

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 400

**Zmiana warunkiem sukcesu.
W poszukiwaniu źródeł
trwałej konkurencyjności**

Redaktorzy naukowci

Grzegorz Bełz

Ewa Głuszek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Madalena Kot
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-530-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna I. Adamik: Dynamizowanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw	11
Agata Austen: Budowanie przewagi konkurencyjnej – zjawisko rozdzielania jako rezultat presji ze strony interesariuszy	26
Marcin Flieger: Możliwości oraz skala wykorzystania ambient marketingu przez przedsiębiorstwa w Polsce	35
Piotr Głowicki, Wojciech Cieśliński: Przegląd form e-learningowych w obszarze kształcenia w organizacji	45
Robert Golej: Kierunki badań klastrów.....	56
Wojciech Idzikowski, Wojciech Cieśliński: Definiowanie kultury organizacyjnej i marki jako fundament do wprowadzenia zarządzania wartością klienta w organizacji.....	71
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Krytyczna analiza systemu wyboru projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007-2013	80
Monika Kwiecińska: Filantropia korporacyjna i jej znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw – przegląd badań	92
Janusz Marek Lichtarski, Przemysław Bandura: W kierunku sieci międzyorganizacyjnej – przykład odnowy strategicznej My Travel Sp. z o.o.	104
Tomasz Małkus: Założenia metodyki projektowania systemu transportu w przedsiębiorstwie	113
Katarzyna Piórkowska: Selekcja wewnętrzna residuum konkurencyjności organizacji w selekcyjnym otoczeniu	126
Gabriela Roszyk-Kowalska: Zasoby ludzkie jako determinanta konkurencyjności przedsiębiorstw wysokiej techniki	136
Grzegorz Zieliński: Zmiany doskonalące usługi zdrowotne – percepcja pacjenta obszaru rejestracji i poczekalni. Studium przypadku.....	148

Summaries

Anna I. Adamik: Stimulating the competitive advantage	11
Agata Austen: Competitive advantage building – decoupling as a result of stakeholders pressure	26

Marcin Flieger: Possibilities and scale of using ambient marketing by companies in Poland.....	35
Piotr Głowicki, Wojciech Cieśliński: Review of e-learning solutions in the education area of organization's	45
Robert Golej: Research directions of clusters	56
Wojciech Idzikowski, Wojciech Cieśliński: Defining of organizational culture and brand, as a foundation for the customer value management implementation in an organization.....	71
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: The critical analysis of the system for the selection of projects financed from the European Social Fund in Poland in the years 2007-2013.....	80
Monika Kwiecińska: Corporate philanthropy and its importance for the competitiveness of enterprises – a review of research	92
Janusz Marek Lichtarski, Przemysław Bandura: Towards interorganizational network – the example of strategic renewal of My Travel Ltd.	104
Tomasz Malkus: Assumptions of design methodology of transport system in the company.....	113
Katarzyna Piórkowska: Internal selection as the organization's competitiveness vehicle in selective environment.....	126
Gabriela Roszyk-Kowalska: Human resources as a determinant of the competitiveness of high-tech enterprises.....	136
Grzegorz Zieliński: Change of health care improvement services in customer perception – registration process and waiting room area. Case study	148

Dorota Kwiatkowska-Ciotucha

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: dorota.kwiatkowska@ue.wroc.pl

**KRYTYCZNA ANALIZA SYSTEMU WYBORU
PROJEKTÓW Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
SPOŁECZNEGO W POLSCE W LATACH 2007-2013**

**THE CRITICAL ANALYSIS
OF THE SYSTEM FOR THE SELECTION
OF PROJECTS FINANCED FROM THE EUROPEAN
SOCIAL FUND IN POLAND IN THE YEARS 2007-2013**

DOI: 10.15611/pn.2015.400.07

Streszczenie: Funkcjonowanie w warunkach turbulentnego otoczenia wymusza wzrost znaczenia człowieka i kreatywności w przedsiębiorstwie. Nowy paradygmat zarządzania wymaga zwrócenia uwagi na działania nakierowane na wzrost zaangażowania pracowników, poczucia więzi, zaufania. Jednym z rozwiązań zapewniających sukces w tym zakresie jest zagwarantowanie wszystkim pracownikom właściwych dla nich ścieżek rozwoju zawodowego. Kompleksowe wdrożenie w przedsiębiorstwie zasad uczenia się przez całe życie wymaga jednak dużego nakładu środków, których źródłem mogą być fundusze strukturalne. Możliwość ich pozyskania przez podmioty gospodarcze w dużej mierze zależy jednak od jakości przyjętych rozwiązań w zakresie wyboru projektów. W artykule przedstawiony zostanie obowiązujący w Polsce system wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki obejmującego całość alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego w drugim okresie programowania. Analizie poddane zostaną kluczowe zdaniem autorki, cechy tego systemu, determinujące jakość i liczbę składanych aplikacji projektowych. Całość rozważań zostanie zilustrowana przykładami zapisów zawartych w obowiązujących dokumentach oraz statystykami wybranych konkursów.

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Społeczny, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, kryteria wyboru projektów, nowy paradygmat zarządzania.

