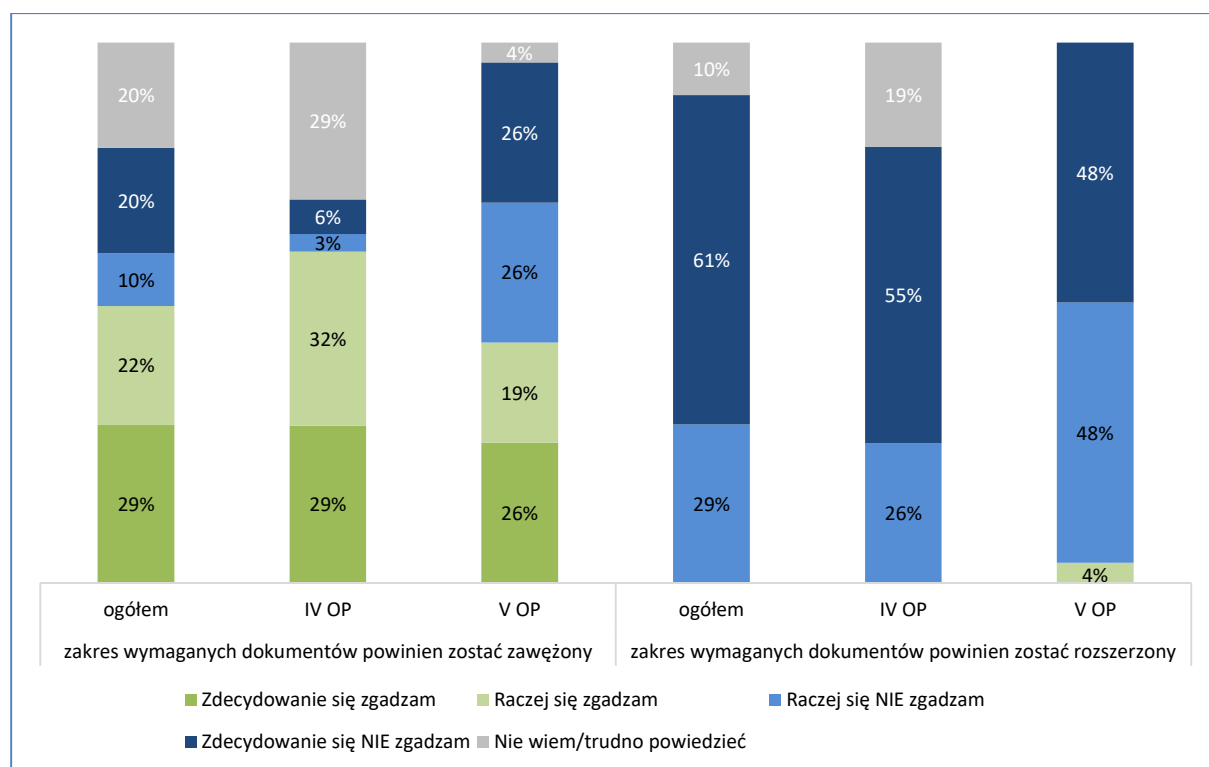
Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników nr 3 do regulaminów konkursów w ramach III-V OP POIiŚ.

Konkursy infrastrukturalne (realizowane w ramach Działania 3.2, 5.1 oraz 5.2) wymagały złożenia większej liczby dokumentów do wniosku niż konkursy taborowe, jednak jest to zrozumiałe ze względu na ich bardziej kompleksowy charakter. Nowelizacja ustawy wdrożeniowej³⁶ przyniosła instytucjom dokonującym wyboru projektów możliwość wymagania od wnioskodawców oświadczeń - niezbędnych do przeprowadzenia wyboru

³⁶ Nowelizacja Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020).

projektów do dofinansowania lub zawarcia umowy o dofinansowanie projektu lub podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu (oświadczenia zawierające potwierdzenie świadomości odpowiedzialności karnej w przypadku potwierdzenia fałszywych informacji) - z zastrzeżeniem, że mogą to być jedynie informacje i oświadczenia niezbędne do oceny spełniania kryteriów wyboru projektów. W niektórych kwestiach wnioskodawcom umożliwione zostałyby dołączenie do WoD jednostronnego oświadczenia o spełnianiu któregoś z warunków lub potwierdzającego wymagany stan faktyczny (np. odpowiednią kondycję finansową) podmiotu. Po spełnieniu wstępnych wymagań wnioskodawcy mogliby zostać poproszeni o dostarczenie dokumentu potwierdzającego deklarowaną sytuację, wystawionego przez stosowne instytucje. Byłaby to możliwa alternatywa na zmniejszenie liczby dokumentów wymaganych do dołączenia do WoD – część wnioskodawców zgłaszała w badaniach taką potrzebę.

Wykres 4 Ocena zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „Zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie powinien zostać zawężony. Prosimy zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania” oraz „Zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie powinien zostać rozszerzony. Prosimy zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania”.

Nieco ponad 50% badanych wnioskodawców IV i V OP oceniło, że zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie powinien zostać zawężony, natomiast niecała 1/3 jest temu przeciwna. Jednakże prawie wszyscy badani (90%) są przeciwni tezie mówiącej o tym, że zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie powinien zostać rozszerzony. Co więcej, 60% respondentów oceniło, że zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie jest dostosowany do specyfiki projektów (jedynie 15% jest przeciwnego zdania)³⁷. W opinii przedstawicieli CUPT oraz MR trudno jednak zrezygnować z niektórych dokumentów - które wydają się wnioskodawcom zbędne - by móc odpowiednio ocenić projekt. Liczba dokumentów powoduje co prawda, że czasem ich ocena jest praco

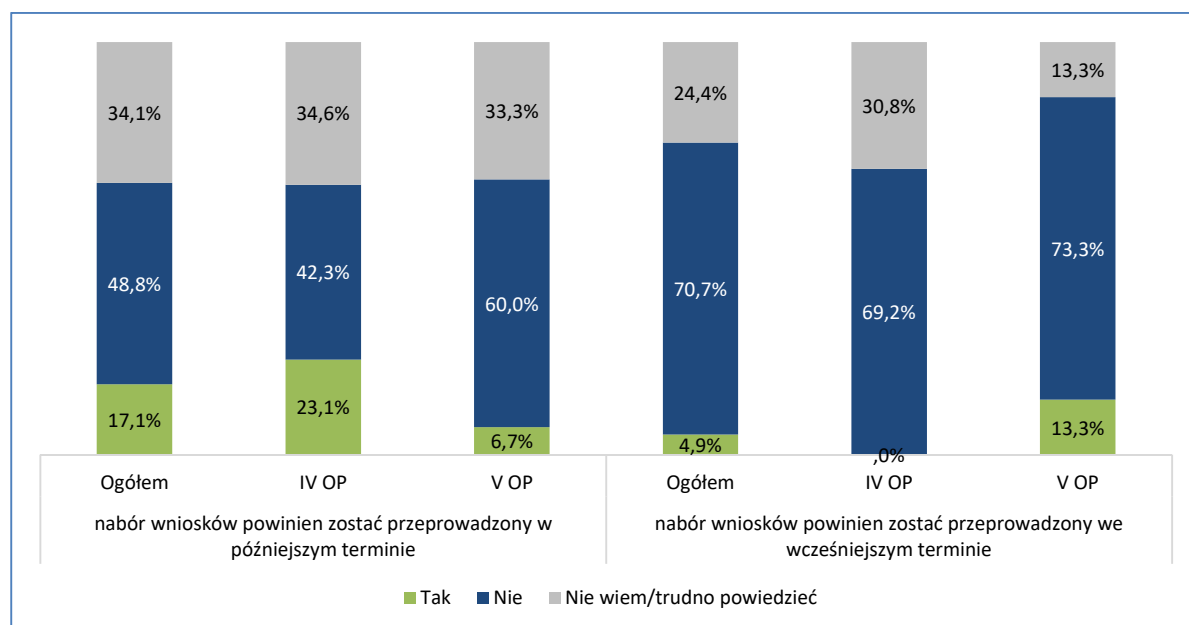
³⁷ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=119. Odpowiedź na pytanie: "A21. Prosimy zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie?".

i czasochłonna³⁸, jednak z drugiej strony uczestnicy wywiadów wskazywali na to, że większa ilość pracy wykonana na tak wczesnym etapie pozwala na zmniejszenie liczby i skali problemów, jakie mogłyby pojawić się na etapie realizacji projektów. Członkowie KOP negatywnie oceniają rozwiązania przyjmowane w innych programach polegające właśnie na zwiększaniu liczby oświadczeń kosztem przedstawiania konkretnych dokumentów/analiz/raportów. Redukowanie obciążeń administracyjnych jest w tych przypadkach pozorne, bowiem jak pokazała praktyka, wnioskodawcy mogą świadomie lub nieświadomie poświadczyc nieprawdę – co przełoży się następnie na negatywne konsekwencje na etapie realizacji i rozliczania projektów³⁹ (możliwe skutki negatywne to: uznawanie środków za niekwalifikowalne, zwrot środków, a nawet problemy z wykorzystaniem alokacji, która zostałaby „uwolniona” na koniec okresu programowania).

Poza oceną zakresu dokumentów, ocenie poddany został również czas, jaki wnioskodawcy uzyskali na przygotowanie załączników do wniosku - uwzględniając ich liczbę oraz czynniki zewnętrzne wpływające na możliwość pozyskania niektórych dokumentów.

Ocena dotychczasowych harmonogramów naborów była przedmiotem badania CAWI z wnioskodawcami. Blisko połowa badanych wskazała, że (z uwagi na ich potrzeby i możliwości) nabory nie powinny być prowadzone w terminie późniejszym, a aż 70% respondentów uznało, że nabory nie powinny być prowadzone wcześniej, niż miało to miejsce. Pozostali respondenci nie widzieli takiej potrzeby, bądź nie potrafili odpowiedzieć na to pytanie⁴⁰. Również wywiady pogłębione z potencjalnymi i nieskutecznymi wnioskodawcami potwierdziły, że terminy naborów zostały zaplanowane w odpowiednim czasie (w okresie jesień-wiosna) - czyli poza szczytem sezonu budowlanego, kiedy wykonawcy są najbardziej obciążeni.

Wykres 5 Potrzeba przeprowadzenia naboru wniosków we wcześniejszym/późniejszym terminie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „A14. Czy z perspektywy Państwa potrzeb i możliwości...”

Jak pokazuje poniższy wykres, badani wnioskodawcy IV i V OP różnie oceniali długość okresu liczonego od momentu ogłoszenia informacji o naborze wniosków do momentu zamknięcia naboru - biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie.

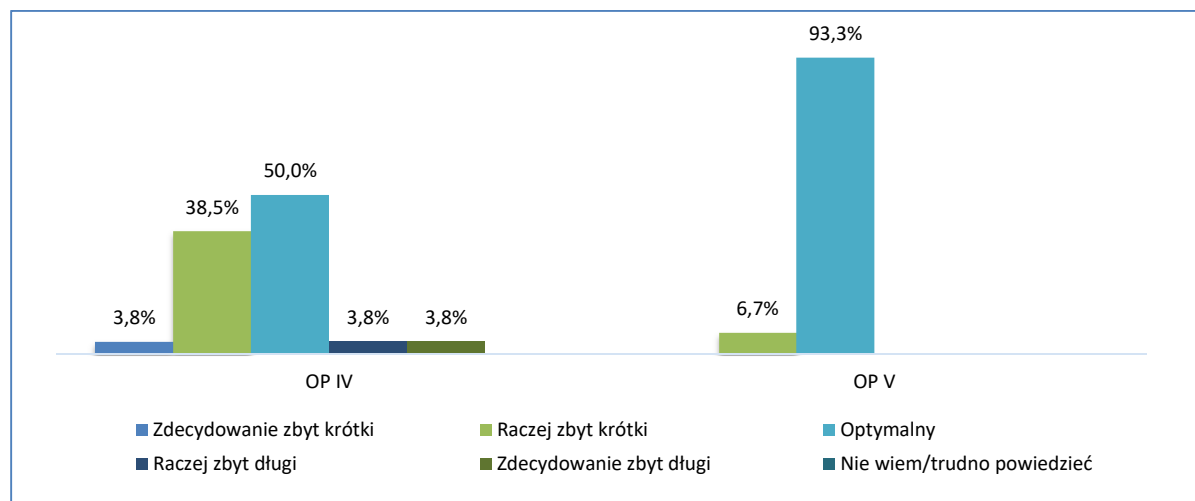
³⁸ IDI z przedstawicielami CUPT.

³⁹ TDI z przedstawicielami Komitetu Monitorującego POIiŚ.

⁴⁰ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=41. Odpowiedź na pytanie: "A14. Czy z perspektywy Państwa potrzeb i możliwości...".

W przypadku V OP prawie wszyscy respondenci uznali, że okres ten był optymalny. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku IV OP, gdzie nieco ponad 40% badanych oceniło ten okres, jako za krótki (wnioskodawcy Działania 4.1, 4.2 i 5.2), a 50% - jako optymalny.

Wykres 6 Ocena okresu od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „A15. Jak Pan/Pani ocenia okres od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie? Czy był on...?”

Większość badanych (73%) nie stwierdziła problemów z uzyskaniem decyzji administracyjnych / pozwoleń niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie. Wnioskodawcy, którzy spotkali się z trudnościami w tym zakresie wskazali przede wszystkim na problemy w pozyskiwaniu decyzji środowiskowych – postępowania administracyjne z tym związane często się przedłużają, przez co części wnioskodawców nie udaje się dołączyć ich do wniosku o dofinansowanie. W takich przypadkach CUPT - starając się umożliwić tym wnioskodawcom ubieganie się o wsparcie - dopuszczał możliwość dostarczenia decyzji w późniejszym terminie. Ocena takiego wniosku była zawieszana do momentu dostarczenia decyzji środowiskowej. Działania te co prawda wpływały na wydłużenie procesu oceny, jednak wpływ ten nie powinien być oceniany negatywnie⁴¹. Większość wnioskodawców mogłaby zniwelować ten problem, jeśli odpowiednio wcześniej rozpoczęliby starania nad przygotowaniem pełnej dokumentacji konkursowej⁴².

Wnioskodawcy, którzy uznali okres od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru jako zbyt krótki wskazali, że zbyt czasochłonne (w odniesieniu do czasu przeznaczonego na ich zgromadzenie) były takie elementy jak: uzyskanie decyzji środowiskowej, analizy ruchu czy postępowania administracyjne. Zaznaczyć należy, że w IV OP jedynie dwie osoby (wnioskodawcy Działania 4.2) stwierdziły, że okres od ogłoszenia informacji o naborze do jego zamknięcia był zbyt długi.

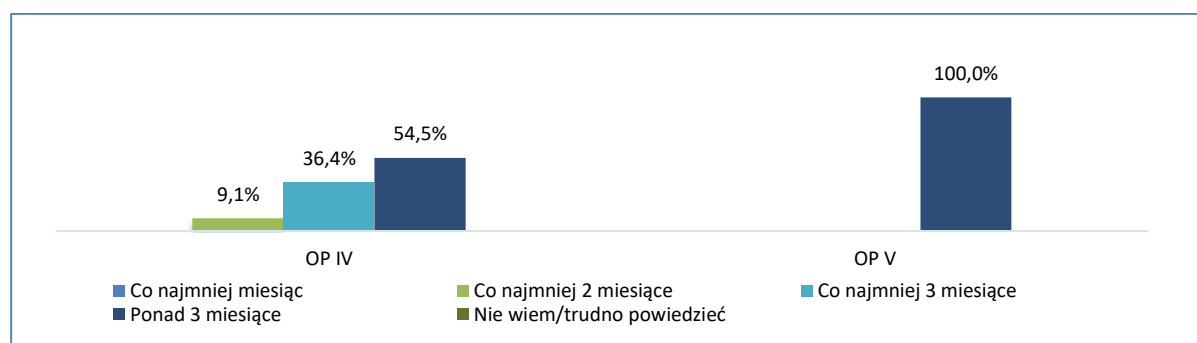
Badani, którzy uznali, że czas był zbyt krótki zaprzeczają jednocześnie temu, by fakt ten miał wpływ na przygotowanie wniosku o dofinansowanie niższej jakości. W tej grupie respondentów, w przypadku V OP wszyscy jednogłośnie opowiedzieli się, że okres od ogłoszenia informacji o naborze do rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie powinien trwać ponad 3 miesiące. W przypadku IV OP sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Co 10 badany wskazał, jako optymalny, okres co najmniej 2 miesięcy. 35% respondentów wskazało na okres co najmniej 3 miesięcy. Natomiast większość (55%) – na okres dłuższy niż 3 miesiące.

⁴¹ IDI z przedstawicielami CUPT.

⁴² IDI z przedstawicielami IZ POIiŚ.

Szczegółowe zestawienie omawianej sytuacji prezentuje poniższy wykres (trzeba jednak mieć na uwadze niską próbę badawczą – nie pozwala to na wyciąganie dalekosiężnych wniosków).

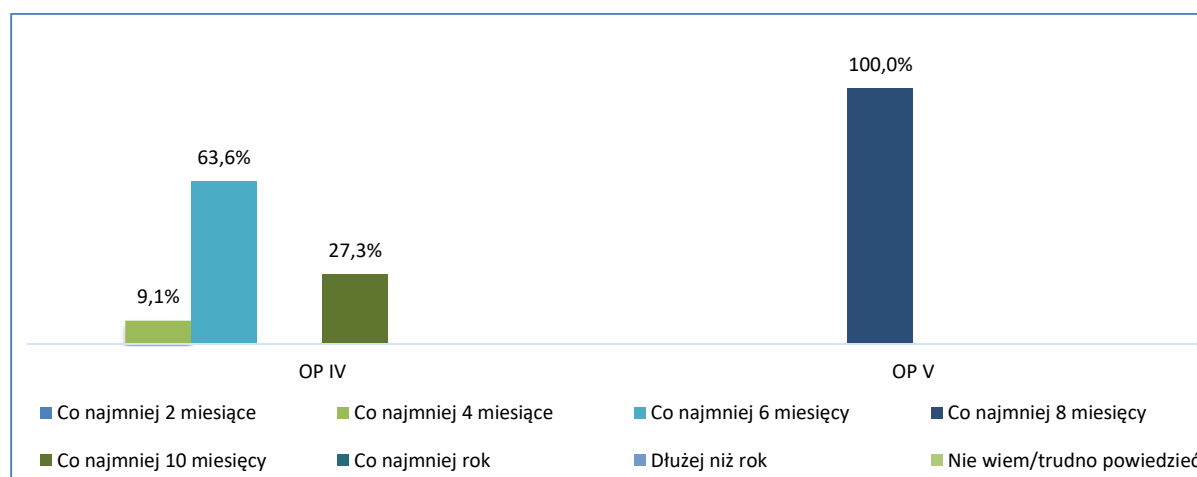
Wykres 7 Opinie na temat długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze do rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=12, Odpowiedź na pytanie: „A19. Ile Pana/Pani zdaniem powinien trwać okres od ogłoszenia informacji o naborze do rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie?”

Dodatkowo, grupa respondentów twierdzących, że okres od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru (biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie) jest za krótki, została dopytana o to, ile w ich opinii powinien trwać ten okres. Wnioskodawcy V OP jednogłośnie wskazali, że okres ten powinien wynosić co najmniej 8 miesięcy. W przypadku IV OP, respondenci wskazywali – jako optymalny - najczęściej okres co najmniej 6 miesięcy lub dłuższy. Szczegółowe zestawienie omawianej sytuacji prezentuje poniższy wykres. Wnioskodawcy potencjalni i nieskuteczni - z którymi przeprowadzone zostały wywiady pogłębione - w większości potwierdzili, że 6-8 miesięcy to wystarczający okres na przygotowanie wniosku pod warunkiem, że w międzyczasie nie zostaną znowelizowane powszechnie obowiązujące przepisy w stopniu, który zmuszałby ich do uzyskania nowych dokumentów, np. decyzji środowiskowych. W przypadku mniej skomplikowanych projektów okres ten mógłby być nawet krótszy⁴³.

Wykres 8 Opinie na temat długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze do zakończenia naboru wniosków o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=12, Odpowiedź na pytanie: „A20. Ile Pana/Pani zdaniem powinien trwać okres od ogłoszenia informacji o naborze do zakończenia naboru wniosków o dofinansowanie?”

⁴³ Wywiady pogłębione z wnioskodawcami, którzy nie otrzymali dofinansowania; Wywiady z potencjalnymi wnioskodawcami.

Całościowa analiza systemu oceny i wyboru projektów

Jak wspomniano na początku rozdziału, system oceny i wyboru projektów powinien być bezstronny, przejrzysty, jawny oraz niedyskryminujący. Elementy te są zapewniane przez konkretne rozwiązania gwarantowane zarówno na poziomie krajowych uwarunkowań prawnych, jak i rozwiązania przyjmowane przez CUPT w poszczególnych naborach.

Dotychczas stosowany przez CUPT proces oceny projektów składał się z jednoetapowej oceny (brak etapu preselekcji) wniosków o dofinansowanie w oparciu o kryteria, na podstawie których tworzy się listę rankingową projektów – tj. projekty zostają uszeregowane zgodnie z uzyskaną liczbą punktów w ocenie merytorycznej I stopnia. Poza kryteriami horyzontalnymi w ramach każdego Działania wyszczególniono dodatkowe kryteria - dopasowane do specyfiki projektów.⁴⁴ Obecność kryteriów zapewniać ma jednakowe podejście do oceny różnych projektów – ich skuteczność została oceniona w dalszej części raportu.

Pozytywnie należy ocenić to, że dokumenty składane przez wnioskodawców w konkursach są wyłączone z dostępu do informacji publicznej na okres trwania naborów zgodnie z art. 37 ust. 6 **Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020**. Ma to na celu zapewnienie sprawnego przebiegu konkursów, który mógłby zostać zdeorganizowany przez liczne wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Co więcej, zapobiega to powielaniu tych samych praktyk proponowanych przez innych wnioskodawców. Dostęp do tych informacji jest możliwy po zamieszczeniu informacji o udzieleniu dofinansowania lub po podpisaniu umowy o dofinansowanie⁴⁵.

Ustawa wdrożeniowa⁴⁶ przewiduje możliwość powołania ekspertów zewnętrznych do udziału w ocenie projektów do dofinansowania. Narzędzie takie wydaje się elementem pozytywnie wpływającym na odbiór procesu oceny i wyboru projektów (pod warunkiem oczywiście, że zewnątrzni eksperci dysponują odpowiednimi kompetencjami merytorycznymi). W przypadku oceny wniosków z III-VI OP POLiŚ nie angażowano dotychczas ekspertów zewnętrznych jako członków KOP - w skład KOP wchodził i wchodzi pracownicy CUPT, którzy ze względu na swoje doświadczenie gwarantują wysoki poziom merytoryczny komisji⁴⁷. Na etapie oceny prowadzone były ewentualnie dodatkowe konsultacje z ekspertami zewnętrznymi w celu pozyskania dodatkowych opinii.

W świetle wyników badań z wnioskodawcami można uznać, że niestosowanie preselekcji oraz niekorzystanie w KOP z pomocy ekspertów zewnętrznych nie przekłada się na negatywne postrzeganie procesu oceny - 85% badanych wnioskodawców ocenia system naboru i oceny wniosków jako jawny, przejrzysty, bezstronny oraz nie dyskryminujący żadnych grup wnioskodawców⁴⁸. Dodatkowo, prawie wszyscy wnioskodawcy wskazali, że system naboru i oceny wniosków zapewnia poufność informacji⁴⁹. Wysoki poziom jawności, przejrzystości i bezstronności systemu naboru i oceny wniosków potwierdzali również rozmówcy wywiadów pogłębionych⁵⁰. Analizy kart ocen wniosków (wyniki omówione bardziej szczegółowo w dalszej części raportu – przy okazji oceny kryteriów wyboru dla poszczególnych OP POLiŚ) wykazały możliwość stosowania różnych sposobów oceny/weryfikacji kryteriów przez członków poszczególnych KOP – dotyczy to przede wszystkim kryteriów miękkich (np. komplementarność, ponadregionalność projektu, zgodność ze strategiami zewnętrznymi, polityki horyzontalne, ograniczanie wpływu na środowisko naturalne). Mając to na uwadze, zaleca się organizowanie

⁴⁴ Na podstawie regulaminów konkursów w ramach III-V OP POLiŚ.

⁴⁵ Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, rozdział 4, pkt. 2.

⁴⁶ Art. 68a ustęp pkt. 1.

⁴⁷ IDI z przedstawicielami IZ POLiŚ.

⁴⁸ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=41. Odpowiedź na pytanie: "C.4. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat systemu naboru i oceny wniosków?".

⁴⁹ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=41. Odpowiedź na pytanie: "C.4. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat systemu naboru i oceny wniosków?".

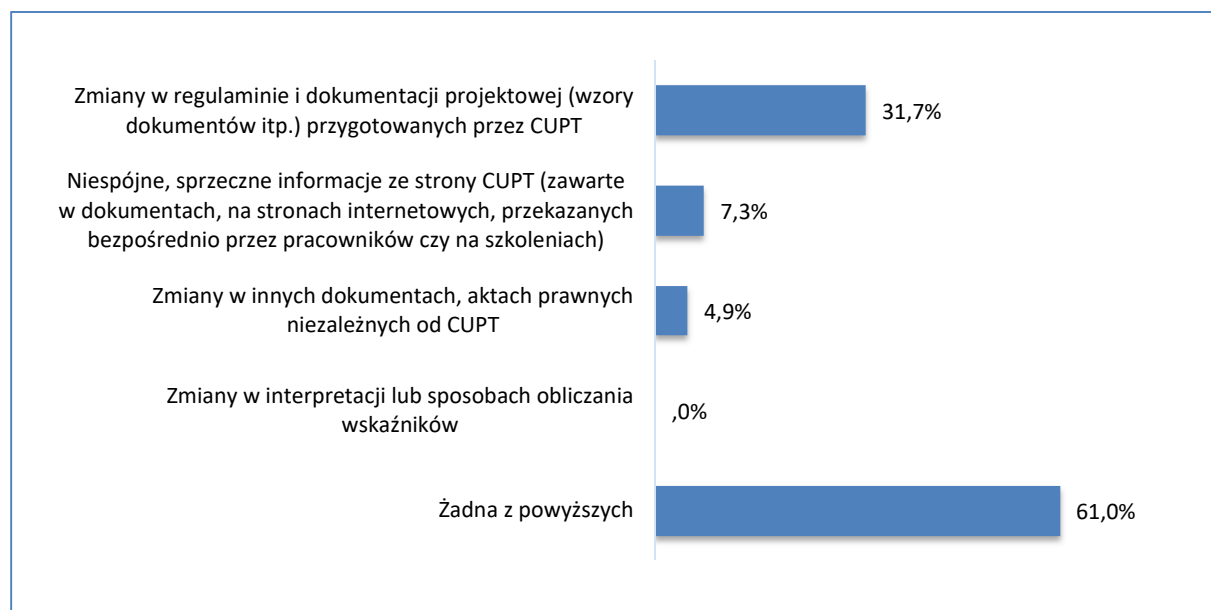
⁵⁰ Wywiady pogłębione z wnioskodawcami, którzy nie otrzymali dofinansowania; Wywiady z potencjalnymi wnioskodawcami.

szkoleń (w formie warsztatów) z udziałem wszystkich osób wchodzących w skład KOP, których celem będzie wypracowanie jednolitych i wspólnych instrukcji oceny takich kryteriów na poziomie całej instytucji.

Stosowany system oceny wniosków zapewnia także wybór projektów wysokiej jakości merytorycznej. Większość respondentów (80%) było zdania, że za pomocą przyjętego systemu naboru i oceny można rzeczywiście wybrać najlepsze projekty. Niecałe 75% było przeciwnych twierdzeniu, że system oceny nie ocenia tych elementów projektu, które świadczą o jego jakości⁵¹. Na podobne wnioski wskazują także analizy prowadzone szczegółowo w poszczególnych osiach priorytetowych (przedstawione w kolejnych rozdziałach raportu).

Wnioskodawcy objęci badaniem zostali poproszeni o wskazanie czynników zewnętrznych wpływających na proces naboru oraz przygotowanie dokumentacji. Jak wskazuje poniższy wykres, 61% badanych uczestniczących w konkursach nie zauważyło pojawienia się jakichkolwiek sytuacji mających wpływ na nabór wniosków. Jednakże niecała 1/3 z nich oznajmiła, że doświadczyli zmian w regulaminie i dokumentacji projektowej (zmieniały się np. wzory dokumentów, itp.) - jednak dla większości zmiany te nie wpłynęły negatywnie na proces przygotowywania dokumentacji. Tylko nieliczni wnioskodawcy spotkali się z występowaniem niespójnych lub sprzecznych informacji np. ze strony CUPT, ale też informacjami zawartymi pomiędzy dokumentami, na stronach internetowych, informacjami przekazanymi bezpośrednio przez pracowników czy na szkoleniach. Trudności rodziły także zmiany w innych dokumentach i aktach prawnych niezależnych od CUPT. Respondenci w większości zaprzeczyli, by sytuacje wyżej wskazane wpłynęły negatywnie na jakość ich projektu. Co więcej, badani ocenili poziom obciążenia (organizacyjnego, administracyjnego, finansowego) powyższych czynników jako średni (ocena 2-3 w skali 1-5).

Wykres 9 Jakie sytuacje mogą wpływać na nabór i ocenę wniosków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=41, Odpowiedź na pytanie: „C1. Czy w trakcie naboru i oceny wniosków zdarzyły się następujące sytuacje?”

Pomimo wyżej wskazanych sytuacji współpraca z CUPT - w obszarze systemu naboru i oceny wniosków - została oceniona bardzo wysoko zarówno przez większość wnioskodawców, którzy wzięli udział w ankiecie CAWI jak

⁵¹ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=41. Odpowiedź na pytanie: "C.5. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat systemu naboru i oceny wniosków?"

i rozmówców wywiadów pogłębionych. Na wysoką przejrzystość systemu wskazali także badani wnioskodawcy – aż dla 70% z nich system naboru i oceny wniosków nie jest skomplikowany⁵².

Jak już wspomniano, w żadnym z konkursów poddanych analizie nie została wykorzystana preselekcja, czyli etapowa ocena wniosków, w ramach której wnioskodawcy mieliby możliwość przedstawienia wstępnych dokumentów umożliwiających im przejście do kolejnego etapu oceny. Brak preselekcji w przypadku analizowanych konkursów można ocenić pozytywnie. Etapowa ocena wniosków wydłuża zwykle czas trwania konkursu i oceny wniosków, co skutkuje opóźnieniami przy podpisywaniu umów o dofinansowanie i późniejsze rozpoczęcie samej realizacji projektów. Biorąc pod uwagę specyfikę projektów w ramach III-VI OP, ich kompleksowość oraz wysoki poziom trudności można założyć, że w trakcie ich realizacji mogłyby wyniknąć opóźnienia, np. związane ze współpracą z wykonawcami, podwykonawcami robót budowlanych - co mogłoby opóźnić zakończenie projektów. Tym samym proces realizacji celów założonych w Ramach Wykonania oraz celów końcowych mógłby być zagrożony – mogłyby pojawić się problemy w osiągnięciu docelowych wartości wskaźników.

Podsumowanie i ocenę całego systemu wyboru projektów z perspektywy wnioskodawcy dobrze obrazuje analiza Journey Map. Co prawda w pierwszej kolejności została wykonana segmentacja wnioskodawców, jednak analiza nie wykazała na tyle zróżnicowanych odpowiedzi wnioskodawców aby istniała konieczność rozdzielania prowadzenia dalszych prac w podziale na te kategorie.⁵³ W następnej kolejności zostały wyznaczone najważniejsze kamienie milowe z perspektywy wnioskodawców.

Etapem rozpoczynającym „podróż” jest etap ogłoszenia naboru wniosków. Był to pierwszy moment zetknięcia się wnioskodawcy z procesem aplikacji. Badania ilościowe oraz jakościowe wskazują na wysoką ocenę działań promocyjnych prowadzonych przez CUPT. Potencjalni beneficjenci dowiadywali się szczegółów o naborach głównie ze strony internetowej, ale także poprzez bezpośredni mailing prowadzony przez CUPT.

Drugim etapem dla wnioskodawcy, po zapoznaniu się z informacjami o naborze, było podjęcie decyzji o składaniu wniosku. Elementem pozytywnie na to wpływającym była łatwość, zrozumiałość oraz kompletność dokumentacji dotyczącej danego naboru. Czynniki negatywnie wpływającymi na złożenie wniosku był brak spełnienia określonych wymogów/kryteriów np. położenie drogi w sieci TEN-T. Należy zwrócić uwagę, że - poza kilkoma przykładami⁵⁴ - kryteria były na tyle precyzyjne, że pozwalały ustalić czy dany projekt spełnia wymagania określone w dokumentacji oraz to, czy możliwe jest ubieganie się o dofinansowanie. Czynnikiem wpływającym na decyzję o aplikowaniu był również potencjał organizacyjny wnioskodawcy (zasoby ludzkie, zasoby wiedzy, zasoby czasowe). Jeżeli wnioskodawca nie posiadał odpowiednich zasobów i nie posiadał środków na zaangażowanie firmy zewnętrznej, zapadała decyzja o braku realizacji projektu. Jak pokazało badanie ilościowe - tylko 15% badanych posiadało potencjał umożliwiający całkowicie samodzielne przygotowanie wniosku⁵⁵.

Kolejnym etapem było opracowanie wniosku i wymaganej dokumentacji. Kluczowy w tej kwestii był poziom zaawansowania przygotowania projektu. Kryteria kładły nacisk na projekty o wyższym poziomie przygotowania, za wyjątkiem Działania 3.2. typ C, gdzie występowała pomoc publiczna, która kładła szczególny nacisk na występowanie efektu zachęty. Decyzja o realizacji projektu następuje po pozytywnej opinii o wniosku o udzielenie pomocy publicznej - co oznacza, że beneficjent może realizować projekt bez zagrożenia

⁵² Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=119. Odpowiedź na pytanie: "C.4. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat systemu naboru i oceny wniosków?".

⁵³ Na brak większego zróżnicowania wpływa fakt niewielkiej liczby dotychczas rozstrzygniętych konkursów.

⁵⁴ Szczegółowo takie przykłady zostały omówione w rozdziałach opisujących kryteria w danych osiach priorytetowych, np. przebieg sieci TEN-T, definicja aglomeracji itp.

⁵⁵ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=119. Odpowiedź na pytanie: „A1. Czy dokumentację projektową opracowali Państwo sami, czy zlecieliście jej opracowanie firmie zewnętrznej/ekspertowi? [dokumentacja projektowa to wniosek o dofinansowanie projektu wraz załącznikami do wniosku o dofinansowanie]”.

niekwalifikowania wydatków objętych wnioskiem o dofinansowanie, który zamierza dopiero złożyć w ramach naboru konkursowego. Na niezłożenie projektu wpływał brak uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych w terminie. Czynnikiem zniechęcającym była konieczność złożenia obszernej dokumentacji projektowej. Odpowiedzi wnioskodawców wskazują również na czynniki wpływające na ułatwienie procesu aplikacji. Po pierwsze wysoko została oceniona instrukcja wypełniania wniosku. Po drugie możliwość zadawania pytań – udzielane odpowiedzi były oceniane relatywnie wysoko. Po trzecie prowadzone szkolenia, w których brali udział wnioskodawcy, również zostały ocenione pozytywnie. Po czwarte badani zgodzili się ze stwierdzeniem, że dokumentacja naboru była dostosowana do specyfiki projektów. Także czas potrzebny na przygotowanie wniosku był najczęściej oceniany jako optymalny - tylko ¼ badanych uznała, że był on zbyt krótki.

Czwartym etapem była ocena wniosku i ewentualne wezwania do uzupełnienia, a także przebieg procedury odwoławczej. W ramach konkursów drogowych w Działaniach: 4.1 i 4.2 wnioskodawcy wnieśli łącznie 20 protestów, z czego 12 podlegało rozpatrzeniu przez instytucję odwoławczą (IZ POIiŚ), a 8 zostało wycofanych przez wnioskodawców wskutek zwiększenia alokacji w konkursach. Protesty najczęściej dotyczyły negatywnej oceny IOK w zakresie spełniania kryteriów dotyczących zapewnienia BRD (posiadania audytów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego), posiadania aktualnej DOŚU oraz prawa do dysponowania gruntem z przeznaczeniem na cele budowlane. Spośród protestów poddanych rozpatrzeniu przez instytucję odwoławczą, 4 zostały uwzględnione - a w ocenie IZ, w tych przypadkach, IOK mogło dokonać pełniejszej oceny. W przypadku protestów, które zostały odrzucone przez instytucję odwoławczą, działania CUPT zostały ocenione jako właściwe, a ocena jako zasadna⁵⁶. Większość badanych wnioskodawców nie zgłaszała zastrzeżeń do postępowania odwoławczego (badani wskazywali, że możliwość wniesienia środków odwoławczych, tj. protestów i skarg do sądów administracyjnych służy ich interesom i zapewnia im rzetelność wyboru projektów). Badani zwracali czasem uwagę na zbyt długi czas oceny projektów oraz relatywnie krótki czas przewidziany na składanie wyjaśnień/ uzupełnień⁵⁷.

Ostatnim etapem był wybór projektu oraz podpisanie umowy. Etap ten nie był już oceniany w ramach badania. Etap aplikacji został oceniony pozytywnie. Należy wskazać na różnego rodzaju ułatwienia, na które zwrócili uwagę wnioskodawcy - np. szkolenia, podręcznik wypełniania wniosku, czy możliwość zadawania pytań. Zidentyfikowane zaś negatywne czynniki należy uznać za charakterystyczne dla realizacji projektów infrastrukturalnych.

Podsumowując, należy ocenić, że zarówno regulaminy jak i ogłoszenia konkursów są czytelne i zrozumiałe, a dane do opracowania dokumentacji łatwo dostępne (przede wszystkim na stronie CUPT oraz portalu Funduszy Europejskich). Dokumenty wymagane do złożenia z wnioskiem o dofinansowanie również można ocenić jako precyzyjne i zrozumiałe. Wszelkie wątpliwości w kwestii ich interpretacji mogły zostać wyjaśnione w wyniku konsultacji z IOK za pośrednictwem bezpośrednich pytań o ich interpretację lub próśb o wskazanie informacji/miejsca, gdzie informacje takie mogą zostać uzyskane. Najwięcej pytań od wnioskodawców dotyczyło dokumentacji, którą należy dołączyć do WoD. W konkursach drogowych (Działanie 4.1 i Działanie 4.2), częściej niż w Działaniach 3.1, 5.1 oraz 5.2, pytania dotyczyły kryteriów. Wnioskodawcy mieli również możliwość zdobycia potrzebnych informacji na temat składania wniosku podczas szkoleń organizowanych przez CUPT. Przydatnym narzędziem były również instrukcje wypełniania wniosków, z których skorzystała duża część wnioskodawców. Działania informacyjne prowadzone przez CUPT można zatem uznać za zadowalające i w większości skuteczne.

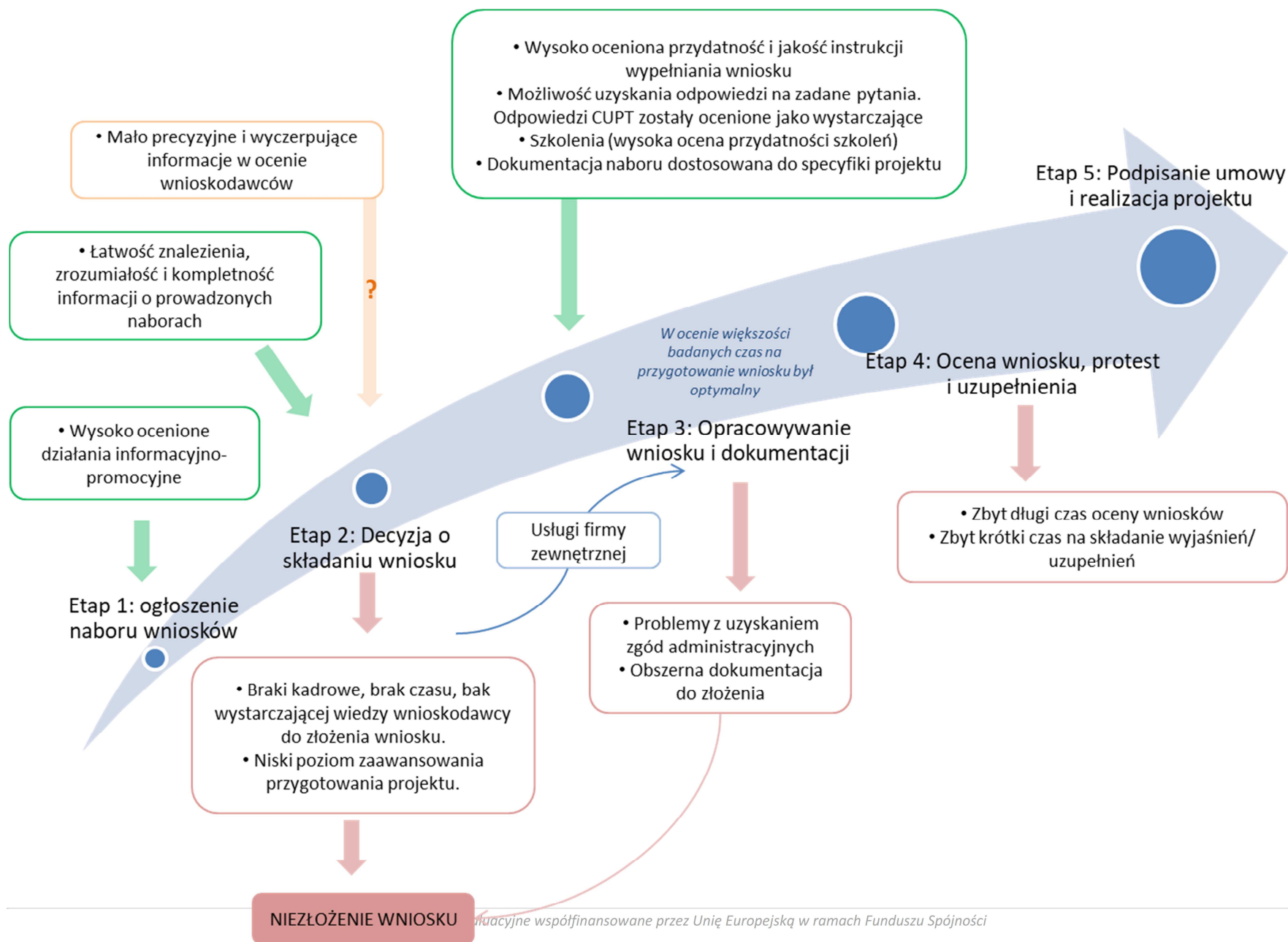
⁵⁶ Na podstawie analizy dokumentów w procedurach odwoławczych (konkursy w ramach Działania 4.1 i 4.2).

⁵⁷ Badanie CAWI z wnioskodawcami, n=119. Odpowiedź na pytanie: A26. „Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat procesu odwoławczego?”.

Zakres dokumentów wymaganych w konkursach przeprowadzanych w ramach POIiŚ jest bardzo duży, jednak nie odbiega on zbytnio od innych programów operacyjnych. Konkursy infrastrukturalne (realizowane w ramach Działania 3.2, 5.1 oraz 5.2) wymagały złożenia większej liczby dokumentów do wniosku niż konkursy taborowe, jednak jest to zrozumiałe ze względu na ich bardziej kompleksowy charakter. Zakres i formę dokumentów należy uznać jednak za odpowiedni – nieduża liczba oświadczeń pozytywnie może przełożyć się na brak problemów realizacyjnych. Sprawna realizacja projektów przyczyni się natomiast do osiągnięcia wskaźników założonych w Ramach Wykonania. Terminy naborów można ocenić jako dopasowane do potrzeb i możliwości wnioskodawców, biorąc pod uwagę m.in. konieczność przygotowania wymaganych dokumentów oraz inne obciążenia wnioskodawców wynikające ze specyfiki branży. W przypadku konkursu w ramach Działania 3.2 przewidziano także okres potrzebny na uwzględnienie nowych przepisów prawa powszechnie obowiązującego w obszarze transportu intermodalnego (projekt rozporządzenia był znany od czerwca 2017 r., ogłoszenie dokumentu nastąpiło 7 grudnia 2017 r., a koniec terminu naboru wniosków w ramach ww. konkursu został przewidziany na 15 grudnia 2017 r.).

