

5.5 Aneks nr 5 - Podsumowanie wywiadów CATI – najważniejsze opinie

1. Dokładność i precyzyjność kryteriów.

Omawiane z potencjalnymi beneficjentami kryteria, niemalże w każdym przypadku zostały ocenione jako niedokładne, nieprecyzyjne i niezrozumiałe. Wielokrotnie powtarzała się sprawa odmiennej interpretacji urzędników różnych szczebli. Jeżeli ktoś odpowiadał, iż kryterium jest jasne i nie mają do niego zastrzeżeń, w dalszej rozmowie okazywało się, iż mówią tak z obawy o to, iż nasze badanie może im zaszkodzić lub też nie do końca nie rozumieli jaki jest jego cel. Szczególną przeszkodą dla rozmówców okazał się brak jednolitej instrukcji wypełniania wniosków. Część instytucji radziła sobie wysyłając pracowników odpowiedzialnych za sporządzanie wniosków na szkolenia informacyjne, bądź wręcz studia podyplomowe z tego zakresu. Także część definicji zawartych w kryteriach szczegółowych była niezrozumiała, jak np. definicja „wąskich gardeł”. Na kilkadziesiąt przeprowadzonych rozmów, jedynie jedna osoba знаła definicję i identyfikacja tego wymogu nie stanowiła dla niej przeszkody (rozmówczyni była inżynierem budowlanym). By uniknąć „problemów formalnych” duża część wnioskodawców zleca napisanie wniosku firmie zewnętrznej – żeby w ogóle mieć jakiekolwiek szanse. Wolą zapłacić, niż z góry skazać się na przegraną.

W przypadku kryteriów z działania 6.3. (rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego) – kryteria są raczej jasne i łatwe do zrozumienia przez potencjalnych beneficjentów. W przypadku publicznych instytucji przygotowanie uzasadnienia kryteriów stanowi zazwyczaj obowiązek statutowy (np. przygotowanie zestawienia z działalności, co może posłużyć za część uzasadnienia kryterium 1. i/lub 2.), jak też spełnienie kryterium 4, co może stanowić dla nich pewne ułatwienie. Jasne jest również dla beneficjentów sformułowanie kryteriów z działania 6.2. (rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej).

W przypadku kryteriów z działania 6.1. (rozwój infrastruktury z zakresu edukacji) problematyczne jest rozumienie kryterium 2 (ułatwienie dostępu do szkolnictwa wyższego mieszkańcom z obszarów wiejskich). Ciężko na etapie pisania wniosku oszacować wzrost liczby studentów z obszarów wiejskich, natomiast stworzenie systemu ułatwiającego podejmowanie studiów mieszkańcom z obszarów wiejskich, który nie byłby formą pozytywnej dyskryminacji jest bardzo trudne (uczelnia nie może bezpośrednio wpływać na przyjmowanie w rekrutacji większej ilości kandydatów z obszarów wiejskich).

W przypadku kryteriów z działania 1.1. (tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności) wg beneficjentów doprecyzowania wymaga sformułowanie kryterium 1., a ściślej pojęcia innowacyjności. Które wyroby, usługi lub technologie są uważane za innowacyjne i czy nowe równa się innowacyjne? Niejasne jest również kryterium 8. (proekologiczny charakter inwestycji) – czy ten proekologiczny charakter rozumiany jest tutaj bezpośrednio (tzn. sama inwestycja ma być ekologiczna np. poprzez zastosowanie energooszczędnych materiałów) czy raczej pośrednio (tzn. infrastruktura badawcza ma mieć proekologiczny charakter – np. kształcić odpowiednich specjalistów w tym zakresie). Nie wiadomo, który projekt zostałby wyżej oceniony.

2. Obiektywność kryteriów.

Właściwie większość kryteriów, przez brak jednolitej wykładni dawał możliwość dowolnej interpretacji. Sprzeczności pojawiały się zazwyczaj na linii beneficjent – instytucja zarządzająca. Aby od razu nie zostać wykluczonym z wnioskowania, z powodów formalnych beneficjenci starali się uzyskać bliższe wyjaśnienia w urzędzie. Niestety i tam często nikt nie umiał udzielić jednoznacznej

odpowiedzi. Dodatkowo często pojawiały się opinie o braku spójności pomiędzy prawem krajowym i prawem unii europejskiej.