Summary: The article will present the system for the selection of projects under the Human Capital Operational Programme covering the entire financial allocation of the European Social Fund in the second programming period in Poland. The main subject of the analysis will be key characteristics of this system, which according to the authors' opinion, determine the level of quality and number of submitted applications. The whole discussion will be illustrated with examples of the provisions included in the operative documents and the statistics of selected programme calls.

Keywords: European Social Fund, Human Capital Operational Programme, projects selection criteria, new paradigm of management.

1. Wstęp

Nowy paradygmat zarządzania wymaga zwrócenia uwagi na działania nakierowane na wzrost zaangażowania pracowników, poczucia więzi, zaufania [Mazurkiewicz 2011; Grudzewski, Hejduk 2011]. Można tego dokonać m.in. poprzez zagwarantowanie pracownikom właściwych dla nich ścieżek rozwoju zawodowego. Peter M. Senge w *Piątej dyscyplinie* [2012] podkreśla, że w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu wygrają ci, którzy odkryją, jak wykorzystać ludzkie zaangażowanie i możliwość uczenia się. Kluczem do tego jest wdrożenie w przedsiębiorstwie świadomego procesu uczenia się, obejmującego wszystkich pracowników. Jednak kompleksowe wdrożenie w przedsiębiorstwie zasad uczenia się przez całe życie wymaga dużego nakładu środków, przeznaczonych zarówno na odpowiednie przygotowanie (motywowanie, wdrożenie idei uczenia się przez całe życie), jak i na przeprowadzenie cyklu szkoleń, praktyk, seminariów itp. Przedsiębiorca może przeznaczyć na ten cel własne środki, może też wspomóc się zewnętrznymi źródłami finansowania, w tym przede wszystkim środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego¹. Fundusz jest obecnie kluczowym elementem Strategii *Europa 2020* na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Podejmowane działania mają poprawić jakość życia obywateli UE, m.in. poprzez zapewnienie im lepszych kwalifikacji i większych szans na rynku pracy. Zgodnie z Narodową Strategią Spójności całość działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007-2013 została ujęta w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL)². Celem programu jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich w Polsce poprzez różnego typu formy wsparcia skierowane do osób aktywnych i nieaktywnych zawodowo. Z uwagi na dużą atrakcyjność pozyskiwanych dotacji (zwykle 100% finansowania w formie zaliczek na poczet planowanych wydatków) zainteresowanie ze strony potencjalnych projektodawców jest ogromne. Jak pokazują statystyki [*Sprawozdanie z realizacji Programu...* 2013], do połowy 2013 r. średnio w Polsce we wszystkich priorytetach POKL złożono poprawne formalnie wnioski na kwotę stanowiącą równowartość 317% alokacji dostępnej w drugim okresie programowania. Przytoczone wielkości wskazują, że o otrzymanie dofinansowania jest bardzo trudno, a miejsce na liście rankingowej jest wypadkową wielu czynników. Mając na względzie najbardziej efektywne wykorzystanie środków, w interesie nas wszystkich jest zagwarantowanie systemu wyboru i realizacji projek-

¹ Autorka jest ekspertem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 w ramach finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w dziedzinach: szkolnictwo wyższe, edukacja dzieci i młodzieży w tym wyrównywanie szans edukacyjnych, poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorców, współpraca ponadnarodowa. Od 2007 r. jest również ekspertem w programie edukacyjnym *Uczenie się przez całe życie*.

² Drugi okres programowania obejmuje lata 2007-2013. Teoretycznie ostatnie konkursy powinny zakończyć się w grudniu 2013 r., a wydatkowanie środków przewidziane jest do końca 2015 r. Z uwagi na przesunięcia i niewykorzystane środki w wybranych działaniach możliwe jest aplikowanie również w 2014 r.

tów zapewniającego otrzymanie dotacji przez najlepsze aplikacje. Jednak praktyka pokazuje, że coraz częściej o otrzymaniu dofinansowania decyduje bardziej techniczna ocena zgodności aplikacji z przyjętymi standardami oceny aniżeli ocena jej merytorycznej jakości. Wydaje się, że środowisko naukowe jest tym gremium, które powinno zabiegać o zmianę przyjętych reguł, nie zapewniają one bowiem wyboru najlepszych projektów. W artykule krytycznej analizie poddane zostały kluczowe cechy systemu wyboru projektów determinujące jakość i liczbę składanych aplikacji projektowych. Rozważania zostały zilustrowane przykładami zapisów zawartych w obowiązujących dokumentach oraz statystykami wybranych konkursów. Przy tak sformułowanym celu warto podkreślić pionierski charakter prac prezentowanych w artykule³ i ich znaczenie. Wskazywanie wszelkich niedociągnięć i nieprawidłowości we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego jest tym ważniejsze, że pierwsze analizy efektywności wsparcia w drugim okresie programowania nie były optymistyczne [*Analiza porównawcza województw...* 2010]. W obszarze adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw zaobserwowano np. w 2009 r. odsetek osób korzystających z różnych form kształcenia ustawicznego niższy o 0,3 p.p. od wartości tego wskaźnika obserwowanej w 2000 r. W 2012 r. wartość wskaźnika wynosiła 4,7% i była niestety blisko dwukrotnie niższa od średniej wartości dla Unii Europejskiej (9,3%). Taka sytuacja oznacza brak znaczącego oddziaływania środków EFS w tym obszarze.

