

ZAŁĄCZNIK 3. OCENA POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO W KONTEKŚCIE MOŻLIWOŚCI ABSORPCJI DODATKOWYCH ŚRODKÓW W II OSI PRIORYTETOWEJ POIiŚ 2014-2020

W analizie potencjału instytucjonalnego w kontekście możliwości absorpcji dodatkowych środków w II osi priorytetowej POIiŚ skupiono się przede wszystkim na **potencjale Instytucji Wdrażających**, ze względu na ich kluczową rolę w obsłudze naborów i rozliczania projektów.

Instytucja wdrażająca zdecydowaną większość działań w II osi priorytetowej POIiŚ - **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, posiada bogate, wieloletnie doświadczenie w obsłudze środków pomocowych, sięgające jeszcze okresu przedakcesyjnego. Z kolei **Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych** od 10 lat specjalizuje się we wdrażaniu projektów z zakresu szeroko pojętej ochrony przyrody, w zdecydowanej mierze nieinwestycyjnych - aktualnie odpowiedzialne jest za wdrażanie projektów typu 2.4.1 a i 2.4.2 a w działaniu 2.4 POIiŚ. Zasadniczo przygotowanie merytoryczne pracowników obu instytucji nie budzi wątpliwości i zostało wysoko ocenione również przez beneficjentów¹.

Na etapie naborów instytucje zdecydowały o zastosowaniu odmiennych rozwiązań - NFOŚiGW zastosował standardowy generator wniosków o dofinansowanie (GWD), natomiast CKPŚ w miejsce generatora wykorzystywał odpowiednio przygotowane formatki Excel i Word (np. w miejsce studium wykonalności – formatka planu realizacji przedsięwzięcia jako załącznika do wniosku o dofinansowanie), lepiej przystosowane do specyfiki obsługiwanych projektów „miękkich”. **Oba rozwiązania, choć odmiennie, okazały się skuteczne i odpowiednie dla specyfiki i zakresu obsługiwanych działań**, w tym dla stosunkowo niewielkiej liczby ograniczonych tematycznie wniosków w działaniu 2.4 (CKPŚ), a także dla dużej liczby równoległe ogłaszanych przez różne komórki organizacyjne naborów w działaniach 2.1-2.5 (NFOŚiGW). W przypadku NFOŚiGW problem stanowiła jednak niestabilność generatora wniosków, szczególnie w sytuacji jednoczesnej pracy w systemie wielu użytkowników. Powodowało to wydłużenie czasu przygotowania wniosków po stronie wnioskodawców oraz ich obsługi po stronie instytucji wdrażającej. Celem poprawy jakości i tempa pracy w generatorze, pożądane byłoby bieżące rozbudowywanie systemu o nowe funkcjonalności i jego doskonalenie techniczne, w miarę zgłoszeń pojawiających się ze strony użytkowników.

Na etapie rozliczania projektów problemem wspólnym dla obu instytucji, rzutującym w sposób istotny na komfort pracy oraz – co istotniejsze - jej wydajność, zarówno po stronie beneficjentów, jak i instytucji wdrażających, jest **niedoskonałość systemu SL 2014**. Uwagi pod adresem systemu były zgłaszane w toku badania przez wszystkich jego uczestników, w tym przedstawicieli instytucji POIiŚ różnych szczebli.

¹ Wyniki ankiety przeprowadzonej w toku badania ewaluacyjnego pn. *Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach II osi priorytetowej „ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu” programu operacyjnego infrastruktura i środowisko 2014-2020*; Fundeko Korbel, Krok-Baściuk sp. j. na zlecenie Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2017

W żadnej z instytucji wdrażających projekty w II osi priorytetowej POIiŚ **nie zastosowano systemu wspomagającego proces oceny**. Jediną funkcjonalnością, która ułatwiała ocenę wniosków w GWD, wykorzystywaną przez NFOŚiGW, była **możliwość jednoczesnego dostępu do dokumentacji wnioskowej przez kilku ekspertów oceniających wnioski**, co pozwalało na skrócenie czasu oceny.

Abstrahując od opisanych powyżej kwestii natury technicznej, analiza możliwości absorpcji dodatkowych środków musi uwzględniać **dotychczasowe doświadczenia instytucji** we wdrażaniu projektów w poszczególnych działaniach.

