

# ***Skuteczność metod oceny projektów unijnych na przykładzie RPO WP 2014-2020***

***Andrzej Daniluk***

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: a.daniluk@pb.edu.pl

***Ewa Karpińska-Daniluk***

Grupa Cyfrowy Polsat S.A.

e-mail: ewakarpinska@tlen.pl

## ***Streszczenie***

W warunkach globalizacji gospodarki rynkowej szczególnego znaczenia w rozwoju podmiotów gospodarczych nabiera umiejętna realizacja projektów inwestycyjnych. Inwestycje stanowią istotny element strategii rozwoju przedsiębiorstwa. W tym aspekcie ważne jest umiejętne dokonanie oceny oraz wyboru właściwych projektów do realizacji. Funkcjonowanie w strukturach Unii Europejskiej pozwala wielu podmiotom na pozyskiwanie części środków na realizację projektów z dotacji unijnych. Ponieważ fundusze unijne stanowią środki publiczne, ważne jest, aby ich wydatkowanie miało charakter efektywny, przy zachowaniu transparentnych zasad ich przydzielania oraz rozliczania.

W artykule ujęto wyniki analiz oraz oceny skuteczności funkcjonowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020). Program ten wpływa w istotny sposób na kierunki i możliwości rozwoju regionu północno-wschodniej Polski i funkcjonujących w nim przedsiębiorstw. Przedstawiono teoretyczne zagadnienia dotyczące realizacji projektów inwestycyjnych, roli ich oceny i podejść stosowanych w tym procesie. Skupiono się na aspektach wyboru kryteriów oceny projektów unijnych na przykładzie RPOWP 2014-2020. Celem artykułu jest ocena skuteczności procedur wyboru projektów do dofinansowania w ramach przedmiotowego programu. Zwrócono uwagę na główne niedociągnięcia stwierdzone w procesie ewaluacji tego projektu dokonanej w roku 2018, wskazując możliwe kierunki poprawy. W artykule wykorzystano metodę badawczą opartą na analizie literatury oraz materiałów źródłowych. Wykorzystano także wyniki badań ankietowych i analiz prowadzonych w ramach ewaluacji projektu.

## **Słowa kluczowe**

inwestycje, projekty inwestycyjne, metody oceny projektów, fundusze europejskie, RPO-WP 2014-2020

## **Wstęp**

Projekty inwestycyjne realizowane przez podmioty gospodarcze wpływają w decydujący sposób na ich możliwości rozwojowe. Mają także duży wpływ na ich przetrwanie w warunkach współczesnej, wysoce konkurencyjnej gospodarki rynkowej o charakterze globalnym. Poprzez realizację inwestycji zwiększają się zdolności przedsiębiorstw do wprowadzania nowych produktów i usług. Ponadto, inwestycje są pomocne w doskonaleniu procesów zarządzania, co w efekcie wpływa pozytywnie na wzrost dochodów właścicieli.

Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na konieczność poniesienia znacznych nakładów początkowych, podejmowanie inwestycji w sposób nieracjonalny może skutkować powstawaniem strat oraz utratą części lub całości zainwestowanego kapitału. W przypadku inwestycji finansowanych ze środków publicznych, rodzi to negatywne konsekwencje ich nieefektywnego wykorzystania oraz spadku zaufania do instytucji zarządzającymi takimi funduszami. W tym kontekście istotna staje się znajomość zasad dotyczących efektywnego wykorzystania środków angażowanych w przedsięwzięcia gospodarcze, czy infrastrukturalne oraz umiejętność wykorzystania narzędzi analizy i oceny projektów, dostosowanych do specyfiki poszczególnych rodzajów inwestycji.

Artykuł przedstawia wyniki analiz oraz główne wnioski z oceny skuteczności funkcjonowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020). Ujęte zostały teoretyczne zagadnienia dotyczące realizacji inwestycji, znaczenia oceny projektów inwestycyjnych i głównych podejść stosowanych w procesie ewaluacji projektów. Skupiono się na aspektach wyboru kryteriów oceny projektów unijnych na przykładzie RPOWP 2014-2020. Celem naukowym artykułu określenie skuteczności procedur wyboru projektów do dofinansowania w ramach przedmiotowego programu oraz przedstawienie propozycji eliminacji stwierdzonych uchybień. W artykule wykorzystano metodę badawczą opartą na analizie literatury oraz materiałów źródłowych. Oparto się także na wynikach badań ankietowych i analiz prowadzonych w ramach ewaluacji projektu.