2. Ocena poprawności przyjętych rozwiązań w obszarze wyboru projektów

Zgodnie z zapisami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki...* 2011], o środki z Europejskiego Funduszu Społecznego może starać się każdy podmiot legalnie działający na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Podmiot ubiegający się o środki (tzw. wnioskodawca) musi przejść zunifikowaną procedurę aplikacyjną. Dla zachęcenia do udziału w pozyskiwaniu środków większej liczby podmiotów gospodarczych Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w drugim okresie programowania w stosunku do pierwszego okresu znacznie zliberalizowało rozwiązania aplikacyjne. Zmniejszono objętość wniosku z ponad 80 tysięcy znaków do 20 tysięcy znaków oraz zrezygnowano z jego załączników (formalnych i merytorycznych). Jednocześnie jednak wprowadzono wielość dokumentów programowych, których znajomość jest niezbędna do skutecznego aplikowania o środki, co niestety nie ułatwia zadania potencjalnym wnioskodawcom. Doprowadziło to z jed-

³ Dotychczas w literaturze przedmiotu nie ma prac o podobnym zakresie merytorycznym. Krytyczna analiza systemu wyboru projektów w ramach EFS wymaga bowiem zarówno znajomości tematyki znaczenia i oddziaływania kształcenia ustawicznego w obszarze zarządzania personelem, jak i znajomości zasad wdrażania i realizacji projektów finansowanych z publicznych środków zewnętrznych. Dostępne opracowania nie łączą wskazanych obszarów tematycznych.

nej strony do stworzenia pozorów łatwości wnioskowania o środki (niewielka objętość wniosku, brak załączników), z drugiej do rosnących z roku na rok wymagań co do technicznych szczegółów składanych wniosków. W konsekwencji trudno mówić o ułatwieniach, bardziej o sformalizowaniu obowiązujących procedur. Analizując rozwiązania związane zarówno z budową wniosku o dofinansowanie, jak i systemem i kryteriami wyboru projektów, stwierdzić należy, że powodzenie w staraniu się o środki zależy od trzech kwestii:

- jakości pomysłu/idei projektu;
- sprawności wnioskodawcy w przełożeniu idei projektu na techniczne wymagania aplikacji;
- jakości i merytorycznego przygotowania osób oceniających wnioski w danej komisji oceny projektów (KOP).

Niestety, kolejne modyfikacje dokumentów w zakresie procedur aplikacyjnych zmniejszyły znaczenie pierwszej kwestii na rzecz dwóch pozostałych. Prowadzi to do sytuacji, w której do realizacji przyjmowane są przede wszystkim tzw. projekty sprawne technicznie, czyli spełniające w największym stopniu techniczne wymagania aplikacji. Jakość i adekwatność idei projektu do rzeczywistych potrzeb ma zdecydowanie mniejsze znaczenie. Główne przyczyny takiego stanu rzeczy to:

1. Obowiązujące kryteria wyboru projektów.
2. Ograniczenia wynikające z wniosku o dofinansowanie.
3. Przepisy wykonawcze obowiązujące w procedurze wyboru projektów oraz w procedurze odwoławczej.

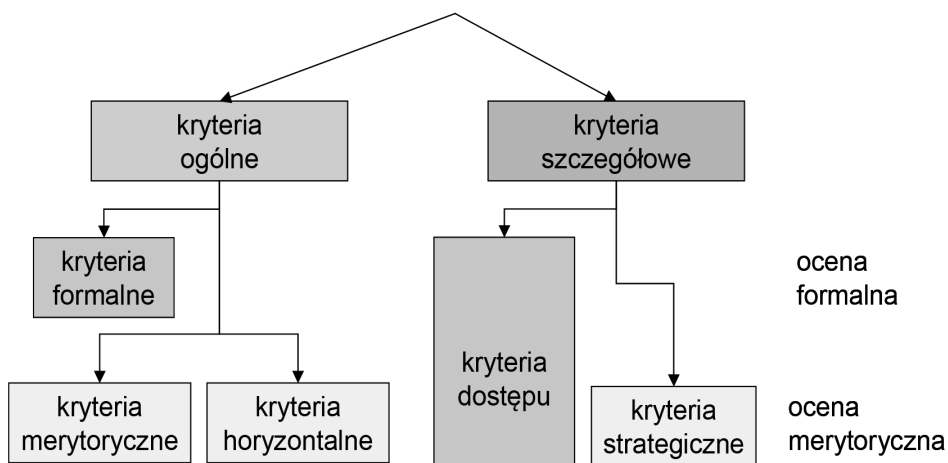
Ad 1. Złożone wnioski aplikacyjne podlegają procedurze oceny formalnej, a następnie oceny merytorycznej⁴. W procedurze wyboru projektów obowiązują ogólne i szczegółowe kryteria wyboru projektów. Klasyfikację kryteriów wyboru projektów zaprezentowano na rysunku 1.