W ramach działania 1.4.2. (wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw: małe i średnie przedsiębiorstwa) kryterium 1 (przychody ze sprzedaży) wyrażone procentowo wg beneficjentów jest mało obiektywne, bo faworyzuje małe firmy (wzrost procentowy przychodu o mniejszej wartości jest o wiele większą wartością nominalną). Zarzut respondenta postrzegam jednak jako zaletę tego kryterium, bo daje ono szansę małym firmom, a dla tych przecież przewidziane jest to działanie.

Kryterium 3. z działania 6.3. (rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego) może sugerować działania nieefektywne ekonomicznie. Gminie, której zależy na renowacji gminnego ośrodka kultury, może bardziej opłacać się zamiast renowacji przeniesienie ośrodka do budynku zabytkowego.

3. Nakład pracy po stronie wnioskodawcy potrzebny do przygotowania wniosku i spełniania kryteriów.

Szczególnych trudności beneficjentom nastrocza zdobycie opinii o szkodliwym wpływie na środowisko. Z przeprowadzonych wywiadów wynioskowałam, iż wymóg ten pojawił się w trakcie, lub tuż po zamknięciu terminu składa wniosków. Dodatkowo beneficjenci otrzymali zbyt mało czasu na jego sporządzenie, oraz na uzupełnienie innych braków.

Generalnie jednak każdy wniosek wymaga ogromnych nakładów pracy (kilkanaście załączników do wypełnienia). Dodatkowo konieczność zdobycia niezbędnych zaświadczeń i pozwoleń, bez jakiegokolwiek gwarancji otrzymania dofinansowania. Ponoszenie dodatkowych, często niepotrzebnych kosztów.

Jeśli chodzi o spełnienie kryteriów merytorycznych, to:

W przypadku działania 6.3. (rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego) kosztowne i pracochłonne może okazać się spełnienie kryterium 3., gdyż dokonywanie zmian w budowach zabytkowych (np. renowacja czy przebudowa) wymaga zgody konserwatora zabytków, a także często zastosowania się do jego wytycznych, co przyczynia się do wzrostu kosztów inwestycji. Niemniej jednak maksymalnie 8 punktów wydaje się być bardzo sensowną rekompensatą za te trudy.

Dodatkowo czasochłonne według beneficjentów są generalnie kryteria odnoszące się do zgodności ze strategiami rozwoju województwa, strategiami krajowymi i innymi, gdyż wymagają czasochłonnego poszukiwania dokumentów i studiowania dokumentów (przez podmioty prywatne, jednostki państwowe mają tutaj łatwiej). Niemniej jednak są one bardzo przejrzyste i łatwo mierzalne, a także merytorycznie uzasadnione.

4. Punktacja kryteriów wyboru projektów.

Najwięcej zastrzeżeń rozmówcy mieli do promowania niektórych wnioskodawców, np. ze względu na umiejscowienie inwestycji na obszarach wiejskich, lub w odniesieniu do firm stosunkowo nowych, działających na rynku do 3 lat, długoletnie doświadczenie było w tym wypadku jedynie przeszkodą. Respondenci są zdania, że doświadczenie i znajomość rynku powinna działać na plus, albo przynajmniej nie powinna stanowić przeszkody w ubieganiu się o środki. Firmy posiadające duże doświadczenie znacznie mniej optymistycznie określają swoje możliwości, z obawy przed niemożnością wywiązania się z nich.

Dodatkowo wiele kontrowersji budzi brak rozdzielenia pomiędzy niektórymi działaniami, np. wodociągi i kanalizacja. Często zdarza się tak, że gmina jest zainteresowana budową jedynie samej kanalizacji, bo wodociągi już posiada i przez to traci część punktów już na samym początku.

Nie ma żadnych zastrzeżeń do punktacji w kryterium 1. z działania 6.1. (rozwój infrastruktury z zakresu edukacji) Infrastruktura edukacyjna na poziomie podstawowym, ponadpodstawowym. Kryterium to słusznie zostało uznane za kluczowe w punktacji.