## **1. Inwestycje i projekty inwestycyjne oraz ich ocena**

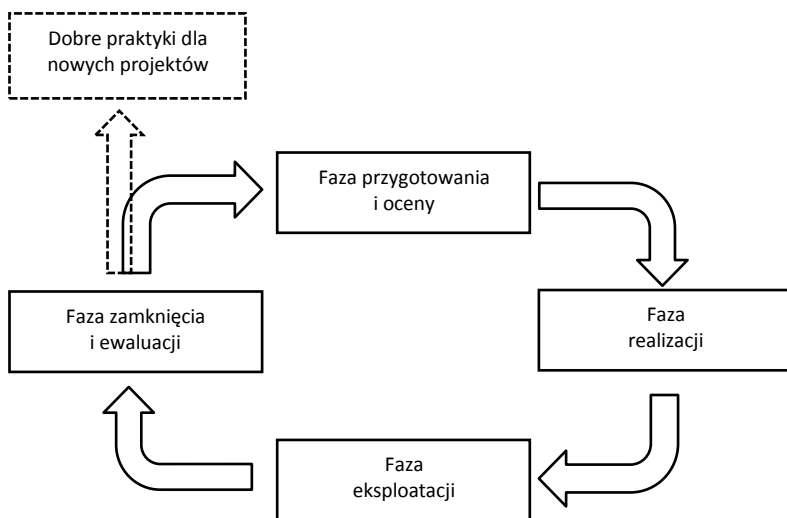
W ramach inwestowania podmioty gospodarcze ponoszą nakłady inwestycyjne najczęściej o charakterze finansowym lub rzeczowym. Ich głównym celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie istniejących obiektów majątku trwałego. Należy tu także uwzględnić nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji, które będą służyć do dalszej produkcji dóbr i usług. Dobra inwestycyjne są tu rozumiane przede wszystkim jako środki produkcji. Podkreśla to rolę inwestycji jako kluczowego czynnika rozwoju gospodarczego. Patrząc z punktu widzenia podmiotu podejmującego inwestycję, będzie ona postrzegana jako instrument, który służy podwyższeniu lub utrzymaniu wartości zgromadzonego kapitału. Odbywa się to poprzez dokonywanie zmian w strukturze majątku. W szczególności ich celem jest osiągnięcie korzyści ekonomicznych, wynikających z przyrostu wartości aktywów, czy też uzyskania korzyści w formie odsetek lub dywidendy [Czerwińska, 2016, s. 13].

W klasycznym ujęciu inwestycja jest definiowana jako działanie polegające na zaplanowanym wydatkowaniu kapitału przez jego właściciela w celu powiększenia zasobów bogactwa w dłuższej perspektywie czasowej [Czerwińska, 2016, s. 14]. W warunkach globalnej gospodarki, opartej na skomplikowanych relacjach pomiędzy uczestnikami rynku znaczenia nabiera koncepcja interesariuszy [Wasiluk i Daniluk, 2013]. Podmioty gospodarcze są tu zatem integralnym elementem sieci powiązań społeczno-gospodarczych [Daniluk, 2016, s. 19-20]. W tej sytuacji projekty inwestycyjne coraz częściej są postrzegane jako narzędzia optymalizacji użyteczności zasobów dla poszczególnych interesariuszy [Ahmad i in., 2017, s. 8]. Ma to swoje przełożenie na konieczność wprowadzania do procesy analizy i oceny projektów inwestycyjnych kryteriów o charakterze pozafinansowym. W ujęciu literaturowym oraz w praktyce gospodarczej powszechny jest pogląd, że inwestycje wpisują się w strategię rozwoju przedsiębiorstwa. Polityka inwestycyjna przedsiębiorstwa powinna być zatem podporządkowana jego głównym celom, związanym z funkcjonowaniem we wspomnianym wcześniej środowisku gospodarczo-społecznym. Cele strategiczne funkcjonowania przedsiębiorstwa wyznaczają kierunki jego polityki inwestycyjnej [Czerwińska, 2016, s. 24]. Wynika stąd zasadność sformułowania i realizacji konkretnych strategii inwestycyjnych. Wymaga to udziału w procesie decyzyjnym osób z najwyższego szczebla zarządzania.

Z punktu widzenia analizy i oceny konkretnych inwestycji, najbardziej właściwe wydaje się być używanie pojęcia projekt inwestycyjny [Kołakowski i Wysocki, 2013, s. 21]. W literaturze naukowej można wskazać dwa podejścia do pojęcia projektu. Pierwsze z nich jest charakterystyczne dla nauk ekonomii, gdzie istotą

jest próba odpowiedzi na pytania dotyczące szeroko pojmowanej opłacalności i efektywności projektu. Drugie jest charakterystyczne dla nauk o zarządzaniu. W tym przypadku główny nacisk kładzie się na czynności i działania pozwalające zrealizować projekt zgodnie z założonym planem i wcześniejszymi kalkulacjami. W ramach tego podejścia przez projekt rozumie się jednorazowe przedsięwzięcie do wykonania w ramach przyjętych ograniczeń czasowych i budżetowych, które przyczynia się do osiągnięcia określonego celu lub celów organizacji [Kołakowski i Wysocki, 2014, s. 26]. Należy przy tym zaznaczyć, że oba podejścia zakładają, że projekt stanowi określoną konfigurację zasobów wykorzystywanych do osiągnięcia wyznaczonych celów w określonym czasie.

Ujęcie projektu inwestycyjnego z określeniem kolejnych etapów jego cyklu w zasadniczo wpływa na sposób prowadzenia jego analizy oraz oceny. Wymagane jest przy tym określenie zakresu, czasu trwania, zasobów projektu. Całościowo ujęty okres życia projektu wyznacza horyzont planowania danych koniecznych do pozyskania w celu przeprowadzenia stosownych analiz [Kołakowski, 2014, s. 21]. Typowy cykl życia projektu inwestycyjnego przedstawiono na rysunku 1.



**Rys. 1.** Cykl życia projektu inwestycyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kołakowski, T. (2014), *Wybrane zagadnienia analizy i oceny ekonomicznej projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 21.