Kryteria formalne obejmują zagadnienia związane ze spełnieniem wymogów rejestracyjnych oraz wypełnieniem wniosku o dofinansowanie zgodnie z ogólnie przyjętymi dla Programu zasadami. Podlegają ocenie zero–jedynkowej. Ich wprowadzenie wynika z konieczności zapewnienia standaryzacji procedury aplikacyjnej.

Kryteria merytoryczne obejmują ocenę jakości projektu, w tym przede wszystkim jego pomysłu, a więc uzasadnienie potrzeby realizacji, celów i planowanych

⁴ **Ocena formalna** obejmuje weryfikację poprawności ogólnych kryteriów formalnych oraz kryteriów dostępu wskazanych w *Dokumentacji konkursowej*. Objęte są nią wszystkie wnioski złożone do Instytucji Organizującej Konkurs (IOK), przeprowadzana jest przez pracowników IOK. **Ocena merytoryczna** obejmuje weryfikację kryteriów horyzontalnych, kryteriów dostępu (jeśli zostały określone w *Dokumentacji konkursowej*) oraz kryteriów merytorycznych i kryteriów strategicznych. Przeprowadzana jest jedynie dla wniosków, które pozytywnie przeszły ocenę formalną. Przeprowadzana jest przez Komisję Oceny Projektów (KOP), w skład której wchodzi powołani przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą eksperci. **Ekspertem** jest osoba fizyczna, która charakteryzuje się wymaganiem w dokumentach programowych doświadczeniem merytorycznym w danym obszarze i która w wyniku zdania egzaminów została powołana do oceny wniosków w danym priorytecie.

rezultatów, grup docelowych oraz adekwatności proponowanych działań. Ocenie podlega także potencjał instytucjonalny wnioskodawcy, sposób zarządzania oraz finansowanie projektu. Ocena spełnienia kryteriów merytorycznych jest stopniowalna i jest wypadkową ocen uzyskanych od dwóch niezależnych ekspertów. Maksymalna liczba punktów za spełnianie ogólnych kryteriów merytorycznych wynosi 100. Z punktu widzenia procedury aplikacyjnej są to najważniejsze kryteria oceny, ponieważ ich zadaniem jest dywersyfikacja ocenianych projektów na dobre (spełniające kryteria oceny) i złe (niespełniające kryteriów oceny).



Rys. 1. Klasyfikacja kryteriów wyboru projektów

Źródło: [Zasady dokonywania wyboru projektów... 2011].

Kryteria horyzontalne wynikają z konieczności zapewnienia realizacji strategicznych celów na poziomie całego Programu Operacyjnego. Ich zadaniem jest weryfikacja wniosków z punktu widzenia kwestii horyzontalnych Unii Europejskiej. Niespełnienie któregokolwiek z kryteriów horyzontalnych skutkuje odrzuceniem wniosku podczas oceny merytorycznej.

Kryteria dostępu w założeniu mają zapewnić możliwość składania właściwych projektów (np. wynikających z planów rozwojowych) przez odpowiednich wnioskodawców, czyli takich, którzy w najwyższym stopniu rokują prawidłowość realizacji projektów. Ich weryfikacja w przypadku projektów konkursowych jest zero–jedynkowa, co oznacza, że wnioski niespełniające kryteriów dostępu zostają odrzucone bez możliwości ich uzupełnienia. Mogą dotyczyć np. wnioskodawcy, grup docelowych, obszaru realizacji projektu, poziomu wymaganego wkładu własnego itp.

Kryteria strategiczne dotyczą preferowania przez instytucje zaangażowane we wdrażanie EFS określonych typów projektów. W praktyce oznacza to przyznanie spełniającym je wnioskowi premii punktowej (do 2009 r. 20 pkt, od 2010 r. do 40 pkt)

w trakcie oceny merytorycznej. Premia przyznawana jest wyłącznie tym wnioskowi, które pozytywnie przeszły ocenę merytoryczną u obu oceniających. Spełnianie kryteriów strategicznych nie jest obowiązkowe.

Analizując rozwiązania w zakresie aplikowania o środki, podkreślić należy duże możliwości wpływu instytucji organizujących konkursy na strukturę i tematykę składanych wniosków i wybranych do finansowania projektów. Główne mechanizmy na to pozwalające to wprowadzenie kryteriów dostępu i kryteriów strategicznych. Z perspektywy kilku lat aplikowania przy obecnych zasadach wyboru projektów stwierdzić należy, że jakość tych kryteriów formułowanych do danego konkursu determinuje jakość składanych w tym konkursie wniosków. Szczególne znaczenie ma przy tym perspektywiczny charakter formułowanych kryteriów strategicznych. W praktyce duża liczba kryteriów, które są z sobą powiązane, skutecznie uniemożliwia też aplikowanie o środki wielu potencjalnym wnioskodawcom⁵. Dodatkowo mnogość formułowanych kryteriów i często mocno uznaniowy sposób ich weryfikacji powoduje niepotrzebne utrudnienia procedury aplikacyjnej.