Problematyczna może się natomiast wydawać punktacja dla kryterium 1 z działania 2.1. (rozwój transportu drogowego), gdyż jest one uznane za kluczowe (najlepiej punktowane w tym działaniu) a jego spełnienie jest niemożliwe gdy projekt dotyczy dróg o najniższej kategorii, małych dróg wiejskich. Ich znaczenie dla gminy, mimo braku połączenia z drogą krajową, może być bardzo duże.

Uwagę zwraca również punktacja kryterium zgodności z krajowymi i regionalnymi strategiami w poszczególnych działaniach (kryterium to przewija się w prawie wszystkich działaniach). W większości działań punktacja jest dychotomiczna (0-brak zgodności, 4 pkt – zgodność z danym dokumentem, ewentualnie 8 pkt. – zgodność z dwoma wymienionymi dokumentami). W kilku działaniach jednak zgodność z krajową czy regionalną strategią jest warta jedynie 1 czy 2 punkty (np. 1.1., 1.3., 2.1.). Czy ta arbitralna gradacja tych dokumentów jest słuszna i czy powinno to być kryterium dychotomiczne?

Wreszcie, problematyczne wydaje się przyznanie aż 10 punktów kryterium 6. w działaniu 6.2. (rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej). Z jednej strony, zgodność projektu z dyrektywami UE jest obowiązkiem wg prawa, z drugiej strony jednak – kryterium to daje szansę projektom, które są wymuszone przez dostosowanie np. szpitala do wymogów UE (szansa np. dla gminnych projektów, które nie zakładają poszerzenia usług szpitala o usługi specjalistyczne, bo nie ma takiej potrzeby).

5. Kryteria dyskryminujące.

Takie kryteria niestety istnieją. Np. w przypadku działań dotyczących dziedzictwa kulturowego – brak wpisu obiektu do rejestru zabytków. Brak rozdzielenia działań na wodociągi i kanalizację. Kolejny podawany przykład - likwidacja wąskich gardeł – na terenie wielu gmin takie wąskie gardła nie występują, dodatkowo kryterium jest niejasne.

W przypadku działania 6.3. (rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego) kryterium 1. defaworyzuje projekty z małych gmin wiejskich, w przypadku których implementacja projektu mającego skutki krajowe/międzynarodowe jest ze względu na chociażby brak środków praktycznie niemożliwe. To samo odnosi się np. do kryteriów 1, 3 z działania 6.2. (rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej), gdyż w gminach wiejskich nie ma uzasadnienia ekonomicznego dla rozszerzenia działalności szpitala o usługi wysoko specjalistyczne. Ta sama sytuacja ma miejsce w przypadku projektów drogowych (działanie 2.1.), gdzie kryteria 1 i 2 faworyzują raczej drogi w miastach. Na wsi w przypadku małych dróg, najczęściej nie ma uzasadnienia (i środków) dla budowy rond, bezkolizyjnych przejść dla pieszych, itp. lub nie ma możliwości dołączenia drogi do drogi krajowej czy wojewódzkiej.

W przypadku osi priorytetowej nr 5 (rozwój infrastruktury ochrony środowiska) kryteria właściwie wydają się nie przewidywać możliwości realizacji projektu związanego z profilaktyką lub monitoringiem ochrony środowiska. Na przykład, zaproponowany przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w ramach działania „Ochrona przyrody” projekt związany z zakupem specjalistycznej, mobilnej aparatury do pomiaru czystości powietrza ma szansę liczyć na bardzo niewiele punktów wg podanych kryteriów (na pewno może liczyć tylko na punkty w ramach kryterium 6., za które można uzyskać maksimum 4 punkty). Zniwelować ten efekt mogłoby np. uwzględnienie w kryterium nr 4 (zakup sprzętu do akcji ratowniczych) także akcji o charakterze profilaktycznym. Kryterium nr 4 ma charakter dychotomiczny, co może warto by zmienić i bardziej

zróżnicować sprzęt, który ma zostać zakupiony. Proponowany przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska projekt również nie pasuje do innych poddziałań w ramach osi priorytetowej nr 5 (np. poprawa jakości powietrza, mimo że pośrednio właśnie poprawie jakości powietrza ma służyć). Warto zwrócić uwagę na fakt, że przykładowo w ramach działania 6.3. twórcom kryteriów udało się je tak skonstruować, że obejmują one naprawdę szeroki zakres projektów. Nietypowy projekt zaproponowany przez operę podlaską zakładający zakup instrumentów muzycznych całkiem dobrze wpisuje się w kryteria mimo że dotyczy infrastruktury ruchomej. Może dałoby się z tego przykładu skorzystać przy tworzeniu kryteriów dla osi priorytetowej nr 5.