Jak można zauważyć, w tym ujęciu cykl życia projektu składa się z czterech następujących po sobie faz: przygotowania, realizacji, eksploatacji i zakończenia

projektu. ich prawidłowy przebieg warunkuje powodzenie projektu i może stanowić punkt wyjścia do oceny nowych projektów [Kołakowski, 2014, s. 21].

Jednym z uwarunkowań skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem jest racjonalna ocena podejmowanych działań inwestycyjnych. Proces oceny oraz wnioski z niego wynikające ma szczególne znaczenie w skutecznym zarządzaniu projektami. Podejście takie stanowi obecnie standard i jest podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania organizacji. Dotyczy to przede wszystkim szczebla strategicznego, jednak coraz częściej takie ujęcie przenosi się także na szczebel operacyjny [Matejun i Mikołaj, 2017, s. 50-51]. Sprawny system oceny projektów inwestycyjnych poprawia efektywność wykorzystania zasobów w organizacji i zmniejsza ryzyko realizacji niewłaściwych z punktu widzenia organizacji inwestycji [Trocki, 2013, s. 10-11].

Z każdym projektem inwestycyjnym wiąże się ponoszenie przez inwestorów określonych kosztów. Interesariusze projektu oczekują ich równoważenia korzyściami osiąganymi niekiedy przez bardzo zróżnicowane podmioty [Gudanowska i in., 2018, s. 67-68]. Każdy projekt wymaga zatem właściwego podejścia w zakresie analizy, a następnie oceny zasadności jego realizacji. Sprawnie przeprowadzony proces analizy i wszechstronnej oceny projektów inwestycyjnych dostarcza odpowiedzi na pytania dotyczące zasadniczych aspektów realizacji inwestycji. Obejmuje to zagadnienia takie, jak cel projektu inwestycyjnego, opłacalność finansowa, wykonalność, efektywność ekonomiczna. Ze względu na znaczne rozciągnięcie przebiegu projektów inwestycyjnych w czasie, ich ocena może być dokonywana zarówno przed rozpoczęciem projektu (ocena *ex ante*) lub po jego zakończeniu (ocena *ex post*) [Trocki, 2013, s. 11]. Obiektem oceny projektów może być przebieg projektu ujęty na przykład przez konkretne działania, procesy. Może to być też spodziewany do osiągnięcia rezultat, czyli wynik działania.

Ocena może się opierać na być jednej grupie kryteriów lub mieć charakter wielokryterialny. Z punktu widzenia zarządzania częściej można spotkać się z oceną opartą na wielu kryteriach. Uwzględnienie kryteriów ilościowych może się wyrażać zarówno poprzez miary pieniężne, jak też niepieniężne, co może powodować pewne problemy. Jeśli kryteria mają zróżnicowane znaczenie w systemie oceny, trzeba przypisać im wagi określające ich znaczenie. W takiej sytuacji ocena będzie oceną wielokryterialną ważoną [Trocki, 2013, s. 12-13].

W literaturze występuje także podział analiz i ocen ze względu na obszar projektu, którego dotyczą. W oparciu o to kryterium można wyróżnić następujące obszary analizy i oceny projektów inwestycyjnych [Kurowski, 2004, s. 72]:

- dotyczące części projektu,
- obejmujące techniczną stronę projektu,

- związane z opłacalnością, efektywnością finansową,
- w zakresie oceny instytucjonalnej i organizacyjnej,
- obejmujące efektywność ekonomiczną,
- dotyczące analizy i oceny społecznej,
- uwzględniające wpływ na środowisko naturalne.

Wskazane podejście jest często związane ze strukturą dokumentów projektowych, zawierających koncepcje, uwarunkowania realizacji, charakterystyki, parametry techniczno-finansowe projektu, czy analizy i oceny założeń.

Jednym z podstawowych ujęć w odniesieniu do projektów inwestycyjnych jest uwzględnienie finansowych metod oceny ich opłacalności. Takie mierniki, jak wartość zaktualizowana netto (NPV), czy wewnętrzna stopa zwrotu projektu (IRR), mają na celu jak najbardziej precyzyjne oszacowanie finansowych efektów realizacji projektu. Kryteria decyzyjne określone w oparciu o te podejścia pozwalają uzyskać odpowiedź na pytanie, czy oceniany projekt jest opłacalny od strony finansowej. Jednocześnie przyjęło się, że metody oceny efektywności finansowej projektów powinny być głównym kryterium decyzyjnym przy alokacji kapitału w projekt [Trocki, 2013, s. 59-60]. Jednak coraz częściej, biorąc także pod uwagę specyfikę projektów unijnych, przypisuje się bardzo duże znaczenie także czynnikom pozafinansowym. Są one trudniejsze do bezpośrednio, wymiernego ujęcia w ocenie projektu opartej jedynie na kryterium finansowym. Współczesna analiza efektywności projektów nie może więc koncentrować się tylko i wyłącznie na finansowych efektach projektu, mierzonych najczęściej nadwyżką środków pieniężnych przez niego generowanych. Wykorzystywane powszechnie metody oceny opłacalności finansowej projektów dają informację jedynie w jednym wymiarze. Nie zawierają natomiast korzyści i kosztów pozafinansowych – na przykład społecznych. Jest to ujęcie poprawne z punktu widzenia inwestora, który wykląda kapitał na realizację projektu [Trocki, 2013, s. 60]. Jednak w przypadku projektów współfinansowanych na przykład ze środków publicznych – nie zostaną uwzględnione efekty zewnętrzne oddziaływania projektu na innych interesariuszy.