Działanie 2.1

W **działaniu 2.1** dominował pozakonkursowy tryb wyboru projektów. Wszystkie projekty wpisane do WPZ zostały zakontraktowane i trwa ich realizacja. Z uwagi na duże zróżnicowanie tematyczne działania (11 typów projektów) i specyfikę projektów (zwykle duże, kompleksowe przedsięwzięcia, realizowane przez podmioty czy instytucje państwowe wiodące w danej dziedzinie), **poziom zaangażowania pracowników instytucji wdrażającej w monitorowanie ich realizacji należy ocenić jako wysoki**. Ewentualne niepowodzenie któregoś z projektów rzutować będzie bowiem w sposób istotny na możliwość osiągnięcia założonych wskaźników na poziomie całej osi priorytetowej.

Pomimo tego, analizy prowadzone w ramach badania oraz informacje pozyskane w trakcie wywiadów z przedstawicielami IW (NFOŚiGW) wskazują, że **istnieje potencjał kadrowy, który umożliwiłby obsługę ewentualnych dodatkowych środków**. Przyczyniły się do tego zmiany w obowiązującym prawodawstwie w obszarze gospodarki wodnej, a konkretnie zapisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566), doprecyzowującej zasady finansowania gospodarki wodnej, w efekcie których właściwy departament merytoryczny NFOŚiGW nie zajmuje się już obsługą finansowania krajowego w takim wymiarze, jak przed zmianą ustawy, koncentrując się na środkach zewnętrznych.

Zgodnie z informacjami przekazanymi w toku badania przez IZ POIiŚ, planowana jest realokacja pewnej kwoty środków na CT 5. *Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem*, kosztem CT 6. *Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami*. Czynnikiem ryzyka jest jednak upływ czasu – przygotowanie nowych projektów z uwzględnieniem procedury przewidzianej dla trybu pozakonkursowego, a następnie skuteczna ich realizacja w okresie wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020, z każdym miesiącem stają się coraz mniej prawdopodobne. Mając to na uwadze wydaje się, że najbardziej skutecznym sposobem zagospodarowania dodatkowej alokacji na działanie, optymalizującym jednocześnie wykorzystanie potencjału kadrowego (zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjentów) byłoby rozszerzenie zakresów realizowanych już projektów pozakonkursowych. Jako przykład skutecznej realizacji tego typu rozszerzenia podać można projekt realizowany przez PGL LP pn. "Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – zapobieganie, przeciwdziałanie oraz ograniczanie skutków zagrożeń związanych z pożarami lasów", w którym

wykorzystanie dodatkowych środków postępuje bez opóźnień, jakich można byłoby się spodziewać w przypadku konieczności przeprowadzenia pełnej procedury zgłoszenia do WPZ, opracowania wniosku, oceny i kontraktacji dla odrębnego projektu. Informacje o możliwości absorpcji dodatkowych środków w ramach rozszerzenia realizowanego obecnie projektu płyną także ze strony KGP SP. **Potencjał instytucjonalny potrzebny do obsługi ewentualnych dodatkowych środków w poddziałaniu 2.1.5, należy ocenić jako wystarczający.**

Działanie 2.2.

W działaniu 2.2 ogłoszono dotychczas 6 naborów konkursowych, przy czym w większości były one rozstrzygane etapowo. W piątym naborze, ogłoszonym 31.10.2017 r., pierwsze rozstrzygnięcia miały miejsce dopiero rok później tj. 19.10.2018 r., a dopiero 18.01.2019 r. opublikowano czwartą część listy projektów wybranych do dofinansowania. **Opóźnienia** wynikały nie tyle z nadmiernej liczby wniosków, co raczej z **kwestii proceduralnych i wydłużenia czasu oceny, szczególnie w obszarze pomocy publicznej** (zagadnienie rekompensat). Należy przy tym zauważyć, że etap oceny aspektów dotyczących pomocy publicznej stanowi „wąskie gardło” wielu naborów prowadzonych przez NFOŚiGW- nie tylko z uwagi na istotność i trudność materii, ale przede wszystkim ze względu na zdecydowanie zbyt niski poziom zatrudnienia w zespole odpowiedzialnym za te kwestie, w odniesieniu do liczby obsługiwanych projektów. **Odnotowane problemy z przedłużaniem etapów oceny i kontraktacji środków** w naborach dotychczas przeprowadzonych w działaniu 2.2., w powiązaniu z koniecznością bieżącej obsługi umów, wskazują na **potrzebę wzmocnienia zasobów kadrowych w przypadku przyznania dodatkowych środków powyżej alokacji podstawowej przypisanej aktualnie do działania 2.2.** Bez istotnego wzmocnienia zespół może nie podołać nowym zadaniom, szczególnie wobec równoległej obsługi działania 2.5.