Jeszcze bardziej kontrowersyjne jest wykorzystanie kryteriów strategicznych, które co do zasady nie mają charakteru obligatoryjnego. Kryteria te powodują jednak silne ukierunkowanie beneficjentów na aplikowanie o środki na realizację projektów je spełniających i w konsekwencji stanowią element nacisku na potencjalnych wnioskodawców. W przypadku konkursów cieszących się największym zainteresowaniem niespełnienie kryteriów strategicznych jest bowiem równoważne z brakiem szans na uzyskanie dofinansowania⁶. Ze stosowaniem kryteriów strategicznych wiąże się jeszcze dwa zagrożenia: ich waga oraz długookresowe skutki. W sytuacji gdy od 2010 r. wagę kryteriów strategicznych zwiększono z 20 do 40 pkt, ich stosowanie wpłynęło na obniżenie jakości przyjmowanych do dofinansowania projektów. Wynika to z prostej arytmetyki. Jeżeli np. ze względu na szczupłość alokacji do finansowania można przyjąć tylko kilka wniosków i listę rankingową trzeba ograniczyć na poziomie założmy 95 pkt, to zdecydowanie większe prawdopodobieństwo otrzymania dotacji będą miały projekty średniej lub wręcz niskiej jakości, które spełniły maksymalną liczbę kryteriów strategicznych, aniżeli świetnie przygotowane projekty niespełniające kryteriów strategicznych. Łatwiej jest bowiem spełnić

⁵ Np. równoczesne wprowadzenie kryterium minimalnej kwoty dofinansowania na poziomie 250 tys. zł, maksymalnej długości realizacji projektu na poziomie 24 miesięcy oraz konieczności wykazania przez wnioskodawcę obrotów w trzech ostatnich latach obrotowych na poziomie dwukrotności wydatków zaplanowanych w projekcie w danym roku kalendarzowym powoduje, że minimalny obrót uprawniający wnioskodawcę do aplikowania o środki określono na poziomie 250 tys. zł, co skutecznie uniemożliwia aplikowanie o środki większości mikrofirm [por. *Dokumentacje konkursowe...*]. Ułatwienia wynikające z sumowania obrotów w przypadku realizacji projektów w partnerstwie nie stanowią rozwiązania problemu. Realizacja projektów w partnerstwie wiąże się bowiem naturalnie ze wzrostem kosztów obsługi i zarządzania, a także wymaga sporego doświadczenia w realizacji projektów przez potencjalnych wnioskodawców.

⁶ Listy rankingowe wniosków, które otrzymały dofinansowanie często kończą się na poziomie powyżej 100 pkt w poddziałaniach 3.3.4, 4.1.1 czy 8.1.1. POKL.

kryteria strategiczne (np. skierować wsparcie wyłącznie dla kobiet lub założyć jego realizację w partnerstwie), niż napisać projekt, który byłby oceniony przez dwóch oceniających na maksymalną liczbę punktów. Chęć zwiększenia szans na uzyskanie dofinansowania powoduje, że bardzo wielu wnioskodawców tak konstruuje wniosek, aby spełnił on wszystkie wymagania kryteriów strategicznych, niska realność ich spełnienia ma raczej drugorzędne znaczenie.

Ważną sprawą są konsekwencje wdrażania do realizacji w większości jedynie projektów spełniających kryteria strategiczne. Na przykład w województwie dolnośląskim od 2009 r. jednym z kryteriów strategicznych o największym znaczeniu w obszarze szkoleń dla osób pracujących była grupa docelowa. W 2009 i 2010 r. punkty za kryterium strategiczne przyznawano, jeżeli grupę docelową w projekcie stanowiły wyłącznie osoby pracujące, powyżej 45. roku życia, natomiast w 2011 i 2012 r. jeżeli grupą tą były wyłącznie osoby pracujące, powyżej 50. roku życia. W konsekwencji większość projektów przyjętych w tym województwie do finansowania skierowanych jest wyłącznie do osób z dużym doświadczeniem zawodowym. Nie umniejszając w żadnym stopniu potrzebom tak sformułowanej grupy docelowej, wskazać należy również konieczność wsparcia np. młodych, dopiero rozpoczynających karierę zawodową osób, dla których trudno znaleźć jakąkolwiek propozycję wśród projektów przyjętych do realizacji w latach 2009-2012. Wielość propozycji dedykowanych jednej grupie docelowej powoduje problemy wnioskodawców z pozyskaniem uczestników projektu, w sytuacji gdy inne grupy nie mogą być objęte żadnym wsparciem. Takie stanowisko kłóci się wyraźnie z założeniami nowego paradygmaty zarządzania i dążeniem do objęcia ideą uczenia się przez całe życie wszystkich pracowników.

Ad 2. W odniesieniu do wniosku o dofinansowanie można wyróżnić dwie kwestie mające wpływ na jakość przyjmowanych do realizacji projektów. Są to: dozwolona objętość wniosku o dofinansowanie oraz konstrukcja samego wniosku.

Część merytoryczna wniosku ma obecnie 20 tys. znaków opisu⁷, wnioskodawca nie składa żadnych załączników merytorycznych, w tym m.in. tak istotnych dla powodzenia przedsięwzięcia, obowiązkowych w poprzednim okresie: diagnozy potrzeb szkoleniowych, programów szkoleń czy informacji o kadrze trenerskiej i zarządzającej zaangażowanej na potrzeby realizacji projektu. W konsekwencji podejmując decyzję o dofinansowaniu, osoby oceniające mają bardzo wycinkową wiedzę na temat planowanego przedsięwzięcia. Trudno bowiem oczekiwać, aby na kilku stronach udało się szczegółowo opisać projekt wart kilka czy kilkadziesiąt milionów złotych, którego realizację zaplanowano np. na pięć lat⁸.