Rozwiązania przyjęte w obszarze systemu naboru i oceny projektów okazały się odpowiednie. Właściwy proces oceny wniosków został zagwarantowany m.in. przez merytorycznie przygotowanych członków KOP, która to składa się wyłącznie z pracowników CUPT działających na podstawie wytycznych dot. procesu wyboru projektów zawartych w dokumentach strategicznych⁵⁸. System został ogólnie oceniony pozytywnie ze względu na jego przejrzystość, bezstronność, transparentność i sprawiedliwość. W celu dalszego doskonalenia systemu oceny zaleca się organizowanie szkoleń (w formie warsztatów) z udziałem wszystkich osób wchodzących w skład KOP, których celem będzie wypracowanie jednolitych i wspólnych instrukcji oceny kryteriów miękkich (np. komplementarność, ponadregionalność projektu, zgodność ze strategiami zewnętrznymi, polityki horyzontalne, ograniczanie wpływu na środowisko naturalne) na poziomie całej instytucji.

⁵⁸ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 oraz System oceny i wyboru projektów w ramach POIiŚ 2014-2020 (załącznik nr 6 do SzOOP POIiŚ 2014-2020).



5.2. Kryteria wyboru projektów

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko projekty oceniane są:

- kryteriami formalnymi - ocena zerojedynkowa, niespełnienie kryterium powoduje wykluczenie projektu z (dalszej) oceny, oraz
- kryteriami merytorycznymi, tj.
 - kryteriami merytorycznymi I stopnia – ocena punktowa (premia w postaci określonej liczby punktów), niespełnienie kryterium nie powoduje wykluczenia projektu z (dalszej) oceny,
 - kryteriami merytorycznymi II stopnia - ocena zerojedynkowa, niespełnienie kryterium skutkuje oceną negatywną projektu.

Poza tym podziałem, obowiązujące kryteria wyboru dzielą się też na horyzontalne oraz sektorowe (tj. przyjęte dla danego Działania/Poddziałania/typu projektu). W tym rozdziale skupiono się na ocenie kryteriów horyzontalnych – zarówno formalnych jak i merytorycznych obowiązujących w momencie podpisania umowy na realizację przedmiotowej ewaluacji (z zastrzeżeniem uwzględniania zmian stanu prawnego w tym zakresie)).

5.2.1. Ogólna analiza kryteriów horyzontalnych

Odpowiedź na pytania:

3. Czy zastosowane kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane, tj.: ich definicja jest precyzyjna i zrozumiała, są poprawne merytorycznie, mierzalne, obiektywne, jednoznaczne dla osób oceniających oraz wnioskodawców?

4. Czy analizowane kryteria wyboru projektów są wewnętrznie spójne?

5. Czy opisy znaczenia kryteriów zostały poprawnie określone?

W niniejszym rozdziale skupiono się na **kryteriach horyzontalnych, wspólnych dla wszystkich osi priorytetowych** POIiŚ 2014-2020. Do tych kryteriów zaliczają się kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia. Analizując kryteria formalne konieczne jest uwzględnienie zmian, jakie wprowadziła nowelizacja ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. „ustawa wdrożeniowa”)⁵⁹. Część z obowiązujących przed nowelizacją kryteriów formalnych została zgrupowana pod nazwą „warunki formalne”. Wprowadzono także rozróżnienie konsekwencji braku uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę w odpowiedzi na wezwanie IOK do uzupełnienia. W przypadku nieuzupełnienia braków w zakresie warunków formalnych i poprawy oczywistych omyłek w wyznaczonym terminie, IOK informuje wnioskodawcę projektu o pozostawieniu wniosku o dofinansowanie bez rozpatrzenia ze wskazaniem przyczyn (bez możliwości wniesienia protestu)⁶⁰. Nieuzupełnienie braków, ale w zakresie kryteriów formalnych, nie skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia – wniosek podlega dalszej ocenie, która może być, przy braku uzupełnienia, negatywna (od takiej oceny jest możliwość złożenia protestu). Łącznie katalog warunków formalnych tworzą następujące elementy:

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw. Ustawa weszła w życie 2 września 2017r.

⁶⁰ Stwierdzenie przez IOK występowania w dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawców braków w zakresie warunków formalnych lub oczywistych omyłek, kwalifikujących się - odpowiednio - do uzupełnienia albo poprawy, dokonywane jest co do zasady podczas weryfikacji formalnej wniosku o dofinansowanie (tzw. „pre-oceny”, która nie jest częścią ani etapem oceny projektów kryteriami wyboru). Niemniej, w zależności od rodzaju braku lub omyłki - ich uzupełnienie albo poprawa może mieć miejsce również w trakcie poszczególnych etapów oceny projektu, przy czym jednak - docelowo - taka identyfikacja powinna następować możliwie najwcześniej podczas całego procesu analizy złożonej dokumentacji aplikacyjnej. Ponadto, IOK musi wówczas podjąć wszelkie działania niezbędne do zachowania zasady równego traktowania wnioskodawców.

- złożenie wniosku w terminie (z zastrzeżeniem, że wniosek o dofinansowanie złożony po terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie pozostawia się bez rozparzenia),
- sporządzenie wniosku na obowiązującym formularzu,
- wypełnienie wniosku w języku polskim,
- kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników,
- podpisanie / parafowanie wniosku przez wnioskodawcę⁶¹.

Przed zmianą ustawy wdrożeniowej **katalog horyzontalnych kryteriów formalnych** obejmował 11 pozycji, do których zaliczały się:

- wniosek złożony w terminie;
- wniosek sporządzono na obowiązującym formularzu;
- wniosek wypełniony jest w języku polskim;
- zgodność z realizacją zasady n+3;
- kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników;
- zgodność z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, „Szczegółowym opisem osi priorytetowych POIiŚ” oraz regulaminem konkursu (w przypadku projektów wybieranych w trybie konkursowym);
- wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie;
- wnioskodawca nie jest przedsiębiorstwem w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa (jeśli dotyczy);
- projekt nie został zakończony przed złożeniem dokumentacji aplikacyjnej;
- projekt nie został usunięty wcześniej z wykazu projektów zidentyfikowanych, stanowiących zał. nr 5 do SzOOP;
- brak podwójnego finansowania.

Do **horyzontalnych kryteriów merytorycznych I stopnia** zaliczają się:

- Ponadregionalność projektu;
- Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB);
- Projekt jest zgodny z lokalnym programem rewitalizacji.

Z kolei do **kryteriów merytorycznych II stopnia** zaliczają się:

- Kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników;
- Spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku;
- Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej;
- Poprawność identyfikacji i przypisania wydatków projektu z punktu widzenia ich kwalifikowalności;
- Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania

⁶¹ Warunek ten nie był wcześniej kryterium formalnym.

POIŚ;

- Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów;
- Wykonalność finansowa projektu; Pomoc publiczna;
- Zgodność projektu z wymaganiami prawa dotyczącego ochrony środowiska;
- Trwałość projektu;
- Zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn;
- Zasada zrównoważonego rozwoju;
- Zdolność do adaptacji do zmian klimatu i reagowania na ryzyko powodziowe (jeśli dotyczy);
- Klauzula delokalizacyjna (jeśli dotyczy).

Ocena powyższych kryteriów jest pozytywna pod kątem ich sformułowania, tzn.: precyzyjności, zrozumiałości, poprawności merytorycznej, mierzalności, obiektywności, jednoznaczności i poprawności ich opisów. Pozytywne opinie na temat tej grupy kryteriów prezentowali często przedstawiciele wnioskodawców, z którymi prowadzono wywiady pogłębione.

Są precyzyjne i jednoznaczne. Ponadto są odwołania do odpowiednich dokumentów, gdzie można doczytać więcej informacji.⁶²

Mimo to, w odniesieniu do kilku kryteriów zidentyfikowano trudności z ich rozumieniem lub wypełnieniem – co szczegółowo opisano poniżej. Relatywnie najmniej zidentyfikowanych problemów w obszarze jakości dotyczy kryteriów formalnych, gdyż nie weryfikują zawartości wniosku pod kątem jakości, a jedynie jego przygotowanie do dalszej oceny. W opinii ewaluatorów obecne warunki oraz kryteria formalne w większości spełniają tak sformułowany cel.

Przykładem kryterium budzącym wątpliwości interpretacyjne jest **Wniosek wypełniony w języku polskim**. W trakcie wywiadów pogłębionych z członkami KOP⁶³ zwracano uwagę, że czasem kryterium to stosowane może być zbyt rygorystycznie przez to, że wprost odnosi się do zapisów ustawy o języku polskim. Teoretycznie rzecz biorąc - wniosek, który zawierałby jakiegokolwiek odwołania obcojęzyczne (bez ich tłumaczenia na język polski) lub niestandardowe skróty wyrazów (stosowanie skrótów wynika z ograniczonej liczby znaków, jaką przewidziano w poszczególnych polach wniosku), mógłby nie spełnić tego konkretnego kryterium. Wątpliwości budzić może także fakt, że opis tego kryterium dotyczy kwestii wykraczających poza stwierdzenie faktu czy wniosek jest napisany w języku polskim, czy też nie. Opis odnosi się bowiem także do oceny zrozumiałości i logiczności wyводу - *Tytuł i opis projektu w jasny i nie budzący wątpliwości sposób powinien obrazować faktyczne zadanie lub realizację pewnego etapu większego przedsięwzięcia, które zostanie w określonych ramach zrealizowane*. Kwestia ta powinna być przedmiotem oceny w ramach osobnego kryterium, tak by nie oceniać jednocześnie dwóch różnych zagadnień. Z uwagi na fakt, że z tak opisanego kryterium zrezygnowano w wyniku aktualizacji zestawu kryteriów (po nowelizacji ustawy wdrożeniowej), nie wskazano w tym przypadku żadnych konkretnych zmian. Pozytywnie można zaś ocenić, że kwestia ta (stosowanie języka polskiego we wniosku) będzie analizowana jako warunek formalny a nie kryterium.

Innym kryterium formalnym budzącym pewne wątpliwości interpretacyjne jest **Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie**. W tym przypadku zidentyfikowano brak w opisie dokładnego rozumienia określenia „orzeczenie zakazu dostępu” – nie jest do końca jasne co w sytuacji, gdy w okresie

⁶² Wywiad pogłębiony z wnioskodawcą, który nie otrzymał dofinansowania.

⁶³ IDI z przedstawicielem CUPT.

składania wniosku jest procedowane odwołanie od takiej decyzji/wyroku, czyli zakaz jest jeszcze nieprawomocny. Słabością opisu kryterium jest też brak precyzyjnej terminologii – w przypadku ustawy o finansach publicznych wskazanej w lit a) jest mowa o „okresie wykluczenia” a nie o zakazie dostępu, jedynie w ustawie wskazanej w lit b)⁶⁴ jest mowa o takim zakazie wydawanym przez sąd. Dodatkowo w ustawie o finansach publicznych wskazano, że okres wykluczenia trwa do 3 lat – w opisie kryterium nie wskazano zaś czy spełni je podmiot, wobec którego „zakaz dostępu” był orzeczony np. 4 lata temu.⁶⁵ Mając na uwadze wymienione wątpliwości, **zasadne wydaje się doprecyzowanie opisu kryterium poprzez wskazanie, jak traktowani będą wnioskodawcy, wobec których nie orzeczono jeszcze prawomocnego zakazu lub wobec których zakaz taki wydano wcześniej niż 3 lata licząc wstecz od daty składania wniosku.**

Największym problemem dla wnioskodawców (co szerzej opisano we wcześniejszym rozdziale) było **skompletowanie dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników** - przede wszystkim pozyskanie DOŚU w odpowiednim terminie (tj. przed końcem naboru wniosków)⁶⁶. Nierzadko zdarzały się sytuacje uzupełnienia DOŚU na etapie oceny formalnej (najczęściej wymogiem było jednak posiadanie decyzji aktualnej na dzień składania wniosku a nie uzupełnienia⁶⁷). W toku badania zidentyfikowano jednak przypadek, kiedy to pozwolono (dopuszczał to zapis regulaminu konkursu) wnioskodawcy na złożenie DOŚU z datą późniejszą niż data zakończenia naboru, ale przed dniem wynikającym z wezwania do uzupełnienia⁶⁸. Warunkiem było jednak wykazanie przez wnioskodawcę, że dołożył wszelkich starań, by taką decyzję uzyskać w terminie (np. złożył poprawny wniosek z odpowiednim wyprzedzeniem), a powody jej nieuzyskania były wyłącznie po stronie organu wydającego decyzję⁶⁹.

Mając na uwadze skalę problemów związanych z pozyskiwaniem decyzji administracyjnych (m.in. DOŚU czy decyzji o pozwoleniu na budowę) **warto rozważyć dopuszczenie (zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym) możliwości uzupełniania (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) decyzji administracyjnych z datą po zakończeniu naboru, ale nie późniejszą niż wynikałoby to z wezwania IOK do złożenia uzupełnienia.** Zmiana taka mogłaby być wprowadzona dopiero w kolejnej perspektywie finansowej (POIIŚ 2020+) – w obecnej perspektywie rozwiązanie takie nie jest uzasadnione z uwagi na to, że każdy kolejny nabór powinien już przede wszystkim premiować stopień gotowości projektów do realizacji⁷⁰, a proponowane rozwiązanie mogłoby to utrudnić⁷¹. Warunkiem obligatoryjnym - jaki musiałyby spełnić wnioskodawca (w celu skorzystania z takiego rozwiązania) powinno być wykazanie wraz z uzupełnieniem dokumentu, że jego niepozyskanie wcześniej nie było spowodowane jego zaniedbaniem, a np. przeciągającą się procedurą po stronie odpowiedniego organu administracji publicznej (konieczne byłoby zatem udowodnienie złożenia z odpowiednim wyprzedzeniem⁷² kompletnego wniosku o wydanie stosownej decyzji. Wnioskodawca powinien wykazać także, że nie był wzywany przez stosowny organ do uzupełnienia wniosku⁷³ oraz, że organ wszczął już postępowanie o wydanie decyzji). Przeprowadzona analiza protestów składanych przez wnioskodawców

⁶⁴ Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2012 poz. 769).

⁶⁵ Wywiad ekspercki.

⁶⁶ Wniosek taki potwierdza chociażby analiza kart ocen projektów oraz wywiady pogłębione z wnioskodawcami.

⁶⁷ Kwestie te opisane są w Regulaminach Konkursu.

⁶⁸ Zgodnie z § 5 ust/ 9 Regulaminu konkursu: W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest przedłożenie wymaganego dokumentu/załącznika do wniosku o dofinansowanie, uzyskanego po dniu zakończenia składania wniosków, o ile dokument jest uzyskiwany od innego organu, a wnioskodawca dołożył należytej staranności występując odpowiednio wcześniej o jego uzyskanie i z przyczyn niezależnych nie otrzymał go na czas (np. z powodu beczynności organu).

⁶⁹ IDI z przedstawicielem CUPT.

⁷⁰ W celu zapewnienia realizacji tych projektów w określonych ramach czasowych, tak by wnioskodawcy zakończyli inwestycje w okresie kwalifikowalności wydatków.

⁷¹ Rozwiązanie takie można wdrożyć przede wszystkim w przypadku naborów ogłaszanych na początku perspektywy finansowej – w innym wypadku mogłoby ono zagrozić realizacji celów szczegółowych poszczególnych OP POIIŚ.

⁷² W zależności od tego, ile dni dany organ ma na wydanie stosownej decyzji.

⁷³ Byłoby to gwarancją tego, że wnioskodawca złożył kompletny i prawidłowy wniosek o wydanie decyzji administracyjnej.

wskazała, że zdarzyły się sytuacje nieuznawania przez IOK dokumentów przedstawianych z datą późniejszą – powodem było niespełnienie wszystkich przesłanek, jakie zostały opisane w Regulaminie konkursu. Wskazywać to może na to, że wnioskodawcy mieli problem z praktycznym stosowaniem takiej możliwości – dlatego też **wprowadzenie proponowanego rozwiązania w przyszłości musi łączyć się z odpowiednimi działaniami informacyjnymi (np. w postaci odpowiednich zapisów w instrukcji, wprowadzenia dodatkowego elementu szkoleń) wobec wnioskodawców. Działania takie powinny wskazywać na to, że możliwość taka może być stosowana tylko w ściśle określonych sytuacjach, a ciężar udowodnienia spełnienia wszystkich przesłanek spoczywa w całości na wnioskodawcy. Przyjmując takie rozwiązanie ważne będzie także doprecyzowanie użytych sformułowań „należyta staranność”, „przyczyny niezależne”.**

Przed zmianą ustawy wdrożeniowej dwukrotnie badana była **kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników** – raz na etapie formalnym, drugi raz na ocenie merytorycznej II stopnia. W wyniku zmian w ustawie wdrożeniowej, kwestia kompletności dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników weryfikowana będzie na etapie tzw. „pre-oceny” w oparciu o warunek formalny sformułowany analogicznie jak przed zmianą ustawy.

Zdaniem przedstawicieli IZ POIiŚ rozwiązanie dwukrotnej analizy kompletności dokumentacji nie powinno być oceniane negatywnie. Osoby oceniające wskazują, że kryterium to zostało powielone na wypadek, gdyby na etapie oceny merytorycznej okazało się, że do wniosku konieczne są dodatkowe załączniki ponad te, które są wprost wymienione w regulaminie (o których np. na ocenie formalnej nie można było wiedzieć). Dzięki takiemu rozwiązaniu, możliwe jest albo wezwanie wnioskodawcy do kolejnego uzupełnienia (można wtedy prosić o inne dokumenty lub uszczegółowienie dokumentów dotychczas złożonych np. na etapie formalnym), albo dokonanie negatywnej oceny wniosku.

Niektóre IP obawiały się na etapie oceny merytorycznej II stopnia oceniać projekt negatywnie z powodu niespełniania kryterium formalnego. Być może z tego powodu powielono tak sformułowane kryterium formalne - by również na etapie oceny merytorycznej II stopnia można było, z tego samego powodu, ocenić wniosek negatywnie.⁷⁴

Formalnie przeglądając wniosek, możemy nie wchodzić w zagadnienia merytoryczne. Na przykład: na merytorycznej ocenie okazuje się, że beneficjent (bo dopiero z treści wniosku to wynika) musiał dołączyć jakiś dokument i sprawdzamy wtedy czy to zrobił (...) na ocenie formalnej weryfikuje się tylko wymogi formalne – czy np. jest DOŚU załączona, ale nie to, czy obejmuje faktycznie cały wymagany zakres projektu opisany we wniosku.⁷⁵

Warto dodać, że dwukrotna ocena tego samego kryterium nie jest problemem w sytuacji, gdy ocena jest jednoetapowa (tj. wtedy, gdy nie przewidziano etapu preselekcji – tylko wtedy można byłoby twierdzić, że ma miejsce dwukrotna ocena tego samego kryterium)⁷⁶. Zdaniem rozmówców, analiza tego kryterium na etapie formalnym i merytorycznym może być też świadomym działaniem związanym z tym, że nierzadko inne osoby weryfikują kwestie formalne (np. przedstawiciele IOK), a inne osoby kwestie merytoryczne (np. eksperci zewnętrzni względem IOK). W takich przypadkach konieczne jest zapewnienie osobom oceniającym merytorycznie wniosek możliwości zweryfikowania, czy przedstawione załączniki są kompletne biorąc pod uwagę zakres i treść projektu⁷⁷. Sytuacja taka nie dotyczy jednak oceny wniosków dokonywanej przez CUPT. Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą CUPT - Dyrektor jednostki lub departamentu powołuje KOP wyznaczając jego

⁷⁴ IDI z przedstawicielem IZ POIiŚ.

⁷⁵ IDI z przedstawicielem CUPT.

⁷⁶ IDI z przedstawicielem CUPT.

⁷⁷ IDI z przedstawicielem CUPT.

Przewodniczącego oraz sekretarza (sam jednak nie pełni takiej funkcji⁷⁸). Dodatkowo, w obecnej perspektywie finansowej, CUPT nie angażował, jako członków KOP, ekspertów zewnętrznych – w związku z czym osoby wyznaczone do oceny formalnej wniosku dokonują również jego oceny merytorycznej II stopnia. **Mając to wszystko na uwadze, nie wydaje się zasadne rezygnowanie z tak sformułowanego obecnie warunku formalnego i kryterium merytorycznego.**

W toku badania zidentyfikowano negatywne opinie części rozmówców co do zasadności oceniania **zgodności projektów z wymaganiami ochrony środowiska**. Zdaniem badanych, kryterium to można wyeliminować w przypadkach, gdy obowiązkiem wnioskodawcy jest dołączenie do wniosku DOŚU⁷⁹ – element ten gwarantuje już, że projekt będzie z takimi wymaganiami zgodny.

Ocenie podlegają przepisy prawa, które RDOŚ (lub inny organ) weryfikował już na potrzeby wydania DOŚU.⁸⁰

W opinii ewaluatora, **zasadne jest jednak zachowanie obu elementów/kryteriów** (zgodność z wymaganiami środowiskowymi oraz dołączenie DOŚU). W sytuacji bowiem, kiedy zakres inwestycji określony we wniosku odbiega od tego, którego dotyczyła prowadzona wcześniej - przez właściwe organy – ocena środowiskowa (np. wnioskodawca rozszerzył projekt o dodatkowe elementy), członkowie KOP mogliby mieć problem z weryfikacją takich przypadków.

W przypadku kryterium **Ponadregionalność projektu** wydaje się nie do końca zrozumiałe, co oznacza stwierdzenie „przedsięwzięcie wynika ze strategii ponadregionalnej”. Zdaniem eksperta oceniającego to kryterium na potrzeby niniejszego badania⁸¹ nie wiadomo, czy chodzi tu o to, że projekt ma się wpisywać w cele/kierunki działań, czy może w inne elementy strategii. Użycie słowa „wynika” wskazywać by mogło wręcz, że chodzi tylko o projekty wymienione wprost w tych strategiach z nazwy – podczas gdy w strategiach najczęściej brak jest konkretnych projektów/list inwestycji. W tym przypadku **zaleca się dookreślenie opisu kryterium np. poprzez wskazanie, że „projekt wpisuje się w cele/działania strategii”**. Z uwagi na horyzontalny charakter kryterium, zmiana taka objęłaby wszystkie osie priorytetowe POIiŚ – dlatego też **przed wprowadzeniem zmiany warto przeprowadzić konsultacje w tym zakresie ze wszystkimi IP działającymi w ramach POIiŚ 2014-2020**. Inną kwestią jest też to, czy kryterium tak istotne dla POIiŚ nie powinno być kryterium dostępowym: formalnym lub merytorycznym II stopnia.

W podobnym tonie kryterium to oceniono w innym badaniu kryteriów wyboru POIiŚ 2014-2020, wskazując, że „kryterium **Ponadregionalność projektu** jest w niedostatecznym stopniu trafne jako kryterium merytoryczne I stopnia, ponieważ odnosi się do kwestii formalnych. Co do zasady projekty realizowane w ramach POIiŚ powinny posiadać wymiar ponadregionalny”⁸². Potwierdzają to eksperci (uczestnicy wywiadów eksperckich) – ich zdaniem spełnienie tego kryterium przez wnioskodawców POIiŚ nie powinno nastroczać trudności. Jednocześnie analiza kart ocen projektów wskazuje, że dofinansowanie otrzymywały projekty, które za to konkretne kryterium dostały 0 punktów (aczkolwiek projektów takich jest niewiele). **Warto zastanowić się czy nie powinno to być kryterium merytoryczne II stopnia (oczywiście zachowując zastrzeżenie, że dotyczyłoby to tylko wybranych Działań/Poddziałań Programu)**. Innym rozwiązaniem mogłaby być zmiana nazwy kryterium merytorycznego I stopnia na „skala oddziaływania projektu” – zróżnicowanie liczby punktów w zależności od

⁷⁸ Zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej Dyrektor jednostki nadzoruje pracę KOP przeprowadzającego ocenę - oceny tej jednak nie przeprowadza w ramach składu KOP.

⁷⁹ Taki obowiązek ma miejsce w sytuacji, gdy projekt posiada DOŚU, na etapie której była prowadzona OOŚ (raportu lub streszczenia nietechnicznego). Nie ma zaś takiego obowiązku w przypadku, gdy dla projektu nie musiano pozyskać DOŚU i nie była prowadzona procedura OOŚ z raportem.

⁸⁰ Wywiad ekspercki.

⁸¹ Wywiad ekspercki.

⁸² Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach VIII osi priorytetowej „Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, WYG PSDB, STOS, Warszawa

tego czy projekt ma oddziaływanie regionalne, czy ponadregionalne. Takie rozwiązanie rekomendują też autorzy ewaluacji kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach VIII osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020. Ich zdaniem merytoryczny charakter posiadać mogłoby zaś kryterium "Skala oddziaływania projektu", która może być stopniowalna w zależności od zakresu oddziaływania przedsięwzięcia"⁸³.

Dla wielu interesariuszy (zarówno członków KOP, jak i wnioskodawców) problemowym kryterium jest **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)**⁸⁴, za które można otrzymać maksymalnie 2 punkty. Kryterium wynika z wytycznych KE. Analiza kart ocen projektów wykazała, że za kryterium najczęściej przyznawano 1 punkt (tylko w kilku przypadkach projekty dostawały 2 punkty – np. projekty miasta Gdynia). Ciekawe jest też to, że w ramach Działania 6.1 zdecydowana większość projektów otrzymała 0 punktów – sugeruje to, że ocena tego kryterium mogła zależeć, albo od różnego podejścia poszczególnych członków KOP, albo od wypracowanego przez nich wspólnego stanowiska w odniesieniu do weryfikacji kryterium (co należałoby oceniać pozytywnie).

*Kryterium dość płynne, bo można np. z południa Polski podciągnąć projekt, który jest przy autostradzie A1, która jest budowana i można przyjąć, że łączy się to ze Strategią Morza Bałtyckiego, bo dany ośrodek jest dzięki temu połączony z Morzem Bałtyckim - jest możliwość transportu towaru i jest to Strategia Morza Bałtyckiego. Trudno ocenić, czy ono jest zasadne, czy nie. Może być tak, że wielu beneficjentom może pomóc. Może wpływać na punktację. Zawsze ten jeden punkt więcej może spowodować, że beneficjent będzie miał dofinansowanie.*⁸⁵

Zdaniem niektórych osób weryfikujących projekty⁸⁶, kryterium powinno być stosowane możliwie szeroko, tak by nie różnicowało ono ocenianych wniosków. **Zaleca się wypracowanie jednej, wspólnej dla wszystkich członków KOP, instrukcji oceny tego konkretnego kryterium – dzięki czemu zapewni się jednolite podejście w ocenie na poziomie całej instytucji.** Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przeniesienie tego kryterium na inny etap oceny – np. ocenę merytoryczną II stopnia⁸⁷ – istnieje jednak ryzyko, że część projektów nie wykazująca się zgodnością ze Strategią, mogłaby nie przejść pozytywnie weryfikacji.

Trudności (zarówno dla wnioskodawców, jak i osób oceniających) sprawiają też kryteria dotyczące polityk horyzontalnych: **zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn; zasada zrównoważonego rozwoju; zdolność do adaptacji do zmian klimatu i reagowania na ryzyko powodziowe.** Kryteria te są niezbędne z uwagi na cele wyznaczone przez KE, jednakże zdaniem przedstawicieli KOP, ich weryfikacja nie jest prosta – bardzo dużo zależy tak naprawdę od tego, co we wnioskach wpiszą ich autorzy. Zdaniem niektórych osób oceniających, zasadne byłoby zwiększenie nacisku na ocenę tego, czy proponowane rozwiązania w wybranych typach projektów (np. projekty zawierające elementy infrastruktury, z której korzystać ma ogół społeczeństwa – dworce, przystanki, drogi, tabor szynowy) faktycznie będą odpowiadały na potrzeby osób z niepełnosprawnością i z ograniczonymi możliwościami poruszania się. Jednym z możliwych rozwiązań mogłoby być wymaganie od wnioskodawców (tylko w ściśle określonych typach projektów) przedstawiania opinii, dotyczących proponowanych w projekcie rozwiązań, ze strony organizacji zajmujących się problemem dostępu infrastruktury dla osób z niepełnosprawnościami⁸⁸. Słabą stroną takiego rozwiązania byłoby istotne zwiększenie obciążeń po stronie wnioskodawców oraz wydłużenie czasu przygotowywania wniosków, co z pewnością spotkałoby się z negatywną oceną i oporem ze strony projektodawców. **Zasadne**

⁸³ Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach VIII osi priorytetowej „Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, WYG PSDB, STOS, Warszawa

⁸⁴ Kryterium to dotyczy nie tylko miast/regionów Polski bezpośrednio graniczących z morzem, ale całego obszaru Polski.

⁸⁵ IDI z przedstawicielem CUPT.

⁸⁶ IDI z przedstawicielem CUPT.

⁸⁷ Z zastrzeżeniem, że kryterium dotyczyłoby tylko wybranych Działania/Poddziałania Programu.

⁸⁸ IDI z przedstawicielem CUPT.

wyduje się jednak dookreślenie opisu kryteriów poprzez wskazanie, jak należy rozumieć pozytywny i neutralny wpływ projektu na poszczególne polityki (jakie elementy powinny być ujęte w projekcie, by wykazać wpływ pozytywny/neutralny). Ważne jest także wskazanie definicji „uniwersalnego projektowania” lub wskazanie dokumentu, gdzie taka definicja się znajduje⁸⁹ oraz doprecyzowanie określenia „racjonalne usprawnienia” – warto w wytycznych/instrukcji dla beneficjentów zwracać uwagę na racjonalność ekonomiczną wdrażanych rozwiązań (tzn. można zakupić tabor w części lub w pełni niskopodłogowy – w obu przypadkach są zupełnie inne koszty takiej inwestycji).⁹⁰

Ważną grupą kryteriów, która jest weryfikowana zarówno na poziomie horyzontalnym, jak i sektorowym są kryteria dotyczące analiz finansowo-ekonomicznych – z uwagi na ich przekrojowy charakter zostały one omówione w tym miejscu. Do tej grupy można zaliczyć horyzontalne kryterium formalne: **Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej** oraz kryterium **Efektywność ekonomiczna**, które jest weryfikowane na dwóch etapach oceny: formalnej (jako kryterium formalne dodatkowe - stosowane w przypadku trybu konkursowego), oraz merytorycznej I (w trybie konkursowym) lub II stopnia (w trybie pozakonkursowym). Podejście to jednak znajduje praktyczne wyjaśnienie i nie jest traktowane przez członków KOP jako niepotrzebne dublowanie się prac.

*Oceniając efektywność ekonomiczną, nie patrzymy na poszczególne kryteria, ale na całość. Wszystkie te kryteria w tym zakresie tworzą zamkniętą całość, która nie wymaga wprowadzania zmian.*⁹¹

Ocena przy pomocy horyzontalnego kryterium formalnego pozwala odrzucić projekty nieposiadające poprawnej analizy finansowej i ekonomicznej (zapobiega zatem dalszej pogłębionej analizie wniosku, który i tak nie spełniałby kluczowych wytycznych). Podobne zastosowanie ma dodatkowe kryterium formalne w przypadku projektów pozakonkursowych. Z kolei ocena kryterium merytorycznym I stopnia punktuje to, jak bardzo dany projekt jest pożądany (pod uwagę brana jest ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji – ERR). Efektywność ekonomiczna jest kryterium punktowanym tylko w przypadku trybu konkursowego – w przypadku projektów pozakonkursowych, jej weryfikacja odbywa się na etapie oceny formalnej oraz merytorycznej II stopnia (konieczne w tym przypadku jest wykazanie dodatkowej wartości wskaźnika ekonomicznej bieżącej wartości netto – ENPV). Sposób oceny tego obszaru wydaje się optymalny. Co więcej - zdaniem przedstawicieli CUPT, waga kryterium efektywności ekonomicznej na ocenie punktowej (w trybie konkursowym) jest w tej chwili optymalna – w przypadku gdyby kryterium to ważyło więcej, mogłoby dochodzić znacznie częściej do przypadków „manipulowania” danymi w celu wykazania możliwie najwyższego poziomu efektywności.

Warto wskazać też na **wprowadzane zmiany w zestawie kryteriów** pod wpływem praktycznych doświadczeń przedstawicieli różnych instytucji odpowiedzialnych za ocenę i wybór inwestycji w ramach POIiŚ. Dobrym przykładem może być tu dodanie kryterium **Brak podwójnego finansowania** - mimo że zdaniem osób zaangażowanych w ocenę projektów transportowych, kwestie mogły być już weryfikowane w ramach horyzontalnego kryterium merytorycznego II stopnia **Poprawność identyfikacji i przypisania wydatków projektu z punktu widzenia ich kwalifikowalności**. W rozmowach wskazywano jednak na zgłaszaną na posiedzeniach KM POIiŚ potrzebę literalnej oceny tej kwestii już na etapie oceny formalnej (najpewniej miało to pełnić rolę swego rodzaju zabezpieczenia się przed dopuszczeniem do dalszej oceny projektu, który takiego kryterium by nie spełnił).

⁸⁹ Wywiad ekspercki

⁹⁰ Więcej na temat kwestii zapewniania przez kryteria wyboru realizowania polityk horyzontalnych przedstawiono w rozdziale 5.2.3.1

⁹¹ IDI z przedstawicielem CUPT.

To jest takie kryterium, bez którego też były wnioski oceniane, bo sprawdzało się zakres rzeczowy. Weryfikowało się to, czy są zgodne wydatki, czy są one kwalifikowalne - a podwójne finansowanie to nie jest nic innego jak kwalifikowalność. Wydatek, który został raz sfinansowany nie może być sfinansowany ponownie. Ale zrobił się szum, bo to nigdzie nie było wprost wpisane - stąd wprowadzono takie kryterium. Dla osoby, która ocenia projekty i weryfikuje wg swojej najlepszej wiedzy, to kryterium do niczego nie jest potrzebne. Ona bez tego kryterium i tak nie puści projektu z podwójnym finansowaniem.⁹²

Podsumowanie

Ocena istniejących kryteriów horyzontalnych (po zmianach wynikających z tzw. ustawy wdrożeniowej) jest pozytywna pod kątem ich sformułowania oraz poprawności znaczenia ich opisów. Pozytywnie oceniono także rozwiązania, w których te same elementy są oceniane z wykorzystaniem podobnego lub nawet tożsamego kryterium na więcej niż jednym etapie oceny (np. kryterium **kompletność dokumentacji aplikacyjnej**). Do kryteriów, w przypadku których zidentyfikowano trudności (pod kątem ich sformułowania, zakresu lub sposobu opisu) zaliczono:

- **Wniosek wypełniony w języku polskim** (kryterium zostało przeniesione do grupy „warunków formalnych” w wyniku zmiany ustawy wdrożeniowej, dokonanej w okresie realizacji przedmiotowego badania);
- **Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie** – z uwagi na brak w opisie dokładnego rozumienia określenia „orzeczenie zakazu dostępu”, nie jest do końca jasne co zrobić w sytuacji, gdy zakaz nie jest jeszcze prawomocny. Słabością opisu kryterium jest także brak precyzyjnej terminologii – w przywołanych ustawach jest mowa o „okresie wykluczenia” lub o „zakazie dostępu” wydawanym przez sąd. W przypadku ustawy o finansach publicznych wskazano, że okres wykluczenia trwa do 3 lat – w opisie kryterium brak zaś informacji, czy kryterium spełni podmiot, wobec którego „zakaz dostępu” był orzeczony np. 4 lata temu. Zasadne wydaje się zatem doprecyzowanie opisu kryterium o wskazane elementy;
- **Kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników** - największym problemem dla wnioskodawców było pozyskanie w terminie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Warto rozważyć w przyszłości (w kolejnej perspektywie finansowej) dopuszczenie możliwości uzupełniania decyzji z datą po zakończeniu naboru, ale nie późniejszą niż wynikałoby to z wezwania IOK do złożenia uzupełnienia (przy spełnieniu ściśle określonych warunków). Wprowadzenie proponowanego rozwiązania musiałoby łączyć się z odpowiednimi działaniami informacyjnymi wobec wnioskodawców (np. w postaci odpowiednich zapisów w instrukcji, wprowadzenia dodatkowego elementu szkoleń). Działania takie powinny wskazywać na to, że możliwość taka może być stosowana tylko w ściśle określonych sytuacjach a ciężar udowodnienia spełnienia wszystkich przesłanek spoczywa w całości na wnioskodawcy. Przyjmując takie rozwiązanie ważne będzie także doprecyzowanie użytych sformułowań „należyta staranność”, „przyczyny niezależne”;
- **Ponadregionalność projektu** – zasadne wydaje się dookreślenie opisu kryterium poprzez wskazanie, że projekt ma wpisywać się w cele działania strategii, a nie z nich wynikać (może to bowiem wprowadzać w błąd). Z uwagi na horyzontalny charakter kryterium, zmiana taka objęłaby wszystkie osie priorytetowe POIiŚ – dlatego też przed wprowadzeniem zmiany warto przeprowadzić konsultacje w tym zakresie ze wszystkimi IP działającymi w ramach POIiŚ 2014-2020;

⁹² IDI z przedstawicielem CUPT.

- **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)** – w przypadku tego kryterium zidentyfikowano niejednorodne podejście w ocenie projektów przez ekspertów oraz problemy wnioskodawców w takim opisanu powiązania swoich projektów z przedmiotową Strategią, aby uzyskać maksymalną liczbę punktów. Zaleca się wypracowanie jednej, wspólnej dla wszystkich członków KOP, instrukcji oceny tego kryterium – dzięki czemu zapewni się jednolite podejście w ocenie na poziomie całej instytucji. W tym zasadne wydaje się prowadzenie szkoleń/warsztatów z udziałem wszystkich członków KOP. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przeniesienie tego kryterium na etap oceny merytorycznej II stopnia – istnieje jednak ryzyko, że część projektów nie otrzymałaby pozytywnej weryfikacji;
- Kryteria dotyczące polityk horyzontalnych: zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn; zasada zrównoważonego rozwoju; zdolność do adaptacji do zmian klimatu i reagowania na ryzyko powodziowe – kryteria zostały ocenione jako mało praktyczne w ocenie projektów transportowych z uwagi na fakt, że ich ocena zależy wyłącznie od opisu przedstawionego we wniosku. Zasadne jest dookreślenie w opisie kryteriów, jak należy rozumieć pozytywny i neutralny wpływ na poszczególne polityki (jakie elementy powinny być ujęte w projekcie, by wykazać wpływ pozytywny/neutralny). Ważne jest też wskazanie definicji „uniwersalnego projektowania” lub wskazanie dokumentu, gdzie taka definicja się znajduje.

5.2.2. Wielowymiarowa analiza kryteriów formalnych i merytorycznych wyboru projektów w III-VI osi priorytetowej POIiŚ

Odpowiedź na pytania:

1. Czy oceniane kryteria wyboru projektów są adekwatne względem celu głównego i celów szczegółowych III-VI osi priorytetowej, a także celów Programu, głównie biorąc pod uwagę: cele Działania, przewidywane wskaźniki ich pomiaru, konieczność realizacji Ram Wykonania, specyfikę branży, przedmiot projektów, charakterystykę beneficjentów? Jeśli nie, to jakich zmian należy dokonać?
2. Czy kryteria pozwalają na całościową ocenę projektu?
3. Czy zastosowane kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane, tj.: ich definicja jest precyzyjna i zrozumiała, są poprawne merytorycznie, mierzalne, obiektywne, jednoznaczne dla osób oceniających oraz wnioskodawców?
4. Czy analizowane kryteria wyboru projektów są wewnętrznie spójne?
5. Czy opisy znaczenia kryteriów zostały poprawnie określone?
10. Czy analizowane kryteria mają realny wpływ na jakość projektu, czy nie weryfikują jedynie poprawności projektu z zasadami logiki i dokumentacją? 11. Czy któreś z analizowanych kryteriów wyboru projektów mogą dyskryminować jakieś grupy potencjalnych beneficjentów?

5.2.2.1. Kryteria dla III osi priorytetowej

Przedmiotem analizy w tym rozdziale są kryteria wyboru projektów przewidziane w ramach III OP POIiŚ 2014-2020 *Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego*.

W ramach osi priorytetowej przewidziano realizację następujących Działań i typów projektów:

- Działanie 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T;
 - Typ projektu: - budowa, przebudowa lub rozbudowa dróg do parametrów dróg ekspresowych i autostrad w sieci TEN-T; - budowa, przebudowa dróg w warszawskim miejskim węźle sieci

- bazowej ujętych w planach pracy korytarzy sieci bazowej TEN-T⁹³;
- Typ projektu: projekty dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci drogowej (4 podtypy)⁹⁴;
 - Typ projektu: poprawa bezpieczeństwa ruchu lotniczego w sieci bazowej TEN-T⁹⁵;
 - Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych;
 - A: Transport morski – typ projektu: inwestycje służące poprawie infrastruktury dostępu do portów od strony morza; inwestycje służące poprawie infrastruktury portowej; inwestycje służące poprawie infrastruktury dostępu do portów od strony lądu; inwestycje ograniczające zanieczyszczenie środowiska przez statki⁹⁶;
 - A: Transport morski – typ projektu: inwestycje dot. poprawy bezpieczeństwa morskiego, poprzez wyposażenie służb ratownictwa morskiego oraz służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żeglugi⁹⁷;
 - A: Transport morski – typ projektu: inwestycje dotyczące budowy i modernizacji systemów łączności i nawigacji oraz systemów oznakowania nawigacyjnego⁹⁸;
 - B: Śródlądowe drogi wodne – typ projektu: liniowe i punktowe inwestycje infrastrukturalne służące poprawie parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych; program wdrażania systemu informacji rzecznej (RIS); inwestycje dotyczące poprawy bezpieczeństwa żeglugi poprzez wyposażenie służb zapewniających bezpieczeństwo żeglugi oraz służb ratowniczych w pływające jednostki specjalistyczne oraz sprzęt⁹⁹;
 - C: Transport intermodalny – typ projektu: budowa lub przebudowa infrastruktury terminali intermodalnych wraz z im dedykowaną infrastrukturą dostępową; zakup lub modernizacja urządzeń niezbędnych do obsługi terminali intermodalnych; zakup lub modernizacja systemów telematycznych i satelitarnych; zakup lub modernizacja taboru kolejowego służącego do przewozów intermodalnych.

Jakość kryteriów

Oceniając jakość kryteriów zwrócono uwagę na to czy kryteria wyboru zostały właściwie sformułowane (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia), czy ich opisy znaczenia zostały poprawnie określone (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia) oraz, czy kryteria w ramach całej OP (ale też w ramach typów projektów) są wewnętrznie spójne. Analizę przeprowadzono wspólnie dla wszystkich analizowanych aspektów – zwracając każdorazowo uwagę na kryteria, w stosunku do których identyfikowano określone trudności i problemy.

⁹³ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi i dodatkowymi merytorycznymi II stopnia

⁹⁴ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi oraz horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia

⁹⁵ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi oraz horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia

⁹⁶ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi i dodatkowymi merytorycznymi II stopnia

⁹⁷ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia

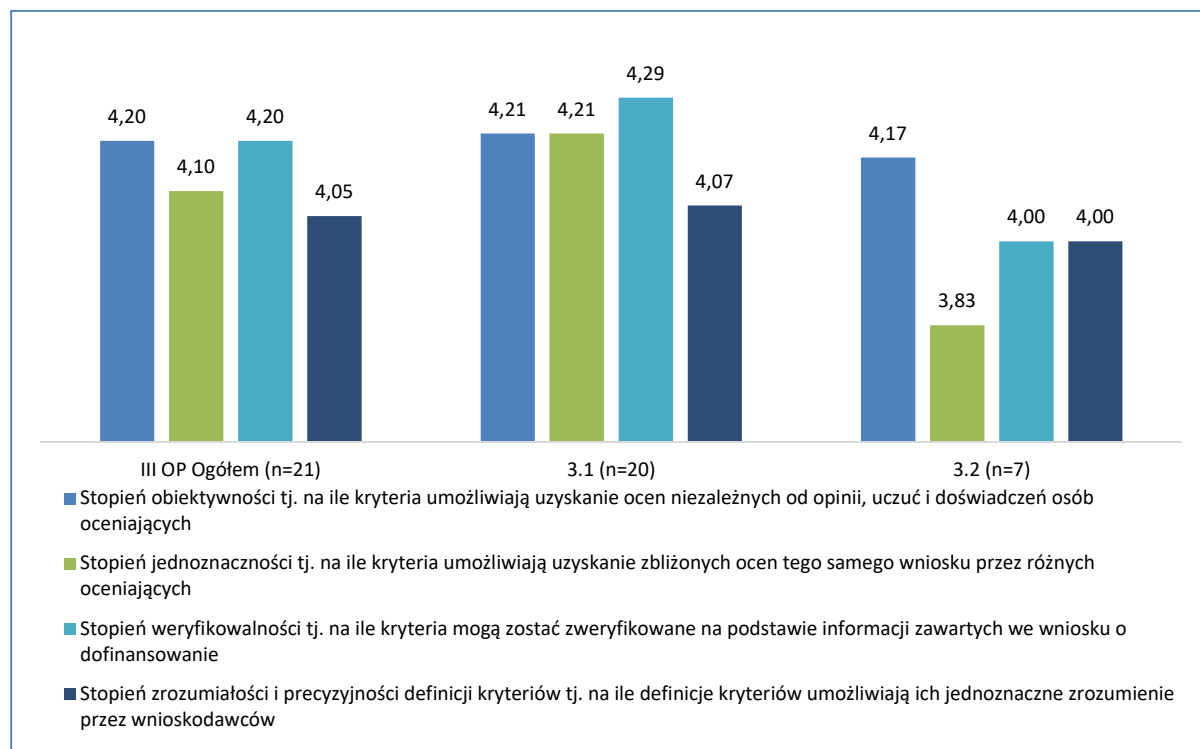
⁹⁸ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia

⁹⁹ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi i dodatkowymi merytorycznymi II stopnia

Kryteria formalne

Przedstawiona ocena dotyczy przede wszystkim dodatkowych kryteriów formalnych. Jak pokazuje poniższy wykres, prezentujący wyniki badania CAWI z wnioskodawcami – kryteria formalne zostały ocenione wysoko biorąc pod uwagę ich obiektywność, jednoznaczność, weryfikowalność czy zrozumiałość i precyzyjność. Nie wskazano kryteriów, które byłyby w tym względzie problematyczne.