Działanie 2.3

W działaniu 2.3 przeprowadzono dotychczas 3 konkursowe nabory wniosków, z których ostatni został rozstrzygnięty w styczniu 2019 r. Liczba projektów typu 2.3.1, rekomendowanych do dofinansowania w pierwszym konkursie wyniosła 94, w drugim 100, a w trzecim - aż 141 projektów, ponadto wybrano do dofinansowania także 24 projekty typu 2. **Z powodu tak dużej liczby wniosków, przedłużały się procesy oceny** - przykładowo, I nabór zamknięto 30 października 2015 r., a lista projektów wybranych do dofinansowania została ogłoszona dopiero w grudniu 2017 r.

Obsługa podpisanych umów na chwilę obecną praktycznie wyczerpuje potencjał kadrowy departamentu NFOŚiGW odpowiedzialnego za wdrażanie działania 2.3. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku badania, istotnym problemem związanym z obsługą już podpisanych umów, generującym znaczne obciążenia zasobów kadrowych, jest obszar zamówień publicznych i wynikająca z zasad obowiązujących w POIiŚ konieczność weryfikacji nie tylko stanu początkowego, ale również wszystkich zmian dokonywanych w kontraktach (aneksów). W tym przypadku wąskie gardło stanowi komórka NFOŚiGW właściwa do kontroli zamówień publicznych, obsługująca liczne i realizowane równoległe nabory.

Podsumowując można stwierdzić, że z punktu widzenia potencjału instytucjonalnego, który na obecnym etapie należy ocenić jako zagospodarowany, najkorzystniejszą opcją byłoby wykorzystanie ewentualnych dodatkowych środków na rozszerzenie zakresów realizowanych projektów, ewentualnie wyłonienie nowych projektów w trybie pozakonkursowym. **W przypadku podjęcia decyzji o realokacji dodatkowych środków i organizacji kolejnego naboru konkursowego w działaniu 2.3, niezbędne będzie odpowiednie zwiększenie poziomu zatrudnienia.**

Działanie 2.4 - NFOŚiGW

Istniejące rozdrobnienie typów projektów w działaniu 2.4 pociągnęło za sobą konieczność przeprowadzenia szeregu naborów w stosunkowo krótkich odstępach czasu. Oprócz obsługi projektów pozakonkursowych, ogłaszano nabory konkursowe dla poddziałań 2.4.3b, 2.4.4d, 2.4.5 oraz 2.4.6, co powodowało bardzo duże obciążenie zespołu i spiętrzenie prac, szczególnie zważywszy specyfikę projektów w zdecydowanej większości nieinwestycyjnych (rozdrobnione działania i wydatki). Z uwagi na ogromną liczbę projektów w stosunku do dostępnej alokacji oraz przedłużające się konkursy, jak również uwzględniając wspomnianą specyfikę projektów (i beneficjentów), wydaje się że przynajmniej **w odniesieniu do obszaru edukacji ekologicznej, potencjał administracyjny instytucji został już w pełni zagospodarowany** i w przypadku decyzji o przyznaniu ewentualnych dodatkowych środków, niezbędne będzie odpowiednie zwiększenie poziomu zatrudnienia.

Działanie 2.4 - CKPŚ

Analizy prowadzone w 2017 r. na potrzeby przywołanego wcześniej badania ewaluacyjnego² wskazały, że w przypadku CKPŚ, mimo występujących okresowo spiętrzeń zadań, co do zasady nie występują opóźnienia w procesie oceny wniosków o dofinansowanie, m.in. dzięki skorzystaniu z zatrudnienia ekspertów zewnętrznych na etapie oceny. Jakość współpracy z pracownikami CKPŚ i ich wiedza merytoryczna również zostały wysoko ocenione przez beneficjentów³. Należy mieć na uwadze, że w 2018 r. CKPŚ przeprowadziło kolejny, siódmy już nabór wniosków, w czasie którego w coraz większym stopniu nałożyły się prace związane z oceną i kontraktacją oraz obsługą już realizowanych projektów i umów. Tym niemniej, mając na uwadze fakt, że część realizowanych projektów zakończy się już w 2019 r., a sumaryczna liczba obsługiwanych przez CKPŚ umów jest znacząco niższa niż w perspektywie finansowej 2007-2013 (przy zbliżonym potencjale kadrowym), można wnioskować, iż **istnieje potencjał**