6. Propozycje zmian w kryteriach.

Nikt nie określił jednoznacznie czy, któreś z kryteriów powinno zostać usunięte. Sugestie dotyczyły jedynie faktu, iż nie każde kryterium pasuje do danej osi priorytetowej. Np. nie każdy wniosek powinien zawierać ekspertyzę o szkodliwym wpływie na środowisko, bo czy rozdawanie ulotek czy prowadzenie podobnych akcji promocyjnych ma jakikolwiek wpływ na środowisko, nie tylko szkodliwy.

Podobnie wymóg tworzenia nowych miejsc pracy, nie w każdym wypadku jest możliwy do spełnienia. Nie każdy projekt daje taką możliwość, nie powinno to być obowiązkiem, a jedynie możliwością. Np. przy budowie wodociągów czy drogi, specjaliści przychodzą ze swoim zespołem i stworzenie wodociągu nie musi się wiązać z zatrudnianiem dodatkowej osoby do pracy, nie ma takiej potrzeby. Podobnie z innymi działaniami, np. stworzeniem placówek edukacyjnych, szkół specjalnych. Często w takich szkołach uczą nauczyciele, którzy prowadzili „trudną” młodzież w zwykłych podstawówkach czy innych placówkach.

W odniesieniu do uwag ogólnych, kontrowersje budzi konieczność sporządzania business planów, analiz ekonomiczno-finansowych. Niektórzy nie widzą większego sensu w tworzeniu wszystkich wyliczeń.

Wg niektórych beneficjentów słabe jest kryterium nr 3 w działaniu 1.1. (tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności), gdyż jest ono bardzo trudne do spełnienia. Bardzo trudne jest dla uczelni nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym i nikt zbytnio nie chce się dzielić wynikami swojej pracy badawczej ze względu na poniesione koszty z tym związane. Niemniej jednak, moim zdaniem, kryterium to jest uzasadnione, a taka współpraca mimo trudności w realizacji jest wysoce pożądana. Jedynym uzasadnionym problemem wydaje mi się w przypadku projektów infrastrukturalnych ustalenie między partnerami, gdzie fizycznie ma być umieszczony zakupiony sprzęt.

Zdecydowanie słabe wydaje się jednak być kryterium 5. (z działania 1.1.) dotyczące zagospodarowania terenów powojсковych. Uzasadniona wydaje mi się uwaga potencjalnego beneficjenta, że takimi działaniami powinna się zajmować np. Agencja Mienia Wojskowego, a nie np. uczelnia wyższa. Spełnienie tego kryterium ma też, moim zdaniem, często bardziej przypadkowy niż zamierzony charakter (przypadkowo akurat inwestycja znajduje się na terenach powojсковych).

Uzasadnione kontrowersje są również wokół kryterium 7 z działania 1.1. szczególnie dotyczące najwyższej punktacji. Wskazane w Strategii Rozwoju Województwa branże to np. klastry metalowe, czy drzewne, co zupełnie nie pasuje profilowi działalności np. szkół wyższych, które mogłyby się starać o dofinansowanie projektu z tego priorytetu.

Najwięcej kontrowersji wzbudza jednak kryterium nr 8 (proekologiczny charakter inwestycji) z działania 1.1., gdyż w przypadku projektów infrastrukturalnych ich proekologiczny charakter wydaje się być raczej utopią. Sensowne byłoby chociaż przeformułowanie nazwy kryterium, gdyż obecne sformułowanie spotyka się przynajmniej ze zdziwieniem ze strony piszących wnioski.

7. Dodatkowe kryteria.

Rozmówcy orzekli, że zamiast dodawać kryteriów ich liczba powinna zostać zredukowana, przynajmniej na etapie składania samego wniosku. Ponośzone koszty i nakład pracy są nieadekwatne do szansy uzyskania dofinansowania. Zaświadczenia i pozwolenia, czy szczegółowe ekspertyzy powinny być wymagane dopiero po otrzymaniu pozytywnej decyzji.