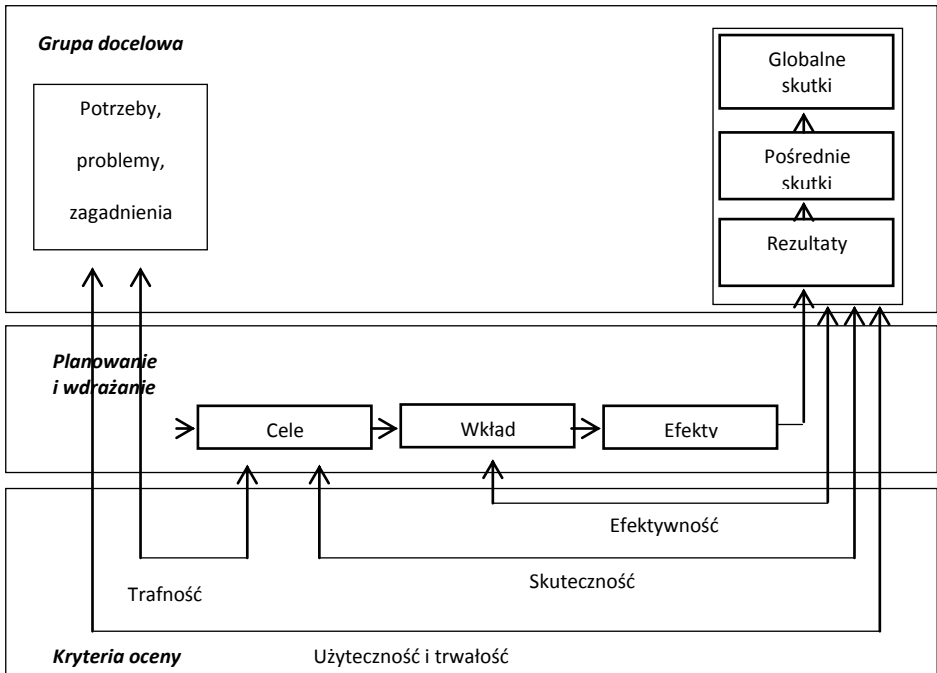
Problem pojawia się, gdy występowanie nie tylko finansowej płaszczyzny oceny opłacalności projektu, powoduje konieczność rezygnacji z dobrze znanych formuł matematycznych. W tej sytuacji najbardziej właściwe wydaje się być zastosowanie podejścia punktowego do oceny. Sposób ten jednak poprzez pewną swobodę doboru kryteriów oraz poprzez ich rangowanie, wpływa subiektywnie na wynik oceny dla konkretnego projektu i przedsiębiorstwa. Może także – bez wymiernego uzasadnienia – preferować wybrane warianty projektu, czy określone projekty kosztem innych [Trocki, 2013, s. 61].

## **2. Ocena i wybór projektów unijnych**

W założeniach funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) od początku jej istnienia duży nacisk został położony na inicjatywy dotyczące różnorodnych programów i projektów rozwojowych. Potrzeba ich realizacji wynikała z głównych celów polityki rozwoju regionalnego UE, który dotyczy zmniejszenia różnic w rozwoju krajów i regionów [Kleinowski i in., 2016, s. 21]. W efekcie ma to spowodować wzrost konkurencyjności krajów członkowskich i samej Unii na globalnym rynku. Różnorodne przedsięwzięcia oraz projekty o charakterze nieinwestycyjnym wymagały i wymagają przeznaczenia znacznych środków pochodzących od państw członkowskich. Ich przeznaczenie oraz sposób wydatkowania wymagają zastosowania instrumentów do skrupulatnej kontroli [Kleinowski i in., 2016, s. 21]. Mając powyższe na uwadze, do efektywnej oceny projektów europejskich przywiązywana była od początku bardzo duża waga. Do procesu oceny projektów europejskich zostały stworzone mechanizmy oparte na doświadczeniu związanym z monitorowaniem i kontrolą projektów rozwojowych finansowanych przez różne organizacje międzynarodowe.

Ocena projektów europejskich opiera się na podejściu, w którym dominuje algorytm zakładający, że środki przeznaczone na finansowanie projektów powinny służyć osiągnięciu określonych celów. Cele te można podzielić na operacyjne, szczególne, średnioterminowe i globalne, zaś pomiędzy nimi występują szczególne powiązania. Cele operacyjne określają oczekiwania co do bezpośrednich rezultatów projektu. Cele szczególne dotyczą oczekiwań co do krótkoterminowych rezultatów projektu na poziomie bezpośrednich odbiorców projektu. Cele średnioterminowe wskazują na oczekiwania co do krótko- i średnioterminowych rezultatów projektu. Odnosi się to zarówno do bezpośrednich, jak też do pośrednich odbiorców projektu. Natomiast cele globalne określają oczekiwania co do rezultatów projektu w długoterminowym horyzoncie i w szerokim zakresie [Trocki, 2013, s. 30-31]. Schemat systemu oceny projektów unijnych został przedstawiony na rysunku 2.