² Patrz przypis 1

³ 91% respondentów oceniło wysoko życzliwość i gotowość pomocy dla wnioskodawcy, 84% - dostępność dla wnioskodawcy pracowników IW w przypadku pytań lub wątpliwości dotyczących wymogów, 77% - szybkość działania pracowników Instytucji Wdrażającej w przypadku pytań, wątpliwości lub sytuacji problemowych, 74% spójność i przejrzystość pism zawierających uwagi/prośby o wyjaśnienie w procesie oceny

instytucjonalny umożliwiający sprawne zaabsorbowanie ewentualnych dodatkowych środków, w tym przeprowadzenie dodatkowych naborów konkursowych.

Działanie 2.5

W działaniu 2.5 przeprowadzono dotąd 5 naborów konkursowych, przy czym dwa ostatnie nabory nie zostały jeszcze finalnie rozstrzygnięte. Zainteresowanie konkursami było ogromne, a kwota wnioskowanego dofinansowania w kolejnych naborach zdecydowanie przewyższała dostępne alokacje. Z uwagi na duże obciążenie związane z prowadzeniem naborów i występujące opóźnienia w ich rozstrzygnięciu, a także z uwagi na fakt, że działania 2.2 oraz 2.5 są obsługiwane przez tę samą wiodącą komórkę organizacyjną w przypadku podjęcia decyzji o realokacji dodatkowych środków i organizacji kolejnego naboru konkursowego w działaniu 2.5 (co hipotetycznie jest możliwe, jednak jest mało prawdopodobne), niezbędne byłoby odpowiednie wzmocnienie kadrowe zespołu obsługującego projekty, w szczególności na etapie oceny wniosków. Bardziej optymalnym rozwiązaniem **byłoby zakontraktowanie dodatkowych środków na projekty z list rezerwowych** - charakter projektów umożliwia ich stosunkowo szybką aktualizację i skuteczne wdrożenie do czasu zakończenia okresu wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020.

REKOMENDACJE

- *Wskazane jest dążenie do **poprawy niezawodności systemu SL2014**, w tym poprawy bezpieczeństwa i komfortu jego użytkowania, co wydatnie skróci czas poświęcany przez pracowników instytucji wdrażających na obsługę projektów i pozwoli zmniejszyć poziom frustracji spowodowany komplikacjami natury technicznej. Ponadto należy dążyć do **bieżącej rozbudowy/niezbędnych modyfikacji systemu**, co umożliwi jego reagowanie na potrzeby pojawiające się w toku realizacji i rozliczania projektów. Przyczyni się to do zwiększenia efektywności wdrażania oraz poprawy jakości danych gromadzonych w systemie na potrzeby monitorowania i raportowania postępów II i pozostałych osi priorytetowych POIIS 2014-2020.*
- *Wskazane byłoby **wzmocnienie potencjału kadrowego w tych komórkach organizacyjnych IW (NFOŚiGW)**, które równoległe obsługują nabory wniosków (tu głównie pomoc publiczna) oraz zawarte już umowy (przede wszystkim obszar zamówień publicznych i kontrola rozliczeń). Z uwagi na wąską specjalizację oraz istotność weryfikowanych zagadnień, stanowią one niezmiennie punkt krytyczny naborów, a następnie certyfikacji środków nie tylko dla projektów II osi priorytetowej, ale również innych działań wdrażanych przez NFOŚiGW.⁴*

⁴ Analogiczne wnioski wynikają z badania ewaluacyjnego pn.; *Ocena postępu rzeczowego I i VII osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania*, Fundeko Korbel, Krok-Baściuk sp. j. na zlecenie Ministerstwa Energii, Warszawa 2018

- Do rozważenia pozostaje także **możliwość posiłkowania się przez NFOŚiGW ekspertami zewnętrznymi na etapie oceny wniosków** (wzorem innych IW, np. CKPŚ). Ekspertem oceniającym może zostać tylko osoba, która znajduje się w oficjalnym wykazie kandydatów na ekspertów⁵, istniejąca lista może jednak podlegać rozszerzeniu i aktualizacji. **Wsparcie zewnętrzne może również potencjalnie usprawnić proces weryfikacji zamówień publicznych na etapie wdrażania projektów** - środki przeznaczone na ten cel mogą stanowić wydatek kwalifikowalny w ramach pomocy technicznej POIiŚ.

⁵ Aktualny wykaz kandydatów na ekspertów: <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/institucje/eksperci/>