Wykres 10 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych



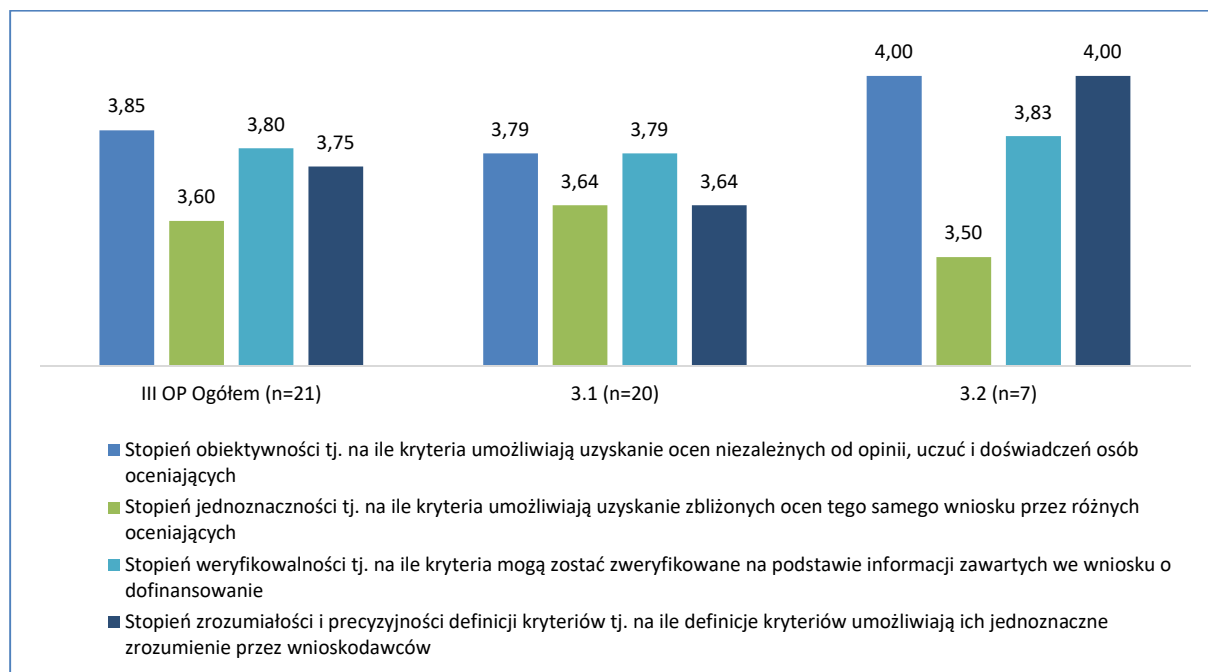
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=21, Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Również przedstawiciele IZ POLiŚ i CUPT oraz eksperci biorący udział w badaniu nie zidentyfikowali wśród formalnych kryteriów takich, które wymagałyby wprowadzenia zmian poprawiających jakość tych kryteriów. Ocenia się, że zmiany wynikające z wprowadzenia tzw. ustawy wdrożeniowej zwiększą jednoznaczność i weryfikowalność tych kryteriów.

Kryteria merytoryczne I stopnia

W przypadku kryteriów merytorycznych I stopnia oceny wystawione przez wnioskodawców poszczególnym aspektom ocenianych kryteriów były nieco niższe (niż w przypadku kryteriów formalnych). Nie oznacza to, że kryteria posiadają jakiegokolwiek braki w tym zakresie. Po prostu są to kryteria o większym stopniu złożoności, opatrzone szerszym opisem - czasami z wykorzystaniem specjalistycznego słownictwa. Nieco gorzej (spośród wszystkich badanych aspektów) oceniona została jednoznaczność kryteriów – wnioskodawcy nie potrafili jednak wskazać konkretnych przykładów kryteriów problemowych w tym zakresie.

Wykres 11 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=21, Odpowiedź na pytanie: „B2. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne I stopnia (ocena na skali punktowej), czyli kryteria dotyczące oceny m.in. stopnia przygotowania przedłożonych projektów oraz ich jakości. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

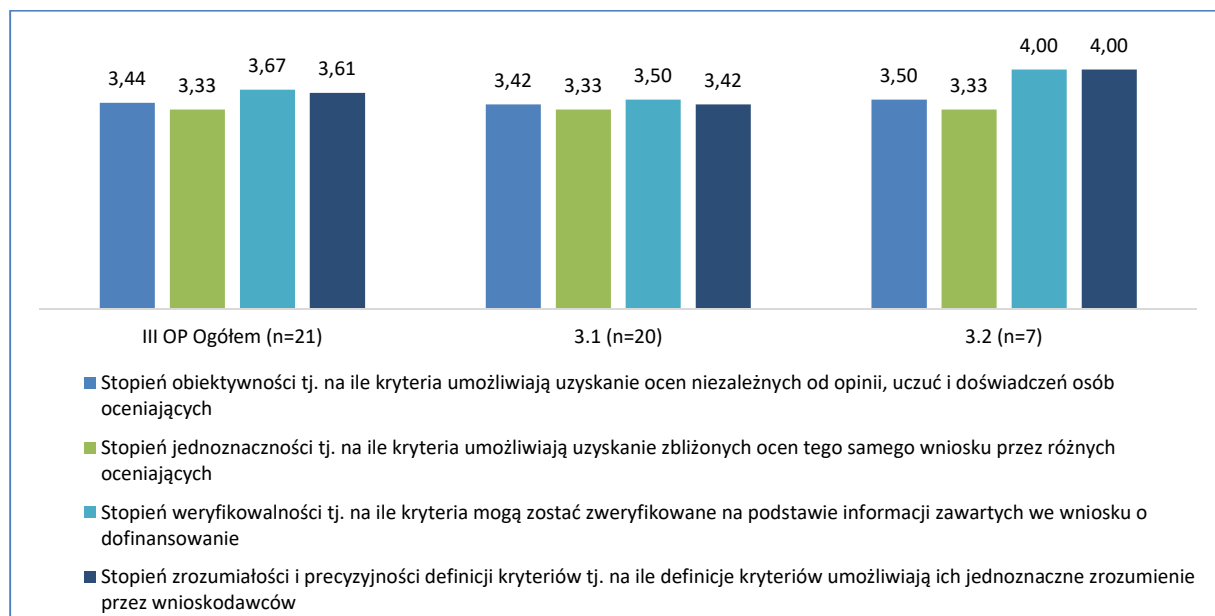
Również przeprowadzone badania jakościowe nie zidentyfikowały braków dotyczących jakości tych kryteriów. Niektórzy eksperci podkreślali tylko problemy ze zróżnicowaniem opisu czy weryfikacji kryterium **Komplementarności** stosowanego w różnych typach projektów w wielu konfiguracjach. Podejście takie jest jednak uzasadnione specyfiką projektów. W wywiadach wskazywano na ryzyko, że nieprecyzyjne określenie tego kryterium może doprowadzić do sytuacji, że wnioskodawcy większość działań będą mogli zaklasyfikować jako komplementarne. Analiza kryteriów w połączeniu z zakresem dotychczas ocenionych projektów pokazuje jednak, że tego typu sytuacje nie mają miejsca. Oceniający projekty dysponują wiedzą i doświadczeniem w zakresie oceny zgodnie z tym kryterium (wiedza ta jest dodatkowo kumulowana wraz z dokonywaniem kolejnych ocen). Kryterium **Komplementarności** jest jednocześnie jednym z tych, które bardzo trudno skwantyfikować i sparametryzować, dlatego wydaje się, że bazowanie na wiedzy i doświadczeniu oceniających wnioski jest w tym przypadku szczególnie istotne. Z uwagi na powyższe, **konieczne jest więc umożliwienie dokonywania wymiany wiedzy między członkami KOP w zakresie dobrych i złych praktyk dot. oceny zgodnie z tym kryterium.**

W trwającym naborze wniosków (Działanie 3.2 - C: Transport intermodalny), analiza pytań zadawanych przez potencjalnych wnioskodawców nie pokazała, że mają oni problemy ze zrozumieniem kryteriów merytorycznych I stopnia (podobnie jak formalnych czy merytorycznych II stopnia). Pojawiły się incydentalne pytania w tym zakresie, na które zostały udzielone precyzyjne odpowiedzi ze strony CUPT.

Kryteria merytoryczne II stopnia

Kryteria merytoryczne II stopnia zostały przez wnioskodawców ocenione zdecydowanie najgorzej spośród wszystkich grup kryteriów. Największe niezrozumienie budzi fakt, że ten etap oceny jest częściowo traktowany jako powtórzenie oceny formalnej. Wśród kryteriów, które w opinii wnioskodawców cechują się najniższym stopniem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności, zrozumiałości i precyzyjności wskazywano przede wszystkim kryteria horyzontalne (np. **Spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku czy Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej**) – omówione we wcześniejszej części raportu.

Wykres 12 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=21, Odpowiedź na pytanie: „B3. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne II stopnia (ocena w formule 0/1), czyli kryteria zgodnie, z którymi dokonuje się ostatecznej oceny wniosków o dofinansowanie. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Skuteczność kryteriów

Kryteria oceny projektów są spójne i wynikają z celów całego POIiŚ jak i celów szczegółowych III OP. W trakcie badań nie zidentyfikowano przykładu kryterium, które rodziłoby wątpliwości w zakresie tego czy przyczynia się ono do oceny projektów w ramach POIiŚ. Kryteria są wewnętrznie spójne i nie wykluczają się nawzajem. Oceniając skuteczność kryteriów należy pamiętać, że wsparcie w ramach III OP jest realizowane głównie poprzez projekty pozakonkursowe (oprócz projektów z Działania 3.2 – C: Transport intermodalny, gdzie trwa pierwszy nabór wniosków w trybie konkursowym, tak więc ocena skuteczności zastosowania kryteriów też nie jest możliwa), których adekwatność względem celów POIiŚ czy strategii rozwojowych została już potwierdzona wcześniej – poprzez ich umieszczenie w WPZ. Eksperti, w trakcie wywiadów pogłębionych, zwracali uwagę na ważność i istotność zastosowanych kryteriów dotyczących stopnia przygotowania inwestycji (mając na uwadze uwarunkowania związane z finansowaniem i wydatkowaniem środków) oraz na kryteria związane z położeniem w sieci bazowej lub kompleksowej TEN-T (w przypadku inwestycji drogowych).

Z uwagi na pozakonkursowy tryb trudno też ocenić wpływ kryteriów na jakość projektów. Pojawiały się jednak horyzontalne opinie (m.in. ekspertów czy przedstawicieli IZ i CUPT), że – w przypadku projektów pozakonkursowych – stosowanie kryteriów wpływać powinno pozytywnie na ich jakość (w tym jakość przygotowanej dokumentacji projektowej). Stosowanie kryteriów stanowi więc nie tylko mechanizm oceny (co prawda o nieco zmniejszonym znaczeniu z uwagi na tryb pozakonkursowy), ale również mechanizm motywacyjny dla wnioskodawców.

Analiza walidacyjna wykazała, że nie da się zidentyfikować kryterium, które w jakiś szczególny sposób przyczyniałoby się do wyboru projektów realizujących w sposób ponadprzeciętny wskaźniki określone dla osi priorytetowej. Należy więc uznać, że zastosowanie kompletu kryteriów przyczynia się w sposób bezpośredni do realizacji wskaźników. Warto pamiętać, że w ramach III OP realizowane są projekty horyzontalne i ogólnokrajowe, które w oczywisty sposób przyczyniają się do poprawy wskaźników w danym obszarze (uzupełnianie sieci dróg ekspresowych i autostrad zawsze przełoży się na *Skrócenie średniego czasu przejazdu drogowego pomiędzy 18 ośrodkami wojewódzkimi* czy *Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej (WDDT*

II) *syntetyczny*. Można oczywiście wskazać takie kryteria, które pozostają w ścisłym związku z realizowanym wskaźnikiem – w przypadku projektów intermodalnych kryterium merytoryczne I stopnia **Wielkość pracy przewozowej, która dzięki projektowi zostanie przełożona z dróg na inne gałęzie transportu** pozostaje w ścisłym związku ze wskaźnikiem rezultatu *Praca przewozowa w transporcie intermodalnym*. Ze względu na brak projektów tego typu (trwa nabór wniosków) trudno jednak oceniać siłę tego związku. Warto również pamiętać – co podkreślali przedstawiciele IZ i CUPT – że kryteria nie powinny być tworzone mając na uwadze wyłącznie realizację wskaźników. Realizacja wskaźników jest naturalnym następstwem prawidłowej logiki interwencji publicznej (określonej przez cele, Działania i kryteria), która to - w przypadku III OP - została zachowana.

W toku realizacji badania nie zostały zidentyfikowane kryteria, których zastosowanie jest tylko pozorne lub nie ma związku z realizacją celów POIiŚ. Nie może też być mowy o dyskryminacji jakiegoś typu potencjalnych beneficjentów – nie wskazywali na to wnioskodawcy, eksperci, przedstawiciele IZ czy CUPT oraz nie stwierdzono takiego zjawiska w prowadzonych analizach. Katalog potencjalnych beneficjentów jest co prawda wąski i sektorowy, ale z drugiej strony wyczerpujący i poprawny.

Dobre praktyki w zakresie kryteriów wyboru stosowanych w ramach RPO

Analiza benchmarkingowa kryteriów przeprowadzona w odniesieniu do analogicznych kryteriów wykorzystywanych w ramach RPO wykazała co prawda istnienie ciekawych rozwiązań (wskazanych np. w kolejnym rozdziale – w zakresie transportu drogowego). Nie można ich jednak w żaden sposób wykorzystać w III OP ze względu na ponadregionalny charakter projektów. Można by oczywiście poszukiwać rozwiązań w zakresie doprecyzowania czy zmiany opisów kryteriów, ale również w tym zakresie nie stwierdzono interesujących rozwiązań. Jedynym ciekawym przykładem wydaje się podejście wobec zasady zrównoważonego rozwoju (zaproponowane w ramach RPO województwa opolskiego), zakładające wykorzystanie elementów podlegających recyklingowi w ramach realizowanej inwestycji drogowej. Wydaje się jednak, że w przypadku dróg sieci TEN-T zastosowanie tego kryterium nie jest w żaden sposób możliwe. Można ewentualnie uzupełnić opis horyzontalnego kryterium merytorycznego II stopnia **Zasada zrównoważonego rozwoju**, poprzez wskazanie, że recykling jest jednym ze sposobów zapewnienia tej zasady.

Podsumowanie

Ocena jakości sektorowych kryteriów wyboru inwestycji w ramach III OP została dokonana w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I stopnia oraz merytoryczne II stopnia. W wyniku analiz stwierdzono, że jakość opracowanych w ramach III OP kryteriów oceny projektów jest na wysokim poziomie. W trakcie badania nie zidentyfikowano kryteriów wymagających poprawy w zakresie zrozumiałości czy weryfikowalności. Kryteria są w większości traktowane przez wnioskodawców jako jednoznaczne i obiektywne. Najlepiej pod tym względem zostały ocenione kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia. Wśród kryteriów, które w opinii wnioskodawców cechują się najniższym stopniem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności, zrozumiałości i precyzyjności wskazywano przede wszystkim kryteria horyzontalne (np. **Spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku** czy **Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej**).

Wpływ na taki stan rzeczy może mieć fakt, że niemal wszystkie projekty w tej osi priorytetowej (poza trwającym naborem konkursowym w ramach Działania 3.2 - C: Transport intermodalny) realizowane są w trybie pozakonkursowym, który to zmniejsza nieco konieczność rywalizacji z innymi potencjalnymi beneficjentami oraz daje większą elastyczność na etapie przygotowania wniosku (np. w zakresie dostępnego czasu). Obecność projektów w WPZ obniża nieco skuteczność zastosowania wobec nich kryteriów, ale – jak wynika z badań – ma wpływ na jakość tych projektów (w tym jakość dokumentacji projektowej).

Nie zidentyfikowano problemów w zakresie spójności wewnętrznej. Kryteria nie wykluczają się wzajemnie oraz nie dochodzi do sytuacji, że zastosowane kryteria dyskryminują potencjalnych beneficjentów. Wynika to przede

wszystkim z tego, że projekty w ramach III OP mają horyzontalny i ogólnokrajowy zakres, a katalog potencjalnych beneficjentów jest jasno określony i dobrze znany.

Zestaw kryteriów zapewnia realizację celów POIiŚ oraz celów szczegółowych sformułowanych dla III OP. Mimo, że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie - ze względu na ich kompleksowy charakter. Można oczywiście wskazać takie kryteria, które pozostają w ściślejszym związku z realizowanym wskaźnikiem – np. w przypadku projektów intermodalnych jest to kryterium merytoryczne I stopnia **Wielkość pracy przewozowej, która dzięki projektowi zostanie przełożona z dróg na inne gałęzie transportu**, które pozostaje w ścisłym związku ze wskaźnikiem rezultatu *Praca przewozowa w transporcie intermodalnym*. Ze względu na brak projektów tego typu (trwa nabór wniosków) trudno jednak ocenić siłę tego związku.

5.2.2.2. Kryteria dla IV osi priorytetowej

Przedmiotem analizy w tym rozdziale są kryteria wyboru projektów przewidziane w ramach IV OP POIiŚ 2014-2020 *Infrastruktura drogowa dla miast*.

W zakresie tej osi priorytetowej przewidziano realizację następujących Działań i typów projektów:

- Działanie 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego;
 - Typ projektu: - budowa obwodnic na drogach krajowych (w tym ekspresowych) w TEN-T; - projekty na drogowej sieci TEN-T poprawiające dostępność miast, takie jak: budowa, przebudowa tras wylotowych z miast w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) oraz odcinki tych dróg przy miastach (tryb wyboru pozakonkursowy)¹⁰⁰;
 - Typ projektu: budowa, przebudowa dróg krajowych w TEN-T w miastach na prawach powiatu, w tym tras wylotowych (z możliwością uwzględnienia inwestycji z zakresu BRD – inżynieria, ITS) (tryb wyboru konkursowy)¹⁰¹;
- Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego;
 - Typ projektu: - budowa obwodnic na drogach krajowych (w tym ekspresowych) poza TEN-T; - projekty poza drogową siecią TEN-T poprawiające dostępność miast, takie jak: budowa, przebudowa tras wylotowych z miast w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) oraz odcinki tych dróg przy miastach (tryb wyboru pozakonkursowy)¹⁰²;
 - Typ projektu: budowa, przebudowa dróg krajowych poza TEN-T w miastach na prawach powiatu, w tym tras wylotowych (z możliwością uwzględnienia inwestycji z zakresu BRD – inżynieria, ITS) (tryb wyboru konkursowy)¹⁰³.

Z uwagi na fakt, że różnice między kryteriami przewidzianymi dla obu Działań i trybów wyboru projektów są niewielkie (pomijając oczywiście fakt, że ocena kryteriami merytorycznymi I stopnia jest prowadzona tylko w trybie konkursowym), zdecydowano się na wspólną i całościową ocenę kryteriów. Jedynie tam, gdzie zidentyfikowano różnice, zagadnienia omówiono każdorazowo w podziale na typ lub tryb wyboru projektów.

¹⁰⁰ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, horyzontalnymi i dodatkowymi merytorycznymi II stopnia.

¹⁰¹ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, merytorycznymi I stopnia oraz horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia.

¹⁰² Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, horyzontalnymi i dodatkowymi merytorycznymi II stopnia.

¹⁰³ Projekty oceniane kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, merytorycznymi I stopnia oraz horyzontalnymi merytorycznymi II stopnia.

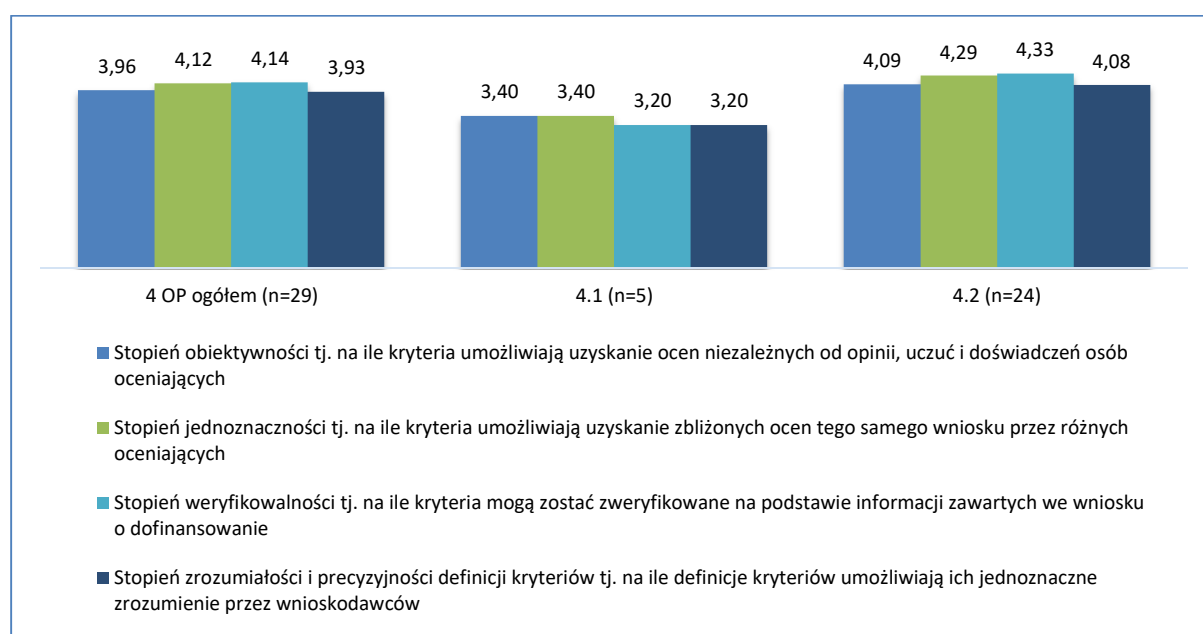
Jakość kryteriów

Oceniając jakość kryteriów zwrócono uwagę na to, czy kryteria wyboru zostały właściwie sformułowane (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia), czy ich opisy zostały poprawnie określone (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia) oraz, czy kryteria w ramach całej osi priorytetowej (ale też poszczególnych typów projektów) są wewnętrznie spójne. Analizę przeprowadzono wspólnie dla wszystkich analizowanych aspektów – zwracając każdorazowo uwagę na kryteria, w stosunku do których identyfikowano określone trudności czy problemy.

Kryteria formalne

Przedstawiona ocena dotyczy przede wszystkim dodatkowych kryteriów formalnych. Na podstawie poniższego wykresu można wskazać na pewne różnice w ocenie sformułowania tych kryteriów w podziale na wnioskodawców obu Działań (trzeba jednak mieć na uwadze, że w ramach Działania 4.1 ankietę wypełniło zaledwie 5 podmiotów – co nie pozwala na wyciąganie reprezentatywnych wniosków). Analiza tych danych pozwala uchwycić jedynie kierunek zjawiska a nie jego skalę – widać bowiem, że bardziej krytyczną opinię o tej grupie kryteriów przedstawiają wnioskodawcy Działania 4.1.

Wykres 13 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=29, Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Zestaw kryteriów formalnych został pozytywnie oceniony przez badanych – szczególnie dobrze pod względem takich aspektów, jak weryfikowalność oraz jednoznaczność. Nieznacznie gorzej oceniono zrozumiałość/precyzyjność definicji kryteriów oraz ich obiektywność.

Analiza jakościowa odpowiedzi wnioskodawców wskazała, że najbardziej problemowym (w przypadku konkursu w Działaniu 4.1) dodatkowym kryterium formalnym było **Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T**. Na szczególne trudności z tym kryterium zwracały także uwagę (w wywiadach pogłębionych) wszystkie osoby zaangażowane w proces oceny i wyboru inwestycji w ramach IV OP (przedstawiciele IZ, CUPT), jak też członkowie KM, czy przedstawiciele MIB. Pomimo zgłaszanych zastrzeżeń, rozmówcy podkreślali jednocześnie istotne znaczenie tego kryterium dla całej IV OP (z punktu widzenia celów, jakie oś priorytetowa ma realizować).

Kryterium było dobre. Problem był tylko w weryfikacji tego kryterium przez wnioskodawcę. Była konieczność zaangażowania kolejnego ministerstwa i konieczność jasnego zdecydowania, czy ta droga na pewno będzie krajowa, czy będzie, czy nie będzie w TEN-T. Więc bardzo dobrze, że te kryteria [TEN-T / nie TEN-T] tak zostały sformułowane, bo dzięki temu nie będzie na etapie realizacyjnym wątpliwości i nikt potem nie będzie zarzucał beneficjentowi, że realizuje projekt, który się do tego nie kwalifikował. Czyli jest to trudne kryterium do weryfikacji dla instytucji i wnioskodawców, ale bardzo przydatne – beneficjent nie będzie zagrożony zwrotem środków.¹⁰⁴

Zgodnie z opisem kryterium - w przypadku inwestycji, których jakakolwiek część leżała poza siecią drogową TEN-T, projekt był w całości traktowany jako będący poza siecią TEN-T (mógłby wtedy otrzymać wsparcie z Działania 4.2). Najtrudniejszym elementem było zweryfikowanie przez wnioskodawców informacji o tym, czy dany odcinek drogi znajduje się w sieci (bazowej lub kompleksowej/uzupełniającej) TEN-T z powodu braku odpowiednich dokumentów/map na poziomie innym niż kraju. Okazało się bowiem, że publicznie dostępna jest wyłącznie informacja o bazowej sieci TEN-T, która nie pozwalała zarządcom dróg na rzetelną ocenę, czy cały odcinek drogi objętej zakresem projektu należy, czy nie należy do sieci TEN-T (w tym miejscu warto wskazać też, że status dróg może ulegać zmianom w czasie – tj. dany odcinek obecnie może należeć do sieci TEN-T, a za jakiś czas już nie).

To kryterium wzbudziło kontrowersje, bo zostało sformułowane ogólnie i formalistycznie, odwołując się do takiego źródłowego dokumentu na poziomie UE: Rozporządzenia dot. sieci TEN-T, w którym - jak się okazało w praktyce - plany sieci TEN-T nie wskazują planów sieci dróg w miastach. Więc nie było takiej możliwości, jaka została wskazana w kryterium pierwotnie, żeby ocenić w części przypadków, czy dana inwestycja należy, czy nie należy do sieci TEN-T.¹⁰⁵

Wnioskodawcy mogli co prawda na etapie składania projektów wystąpić do MIB z prośbą o wydanie promesy poświadczającej przynależność drogi do sieci, jednakże nie był to warunek obligatoryjny – stąd też relatywnie rzadko korzystano z takiego rozwiązania. W efekcie to CUPT występował do MIB z taką prośbą na etapie oceny wniosków. Konieczność pozyskania takich informacji spowodowała konieczność przedłużenia czasu oceny. W wyniku aktualizacji kryteriów wyboru (z dnia 15.09.2017), do kryteriów odnoszących się do sieci TEN-T dodano przypis „W przypadku wątpliwości czy inwestycja stanowiąca zakres rzeczowy projektu znajduje się / nie znajduje się w sieci TEN-T, rozstrzygające w tej sprawie jest stanowisko Ministra właściwego ds. transportu, stwierdzające stan na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie”. Rozwiązanie takie można traktować jako właściwe, aczkolwiek należy mieć na uwadze, że zarządcy dróg w miastach nie muszą posiadać wiedzy na tyle szczegółowej, by stwierdzić, czy w odniesieniu do danego odcinka drogi zachodzą jakiegokolwiek wątpliwości w tym zakresie. Z perspektywy czasu wydaje się, że **zasadne mogłoby być w przyszłości nałożenie na wnioskodawców obowiązku dołączenia do wniosków stosownych dokumentów z MIB (promesy potwierdzającej status drogi objętej projektem)**. Innym rekomendowanym rozwiązaniem (systemowym) jest stworzenie przez MIB szczegółowej i (najlepiej) interaktywnej mapy przedstawiającej aktualny stan sieci bazowej i kompleksowej TEN-T w kraju (mapa taka powinna być aktualizowana w czasie, tak by zawierała najbardziej aktualne informacje). Mapa powinna przedstawiać sieć nie tylko drogową, ale także kolejową, a także lokalizacje portów lotniczych, portów morskich oraz węzłów/terminali intermodalnych. Mapa powinna być uzupełniona o dokładny opis (w formie zestawienia tabelarycznego) odcinków oraz węzłów całej sieci TEN-T. Rozwiązanie takie byłoby z pewnością w dłuższej perspektywie efektywniejsze zarówno dla

¹⁰⁴ IDI z przedstawicielem IZ POliŚ.

¹⁰⁵ IDI z przedstawicielem CUPT.

poszczególnych grup wnioskodawców, zarządców dróg/linii kolejowych/portów, instytucji krajowych i regionalnych wdrażających projekty z sektora transportu, jak i MIB.¹⁰⁶

W opinii wnioskodawców Działania 4.2, dodatkowe kryteria formalne nie sprawiły większych trudności (problemy dotyczyły zaś kryterium horyzontalnego dotyczącego kompletności dokumentacji w zakresie posiadania decyzji administracyjnych – zagadnienie szczegółowo opisano w rozdziale 5.2.1).

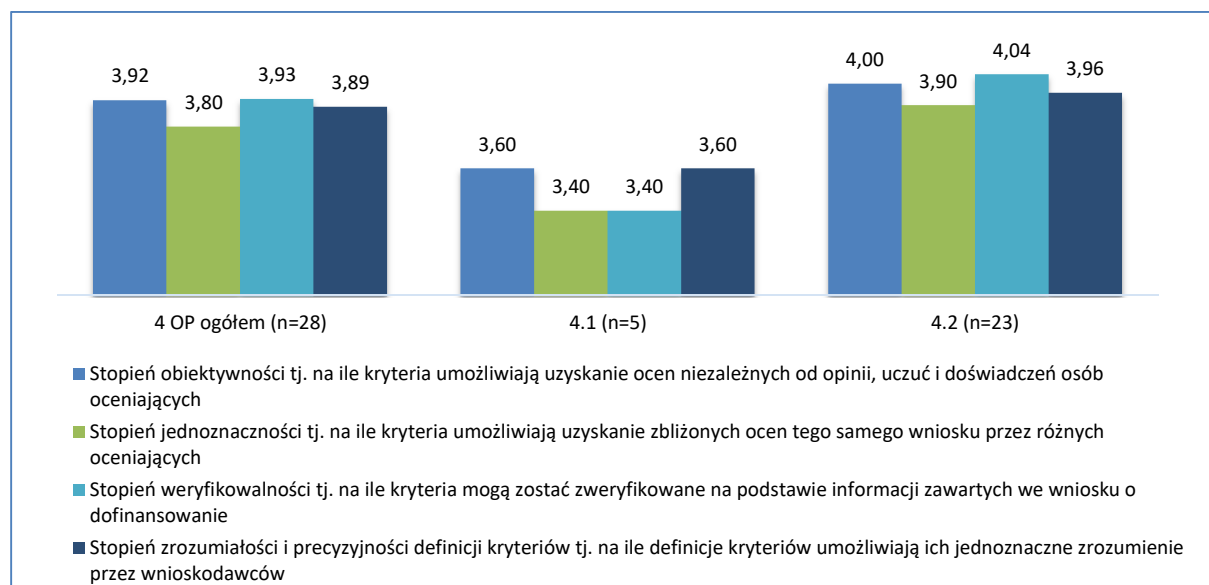
Nie było problemów z odczytaniem, ze zrozumieniem ani ze spełnieniem tych kryteriów, poza wymogiem kompletności dokumentacji wniosków i załączników zgodnie z regulaminem. Te kryteria są precyzyjne i jednoznaczne, są odwołania do odpowiednich dokumentów, gdzie można doczytać więcej informacji. (...)

Nie było problemu. Na przykład kryterium „gotowość projektu do użytkowania po zakończeniu inwestycji” – inwestycje realizowane przez nas zawsze są od razu użytkowane. Kryterium „Nośność drogi 115 kN/oś” to przecież standard. Nie mamy żadnych zastrzeżeń do tych kryteriów.”¹⁰⁷

Kryteria merytoryczne I stopnia

Jak pokazuje poniższy wykres, analizowane cechy kryteriów merytorycznych I stopnia - świadczące o właściwym lub niewłaściwym ich sformułowaniu - mają ocenę dość pozytywną (ze wskazaniem, że zdecydowanie bardziej krytyczne oceny prezentują ponownie wnioskodawcy Działania 4.1 – co może być o tyle dziwne, że zestaw kryteriów jest taki sam dla obu Działań). Relatywnie słabiej oceniono jednak jednoznaczność tych kryteriów oraz ich zrozumiałość i precyzyjność.

Wykres 14 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=28, Odpowiedź na pytanie: „B2. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne I stopnia (ocena na skali punktowej), czyli kryteria dotyczące oceny m.in. stopnia przygotowania przedłożonych projektów oraz ich jakości. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Wielowymiarowa analiza sposobu sformułowania i opisu znaczenia kryteriów pozwoliła na wskazanie elementów, które warto zmienić/przeformułować w przyszłości.

¹⁰⁶ Wniosek taki potwierdzili niemal wszyscy uczestnicy przeprowadzonego panelu ekspertów w ramach przedmiotowej ewaluacji.

¹⁰⁷ Wywiad pogłębiony z wnioskodawcą, który nie otrzymał dofinansowania.

W odniesieniu do kryterium **Przygotowanie projektu do realizacji** pozytywnie oceniono przede wszystkim stworzoną możliwość uzyskania przez wnioskodawcę punktów nawet w sytuacji, gdy nie posiada on w 100% uregulowanego prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane. Z drugiej zaś strony nie do końca jasne jest, czy wymagany projekt budowlany (umożliwiający uzyskanie pozwolenia na budowę) ma być ostateczny, czy też nie – w takim przypadku może wystąpić problem nieuzyskania takowej decyzji na podstawie ocenianego (nieostatecznego) projektu budowlanego¹⁰⁸. W ramach kryterium punktowany jest współczynnik odnoszący się do wartości rozpoczętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w stosunku do szacunkowej całkowitej wartości zamówień w projekcie. Maksymalną liczbę punktów można uzyskać, gdy współczynnik jest wyższy lub równy 50%. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie. Można ewentualnie ponownie rozważyć¹⁰⁹ **zasadność uwzględnienia jeszcze jednego wymiaru oceny w ramach tego kryterium, który dotyczyłby posiadania dokumentacji przetargowych lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia na postępowania jeszcze nie rozpoczęte (czyli nie punktowane w ramach wskazanego wyżej współczynnika)**. Kryterium to również mogłoby się odnosić do wartości kontraktów w odniesieniu do wartości całkowitej projektu. Podobne kryterium stosowane jest w ramach RPO (przykład takiego kryterium został opisany w dalszej części rozdziału). Uwzględnienie tego elementu byłoby przede wszystkim zasadne w przypadku ogłoszenia kolejnych konkursów w obecnej perspektywie – zwiększyłoby szanse na wybór projektów, których realizacja powinna zakończyć się w okresie kwalifikowalności wydatków.

Więcej niejasności wydaje się towarzyszyć kryterium **Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego**. Wątpliwości interpretacyjne może budzić brak precyzyjnego opisu, tj. jednoznacznego określenia, że audyt BRD dotyczyć ma całego zakresu projektu (podobnie jak w przypadku DOŚU – gdzie ocenia się posiadanie decyzji obejmującej cały zakres inwestycji, dla którego decyzja taka jest wymagana odpowiednimi przepisami prawa) oraz brak jednoznacznego wskazania, jaki audyt BRD jest wymagany – tzn. czy audyt taki ma być zgodny z definicją z Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 Nr 14 poz. 60 z późn. zm.). Kolejną kwestią nie do końca jasną i jednoznaczną jest punktowanie wyłącznie posiadania audytu, który nie zidentyfikował błędów i usterek. Brak zaś uwzględnienia sytuacji, kiedy audyt zidentyfikował błędy/usterki a wnioskodawca jest w stanie udowodnić, że je skutecznie usunął.

Jeśli audyt BRD wykazał błędy a wnioskodawca je usunął – to dlaczego ma nie dostać punktów? Celem audytu jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez usuwanie z projektów technicznych potencjalnych przyczyn zdarzeń drogowych zależnych od drogi, jej otoczenia oraz od organizacji ruchu, a także zmniejszenie liczby, skutków i kosztów wypadków drogowych oraz zmniejszenie kosztów związanych z korektą ewentualnych, niebezpiecznych dla ruchu drogowego rozwiązań projektowych. Efekt jest osiągnięty – poprawiono te elementy, na które zwrócił uwagę audyt.¹¹⁰

Trudności w przypadku tego kryterium są też związane z możliwościami, jakie istnieją zarówno po stronie wnioskodawców, jak i członków KOP. W ramach wywiadów pogłębionych wskazywano na istotny problem, jakim jest niewielki potencjał wykonawców tego typu audytów w Polsce co nierzadko negatywnie wpływa na jakość ich prac. Niski potencjał zewnętrznych wykonawców prawdopodobnie spowodował też, że nierzadko audyty są przeprowadzane przez pracowników wnioskodawców (w założeniach audyty takie powinny być zaś prowadzone przez niezależnych audytorów, co miało gwarantować obiektywność audytu). Z drugiej strony, członkowie KOP nie posiadają odpowiednich narzędzi by móc weryfikować jakość i wyniki przedstawianych

¹⁰⁸ Wywiad ekspercki.

¹⁰⁹ Jak wynika z wywiadów pogłębionych, pomysł taki był już bowiem rozważany na etapie projektowania systemu kryteriów wyboru projektów w ramach POIiŚ 2014-2020.

¹¹⁰ Wywiad ekspercki.

raportów w zakresie BRD (co prawda weryfikacja taka nie należy do osób oceniających wnioski – dlatego też istotne jest zapewnienie, że przedstawiane audyty będą wysokiej jakości i niezależne).

W Polsce jest dosyć duży problem z firmami, które to BRD są w stanie przeprowadzić. Takie sygnały mieliśmy od beneficjentów, że mają problem z wyborem takiej firmy.(...) gdyż jest mało firm, które zajmują się tymi audytami lub nie są to audyty, które mogą być traktowane jako bardzo solidne, bo firmy ze względu na brak czasu nie przykładają odpowiedniej wagi do tych prac. (...) Od wnioskodawców dostajemy protokoły z audytów. W nich są pokazane mechanizmy, jak został ten audyt przeprowadzony, jakimi metodami - w zasadzie są to metody w każdym takim protokole niemal dokładnie takie same. Te wszystkie wyliczenia są prowadzone w pewien ustandaryzowany sposób i nie możemy z nimi polemizować w zasadzie. My nie jesteśmy w stanie powiedzieć, czy osoba stała i liczyła samochody w danym momencie, czy że było to prowadzone taką metodą, a może inną. My nie jesteśmy w stanie tego sprawdzić. Musimy przyjąć ten protokół, który został odebrany przez zamawiającego.¹¹¹

Część wnioskodawców Działania 4.2 kwestionowała w ogóle zasadność oceny projektów z użyciem tego kryterium. W formułowanych protestach od wyników oceny podkreślali oni, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych obowiązek przeprowadzenia audytu BRD dotyczy wyłącznie dróg leżących w sieci TEN-T.

Wnioskodawcy (miasta na prawach powiatu) podnosili argument, iż skoro audyt taki nie jest obowiązkowy z mocy ustawy, to jego przeprowadzenie w odniesieniu do drogi poza siecią TEN-T mogłoby być uznane za nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych. Stąd też nie zdecydowano się na jego przeprowadzenie. W konsekwencji wniosek otrzymywał w ramach tego kryterium 0 punktów, a wnioskodawcy tacy formułowali nierzadko protesty od takiej oceny wskazując na dyskryminacyjny charakter tego kryterium.

W opinii IZ POIiŚ, CUPT oraz ewaluatorów, zarzuty takie nie są uzasadnione z uwagi na to, że kryterium obowiązywało wszystkich wnioskodawców (w tym przypadku miasta na prawach powiatu – jedyny typ beneficjenta w ramach konkursu z Działania 4.2) i to wyłącznie od ich decyzji zależało to, czy dany wniosek zdobył w tym przypadku punkty, czy też nie.

W ramach kryterium **Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego** oceniane jest także wdrażanie rozwiązań/systemów ITS. Zdaniem ekspertów oceniających kryteria w ramach niniejszego badania, technologie te nie służą bezpośrednio poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ich zdaniem, celem ITS jest wspomaganie płynności ruchu, priorytetyzacja komunikacji publicznej – bezpieczeństwo jest zaś pozytywnym skutkiem ubocznym i pośrednim. Ponadto, w ramach kryterium nie uwzględniono w żaden sposób liczby i różnicowania tego typu technologii, co sprawia, że rozwiązania proste (np. informacja dla pasażerów) i bardzo złożone (np. wszystkie skrzyżowania na drodze objętej projektem wyposażone w elementy ITS) dostać mogą taką samą liczbę punktów – nie zachęca to wnioskodawców do realizacji rozwiązań skomplikowanych, relatywnie droższych ale przynoszących rzeczywiste efekty.

Mając na uwadze powyższe **zaleca się:**

1/ doprecyzowanie zakresu i warunków formalno-merytorycznych audytu BRD (poprzez odwołanie do odpowiednich zapisów aktów prawnych - metodologię i zakres audytu BRD określono w art. 2b ustawy o drogach publicznych, implementującej w tym zakresie przepisy Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej),

¹¹¹ IDI z przedstawicielem CUPT.

2/ uwzględnienie w pozytywnej ocenie sytuacji, gdy wnioskodawca usunął wady i usterki zidentyfikowane w trakcie audytu lub wykazał powody ich nieusunięcia (w tym celu należy przeformułować dotychczasowy zapis "1 pkt - posiadany raport z audytu BRD nie zidentyfikował błędów i usterek na ocenianym odcinku drogi" na "1 pkt - posiadany raport z audytu BRD nie zidentyfikował błędów i usterek na ocenianym odcinku drogi, a w przypadku ich identyfikacji wnioskodawca usunął wady i usterki zidentyfikowane w trakcie audytu lub wykazał powody ich nieusunięcia"),

Dodatkowo, warto rozważyć (np. w kolejnej perspektywie finansowej, tj. w ramach POIiŚ 2020+) **usunięcie z kryterium Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego elementu poświęconego ITS i jednoczesne stworzenie nowego kryterium dotyczącego systemów ITS wraz z opracowaniem zasad różnicujących ocenę takiego kryterium (tj. uzależnienie liczby punktów od liczby i charakteru technologii)**. Nowe kryterium powinno mieć większe znaczenie – należałoby stworzyć możliwość otrzymania większej liczby punktów (np. w przedziale 0-6) niż obecnie (w tej chwili można otrzymać 0 lub 2 punkty¹¹²). W celu zagwarantowania jakości tych rozwiązań, **zasadne byłoby opracowanie zamkniętego katalogu tego typu systemów, z którego wnioskodawcy mogliby wybrać elementy, które chcą zrealizować**. Katalog taki mógłby zawierać systemy z następujących kategorii usług: informacje dla podróżnych, zarządzanie ruchem, potrzeba pomocy, bezpieczeństwo¹¹³. Katalog możliwych rozwiązań powinien być opracowany przez ekspertów posiadających praktyczną wiedzę w tym obszarze.