Realizacja celów wymaga zgromadzenia środków niezbędnych dla realizacji projektu. Ich transformacja w trakcie realizacji projektu powoduje powstanie zamierzonych produktów projektu. Uzyskane produkty pozwalają poszczególnym beneficjentom odnieść korzyści w postaci wymiernych rezultatów. Rezultaty niosą za sobą realne zmiany w otoczeniu projektu jako oddziaływanie pośrednie, które pojawia się po pewnym upływie czasu. Jest jednak wprost związane z projektem i jego beneficjentami bezpośrednimi.



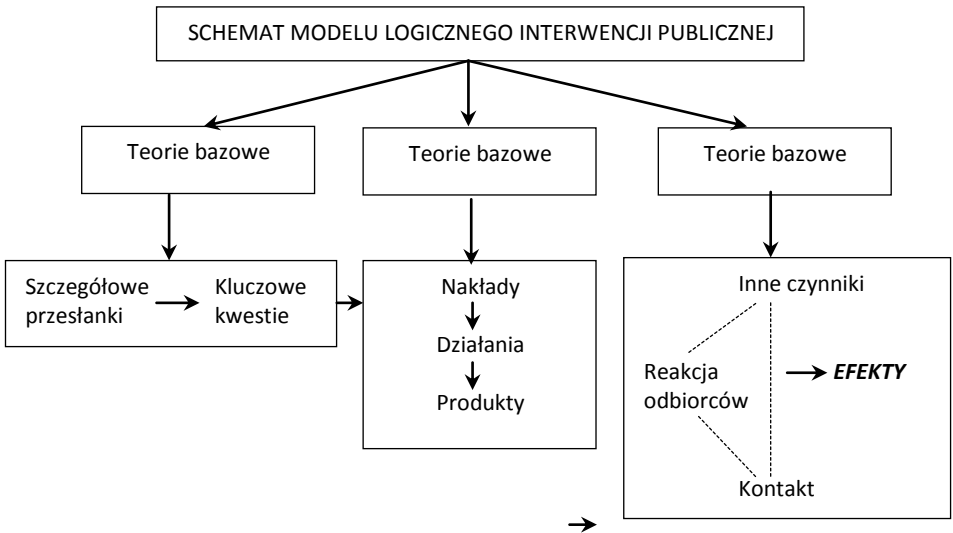
Rys. 2. System oceny projektów europejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie Trocki, M. (2016), *Wybrane koncepcje oceny z zakresu zarządzania*, w: M. Trocki, M. Juchiewicz (red.), *Ocena projektów - koncepcje i metody*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie - Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 31., za European Commission, (2004), *Evaluation of EU Activities. A Practical Guide for the Commission services*, European Communities, Luxembourg, s. 72.

Dalej następuje coraz szersze oddziaływanie o charakterze globalnym, obejmujące długoterminowe efekty mające wpływ na większy obszar i populację.

Celem mechanizmu wyboru projektów unijnych jest wyłonienie takich projektów, których nakłady sfinansowane z danego programu przyniosą produkty przyczyniające się do powstania oczekiwanych efektów. Dzięki temu mechanizmowi zastosowane kryteria wyboru projektów mają spowodować wybór projektów optymalnych z punktu widzenia celów na przykład wybranego programu operacyjnego (RPO). Na rysunku 3 przedstawiono schemat, który ilustruje powiązanie modelu logicznego interwencji z modelem przyczynowo-skutkowym.





Rys. 3. Model logiczny interwencji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ledzion, B., Olejniczak, K., Rok, J. (2014), *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014, s. 25.

Reforma polityki regionalnej UE oraz wdrożenie przez Komisję Europejską metodyki zarządzania cyklem projektu, spowodowały w efekcie dynamiczny rozwój w sektorze publicznym podejścia opartego na projektach oraz na ewaluacji projektów. Pożądanym efektem ewaluacji projektów jest dostarczenie w warunkach bardzo dynamicznego i coraz bardziej złożonego otoczenia, zaawansowanych narzędzi weryfikacji, służących optymalizacji wyboru projektów do wdrożenia. Ewaluacja projektów unijnych w tym ujęciu jest nastawiona na skuteczność. Opiera się na rzetelnym zaprojektowaniu i przeprowadzeniu badania [Grucza, 2013, s. 83]. Wiąże się to z koniecznością zaplanowania procedur i narzędzi, które zostaną wykorzystane do oceny podejmowanych działań. Ewaluacja przeprowadzana jest między innymi w celu określenia efektów projektu. Przyczynia się także do pogłębienia odpowiedzialności za projekt wśród wszystkich zainteresowanych jego funkcjonowaniem i rezultatami. Ewaluacja pełni także szereg funkcji, które odnoszą się nie tylko do bezpośrednio zakończonego projektu, lecz także do działań które są planowane do realizacji w przyszłych okresach. W tym kontekście jej celem jest umożliwienie realizatorom poprawy jakości kolejnych projektów poprzez wykorzystanie doświadczeń. Zatem zasadniczym celem ewaluacji jest stałe poprawa skuteczności i efektywności interwencji publicznej. Chodzi nie tylko o zagad-

nienie pozytywnych skutków społecznych i gospodarczych, odnoszących się bezpośrednio do danego programu. Dotyczy to również zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez instytucje publiczne [Grucza, 2013, s. 84]. W szerokim ujęciu zarządzania projektami ewaluacja może być postrzegana jako element zarządzania cyklem projektu. Instytucja finansująca projekt ocenia go, by stwierdzić, co zostało osiągnięte i wyciągnąć wnioski na przyszłość.