⁷ Znaki są liczone ze spacjami. Wskazana objętość części merytorycznej wniosku odpowiada ok. 6,5 strony tekstu pisanego czcionką Times New Roman 12 pkt z pojedynczym odstępem.

⁸ Np. w 2008 r. w pierwszych konkursach w priorytecie IV *Szkolnictwo wyższe i nauka* nie określono górnej wartości wniosku i w konsekwencji zdarzały się wnioski na kilkadziesiąt milionów złotych.

Ograniczona liczba znaków, dodajmy: zbyt mała na gruntowne opisanie poruszanych zagadnień, spowodowała, że wnioskodawca każdorazowo staje przed dylematem, co jest szczególnie ważne i co należy zamieścić we wniosku. W 2011 r. jako obligatoryjną dla wnioskodawców wprowadzono *Instrukcję do wniosku o dofinansowanie w ramach POKL* [2011, 2012]. *Instrukcja* liczy 114 stron i zawiera szczegółowy opis wymaganych zagadnień, które należy, jak to wskazano, wyczerpująco przedstawić we wniosku, czyli *de facto* zamieścić na ok. 6,5 stronach tekstu! Publikacja *Instrukcji* jako obowiązującego dokumentu źródłowego spowodowała automatycznie powoływanie się na to opracowanie przez oceniających wnioski na etapie oceny merytorycznej. Doprowadziło to do sytuacji, że ocena ta często nie ma już charakteru merytorycznego, a jedynie techniczny, polegający na porównywaniu zapisów wniosku z zapisami *Instrukcji*. Obligatoryjny charakter tego dokumentu powoduje dodatkowo, że wnioskodawca jest bezbronny wobec „porównawczego z instrukcją” sposobu oceny, a zarzuty wnioskodawców co do jedynie technicznego charakteru oceny niestety są odrzucane na kolejnych etapach procedury odwoławczej. Jednak biorąc pod uwagę jakość składanych aplikacji oraz główny cel oceny merytorycznej wniosków, trudno się zgodzić z takim stanowiskiem instytucji zaangażowanych we wdrażanie EFS w Polsce. Nie można zakładać, aby dokument liczący 114 stron w zamyśle jego autorów był podstawą do oceny jakości wniosku aplikacyjnego, który ze względu na ograniczenia liczby znaków w opisie merytorycznym nie przekracza kilku stron. Zdecydowanie głównym zadaniem oceniającego powinna być ocena jakości merytorycznej projektu, a nie bezkrytyczne porównywanie zapisów wniosku z propozycjami zawartymi w *Instrukcji*. Niestety, obecne rozwiązania powodują dużą uznaniowość ocen. Brak fizycznych możliwości umieszczenia we wniosku wszystkich wymaganych *Instrukcją* szczegółowych zapisów powoduje, że ostateczna ocena wniosku silnie zależy od rozeznania osób oceniających w tym, co jest we wniosku i jest rzeczywiście potrzebne, a tym, co wskazano w wymaganiach *Instrukcji*. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której do finansowania rekomendowane są projekty sprawne technicznie, niekoniecznie o najwyższej jakości merytorycznej.

Największe możliwości prezentacji pomysłu i idei projektu, a tym samym prezentacji merytorycznej jakości aplikacji wnioskodawca ma w pierwszym punkcie opisu merytorycznego wniosku. Według wymagań powinno się tu znaleźć uzasadnienie potrzeby realizacji projektu wraz ze wskazaniem celu głównego i celów szczegółowych. W przypadku celów projektu obowiązują zestandaryzowane tabele, w których określa się sposób weryfikacji realizacji celów wraz z wartościami wskaźników, źródłem danych do weryfikacji czy częstotliwością pomiaru. Uzasadnienie realizacji projektu powinno natomiast zawierać prezentację problemu, którego ma dotyczyć projekt, wraz z podaniem sytuacji kobiet i mężczyzn w tym obszarze, a także dane statystyczne uzasadniające cel główny projektu. Problem ma być analizowany z perspektywy obszaru realizacji projektu, czyli wnioskodawca powinien np. dysponować danymi w podziale na płeć na poziomie województwa, powiatu czy