Trudności w interpretacji i stosowaniu mogą dotyczyć także kryterium **Komplementarność**. Po pierwsze, obecny zapis „komplementarność z projektami z tej samej gałęzi transportu zrealizowanymi w ciągu ostatnich 5 lat poprzedzających rok złożenia wniosku lub realizowanymi równolegle” może być nadużywany np. w celu wykazywania pozornej komplementarności projektu z działaniami, które nie dotyczyły tak naprawdę infrastruktury transportowej a np. polepszania widoczności czy bezpieczeństwa na drodze (można jednak zakładać, że taki właśnie był zamysł autorów kryterium). Zdaniem ekspertów, zbyt ogólnikowy zapis kryterium skutkuje brakiem zróżnicowania ocen między projektami. Potwierdziły to analizy kart ocen - wszystkie wnioski otrzymały taką samą wartość w tym przypadku.

Podobna sytuacja dotyczy także innego elementu składowego kryterium: „projekt zawiera, jako integralny element, połączenie lub część połączenia z elementami infrastruktury kolejowej, lotniczej, intermodalnej w TEN-T (punkty przyznawane projektom, które łączą drogową sieć TEN-T z punktowymi elementami sieci, np. dojazdy do dworców kolejowych, portów lotniczych, terminali intermodalnych w TEN-T)” lub analogiczny zapis „projekt zawiera, jako integralny element, połączenie lub część połączenia z elementami infrastruktury kolejowej, lotniczej, intermodalnej (punkty przyznawane projektom, które łączą drogową sieć z punktowymi elementami sieci transportowej, np. dojazdy do dworców kolejowych, portów lotniczych, terminali intermodalnych)”.

To jest do opisowego udowodnienia... każdy to udowodni jak jest choć trochę świadomy powiązań w transporcie. Może połączenie nie przebiega do punktu X, np. dworca, ale np. mocno udostępnia do niego dostęp, mimo że nie dochodzi bezpośrednio... Ja bym, w oparciu o takie kryterium, przyznała punkty w takich właśnie sytuacjach. Pytanie jak inni oceniający by do tego by podeszli – tu jest w mojej opinii pole do interpretacji.¹¹⁴

Zdaniem niektórych badanych (przedstawiciele MR oraz CUPT), problemowy jest także zapis „projekt jest końcowym elementem docelowego układu drogowego”, ponieważ nie dookreślono tego, czy mowa tutaj

¹¹² Za element ten obecnie przysługuje 1 punkt, ale ma on przypisaną wagę: 2 – stąd też projekt może zdobyć 0 lub 2 punkty.

¹¹³ Zgodnie z podziałem ITS wg ISO TC 204. Podział taki jest przykładowo dostępny na stronie <https://www.itspolska.pl/?page=11> [dostęp: 10.12.2017].

¹¹⁴ Wywiad ekspercki.

o układzie drogowym Polski, województwa, czy miasta. O trudnościach w interpretowaniu kryterium świadczy także treść protestów składanych przez wnioskodawców Działania 4.2, którzy w tym przypadku nie otrzymali maksymalnej liczby punktów. **Problemy w wykazywaniu kryterium wskazują na potrzebę prowadzenia bardziej zintensyfikowanych działań informacyjnych przez CUPT wobec potencjalnych wnioskodawców.**

Podobne trudności w jednoznacznym rozumieniu zapisów można zidentyfikować w przypadku kryterium **Ograniczenia wpływu na środowisko naturalne**. Zastrzeżenia, zarówno osób zaangażowanych we wdrażanie Programu, jak i ekspertów zewnętrznych, budzi brak określenia, jak rozumieć pojęcia „nowoczesne rozwiązania technologiczne” oraz pojęcie „innowacji”.

Brak ostrości tego kryterium – co jest standardowe a co nowoczesne? Dzisiaj jest coś nowoczesne – a za 3-4 miesiące czy rok już nie będzie...To powoduje, że uznaniowość jest tu duża.¹¹⁵

Podobnie, nie jest zrozumiałe, o jakie innowacje może chodzić – czy o rozwiązania dotąd nigdzie nie stosowane, czy o rozwiązania niestosowane dotychczas w kraju, czy może niestosowane przez danego wnioskodawcę. Ponadto istotne wydaje się uwzględnienie oceny tego, czy wnioskodawca zastosował rozwiązania adekwatne do sytuacji (charakteru/rodzaju negatywnego wpływu projektu na środowisko) oraz czy rozwiązania te obejmują wszystkie zidentyfikowane przypadki takiego oddziaływania na otoczenie. Maksymalna liczba punktów powinna być także przyznana w sytuacji, gdy Wykonawca wykaże (np. w Raporcie o oddziaływaniu inwestycji na środowisko), że inwestycja nie ma negatywnego wpływu na środowisko i z tego powodu nie jest zasadne podejmowanie działań zaradczych w tym zakresie¹¹⁶.

Niejednoznaczny dla osób oceniających jest też kryterium **Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km**, z uwagi na to, że oceniane jest na podstawie danych przekazywanych z zewnątrz (w tym przypadku właściwej wojewódzkiej komendy policji).

[Kryterium] nie jest zbyt precyzyjne, ponieważ wszystko zależy od tego, jaka to jest droga. Inaczej wygląda sytuacja, jeżeli traktujemy drogę odcinkowo, inaczej, jeżeli jest to skrzyżowanie. Jeżeli [projekt polega na] przebudowie drogi, to też jest inaczej traktowane. Policja ma też problem czy potraktować to na przykład jako drogę w całości gdzie są skrzyżowania, gdzie są ronda - dlatego właśnie kryterium nie jest jednoznaczne. Otrzymujemy dane, których nie jesteśmy w stanie sprawdzić.¹¹⁷

Zdaniem ekspertów, problemem może być też rozumienie określenia „bezpośredni wpływ”, które nie jest dookreślone i może być powodem różnego podejścia ze strony podmiotu takie dane przekazującego (właściwej Komendy Policji). Dodatkowo, nie do końca jednoznacznie wskazano, co dokładnie przelicza się na 1 km – czy wszystkie wypadki z obszaru, wobec którego uznajemy, że jest bezpośredni wpływ inwestycji, czy może przelicza się liczbę wypadków na 1 km planowanego projektu? Mając na uwadze te zastrzeżenia, **zaleca się wypracowanie przez CUPT (np. w porozumieniu z Policją) jednolitej metodyki wyliczania tego typu wskaźnika (warto w tym celu uwzględnić metodykę stosowaną przez Polskie Obserwatorium BRD¹¹⁸).**

Analiza treści składanych przez wnioskodawców protestów kwestionujących wyniki ocen wniosków, wskazuje również na występowanie problemów ze rozumieniem niektórych kryteriów, mimo że opis tych kryteriów wydaje się dość jednoznaczny i precyzyjny. Jednym z przykładów takiej sytuacji mogą być zarzuty formułowane

¹¹⁵ Wywiad ekspercki.

¹¹⁶ IDI z przedstawicielem CUPT.

¹¹⁷ IDI z przedstawicielem CUPT.

¹¹⁸ W ramach IV OP kwestia wypadkowości musi być monitorowana (właśnie na podstawie danych Polskiego Obserwatorium BRD) z uwagi na obecność programowych wskaźników rezultatu: Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci / poza siecią TEN-T [szt./100 tys. mieszkańców].

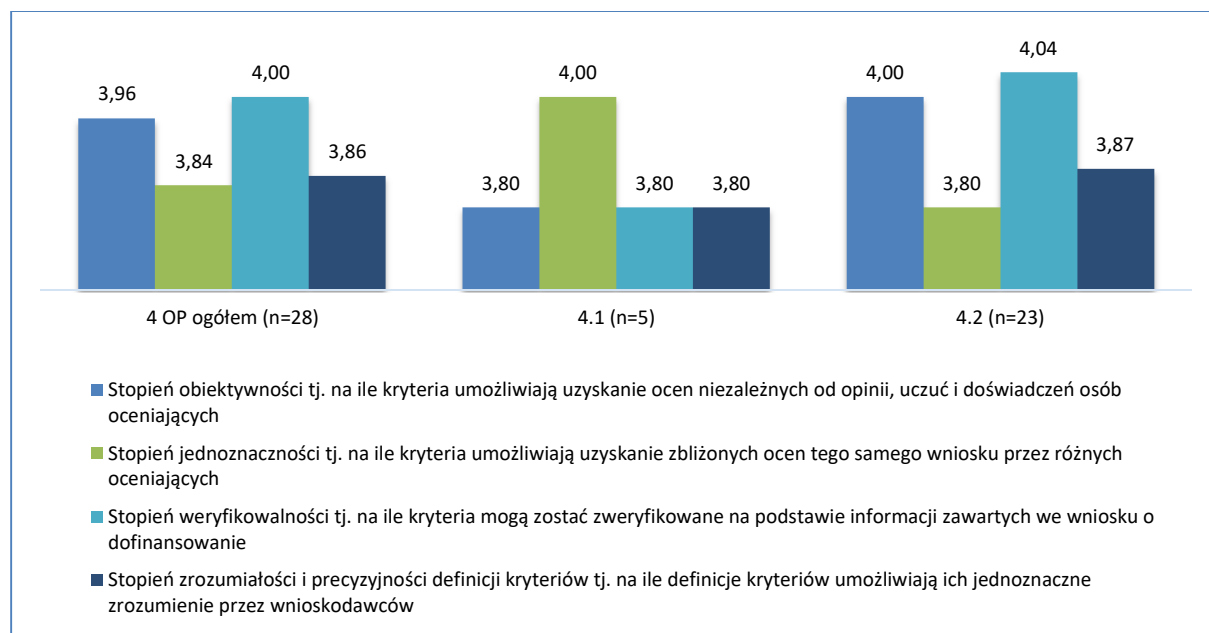
względem kryterium **Srednie dobowe natężenie ruchu pojazdów ciężkich**. Wnioskodawcy składający w tym zakresie protesty wskazywali, że do wyliczania wartości wskaźnika powinno się uwzględniać również autobusy, a nie tylko samochody ciężarowe. Ich zdaniem byłoby to zgodne z zapisami Niebieskiej Księgi oraz Katalogu Typowych Konstrukcji Nawierzchni Sztywnych (opracowanie wydane przez GDDKiA) – w dokumentach tych wskazuje się bowiem, że do grupy pojazdów ciężkich zaliczają się również autobusy. W opinii ewaluatorów, nie ma uzasadnienia dla tak formułowanych zastrzeżeń względem opisu tego konkretnego kryterium. Należy bowiem zaznaczyć, że opis kryterium jednoznacznie doprecyzowuje pojęcie „pojazdy ciężkie” i nie ma powodu, by w wyliczaniu wartości wskaźnika uwzględniać pojazdy inne, niż wymienione w opisie – stanowisko takie było także przedstawiane przez IZ POIiŚ w odpowiedzi na składane protesty wnioskodawców.

Innym przykładem podobnych zarzutów wobec opisu jest kryterium **Wsparcie ośrodków regionalnych i subregionalnych jako obszarów strategicznej interwencji**. W opinii części wnioskodawców kryterium dyskryminuje miasta/ośrodki wojewódzkie z uwagi na to, że zakładany 1 punkt zyskać mogą wyłącznie miasta regionalne i subregionalne (zgodnie z aktualnym opisem kryterium, który to dodatkowo odsyła do dokumentu regulującego tę kwestię, tj. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030). Zdaniem ewaluatora zarzut taki nie ma podstaw merytorycznych – celem kryteriów jest bowiem ukierunkowywanie wsparcia zgodnie z założeniami Programu i SzOOP. Co więcej – niespełnienie kryterium nie powoduje jeszcze negatywnej oceny wniosku.

Kryteria merytoryczne II stopnia

Jak pokazuje poniższy wykres (szczególnie w części dotyczącej całej IV OP), wnioskodawcy najwyżej oceniają weryfikowalność oraz obiektywność kryteriów merytorycznych II stopnia. Relatywnie słabiej oceniono ich jednoznaczność oraz zrozumiałość i precyzyjność definicji kryteriów.

Wykres 15 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=28, Odpowiedź na pytanie: „B3. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne II stopnia (ocena w formule 0/1), czyli kryteria zgodnie, z którymi dokonuje się ostatecznej oceny wniosków o dofinansowanie. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Powyższa ocena może trochę dziwić zważywszy na to, że badani nie potrafili wskazać konkretnych problemów z tą grupą kryteriów za wyjątkiem jednego elementu – konieczności posiadania DOŚU obejmującej cały zakres projektu – tj. zakres, dla którego zgodnie z rozporządzeniem taka decyzja jest wymagana¹¹⁹. Kwestia samej DOŚU analizowana jest w sumie trzy razy: pierwszy raz – na formalnym etapie oceny **kompletności dokumentacji aplikacyjnej**, drugi – na etapie oceny merytorycznej II stopnia kryteriami horyzontalnymi (kryterium **kompletność dokumentacji aplikacyjnej**) i trzeci raz (w przypadku projektów pozakonkursowych) na ocenie merytorycznej II stopnia kryteriami dodatkowymi (kryterium **przygotowanie projektu do realizacji**).

Sytuacja ta była omawiana co prawda wyżej, jednakże była tam mowa o ocenie dwukrotnej w przypadku trybu konkursowego. Mając to na uwadze, **zaleca się raz jeszcze przeanalizować zasadność funkcjonowania dodatkowego kryterium merytorycznego II stopnia: *przygotowanie projektu do realizacji* – co prawda jego ocena nie jest problemowa, jednakże powtarzanie tych samych czynności (szczególnie na tym samym etapie oceny) powodować może niezrozumienie wśród wnioskodawców, ale też osób oceniających.**

Warto wskazać też, że liczba dodatkowych kryteriów merytorycznych II stopnia wynosi 4 w Działaniu 4.1 oraz 5 w Działaniu 4.2. Ich analiza i ocena nie wskazała na problemy wynikające z ich sformułowania, opisu czy zasad ich oceny. Wszystkie te kryteria (za wyjątkiem **przygotowanie projektu do realizacji**) uznać należy za istotne z punktu widzenia celów, jakie mają zrealizować projekty. Można zakładać zatem, że wnioskodawcy mogli wyrazić taką opinię przede wszystkim z uwagi na grupę kryteriów horyzontalnych – zgodnie z informacjami przedstawionymi w rozdziale 5.2.1. Wniosek taki potwierdzają też pozytywne opinie samych wnioskodawców wyrażone w wywiadach pogłębionych.

*Efektywność ekonomiczna, zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, natężenie ruchu, łączność z siecią TEN-T – wszystkie kryteria wydają się jasne, adekwatne i nie wywołują wątpliwości poza wspomnianą wcześniej decyzją środowiskową. Z żadnym z tych kryteriów nie było problemu - ani ze zrozumieniem ani ze spełnieniem ich. Są to też istotne kryteria z punktu widzenia specyfiki osi.*¹²⁰

Analiza wszystkich kryteriów sektorowych w ramach IV OP z uwzględnieniem kryteriów horyzontalnych pozwoliła ocenić **spójność wewnętrzną** - rozumianą przede wszystkim jako brak sprzeczności wewnętrznej kryteriów i pomiędzy kryteriami oraz ich spójność z dokumentami programowymi.

Zestawy kryteriów dla poszczególnych typów projektów w IV OP POIiŚ 2014-2020 są spójne wewnętrznie – nie zidentyfikowano kryteriów, które wykluczają się wzajemnie. Na korzyść zachowania spójności działa też to, że ocena wniosków i projektów prowadzona jest stale przez tę samą instytucję – dzięki temu możliwe jest kumulowanie doświadczeń (z wykorzystaniem w ocenie tych samych lub zbliżonych zestawów kryteriów). Również analiza treści dokumentów programowych wskazuje, że zachowana jest odpowiednia spójność między nimi a kryteriami.

W przypadku części kryteriów sektorowych zidentyfikowano zaś pewną niespójność wewnętrzną pomiędzy nazwą, opisem a zasadami oceny kryterium. Zidentyfikowane problemy w większości mają jednak niewielkie znaczenie dla poprawności stosowania kryteriów oceny. Szczegóły analizy przedstawia tabela poniżej.

¹¹⁹ DOŚU jest wymagana jedynie dla przedsięwzięć określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (z późn. zm.).

¹²⁰ Wywiad pogłębiony z wnioskodawcą, który nie otrzymał dofinansowania.

Tabela 6 Wyniki analizy spójności wewnętrznej kryteriów w ramach IV OP

Działanie, etap oceny, nazwa kryterium	Opis problemu	Zalecenie
Działanie 4.1 i 4.2; kryterium merytoryczne II stopnia; Przygotowanie projektu do realizacji	Co prawda nazwa, jak i opis kryterium dotyczą oceny stanu przygotowania projektu, jednakże sama ocena odnosi się już wyłącznie do tego, czy wniosek posiada DOŚU na cały zakres projektu. W porównaniu z analogicznie nazwanym kryterium, ocenianym na ocenie merytorycznej I stopnia, widoczna jest niespójność (w tym bowiem przypadku ocenia się kilka aspektów świadczących o odpowiednim stanie przygotowania projektu).	Warto dostosować nazwę i opis kryterium do tego, co rzeczywiście jest oceniane w tym przypadku. Alternatywna nazwa kryterium „Posiadanie DOŚU”.
Działanie 4.1 i 4.2; kryterium merytoryczne II stopnia: Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego	Nazwa kryterium sugeruje, że ocenie w tym przypadku podlegają przyjęte przez wnioskodawcę rozwiązania i podjęte działania (w tym przeprowadzenie audytu BRD) mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa na drodze. Również opis kryterium wskazuje, że dokonana zostanie ocena wpływu. Z kolei zasada oceny kryterium ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia czy projekt posiada zgodny z prawem audyt BRD. Warto zwrócić uwagę na analogicznie brzmiące kryterium obecne na ocenie merytorycznej I stopnia – tam rzeczywiście ocenie podlegają określone działania i rozwiązania.	Zaleca się zmianę nazwy i opisu kryterium w kierunku wskazującym jednoznacznie, że ocena dotyczy wyłącznie posiadania odpowiedniego audytu BRD. Innym rozwiązaniem (dodatkowym) mogłoby być dobrze do tego czy w ramach projektu wdrażane są rozwiązania ITS, czy w ramach projektu zastosowano elementy oddzielające ruch lokalny od ruchu na realizowanej inwestycji. Innym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie w ramach kryterium kolejnego elementu oceny (lub przeformułowanie obecnie istniejącego wymiaru „projekt obejmuje elementy oddzielające ruch lokalny od ruchu na realizowanej inwestycji”) weryfikującego liczbę rozwiązań w projekcie wpływających na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego – przykład taki przedstawiono w części dotyczącej dobrych praktyk zidentyfikowanych w ramach RPO.
Działanie 4.1 i 4.2; kryterium merytoryczne I stopnia: Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego	Zgodnie z analizą kryterium przedstawioną powyżej, wydaje się, że nie jest zasadne ocenianie w jego ramach wdrażania technologii ITS, z uwagi na to, że ich celem jest zapewnianie płynności ruchu w pierwszej kolejności a nie bezpieczeństwa na drodze (oczywiście oba cele są ze sobą w pewien sposób powiązane).	Zaleca się (docelowo w kolejnej perspektywie finansowej, tj. w ramach POIiŚ 2020+) wydzielenie z zasad oceny kryterium, elementu dotyczącego ITS i stworzenie nowego kryterium. Kryterium powinno punktować wnioskodawców za liczbę tego typu rozwiązań. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości systemów, warto byłoby stworzyć zamknięty katalog systemów, z którego wnioskodawcy mieliby obowiązek wybrać te, które chcą realizować. W ramach benchmarkingu zidentyfikowano przykład takiego kryterium: Liczba zastosowanych rozwiązań z zakresu ITS (kryterium opisane jako dobra praktyka w dalszej części rozdziału).
Działanie 4.1 i 4.2; kryterium merytoryczne I stopnia: Ograniczenie wpływu na środowisko naturalne	Nazwa kryterium wskazuje, że ocenie podlegać będą efekty w zakresie ograniczania wpływu na środowisko dzięki zastosowaniu określonych rozwiązań. Z kolei opis jak i zasada oceny kryterium odwołuje się wyłącznie do stwierdzenia tego czy projekt takie rozwiązania wykorzystuje.	Zaleca się zmianę nazwy kryterium, np. na „Stosowanie rozwiązań ograniczających wpływ na środowisko naturalne”.

Źródło: Opracowanie własne.

Skuteczność kryteriów

Analizując skuteczność kryteriów IV OP POIiŚ zwrócono uwagę na takie zagadnienia jak:

- adekwatność kryteriów względem celów Programu i celów szczegółowych IV osi priorytetowej;
- zdolność zestawu kryteriów do całościowej oceny projektów;
- wpływ kryteriów na jakość projektów oraz ich potencjalny wpływ na dyskryminowanie jakiejś grupy potencjalnych beneficjentów.

Adekwatność kryteriów względem celów Programu i celów szczegółowych IV OP

Wszystkie finansowane przedsięwzięcia muszą być zgodne z założeniami i celami POIiŚ 2014-2020. Zapewnieniu tej zgodności służy właściwe kryterium formalne - **Zgodność z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, „Szczegółowym opisem osi priorytetowych POIiŚ” oraz regulaminem konkursu (w przypadku projektów wybieranych w trybie konkursowym)**. Opierając się na wynikach prowadzonych wyżej analiz kryteriów można stwierdzić, że zarówno sposób sformułowania kryteriów, jak i sposób oceny gwarantują podstawową zgodność przedsięwzięć wybranych do dofinansowania z celami i założeniami POIiŚ 2014-2020. Kryteria oraz proces oceny i wyboru projektów spełniają więc swoją rolę – tj. pozwalają wykluczyć projekty nie wpisujące się w cele Programu. Wniosek ten znajduje potwierdzenie nie tylko w opiniach przedstawicieli MR i CUPT, ale również samych wnioskodawców, którzy zwracali uwagę na wysoki poziom przystawalności kryteriów do celów Programu (świadczą o tym np. konieczność oceny ponadregionalności projektu). Co więcej jeden z wnioskodawców nieskutecznych przyznał w wywiadzie, że ich projekt ostatecznie nie otrzymał dofinansowania właśnie z powodu niewypisywania się w cele Programu (projekt dotyczył bowiem drogi o statusie gminnym).

Uszczegółowieniem celów Programu są **cele IV osi priorytetowej oraz poszczególnych Działań**. Cele szczegółowe dla IV OP POIiŚ 2014-2020 mają charakter ogólny i kierunkowy. Definiują kluczowe obszary zainteresowania oraz efekty bez wskazania ich wymiaru. Dlatego też ocena spójności kryteriów z tymi celami musi być twierdząca. Nie zidentyfikowano bowiem kryteriów, które byłyby niespójne lub sprzeczne z tymi celami. Co więcej – nie występują kryteria nieistotne z punktu widzenia realizacji założeń IV OP. Podobne wnioski dotyczą oceny adekwatności kryteriów względem celów Działania 4.1 i 4.2 (w tym kontekście szczególną rolę pełnią 2 dodatkowe kryteria formalne dotyczące tego, czy dany odcinek drogi należy, czy nie należy do sieci TEN-T).

Cele Działań zostały odzwierciedlone poprzez **typy możliwych projektów do realizacji oraz zasady wyboru projektów do dofinansowania**. Analiza zapisów SzOOP w części dotyczącej obu Działań IV OP wskazuje na relatywnie wysoki poziom adekwatności kryteriów do tych zapisów. Wniosek taki znajduje też potwierdzenie w wywiadach jakościowych z autorami kryteriów¹²¹. W toku badania zwrócono jednak uwagę na dwie kwestie, które w opinii części badanych interesariuszy, jak i ewaluatora, powinny zostać zmienione w zestawie kryteriów. Po pierwsze, mając na uwadze to, że zgodnie z zapisami SzOOP promowany ma być wybór projektów wpływających na poprawę dostępności miast i zmniejszenie zatłoczenia, **warto rozważyć stworzenie (docelowo w ramach POIiŚ 2020+) osobnego kryterium wyboru odnoszącego się wprost do systemów ITS** (których celem jest właśnie zarządzanie płynnością ruchu). W chwili obecnej jest to element kryterium dotyczącego BRD, za który można dostać 0 lub 2 punkty (w żaden sposób nie różnicuje ono liczby systemów użytych w projektach). **Zaleca się przeanalizowanie możliwości wydzielenia tej kwestii do osobnego warunku oceny punktowej wraz z określeniem przedziałów punktowych w zależności od liczby wdrażanych systemów ITS. W celu zagwarantowania jakości tych rozwiązań, zasadne byłoby opracowanie zamkniętego katalogu**

¹²¹ IDI z przedstawicielami IZ POIiŚ.

tego typu systemów, z którego wnioskodawcy mogliby wybrać elementy, które chcą zrealizować. Katalog taki mógłby zawierać systemy z następujących kategorii usług: informacje dla podróżnych, zarządzanie ruchem, potrzeba pomocy, bezpieczeństwo¹²². Po drugie, **warto byłoby utrzymać co najmniej na obecnym poziomie (po ewentualnym wydzieleniu jako osobnego kryterium ITS) znaczenie kryterium Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

Realizowanie określonych typów projektów powinno z kolei przyczynić się do realizacji określonych **wskaźników produktu i rezultatu, w tym Ram Wykonania** – co jest przede wszystkim zapewnione (na etapie wyboru projektów do dofinansowania) poprzez konieczność wykazania przez wnioskodawców zgodności projektów z POIiŚ, SzOOP oraz regulaminami konkursów (w przypadku projektów konkursowych)¹²³. W trakcie wywiadów z przedstawicielami IZ POIiŚ oraz CUPT zwracano zaś uwagę, że same kryteria nie oceniają i nie powinny oceniać tego, w jakim stopniu dany projekt przyczynia się do realizacji wskaźników, w tym Ram Wykonania – tzn. nie powinno się tworzyć kryteriów, które wprost będą punktować wkład projektu w realizację wskaźnika.

Mimo, że coś takiego jak „Ramy Wykonania” istnieje, to w żaden [bezpośredni] sposób nie jest to na etapie wyboru projektu weryfikowane. To jest zupełnie wtórna sprawa. To zostało określone na etapie wcześniejszym - etapie wyboru projektów do dofinansowania (...) ale na etapie oceny punktowej wniosku tego nie ma.¹²⁴

W poniższej tabeli przedstawiono wszystkie wskaźniki programowe oraz Ram Wykonania wraz z przypisaniem kryteriów, które pozwalają na ich realizację. Zdaniem ewaluatorów, pośredni wpływ na ich realizację mają wszystkie kryteria – dlatego też w tabeli skupiono się przede wszystkim na związkach bezpośrednich.

Tabela 7 Powiązanie kryteriów wyboru/typów projektów ze wskaźnikami IV OP POIiŚ

Typ wskaźnika	Wskaźnik	Kryteria bezpośrednio wpisujące się w wskaźnik
Wskaźniki rezultatu	Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej WDDT II (syntetyczny) dla miast na prawach powiatu na sieci TEN-T [n/d]	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T. Wpływ na wskaźnik może mieć także kryterium merytoryczne II stopnia: średnie dobowe natężenie ruchu
	Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T [szt./100 tys. mieszkańców]	Kryterium merytoryczne II stopnia: Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego; kryterium merytoryczne I stopnia: Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km
	Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej WDDT II (syntetyczny) dla miast na prawach powiatu poza siecią TEN-T [n/d]	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.2 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) poza siecią TEN-T. Wpływ na wskaźnik może mieć także kryterium merytoryczne II stopnia: średnie dobowe natężenie ruchu oraz kryterium merytoryczne I stopnia: Stopień wykorzystania przepustowości drogi (%)
	Wypadki w miastach na prawach powiatu poza siecią TEN-T [szt./100 tys. mieszkańców]	Kryterium merytoryczne II stopnia: Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego; kryterium merytoryczne I stopnia: Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km

¹²² Zgodnie z podziałem ITS wg ISO TC 204. Podział taki jest przykładowo dostępny na stronie <https://www.itspolska.pl/?page=11> [dostęp: 10.12.2017].

¹²³ Horyzontalne kryterium formalne.

¹²⁴ IDI z przedstawicielem CUPT.

Typ wskaźnika	Wskaźnik	Kryteria bezpośrednio wpisujące się w wskaźnik
Wskaźniki produktu	Całkowita długość nowych dróg (CI) w tym Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T (CI) [km]	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T.
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg, w tym TEN-T (CI) [km]	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T.
	Całkowita długość nowych dróg (CI) [km] * regiony lepiej rozwinięte	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.2 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) poza siecią TEN-T.
	Całkowita długość nowych dróg (CI) [km] * regiony słabiej rozwinięte	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.2 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) poza siecią TEN-T.
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (CI) [km]	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.2 – kryterium formalne: Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) poza siecią TEN-T.
Ramy Wykonania (wskaźnik finansowy, wskaźnik produktu, KEW)	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	Kryterium merytoryczne I lub II stopnia: przygotowanie projektu do realizacji; kryterium formalne: zgodność z realizacją zasady n+3; kryterium merytoryczne II stopnia: Poprawność identyfikacji i przypisania wydatków projektu z punktu widzenia ich kwalifikowalności; Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania POIiŚ; Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów
	Całkowita długość nowych dróg	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 i 4.2 Kryteria: przygotowanie projektu do realizacji; Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania POIiŚ; Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów
	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 i 4.2. Kryteria: przygotowanie projektu do realizacji; Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania POIiŚ; Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów
	Całkowita długość nowych dróg	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 i 4.2. Kryteria: przygotowanie projektu do realizacji; Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania POIiŚ; Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów.
	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie	Realizacja wskaźnika zapewniona przede wszystkim poprzez typy realizowanych projektów w ramach Działania 4.1 i 4.2. Kryteria: przygotowanie projektu do realizacji; Gotowość techniczna projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu / Działania POIiŚ; Gotowość organizacyjno-instytucjonalna projektu w obszarze zawierania umów

Źródło: Opracowanie własne

Na podstawie informacji zawartych w tabeli można stwierdzić, że **tylko w jednym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, kiedy kryteria wyboru wprost i bezpośrednio odnoszą się do wskaźnika – ma to miejsce w przypadku wskaźników dotyczących liczby wypadków w miastach na prawach powiatu**. W pozostałych przypadkach kryteria wyboru wpływają istotnie na realizowanie założeń programowych (przykładowo kryterium przygotowanie projektu do realizacji ma wpływ na niemal wszystkie analizowane wskaźniki) - mimo, że żadne z kryterium nie punktuje elementów projektu (np. długości wybudowanych dróg), które w łatwy sposób przekładałyby się na wartość wskaźników. Sytuację taką należy ocenić pozytywnie – dzięki temu jest

znacznie większa szansa na realizowanie projektów rzeczywiście potrzebnych a jednocześnie trudnych w realizacji. Punktowanie na etapie oceny wysokości osiąganych produktów czy rezultatów przyczyniłoby się zapewne do tego, że wnioskodawcy wybieraliby realizację projektów łatwiejszych, w wyniku których mogliby wykazać większe wartości wskaźników. O roli kryteriów w stosunku do celów szczegółowych osi priorytetowej, Działania i wskaźników mogą też świadczyć opinie osób zaangażowanych we wdrażanie Programu.

Kryteria nie były kalką wskaźników, kryteria były odzwierciedleniem zapisów i celów Programu. (...) Kryteria sprawdzają czy realizujemy to co chcemy, czy np. budujemy drogę krajową w mieście na prawach powiatu wyprowadzającą nam ruch itd., ale one nie sprawdzają czy za taką kwotę zrealizujemy taki kilometr tych dróg. Czyli kryteria sprawdzają nam czy na pewno zrealizujemy ten projekt, który spełni nasze wskaźniki. Ale abstrahując od tego, w jaki sposób on na te wskaźniki wpłynie. Kryteria nam nie sprawdzają realizacji wskaźników, kryteria nam wskazują, że wybierzemy taki projekt, który takie wskaźniki zasilą.¹²⁵

O skuteczności kryteriów w realizowaniu celów szczegółowych oraz zaplanowanych wartości wskaźników świadczyć mogą też **wagi, jakie zostały przypisane kryteriom merytorycznym I stopnia**. Znaczenie poszczególnych kryteriów w całkowitej liczbie punktów możliwych do uzyskania na etapie oceny merytorycznej I stopnia (80 punktów) przedstawia tabela poniżej.

Tabela 8 Znaczenie kryteriów merytorycznych I stopnia IV OP

Kryterium	Maksymalna liczba punktów możliwych do uzyskania	% udział w całkowitej liczbie punktów możliwej do uzyskania	Średnia liczba uzyskanych punktów ¹²⁶
Przygotowanie projektu do realizacji	18	23%	11,95
Stopień wykorzystania przepustowości drogi (%)	12	15%	8,57
Komplementarność	10	13%	7,71
Efektywność ekonomiczna	8	10%	5,2
Średnie dobowe natężenie ruchu pojazdów ciężkich	8	10%	4,09
Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km	8	10%	5,35
Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego	6	8%	4,02
Ograniczenie wpływu na środowisko naturalne	6	8%	6
Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)	2	3%	1,02
Realizacja wymiaru miejskiego w zakresie zrównoważonego rozwoju	1	1%	0,55
Ponadregionalność projektu	1	1%	0,88

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy kart ocen wniosków

Powyższe dane wskazują, że kryteriami merytorycznymi I stopnia o największym znaczeniu na etapie oceny są: **przygotowanie projektu do realizacji; stopień wykorzystania przepustowości drogi oraz komplementarność**. Dwa pierwsze kryteria nie budzą wątpliwości biorąc pod uwagę cele Działania 4.1 i 4.2. Komplementarność również jest istotna, jednakże powstaje pytanie czy powinna być bardziej istotna od takich kwestii, jak natężenie ruchu pojazdów, liczba wypadków, czy zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego – elementy wymienione w SzOOP jako istotne w tego typu inwestycjach. Co więcej, jak już wskazano wcześniej – kryterium

¹²⁵ IDI z przedstawicielem IZ POliŚ.

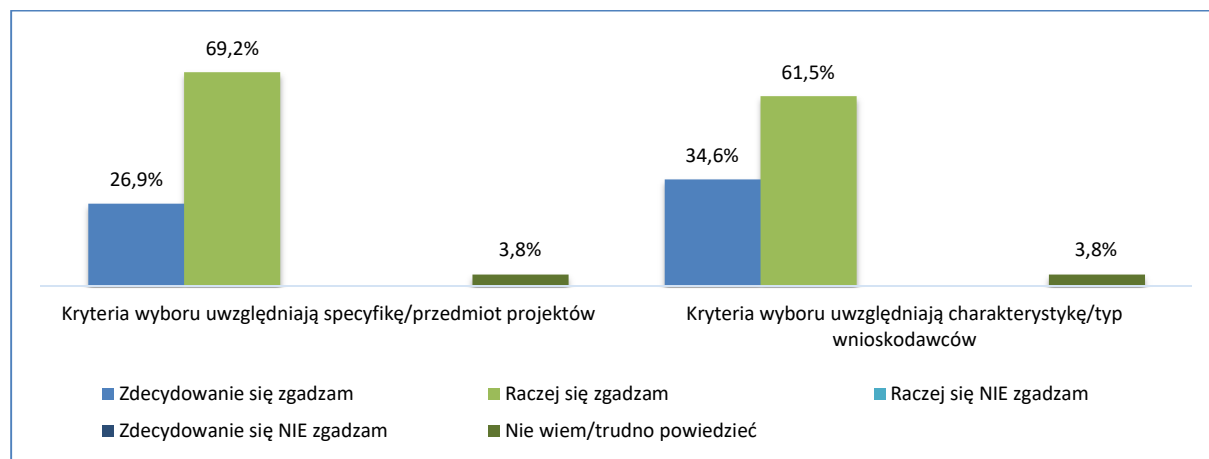
¹²⁶ Analiza obejmowała projekty konkursowe z Działania 4.1 i 4.2, dla których otrzymano kompletne karty ocen zawierające informacje o liczbach uzyskanych punktów, n=42.

to zalicza się do grupy tzw. kryteriów miękkich¹²⁷, tj. takich, których ocena w dużej mierze jest zależna od podejścia i kreatywności autorów wniosków. Tak duże znaczenie tego kryterium w stosunku do kryteriów bardziej obiektywnych (w przypadku których ocena może opierać się na przygotowanych danych a nie tylko zapisach we wniosku) nie wydaje się w pełni uzasadnione. **Zaleca się przeanalizować znaczenie kryterium komplementarność w porównaniu z pozostałymi kryteriami - a docelowo obniżyć jego znaczenie, co powinno być powiązane ze zwiększeniem wagi kryteriów: średnie dobowe natężenie ruchu pojazdów ciężkich; liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km; zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

Analiza ocen wniosków przy pomocy tych kryteriów wykazała, że wszyscy wnioskodawcy otrzymali maksymalną liczbę punktów tylko za 1 kryterium - **ograniczenie wpływu na środowisko naturalne**. Wskazuje to, że **kryterium w żaden sposób nie różnicowało wyników całościowej oceny – być może warto zastanowić się nad jego przeniesieniem na etap oceny merytorycznej II stopnia**. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kryterium **zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)** – tylko dwa z analizowanych projektów otrzymały maksymalną liczbę punktów, jeden projekt otrzymał zaś 0. Można więc mówić o niewielkim znaczeniu tego kryterium na tym etapie oceny. Wśród kryteriów, z którymi wnioskodawcy mieli najmniejsze problemy (tj. takie, za które otrzymywali wartość punktową możliwie najbardziej zbliżoną do wartości maksymalnej) można wskazać też: **ponadregionalność projektu; komplementarność; stopień wykorzystania przepustowości drogi** – w tych przypadkach średnia wartość otrzymywanych punktów stanowiła co najmniej 70% wartości maksymalnej.

Oceniając adekwatność kryteriów do zakresu interwencji, podkreślić należy pozytywną ocenę tego aspektu w kontekście wpisywania się tych warunków w typy realizowanych projektów oraz specyfikę gałęzi transportu – wniosek ten znajduje potwierdzenie zarówno w badaniu ilościowym z wnioskodawcami, jak i w wywiadach z przedstawicielami IZ POLiŚ oraz CUPT.

Wykres 16 Ocena zestawu kryteriów IV OP przez wnioskodawców (uwzględnianie specyfiki projektów oraz wnioskodawców)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=26, Odpowiedź na pytanie: „B5. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat kryteriów oceny projektów? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Analizując jednak adekwatność kryteriów względem typu beneficjentów, warto zwrócić uwagę na specyfikę miast (beneficjenci w trybie konkursowym). Zdaniem części badanych interesariuszy, kryteria w niedostatecznym stopniu pozwalają obecnie na analizę możliwości finansowych gmin, co np. jest kluczowe

¹²⁷ Innym tego typu kryterium jest np.: ograniczenie wpływu na środowisko.

dla spełnienia warunku utrzymania trwałości efektów oraz dla oceny poprawności analiz finansowo-ekonomicznych.

Można by się zastanowić nad kryteriami, które dotyczą stanu finansów gminy. Bo jeśli chodzi o Wieloletni Plan Finansowy to jest to tylko jakaś projekcja, to jest plan, który przyjmuje rada miasta, który można zmienić stosunkowo szybko. To nie jest gwarancja, że gmina dysponuje środkami. To jest taki miernik w miarę elastyczny. Potrzebne są zaś kryteria, które by bardziej pozwoliły ocenić rzeczową analizę stanu finansów miasta, pozwalałyby też różnicować wnioskodawców pod tym względem.¹²⁸

Propozycja ewentualnego kryterium mogłaby zostać wypracowana wspólnie przez IZ POIiŚ / CUPT oraz grupę złożoną z potencjalnych beneficjentów (w tym przypadku miast na prawach powiatu).

Wpływ kryteriów na ocenę projektów i ryzyko dyskryminacji

Oceniając wpływ zestawu kryteriów w ramach IV OP na ocenę projektów zwrócono uwagę z jednej strony na możliwość oceny całej inwestycji, a z drugiej strony na możliwość oceny jakości projektu. Analiza tego zagadnienia wskazała jednak na różnice między trybem konkursowym i pozakonkursowym.

Projekty w trybie pozakonkursowym przechodzą zupełnie inną ścieżkę oceny (od etapu fiszki projektowej składanej na etapie identyfikowania projektów pozakonkursowych do etapu oceny wniosku, w trakcie którego możliwe jest wielokrotne uzupełnianie i wyjaśnianie treści wniosku przez wnioskodawcę). Wieloetapowość tego procesu pozytywnie wpływa zarówno na możliwość oceny całości projektu, jak i jego jakości – a w konsekwencji na wybór projektów o możliwie najwyższej jakości. Czynnikiem ograniczającym może być jednak znacznie mniejsza (niż w trybie konkursowym) liczba kryteriów merytorycznych I stopnia¹²⁹, których celem jest „motywowanie” wnioskodawców do przedstawiania lepszych jakościowo projektów¹³⁰. Co więcej, osoby oceniające wnioski w obu trybach przyznają, że zdecydowanie lepszą jakość dokumentacji prezentują wnioskodawcy startujący w konkursach – co wynika zapewne z przeświadczenia wnioskodawców pozakonkursowych o tym, że wsparcie otrzymają nawet jeśli ich dokumentacja aplikacyjna nie będzie dostatecznie dopracowana.

Nieco inaczej wpływ ten wygląda w przypadku projektów konkursowych - z uwagi na to, że wnioski oceniane są większą liczbą kryteriów merytorycznych I stopnia, a wnioskodawca musi zdobyć minimum 60% punktów, by móc otrzymać dofinansowanie (jego uzyskanie uzależnione jest od dostępnej alokacji, zatem – im więcej punktów zdobywa projekt, tym większa szansa na uzyskanie dofinansowania). Szczególną rolę w ocenie całości projektów oraz ich jakości pełnią kryteria miękkie (opisowe), takie jak: komplementarność i ograniczenie wpływu na środowisko naturalne, ale także kryterium punktujące zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Te trzy kryteria *de facto* powinny motywować wnioskodawców do wykazania, że ich projekt nie tylko spełnia ilościowe wymogi wynikające z kryteriów wyboru i regulaminu konkursu, ale jest też na wysokim poziomie jakościowym - jako całość. Z jednej strony, obecność tych kryteriów powinna mieć więc realny wpływ na jakość wniosku (autorzy nie mogą ograniczyć się tylko do danych liczbowych, muszą także dobrze opisać całą inwestycję). Oczywiście w praktyce jakość dokumentacji zależy od zaangażowania i kompetencji autorów wniosku - niemniej jednak kryteria ukierunkowują autorów wniosków na kluczowe elementy, które powinny się

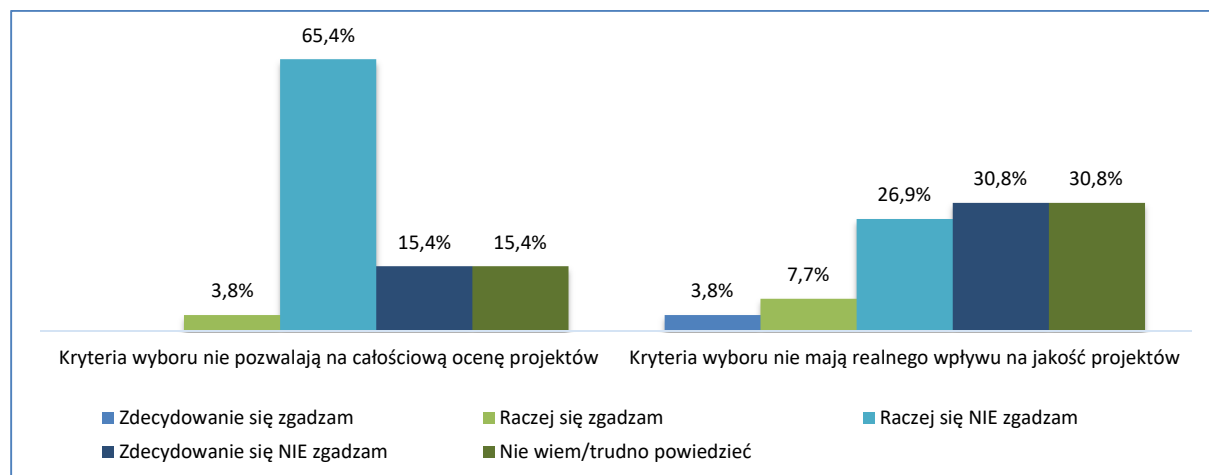
¹²⁸ IDI z przedstawicielem CUPT.

¹²⁹ Projekty pozakonkursowe w ramach IV OP oceniane są dwoma kryteriami tego typu: Ponadregionalność projektu; Zgodność projektu ze Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

¹³⁰ Różnica między projektami konkursowymi a pozakonkursowymi polega też na tym, że uzyskana punktacja pozycjonuje projekty konkursowe (tj. te, które zdobyły minimum 60%) na liście projektów mogących otrzymać dofinansowanie i - w zależności od pozycji na liście i wyczerpania alokacji - umowa o dofinansowanie może być podpisana. Natomiast w przypadku trybu pozakonkursowego, wszystkie projekty, które zdobędą minimum 60% punktów mają zapewnione podpisanie umowy. W przypadku obu trybów, warunkiem do zawarcia umowy jest także spełnienie kryteriów formalnych i merytorycznych II stopnia.

we wniosku znaleźć. Z drugiej zaś strony, osoby oceniające w większym stopniu muszą skupić się na analizie całego opisu projektu, by móc rzetelnie ocenić tego typu kryteria. Stosowanie tak skonstruowanego zestawu kryteriów na etapie oceny pozwala zatem na wybór projektów o najwyższej jakości spośród wszystkich złożonych wniosków. O pozytywnym wpływie kryteriów świadczą też oceny samych wnioskodawców, które zostały przedstawione na wykresie poniżej.

