



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



„Ocena komplementarności projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz projektów realizowanych w województwie pomorskim w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Rybackiej”

RAPORT KOŃCOWY

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c



Autorzy:

Tomasz Kupiec
Izabela Grabowska
Katarzyna Seferyńska
Paweł Kościelecki

Warszawa, lipiec 2014



Spis treści

STRESZCZENIE	4
I. WPROWADZENIE	8
1. KOMPLEMENTARNOŚĆ UJĘCIE TEORETYCZNE	8
2. UZASADNIENIE I KONTEKST BADANIA	13
3. CELE, ZAKRES I METODYKA BADANIA	14
II. KOMPLEMENTARNOŚĆ WEWNĘTRZNA RPO WP	16
1. SKALA ZJAWISKA KOMPLEMENTARNOŚCI POMIĘDZY PROJEKTAMI RPO	16
2. KOMPLEMENTARNOŚĆ WEWNĘTRZNA RPO W PRZEKROJU PROBLEMOWYM	22
3. KOMPLEMENTARNOŚĆ WEWNĘTRZNA RPO W PRZEKROJU TERYTORIALNYM	30
4. DODATKOWE EFEKTY KOMPLEMENTARNOŚCI WEWNĘTRZNEJ RPO	34
5. MECHANIZMY WEWNĘTRZNEJ KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA RPO	36
III. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP Z KOMPONENTEM REGIONALNYM POKL	40
1. SKALA ZJAWISKA KOMPLEMENTARNOŚCI POMIĘDZY PROJEKTAMI RPO I POKL	40
2. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO I POKL W PRZEKROJU PROBLEMOWYM	47
3. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO I POKL W PRZEKROJU TERYTORIALNYM	52
4. DODATKOWE EFEKTY KOMPLEMENTARNOŚCI RPO I POKL	54
5. MECHANIZMY KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA RPO Z POKL	57
IV. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP Z WYBRANYMI DZIAŁANIAMI PROW I PORYBY	69
1. SKALA ZJAWISKA KOMPLEMENTARNOŚCI POMIĘDZY PROJEKTAMI RPO ORAZ PROW I PORYBY	69
2. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO Z PROW / PORYBY W PRZEKROJU TERYTORIALNYM	79
3. DODATKOWE EFEKTY KOMPLEMENTARNOŚCI RPO Z PROW I PORYBY	84
4. MECHANIZMY KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA RPO Z PROW / PORYBY	86
V. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP Z POIŚ I POIG	89
1. SKALA ZJAWISKA KOMPLEMENTARNOŚCI POMIĘDZY PROJEKTAMI RPO ORAZ POIŚ I POIG	89
2. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO Z POIŚ I POIG W PRZEKROJU PROBLEMOWYM	91
3. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO Z POIŚ I POIG W PRZEKROJU TERYTORIALNYM	94
4. DODATKOWE EFEKTY KOMPLEMENTARNOŚCI RPO Z POIŚ I POIG	95
5. MECHANIZMY KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA RPO Z POIŚ I POIG	97
VI. PROPOZYCJE MECHANIZMÓW ZAPEWNIANIA KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA	99
1. PRZEGLĄD MECHANIZMÓW KOMPLEMENTARNOŚCI STOSOWANYCH W KRAJU I ZAGRANICĄ	99
2. MECHANIZMY ZAPEWNIENIA KOMPLEMENTARNOŚCI W RAMACH RPO 2014-2020	107
TABELA REKOMENDACJI	111
SPIS RYCIN I TABEL	125
BIBLIOGRAFIA	126
ZAŁĄCZNIKI	131



AKRONIMY

DPS	Dom Pomocy Społecznej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FS	Fundusz Spójności
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KJE	Krajowa Jednostka Ewaluacyjna
KM	Komitet Monitorujący
KSI	Krajowy System Informatyczny
LGD	Lokalne Grupy Działania
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OMT	Obszar Metropolitalny Trójmiasta
OSI	Obszar Strategicznej Interwencji
PKM	Podkomitet Monitorujący
PO	Program Operacyjny
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POKL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PORYBY	Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SRWP	Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego
UE	Unia Europejska
URPO	Uszczegółowienie RPO
WPR	Wspólna Polityka Rolna



STRESZCZENIE

1. Cel, zakres i metodyka badania

Celem niniejszego badania była ocena mechanizmów koordynacji i komplementarności wsparcia Polityki Spójności i WPR na terenie województwa pomorskiego oraz wypracowanie optymalnych mechanizmów koordynacji i komplementarności na lata 2014-2020.

Zakres przedmiotowy badania obejmował projekty RPO, komponentu regionalnego POKL, realizowane w województwie projekty POIG i POIS oraz wdrażanych w województwie działań PROW i PO RYBY.

Metodyka objęła m.in.: analizę wniosków o dofinansowanie (RPO, POKL, PROW, PO RYBY, n=400); ITI z beneficjentami, n=100; IDI z przedstawicielami instytucji wdrażających programy w województwie, n=8; studia przypadków komplementarności, n=20.