### **3. Ocena skuteczności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z wykorzystaniem ewaluacji**

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) to jeden z szesnastu regionalnych, dwufunduszowych programów operacyjnych. Są one współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego [Pawlicki, 2014, s. 187-188]. RPOWP 2014-2020 obejmuje 32 priorytety inwestycyjne w ramach 9 celów tematycznych, które zostały ujęte w 10 osiach priorytetowych.

Interwencja RPOWP jest dosyć szeroka i obejmuje podniesienie konkurencyjności gospodarki regionu Podlasia, wzrost przedsiębiorczości, wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, podniesienie kompetencji, upowszechnienie gospodarki niskoemisyjnej, podniesienie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej i zmniejszenie nierówności w dostępie do usług publicznych, ochronę potencjału endogenicznego, poprawę zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej, zwiększenie spójności społecznej poprzez walkę z ubóstwem i politykę włączenia społecznego, zwiększenie zaangażowania społeczności w rozwój lokalny [Krasucka, 2014, s. 53-54].

Zgodnie z Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, systematyka lub rodzaje kryteriów mogą być ustalane przez właściwe instytucje, przy czym ich podział może następować w szczególności wg takich kategorii, jak: obligatoryjne i fakultatywne, zerojedynkowe i punktowe, indywidualne i porównawcze (na przykład kryteria strategiczne). RPOWP 2014-2020 obejmuje systematykę kryteriów, którą przedstawiono w tabeli 1.

Wynika stąd, że system kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 jest bardzo złożony. Z jednej strony stwarza to szansę na większą trafność oceny projektów, z drugiej jednak – sprawia to, że system staje się mało przejrzystym dla wnioskodawców. Sprzyja to z kolei opinii o braku obiektywizmu oceny wniosków. Dokonana analiza potwierdziła, że wszystkie kryteria są zgodne z celami Programu oraz nie pokrywają się wzajemnie zakresowo. Z drugiej strony

przeprowadzone analizy poprawności metodycznej wskazują, że część kryteriów jest niejednoczonych i nieprecyzyjnych, co prowadzi do braku obiektywności w ocenie. W nielicznych przypadkach zidentyfikowane zostały także kryteria zawierające nieprecyzyjne wyrażenia w nazwie lub takie, w których zakres nazwy kryterium jest niezgodny z zakresem jego definicji [Woch, 2018, s. 5].

**Tab. 1.** Systematyka kryteriów w ramach RPOWP 2014-2020

EFRR	EFS
Tryb konkursowy	
	Preselekcja (dotyczy Działania 3.2)
Kryteria formalne obligatoryjne	Kryteria formalne
Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne)	Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (zgodność ze strategiami, spełnienie wymagań dotyczących zasad horyzontalnych)
Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne - poszczególne kryteria uznaje się za spełnione w przypadku, gdy odpowiedzi na wszystkie szczegółowe pytania opisujące wymogi kryterium są twierdzące (z wyjątkiem sytuacji, gdy dane kryterium/pytanie szczegółowe nie dotyczy danego projektu)	Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne (np. uwzględnienie wymaganych form wsparcia czy określonych grup docelowych)
Kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące) – punktowe	Kryteria merytoryczne (jakość projektu)
	kryteria premiujące (na przykład uwzględnienie określonych grup docelowych)
Tryb pozakonkursowy	
Kryteria formalne obligatoryjne	Kryteria formalne
Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne)	Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne
Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne	Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, (2018), *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, Białystok, 263 s. (Załącznik nr 3).

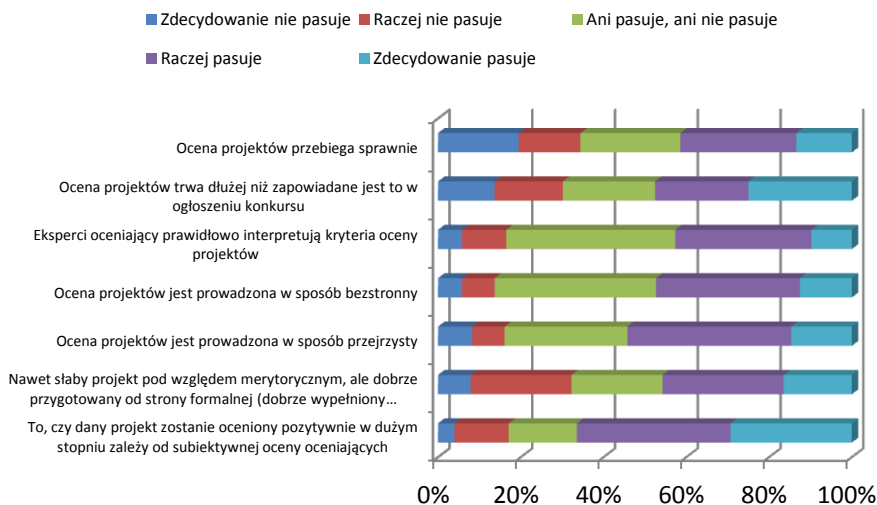
Przeprowadzone badanie ewaluacyjne pozwoliło na stwierdzenie, że zaprojektowany w ramach RPOWP 2014-2010 system wyboru projektów i funkcjonujący w jego ramach system kryteriów wyboru został skonstruowany poprawnie i umożliwia wybór dobrze przygotowanych projektów, przyczyniających się do osiągnięcia celów Programu [Woch, 2018, s. 6]. System został oceniony jako trafny, a więc