Wykres 17 Ocena zestawu kryteriów IV OP przez wnioskodawców (wpływ na jakość i całościową ocenę projektów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=26, Odpowiedź na pytanie: „B5. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat kryteriów oceny projektów? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Wartym podkreślenia jest też to, że nie tylko sama konstrukcja systemu kryteriów i ich opisy mają znaczenie dla wyboru najlepszych jakościowo projektów. W opinii osób oceniających projekty transportowe, ważne są także dokumenty nadrzędne i tematyczne (sektorowe), z jakimi należy się zapoznać przed oceną projektów. Nie bez znaczenia jest także doświadczenie osób oceniających projekty – kumulowanie wiedzy przez członków KOP (co w przypadku CUPT jest oceniane bardzo pozytywnie).

Kryteria to nie jest jedyna rzecz. To na pewno wiele dokumentów, które do tych kryteriów trzeba doczytać i praktyka, praktyka, praktyka. (...) Same kryteria nie mogą być zbyt szczegółowe. W ogóle idea pomysłu na weryfikację projektu jest taka, że z jednej strony są kryteria, ale z drugiej strony wymaga to osoby czy ludzi [członków KOP], którzy mają pewne doświadczenie, mają pewną wiedzę i często trochę wyczucia.¹³¹

Oceniając ryzyko dyskryminacji, w pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że, zgodnie z SzOOP, w IV OP POLiŚ uprawnione do wsparcia są tylko dwa typy beneficjentów, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz jednostki samorządu terytorialnego miast na prawach powiatu. Przeprowadzone analizy nie zidentyfikowały żadnej sytuacji dyskryminującego wpływu kryteriów na jakiś typ beneficjenta. Wniosek taki potwierdziły także oceny samych wnioskodawców IV OP – 69% badanych nie zgodziło się ze stwierdzeniem „kryteria wyboru mogą dyskryminować niektóre grupy wnioskodawców”, przeciwnego zaś zdania było zaledwie 3,8% ankietowanych.

Dobre praktyki w zakresie kryteriów wyboru stosowanych w ramach RPO

W ramach ewaluacji został wykonany benchmarking kryteriów wyboru projektów z obszaru transportu drogowego stosowanych w ramach RPO. W poniższych tabelach przedstawiono opis takich kryteriów wraz ze wskazaniem typu projektu, źródła oraz opinii i uzasadnienia ewaluatora (w zakresie możliwości wykorzystania kryterium/jego składowych w ramach POLiŚ).

¹³¹ IDI z przedstawicielem CUPT.

Powyższe wnioski wskazały na możliwość wydzielenia, jako osobnego, **kryterium związanego z ITS**. W tabeli poniżej przedstawiono podobne rozwiązanie stosowane w ramach RPO.

Nazwa kryterium: <i>Liczba zastosowanych rozwiązań z zakresu Inteligentnych Systemów Transportowych</i>
Źródło: RPO województwa łódzkiego
Opis kryterium: Ocenie podlegać będzie liczba zastosowanych rozwiązań z zakresu ITS w projekcie tj. np.: inwestycje z zakresu sygnalizacji drogowej - sterowanie ruchem, systemów planowania podróży, inteligentnych systemów biletowych, komunikacji pojazd-pojazd i pojazd-infrastruktura. PUNKTACJA: 1 pkt - projekt przewiduje wykorzystanie tylko jednego z inteligentnych systemów transportowych 2 pkt - projekt przewiduje wykorzystanie od 2 do 3 inteligentnych systemów transportowych 3 pkt - projekt przewiduje wykorzystanie powyżej 3 inteligentnych systemów transportowych
Uzasadnienie: Kryterium można zastosować w ramach POIiŚ, z uwagi na to, że zgodnie z zapisami SzOOP, realizowane projekty w ramach IV OP powinny przyczyniać się do poprawy płynności ruchu – cel ten zaś realizowany jest przez ITS. Zasadne wydaje się także zróżnicowanie oceny/liczby punktów od liczby wdrożonych systemów.

Powyższe kryterium ilościowe mogłoby być wzmocnione poprzez dodanie kryterium jakościowego - punktującego wpływ projektu (w tym planowanych ITS) na ograniczenie zatłoczenia na drogach i likwidację „wąskich gardeł” w sieci transportowej miasta (dotyczyłoby to projektów realizowanych przez miasta na prawach powiatu).

Nazwa kryterium: <i>Wpływ projektu na ograniczenie zatłoczenia na drogach i likwidację „wąskich gardeł” w sieci transportowej regionu</i>
Źródło: RPO województwa łódzkiego
Opis kryterium: W ramach kryterium ocenie podlegać będzie wpływ projektu na ograniczenie zatłoczenia na drogach i likwidację „wąskich gardeł” w sieci transportowej regionu. Premiowane będą projekty dotyczące inwestycji w miejscach o niedostatecznej przepustowości, mające znaczący wpływ na zniwelowanie długotrwałych zatorów
Uzasadnienie: Kryterium można zastosować w ramach POIiŚ, z uwagi na to, że zgodnie z zapisami SzOOP, realizowane projekty w ramach IV OP powinny przyczyniać się do poprawy płynności ruchu. Kryterium powiązane byłoby z już istniejącymi kryteriami: Średnie dobowe natężenie ruchu pojazdów ciężkich, stopień wykorzystania przepustowości drogi.

Kwestią analizowaną w ramach RPO były też **kryteria dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego**. Poniżej przedstawiono przykłady rozwiązań, jakie w tym zakresie stosowane są w RPO.

Nazwa kryterium: <i>Wpływ na poprawę bezpieczeństwa</i>
Źródło: RPO województwa dolnośląskiego
Opis kryterium: W ramach kryterium należy zweryfikować czy inwestycja wpływa w znaczący sposób na poprawę bezpieczeństwa poprzez zastosowanie elementów wyposażenia technicznego dróg mające wpływ na poprawę bezpieczeństwa, np. urządzenia odwadniające oraz odprowadzające wodę, urządzenia oświetleniowe (jeśli nie są wymagane prawem), obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, <ul style="list-style-type: none">• 0 punktów, jeśli nie zastosowano rozwiązań wpływających znacząco na poprawę bezpieczeństwa;• 1 punkt za zastosowanie któregoś z rozwiązań (co najmniej jedno) w następujących kategoriach (1 punkt w każdej kategorii):<ul style="list-style-type: none">○ urządzenia odwadniające oraz odprowadzające wodę (np. rowy odwadniające, urządzenia

<p>ściekowe, kanalizacja deszczowa);</p> <ul style="list-style-type: none"> o urządzenia oświetleniowe; o obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, takie jak zatoki postojowe, zatoki autobusowe, perony tramwajowe, pętle autobusowe, place do zawracania, mijanki, przejścia dla pieszych, punkty kontroli samochodów ciężarowych, miejsca obsługi podróżnych, miejsca poboru opłat; o urządzenia techniczne drogi (np. bariery ochronne, ogrodzenie drogi i inne urządzenia zabezpieczające przed wkroczeniem zwierząt na drogę, osłony przeciwoślnościowe, osłony przeciwwietrzne). <p>Można otrzymać punkty za rozwiązania z każdej kategorii – maksymalnie 1 punkt w każdej kategorii, niezależnie od liczby rozwiązań przyjętych do realizacji w ramach tej kategorii. Inwestycja poprawiająca bezpieczeństwo nie musi dotyczyć całego odcinka drogi. Maksymalna liczba punktów - 4</p> <p>Uzasadnienie: Sposób podejścia do badania wpływu projektu na poprawę/zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego wydaje się właściwy – dlatego też warto przeanalizować możliwość wykorzystania takiego rozwiązania w ramach POIiŚ.</p>
--

Podobne podejście przyjęto w ramach RPO województwa podkarpackiego.

<p>Nazwa kryterium: Zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym</p>																																																																
<p>Źródło: RPO województwa podkarpackiego</p>																																																																
<p>Opis kryterium:</p> <p>Kryterium premiuje projekty przyczyniające się do zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym uwzględniające środki poprawy bezpieczeństwa zamieszczone pod tabelą dotyczącą kryteriów. Inne, niewymienione poniżej a przewidziane w projekcie środki poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie stanowią podstawy przyznania punktów w tym kryterium. Z poniższej listy środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy zgodnie z zakresem rzeczowym projektu podać planowane środki poprawy bezpieczeństwa dla zgłoszonego projektu. Liczba punktów uzależniona jest od liczby wdrożonych rozwiązań.</p>																																																																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Lp.</th> <th colspan="2">Środek poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Budowa azylu centralnych w osi jezdni</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Budowa azylu centralnego na dojeździe do skrzyżowania</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Sygnalizacja świetlna na przejściu dla pieszych</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Budowa wyniesionego przejścia dla pieszych</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Budowa zatoki autobusowej na obszarach niezabudowanych</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Budowa naprzemiennych skrętów w lewo na skrzyżowaniu</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>Instalacja sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu o 4 wlotach</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>Zamknięcie jednego dojazdu na skrzyżowaniu o 4 wlotach</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>Wydzielenie pasów do lewoskrętu na skrzyżowaniach bez sygnalizacji świetlnej</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>Wydzielenie przestrzeni dla ruchu lekkiego, w tym budowa chodnika, ścieżki rowerowej, utwardzonego pobocza</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>11</td> <td>Wydzielenie pasów i fazy świateł do skrętu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>12</td> <td>Budowa wygrozdzenia wzdłuż chodnika</td> <td>24</td> </tr> </tbody> </table>	Lp.	Środek poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego		1	Budowa azylu centralnych w osi jezdni	13	2	Budowa azylu centralnego na dojeździe do skrzyżowania	14	3	Sygnalizacja świetlna na przejściu dla pieszych	15	4	Budowa wyniesionego przejścia dla pieszych	16	5	Budowa zatoki autobusowej na obszarach niezabudowanych	17	6	Budowa naprzemiennych skrętów w lewo na skrzyżowaniu	18	7	Instalacja sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu o 4 wlotach	19	8	Zamknięcie jednego dojazdu na skrzyżowaniu o 4 wlotach	20	9	Wydzielenie pasów do lewoskrętu na skrzyżowaniach bez sygnalizacji świetlnej	21	10	Wydzielenie przestrzeni dla ruchu lekkiego, w tym budowa chodnika, ścieżki rowerowej, utwardzonego pobocza	22	11	Wydzielenie pasów i fazy świateł do skrętu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną	23	12	Budowa wygrozdzenia wzdłuż chodnika	24	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Dobudowa drugiej jezdni</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>Wydzielenie pasa dla ruchu rowerowego na jezdni</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>Wydzielenie pasa dla ruchu ciężkiego / wolnego</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Poprawa szorstkości nawierzchni poza skrzyżowaniem</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>Instalacja barier ochronnych wzdłuż krawędzi jezdni</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>Usunięcie przeszkód stałych z otoczenia drogi np. drzew, słupów itp.</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>Budowa tunelu dla ruchu pojazdów lub ruchu niemotoryzowanego (segregacja ruchu)</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>Wydzielenie pasa dla pojazdów włączających się do ruchu</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Odejście od prostoliniowego przebiegu jezdni</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>Zwiększenie przestrzeni dla niechronionych uczestników ruchu drogowego na obiektach inżynierskich</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Sytuowanie znaków na tle fluorescencyjnym</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>Optyczne zawężenie szerokości jezdni oraz poboczy</td> <td>24</td> </tr> </tbody> </table>	Dobudowa drugiej jezdni	13	Wydzielenie pasa dla ruchu rowerowego na jezdni	14	Wydzielenie pasa dla ruchu ciężkiego / wolnego	15	Poprawa szorstkości nawierzchni poza skrzyżowaniem	16	Instalacja barier ochronnych wzdłuż krawędzi jezdni	17	Usunięcie przeszkód stałych z otoczenia drogi np. drzew, słupów itp.	18	Budowa tunelu dla ruchu pojazdów lub ruchu niemotoryzowanego (segregacja ruchu)	19	Wydzielenie pasa dla pojazdów włączających się do ruchu	20	Odejście od prostoliniowego przebiegu jezdni	21	Zwiększenie przestrzeni dla niechronionych uczestników ruchu drogowego na obiektach inżynierskich	22	Sytuowanie znaków na tle fluorescencyjnym	23	Optyczne zawężenie szerokości jezdni oraz poboczy	24
Lp.	Środek poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego																																																															
1	Budowa azylu centralnych w osi jezdni	13																																																														
2	Budowa azylu centralnego na dojeździe do skrzyżowania	14																																																														
3	Sygnalizacja świetlna na przejściu dla pieszych	15																																																														
4	Budowa wyniesionego przejścia dla pieszych	16																																																														
5	Budowa zatoki autobusowej na obszarach niezabudowanych	17																																																														
6	Budowa naprzemiennych skrętów w lewo na skrzyżowaniu	18																																																														
7	Instalacja sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu o 4 wlotach	19																																																														
8	Zamknięcie jednego dojazdu na skrzyżowaniu o 4 wlotach	20																																																														
9	Wydzielenie pasów do lewoskrętu na skrzyżowaniach bez sygnalizacji świetlnej	21																																																														
10	Wydzielenie przestrzeni dla ruchu lekkiego, w tym budowa chodnika, ścieżki rowerowej, utwardzonego pobocza	22																																																														
11	Wydzielenie pasów i fazy świateł do skrętu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną	23																																																														
12	Budowa wygrozdzenia wzdłuż chodnika	24																																																														
Dobudowa drugiej jezdni	13																																																															
Wydzielenie pasa dla ruchu rowerowego na jezdni	14																																																															
Wydzielenie pasa dla ruchu ciężkiego / wolnego	15																																																															
Poprawa szorstkości nawierzchni poza skrzyżowaniem	16																																																															
Instalacja barier ochronnych wzdłuż krawędzi jezdni	17																																																															
Usunięcie przeszkód stałych z otoczenia drogi np. drzew, słupów itp.	18																																																															
Budowa tunelu dla ruchu pojazdów lub ruchu niemotoryzowanego (segregacja ruchu)	19																																																															
Wydzielenie pasa dla pojazdów włączających się do ruchu	20																																																															
Odejście od prostoliniowego przebiegu jezdni	21																																																															
Zwiększenie przestrzeni dla niechronionych uczestników ruchu drogowego na obiektach inżynierskich	22																																																															
Sytuowanie znaków na tle fluorescencyjnym	23																																																															
Optyczne zawężenie szerokości jezdni oraz poboczy	24																																																															
<p>Uzasadnienie: Sposób podejścia do badania wpływu projektu na poprawę/zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego wydaje się właściwy – dlatego też warto przeanalizować możliwość wykorzystania takiego rozwiązania w ramach POIiŚ.</p>																																																																

Inne podejście do kwestii **poprawy bezpieczeństwa ruchu** wykorzystano w ramach RPO województwa lubelskiego.

<p>Nazwa kryterium: Wpływ projektu na zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym</p>	
<p>Źródło: RPO województwa lubelskiego</p>	
<p>Opis kryterium:</p> <p>Kryterium zostanie zweryfikowane na podstawie zapisów we wniosku o dofinansowanie projektu. Kryterium punktuje rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo użytkowników drogi.</p> <p>W ramach kryterium obliczamy całkowity współczynnik redukcji wypadkowości w oparciu o metodykę Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD): $wr = wr1 \times wr2 \times wr3$, gdzie:</p>	

wr – całkowity współczynnik redukcji wypadkowości,

wr1, wr2, wr3 – współczynniki redukcji wypadkowości przypisane danym środkom poprawy bezpieczeństwa (dokładnie trzy najkorzystniejsze z punktu widzenia analizy ekonomicznej).

Jeżeli w projekcie nie zastosowano co najmniej trzech środków poprawy bezpieczeństwa, do wyliczenia całkowitego współczynnika należy zastosować najniższy współczynnik redukcji z listy tyle razy, ile współczynników brakuje.

Wykorzystujemy współczynniki redukcji liczby zdarzeń drogowych i ofiar dla inwestycji modernizacyjnych wyłącznie z poniższej listy:

- Budowa azyli centralnych w osi jezdni 0,65
- Budowa azyli centralnego na dojeździe do skrzyżowania 0,55
- Sygnalizacja świetlna na przejściu dla pieszych 0,92
- Budowa wyniesionego przejścia dla pieszych 0,76
- Budowa zatoki autobusowej na obszarach niezabudowanych 0,88
- Budowa naprzemiennych skrętów w lewo na skrzyżowaniu 0,85
- Instalacja sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu o 4 wlotach 0,80
- Zamknięcie jednego dojazdu na skrzyżowaniu o 4 wlotach 0,77
- Wydzielenie pasów do lewoskrętu na skrzyżowaniach bez sygnalizacji świetlnej 0,75
- Wydzielenie pasów i fazy świateł do skrętu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną 0,80
- Wydzielenie przestrzeni dla ruchu lekkiego, w tym budowa chodnika lub ścieżki rowerowej 0,82

Współczynniki redukcji liczby zdarzeń drogowych i ofiar dla inwestycji dotyczących budowy (można wykorzystać do wyliczeń wyłącznie środki poprawy bezpieczeństwa z poniższej listy):

- Budowa wygrozdzenia wzdłuż chodnika 0,85
- Dobudowa drugiej jezdni 0,60
- Wydzielenie pasa dla ruchu rowerowego na jezdni 0,90
- Wydzielenie pasa dla ruchu ciężkiego / wolnego 0,90
- Poprawa szorstkości nawierzchni poza skrzyżowaniem 0,90
- Instalacja barier ochronnych wzdłuż krawędzi jezdni 0,85
- Usunięcie przeszkód stałych z otoczenia drogi np. drzew, słupów itp. 0,60
- Budowa tunelu dla ruchu pojazdów lub ruchu niezmotoryzowanego (segregacja ruchu) 0,65
- Wydzielenie pasa dla pojazdów włączających się do ruchu 0,95

Liczba przyznanych punktów zależy od uzyskanej wartości „wr”.

Uzasadnienie: Sposób podejścia do badania wpływu projektu na poprawę/zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego wydaje się możliwy do wykorzystania w ramach POIiŚ. Zasadne byłoby jednak przeanalizowanie możliwości i zasadności jego zastosowania. Kryterium to wiązałoby się ściśle z obecnym kryterium: liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km.

Jedną z proponowanych zmian w zakresie kryterium **Przygotowanie projektu do realizacji** jest uwzględnienie w ocenie posiadania przygotowanej dokumentacji przetargowej (przede wszystkim na nierozpoczęte postępowania).

Nazwa kryterium: <i>Poziom przygotowania projektu do realizacji</i>
Źródło: RPO województwa lubelskiego
Opis kryterium: Kryterium zostanie zweryfikowane na podstawie zapisów we wniosku o dofinansowanie projektu. Kryterium punktuje gotowość do realizacji inwestycji w kontekście wartości kontraktów posiadających dokumentację przetargową w stosunku do całkowitej wartości projektu (w zaokrągleniu do pełnych procent). Punkty są przyznawane za spełnienie jednego z punktów (nie można przyznać punktów z tytułu spełnienia więcej niż jednej metody pomiaru). <ul style="list-style-type: none">• Wartość kontraktów posiadających dokumentację przetargową wynosi ponad 75% całkowitej wartości projektu;• Wartość kontraktów posiadających dokumentację przetargową wynosi od 50% do 75% włącznie całkowitej wartości projektu;• Wartość kontraktów posiadających dokumentację przetargową wynosi od 25% do 50% włącznie całkowitej wartości projektu.
Uzasadnienie: Kryterium można zastosować w ramach POIiŚ – dodając je jako kolejny wymiar oceny w ramach obecnego kryterium <i>Przygotowanie projektu do realizacji</i> .

W ramach RPO województwa warmińsko-mazurskiego, w zakresie gotowości projektu do realizacji, punktuje się z kolei fakt ogłoszenia postępowań przetargowych (3 punkty) oraz fakt dokonanego już wyboru wykonawcy robót budowlanych (5 punktów). Element ten pozwala zatem różnicować ocenę projektów z uwagi na poziom zaawansowania postępowań przetargowych. Z uwagi jednak na złożoność projektów POIiŚ, nie wydaje się zasadne uwzględnianie tego typu wymiaru.

Benchmarking pozwolił również na wskazanie możliwego do zastosowania **kryterium w obszarze ograniczania wpływu na środowisko naturalne**.

Nazwa kryterium: <i>Wykorzystanie elementów podlegających recyklingowi (elementy starej drogi, tłuczeń, itp.) w ramach realizowanej inwestycji drogowej</i>
Źródło: RPO województwa opolskiego
Opis kryterium: <ul style="list-style-type: none">• 3 pkt – pow. 30% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót budowlanych;• 2 pkt – pow. 10% do 30% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót budowlanych;• 1 pkt – do 10% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót budowlanych; 0 pkt – brak recyklingu.
Uzasadnienie: Kryterium można zastosować w ramach POIiŚ – dodając je jako jeden z możliwych wymiarów oceny w ramach obecnego kryterium <i>Ograniczenie wpływu na środowisko naturalne</i> .

W toku analizy zidentyfikowano także **kryteria dotyczące struktury organizacyjnej i potencjału administracyjnego**, które zdaniem ewaluatora mogłyby zostać wykorzystane w ramach wybranych Działań/typów projektów POIiŚ.

Nazwa kryterium: <i>Struktura organizacyjna/ potencjał administracyjny</i>
Źródło: RPO województwa dolnośląskiego
Opis kryterium: W ramach kryterium będzie sprawdzane czy Wnioskodawca wraz z partnerami (jeśli dotyczy) posiadają odpowiednie zaplecze organizacyjno-techniczne (lub alternatywną formę wsparcia w tym zakresie)/ potencjał administracyjny oraz zdolność operacyjną do wdrożenia projektu i jego utrzymania w okresie trwałości.

- Wnioskodawca nie przedstawił lub przedstawił w sposób niewiarygodny wystarczające zaplecze organizacyjnotechniczne/ potencjał administracyjny oraz zdolność operacyjną do wdrożenia projektu i jego utrzymania w okresie trwałości (0 pkt.)
- Wnioskodawca przedstawił wystarczające zaplecze organizacyjno-techniczne lub alternatywną formę wsparcia w tym zakresie (np: pomoc zewnętrzna) / potencjał administracyjny oraz zdolność operacyjną do wdrożenia projektu i jego utrzymania w okresie trwałości. (2 pkt.)

Nazwa kryterium: *Stopień gotowości organizacyjno - instytucjonalnej wnioskodawcy*

Źródło: RPO województwa łódzkiego

Opis kryterium:

W ramach kryterium oceniane będzie doświadczenie wnioskodawcy w zarządzaniu projektami / doświadczenie w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE,

Ocenie podlega m.in. liczba i wielkość zrealizowanych oraz realizowanych projektów, kwestie terminowej realizacji i rozliczenia inwestycji.

Punktacja przyznawana będzie każdorazowo przez KOP lub podmiot dokonujący oceny projektów w trybie pozakonkursowym.

Punktacja: 0-4

Uzasadnienie: Wskazane przykłady kryteriów mogłyby być wykorzystane wyłącznie w trybie konkursowym, gdzie potencjalnymi wnioskodawcami mogą być grupy podmiotów o różnym potencjale organizacyjno-administracyjnym (np. JST lub przedsiębiorstwa) – przykładowo w ramach konkursów w Działaniach 4.1, 4.2, 3.2 POIiŚ.

Podsumowanie

Ocena jakości sektorowych kryteriów wyboru inwestycji w ramach IV OP została dokonana w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I stopnia oraz merytoryczne II stopnia.

Zdecydowana większość kryteriów formalnych została oceniona pozytywnie pod kątem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności oraz zrozumiałości i precyzyjności. Najbardziej problemowym okazało się kryterium oceniane w ramach Działania 4.1 *Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T*. Najtrudniejszym elementem było zweryfikowanie przez wnioskodawców informacji o tym czy dany odcinek drogi znajduje się w sieci (bazowej lub kompleksowej/uzupełniającej) TEN-T. Trudność ta wynikała z braku odpowiednich dokumentów/map na poziomie innym niż kraju. Okazało się bowiem, że publicznie dostępna jest wyłącznie informacja o bazowej sieci TEN-T, która nie pozwalała zarządom dróg na rzetelną ocenę, czy cały odcinek drogi objętej zakresem projektu należy, czy nie należy do sieci TEN-T. By uniknąć tego typu problemów w przyszłości warto wdrożyć co najmniej jedno z dwóch rozwiązań, tj.: 1/ nałożenie na wnioskodawców obowiązku dołączenia do wniosków stosownych dokumentów z MIB (promesy potwierdzającej status drogi objętej projektem); 2/ stworzenie przez MIB szczegółowej i (najlepiej) interaktywnej mapy przedstawiającej aktualny stan sieci bazowej i kompleksowej TEN-T w kraju (mapa powinna przedstawiać sieć nie tylko drogową, ale także kolejową, a także lokalizacje portów lotniczych, portów morskich oraz węzłów/terminali intermodalnych oraz powinna być aktualizowana w czasie). Uzupełnieniem mapy powinno być również zestawienie przedstawiające opis wszystkich odcinków i węzłów sieci TEN-T w kraju.

W przypadku zestawu kryteriów merytorycznych I stopnia najlepiej oceniono ich obiektywność oraz weryfikowalność - relatywnie gorzej zaś ich jednoznaczność oraz zrozumiałość i precyzyjność. Analiza tej grupy kryteriów pozwoliła na zidentyfikowanie konkretnych trudności w ich stosowaniu oraz określenie możliwych zaleceń w celu ich ograniczenia lub usunięcia:

- **Przygotowanie projektu do realizacji** – pozytywnie oceniono stworzoną możliwość otrzymania przez wnioskodawcę punktów nawet w sytuacji, gdy nie posiada on w 100% uregulowanego prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane. Warto rozważyć uwzględnienie w ocenie faktu posiadania dokumentacji przetargowych lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniach jeszcze nie rozpoczętych (wyliczenie współczynnika wartości kontraktów, dla których takie dokumenty istnieją w odniesieniu do wartości całkowitej projektu). Uwzględnienie tego elementu byłoby przede wszystkim zasadne w przypadku ogłoszenia kolejnych konkursów w obecnej perspektywie – zwiększyłoby szanse na wybór projektów, których realizacja powinna zakończyć się w okresie kwalifikowalności wydatków;
- **Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego** – negatywnie oceniono brak odniesienia w opisie kryterium do ustawy, która reguluje metodykę i zakres BRD; brak przyznawania punktów w sytuacji, kiedy audyt zidentyfikował błędy/usterki a wnioskodawca jest w stanie udowodnić, że je skutecznie usunął. Mając to na uwadze, zalecono doprecyzowanie opisu (poprzez odwołanie do odpowiednich zapisów aktów prawnych - metodologię i zakres audytu BRD określono w art. 2b ustawy o drogach publicznych, implementującej w tym zakresie przepisy Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej) oraz uwzględnienie w pozytywnej ocenie sytuacji, gdy wnioskodawca usunął wady i usterki zidentyfikowane w trakcie audytu lub wykazał powody ich nieusunięcia. Analiza tego kryterium wskazała również na zasadność przeanalizowania możliwości wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego rozwiązań ITS (z uwagi na poziom zaawansowania POLiŚ 2014-2020, takie kryterium mogłoby być wprowadzone dopiero w ramach POLiŚ 2020+). Zdaniem ewaluatora kryterium takie byłoby dość istotne z punktu widzenia celów POLiŚ, dlatego też warto byłoby nadać temu aspektowi odpowiednie znaczenie w ocenie (zwiększyć liczbę możliwych do zdobycia punktów oraz stworzyć przedziały punktowe w zależności od liczby wdrażanych technologii w projekcie). W celu zagwarantowania jakości tych rozwiązań, możliwe byłoby opracowanie zamkniętego katalogu tego typu systemów, z którego wnioskodawcy wybieraliby elementy, które chcą zrealizować.
- **Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km** – w tym przypadku zidentyfikowano potrzebę wypracowania (przez CUPT wraz z przedstawicielami Policji) jednolitej metodologii liczenia wskaźnika, która byłaby stosowana przez wszystkie organy przekazujące tego typu dane (warto w tym celu uwzględnić metodykę stosowaną przez Polskie Obserwatorium BRD).

Najmniej zastrzeżeń zidentyfikowano względem kryteriów merytorycznych II stopnia. Podczas ich oceny zwrócono przede wszystkim uwagę na trzykrotną (w przypadku projektów pozakonkursowych) ocenę posiadania DOŚU, w związku z czym zasadne wydaje się powtórne przeanalizowanie funkcjonowania dodatkowego kryterium merytorycznego II stopnia: **przygotowanie projektu do realizacji** w obecnym brzmieniu.

Poza oceną sformułowania kryteriów, analizie poddano także ich spójność wewnętrzną. Nie zidentyfikowano kryteriów, które wykluczałyby się wzajemnie. Na korzyść zachowania spójności działa także to, że ocena wniosków i projektów prowadzona jest stale przez tę samą instytucję – dzięki temu możliwe jest kumulowanie doświadczeń przez członków KOP. Również analiza treści dokumentów programowych wskazała, że zachowana jest spójność między nimi a kryteriami. Zidentyfikowano jedynie pojedyncze przypadki niespójności między nazwami, opisami i zasadami oceny kilku kryteriów (**przygotowanie projektu do realizacji; zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego; ograniczenie wpływu na środowisko naturalne**) – w takich przypadkach zalecano przede wszystkim zmiany nazw lub opisów kryteriów.

Dość pozytywnie oceniono również skuteczność kryteriów IV OP POLiŚ pod kątem ich adekwatności do celów Programu i celów szczegółowych osi priorytetowej; typów projektów możliwych do realizacji; zasad wyboru

projektów do dofinansowania oraz specyfiki beneficjentów. W trakcie analiz zwrócono uwagę na potrzebę wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego technologii ITS w projektach (jako dodatkowe kryterium merytoryczne I stopnia), które wzmocnić mogłoby efekty projektów w postaci zwiększenia płynności ruchu na drogach. Mimo że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych, czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie – przede wszystkim dzięki istotnej wadze kryterium **przygotowanie projektu do realizacji**, ale też dzięki kryteriom dotyczącym bezpieczeństwa czy zgodności projektów z POLiŚ, z SzOOP oraz regulaminami konkursów (w przypadku projektów konkursowych). Ocena kryteriów potwierdziła ich istotny wpływ (przede wszystkim w trybie konkursowym) na wybór do dofinansowania projektów o wysokiej jakości oraz wpływ na możliwość całościowej oceny inwestycji (zapewniają to głównie tzw. kryteria miękkie: **komplementarność, ograniczenie wpływu na środowisko oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego**). Analizy nie potwierdziły ryzyka dyskryminacji jakiegokolwiek kategorii beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie.

5.2.2.3. Kryteria dla V osi priorytetowej

W V osi priorytetowej realizowane są dwa Działania: 5.1 *Rozwój kolejowej sieci TEN-T* i 5.2 *Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T*. W Działaniu 5.1 w SzOOP przewidziano pięć typów projektów, z czego cztery realizowane są w trybie pozakonkursowym (projekty liniowe, modernizacja sieci kolejowych, montaż systemów ERTMS, przebudowa dworców itp.), a jeden w trybie konkursowym (zakup taboru kolejowego). Natomiast w Działaniu 5.2 realizowane są dwa typy projektów: *A: Kolej poza TEN-T* oraz *B: Kolej miejska*. Kryteria wyboru projektów są zbliżone w poszczególnych typach projektów.

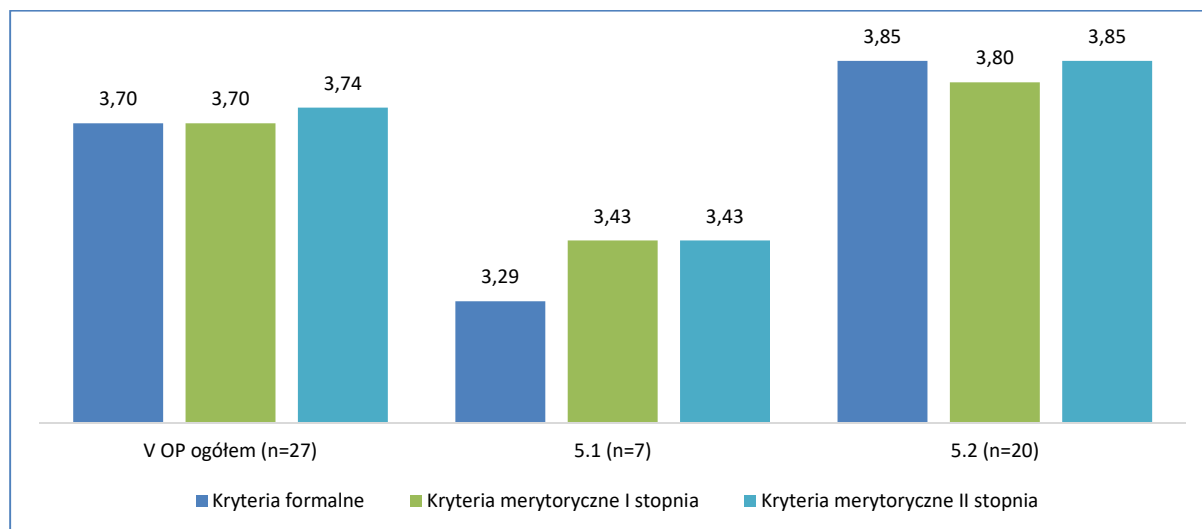
Na pełną możliwość oceny kryteriów wpływa okres prowadzonego badania. W przypadku trybu konkursowego, żaden nabór projektów nie zakończył się jeszcze rozstrzygnięciem i ogłoszeniem listy projektów, które otrzymały wsparcie. Uniemożliwia to przyjrzenie się kryteriom, które różnicowałyby ocenę, były problematyczne w ocenie lub zostały błędnie zinterpretowane przez wnioskodawców. Brak wyników konkursów utrudnia również ocenę przypisanych wag do poszczególnych kryteriów merytorycznych I stopnia.

Jakość kryteriów

Z analizy eksperckiej wynika, że kryteria zostały jasno sformułowane. Potwierdzają to również opinie wnioskodawców. Dla większości respondentów badania CAWI z wnioskodawcami **kryteria były zrozumiałe i precyzyjne**. Badani, którzy wystawili niższe oceny, nie wskazali w ankiecie (pomimo zadanego pytania) konkretnych przykładów kryteriów, które byłyby dla nich albo mało zrozumiałe albo nieprecyzyjne. Oznacza to, że jest to bardziej ogólne odczucie wynikające nie ze słabości sformułowanych kryteriów, ale np. trudności z ich spełnieniem lub braku doświadczenia w opracowaniu wniosków o dofinansowanie. Na ocenę kryteriów może bowiem wpływać doświadczenie wnioskodawców. Przedstawiciele podmiotów, które aplikowały w latach poprzednich odpowiadają, że nie mieli problemów ze zrozumieniem zapisów.

Powyższe wnioski potwierdzają wywiady telefoniczne (TDI) z wnioskodawcami naborów konkursowych Działania 5.2. Podkreślali oni, że najmniej problematyczne są kryteria formalne. W ich przypadku stosowana jest ocena 0-1 (zasada spełnia bądź nie spełnia), co ułatwia interpretację zapisów. Jednakże część respondentów zwróciła uwagę, że na chwilę obecną ciężko w pełni oceniać te kwestie. Bardziej szczegółowo mogliby się odnieść dopiero po ogłoszeniu wyników konkursu tj. w momencie otrzymania informacji zwrotnej w postaci punktacji i kart ocen.

Wykres 18. Ocena zrozumiałości i precyzyjności kryteriów



Źródło. Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=27. Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Lista kryteriów znajduje się w załączeniu (można je też znaleźć na stronie internetowej – <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>) Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”.

Pozostały zebrany materiał badawczy pozwala wskazać na kryteria, które nie są w pełni zrozumiałe i/lub precyzyjne. Jednym z takich kryteriów jest **Zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn**. Problem ten zostanie jednak omówiony w rozdziale *Projekty wpisujące się w realizację polityk horyzontalnych*, ponieważ jest on wspólny dla większości typów projektów w różnych badanych osiach priorytetowych. Brakuje dokładniejszego rozpisania kryterium dla poszczególnych typów projektów, tak aby wnioskodawca wiedział, w których typach projektów powinien podjąć konkretne dodatkowe działania wertykalne, a w których wymagane są jedynie działania ogólne polegające na identyfikacji grup docelowych i ewentualnego zagrożenia dyskryminacją. Szczegółowe rozwiązania powinny być uwzględnione w ramach kryteriów merytorycznych II stopnia odnoszących się do poszczególnych typów projektów. Takim przykładem są projekty taborowe, wśród których znajduje się dodatkowe kryterium formalne **Dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych**. Kryterium to wynika m.in. z przepisów prawa, które zobowiązują przewoźników do dostosowywania taboru do potrzeb osób niepełnosprawnych i jednocześnie odnosi się do zasady horyzontalnej związanej z zapobieganiem dyskryminacji. Uwzględnienie kwestii polityk horyzontalnych w kryteriach merytorycznych II stopnia pozwoliłoby lepiej rozwiązać problem niskiej świadomości wnioskodawców oraz niedostatecznej wagi nakładanej przez nich na te kwestie.

Bardziej konkretnie te kryteria [przy. red. kryteria dot. polityk horyzontalnych] powinny być rozpisane. Są elementy, na które wnioskodawcy powinni zwracać uwagę, a nie tak jak teraz w projektach pozakonkursowych piszą „to nas nie dotyczy”. Jakby wejść głębiej to tak naprawdę dotyczy. Nawet tych infrastrukturalnych. Nawet przy projektowaniu nie trzeba wynajdować od razu ileś tam rozwiązań technicznych, ale uwzględnić kto będzie korzystał z infrastruktury, w jakiej ona jest okolicy. Beneficjenci czytają te kryteria przy niskiej wiedzy i świadomości¹³².

Kolejnym kryterium wzbudzającym wątpliwości jest **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)** (kryterium merytoryczne I stopnia). Analiza kart ocen Działania 5.1 (tryb

¹³² IDI z przedstawicielami CUPT.

pozakonkursowy) wykazała, że kilku wnioskodawców nie opisało tego elementu, a żaden projekt (wśród do tej pory ocenionych) nie dostał maksymalnej liczby punktów. Dla wnioskodawców nie jest jasne, dlaczego to kryterium jest stosowane. Wynikać to może z braku znajomości Strategii. Dodatkowo nazwa sugeruje wnioskodawcy, że dotyczy wyłącznie projektów nadmorskich, co nie jest zgodne z treścią Strategii. **Zaleca się szersze poinformowanie beneficjentów przez CUPT (np. w postaci internetowej broszury), czym jest SUE RMB, do kogo jest skierowana i w jaki sposób projekty z innych części kraju niż tereny nadmorskie wpisują się w Strategię. Kwestia ta nie wynika bezpośrednio z systemu kryteriów, jednakże jest elementem problematycznym, na który należy zwrócić uwagę.**

Przeprowadzone wywiady eksperckie wykazały niedostateczną jasność kryterium **Efektywność energetyczna** dotyczącego projektów dworcowych. Nie mierzy ono bowiem stopnia, w jakim projekt zwiększa efektywność energetyczną dworców, ponieważ każda (nawet najmniejsza) modernizacja przyczynia się do zwiększenia efektywności energetycznej, co nie pozwala na porównanie projektów ze sobą. O ile stosowanie kryterium jest zasadne, to jego weryfikacja może być utrudniona i realnie nie przyczyni się ono do podwyższenia jakości realizowanych projektów, ponieważ najprostsze działania jak np. wymiana dachu, nowe ściany czy zamontowanie innego oświetlenia wpłynę na poprawę efektywności energetycznej. **Zaleca się ewentualne doprecyzowanie kryterium, w przypadku realizacji POIiŚ 2020+.**

Badani wnioskodawcy zwrócili uwagę na **problem z definicją aglomeracji**, a dokładnie pojęciem „obszar aglomeracyjny”, które pojawia się w kilku kryteriach. W ich ocenie aglomerację tworzy kilka miast w Polsce np. Warszawa czy Trójmiasto, w przypadku mniejszych miejscowości jest trudno zdefiniować, w jakim obszarze wokół miasta przewozy można traktować jako aglomeracyjne, a kiedy już jako regionalne. Na problem ten wskazywali również przedstawiciele CUPT, stwierdzając że nie jest to jednoznaczne pojęcie.

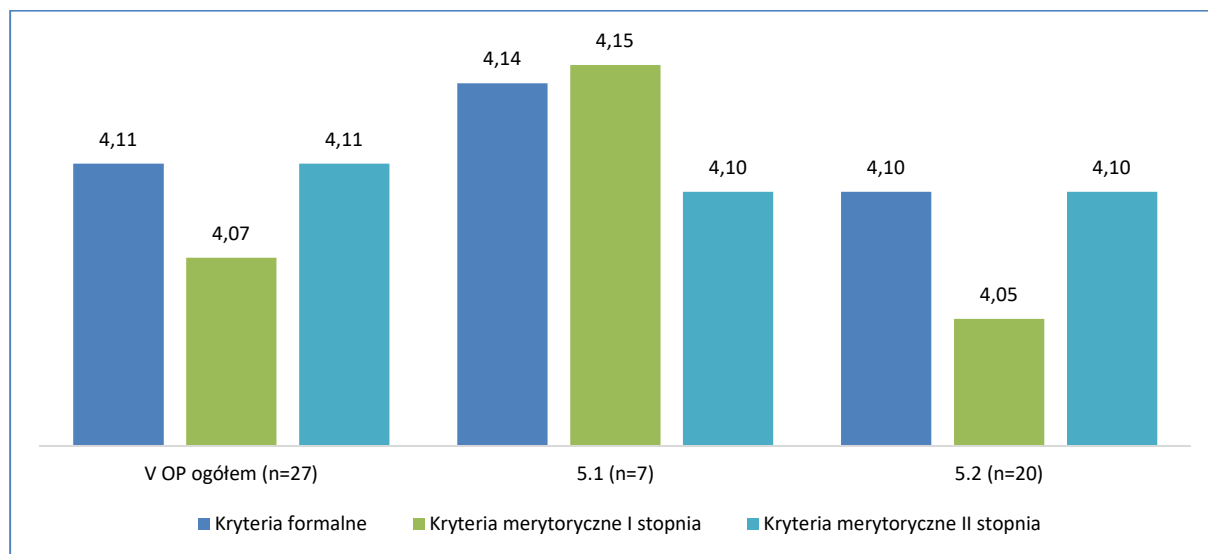
Badania eksperckie wykazały również problem z kryterium **Zapewnienie poprawy jakości taboru wykorzystywanego w przewozach**, polegający na tym, że w nazwie kryterium jest mowa o poprawie jakości, a sposób oceny nie uwzględnia tych kwestii. Brakuje odniesienia do jakości w wymiarach takich jak: wzrost prędkości maksymalnej, dostępność dla osób z ograniczeniami mobilności, wzrost komfortu przejazdu, wzrost bezpieczeństwa. W przypadku tego kryterium występuje brak spójności pomiędzy opisem kryterium a elementami punktowanymi. **Zaleca się zmianę nazwy kryterium.**

Warto podkreślić, że badani wnioskodawcy podczas wywiadów jakościowych wskazywali, że w przypadku braku pełnej jasności w zakresie dokumentacji czy kryteriów mogli zwrócić się z zapytaniem do CUPT i dostać odpowiedź. Taka możliwość znacząco wpływa na podniesienie jakości składanych wniosków.

Jednym z wymiarów oceny kryteriów przyjętych w V OP była ich **poprawność merytoryczna**. Ocena była dokonywana podczas badań skierowanych do wnioskodawców, wywiadów eksperckich oraz panelu ekspertów. Analizowany materiał badawczy nie wskazał na problemy związane z merytoryką poszczególnych kryteriów oraz na ewentualne błędy. Należy zwrócić uwagę, że kryteria specjalistyczne konsultowane były z ekspertami dziedzinowymi w celu zapewnienia poprawności merytorycznej.

Badani wnioskodawcy zostali poproszeni również o ocenę, na ile kryteria mogą zostać zweryfikowane na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie. Co do zasady weryfikowalność kryteriów została stosunkowo wysoko oceniona, nieznacznie słabiej w przypadku Działania 5.2, ale tylko 1 z 27 badanych wnioskodawców wystawił ocenę 2 w skali 5-punktowej.

Wykres 19. Ocena weryfikowalności kryteriów



Źródło. Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=27. Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Lista kryteriów znajduje się w załączeniu (można je też znaleźć na stronie internetowej – <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>) Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”.