gminy, zależnie od założeń projektu. Wymogi *Instrukcji* w tym punkcie są bardzo rygorystyczne i mówią np. o konieczności podania aktualnych danych statystycznych odnoszących się do zakresu interwencji wraz z podaniem źródła ich pochodzenia. Przy czym za aktualne dane rozumie się dane z okresu ostatnich trzech lat w stosunku do roku, w którym składany jest wniosek o dofinansowanie. Ten zapis *Instrukcji* jest nierealistyczny, gdyż w wielu przypadkach nie ma możliwości dysponowania wskazanymi danymi, chociażby ze względu na brak prezentowania potrzebnych danych w odpowiednich przekrojach (np. podział na płeć w publikacjach GUS dostępny jest jedynie do poziomu województwa), czy też specyfika projektu wymaga danych gromadzonych przy okazji specjalnych badań (np. specyfikę kształcenia ustawicznego w Polsce przez długi czas przedstawiono w jedynej publikacji GUS *Kształcenie dorosłych*, która została wydana w 2009 r., a zawierała dane z lat 2007-2008; dopiero w 2013 r. pojawiła się kolejna publikacja z tego obszaru). W takich sytuacjach wnioskodawca zwykle jest bezradny i musi zdać się na poziom wiedzy oceniających w obszarze pozyskiwania reprezentatywnych danych. Niestety, dość często oceniający nie uwzględniają obiektywnych uwarunkowań i odejmując punkty, wskazują w karcie oceny merytorycznej, że np. wnioskodawca powinien sam zgromadzić potrzebne dane statystyczne, tzn. przeprowadzić badania na reprezentatywnej próbie (!). Biorąc pod uwagę olbrzymie zainteresowanie pozyskiwaniem środków, prawdopodobnie łatwo można byłoby obronić tezę, że przy obecnym systemie wyboru projektów szanse pozyskania dofinansowania przez daną aplikację są zależne od poziomu znajomości statystyki przez osoby ją oceniające w ramach oceny merytorycznej.

Ad 3. Wybór projektów realizowany jest zgodnie z opracowanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach PO Kapitał Ludzki* [2011]. Dokument ten szczegółowo opisuje przyjęte procedury na poszczególnych etapach oceny wniosków aplikacyjnych oraz procedury w ramach postępowania odwoławczego. Standaryzuje również dokumentację operacyjną wykorzystywaną w procesie wyboru projektów. Co do zasady zawartość opracowania należy ocenić wysoko, wprowadzenie jednolitego standardu wyboru wniosków w całym Programie to niewątpliwie posunięcie we właściwym kierunku. Zagrożenia leżą natomiast w przyjętych procedurach wykonawczych (np. kwestie niezależności opinii ekspertów wobec wymogów ustalania tzw. wspólnego stanowiska oceniających).

Kolejną kwestią jest skład komisji oceny projektów. Konieczność podpisywania oświadczenia o bezstronności oceny powoduje, że często ze składu KOP musi być wyeliminowana większość uprawnionych do oceny ekspertów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w ocenie nie mogą bowiem uczestniczyć osoby, które w ostatnich trzech latach pracowały na rzecz któregośkolwiek podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie w danym konkursie⁹. Jest to szczególnie widoczne w priorytecie

⁹ Jest to wynikiem niejako założenia *ex ante* o nieuczciwości każdego potencjalnego oceniającego, który wcześniej miał kontakt z którymkolwiek z wnioskodawców niezależnie od tego, czy kontakt ten

IV *Szkolnictwo wyższe i nauka*, gdzie specyfika realizowanych projektów wymusza konieczność bardzo dobrej merytorycznej znajomości funkcjonowania uczelni. W gronie ekspertów uprawnionych do oceny większość stanowią więc pracownicy szkół wyższych, którzy zwykle nie mogą podpisać oświadczenia o bezstronności. W konsekwencji w posiedzeniu KOP biorą udział głównie osoby znające bardziej procedury wyboru projektu aniżeli funkcjonowanie uczelni. Uwagi zgłaszane w kartach oceny merytorycznej często są więc odzwierciedleniem zgodności zapisów wniosku z obowiązującą *Instrukcją* jego wypełniania niż merytorycznej oceny pomysłu i idei projektu.

Sprawą, która również rzutuje na jakość wybieranych do finansowania projektów, jest praktyczna realizacja procedury odwoławczej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wnioskodawcy przysługuje prawo skorzystania z procedury odwoławczej na każdym etapie oceny wniosku. Procedura odwoławcza jest trzystopniowa, w pierwszej kolejności wnioskodawca może wnieść protest od wyników oceny do Instytucji Organizującej Konkurs. W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia odwołania do instytucji wyższego szczebla¹⁰. W przypadku negatywnego rozpatrzenia odwołania wnioskodawcy przysługuje etap sądowy procedury odwoławczej, czyli prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zapisy odnośnie do procedury odwoławczej są jasne i jednoznaczne, jednak ich realizacja budzi wątpliwości. Przede wszystkim na kolejnych etapach procedury coraz mniejsze szanse mają argumenty merytoryczne wnioskodawcy wskazujące na popełnione na etapie oceny nieprawidłowości. W zasadzie tylko w proteście można się do tego w pełni odnieść. Odwołanie dotyczy zwykle formalnych uchybień popełnionych w rozpatrzeniu protestu, natomiast etap sądowy sprawdza wyłącznie formalną poprawność procedur. A złożenie protestu do tej samej instytucji, która oceniała projekt, często traktowane jest nie jako zgłaszanie nieprawidłowości na etapie oceny, lecz atak na członków KOP. W konsekwencji wiele protestów zostaje odrzuconych. W uzasadnieniu odrzucenia wnioskodawca rzadko znajduje odpowiedź na zgłaszane przez siebie zarzuty. Częściej uzasadnienie stanowi niejako przedłużenie procedury oceny, czyli zamiast odpowiedzi na zarzuty prezentowane są argumenty mające uzasadnić poprawność dokonanej oceny. Często również instytucja organizująca konkurs posługuje się bardzo obszernymi cytacjami z różnorodnej dokumentacji, mniej lub bardziej związanej z zakresem protestu.