W ramach działania 6.1. (rozwój infrastruktury z zakresu edukacji) Infrastruktura edukacyjna na poziomie wyższym można by było dodać kryteria dotyczące jakości oferowanego przez uczelnię kształcenia i znaczenia uczelni na polu nauki oraz kryterium dotyczące kształcenia na kierunkach priorytetowych dla gospodarki. To drugie jest szczególnie uzasadnione biorąc pod uwagę fakt, że kryterium 1. (wzrost liczby studentów) może niezamierzenie dyskryminować uczelnie techniczne. Obserwowany jest spadek liczby kandydatów na studia techniczne, który jest niezależny od uczelni. Aby ten niekorzystny trend odwrócić, z pewnością nie można rezygnować np. z modernizacji laboratoriów na uczelniach technicznych do czasu jego odwrócenia. Kryteria w ramach działania 6.1. nie uwzględniają znaczenia uczelni dla prestiżu i znaczenia gospodarczego regionu – w żaden sposób nie różnicują projektów zakładających np. modernizację laboratorium informatycznego na Politechnice od inwestycji np. w Wyższej Szkole Kosmetologii. Wydaje się to trochę kontrowersyjne (szczególnie że szkoły niepubliczne mają zazwyczaj lepszych specjalistów od pisanie wniosków). Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że w tym samym działaniu tylko dla infrastruktury edukacyjnej na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym zawarto kryterium, które różnicuje potencjalnie lepsze szkoły od gorszych (tj. kryterium 4 – udział placówki w olimpiadach, które jest warte aż 8 punktów!!!).

W ramach zaś działania 6.1. ale dla infrastruktury edukacyjnej na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym można by dodać kryterium odnoszące się do unikalności inwestycji i jej znaczenia dla gminy, w ramach którego promowane by były projekty unikalne w gminie (np. projekt zakładający budowę specjalistycznego boiska z pianki poliuretanowej jedyne w gminie).

W ramach działania 1.1. (tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności) pojawił się ze strony potencjalnego beneficjenta programu postulat dodania kryterium zgodności projektu z unijnymi i krajowymi wytycznymi dotyczącymi kształcenia (wdrażanie procesu bolońskiego, zgodność z krajową strategią rozwoju szkolnictwa wyższego), co jednak nie wydaje mi się szczególnie uzasadnione.

W ramach działania 2.1. (rozwój transportu drogowego) można by dodać kryterium znaczenia drogi dla wzrostu atrakcyjności turystycznej gminy czy wzrostu gospodarczego regionu. W trakcie wywiadów spotkano się z projektami drogowymi, w których renowacja drogi była uzasadniona np. ułatwieniem dostępu do regionalnego miejsca pamięci czy dojazdem do jednej z nielicznych w gminie szkół (dojazdy szkolnym autobusem wymagały lepszej drogi, która z kolei obniżałaby koszty tych dojazdów i koszt amortyzacji autobusów), ewentualnie względami rozwoju rolnictwa. Ma to duże znaczenie szczególnie w przypadku małych gmin, których projekty mają mniejsze szanse realizacji niż projekty zgłaszane w dużych miastach.

W ramach działania 6.2. (rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej) postulowane byłoby dodanie kryterium znaczenia projektu dla zapewnienia ciągłości świadczenie niezbędnych usług zdrowotnych dla regionu. Proponowany przez szpital wojewódzki w Suwałkach projekt dotyczący wymiany ponad 25-letniej aparatury do sterylizacji (o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania wszystkich innych oddziałów szpitala) ma małe szanse na uzyskanie dofinansowania wg dostępnych kryteriów. Jego realizacja wydaje się bardzo ważna dla bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców gminy.

W niektórych działaniach można by dodać kryterium uzasadnienia ekonomicznego projektu (np. czy proponowany projekt wpłynie na uzyskanie korzyści ekonomicznych w innych obszarach) – np. projekt wyasfaltowania drogi szutrowej zmniejsza koszty eksploatacji autobusów miejskich.