Ze względu na trwające konkursy i niewielką liczbę wybranych projektów w trybie pozakonkursowym rozmówcy podczas wywiadów IDI wskazywali na brak możliwości oceny praktycznego funkcjonowania kryteriów, czyli między innymi ocenę weryfikowalności.

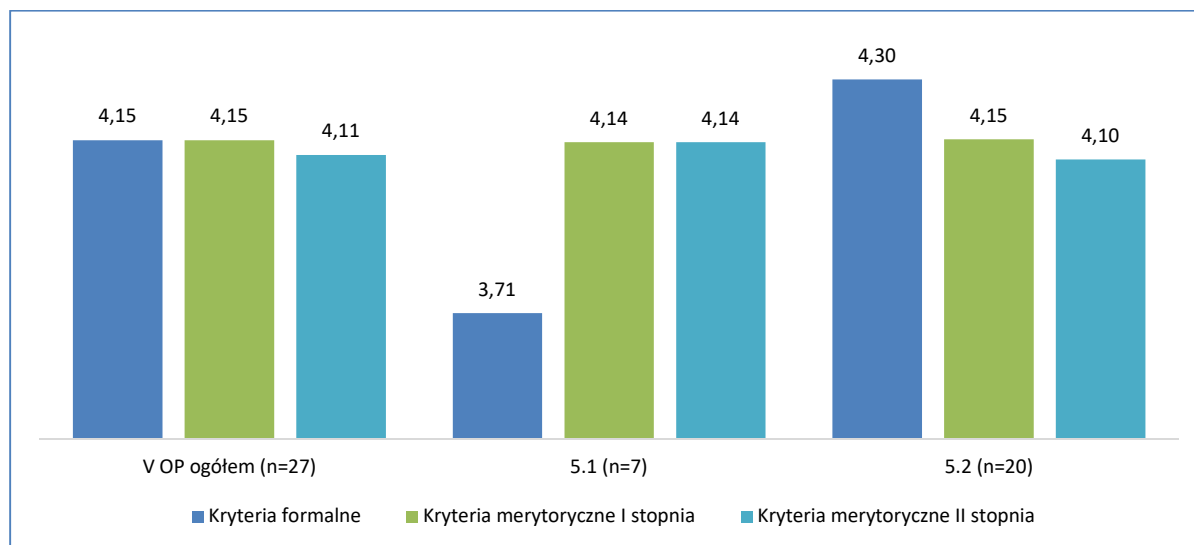
Największe wątpliwości zarówno osób oceniających, jak i wnioskodawców wzbudza **weryfikowalność kryteriów** dotyczących różnego rodzaju strategii np. **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)** lub **Spójność z istniejącymi zintegrowanymi planami rozwoju transportu publicznego/strategią ZIT**. Problematyczna jest ocena, czy projekt wpisuje się w daną strategię. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że strategię są na tyle ogólne, że trudno, aby projekt realizowany w ramach V OP nie wpisywał się w jakimś stopniu w daną Strategię. Dlatego też każdy projekt otrzymuje zazwyczaj maksymalną liczbę punktów.

Odwrotnie jest w przypadku **kryterium dot. Strategii Morza Bałtyckiego**, gdzie problem związany jest z dwupunktową oceną¹³³. Występuje tu problem z weryfikacją, czy złożony projekt kwalifikuje się jako projekt flagowy. Z przeprowadzonych analiz kart ocen z Działania 5.1 (tryb pozakonkursowy) wynika, że wystąpił problem ze spełnieniem tego kryterium, w 2 spośród 7 przekazanych kart wnioskodawca w ogóle nie odniósł się do tego kryterium, a żaden projekt nie dostał maksymalnej liczby punktów. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku naborów w Działaniu 5.2 (tryb pozakonkursowy), w których również obowiązywało to kryterium.

Kolejnym elementem oceny kryteriów jest ich **obiektywność**. Punktem wyjścia jest analiza opinii wnioskodawców. Dla większości badanych kryteria były obiektywne. Respondenci nie wskazali konkretnych kryteriów, które wzbudzałyby ich wątpliwość. Odpowiedzi obrazuje poniższy wykres. Zebrany materiał badawczy pokazuje również, że poszczególne kryteria nie były dyskryminujące.

¹³³ 2 pkt - projekty, które mają status flagowych projektów w ramach SUE RMB; 1 pkt - projekty przyczyniają się do osiągnięcia wskaźników, o których mowa w Planie działania UE dotyczącym Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego dla jednego z obszarów priorytetowych: Transport, Energy, Bio, Agri, Hazards, Nutri, Ship, Safe, Secure, Culture, Tourism, Health)

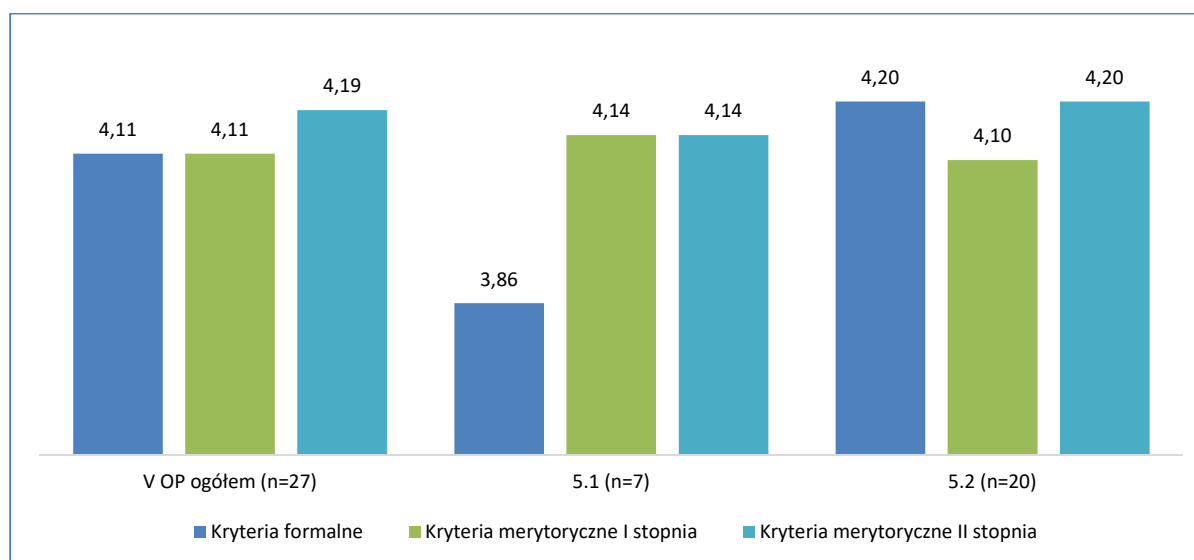
Wykres 20. Ocena obiektywności kryteriów



Źródło. Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=27. Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Lista kryteriów znajduje się w załączeniu (można je też znaleźć na stronie internetowej – <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>) Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”.

Przeprowadzone badanie ilościowe nie wykazało problemów z niedostateczną jednoznacznością kryteriów. Większość badanych wnioskodawców (w ramach badania CAWI) oceniło jednoznaczność kryteriów na 4 lub 5 w skali 5-punktowej. Wyniki obrazuje poniższy wykres. Respondenci, którzy wskazali na brak jednoznaczności nie wpisali jednak konkretnych przykładów kryteriów, które budziły ich wątpliwości.

Wykres 21. Ocena jednoznaczności kryteriów



Źródło. Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=27. Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Lista kryteriów znajduje się w załączeniu (można je też znaleźć na stronie internetowej – <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/>) Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”.

Prowadzone wywiady IDI z przedstawicielami CUPT nie wykazały problemów z różnym podejściem do oceny kryteriów. W ocenie eksperckiej ewaluatora obecnie stosowane kryteria powinny umożliwiać porównywalną

ocenę wszystkich złożonych projektów. Jednakże ze względu na brak rozstrzygnięć naborów, nie ma pełnej możliwości porównania wyników ocen, co dostarczyłoby wiedzy w tym zakresie.

Nie zidentyfikowano w analizie eksperckiej kryteriów, które by się powielają lub wykluczają (były ze sobą niespójne). Zdaniem przedstawicieli MR oraz CUPT jest to efekt szczególnych starań na etapie programowania, aby w perspektywie 2014-2020 nie doprowadzić do sytuacji, w której kryteria powielają się lub są ze sobą sprzeczne.

Z przeprowadzonych badań z ekspertami wynika, że należy rozważyć **dodanie dodatkowych kryteriów oceny projektów**:

- Całościowy koszt cyklu życia maszyny (*Life cycle cost*) – kryterium to miałyby polegać na ocenie przewidywanej długości funkcjonowania taboru oraz kosztów eksploatacji i na tej podstawie oceniać efektywność kosztową zakupionego taboru;
- Gotowość do obsługi taboru – wnioskodawca powinien wykazać, że posiada odpowiednie zaplecze do obsługi taboru (hale, personel itp.) oraz źródła, z których finansowany będzie koszt eksploatacji zakupionego taboru;
- Efektywność kosztowa – kryterium takie stosowane jest w niektórych RPO, gdzie wyliczony został średni koszt modernizacji 1 km linii kolejowych spełniających określone parametry, koszt zakupu taboru czy koszt modernizacji dworca względem liczby obsługiwanych pasażerów. Na podstawie wyliczeń zostały utworzone przedziały. W zależności od tego, do jakiego przedziału zalicza się projekt, przyznawane są punkty za efektywność. W przypadku tego kryterium występuje jedno zagrożenie – część projektów może być nieporównywalna. Dlatego takie kryterium trzeba by opracować bardzo szczegółowo do każdego z typów projektów. Przykłady stosowania takiego kryterium zostały omówione w dalszej części rozdziału.

Pozostając w tematyce efektywności kryteriów należy również zwrócić uwagę na kryterium **Realizacja celów osi priorytetowych**, a dokładnie na ocenę projektu pod kątem poprawy standardów podróżowania taborem kolejowym, gdzie zasadami oceny jest: 3 pkt – zakup nowego taboru; 1 pkt – modernizacja posiadanego taboru. W przypadku, gdy z analizy ekonomicznej wyniknie, że efektywniejszym finansowo działaniem jest modernizacja taboru a nie zakup nowego, projekt taki jest dyskryminowany. **Postulowana jest więc zmiana liczby punktów w kryterium na 2 pkt za zakup nowego taboru oraz na 1 pkt za modernizację posiadanego taboru, w celu zwiększenia gospodarności i wykorzystania posiadanego taboru.**

Na podstawie badań z wnioskodawcami zidentyfikowano dwa kryteria, w których występuje problem ze spełnieniem ich przez potencjalnych beneficjentów. Pierwsze kryterium to **Oddzielenie ruchu aglomeracyjnego od towarowego lub pasażerskiego dalekobieżnego**. Badani mieli problem ze spełnieniem go, ponieważ jak wskazywali, ruch pasażerki w Polsce przebiega praktycznie zawsze po tych samych torach co towarowy. Drugim natomiast było kryterium **Ponadregionalność projektu**. Badani mieli problem z wykazaniem potencjału ponadregionalnego projektu.

Skuteczność kryteriów

Z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami MR oraz CUPT wynika, że kryteria wyboru były projektowane tak, by zachować logiczną spójność pomiędzy przyjętymi celami, rezultatami, wskaźnikami a kryteriami wyboru projektów. W tej części rozdziału zostanie dokonana ocena spójności kryteriów ze wskaźnikami i celami.

W Działaniu 5.1. cel szczegółowy został zapisany jako „lepszy stan połączeń kolejowych pomiędzy głównymi miastami Polski”, a rezultatem realizacji projektów w priorytecie inwestycyjnym będzie poprawa stanu połączeń kolejowych, co wpłynie na skrócenie czasu przejazdu koleją pomiędzy największymi miastami.

Wskaźnikami rezultatu dla Działania 5.1 są *Skrócenie średniego czasu przejazdu kolejną między ośrodkami wojewódzkimi* oraz *Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej WKDT II (syntetyczny) dla Polski*. Wskaźnikami produktu są natomiast *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych, w tym TEN-T (CI)*, *Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych*, *Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS74*. Występuje spójność pomiędzy celami a wskaźnikami określonymi w Programie.

Typy możliwych do zrealizowania projektów określone w SzOOP w Działaniu 5.1 to:

1. budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich,
2. zabudowa ERTMS na liniach kolejowych,
3. horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce,
4. unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego¹³⁴ do realizacji przewozów pasażerskich, w tym o charakterze ponadregionalnym lub aglomeracyjnym, wraz z niezbędną infrastrukturą służącą jego utrzymaniu, w tym taboru i urządzeń niezbędnych do przygotowania składów/pociągów dla ruchu pasażerskiego (np. lokomotywy manewrowe),
5. modernizacja lub przebudowa dworców.

Przeprowadzona analiza wykazała spójność pomiędzy kryteriami wyboru a typami projektów – opisane kryteria gwarantują wybór planowanych projektów i odnoszą się do poszczególnych typów.

Ocenie została również poddana spójność wskaźników z typami projektów polegająca na przyjrzeniu się czy wybór wniosku w danym typie projektu przyczyni się do realizacji wskaźnika.

- W typ projektu 1 wpisuje się bezpośrednio wskaźnik *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych, w tym TEN-T (CI)*,
- W typ projektu 1 i 2 wpisuje się bezpośrednio wskaźnik *Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych*,
- W typ projektu 2 wpisuje się bezpośrednio wskaźnik *Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS74*.

Jak widać typy projektów mają powiązanie z wskaźnikami. W ocenie ewaluatora występuje spójność logiki interwencji łącząca cele V osi priorytetowej oraz wskaźniki z kryteriami wyboru projektów. Wybrane projekty na podstawie przyjętych kryteriów powinny przyczynić się do realizacji celu głównego, wskaźników oraz Ram Wykonania. Warto jednak zwrócić uwagę, że niektóre typy projektów jak np. 3, 4 i 5 nie są bezpośrednio monitorowane przez wskaźniki na poziomie Programu i nie mają bezpośredniego przełożenia na cel szczegółowy „lepszy stan połączeń kolejowych pomiędzy głównymi miastami Polski”.

W Działaniu 5.2. cel szczegółowy został zapisany jako „Lepszy stan krajowych połączeń kolejowych oraz większe wykorzystanie systemów kolejowych w miastach”. Rezultatem realizacji projektów w priorytecie inwestycyjnym będzie poprawa stanu krajowych połączeń kolejowych i systemu kolejowego w miejskich obszarach

¹³⁴ Z wyłączeniem projektów dotyczących zakupu lub modernizacji taboru przeznaczonego do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

funkcjonalnych, wpływające na ich większe wykorzystanie w transporcie osób i towarów. Wskaźnikami rezultatu dla Działania 5.2 są *Praca przewozowa w kolejowym transporcie pasażerskim* oraz *Praca przewozowa w kolejowym transporcie towarowym*. Wskaźnikami produktu są natomiast *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych*, *Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych*.

Typy możliwych do zrealizowania określone w SzOOP w Działaniu 5.2 to:

A: Kolej poza TEN-T

- budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich.
- zabudowa ERTMS na liniach kolejowych.
- horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce.
- modernizacja lub przebudowa dworców.

B: Kolej miejska

- budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi oraz obiektów inżynierskich.
- unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich, w tym o charakterze ponadregionalnym lub aglomeracyjnym, wraz z niezbędną infrastrukturą służącą jego utrzymaniu, w tym taboru i urządzeń niezbędnych do przygotowania składów/pociągów dla ruchu pasażerskiego (np. lokomotywy manewrowe).

Należy uznać, że część realizowanych projektów (nie wszystkie) w Działaniu 5.2 przyczyniają się bezpośrednio do osiągnięcia wskaźników produktu monitorowanych na poziomie V osi priorytetowej. Część projektów przyczynia się również do osiągnięcia celu szczegółowego dla Działania 5.2. W ocenie ewaluatora brakuje pełnego powiązania pomiędzy typami projektów, kryteriami a wskaźnikiem rezultatu *Praca przewozowa w kolejowym transporcie towarowym*.

Przeprowadzone analizy obrazuje poniższa tabela.

Tabela 9 Powiązanie kryteriów/typów projektów ze wskaźnikami V OP

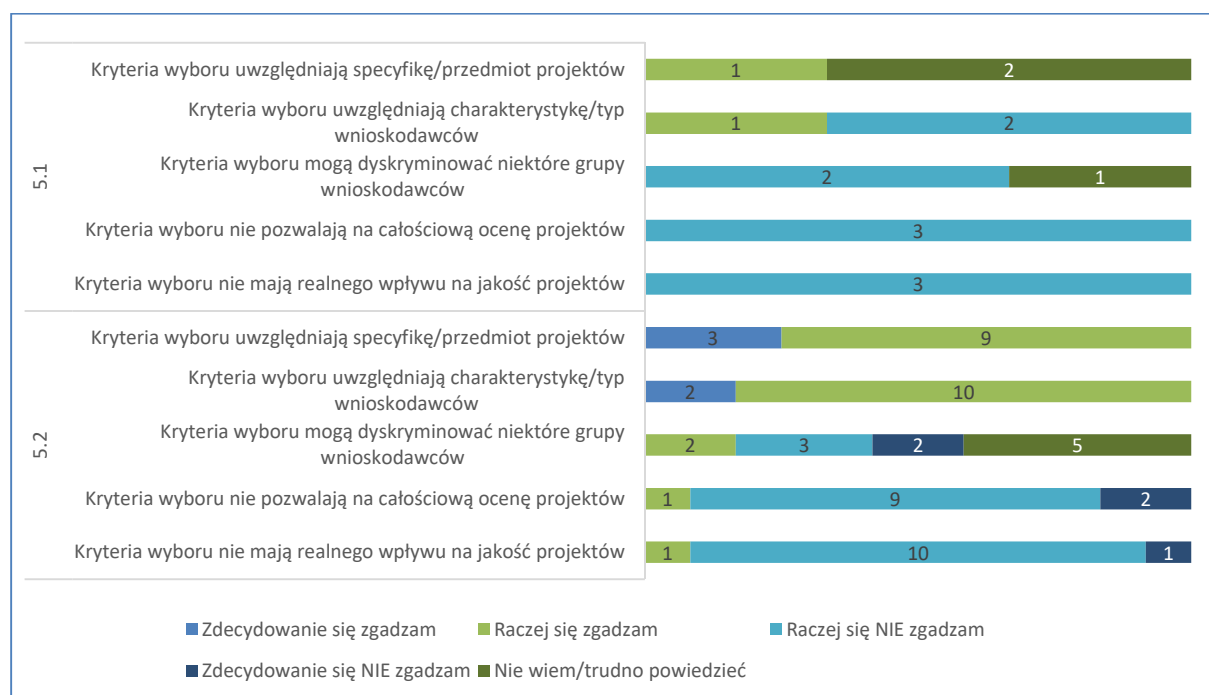
Typ wskaźnika	Wskaźnik	Kryteria/ typy projektów bezpośrednio wpisujące się w wskaźnik
Wskaźniki rezultatu	Skrócenie średniego czasu przejazdu koleją między ośrodkami wojewódzkimi	Kryterium: Eliminacja „wąskich gardeł”
	Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej WKDT II (syntetyczny) dla Polski	Realizacja projektów przewidzianych, w ramach Działania 5.1 i 5.2
	Praca przewozowa w kolejowym transporcie pasażerskim	Realizacja projektów przewidzianych, w ramach Działania 5.1 i 5.2

Typ wskaźnika	Wskaźnik	Kryteria/ typy projektów bezpośrednio wpisujące się w wskaźnik
	Praca przewozowa w kolejowym transporcie towarowym	Kryteria merytoryczne I stopnia: Funkcja linii 1 (ruch pasażerski oraz ruch towarowy/ mieszany), Funkcja linii 2 (bezpośrednie połączenie do portów morskich, portów lotniczych, lub do ośrodków przemysłowych lub gospodarczych)
Wskaźniki produktu	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych, w tym TEN-T (CI)	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich
	Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego
	Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: zabudowa ERTMS na liniach kolejowych Kryterium formalne: Zgodność z ramami wdrożenia ERTMS (Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym)
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich; horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce
Ramy Wykonania (wskaźnik finansowy, wskaźnik produktu, KEW)	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	Wybór wszystkich projektów, w ramach Działania 5.1 i 5.2 oraz kryterium Przygotowanie projektu do realizacji
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich; horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce
	Całkowita długość przebudowywanych lub modernizowanych linii kolejowych wg umów o dofinansowanie	Realizacja wybranych projektów, w ramach typu: budowa, modernizacja i rehabilitacja linii kolejowych, w tym z możliwością: instalacji ERTMS, budowy i modernizacji przystanków kolejowych, systemów zasilania trakcyjnego i sieci trakcyjnej, systemów sterowania ruchem kolejowym, systemów usprawniających zarządzanie przewozami pasażerskimi i towarowymi oraz obiektów inżynierskich; horyzontalne projekty multilokalizacyjne mające na celu zastosowanie systemowych rozwiązań prowadzących do poprawy konkurencyjności transportu kolejowego w Polsce

Źródło: Opracowanie własne.

Jedną z ważniejszych kwestii jest ocena czy stosowane kryteria pozwalają na całościową ocenę projektu oraz na ile całościowa ocena oraz kryteria wpływają na podniesienie jakości projektu. Analiza tego zagadnienia rozpoczęta będzie od streszczenia wyników badania CAWI z wnioskodawcami. Większość badanych oceniła, że kryteria wyboru uwzględniają specyfikę/przedmiot projektów (badani wnioskodawcy Działania 5.1. wskazali, że uwzględnia typ beneficjenta) oraz mają realny wpływ na jakość projektów. **Respondenci zgodzili się również ze stwierdzeniem, że kryteria wyboru pozwalają na całościową ocenę projektów.**

Wykres 22. Ocena kryteriów przez wnioskodawców.



Źródło. Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=27. Odpowiedź na pytanie: „B5. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan/Pani z następującymi stwierdzeniami na temat kryteriów oceny projektów?”

Wnioski te potwierdzają badania jakościowe z wnioskodawcami Działania 5.2 (tryb konkursowy). Rozmówcy wskazywali, że w ich opinii kryteria pozwalają wnioskodawcy zaprezentować spójny projekt, a punktacja pozwala na wybór faktycznie najlepszych projektów.

Kryteria pozwalają pokazać kompleksową potrzebę, na jaką odpowiada projekt, pokazać, że jest to duża, spójna inwestycja¹³⁵.

Pozytywnie należy również ocenić wpływ stosowanych kryteriów na jakość realizowanych projektów. Wymuszają one na wnioskodawcach działania wpływające na realizowanie projektów na wyższym poziomie. Dodatkowo stosowane kryteria pozwalają w projektach konkursowych na rzeczywistą gradację projektów, przez co szanse na dofinansowanie mają tylko te najlepsze. W przypadku projektów pozakonkursowych istnieje zagrożenie, że system wyboru weryfikuje jedynie poprawność projektu z zasadami logiki i dokumentacją. W przypadku projektów pozakonkursowych w Działaniu 5.1 zastosowano niewielką liczbę kryteriów merytorycznych I stopnia, które opisują w większym stopniu zakres projektów niż elementy wpływające na jakość. **W przypadku realizacji POIiŚ 2020+ zaleca się stosowanie większej liczby kryteriów wpływających na jakość realizowanych projektów takich jak np. rozwiązania proekologiczne, rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo czy rozwiązania innowacyjne.**

Dobre praktyki w zakresie kryteriów wyboru stosowanych w ramach RPO

W ramach ewaluacji został wykonany benchmarking rozwiązań stosowanych w ramach poszczególnych RPO. Szczegółowo zostały przedstawione kryteria stosowane w woj. dolnośląskim. Województwo to zostało wybrane ze względu na szczegółowo rozpisane kryteria dotyczące transportu kolejowego oraz zastosowanie kryteriów odnoszących się do efektywności kosztowej. W kryterium tym stosowane są różne algorytmy przyznawania

¹³⁵ Wywiad z potencjalnym wnioskodawcą.

punktów. W poniższej tabeli zostały przedstawione te elementy wraz ze wskazaniem typu projektu, źródła, opisu oraz opinii i uzasadnienie ewaluatora.

W przypadku projektów dotyczących zakupu/modernizacji taboru w ramach POIiŚ warto rozważyć wprowadzenie następujących kryteriów:

Nazwa kryterium oraz typ projektu: <i>Efektywność kosztowa projektu</i> (unowocześnienie – zakup lub modernizacja – taboru kolejowego)
Źródło: RPO województwa dolnośląskiego
Opis kryterium: Efektywność kosztowa obliczona jako iloraz wnioskowanej kwoty dofinansowania i pojemności zakupionego lub zmodernizowanego taboru. Ocena efektywności kosztowej pozwala na rankingowanie inwestycji. Punktacja w ramach kryterium będzie przyznawana wg następujących zasad: nr rankingowy każdego projektu na liście ułożonej według wielkości efektywności kosztowej dzielimy przez liczbę projektów. W przypadku, gdy wynik zawiera się w przedziale: <ul style="list-style-type: none">• 0-0,25 włącznie – projekt otrzymuje 4 punkty;• powyżej 0,25 – 0,5 włącznie – projekt otrzymuje 3 punkty,• powyżej 0,5 – 0,75 włącznie – projekt otrzymuje 2 punkty,• powyżej 0,75 – 1 – projekt otrzymuje 1 punkt. W przypadku, gdy ocenie podlegać będą mniej niż 4 projekty, punktacja zostanie przydzielona odpowiednio od 1 do 3 punktów w zależności od efektywności kosztowej projektu.
Uzasadnienie: Powyższy przykład to jeden z rodzajów podejścia do oceny efektywności kosztowej, tak aby wybierane projekty charakteryzowały niższe koszty. Dodatkowo kryterium odnosi się do wskaźnika rezultatu nie produktu i nie wymaga dodatkowe szacowania średniej wartości jednej jednostki wskaźnika.

Warto zwrócić uwagę również na kryterium, które motywuje wnioskodawców do wymiany starego taboru. Jednocześnie kryterium zabezpiecza przed wymianą stosunkowo nowego taboru.

Nazwa kryterium oraz typ projektu: <i>Wiek taboru podlegającego wymianie</i> (unowocześnienie – zakup lub modernizacja – taboru kolejowego)
Źródło: RPO województwa dolnośląskiego
Opis kryterium: W ramach tego kryterium punkty przyznawane są w zależności od wieku taboru podlegającego wymianie. <ul style="list-style-type: none">• 1 pkt - dla taboru poniżej 10 lat• 2 pkt - dla taboru od 10 do 20 lat• 3 pkt - dla taboru powyżej 20 lat
Uzasadnienie: Kryterium to może być stosowane w przypadku projektów mających na celu mobilizację beneficjenta do wymiany starego taboru. Kryterium dodatkowo wzmacnia realizację zasady zrównoważonego rozwoju.

W przypadku projektów liniowych kryterium efektywności kosztowej zastosowano w woj. dolnośląskim.

Nazwa kryterium oraz typ projektu: <i>Efektywność kosztowa projektu</i> (projekty liniowe)
Źródło: RPO województwa dolnośląskiego
Opis kryterium: Efektywność kosztowa liczona jest jako iloraz wnioskowanej kwoty dofinansowania i długości linii kolejowej.

Ocena efektywności kosztowej pozwala na rankingowanie inwestycji.

Punktacja w ramach kryterium będzie przyznawana wg następujących zasad: nr rankingowy każdego projektu na liście ułożonej według wielkości efektywności kosztowej dzielimy przez liczbę projektów. W przypadku, gdy wynik zawiera się w przedziale:

- 0 – 0,25 włącznie - projekt otrzymuje 4 punkty;
- powyżej 0,25 – 0,5 włącznie - projekt otrzymuje 3 punkty,
- powyżej 0,5 – 0,75 włącznie - projekt otrzymuje 2 punkty,
- powyżej 0,75 – 1 - projekt otrzymuje 1 punkt

Uzasadnienie: W przypadku tego kryterium należy mieć na uwadze fakt, że w przypadku wprowadzenia go do POIiŚ należy opracować to kryterium dla każdego typu projektu liniowego osobno. Można także przyjąć inny algorytm liczenia punktów, określając średni koszt modernizacji, rehabilitacji czy budowy 1 km linii kolejowych. W przypadku tym należy jednak bardzo dokładnie przygotować wycenienia pod każdy możliwy typ projektu.

W woj. dolnośląskim wyróżniono dwa kryteria dot. dworców, z czego jedno odnoszące się do efektywności kosztowej.

Nazwa kryterium oraz typ projektu: *Efektywność kosztowa* (modernizacja lub przebudowa dworców)

Źródło: RPO województwa dolnośląskiego

Opis kryterium:

Efektywność kosztowa liczona jest jako iloraz wnioskowanej kwoty dofinansowania i szacowanej liczby obsługiwanych w ciągu roku pasażerów. Ocena efektywności kosztowej pozwala na rankingowanie inwestycji. Punktacja w ramach kryterium jest przyznawana wg następujących zasad: nr rankingowy każdego projektu na liście ułożonej według wielkości efektywności kosztowej dzielony przez liczbę projektów. W przypadku, gdy wynik zawiera się w przedziale:

- 0 – 0,25 włącznie - projekt otrzymuje 4 punkty;
- powyżej 0,25 – 0,5 włącznie - projekt otrzymuje 3 punkty,
- powyżej 0,5 – 0,75 włącznie - projekt otrzymuje 2 punkty,
- powyżej 0,75 – 1 - projekt otrzymuje 1 punkt

Uzasadnienie: Jest to kryterium pozwalające na zwiększenie efektywności kosztowej działań w przypadku projektów dotyczących modernizacji i przebudowy dworców.

Podsumowanie

Ocena kryteriów wyboru projektów w V osi priorytetowej na tym etapie wdrażania POIiŚ 2014-2020 jest utrudniona ze względu na brak rozstrzygnięć naborów konkursowych oraz niewielką liczbę ocenionych projektów pozakonkursowych. Powoduje to, że nie ma pełnej informacji zwrotnej odnośnie funkcjonowania kryteriów w praktyce np. wpływu wag przypisanych do kryteriów merytorycznych I stopnia. Ocena w dużej mierze opiera się na analizie eksperckiej (ex-ante) oraz dotychczasowych doświadczeniach wnioskodawców jak i przedstawicieli CUPT. Poniżej wskazano główne wnioski i zalecenia w odniesieniu do wybranych kryteriów wyboru.

- Kryterium *Zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn* – wszystkie projekty zawierają komponent wskazujący na równość szans, jednakże brak szczegółowych wskazań, w których typach projektów istnieje konieczność podjęcia dodatkowych działań (poza projektami dot. taboru), zwiększających dostępność dla wszystkich grup docelowych;

- Kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – niski poziom wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii oraz przełożenia Strategii na realizowane projekty. Problem ten nie jest co prawda bezpośrednio związany z przyjętym kryterium (jego sformułowaniem), jednakże kwestię tę należy mieć na uwadze i uwzględnić ją w ramach szkoleń dla wnioskodawców;
- Kryterium *Efektywność energetyczna* – brak wskazania przykładowych działań, jakie wpływały by na wyższą efektywność energetyczną dworców. W przypadku realizacji POIiŚ 2020+ warto doprecyzować to kryterium;
- Kryterium *Zapewnienie poprawy jakości taboru wykorzystywanego w przewozach* – brak elementów, które oceniały by rzeczywistą poprawę jakości. Zaleca się zmianę nazwy kryterium w przypadku realizacji kolejnych naborów. W obecnym brzmieniu „opisu kryterium”, oceniane jest wykorzystanie taboru (do przewozów o charakterze użyteczności publicznej lub do przewozów komercyjnych tylko pod określonymi warunkami) oraz przyporządkowanie taboru do linii kolejowych TEN-T/poza TEN-T/miejskich – jak widać występuje różnica w nazwie i sposobie oceny kryterium;
- *Definicja aglomeracji* – problem z definiowaniem na poziomie operacyjnym (wdrożeniowym) czy dany przewóz jest w obrębie aglomeracji, czy już jest przewozem regionalnym. W kwestii tej została wydana interpretacja IZ, jednakże w przypadku realizacji POIiŚ 2020+ warto bardziej szczegółowo zdefiniować to pojęcie;
- *Oddzielenie ruchu aglomeracyjnego od towarowego lub pasażerskiego dalekobieżnego* – kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców, ponieważ w ich ocenie transport pasażerski i towarowy przebiega po tych samych torach i jest trudny w rozdzieleniu. Kryterium ocenia czy w wyniku realizacji projektu przewidziano w projekcie elementy, które w ogólnej definicji tworzą warunki do zmiany: budowę dodatkowych torów, w tym mijanek lub przystanków kolejowych; zastosowanie innych rozwiązań technicznych służących poprawie płynności ruchu kolejowego w obrębie aglomeracji. Problemem nie jest definicja kryterium, a uciążliwość jego spełnienia.
- *Ponadregionalność projektu* - kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców. Badani wskazywali, że w części realizowanych projektów ciężko wykazać ich ponadregionalny charakter. Należy zaznaczyć, że kryterium stosowane jest jedynie w wybranych Działaniach w trybie konkursowym.

Postuluje się również, w przypadku realizacji POIiŚ 2020+, dodanie trzech kryteriów, tj.: dwóch odnoszących się do wyboru projektów taborowych: *Całościowy koszt cyklu życia maszyny (Life cycle cost)*, *Gotowość do obsługi taboru* oraz jednego kryterium *efektywności kosztowej* dedykowanej każdemu typowi możliwych do realizacji projektów.

Stosowane kryteria pozwalają na całościową ocenę projektu. Przede wszystkim wpływają na wyższą jakość składanych projektów (przy założeniu, że wnioskodawcy przygotowując wniosek spełniają kompleksowo kryteria opisane w dokumentacji). Kryteria „wymuszają” stosowanie konkretnych rozwiązań, które mogłyby być pominięte przez wnioskodawcę, gdyby takich kryteriów nie było. Kryteria pozwalają na weryfikację jakości oraz wybór lepszych projektów. W przypadku trybu pozakonkursowego, możliwość wzywania wnioskodawcy do uzupełnień również wpływa na wyższą jakość projektów poprzez możliwość wprowadzenia poprawek do wniosku o dofinansowanie. Pozytywnie należy również ocenić spójność i adekwatność kryteriów projektów względem celów V osi priorytetowej, wskaźników oraz Ram Wykonania. Badania wykazały również, że kryteria stosowane w poszczególnych typach projektów uwzględniają specyfikę rynku kolejowego, specyfikę projektów oraz specyfikę potencjalnych beneficjentów.

5.2.2.4. Kryteria dla VI osi priorytetowej

Przedmiotem analizy w tym rozdziale są kryteria wyboru projektów przewidziane w ramach VI osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020 *Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach*.

W ramach osi priorytetowej przewidziano realizację jednego Działania (6.1) i trzech typów projektów: inwestycji infrastrukturalnych, taborowych i projektów integrujących w sobie inwestycje infrastrukturalne i taborowe. Wszystkie projekty oceniane są kryteriami: horyzontalnymi i dodatkowymi formalnymi, kryteriami merytorycznymi I stopnia (w tym właściwymi kryteriami horyzontalnymi), horyzontalnymi i dodatkowymi kryteriami merytorycznymi II stopnia.

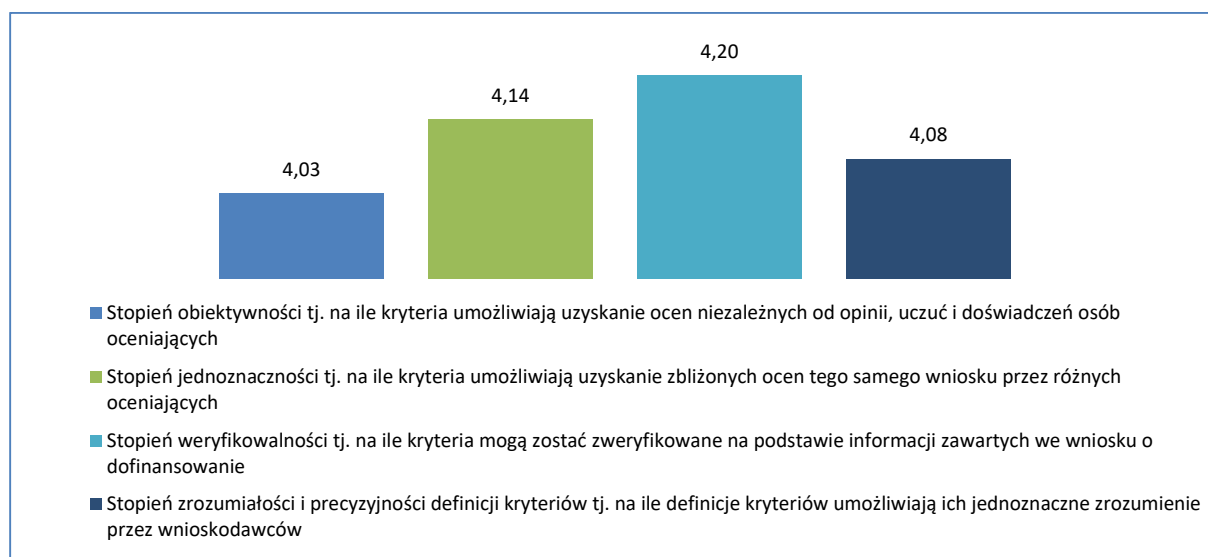
Jakość kryteriów

Oceniając jakość kryteriów zwrócono uwagę na to czy kryteria wyboru zostały właściwie sformułowane (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia), czy ich opisy znaczenia zostały poprawnie określone (w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I i II stopnia) oraz, czy kryteria w ramach całej osi priorytetowej (ale też poszczególnych typów projektów) są wewnętrznie spójne. Analizę przeprowadzono wspólnie dla wszystkich analizowanych aspektów – zwracając każdorazowo uwagę na kryteria, w stosunku do których identyfikowano określone problemy.

Kryteria formalne

Wnioskodawcy wysoko i bardzo wysoko ocenili obiektywność, jednoznaczność, weryfikowalność oraz zrozumiałość i precyzyjność kryteriów formalnych. Badani nie wskazali żadnych problemów w tym zakresie.

Wykres 23 Ocena wnioskodawców VI OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=40, Odpowiedź na pytanie: „B1. Jak ocenia Pan/Pani kryteria formalne (ocena w formule 0/1), czyli stosowane na pierwszym etapie oceny, przed oceną merytoryczną? Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

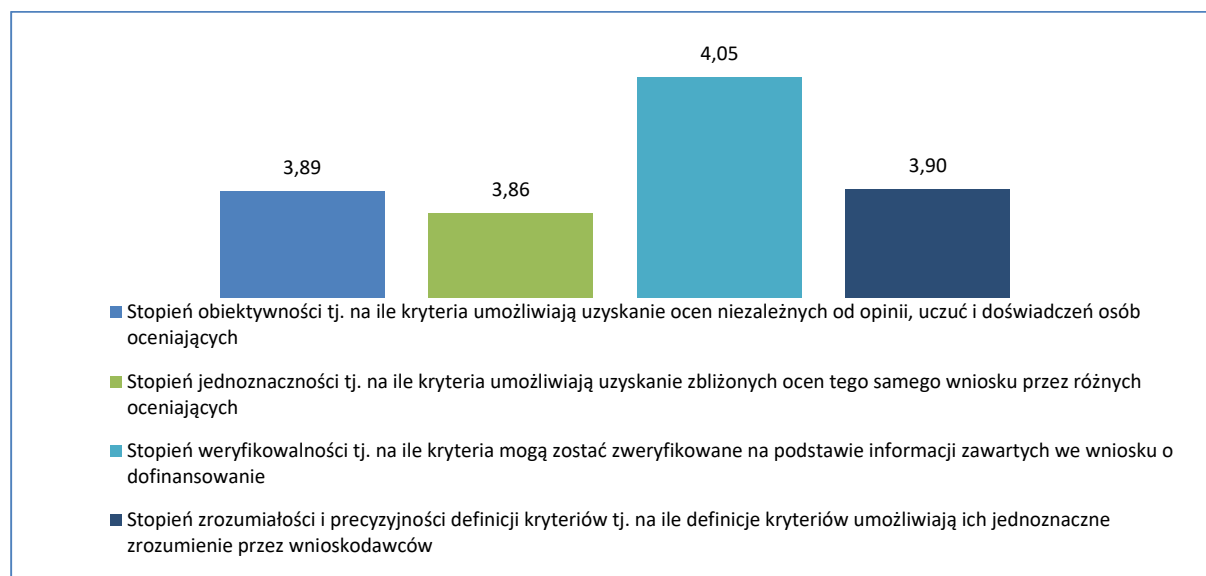
W trakcie pozostałych badań i analiz również nie zidentyfikowano kryteriów formalnych, które należałoby doprecyzować lub które sprawiałyby problemy związane z weryfikowalnością czy obiektywnością. Można więc uznać, że zaproponowany zestaw kryteriów jest optymalny, a ewentualne zmiany powinny mieć charakter doprecyzowujący (jeśli pojawią się w przyszłości wątpliwości ze strony wnioskodawców).

Kryteria merytoryczne I stopnia

Wnioskodawcy równie pozytywnie (choć nieco gorzej niż kryteria formalne - co jest raczej ogólnym trendem dotyczących wszystkich analizowanych OP) ocenili kryteria merytoryczne I stopnia. Podkreślenia przede

wszystkim wymaga wysoka ocena kwestii weryfikowalności tej grupy kryteriów. Oznacza to, że wnioskodawcy postrzegają kryteria jako możliwe do weryfikacji przez oceniających na podstawie dostarczonych, wraz z dokumentacją projektową, informacji.

Wykres 24 Ocena wnioskodawców VI osi priorytetowej w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=40, Odpowiedź na pytanie: „B2. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne I stopnia (ocena na skali punktowej), czyli kryteria dotyczące oceny m.in. stopnia przygotowania przedłożonych projektów oraz ich jakości. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

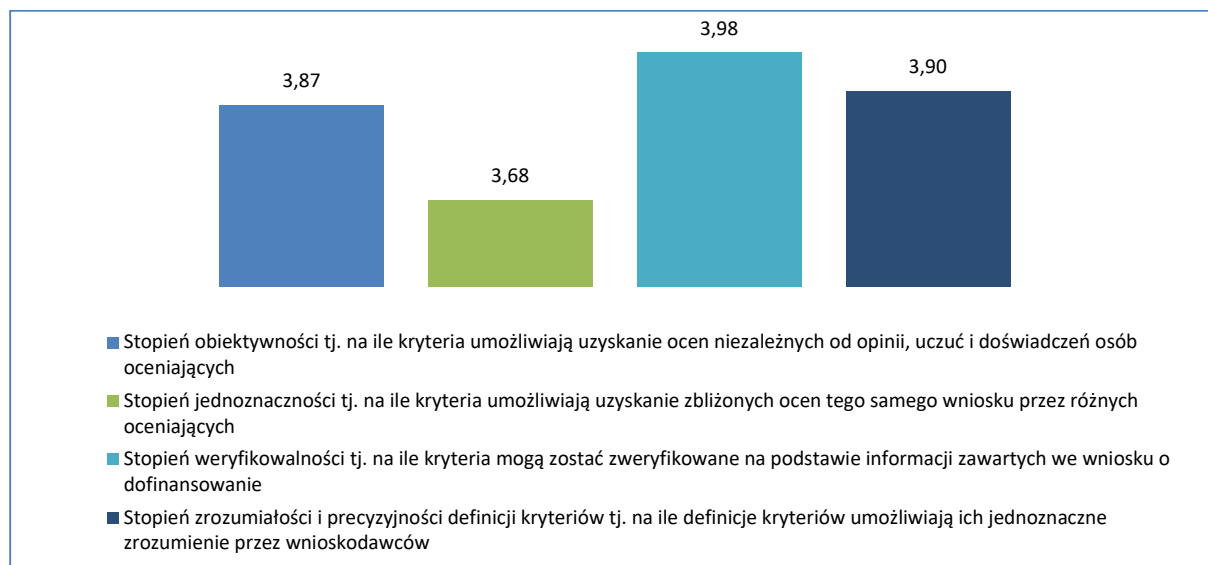
Wnioskodawcy wskazywali na problem w zakresie weryfikacji kryterium **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)**. Ocena ta wynika z niskiego poziomu wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii oraz operacjonalizacji Strategii na proponowane przez nich projekty. Niektórzy wskazywali, że ich zdaniem to kryterium premiuje projekty na północy Polski (położone bliżej Morza Bałtyckiego). **Wydaje się, że - w związku z wykorzystaniem tego kryterium - konieczne jest przeprowadzenie działań informacyjnych (np. w postaci dodatkowego modułu w ramach szkoleń lub odpowiednich materiałów edukacyjnych), których zadaniem będzie wyjaśnienie celu, w jakim jest stosowane kryterium oraz omówienie sposobu jego oceny (w tym czynników i zmiennych branych pod uwagę).** W przypadku jednego z wnioskodawców pojawiły się uwagi do kryterium **Projekt jest zgodny z lokalnym programem rewitalizacji** – podkreślono bowiem, że w przypadku inwestycji realizowanej na terenie kilku miast definicja kryterium jest nieprecyzyjna. **Konieczne jest więc takie przeredagowanie opisu kryterium i zasad oceny, aby wnioskodawcy - którzy planują realizować projekty w różnych miastach - nie mieli wątpliwości interpretacyjnych.**

Kryteria merytoryczne II stopnia

Ocena jakości kryteriów merytorycznych II stopnia, wystawiona przez wnioskodawców, nie odbiega w sposób istotny od oceny pozostałych kategorii kryteriów wykorzystywanych w VI osi priorytetowej. Podobnie jak wcześniej - najlepiej jest oceniana weryfikowalność. Nieco gorzej wypada natomiast kwestia jednoznaczności kryteriów. Wpływ na taką ocenę może mieć np. kryterium **Komplementarności**, które eksperci biorący udział w badaniu ocenili jako dość ogólnie sformułowane, a przez to pozwalające na wykazanie komplementarności bardzo wielu działań/projektów. Z drugiej strony należy pamiętać, że w dokumentach unijnych czy programowych nie została przygotowana bardzo precyzyjna definicja, którą można byłoby wykorzystać. Patrząc jeszcze z innej perspektywy należy ocenić, że wsparcie transportu zbiorowego w miastach jest działaniem o dużym stopniu złożoności - a przez to może być komplementarne z wieloma innymi działaniami z zakresu

transportu liniowego, transportu taborowego, bezpieczeństwa ruchu, ułatwień dla osób z niepełnosprawnościami, informacji pasażerskiej, ITS, systemów nawigacyjnych i geolokalizacyjnych.