3. Zakończenie

Podsumowując rozważania dotyczące funkcjonowania obowiązujących procedur aplikacyjnych, stwierdzić należy, że często obserwowane sprzeczności między

dotyczył problematyki projektu. Warto podkreślić, że np. eksperci oceniający projekty badawcze w ramach innych funduszy zewnętrznych takiego oświadczenia nie podpisują.

¹⁰ Do 2009 r. włącznie rozpatrywaniem odwołań zajmowała się Instytucja Zarządzająca, czyli Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

wymaganiami a tym, co rzeczywiście można zrealizować, nie gwarantują wyboru najlepszych projektów. Są to zwykle projekty najpoprawniejsze technicznie, a więc takie, w których wnioskodawcom udało się najlepiej dostosować do wymagań stawianych przez KOP. Zwiększające się z roku na rok wymagania co do zawartości wniosku aplikacyjnego, przy jednoczesnym istniejącym ograniczeniu objętości wniosku, powodują dużą uznaniowość oceny i uzależnienie jej od zdrowego rozsądku oceniającego. Tym, co niewątpliwie uzdrowiłoby sytuację w obszarze procedury aplikacyjnej, jest zwiększenie roli naukowców, zwłaszcza z zakresu zarządzania, w tworzeniu rozwiązań obowiązujących na lata 2014–2020. Pozostawienie obecnych standardów, tj. olbrzymich oczekiwań co do zawartości wniosku przy braku możliwości sprostania wyzwaniom, spowoduje powolne odejście dobrych wnioskodawców i w konsekwencji realizację coraz słabszych projektów. Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń w zakresie aplikowania o środki zewnętrzne na realizację projektów „miękkich”¹¹ zmiany procedury aplikacyjnej powinny dotyczyć przede wszystkim:

- zwiększenia znaczenia merytorycznej idei projektu zarówno poprzez zwiększenie dostępnego limitu znaków w części opisowej wniosku, jak i zwiększenie limitu punktowego dla tego obszaru;
- powiązania składanych aplikacji z dostępnym potencjałem kadrowym i finansowym wnioskodawcy, np. poprzez konieczność zamieszczenia we wniosku kadry realizującej projekt czy uwzględnienia w kryteriach finansowych wszystkich wniosków składanych przez dany podmiot (wylimiuje to możliwość wielokrotnego składania „bliźniaczych” wniosków do różnych instytucji);
- urealnienia wymogów technicznych wobec składanych aplikacji, np. w zakresie szczególności planowanych działań (m.in. wyeliminowanie konieczności umieszczania we wniosku konkretnych zapisów dotyczących procedury rekrutacyjnej lub działań upowszechniających) czy powoływania się na dane statystyczne dla obszarów realizacji projektu (dostosowanie do istniejącego systemu statystyki państwowej);
- udziału w procedurze wyboru wniosków wyłącznie osób o dużym doświadczeniu merytorycznym w obszarze, którego aplikacja dotyczy (dotychczasowy system wyboru ekspertów sprawdza głównie znajomość technicznych aspektów procedury wyboru, w obszarze merytorycznym wymagane jest jedynie roczne doświadczenie).

Zmiany procedury aplikacyjnej wydają się tym ważniejsze, że nadal obserwowana wśród Polaków niechęć do korzystania z różnych form doksztalcenia może w dłuższej perspektywie być poważną barierą rozwojową kraju. Być może lepsze

¹¹ Przez projekty „miękkie” rozumie się przedsięwzięcia, których celem jest inwestowanie w podnoszenie kompetencji osób na rynku pracy, np. w ramach programów edukacyjnych Unii Europejskiej (program *Uczenia się przez całe życie*, program *Erasmus+*), czy wybrane projekty badawcze w obszarze nauk społecznych (finansowane ze środków krajowych, np. w ramach NCN, czy ze środków międzynarodowych w ramach programu *Horyzont 2020*).

procedury aplikacyjne pozwoliłyby na uzyskanie lepszych wyników i zwiększyłyby motywację wielu osób do działania. To z kolei pozwoliłoby na wprowadzenie w praktyce założeń nowego paradygmatu zarządzania.

Literatura

- Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Armstrong M., 2010, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dokumentacja konkursowa do poddziałania 4.1.1 POKL, Ministerstwo Nauki Szkolnictwa Wyższego*, 2009, Warszawa.
- Dokumentacje konkursowe dla priorytetu VIII w województwie dolnośląskim w latach 2009-2010*, www.pokl.dwup.pl.
- Grudzewski W., Hejduk K., 2011, *Przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów zarządzania*, Master of Business Administration, no. 1, s. 95-111.
- Instrukcja do wniosku o dofinansowanie w ramach POKL*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Instrukcja do wniosku o dofinansowanie w ramach POKL*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Mazurkiewicz A., 2011, *Paradygmaty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie: wybrane aspekty*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, z. 19, s. 408-418.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Senge P., 2012, *Piąta dyscyplina, teoria i praktyka organizacji uczących się*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Kapitał Ludzki za I półrocze 2013*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach PO Kapitał Ludzki*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.