adekwatny w stosunku do zidentyfikowanych problemów i wyzwań społeczno-gospodarczych w regionie i skuteczny, a więc zdolny do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów RPOWP 2014-2020 oraz założeń sformułowanych na potrzeby ram wykonania. Mocną stroną różnorodności stosowanych systemów kryteriów wyboru projektów w odniesieniu do poszczególnych działań, poddziałań czy wręcz typów projektów może być dostosowanie kryteriów do specyfiki wsparcia, skutkujące zwiększeniem trafności kryteriów. Z drugiej jednak strony duża różnorodność systemów kryteriów wyboru projektów prowadzi do zmniejszenia przejrzystości postrzeganej z perspektywy całego Programu.

W przypadku poszczególnych etapów oceny w ramach RPOWP stosowane są różne rodzaje kryteriów wyboru projektów. W odniesieniu do działań oraz poddziałań współfinansowanych ze środków EFRR zasadniczo można wyróżnić dwa sposoby dokonywania oceny za pomocą stosowanych kryteriów. Pierwszy sposób polega na stosowaniu oceny zerojedynkowej na zasadzie „spełnia / nie spełnia”. Jeżeli chociażby jedno z kryteriów tego typu nie jest spełnione, to projekt nie może być zaakceptowany do dofinansowania. W przypadku spełnienia wszystkich kryteriów zerojedynkowych wniosek jest kierowany do kolejnego etapu oceny. Drugi sposób polega na przypisaniu określonej liczby punktów za spełnienie poszczególnych kryteriów [Woch, 2018, s. 6].

W ramach ewaluacji RPOWP 2014-2020 przeprowadzone zostało badanie kwestionariuszowe na próbie badawczej obejmującej 328 osób. Wnioskodawcy zostali zapytani o opinie na temat wybranych aspektów systemu wyboru projektów. Wyniki przedstawione zostały na rysunku 4. Widoczne jest, że z perspektywy większości wnioskodawców system wyboru projektów we wskazanym zakresie nie jest oceniany zbyt pozytywnie. Niekorzystne dla postrzegania systemu wyboru projektów, biorąc pod uwagę perspektywę większości badanych, jest przekonanie, że wynik oceny projektu jest w dużym stopniu uzależniony od subiektywnego podejścia oceniających. Niepokoić może również to, mniej niż połowa badanych zgodziła się ze stwierdzeniami dotyczącymi bezstronności prowadzenia oceny projektów, prawidłowości interpretacji kryteriów oceny projektów przez ekspertów oceniających oraz sprawności przebiegu oceny projektów. Skuteczność funkcjonowania systemu realizacji RPOWP 2014-2020 należy rozpatrywać w punktu widzenia skuteczności realizacji projektów. Ważne, aby pamiętać, że poziom realizacji tego programu jest uzależniony także od wielu innych czynników. Należą do nich również te o charakterze zewnętrznym, na które instytucje działające w ramach systemu nie mają wpływu. Jako niewystarczająco skuteczne oceniono w procesie ewaluacji również istniejące mechanizmy i procedury mające pomóc

w szybkiej identyfikacji zagrożeń w realizacji Programu w celu szybkiego reagowania i wdrożenia działań zaradczych. Obniża to skuteczność funkcjonowania całego programu, w tym systemu oceny wniosków oraz jego składowych w poszczególnych fazach naboru, weryfikacji, realizacji i ewaluacji projektów.



**Rys. 4.** Opinie wnioskodawców na temat wybranych aspektów funkcjonowania systemu wyboru projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Woch M., i in., (2018), *Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, 183 s.

## Podsumowanie

Ocena projektów stanowi istotny element w całym cyklu zarządzania projektami. Dzisiejsze, skomplikowane warunki prowadzenia działalności gospodarczej sprawiają, że opieranie się w wyborze projektów jedynie na kryteriach efektywności finansowej jest podejściem zbyt uproszczonym. Nie daje możliwości racjonalnego wyboru projektów, które uwzględniałyby wymogi wszystkich zaangażowanych w ich realizację interesariuszy. Sytuacja staje się jeszcze bardziej poważna w przypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Powinny one podlegać transparentnym procedurom oceny i wyboru najlepszych z nich do pozyskania dotacji. Aby umożliwić potencjalnym beneficjentom udział w procesie selekcji projektów do dofinansowania, procedury powinny być możliwie proste, przy jednoznacznym określeniu kryteriów wyboru projektów. Analiza funkcjonowania

Regionalnego programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 wskazuje, że nie we wszystkich aspektach jest to spełnione. Analiza wyników ewaluacji programu ujawniła, że system kryteriów wyboru projektów jest bardzo złożony. Składa się on z wielu różnych systemów kryteriów odnoszących się do różnych działań, poddziałań a niekiedy nawet typów projektów. Jest to rozwiązanie mało przejrzyste dla potencjalnych beneficjentów, utrudniając dostosowanie projektów do ich wymogów. Ponadto sprzyja opinii o braku obiektywizmu oceny wniosków. Przeprowadzone analizy poprawności metodycznej wskazują, że część z kryteriów jest niejednoznaczna i nieprecyzyjna.