Wykres 25 Ocena wnioskodawców VI OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z wnioskodawcami, n=40, Odpowiedź na pytanie: „B3. Jak ocenia Pan/Pani kryteria merytoryczne II stopnia (ocena w formule 0/1), czyli kryteria zgodnie, z którymi dokonuje się ostatecznej oceny wniosków o dofinansowanie. Prosimy o ocenę w wymienionych poniżej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały stopień, a 5 bardzo duży stopień.”

Skuteczność kryteriów

Oceniając skuteczność kryteriów należy pamiętać, że wsparcie w ramach VI osi priorytetowej jest realizowane wyłącznie poprzez projekty pozakonkursowe, których adekwatność względem celów POIiŚ czy strategii rozwojowych została już potwierdzona umieszczeniem ich wcześniej w WPZ. Eksperti zwracali uwagę na ważność zastosowanych kryteriów dotyczących stopnia przygotowania inwestycji (mając na uwadze uwarunkowania związane z finansowaniem). Analizowane kryteria oceny projektów w ramach VI osi priorytetowej przyczyniają się do wyboru projektów spełniających cele POIiŚ i cele szczegółowe tej osi priorytetowej (*Większe wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego*).

Z uwagi na pozakonkursowy tryb trudno też ocenić wpływ kryteriów na jakość projektów. Pojawiały się jednak opinie (m.in. ekspertów czy przedstawicieli IZ i CUPT), że w przypadku projektów pozakonkursowych stosowanie kryteriów wpływa pozytywnie na jakość projektu (w tym jakość przygotowanej dokumentacji projektowej, co jest szczególnie ważne w przypadku projektów infrastrukturalno-taborowych z zakresu transportu zbiorowego w miastach – tj. projektów trudniejszych i bardziej złożonych). Stosowanie kryteriów stanowi więc nie tylko mechanizm oceny (o nieco zmniejszonym znaczeniu z uwagi na tryb pozakonkursowy), ale również mechanizm motywacyjny dla wnioskodawców.

Analizując kompleksowość kryteriów, które służą ocenie projektów w ramach VI osi priorytetowej należy wziąć pod uwagę, że projekty realizowane w mieście generują utrudnienia, które kumulują się nawzajem. Doświadczenia perspektywy finansowej 2007-2013 pokazują, że projekty infrastrukturalne o dużym zakresie skutkowały licznymi utrudnieniami i uciążliwościami dla pasażerów i przewoźników. Jednocześnie można wskazać przykłady podejmowanych przez beneficjentów działań umożliwiających znaczącą minimalizację utrudnień, jak np. właściwe zaplanowanie wykonania poszczególnych faz prac czy przygotowanie

najdogodniejszych tras objazdowych¹³⁶. Opracowanie kryterium, które premiowałoby projekty minimalizujące utrudnienia byłoby co prawda możliwe, ale jego ocena i weryfikacja byłyby utrudnione ze względu na to, że trudno ocenić wpływ podjętych rozwiązań przed ich zastosowaniem. Często dochodzi również do sytuacji, w których wiele inwestycji realizowanych na zbliżonym obszarze (np. w jednej dzielnicy miasta) przyczynia się do utrudnień komunikacyjnych – trudno byłoby w tej sytuacji rozgraniczyć, w ramach których projektów należy niwelować utrudnienia.

W toku analiz nie zostały zidentyfikowane kryteria, których zastosowanie jest tylko pozorne lub nie ma związku z realizacją celów POIiŚ. Nie może też być mowy o dyskryminacji jakiegoś typu potencjalnych beneficjentów – nie wskazywali na to wnioskodawcy, eksperci, przedstawiciele IZ i CUPT oraz nie stwierdzono takiego zjawiska w prowadzonych analizach.

Projekty realizowane w ramach VI osi priorytetowej przyczyniają się do zwiększenia *Liczby przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich* oraz wzrostu *Unikniętej emisji CO₂ w wyniku funkcjonowania transportu publicznego*¹³⁷. Zestaw kryteriów poddanych analizie w znaczącym stopniu przyczynia się do realizacji pierwszego z wymienionych wskaźników poprzez rozbudowę potencjału, jakim dysponują przewoźnicy publiczni (głównie taborowego, ale też infrastrukturalnego - otwierającego transport miejski na nowych użytkowników). Mogą jednak pojawić się wątpliwości w zakresie wyliczania wartości tego wskaźnika. Przewozy pasażerów komunikacją miejską to suma pasażerów przewiezionych w ciągu roku wszystkimi środkami komunikacji miejskiej powszechnie dostępnymi dla ludności, tj. autobusami, tramwajami i trolejbusami. Za przewiezionego pasażera środkami komunikacji miejskiej uważa się jednokrotny przejazd. Liczbę przewiezionych pasażerów ustala się szacunkowo na podstawie liczby sprzedanych biletów jednorazowych i wieloprzejazdowych z uwzględnieniem przyjętych - przez zakłady komunikacji miejskiej - norm dotyczących liczby przejazdów na dany bilet wieloprzejazdowy¹³⁸. Metoda ta nie jest doskonała, nie uwzględnia bowiem różnic w częstotliwości przemieszczania się pasażerów korzystających z określonych rodzajów biletów okresowych, pomija także niestandardowe rozwiązania taryfowe, jak np. bilety weekendowe, bilety zintegrowane z koleją, bilety jednorazowe uprawniające do przesiadki czy przejazdu bezpłatne¹³⁹. W przypadku wskaźnika *Uniknięta emisja CO₂ w wyniku funkcjonowania transportu publicznego* należy wskazać na istnienie kryterium środowiskowego - bezpośrednio wpisującego projekty w realizację wskaźnika.

Dobre praktyki w zakresie kryteriów wyboru stosowanych w ramach RPO

W ramach ewaluacji został wykonany benchmarking kryteriów wyboru projektów, z obszaru transportu zbiorowego w miastach, stosowanych w ramach RPO. Bardzo duża część kryteriów (szczególnie w zakresie taboru) pokrywa się z tymi stosowanymi na poziomie regionalnym. Może to oznaczać, że katalog kryteriów jest w pewnym sensie ograniczony (co wydaje się naturalne mając na uwadze cele tematyczne wynikające z Umowy Partnerstwa).

Katalog kryteriów wykorzystywanych w ocenie projektów z zakresu transportu miejskiego w ramach VI osi priorytetowej nie obejmuje kryteriów dotyczących efektywności kosztowej. Tymczasem, w analizowanych kryteriach RPO pojawiają się one relatywnie często (kryteria takie odnoszą się głównie do projektów taborowych). W tabeli poniżej zaprezentowano kryterium wraz z opisem i sposobem oceny, które zastosowano w województwie łódzkim.

¹³⁶ *Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013*, s. 125.

¹³⁷ Wskaźniki rezultatu przypisane do VI osi priorytetowej.

¹³⁸ http://wskaznikizrp.stat.gov.pl/prezentacja.jsf;jsessionid=gtGq878PwEq-VacOIWJTdq--gAYXJFXcuRYMnk7g.veadmz40?symbol_wsk=005002004004&poziom=kraj&jezyk=pl [dostęp 29.11.2017 r.].

¹³⁹ *Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013*, str. 127-128.

Nazwa kryterium: <i>Efektywność kosztowa projektu</i>
Źródło: RPO województwa łódzkiego
Opis kryterium: Efektywność kosztowa obliczona jako iloraz wnioskowanej kwoty dofinansowania i pojemności zakupionego lub zmodernizowanego taboru. Ocena efektywności kosztowej pozwoli na rankingowanie inwestycji. PUNKTACJA: Punktacja w ramach kryterium będzie przyznawana wg następujących zasad: nr rankingowy każdego projektu na liście ułożonej według wielkości efektywności kosztowej dzielimy przez liczbę projektów. W przypadku, gdy wynik zawiera się w przedziale: – 0 – 0,25 włącznie - projekt otrzymuje 4 punkty; – powyżej 0,25 – 0,5 włącznie - projekt otrzymuje 3 punkty, – powyżej 0,5 – 0,75 włącznie - projekt otrzymuje 2 punkty, – powyżej 0,75 – 1 - projekt otrzymuje 1 punkt W przypadku, gdy ocenie podlegać będą mniej niż 4 projekty, punktacja zostanie przydzielona odpowiednio od 1 do 3 punktów w zależności od efektywności kosztowej projektu.
Uzasadnienie: Kryterium można zastosować w ramach POIiŚ do oceny projektów VI osi priorytetowej (zakup taboru) w celu zwiększenia efektywności kosztowej projektów. Dążenie do zwiększania efektywności wydatków jest z kolei następstwem potrzeby racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Konieczne jest więc wprowadzenie kryterium, które pozwoli oceniać poszczególne projekty w relacji nakłady (środki finansowe) – efekty (pojemność taboru) oraz umożliwi ich porównywanie, a w konsekwencji premiowanie tych, które charakteryzują się najlepszą efektywnością kosztową. W przypadku zakupu takie kryterium efektywnościowe wydaje się najbardziej obiektywne (co jest utrudnione np. w przypadku inwestycyjnych projektów liniowych).

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że wykorzystywany w VI osi priorytetowej zestaw kryteriów oceny projektów jest obiektywny, jednoznaczny, weryfikowalny oraz zrozumiały i precyzyjny. Najlepiej pod tym względem oceniono kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia. Wnioskodawcy podnosili jedynie problem trudności weryfikacji kryterium **Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)**. Ocena ta wynika z niskiego poziomu wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii oraz operacjonalizacji Strategii na proponowane przez nich projekty. **Konieczne jest przeprowadzenie działań informacyjnych (np. w postaci dodatkowego modułu w ramach szkoleń lub odpowiednich materiałów edukacyjnych), których zadaniem będzie wyjaśnienie celu, w jakim kryterium jest stosowane oraz omówienie sposobu jego oceny (w tym czynników i zmiennych branych pod uwagę)**. Można więc uznać, że zaproponowany zestaw kryteriów jest w tym względzie optymalny, a ewentualne zmiany powinny mieć charakter doprecyzowujący (jeśli pojawią się wątpliwości ze strony wnioskodawców).

Projekty w ramach VI osi priorytetowej realizowane są w trybie pozakonkursowym, co utrudnia ocenę ich wpływu na jakość. Zdaniem ekspertów zewnętrznych czy przedstawicieli IZ i CUPT, w przypadku projektów pozakonkursowych, stosowanie kryteriów wpływa pozytywnie na jakość projektów (w tym jakość przygotowanej dokumentacji projektowej, co jest szczególnie ważne w przypadku projektów infrastrukturalno-taborowych z zakresu transportu zbiorowego w miastach – tj. projektów bardziej złożonych pod względem zakresu przedmiotowego).

Nie zostały zidentyfikowane kryteria, których zastosowanie jest tylko pozorne lub nie ma związku z realizacją celów POIiŚ. Nie stwierdzono także ryzyka dyskryminacji jakiegoś typu potencjalnych beneficjentów – katalog ten jest jasny i czytelny.

W ramach benchmarkingu kryteriów wyboru projektów z obszaru transportu zbiorowego w miastach (stosowanych w ramach RPO) **zidentyfikowano kryteria w zakresie efektywności kosztowej oraz ograniczenia wpływu transportu na środowisko. Ich wykorzystanie w ramach zestawu kryteriów VI osi priorytetowej może podnieść spójność projektów z celami POIiŚ (kwestie środowiskowe) oraz zwiększyć efektywność wydatkowania środków publicznych.**

5.2.3. Zdolność kryteriów do identyfikacji i selekcji określonych rodzajów projektów

5.2.3.1. Kryteria wpisujące się w realizację polityk horyzontalnych

Odpowiedź na pytania:

6. W jaki sposób kryteria wpisują się w realizację polityk horyzontalnych? Czy są z nimi spójne?

Projekty realizowane z funduszy unijnych muszą być zgodne z politykami horyzontalnymi, czyli celami strategicznymi i priorytetami rozwojowymi określonymi w Strategii Europa 2020. Zasadami horyzontalnymi są:

- promowanie równouprawnienia mężczyzn i kobiet,
- zapobieganie dyskryminacji,
- zrównoważony rozwój.

W kryteriach wyboru projektów zasady horyzontalne znalazły szczególne miejsce w zapisach dwóch kryteriów¹⁴⁰:

1. **Zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn** – sprawdzana jest zgodność projektu z horyzontalnymi zasadami niedyskryminacji i równości szans ze względu na płeć. W szczególności przedmiotem oceny jest, czy projekt nie ogranicza równego dostępu do zasobów (towarów, usług, infrastruktury) ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W przypadku osób z niepełnosprawnościami, niedyskryminacyjny charakter projektu oznacza konieczność stosowania zasady uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień zapewniających dostępność oraz możliwości korzystania ze wspieranej infrastruktury;
2. **Zasada zrównoważonego rozwoju** – sprawdzane jest, czy projekt obejmuje finansowanie przedsięwzięć minimalizujących oddziaływanie działalności człowieka na środowisko. Zasada zrównoważonego rozwoju jest zachowana, jeżeli w ramach projektu zakłada się podejmowanie działań ukierunkowanych na: racjonalne gospodarowanie zasobami, ograniczenie presji na środowisko, uwzględnianie efektów środowiskowych w zarządzaniu, podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Dodatkowo, w niektórych Działaniach stosowane są sektorowe kryteria zobowiązujące projektodawcę do podjęcia działań na rzecz realizacji tych zasad. Taka sytuacja ma na przykład miejsce w Działaniu 5.2 w typie projektu „unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego”, gdzie stosowane jest kryterium **Dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych** (jako dodatkowe kryterium formalne) czy w Działaniu 6.1, w którym wykorzystywane jest kryterium **Dostosowanie do osób o ograniczonej możliwości poruszania się** (jako dodatkowe kryterium merytoryczne II stopnia) – pozwalające ocenić, czy realizacja projektu przyczyni się do dostosowania systemu transportowego do obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się (w tym także do osób niedosłyszących, niedowidzących, słabowidzących).

¹⁴⁰ Horyzontalne kryteria merytoryczne II stopnia.

Z przeprowadzonych badań wynika, że kryteria dotyczące polityk horyzontalnych, a w szczególności zasad promowania równouprawnienia mężczyzn i kobiet oraz zapobiegania dyskryminacji, stwarzają zarówno planistom, jak i wnioskodawcom, problemy. Zasadniczo przez wnioskodawców stosowane są dwie strategie podejścia do tego zagadnienia. Pierwsza z nich polega na opisanu i analizie, czy w danym projekcie nie będzie dochodzić do dyskryminacji ze względu na płeć czy niepełnosprawność (i jest to działanie prawidłowe pod warunkiem rzetelnej analizy zagadnienia). Jednakże analiza ta często ogranicza się wyłącznie do niepełnosprawności ruchowej, a pomijane są inne typy niepełnosprawności np. wzrokowa czy słuchowa. Ponadto zasada niedyskryminacji odnosi się do wszystkich osób o ograniczonej mobilności i nie musi to mieć wyłącznie związku z niepełnosprawnością. Do takich osób zaliczyć można np. osoby starsze, a także opiekunów z małymi dziećmi. W niedostatecznym stopniu analizowane są potencjalne grupy takich odbiorców korzystających z powstałej infrastruktury. Druga strategia polega na stwierdzeniu, że kwestie zapewnienia równości szans i zapobiegania dyskryminacji nie dotyczą danego projektu. Z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami CUPT, którzy brali udział w specjalnych szkoleniach dotyczących równości szans, wynika że praktycznie w każdym typie projektu znajdują się elementy wpływające na zwiększenie równości szans i brak dyskryminacji. Problemem jest jednak wskazanie konkretnych rozwiązań w danych typach projektów, które ułatwiłyby dostęp do efektów zrealizowanej interwencji publicznej grupom defaworyzowanym. Pojawiają się również głosy o braku adekwatności wymogu uwzględnienia polityk horyzontalnych względem projektów transportowych (poza wybranymi typami projektów jak np. projekty taborowe), jednakże świadczą one o powierzchownym traktowaniu polityk horyzontalnych.

W prawie i dokumentach strategicznych Unii Europejskiej zasada równości szans rozumiana jest dwojako: (1) jako zasada równego traktowania i niedyskryminacji oraz (2) jako obowiązek planowania konkretnych działań wyrównawczych, w przypadku stwierdzenia nierówności, których doświadcza konkretna grupa osób lub w przypadku doświadczania specyficznych barier dostępu, mogących powodować wykluczenie społeczne. Definiowanie równości szans obejmuje dwa podejścia w zakresie rozumienia i stosowania tej zasady:

- **podejście horyzontalne** przyjmuje, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność i koncentruje się przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych,
- **podejście wertykalne** przyjmuje, że grupy w szczególnie trudnym położeniu powinny być dodatkowo wspierane.

Zgodnie z powyższymi zapisami każdy wnioskodawca zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy w ramach podejścia horyzontalnego, które ma na celu dokonanie diagnozy grup docelowych projektu (kto i w jaki stopniu będzie korzystał z jego efektów). Analiza ta powinna wykazać, czy dany projekt (ze względu na swoją specyfikę) zapewnia równy dostęp poszczególnym grupom bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność itd. W przypadku identyfikacji takich zagrożeń wnioskodawca jest zobowiązany do wprowadzenia do projektu działań mających na celu wyrównywanie szans (podejście wertykalne). Jednak w celu oceny, czy taka analiza została wykonana prawidłowo, konieczne są działania systemowe.

Pierwsze z działań systemowych polega na szkoleniu pracowników zajmujących się wdrażaniem POIiS i osób oceniających projekty. Tego typu szkolenia miały już miejsce i zostały pozytywnie ocenione przez rozmówców podczas wywiadów. Zabrakło w nich jednak konkretnych informacji o możliwych rozwiązaniach w poszczególnych typach projektów – przyczyniających się do realizacji polityk horyzontalnych. Drugie działanie systemowe powinno być skierowane do wnioskodawców i mieć na celu dostarczenie im syntetycznych informacji o znaczeniu oraz wadze kryteriów związanych z politykami horyzontalnymi (w tym przykładowych opisów wykorzystania efektów projektów pod kątem potrzeb grup zagrożonych marginalizacją). Ważnym elementem jest również późniejsza kontrola, czy elementy dotyczące wprowadzonych usprawnień/działań wyrównujących szansę grup zagrożonych defaworyzacją zostały wdrożone.

W ramach podejścia wertykalnego zaleca się przeanalizowanie typów projektów i opracowanie dodatkowych kryteriów zobowiązujących wnioskodawcę do wprowadzenia ułatwień/działań zwiększających dostępność efektów projektów. Takie rozwiązania stosowane są np. w przypadku Działania 5.2 oraz 6.1. W celu opracowania takich kryteriów sugeruje się zlecenie ekspertyzy określającej, w których Działaniach występuje konieczność zapewnienia ułatwień zwiększających dostępność do efektów projektów, a następnie opracowanie kryteriów „wymuszających” zastosowanie tych rozwiązań.

Warto również przytoczyć przykład kryteriów stosowanych w RPO woj. małopolskiego i RPO woj. śląskiego odnoszących się do polityk horyzontalnych. Pokazują one, w jaki sposób można podejść do opisu omawianych zagadnień, tak aby opis ten był bardziej precyzyjny i jasny dla wnioskodawcy.

Nazwa kryterium: <i>Polityki horyzontalne: Wpływ na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn</i>
Źródło: RPO województwa małopolskiego
Opis kryterium: Ocenie w ramach kryterium podlega wpływ projektu na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Kryterium jest uznane za spełnione w przypadku stwierdzenia pozytywnego lub neutralnego wpływu projektu na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn. Ocena w ramach kryterium zostanie oparta o uzasadnienie przedstawione przez Wnioskodawcę we wniosku, w którym powinno zostać wskazane, w jaki sposób projekt spełnia zasadę równości szans kobiet i mężczyzn lub jest w stosunku do niej neutralny. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu na badaną politykę horyzontalną, należy zażądać od Wnioskodawcy wyjaśnień. Brak odpowiednich wyjaśnień lub podtrzymanie w ich efekcie oceny wskazującej na negatywny wpływ projektu na tę politykę horyzontalną skutkuje negatywną oceną projektu.
Uzasadnienie: Powyższy przykład obrazuje podejście horyzontalne do zagadnienia równości szans i wymusza dokonanie analizy problemu przez wnioskodawców.

Nazwa kryterium: <i>Polityki horyzontalne: Wpływ na zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami</i>
Źródło: RPO województwa małopolskiego
Opis kryterium: Ocenie w ramach kryterium podlega, czy wnioskodawca przedstawił opis działań, planowanych do podjęcia w ramach realizacji projektu, które mają na celu zapewnienie dostępności produktów projektu dla osób z niepełnosprawnościami różnego rodzaju, z uwzględnieniem zróżnicowanych potrzeb wynikających z poszczególnych rodzajów niepełnosprawności, adekwatnych ze względu na charakter projektu. Kryterium nie zostanie uznane za spełnione w przypadku, gdy Wnioskodawca wykaże neutralność produktów projektu jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów niepełnosprawności, adekwatnych ze względu na charakter projektu. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu na badaną politykę horyzontalną, należy zażądać od Wnioskodawcy wyjaśnień. Brak odpowiednich wyjaśnień lub podtrzymanie w ich efekcie oceny wskazującej na negatywny wpływ projektu na tę politykę horyzontalną skutkuje negatywną oceną projektu.
Uzasadnienie: Powyższy przykład obrazuje podejście horyzontalne do zagadnienia równości szans i wymusza dokonanie analizy problemu przez wnioskodawców.

Nazwa kryterium oraz typ projektu: <i>Oddziaływanie na realizację polityk horyzontalnych: zrównoważonego rozwoju</i>
Źródło: RPO województwa śląskiego
Opis kryterium: <i>Wpływ na zrównoważony rozwój oraz ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego</i> Kryterium punktuje wykorzystanie elementów podlegających recyklingowi (elementy starej drogi, tłuczeń) w ramach realizowanej inwestycji drogowej. 3 pkt – pow. 30% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót

budowlanych; 2 pkt – pow. 10% do 30% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót budowlanych; 1 pkt – do 10% ilości wykorzystanych elementów podlegających recyklingowi w stosunku do wszystkich materiałów niezbędnych do realizacji robót budowlanych; 0 pkt – brak recyklingu.

Uzasadnienie: Powyższy przykład pokazuje kryterium, które wpływa na realizację zasady dot. zrównoważonego rozwoju

Podsumowanie

Kryteria oceny projektów w osiach priorytetowych III-VI POIiŚ 2014-2020 wpisują się w realizację polityk horyzontalnych i są z nimi spójne. Ocena taka wynika chociażby z faktu uwzględnienia, w horyzontalnych kryteriach merytorycznych II stopnia, zasad: promowania równouprawnienia mężczyzn i kobiet, zapobiegania dyskryminacji, zrównoważonego rozwoju oraz partnerstwa. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryteria te sprawiają problem zarówno wnioskodawcom, jak i oceniającym projekty, przez co są one często traktowane jako obowiązek do spełnienia, a nie rzeczywisty bodziec do wdrożenia w projektach rozwiązań realizujących te polityki. Zaleca się, z jednej strony, dalsze szkolenie pracowników CUPT oraz wnioskodawców w obszarze polityk horyzontalnych, a z drugiej, przygotowanie analizy i rozszerzenie katalogu kryteriów o takie, które będą gwarantować realizację polityk horyzontalnych (ale tylko w Działaniach, w których przeprowadzona analiza wykaże taką zasadność).

5.2.3.2. Kryteria wspierające wypełnianie zobowiązań wynikających z Ram Wykonania

Odpowiedź na pytania:

8. Czy kryteria wyboru projektów zapewniają realizację projektów, które pozwolą na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych Ram Wykonania?

9. Czy kryteria wyboru projektów przyczynią się do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych Ram Wykonania?

Cele pośrednie przyjętych Ram Wykonania

Wskaźniki postępu finansowego Ram Wykonania oraz wartość kluczowych etapów wdrażania określonych na 2018 rok zostały w większości osiągnięte (wg danych na koniec października 2017 roku).

Wartości dla KEW zostały przekroczone we wszystkich analizowanych osiach POIiŚ 2014-2020. W przypadku wskaźnika finansowego, wysoki stopień jego osiągnięcia odnotowano w OP III (98%) oraz OP IV w odniesieniu do regionów słabej rozwiniętych (77%), a także OP V (72%). Zdaniem przedstawicieli IZ POIiŚ nie ma ryzyka, że wskaźniki te nie zostaną osiągnięte do końca 2018 roku, ponieważ już teraz wartość złożonych wniosków o płatność zabezpiecza zakładany poziom wydatków.

Na koniec października 2017 roku stopień realizacji wskaźnika finansowego w OP IV dla regionu lepiej rozwiniętego wyniósł 0%, ale tutaj również nie zidentyfikowano ryzyka nieosiągnięcia zakładanej wartości na koniec 2018 roku. W dniu 11 września 2017 roku została podpisana umowa na realizację projektu *Budowa obwodnicy Góry Kalwarii w ciągu dk 50 i 79* o wartości wydatków kwalifikowalnych 317 775 590,19 zł. Aby osiągnąć zakładaną wartość pośrednią wskaźnika finansowego konieczne jest certyfikowanie około 27% tej kwoty. Zdaniem przedstawicieli IZ POIiŚ wniosek o płatność, który jest w przygotowaniu u beneficjenta zabezpieczy tę wartość. W ramach projektu zaplanowano budowę 8,96 km drogi, co powoduje, że KEW został przekroczony.

Tabela 10. Postęp w realizacji III-VI OP POIiŚ – realizacja celu pośredniego Ram Wykonania (stan na dzień 30.10.2017)

OP	Typ wskaźnika	Nazwa wskaźnika / KEW	Jednostka miary	Kategoria regionu	Wartość OSIĄGNIĘTA wskaźnika / KEW	Cel pośredni 2018 r.	% realizacji celu pośredniego
OP III	finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	nd.	2 681 361 538	2 735 319 030	98%
	KEW	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie	km	nd.	839,39	454	185%
OP IV	finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	ślabiej rozwinięte	548 812 932	713 757 879	77%
	finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	lepiej rozwinięty	0	19 606 529	0%
	KEW	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie	km	ślabiej rozwinięte	216,29	111	195%
	KEW	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie	km	lepiej rozwinięty	8,96	7	128%
OP V	finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	nd.	424 205 898	589 376 471	72%
	KEW	Całkowita długość przebudowywanych lub modernizowanych linii kolejowych wg umów o dofinansowanie	km	nd.	529,07	281	188%
OP VI	finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	nd.	120 182 886	497 153 902	24%
	KEW	Całkowita długość nowo budowanych lub modernizowanych linii tramwajowych i linii metra wg zawartych umów o dofinansowanie	km	nd.	101,40	28	362%

Źródło: Dane IZ POIiŚ 2014-2020

W przypadku OP VI wskaźnik finansowy osiągnięto na poziomie 24%. Nie zidentyfikowano ryzyka, że cel nie zostanie w pełni osiągnięty do końca 2018 roku. W ramach VI OP podpisanych zostało 38 umów o dofinansowanie o wartości kosztów kwalifikowalnych w wysokości prawie 10,7 mld zł. Aby osiągnąć 100%

celu pośredniego konieczne jest certyfikowanie minimum 20% tej kwoty. Większość umów o dofinansowanie projektów w OP VI została podpisana w drugiej połowie 2017 roku, zatem można oczekiwać dużej liczby wniosków o płatność do końca 2017 roku oraz w kolejnym roku. Realizację prawie połowy projektów rozpoczęto jeszcze przed 2016 rokiem, stąd też można wnioskować, że w znacznej części inwestycji wygenerowano już wydatki.

Biorąc pod uwagę powyższe analizy w odniesieniu do celów pośrednich opracowano jedynie scenariusz realistyczny, zakładający osiągnięcie wszystkich wartości określonych dla 2018 roku. Ponadto odwołując się do treści Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 stwierdza się, iż wartość 87% oznacza cel realny do osiągnięcia w rozumieniu ww. aktu prawnego. Nie istnieje zatem ryzyko nieosiągnięcia, a tym bardziej – poważnego niepowodzenia w wykonaniu wskaźników Ram Wykonania.

Ocena kryteriów dotyczących projektów, które pozwolą na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych Ram Wykonania

Podstawowymi kryteriami zapewniającymi realizację projektów, które pozwolą na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych Ram Wykonania, są kryteria oceniające przygotowanie projektu do realizacji – stosowane we wszystkich analizowanych osiach priorytetowych POIiŚ.

Kryteria takiego typu są stosowane przy ocenie merytorycznej I stopnia w przypadku osi priorytetowych, w których występuje tryb konkursowy, m.in. w OP IV – Działaniu 4.1. Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego oraz Działaniu 4.2. Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.

W ramach kryterium oceniającego przygotowanie projektu do realizacji wnioskodawca może uzyskać do 18 punktów (jest to najwyższe punktowane kryterium), w tym za:

- posiadanie prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane,
- posiadanie projektu budowlanego co najmniej w zakresie umożliwiającym uzyskanie pierwszego pozwolenia na budowę lub programu funkcjonalno-użytkowego,
- posiadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmującej cały zakres projektu,
- posiadanie rozpoczętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie określonym współczynnikiem: szacunkowej wartości zamówienia w stosunku do szacunkowej całkowitej wartości zamówień w ramach projektu.

Przyjęte w IV OP kryteria wyboru projektów przyczynią się do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych Ram Wykonania, gdyż gwarantują wybór projektów najlepiej przygotowanych do realizacji, w których można oczekiwać szybkiego generowania wydatków. Są to także projekty, w których zminimalizowane są ryzyka związane z najbardziej krytycznymi etapami przygotowania inwestycji, tj. pozyskiwaniem prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane, pozyskiwaniem decyzji środowiskowych oraz prowadzeniem przetargów (pokazują to doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej oraz wywiady z ekspertami i przedstawicielami IZ POIiŚ).

Pozytywnie należy też ocenić zróżnicowanie wag poszczególnych elementów ocenianych w ramach kryterium przygotowania projektu do realizacji – najwyższe punktowane są procesy najbardziej czasochłonne i jednocześnie decydujące o samej realizacji inwestycji, tj. dotyczące praw własnościowych (maksymalna liczba punktów to 6), przetargów (do 6 punktów) oraz decyzji środowiskowych (maksymalnie 4 punkty).

Jednocześnie punktacja poszczególnych elementów jest zróżnicowana wewnętrznie, tj. więcej punktów dostanie projekt mający w 100% uregulowane kwestie dysponowania gruntem na cele budowlane a mniej ten,

który ma je uregulowane co najmniej w 50%. Podobnie jest w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – im wyższa wartość zamówienia (w stosunku do szacunkowej całkowitej wartości zamówień w ramach projektu), dla którego rozpoczęto postępowanie przetargowe – tym więcej punktów.

Kryterium merytoryczne I stopnia oceniające przygotowanie projektu do realizacji zastosowano również w odniesieniu do projektów w Działaniu 3.1. Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T – typ projektu: poprawa bezpieczeństwa ruchu lotniczego w sieci bazowej TEN-T. W przypadku projektów infrastrukturalnych można otrzymać maksymalnie 13 punktów za:

- posiadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmującą wszystkie elementy projektu, które jej wymagają (4 punkty),
- opracowaną dokumentację projektową (do 3 punktów),
- opracowany projekt budowlany co najmniej w zakresie umożliwiającym uzyskanie pierwszego pozwolenia na budowę lub program funkcjonalno-użytkowy (3 punkty),
- opracowaną dokumentację przetargową (do 3 punktów).

W przypadku projektów nieinfrastrukturalnych maksymalnie 16 punktów można dostać za przygotowanie dokumentacji przetargowej.

Podobnie kryterium merytoryczne I stopnia oceniające przygotowanie projektu do realizacji zastosowano w V OP POLIŚ, w Działaniu 5.1. Rozwój kolejowej sieci TEN-T oraz w Działaniu 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T w przypadku projektów konkursowych dotyczących unowocześnienia (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego do realizacji przewozów pasażerskich. Wnioskodawca w obu Działaniach może otrzymać maksymalnie 23 punkty. Premiuwane są projekty kompleksowe, tj. obejmujące zarówno budowę/ rozbudowę infrastruktury, jak też zakup i/lub remont taboru, urządzeń. W odniesieniu do pierwszego typu inwestycji punktuje się (maksymalnie 7 punktów):

- Posiadanie prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane (do 2 punktów),
- Opracowany projekt budowlany co najmniej w zakresie umożliwiającym uzyskanie pierwszego pozwolenia na budowę lub program funkcjonalno-użytkowy (1 punkt),
- Posiadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmującą wszystkie elementy projektu, które jej wymagają (1 punkt),
- Opracowaną dokumentację przetargową (do 3 punktów).

W odniesieniu do zakupu i/lub remontu taboru i urządzeń można otrzymać do 16 punktów za stopień przygotowania dokumentacji przetargowej.

Również w Działaniu 5.2. Rozwój kolejowej sieci TEN-T w odniesieniu do projektów na rzecz poprawy bezpieczeństwa na kolei (projekty inwestycyjne) można otrzymać maksymalnie 16 punktów przy ocenie merytorycznej I stopnia (na 35 możliwych) za stopień przygotowania dokumentacji przetargowej. W odniesieniu do projektów na rzecz poprawy bezpieczeństwa na kolei (projekty nieinwestycyjne, np. kampanie społeczne) liczy się koncepcja projektu oraz opracowana dokumentacja niezbędna do wszczęcia postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego (w sumie maksymalnie 16 punktów).

Przy wyborze projektów pozakonkursowych stosowane są kryteria merytoryczne II stopnia oceniające zero-jedynkowo przygotowanie projektu do realizacji. W odniesieniu do różnych Działań POLIŚ i typów projektów obejmuje to różne warunki i elementy.

W Działaniu 3.1. Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T w przypadku projektów typu *budowa, przebudowa lub rozbudowa dróg do parametrów dróg ekspresowych i autostrad w sieci TEN-T; budowa, przebudowa dróg*

w warszawskim miejskim węźle sieci bazowej ujętych w planach pracy korytarzy sieci bazowej TEN-T ocenia się jedynie posiadanie przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmującej cały zakres projektu. Podobnie jest w Działaniu 4.1 oraz 4.2, gdzie przygotowanie projektów pozakonkursowych ocenia się wyłącznie wg tego kryterium.

Z kolei w Działaniu 3.1 w projektach dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci drogowej ocenia się posiadanie pełnej dokumentacji niezbędnej do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W osi priorytetowej V oraz VI ocena przygotowania projektów pozakonkursowych obejmuje więcej kluczowych parametrów. Projekt uznaje się za „dojrzały”, gdy spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

- opracowano studium wykonalności wraz z AKK,
- przygotowano Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia obejmujące zakres całego projektu (dla przeprowadzenia poszczególnych postępowań dotyczących realizacji rzeczowej projektu zakupu/modernizacji taboru),
- wydano niezbędne decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile jest to wymagane zakresem inwestycji,
- przygotowano szczegółowy harmonogram realizacji, obrazujący planowane procedury przetargowe i procedury pozyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, których zaawansowanie pozwala na dotrzymanie planowanych terminów realizacji przedsięwzięcia.

Czynniki zagrażające realizacji celów końcowych

Na podstawie doświadczeń we wdrażaniu projektów transportowych w poprzedniej i obecnej perspektywie finansowej, a także opinii eksperckich i przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie POIiŚ 2014-2020 można wskazać czynniki mogące negatywnie wpłynąć na realizację celów końcowych w analizowanych OP.

W pierwszej kolejności należy wskazać długotrwałe pozyskiwanie decyzji administracyjnych, przede wszystkim o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyniki analiz projektów drogowych i kolejowych POIiŚ 2007-2013 pokazują, iż dla projektów drogowych średnia liczba dni od złożenia wniosku do wydania decyzji wyniosła 272,5 dnia, a w przypadku kolejowych – 243 dni¹⁴¹. Mimo podejmowanych działań usprawniających problem ten jest obecny również w perspektywie 2014-2020. Pozytywnie zatem należy ocenić, iż w ramach kryteriów wyboru projektów (zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym) położono nacisk na posiadanie przez wnioskodawcę DOŚU, poprzez kryteria punktowane oraz zero-jedynkowe.

Doświadczenia perspektywy 2007-2013 pokazują, iż beneficjenci tworzyli harmonogramy najczęściej opierając się na terminach administracyjnych, a nie na terminach wynikających z wcześniejszych doświadczeń. Zbyt optymistyczne założenia w harmonogramach mają miejsce również obecnie, co stanowi ryzyko dla projektów, których realizację przewidziano na kilka lat, przede wszystkim w trybie projektuj i buduj.

Kolejnym etapem generującym opóźnienia w realizacji inwestycji są prowadzone postępowania przetargowe. Zamawiający często przyjmowali zbyt optymistyczne założenia w harmonogramach realizacji inwestycji i poszczególnych kontraktów/projektów. Potwierdzeniem tego mogą być analizy przeprowadzone w roku

¹⁴¹ Ewaluacja projektów transportowych z perspektywy 2007-2013 w celu zapewnienia skutecznej realizacji projektów kolejowych w ramach V osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020, konsorcjum Evalu sp. z o.o. oraz OBET sp. z o.o., 2016.

2013¹⁴², w wyniku których stwierdzono, że rzeczywisty średni czas od momentu ogłoszenia postępowania na roboty budowlane do ostatecznego terminu składania ofert był o niemal 67 dni dłuższy niż zamawiający zakładali w harmonogramach inwestycji (średnio planowano, że będzie to okres 43 dni).

W perspektywie 2007-2013 CUPT starał się monitorować etap przedrealizacyjny inwestycji – beneficjenci składali oświadczenia z informacją, kiedy planowane jest pozyskanie decyzji administracyjnych, czy opracowanie studiów wykonalności. W przypadkach występowania opóźnień na tych etapach - instytucja ta wymagała wyjaśnień: wskazania przyczyn i podejmowanych środków zaradczych.

Następnym etapem, na którym w perspektywie finansowej 2007-2013 zachodziły opóźnienia, był etap wyboru wykonawcy i podpisania umowy – planowano, że od momentu ogłoszenia postępowania na roboty budowlane do podpisania umowy z wykonawcą upłynie średnio 243 dni, a w rzeczywistości trwało to średnio 294 dni (powodem były najczęściej odwołania do KIO, unieważnienie wyboru i dokonanie ponownego).

Zjawiskami, które nie są nowe, gdyż występowały także w poprzedniej perspektywie finansowej, są problemy na rynku wykonawców. Wykonawcy i podwykonawcy borykają się z brakiem pracowników. Problem będzie się nasilał, kiedy w kolejnych projektach będą podpisywane kontrakty na roboty. Już teraz, jak wskazują eksperci, zdarzają się sytuacje, kiedy wybrany wykonawca odstępuje od podpisania umowy ze względu na niedostateczny potencjał realizacyjny.

W wyniku wzrostu płacy minimalnej ma miejsce wzrost kosztów operacyjnych. Generuje to sytuacje, kiedy szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od wartości złożonych ofert. Brak ofert lub oferty znacznie przekraczające dostępny budżet generują konsekwencje w postaci konieczności powtarzania przetargów oraz wpływają na konieczność zmian zakresu inwestycji (jego ograniczania).

Problemy finansowe po stronie wykonawców i podwykonawców generuje również problem tzw. odwróconego podatku VAT w budownictwie, co jest wynikiem zmian, jakie weszły w życie 1 stycznia 2017 r. w odniesieniu do rozliczania niektórych usług budowlanych zgodnie z mechanizmem odwróconego obciążenia. Skutkuje to możliwością utraty płynności finansowej przez mniejsze podmioty, świadczące usługi dla generalnych wykonawców.

Doświadczenia poprzedniego okresu programowania wskazują na częstsze niż sporadyczne występowanie opóźnień w realizacji projektów transportowych, wynikających zarówno ze stosowania procedur Pzp, nierzetelności wykonawców jak i nieprzewidzianych zdarzeń pogodowych. W scenariuszu pesymistycznym można założyć, iż opóźnienia te będą częste. Założenia te można uargumentować informacjami pozyskanymi od ekspertów oraz przedstawicieli IZ POLiŚ oraz CUPT, a także IZ RPO¹⁴³, iż powszechnie występują opóźnienia przetargowe, związane z podniesieniem cen surowców do budowy dróg. Pociąga to za sobą konieczność rekalkulacji kosztów jednostkowych przez beneficjentów i ponowne rozpisywanie postępowań przetargowych. Być może konieczne będzie ograniczenie zakresu działań projektowych, co spowoduje wydłużenie czasu realizacji obecnie realizowanych projektów, w związku z aneksowaniem umów.

Wszystkie te zagrożenia mogą generować opóźnienia w projektach. W tej sytuacji pozytywnym rozwiązaniem jest mechanizm zaliczek, wprowadzony w projektach PKP PLK. Z płatności zaliczkowych wykonawcy mogą kupować materiały. Ten zabieg ma istotne znaczenie szczególnie w początkowej fazie projektu, zanim zostaną rozliczone pierwsze roboty budowlane. Dzięki zaliczkom firmy wykonawcze będą zdolne do utrzymania

¹⁴² Agrotec Polska Sp. z o.o., Centrum Zamówień Publicznych, *Ewaluacja rozwiązań stosowanych w celu oceny i wyboru ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w projektach drogowych i kolejowych w ramach POIiŚ wobec rozwiązań stosowanych w innych krajach członkowskich UE*, 2014.

¹⁴³ Por. *Ewaluacja mid term postępu rzeczowego WRPO 2014+ na potrzeby przeglądu śródkresowego*, Evalu sp. z o.o., 2017.

potencjału wykonawczego do czasu, gdy inwestycje wejdą w fazę właściwej realizacji. Chodzi również o to, żeby nie robić „górkę” zamówień na koniec okresu budżetowego.

Warto w tym miejscu wspomnieć o zmianach wprowadzonych w 2017 roku do Krajowego Programu Kolejowego, które miały za zadanie bardziej równomierne rozplanowanie wydatków w czasie. Dzięki temu potencjał firm wykonawczych ma być lepiej zagospodarowany i w szczytowych latach nie będą one zmuszone do pozyskiwania dodatkowych sił i środków, które byłyby wykorzystane tylko w krótkim okresie.

Cele końcowe przyjętych Ram Wykonania

Na podstawie dostępnych danych można prognozować wartości wskaźników wybranych do Ram Wykonania na rok 2023 – w wariantach pesymistycznym, realistycznym i optymistycznym.

Do analiz wykorzystano dane o projektach mających podpisane umowy (dane z SL), projektach zatwierdzonych do dofinansowania, ale nie mających podpisanych umów oraz projektach znajdujących się w załączniku do SzOOP nr 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego (WPZ).

Priorytet III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego

W wariantach pesymistycznym założono, iż wartość wskaźników wygenerowana zostanie wyłącznie przez projekty mające już podpisane umowy oraz projekty zatwierdzone do dofinansowania, ale nie mające jeszcze podpisanych umów. W tej hipotetycznej sytuacji - zakładającej, że nie zostaną złożone kolejne wnioski o dofinansowanie, lub wszystkie zostaną ocenione negatywnie - wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty w 50%. Wskaźnik rzeczowy (Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T) zostanie osiągnięty nawet w pesymistycznym scenariuszu.

Wariant optymistyczny zakłada, że do realizacji zostaną wybrane wszystkie projekty znajdujące się w WPZ. W takiej sytuacji wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty w 107% a wskaźnik rzeczowy w 228%.

Tabela 11. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla III OP

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Cel do osiągnięcia na koniec roku 2023	WARIANT PESYMISTYCZNY		WARIANT OPTYMISTYCZNY	
			Wartość wynikająca z umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	% realizacji celu końcowego - na podstawie umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	Wartość wynikająca z podpisanych umów o dofinansowanie oraz z WPZ dla niepodpisanych umów	% realizacji celu końcowego - na podstawie wydatków kwalifikowalnych wynikających z WPZ - dla projektów nie mających podpisanej umowy
A	B	C	D	E=D/C	F	G=F/C
Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	mln EUR	11 214,56	5 602,28	50%	12 054,72	107%
Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T	km	757	839	111%	1 724	228%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, danych IZ POIiŚ 2014-2020 oraz załącznika do SzOOP nr 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego.

Należy zauważyć, iż wskaźnik finansowy w wariantach optymistycznym nieznacznie tylko przekracza ponad 100%. W wariantach realistycznym należy, iż nie wszystkie projekty znajdujące się w WPZ zostaną skierowane do realizacji. Założyć także można, iż w wyniku trudności realizacyjnych nie wszystkie zadania w projektach uda się zakończyć do 2023 roku. Sytuacja w OP III wymagać zatem będzie monitorowania.

Priorytet IV: Infrastruktura drogowa dla miast

W wariantcie pesymistycznym założono, iż wartość wskaźników wygenerowana zostanie wyłącznie przez projekty mające już podpisane umowy oraz projekty zatwierdzone do dofinansowania, ale nie mające jeszcze podpisanych umów. W tej hipotetycznej sytuacji - zakładającej, że nie zostaną złożone kolejne wnioski o dofinansowanie, lub wszystkie zostaną ocenione negatywnie - wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty w 60% dla regionów słabiej rozwiniętych oraz 93% dla województwa mazowieckiego (podpisano tu jedną umowę o dofinansowanie). W wariantcie tym wskaźniki rzeczowe zostaną osiągnięte na poziomie 116% oraz 128%.

Drugi wariant (który również można nazwać pesymistycznym, gdyż opiera się wyłącznie na danych dla projektów z WZP i nie przewiduje kolejnych naborów konkursowych) zakłada, że do realizacji zostaną wybrane wszystkie projekty znajdujące się w WPZ. W takiej sytuacji wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty na poziomie 105% dla regionów słabiej rozwiniętych oraz 93% dla województwa mazowieckiego (w WZP znajduje się tylko jeden projekt). Z kolei wskaźnik rzeczowy zostanie osiągnięty odpowiednio w 258% i 128%.

Tabela 12. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla IV OP

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Kategoria regionu	Cel do osiągnięcia na koniec roku 2023	WARIANT PESYMISTYCZNY		WARIANT 2	
				Wartość wynikająca z umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	% realizacji celu końcowego - na podstawie umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	Wartość wynikająca z podpisanych umów o dofinansowanie oraz z WPZ dla niepodpisanych umów	% realizacji celu końcowego - na podstawie wydatków kwalifikowalnych wynikających z WPZ - dla projektów nie mających podpisanej umowy
A	B	C	D	E	F=E/D	G	H=G/D
Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	mIn EUR	słabiej rozwinięte	3 419,43	2 035,78	60%	3 576,65	105%
Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	mIn EUR	lepiej rozwinięty	79,74	74,50	93%	74,50	93%
Całkowita długość nowych dróg	km	słabiej rozwinięte	186	216,29	116%	479,79	258%
Całkowita długość nowych dróg	km	lepiej rozwinięty	7	8,96	128%	8,96	128%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, danych IZ POIiŚ 2014-2020 oraz załącznika do SzOOP nr 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego.

Wariant realistyczny zakłada dodatkowo tryb konkursowy (nie jest jednak znany harmonogram naborów na 2018 rok i lata późniejsze). Biorąc pod uwagę wysoką ocenę kryteriów pozwalających wybrać w trybie konkursowym projekty generujące wskaźniki wybrane do Ram Wykonania (kryteria oceniające przygotowanie projektu) nie ma ryzyka, iż - w scenariuszu przewidującym kolejne nabory konkursowe - wskaźniki nie zostaną osiągnięte w przypadku regionów słabiej rozwiniętych. W przypadku województwa mazowieckiego konieczna będzie realokacja środków, co wpłynie na zakładaną wartość celu na rok 2023 lub rozszerzenie zakresu projektu. Wartość dofinansowania projektu realizowanego w tym regionie w Działaniu 4.2 wykorzysta bowiem 93% przewidzianej alokacji - co oznacza, że do wydatkowania zostanie niewielka kwota 5,24 mln zł.

Priorytet V: Rozwój transportu kolejowego w Polsce

W wariantcie pesymistycznym (metodologia liczenia jest tożsama z pozostałymi OP) wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty na poziomie 42% a rzeczowy (Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych) 86%.

Drugi wariant (który również można nazwać pesymistycznym, gdyż opiera się wyłącznie na danych dla projektów z WZP i nie przewiduje kolejnych naborów konkursowych) przewiduje, iż wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty na poziomie 82% a rzeczowy 246%. Jak widać, nawet przy braku kolejnych konkursów wskaźnik rzeczowy zostanie znacznie przekroczony.

Tabela 13. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla V OP

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Cel do osiągnięcia na koniec roku 2023	WARIANT PESYMISTYCZNY		WARIANT 2	
			Wartość wynikająca z umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	% realizacji celu końcowego - na podstawie umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	Wartość wynikająca z podpisanych umów o dofinansowanie oraz z WPZ dla niepodpisanych umów	% realizacji celu końcowego - na podstawie wydatków kwalifikowalnych wynikających z WPZ - dla projektów nie mających podpisanej umowy
A	B	C	D	E=D/C	F	G=F/C
Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	mIn EUR	5 893,76	2 484,48	42%	4 810,45	82%
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych	km	625,0	536,9	86%	1 535,3	246%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, danych IZ POIiŚ 2014-2020 oraz załącznika do SzOOP nr 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego.

Scenariusz realistyczny zakłada uruchomienie w kolejnych latach naborów konkursowych. Przyjęte kryteria oceny projektów konkursowych oraz pozakonkursowych gwarantują wybór dobrze przygotowanych projektów, co - mimo zidentyfikowanych czynników ryzyka na etapie realizacji - powinno pozwolić na osiągnięcie w 2023 roku zakładanych wartości wskaźników.

Priorytet VI: Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach

W scenariuszu pesymistycznym przewiduje się, iż wskaźnik finansowy zostanie osiągnięty na poziomie 95%. Wskaźnik rzeczowy (Transport miejski: całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra) nawet w scenariuszu zakładającym brak kolejnych zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie zostanie przekroczony.

Tabela 14. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla VI OP

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Cel do osiągnięcia na koniec roku 2023	WARIANT PESYMISTYCZNY		WARIANT OPTYMISTYCZNY	
			Wartość wynikająca z umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	% realizacji celu końcowego - na podstawie umów o dofinansowanie oraz dla projektów zatwierdzonych bez podpisanej umowy z WPZ	Wartość wynikająca z podpisanych umów o dofinansowanie oraz z WPZ dla niepodpisanych umów	% realizacji celu końcowego - na podstawie wydatków kwalifikowalnych wynikających z WPZ - dla projektów nie mających podpisanej umowy
A	B	C	D	E=D/C	F	G=F/C
Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	mIn EUR	2 704,92	2 566,80	95%	3 220,17	119%
Transport miejski: całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra	km	86,0	105,0	122%	272,6	317%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, danych IZ POIiŚ 2014-2020 oraz załącznika do SzOOP nr 5. Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego.

Scenariusz optymistyczny – zakładający, że wszystkie projekty z WZP zostaną zrealizowane zgodnie z założeniami i budżetem – pozwala oszacować wskaźnik finansowy na poziomie 119%, a rzeczowy aż na 317%.

Sytuacja w OP VI wymaga jednak monitorowania w kolejnych latach, albowiem wskaźnik finansowy w wariantcie optymistycznym nieznacznie tylko wykracza ponad 100%. Podobnie, jak w przypadku OP IV, w wariantcie realistycznym należy, iż nie wszystkie projekty znajdujące się w WPZ zostaną skierowane do realizacji. Założyć także można, iż w wyniku trudności realizacyjnych nie wszystkie zadania w projektach uda się zakończyć do 2023 roku.

Rekomendacje

Biorąc pod uwagę znaczenie czynników zagrażających terminowemu zakończeniu projektów, rekomenduje się, w sytuacji, jeśli po 2017 roku będą ogłaszane nabory w trybie konkursowym w OP IV, wprowadzenie **kryterium merytorycznego II stopnia pn. Przygotowanie projektu do realizacji, obejmującego takie elementy jak:**

- posiadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmującej wszystkie elementy projektu, które jej wymagają,
- posiadanie dokumentacji budowlanej,
- opracowaną dokumentację przetargową,
- posiadanie decyzji budowlanej.

Zasadne jest również zebranie w 2018 roku informacji o stopniu przygotowania projektów znajdujących się na liście projektów pozakonkursowych w celu oszacowania ryzyk związanych z osiągnięciem celów końcowych Ram Wykonania.

6. PODSUMOWANIE

W rozdziale przedstawiono podsumowanie wszystkich obszarów badawczych – wskazano główne wyniki, wnioski i proponowane zalecenia.

System oraz proces wyboru i oceny projektów

Prawidłowość rozplanowania konkursów

W wyniku badania pozytywnie oceniono rozplanowanie harmonogramów naborów w czasie, biorąc pod uwagę potrzeby oraz możliwości potencjalnych beneficjentów oraz konieczność zrealizowania celów założonych w Ramach Wykonania (poziom realizacji wskaźników na rok 2018 nie jest zagrożony). Okres trwania naborów i oceny wniosków został zaplanowany adekwatnie do liczby złożonych wniosków jak i potencjału osobowego CUPT, ale przede wszystkim - do możliwości wnioskodawców w kwestii przygotowania właściwej dokumentacji. Przedłużający się okres trwania konkursów uniemożliwiłby realizację właściwych działań w ramach projektów. Jedynym problemem, który wyklarował się w trakcie badania, są opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji środowiskowych od właściwych organów.

Sposób organizacji i sprawność realizacji systemu oceny i procesu wyboru projektów

Cały system naboru i oceny wniosków został oceniony jako jawny, przejrzysty, bezstronny oraz nie dyskryminujący żadnej z grup wnioskodawców. Zaprojektowany system zapewnia również poufność informacji. Treść ogłoszeń o naborach została oceniona dość dobrze (regulaminy jak i ogłoszenia konkursów są czytelne i zrozumiałe), a ich właściwe umiejscowienie na stronie internetowej CUPT i na Portalu Funduszy Europejskich umożliwiałoby szybkie znalezienie podstawowych informacji o konkursach. Ocena długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru - biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie - jest zróżnicowana na poziomie poszczególnych OP. Zakres dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie w większości jest dostosowany do specyfiki projektów. Na pewno nie powinno się dążyć do rozszerzenia dotychczas opracowanego katalogu dokumentów, wpłynęłoby to na większą czasochłonność zgromadzenia pełnej dokumentacji – dotychczas opracowany katalog wymaganych dokumentów wydaje się być pełny i zapewniający rzetelne sprawdzenie wnioskodawców pod kątem ich możliwości realizacji projektów. Dodatkowo, mimo szerokiego zakresu dokumentów wymaganych w III-V OP POIiŚ - w porównaniu do innych programów operacyjnych - system naboru i oceny wniosków nie został oceniony jako zbyt skomplikowany.

W celu dalszego doskonalenia systemu oceny, **zaleca się organizowanie szkoleń (w formie warsztatów) z udziałem wszystkich osób wchodzących w skład KOP, których celem byłoby wypracowywanie jednolitych i wspólnych instrukcji oceny kryteriów miękkich (tj. takich jak: komplementarność, ponadregionalność projektu, zgodność ze strategiami zewnętrznymi, polityki horyzontalne, ograniczanie wpływu na środowisko naturalne, itp.) na poziomie całej instytucji.**

Kryteria wyboru projektów

Kryteria horyzontalne

Ocena istniejących kryteriów horyzontalnych (po zmianach wynikających z tzw. ustawy wdrożeniowej) jest pozytywna pod kątem ich sformułowania oraz poprawności znaczenia ich opisów. Pozytywnie oceniono także przyjęte rozwiązania, w których te same elementy są oceniane z wykorzystaniem podobnego lub nawet tożsamego kryterium na więcej niż jednym etapie oceny (np. kryterium *kompletność dokumentacji aplikacyjnej*). Do kryteriów, w przypadku których zidentyfikowano trudności (pod kątem ich sformułowania, zakresu lub sposobu opisu) zaliczono:

- Kryterium *Wniosek wypełniony w języku polskim* - kryterium zostało przeniesione do grupy „warunków

formalnych” w wyniku zmiany ustawy wdrożeniowej, dokonanej w okresie realizacji przedmiotowego badania;

- Kryterium *Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie* – z uwagi na brak w opisie dokładnego rozumienia określenia „orzeczenie zakazu dostępu”, nie jest do końca jasne co zrobić w sytuacji, gdy zakaz nie jest jeszcze prawomocny. Słabością opisu kryterium jest także brak precyzyjnej terminologii – w przywołanych ustawach jest mowa o „okresie wykluczenia” lub o „zakazie dostępu” wydawanym przez sąd. W przypadku ustawy o finansach publicznych wskazano, że okres wykluczenia trwa do 3 lat – w opisie kryterium brak zaś informacji czy kryterium spełni podmiot, wobec którego „zakaz dostępu” był orzeczony np. 4 lata temu. **Zasadne wydaje się zatem doprecyzowanie opisu kryterium o wskazane elementy;**
- Kryterium *Kompletność dokumentacji aplikacyjnej: wniosku i załączników* - największym problemem dla wnioskodawców było pozyskanie w terminie Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. **Warto rozważyć w przyszłości (tj. w kolejnej perspektywie finansowej) dopuszczenie możliwości uzupełniania decyzji z datą po zakończeniu naboru, ale nie późniejszą niż wynikałoby to z wezwania IOK do złożenia uzupełnienia (przy spełnieniu ściśle określonych warunków). Wprowadzenie proponowanego rozwiązania musiałyby łączyć się z odpowiednimi działaniami informacyjnymi wobec wnioskodawców** (np. w postaci odpowiednich zapisów w instrukcji, wprowadzenia dodatkowego elementu szkoleń). Działania takie powinny wskazywać na to, że możliwość taka może być stosowana tylko w ściśle określonych sytuacjach (musiałyby zostać wskazane konkretne okoliczności) a ciężar udowodnienia spełnienia wszystkich przesłanek spoczywałby w całości na wnioskodawcy. Przyjmując takie rozwiązanie **ważne będzie także doprecyzowanie użytych sformułowań „należyta staranność” i „przyczyny niezależne”;**
- Kryterium *Ponadregionalność projektu* – zasadne wydaje się dookreślenie opisu kryterium poprzez wskazanie, że projekt ma wpisywać się w cele działań strategii, a nie z nich wynikać (może to bowiem wprowadzać w błąd). Z uwagi na horyzontalny charakter kryterium, zmiana taka objęłaby wszystkie osie priorytetowe POIiŚ – dlatego też przed jej wprowadzeniem, warto przeprowadzić konsultacje w tym zakresie ze wszystkimi IP działającymi w ramach POIiŚ 2014-2020;
- Kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – w przypadku tego kryterium zidentyfikowano, z jednej strony niejednakowe podejście w ocenie projektów przez ekspertów, a z drugiej strony problemy wnioskodawców w takim opisanu powiązania swoich projektów z przedmiotową Strategią, aby uzyskać maksymalną liczbę punktów. **Zaleca się wypracowanie jednej, wspólnej dla wszystkich członków KOP, instrukcji oceny tego kryterium – dzięki czemu zapewni się jednolite podejście w ocenie na poziomie całej instytucji. W tym celu, zasadne wydaje się prowadzenie szkoleń/warsztatów z udziałem wszystkich członków KOP.** Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przeniesienie tego kryterium na etap oceny merytorycznej II stopnia – istnieje jednak spore ryzyko, że część projektów nie otrzymałaby pozytywnej weryfikacji (dlatego też ostatecznie nie zalecono takiego rozwiązania);
- Kryteria dotyczące polityk horyzontalnych: zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn; zasada zrównoważonego rozwoju; zdolność do adaptacji do zmian klimatu i reagowania na ryzyko powodziowe – kryteria zostały ocenione jako mało praktyczne w ocenie projektów transportowych z uwagi na fakt, że ich ocena zależy wyłącznie od opisu przedstawionego we wniosku. **Zasadne jest dookreślenie w opisie kryteriów, jak należy rozumieć pozytywny i neutralny wpływ na poszczególne polityki (jakie elementy powinny być ujęte w projekcie, by wykazać wpływ pozytywny/neutralny). Ważne jest też wskazanie definicji „uniwersalnego projektowania” lub wskazanie dokumentu, gdzie taka definicja się znajduje.**

Kryteria III osi priorytetowej

Ocena jakości sektorowych kryteriów wyboru inwestycji w ramach III OP została dokonana w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I stopnia oraz merytoryczne II stopnia. W wyniku analiz stwierdzono, że jakość kryteriów oceny projektów jest na wysokim poziomie. W trakcie badania nie zidentyfikowano kryteriów wymagających poprawy w zakresie zrozumiałości czy weryfikowalności. Kryteria są w większości traktowane przez wnioskodawców jako jednoznaczne i obiektywne. Najlepiej pod tym względem zostały ocenione kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia. **Wśród kryteriów, które w opinii wnioskodawców cechują się najniższym stopniem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności, zrozumiałości i precyzyjności wskazywano przede wszystkim kryteria horyzontalne (np. Spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku czy Poprawność analizy finansowej i ekonomicznej).**

Wpływ na taki stan rzeczy może mieć fakt, że niemal wszystkie projekty w tej osi priorytetowej (poza trwającym naborem konkursowym w ramach Działania 3.2 - C: Transport intermodalny) realizowane są w trybie pozakonkursowym, który to zmniejsza konieczność rywalizacji z innymi potencjalnymi beneficjentami oraz daje większą elastyczność na etapie przygotowania wniosku (np. w zakresie dostępnego czasu). Obecność projektów w WPZ obniża nieco skuteczność zastosowania wobec nich kryteriów, ale – jak wynika z badań – ma wpływ na jakość tych projektów (w tym jakość dokumentacji projektowej).

Nie zidentyfikowano problemów w zakresie spójności wewnętrznej. Kryteria nie wykluczają się wzajemnie oraz nie dochodzi do sytuacji, że zastosowane kryteria dyskryminują potencjalnych beneficjentów. Wynika to przede wszystkim z tego, że projekty w ramach III OP mają horyzontalny i ogólnokrajowy zakres, a katalog potencjalnych beneficjentów jest jasno określony i dobrze znany.

Zestaw kryteriów zapewnia realizację celów POIiŚ oraz celów szczegółowych sformułowanych dla III OP. Mimo, że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie – przede wszystkim ze względu na ich kompleksowy charakter. Można oczywiście wskazać takie kryteria, które pozostają w ściślejszym związku z realizowanym wskaźnikiem – np. w przypadku projektów intermodalnych jest to kryterium merytoryczne I stopnia *Wielkość pracy przewozowej, która dzięki projektowi zostanie przełożona z dróg na inne gałęzie transportu*, które pozostaje w ścisłym związku ze wskaźnikiem rezultatu *Praca przewozowa w transporcie intermodalnym*. Ze względu na brak projektów tego typu (trwa nabór wniosków), trudno jednak ocenić siłę tego związku.

Kryteria IV osi priorytetowej

Ocena jakości sektorowych kryteriów wyboru inwestycji w ramach IV OP została dokonana w podziale na kryteria formalne, merytoryczne I stopnia oraz merytoryczne II stopnia.

Zdecydowana większość kryteriów formalnych została oceniona pozytywnie pod kątem obiektywności, jednoznaczności, weryfikowalności oraz zrozumiałości i precyzyjności. Najbardziej problemowym okazało się kryterium oceniane w ramach Działania 4.1 *Położenie w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) należących do sieci TEN-T*. Najtrudniejszym elementem było zweryfikowanie przez wnioskodawców informacji o tym czy dany odcinek drogi znajduje się w sieci (bazowej lub kompleksowej/uzupełniającej) TEN-T. Trudność ta wynikała z braku odpowiednich dokumentów/map na poziomie innym niż kraju. Okazało się bowiem, że publicznie dostępna jest wyłącznie informacja o bazowej sieci TEN-T, która nie pozwalała zarządcom dróg na rzetelną ocenę tego czy cały odcinek drogi objętej zakresem projektu należy, czy nie należy do sieci TEN-T. By uniknąć tego typu problemów w przyszłości, **zaleca się: 1/ nałożenie na wnioskodawców obowiązku dołączenia do wniosków stosownych dokumentów z MIB (promesy potwierdzającej status drogi objętej projektem); 2/ stworzenie przez MIB szczegółowej i (najlepiej) interaktywnej mapy przedstawiającej aktualny stan sieci bazowej i kompleksowej TEN-T w kraju (mapa powinna przedstawiać sieć nie tylko drogową, ale także kolejową, a także lokalizacje portów lotniczych, portów morskich oraz węzłów/terminali**

intermodalnych oraz powinna być aktualizowana w czasie). Uzupełnieniem mapy powinno być również zestawienie przedstawiające opis wszystkich odcinków i węzłów sieci TEN-T w kraju.

W przypadku zestawu kryteriów merytorycznych I stopnia najlepiej oceniono ich obiektywność oraz weryfikowalność - relatywnie gorzej zaś ich jednoznaczność oraz zrozumiałość i precyzyjność. Analiza tej grupy kryteriów pozwoliła na zidentyfikowanie konkretnych trudności w ich stosowaniu oraz określenie możliwych zaleceń w celu ich ograniczenia lub usunięcia:

- Kryterium *Przygotowanie projektu do realizacji* – pozytywnie oceniono stworzoną możliwość otrzymania przez wnioskodawcę punktów nawet w sytuacji, gdy nie posiada on w 100% uregulowanego prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane. **Warto rozważyć uwzględnienie w ocenie faktu posiadania dokumentacji przetargowych lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniach jeszcze nie rozpoczętych** (wyliczenie współczynnika wartości kontraktów, dla których takie dokumenty istnieją w odniesieniu do wartości całkowitej projektu). Uwzględnienie tego elementu byłoby przede wszystkim zasadne w przypadku ogłoszenia kolejnych konkursów w obecnej perspektywie – zwiększyłyby szanse na wybór projektów, których realizacja powinna zakończyć się w okresie kwalifikowalności wydatków;
- Kryterium *Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego* – negatywnie oceniono brak odniesienia w opisie kryterium do ustawy, która reguluje metodykę i zakres BRD; brak przyznawania punktów w sytuacji, kiedy audyt zidentyfikował błędy/usterki a wnioskodawca jest w stanie udowodnić, że je skutecznie usunął. Mając to na uwadze, **zaleca się doprecyzowanie opisu (poprzez odwołanie do odpowiednich zapisów aktów prawnych - metodologię i zakres audytu BRD określono w art. 2b ustawy o drogach publicznych, implementującej w tym zakresie przepisy Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej) oraz uwzględnienie w pozytywnej ocenie sytuacji, gdy wnioskodawca usunął wady i usterki zidentyfikowane w trakcie audytu lub wykazał powody ich nieusunięcia**. Analiza tego kryterium wskazała również na **zasadność przeanalizowania możliwości wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego rozwiązań ITS (z uwagi na poziom zaawansowania POIiŚ 2014-2020, takie kryterium mogłoby być wprowadzone dopiero w ramach POIiŚ 2020+)**. Zdaniem ewaluatora kryterium takie byłoby dość istotne z punktu widzenia celów POIiŚ, dlatego też warto byłoby nadać temu aspektowi odpowiednie znaczenie w ocenie (zwiększyć liczbę możliwych do zdobycia punktów oraz stworzyć przedziały punktowe w zależności od liczby wdrażanych technologii w projekcie). **W celu zagwarantowania jakości tych rozwiązań, możliwe byłoby opracowanie zamkniętego katalogu tego typu systemów, z którego wnioskodawcy wybieraliby elementy, które chcą zrealizować;**
- Kryterium *Liczba wypadków rocznie w przeliczeniu na 1 km* – w tym przypadku zidentyfikowano potrzebę wypracowania (przez CUPT wraz z przedstawicielami Policji) jednolitej metodologii liczenia wskaźnika, która byłaby stosowana przez wszystkie organy przekazujące tego typu dane (warto w tym celu uwzględnić metodykę stosowaną przez Polskie Obserwatorium BRD).

Najmniej zastrzeżeń zidentyfikowano względem kryteriów merytorycznych II stopnia. Podczas ich oceny zwrócono przede wszystkim uwagę na trzykrotną (w przypadku projektów pozakonkursowych) ocenę posiadania DOŚU, w związku z czym **zasadne wydaje się powtórne przeanalizowanie funkcjonowania dodatkowego kryterium merytorycznego II stopnia: *przygotowanie projektu do realizacji w obecnym brzmieniu***.

Poza oceną sformułowania kryteriów, analizie poddano także ich spójność wewnętrzną. Nie zidentyfikowano kryteriów, które wykluczałyby się wzajemnie. Na korzyść zachowania spójności działa także to, że ocena wniosków i projektów prowadzona jest stale przez tę samą instytucję – dzięki temu możliwe jest kumulowanie

doświadczeń przez członków KOP. Również analiza treści dokumentów programowych wskazała, że zachowana jest spójność między nimi a kryteriami. Zidentyfikowano jedynie pojedyncze przypadki niespójności między nazwami, opisami i zasadami oceny kilku kryteriów (*przygotowanie projektu do realizacji: zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego; ograniczenie wpływu na środowisko naturalne*) – w takich przypadkach zalecano przede wszystkim zmiany nazw lub opisów kryteriów.

Dość pozytywnie oceniono również skuteczność kryteriów IV OP POIiŚ pod kątem ich adekwatności do celów Programu i celów szczegółowych osi priorytetowej; typów projektów możliwych do realizacji; zasad wyboru projektów do dofinansowania oraz specyfiki beneficjentów. W trakcie analiz zwrócono uwagę na **potrzebę wydzielenia osobnego kryterium dotyczącego rozwiązań ITS w projektach (jako dodatkowe kryterium merytoryczne I stopnia), które wzmocnić mogłoby efekty projektów w postaci zwiększenia płynności ruchu na drogach (kryterium takie mogłoby zostać wykorzystane np. w ramach przyszłej perspektywy finansowej)**. Mimo że kryteria wyboru nie odnoszą się bezpośrednio do wskaźników programowych, czy Ram Wykonania, to wysoko oceniono ich wpływ na realizację założeń w tym zakresie – przede wszystkim dzięki istotnej wadze kryterium *przygotowanie projektu do realizacji*, ale też dzięki kryteriom dotyczącym bezpieczeństwa czy zgodności projektów z POIiŚ, z SzOOP oraz regulaminami konkursów (w przypadku projektów konkursowych). Ocena kryteriów potwierdziła ich istotny wpływ (przede wszystkim w trybie konkursowym) na wybór do dofinansowania projektów o wysokiej jakości oraz wpływ na możliwość całościowej oceny inwestycji (zapewniają to głównie tzw. kryteria miękkie: *komplementarność, ograniczenie wpływu na środowisko oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego*). Analizy nie potwierdziły ryzyka dyskryminacji jakiegokolwiek kategorii beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie.

Kryteria V osi priorytetowej

Ocena kryteriów wyboru projektów w V osi priorytetowej na tym etapie wdrażania POIiŚ 2014-2020 była utrudniona ze względu na brak rozstrzygnięć naborów konkursowych oraz niewielką liczbę ocenionych projektów pozakonkursowych. Powodowało to, że nie było pełnej informacji zwrotnej odnośnie funkcjonowania kryteriów w praktyce np. wpływu wag przypisanych do kryteriów merytorycznych I stopnia. Ocena w dużej mierze opierała się na analizie eksperckiej (ex-ante) oraz dotychczasowych doświadczeniach wnioskodawców oraz przedstawicieli CUPT.

Stosowane kryteria wyboru dla V OP uznano za zrozumiałe, mierzalne, precyzyjne i poprawne merytorycznie. Pojawiły się jednak pewne kwestie problematyczne związane z kryteriami, elementami oceny oraz definicjami, które opisano poniżej:

- Kryterium *Zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn* – wszystkie projekty zawierają komponent wskazujący na równość szans, jednakże brak szczegółowych wskazań, w których typach projektów istnieje konieczność podjęcia dodatkowych działań (poza projektami dot. taboru), zwiększających dostępność dla wszystkich grup docelowych;
- Kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)* – niski poziom wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii oraz przełożenia Strategii na realizowane projekty. Problem ten nie jest co prawda bezpośrednio związany z przyjętym kryterium (jego sformułowaniem), jednakże kwestię tę należy mieć na uwadze i **uwzględnić ją w ramach szkoleń dla wnioskodawców**;
- Kryterium *Efektywność energetyczna* – brak wskazania przykładowych działań, jakie wpływały by na wyższą efektywność energetyczną dworców. W przypadku realizacji POIiŚ 2020+ **warto doprecyzować to kryterium**;
- Kryterium *Zapewnienie poprawy jakości taboru wykorzystywanego w przewozach* – brak elementów, które oceniałyby rzeczywistą poprawę jakości. **Zaleca się zmianę nazwy kryterium w przypadku**

realizacji kolejnych naborów. W obecnym brzmieniu „opisu kryterium”, oceniane jest wykorzystanie taboru (do przewozów o charakterze użyteczności publicznej lub do przewozów komercyjnych tylko pod określonymi warunkami) oraz przyporządkowanie taboru do linii kolejowych TEN-T/poza TEN-T/miejskich – jak widać występuje różnica w nazwie i sposobie oceny kryterium;

- Definicja aglomeracji – problem z definiowaniem na poziomie operacyjnym (wdrożeńowym) czy dany przewóz jest w obrębie aglomeracji, czy już jest przewozem regionalnym. W kwestii tej została wydana interpretacja IZ, jednakże w przypadku realizacji POIiŚ 2020+ **warto bardziej szczegółowo zdefiniować to pojęcie;**
- Kryterium *Oddzielenie ruchu aglomeracyjnego od towarowego lub pasażerskiego dalekobieżnego* – kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców, ponieważ w ich ocenie transport pasażerski i towarowy przebiega po tych samych torach i jest trudny w rozdzieleniu. Kryterium ocenia czy w wyniku realizacji projektu przewidziano w projekcie elementy, które w ogólnej definicji tworzą warunki do zmiany: budowę dodatkowych torów, w tym mijanek lub przystanków kolejowych; zastosowanie innych rozwiązań technicznych służących poprawie płynności ruchu kolejowego w obrębie aglomeracji. Problemem nie jest definicja kryterium, a uciążliwość jego spełnienia;
- Kryterium *Ponadregionalność projektu* - kryterium problematyczne do spełnienia przez wnioskodawców. Badani wskazywali, że w części realizowanych projektów ciężko wykazać ich ponadregionalny charakter. Należy zaznaczyć, że kryterium stosowane jest jedynie w wybranych Działaniach w trybie konkursowym.

W przypadku realizacji POIiŚ 2020+, **zaleca się dodanie trzech kryteriów, tj.: dwóch odnoszących się do wyboru projektów taborowych: Całościowy koszt cyklu życia maszyny (Life cycle cost), Gotowość do obsługi taboru oraz jednego kryterium efektywności kosztowej dedykowanej każdemu typowi możliwych do realizacji projektów.**

Stosowane kryteria pozwalają na całościową ocenę projektu. Przede wszystkim wpływają na wyższą jakość składanych projektów (przy założeniu, że wnioskodawcy przygotowując wniosek, zwracają dużą uwagę na kryteria opisane w dokumentacji). Kryteria „wymuszają” stosowanie konkretnych rozwiązań, które mogłyby być pominięte przez wnioskodawcę, gdyby takich kryteriów nie było. Kryteria pozwalają na weryfikację jakości oraz wybór lepszych projektów. W przypadku trybu pozakonkursowego, możliwość wielokrotnego wzywania wnioskodawcy do uzupełnień również wpływa na wyższą jakość projektów - poprzez możliwość wprowadzania poprawek do wniosku o dofinansowanie. Pozytywnie należy również ocenić spójność i adekwatność kryteriów projektów względem celów V osi priorytetowej, wskaźników oraz Ram Wykonania. Badania wykazały również, że kryteria stosowane w poszczególnych typach projektów uwzględniają specyfikę rynku kolejowego, projektów oraz specyfikę potencjalnych beneficjentów.

Kryteria VI osi priorytetowej

W wyniku badania stwierdzono, że wykorzystywany w VI osi priorytetowej zestaw kryteriów oceny projektów jest obiektywny, jednoznaczny, weryfikowalny oraz zrozumiały i precyzyjny. Najlepiej pod tym względem oceniono kryteria formalne, nieco gorzej merytoryczne I i II stopnia. Wnioskodawcy podnosili jedynie problem trudności weryfikacji kryterium *Zgodność projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUE RMB)*. Ocena ta wynika z niskiego poziomu wiedzy wnioskodawców nt. celów Strategii oraz operacjonalizacji Strategii na proponowane przez nich projekty. **Konieczne jest przeprowadzenie działań informacyjnych (np. w postaci dodatkowego modułu w ramach szkoleń lub odpowiednich materiałów edukacyjnych), których zadaniem będzie wyjaśnienie celu, w jakim kryterium jest stosowane oraz omówienie sposobu jego oceny (w tym czynników i zmiennych branych pod uwagę).** Można więc uznać, że

zaproponowany zestaw kryteriów jest w tym względzie optymalny, a ewentualne zmiany powinny mieć charakter doprecyzowujący (jeśli pojawią się wątpliwości ze strony wnioskodawców).

Projekty w ramach VI osi priorytetowej realizowane są w trybie pozakonkursowym, co utrudnia ocenę ich wpływu na jakość. Zdaniem ekspertów czy przedstawicieli IZ i CUPT, w przypadku projektów pozakonkursowych, stosowanie kryteriów wpływa pozytywnie na jakość projektów (w tym jakość przygotowanej dokumentacji projektowej, co jest szczególnie ważne w przypadku projektów infrastrukturalno-taborowych z zakresu transportu zbiorowego w miastach – tj. projektów bardziej złożonych pod względem zakresu przedmiotowego). Nie zostały zidentyfikowane kryteria, których zastosowanie jest tylko pozorne lub nie ma związku z realizacją celów POIiŚ. Nie stwierdzono także ryzyka dyskryminacji jakiegoś typu potencjalnych beneficjentów – katalog ten jest jasny i czytelny.

W ramach benchmarkingu kryteriów wyboru projektów z obszaru transportu zbiorowego w miastach (stosowanych w ramach RPO), **zidentyfikowano kryteria dotyczące efektywności kosztowej oraz ograniczenia wpływu transportu na środowisko. Ich wykorzystanie w ramach zestawu kryteriów VI osi priorytetowej może podnieść spójność projektów z celami POIiŚ (kwestie środowiskowe) oraz zwiększyć efektywność wydatkowania środków publicznych.**

Wpływ kryteriów na realizowanie polityk horyzontalnych

W toku badania pozytywnie oceniono wpływ kryteriów wyboru na realizowanie polityk horyzontalnych. Stosowane horyzontalne kryteria wyboru (zasada zapobiegania dyskryminacji i równość szans kobiet i mężczyzn; zasada zrównoważonego rozwoju) wpisują się w te polityki, tj.: promowanie równouprawnienia mężczyzn i kobiet, zapobieganie dyskryminacji, zrównoważony rozwój. Dodatkowo w niektórych sektorowych kryteriach merytorycznych II stopnia stosowane są kryteria zobowiązujące projektodawcę do podjęcia odpowiednich działań. W Działaniu 5.2 w typie projektu „Unowocześnienie (zakup lub modernizacja) taboru kolejowego” stosowane jest kryterium „dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych”. Natomiast w Działaniu 6.1. stosowane jest kryterium „dostosowanie do osób o ograniczonej możliwości poruszania się” (kryterium przyczyniania się do poprawy obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się a także do osób niedosłyszących, niedowidzących, słabowidzących). Przyjęte kryteria zwracają uwagę na aspekty polityk horyzontalnych i „wymuszają” analizę, po stronie wnioskodawców, wpływu składanego projektu na te polityki. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryteria te sprawiają problem zarówno wnioskodawcom jak i przedstawicielom IZ oraz CUPT, przez co są one często traktowane jako obowiązek do spełnienia a nie rzeczywiste zastanowienie się nad problemem, na który zwracają uwagę polityki horyzontalne. **Zaleca się, z jednej strony dalsze szkolenie pracowników CUPT oraz wnioskodawców w obszarze polityk horyzontalnych, z drugiej strony - przygotowanie większej liczby kryteriów merytorycznych II stopnia, w tych obszarach, w których jest to zasadne. Dodatkowo, warto w opisie kryteriów ująć konieczność wykonania analizy wpływu projektu na polityki horyzontalne. W przypadku pozytywnego bądź neutralnego wpływu, projekt powinien zostać oceniony pozytywnie. Gdyby projekt natomiast wpływał negatywnie, wnioskodawca zobowiązany byłby do wprowadzenia działań zapewniających równość szans czy zrównoważony rozwój.**

Realizacja projektów a wypełnienie zobowiązań wynikających z Ram Wykonania

Wskaźniki postępu finansowego Ram Wykonania oraz wartość kluczowych etapów wdrażania określonych na 2018 rok zostały w większości osiągnięte. Nie zidentyfikowano znaczących zagrożeń dla realizacji celów końcowych, choć sytuacja w osiach priorytetowych IV oraz VI wymagać będzie monitorowania. **Liczne zidentyfikowane ryzyka występujące podczas realizacji inwestycji skłaniają do położenia jeszcze większego nacisku na dobre przygotowanie projektów do realizacji mierzone przede wszystkim: posiadaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opracowaniem dokumentacji przetargowej (i rozpoczęciem procedur przetargowych).**

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. Bibliografia

Efekty transportowe interwencji wspartych w ramach NSRO 2007-2013, Wolański sp. z o.o, EGO Evaluation for Government Organizations s.c., Michał Wolański, 2017.

Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach VIII osi priorytetowej „Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, WYG PSDB, STOS, Warszawa.

M. Kwiecińska-Zdrenka, *Jak nadążyć za zmianą? Rola ewaluacji rozwojowej w wypełnieniu luki w badaniach złożonych procesów interwencji publicznej* [w:] *Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020* (praca zbiorowa stanowiąca podsumowanie III Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej).

S. Czarnik, K. Turek, *Aktywność zawodowa i wykształcenie Polaków. Na podstawie badań ludności zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego Edukacja a rynek pracy – tom II*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.

Ewaluacja projektów transportowych z perspektywy 2007-2013 w celu zapewnienia skutecznej realizacji projektów kolejowych w ramach V osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020, konsorcjum Evalu sp. z o.o. oraz OBET sp. z o.o., 2016.

<https://www.cupt.gov.pl/?id=2199>

<https://www.cupt.gov.pl/?id=2200>

<https://www.cupt.gov.pl/?id=2290>

<https://www.cupt.gov.pl/?id=2299>

7.2. Spis tabel i wykresów

7.2.1. Spis tabel

Tabela 1 Podstawowe dane dot. naborów konkursów w ramach OP III-V POIiŚ 2014-2020.....	31
Tabela 2. Analiza lingwistyczna	36
Tabela 3 Rozkład poszczególnych pytań w podziale na Działania.....	39
Tabela 4 Rozkład ocen zrozumiałości i przydatności odpowiedzi w podziale na Działania.....	40
Tabela 5 Liczba oświadczeń w dokumentach wymaganych do WoD.....	41
Tabela 6 Wyniki analizy spójności wewnętrznej kryteriów w ramach IV OP	77
Tabela 7 Powiązanie kryteriów wyboru/typów projektów ze wskaźnikami IV OP POIiŚ	79
Tabela 8 Znaczenie kryteriów merytorycznych I stopnia IV OP	81
Tabela 9 Powiązanie kryteriów/typów projektów ze wskaźnikami V OP.....	98
Tabela 10. Postęp w realizacji III-VI OP POIiŚ – realizacja celu pośredniego Ram Wykonania (stan na dzień 30.10.2017)	112
Tabela 11. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla III OP	118
Tabela 12. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla IV OP.....	119

Tabela 13. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla V OP.....	120
Tabela 14. Szacowany poziom realizacji celu końcowego Ram Wykonania dla VI OP.....	121

7.2.2. Spis wykresów

Wykres 1 Różnice w ubieganiu się o wsparcie w perspektywie 2007-2013 oraz 2014-2020	32
Wykres 2 Ocena ogłoszenia o naborze oraz załączonych do niego dokumentów – tryb konkursowy	35
Wykres 3 Wykształcenie Polaków w 2013 roku	37
Wykres 4 Ocena zakresu dokumentów wymaganych do przygotowania wniosku o dofinansowanie	42
Wykres 5 Potrzeba przeprowadzenia naboru wniosków we wcześniejszym/późniejszym terminie.....	43
Wykres 6 Ocena okresu od ogłoszenia informacji o naborze wniosków do zamknięcia naboru biorąc pod uwagę potrzebę zgromadzenia i przygotowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie ...	44
Wykres 7 Opinie na temat długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze do rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie.....	45
Wykres 8 Opinie na temat długości okresu od ogłoszenia informacji o naborze do zakończenia naboru wniosków o dofinansowanie.....	45
Wykres 9 Jakie sytuacje mogą wpływać na nabór i ocenę wniosków.....	47
Wykres 10 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych.....	63
Wykres 11 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia	64
Wykres 12 Ocena wnioskodawców III OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia	65
Wykres 13 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych	68
Wykres 14 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia	70
Wykres 15 Ocena wnioskodawców IV OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia	75
Wykres 16 Ocena zestawu kryteriów IV OP przez wnioskodawców (uwzględnianie specyfiki projektów oraz wnioskodawców)	82
Wykres 17 Ocena zestawu kryteriów IV OP przez wnioskodawców (wpływ na jakość i całościową ocenę projektów).....	84
Wykres 18. Ocena zrozumiałości i precyzności kryteriów.....	92
Wykres 19. Ocena weryfikowalności kryteriów	94
Wykres 20. Ocena obiektywności kryteriów.....	95
Wykres 21. Ocena jednoznaczności kryteriów.....	95
Wykres 22. Ocena kryteriów przez wnioskodawców.....	100
Wykres 23 Ocena wnioskodawców VI OP w zakresie sformułowania kryteriów formalnych	104
Wykres 24 Ocena wnioskodawców VI osi priorytetowej w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych I stopnia	105
Wykres 25 Ocena wnioskodawców VI OP w zakresie sformułowania kryteriów merytorycznych II stopnia	106

7.2.3. Dokumenty poddane analizie lingwistycznej

1. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny)¹⁴⁴;
2. Regulamin konkursu dla: Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny)¹⁴⁵;
3. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 5.2 - Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (Kolej miejska - Infrastruktura)¹⁴⁶;
4. Regulamin konkursu dla: Działanie 5.2 - Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (Kolej miejska - Infrastruktura)¹⁴⁷;
5. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 5.2 - Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (Tabor)¹⁴⁸;
6. Regulamin konkursu dla: Działanie 5.2 - Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (Tabor)¹⁴⁹;
7. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 5.1 - Rozwój kolejowej sieci TEN-T¹⁵⁰;
8. Regulamin konkursu dla: Działanie 5.1 - Rozwój kolejowej sieci TEN-T¹⁵¹;
9. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego;
10. Regulamin konkursu dla: Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego;
11. Ogłoszenie o naborze dla: Działanie 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego;
12. Regulamin konkursu dla: Działanie 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.

7.3. Narzędzia badawcze

(załącznik w wersji elektronicznej)

7.4. Prezentacja graficzna danych

(załącznik w wersji elektronicznej)

¹⁴⁴ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2299>

¹⁴⁵ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2299>

¹⁴⁶ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2290>

¹⁴⁷ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2290>

¹⁴⁸ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2200>

¹⁴⁹ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2200>

¹⁵⁰ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2199>

¹⁵¹ <https://www.cupt.gov.pl/?id=2199>



EVALU Sp. z o.o.

ul. Dzika 19/23 lok. 55
00-172 Warszawa

tel.: + 48 22 403-80-26

fax: + 48 22 403-80-25

e-mail: evalu@evalu.pl