Zgłoszone przez Wnioskodawców uwagi i zastrzeżenia stanowią istotną przesłankę do zmiany tego podejścia. Wskazane byłoby ujednoczenie zestawu kryteriów oraz doprecyzowanie zapisów dotyczących spełnienia konkretnych warunków przez zgłaszane projekty. Pomimo dostrzeżonych uchybień należy stwierdzić, że dotychczasowe efekty funkcjonowania mechanizmów oceny i selekcji projektów w ramach RPOWP 2014-2020 są zadowalające. Pozwoliły one w ramach poszczególnych działań na skuteczny wybór i dofinansowanie projektów, które w największym stopniu odnoszą się do celów programu.

## Literatura

1. Ahmad S.H., Bazlamit S.M., Jurczuk A., Orłowski C. (2017), *Success factors of project and process management – lessons learned from EPPM 2016*, Engineering Management in Production and Services 9(3), s. 7-9
2. Czerwińska T. (2016), Wprowadzenie do finansowania i budżetowania projektów rozwojowych, w: M. Postuła, R. Cieślak, *Projekty inwestycyjne. Finansowanie, budżetowanie, ocena efektywności*, Difin, Warszawa, 310s.
3. Daniluk A. (2016), *Conditions of cooperation between enterprises and business environment institutions using the Podlasie region as an example*, Economics and Management 8(4), s. 18-27
4. European Commission (2004), *Evaluation of EU Activities. A Practical Guide for the Commission services*, European Communities, Luxembourg, 110s.
5. Grucza B. (2016), *Koncepcja ewaluacji projektów*, w: M. Trocki, M. Juchniewicz (red.), *Ocena projektów – koncepcje i metody*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 77-117
6. Gudanowska A.E, Alonso J.P., Törmänen A. (2018), *What competencies are needed in the production industry? The case of the Podlaskie Region*, Engineering Management in Production and Services 9(3), s. 65-7

7. Kleinowski M., Piechowicz M., Sikora-Gaca M. (2016), *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014-2020*, Difin, Warszawa, 230s.
8. Kołakowski A., Wysocki J. (2013), *Istota projektu inwestycyjnego*, w: A. Kałowski, J. Wysocki (red.), *Przygotowanie i ocena projektów inwestycyjnych. Wybrane zagadnienia*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 13-51
9. Kołakowski T. (2014), *Wybrane zagadnienia analizy i oceny ekonomicznej projektów inwestycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 248s.
10. Krasucka M. (2014), *Fundusze unijne w nowej perspektywie 2014-2020*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa, 128s.
11. Kurowski L. (2004), *Ocena projektów gospodarczych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 275s.
12. Ledzion B., Olejniczak, K., Rok, J. (2014), *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 233s.
13. Mikołaj Z., Matejun, M. (2017), *Small business life cycle: statics and dynamics (S&D) model*, Engineering Management in Production and Services 9(4), s. 48-58
14. Pawlicki R. (2014), *Strategia finansowa dla Polski 2014-2020. Fundusze Unijne dla przedsiębiorczych*, Difin, Warszawa, 238s.
15. Trocki M. (2016), *Wprowadzenie do problematyki oceny projektów*, w: M. Trocki, M. Juchniewicz (red.), *Ocena projektów – koncepcje i metody*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 9-15
16. Trocki M. (2016), *Wybrane koncepcje oceny z zakresu zarządzania*, w: M. Trocki, M. Juchniewicz (red.), *Ocena projektów – koncepcje i metody*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 17-41
17. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2014), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020*, Białystok, 206s.
18. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2018), *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, Białystok, 263s.
19. Wasiluk A., Daniluk A. (2013), *The possibilities of creating cross-border clusters*, Vilnius University Publishing House, Wilno, 214s.
20. Woch M., Pałka S., Przybył C., Huras P., Kamińska A., Marciniak M., Bieńkowska Z., Grajek A. (2018), *Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, 183s.

## ***The effectiveness of EU project evaluation methods on the RPOWP 2014-2020 example***

### ***Abstract***

In the conditions of globalization of the market economy, skillful implementation of investment projects is particularly important for the development of business entities. Investments are an important element of the company's development strategy. In this aspect, it is important to skillfully evaluate and select the right projects for implementation. Functioning in the structures of the European Union allows many entities to acquire some funds for the implementation of projects from EU subsidies. Because EU funds are public funds, it is important that their spending is effective, while maintaining transparent rules for their allocation and settlement.

The article presents the results of analyzes and assessment of the effectiveness of the Regional Operational Program of the Podlaskie Voivodeship for the years 2014-2020 (RPOWP 2014-2020). This program has a significant impact on the directions and development opportunities of the north-eastern Poland region and enterprises operating there. Theoretical issues regarding the implementation of investment projects and their evaluation are presented. The main approaches used in this process are characterized. The focus was on the aspects of selecting the criteria for the evaluation of EU projects on the example of RPOWP 2014-2020. The aim of the article is to assess the effectiveness of project selection procedures for co-financing under the program. The main shortcomings identified in the evaluation process of this project were pointed out and the necessary directions for improvement were indicated. The article uses a research method based on the analysis of literature and source materials. The results of secondary surveys and analyzes carried out as part of project evaluation were also used.

### ***Keywords***

Investments, investment projects, project evaluation methods, European funds, RPOWP 2014-2020