2. Wyniki badania

Ocena komplementarności wewnętrznej pomiędzy Osiami Priorytetowymi realizowanymi w ramach RPO WP [rozdział II]

Poziom zidentyfikowanej komplementarności wewnętrznej RPO należy uznać za umiarkowany.

Spośród 202 analizowanych projektów RPO (dobranych ze względu na pozytywną ocenę kryterium komplementarności) niecałe 2/3 okazały się komplementarne względem innych projektów RPO. Najczęściej występującym rodzajem zależności jest **proste uzupełnianie się (niemalże 3 na 4 przypadki)**. Powiązania projektów wewnątrz RPO najczęściej mają charakter przedmiotowy, dotyczący zakresu rzeczowego projektów oraz przestrzenny, odnoszący się do przestrzennej lokalizacji projektów (po około 50% na każdy rodzaj).

Obszar **turystyka i dziedzictwo kulturowe wykazuje się stosunkowo dużą komplementarnością** wewnętrzną RPO. Kolejny duży obszar tematyczny tj. **energetyka i środowisko wykazuje się stosunkowo niskim poziomem komplementarności** wewnętrznej RPO, ale jeżeli już powiązanie projektów występuje, to siła zależności jest stosunkowo duża w porównaniu z innymi obszarami. Dotyczy to jednak dużych inwestycji z tego obszaru. Lokalne inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową charakteryzują się niezmiernie niskim poziomem komplementarności w ujęciu zarówno ilościowym, jak i jakościowym. W obszarze **innowacji oraz B+R i społeczeństwa informacyjnego ilościowa ocena komplementarności na tle innych obszarów wypada pozytywnie**, jednak powiązania między projektami polegają w dominującej części na uzupełnianiu się. Stosunkowo **najslabiej wypada ocena komplementarności w obszarze związanym z transportem oraz z infrastrukturą społeczną**. Niewielką komplementarnością względem innych projektów RPO wykazują się również projekty z obszaru rewitalizacji. Należy jednak zauważyć, że projekty te mają charakter kompleksowy i silne powiązania występują wewnątrz nich, pomiędzy poszczególnymi zadaniami, które choć składają się formalnie na jeden projekt, to w praktyce są odrębnymi przedsięwzięciami.

Większej liczbie projektów komplementarnych **w miastach niż na obszarach wiejskich** nie towarzyszy większa siła powiązań komplementarnych. Struktura komplementarności wewnętrznej RPO według obszarów tematycznych wskazuje na wciąż występujące **zapóźnienie**



obszarów wiejskich. Obszary o dużych potencjałach rozwojowych związanych z wysokim kapitałem ludzkim i społecznym charakteryzują się większą liczbą projektów komplementarnych oraz istotniejszą siłą ich powiązań.

Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL [rozdział III]

Natężenie zjawiska komplementarności pomiędzy RPO i POKL jest niewielkie. Przez pryzmat ocen kryteriów wyboru za komplementarne uznać można ok. 11% realizowanych projektów POKL. na podstawie pogłębionej analizy wniosków oszacowano, że **faktyczny udział projektów POKL komplementarnych względem RPO jest jeszcze dwukrotnie niższy – ok. 5%.**

Wśród zidentyfikowanych powiązań **dominują relatywnie mniej wartościowe „uzupełniania” projektów (ok. 41%) i „słabe warunkowania” (38%).** Tylko w co piątym przypadku realizacja projektu POKL faktycznie może warunkować osiągnięcie efektów projektu RPO (i/lub odwrotnie). Komplementarność POKL-RPO ma **prawie zawsze charakter podmiotowy** – z efektów projektów obu programów korzysta ta sama grupa odbiorców. Ponadto w ponad połowie przypadków możemy mówić o powiązaniu przedmiotowym – uzupełnianiu się produktów projektów.

W wymiarze problemowym najbardziej wartościowe przejawy komplementarności występują w obszarze przedsiębiorczości. Potencjał tkwi również w powiązaniu projektów miękkich i twardych w obszarze aktywizacji społecznej. W obszarze edukacji najczęściej mają miejsce proste powiązania, które raczej nie generują dużych korzyści.

W wymiarze terytorialnym najwięcej wartościowych przykładów komplementarności, mogących prowadzić do istotnych dodatkowych efektów zidentyfikowano w OMT oraz na obszarach o wysokim kapitale społecznym i ludzkim.

Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz wskazanych działań PROW oraz PO Ryby [rozdział IV]

Komplementarność pomiędzy RPO a wybranymi działaniami PROW i PO RYBY jest zjawiskiem o niewielkim (RPO - PROW) oraz wręcz znikomym (RPO – PO RYBY) natężeniu. Świadczy o tym, po pierwsze, niewielki udział projektów, którym przypisano projekty powiązane wśród wszystkich poddanych analizie projektów RPO i PROW/PO RYBY. **Tylko dla 26,5% analizowanych projektów RPO i PROW oraz dla 7% badanych projektów RPO i PO RYBY zidentyfikowano projekty komplementarne¹.** Po drugie, **dominującym typem zidentyfikowanych powiązań jest „uzupełniane” oraz w niewielkim stopniu „warunkowanie słabe”,** co świadczy o tym, że komplementarność na linii RPO – PROW/PO RYBY cechują przede wszystkim słabe powiązania.

Zdecydowana większość zidentyfikowanych przypadków komplementarności ma charakter podmiotowy, czyli taki, w którym projekty mają wspólnych użytkowników. W kwestii kierunku zależności, również zdecydowana większość zidentyfikowanych powiązań ma charakter obustronny, tzn. projekty RPO i PROW/PO RYBY wzajemnie się uzupełniają.

¹ W próbie analizowanych projektów znalazły się zarówno projekty RPO dla których poszukiwano projektów komplementarnych w PROW i PO RYBY, jak i projekty PROW i PO RYBY dla których poszukiwano projektów komplementarnych w RPO. szczegóły doboru próby opisano w rozdziale IV.



W przypadku komplementarności pomiędzy RPO i PROW, **wymiarem terytorialnym** o największym skupieniu projektów powiązanych, jak również o największym natężeniu komplementarności są obszary o niedostatecznym dostępie do infrastruktury oraz o niskim kapitale społecznym.

W przypadku zjawiska komplementarności pomiędzy RPO a PO RYBY, wymiarem terytorialnym o największym skupieniu projektów powiązanych oraz o największym natężeniu komplementarności są obszary o wysokim potencjale przyrodniczym.

Ocena komplementarności zewnętrznej RPO WP z POIŚ i POIG [rozdział V]

Komplementarność RPO z POIG i POIŚ w ujęciu ilościowym jest niewielka, jednak przyczyn tego faktu należy upatrywać m. in. w wielkości realizowanych projektów i tym samym rzadszym ich występowaniu oraz koncentracji na obszarach miejskich (szczególnie na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta). Analiza typu związku prowadzi do konstatacji o **stosunkowo małej sile związku projektów RPO z POIŚ i POIG**, polegającego głównie na wzajemnym uzupełnianiu się. Zidentyfikowana komplementarność ma w większości **charakter przedmiotowy**. Dla komplementarności RPO-POIŚ znaczenie ma także przestrzenne uzupełnianie się projektów.

Pogłębiona analiza komplementarności RPO-POIG/POIŚ **w ujęciu problemowym wskazuje na jej niewielki zakres i siłę, szczególnie w ramach POIŚ**. Jednak stosunkowo ograniczona liczba projektów POIŚ mogła spowodować, że w dobranej próbie projektów RPO nie znalazły się niektóre powiązane silnie z tymi inwestycjami. W przypadku POIG największe natężenie komplementarności w ujęciu ilościowym występuje w obszarze innowacji, jednak polega ono w przeważającej części na prostym uzupełnianiu się projektów.

Analiza w ujęciu terytorialnym wskazuje na **koncentrację projektów komplementarnych RPO z POIG i POIŚ w miastach**, szczególnie na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta i brak powiązań na obszarach wiejskich, co wynika jednak w dużej mierze ze wspomnianego już faktu koncentracji realizacji projektów POIŚ i POIG w OMT. Stosunkowo **znaczącą liczbę projektów komplementarnych POIG i POIŚ zidentyfikowano na obszarach o wysokim potencjale kapitału społecznego i ludzkiego**. Na obszarach o złej dostępności transportowej i niedostatecznej infrastrukturze (głównie obszary wiejskie), a także o wysokim potencjale przyrodniczym właściwie nie zaobserwowano komplementarności RPO z POIG i POIŚ, co również jest pokłosiem niewielkiej liczby projektów z programów krajowych na tych obszarach.

Ocena mechanizmów zapewniających komplementarność przyjętych w RPO WP i POKL [rozdziały II.5, III.5, IV.4, V.5]

Podstawowym narzędziem zapewniania komplementarności pomiędzy projektami RPO i pozostałych badanych programów jest strategiczne kryterium wyboru projektów wykorzystywane w RPO. **Kryterium RPO wykazało się niską skutecznością w selekcji projektów komplementarnych RPO i POIG/POIŚ oraz zupełnie nie spełniło swojej roli w odniesieniu do projektów POKL i PROW/PO RYBY**. Nieskuteczność kryterium w przypadku RPO i POIG/POIŚ ujawnia się tak w wymiarze ilościowym, jak i przede wszystkim jakościowym – **kryterium nie zapewnia silnych powiązań komplementarnych**. Podstawowe przyczyny nieskuteczności



kryterium to zbyt ogólna treść, niewskazująca pożądanych kierunków komplementarności oraz koncentracja na projektach już (z)realizowanych.

W przypadku zależności RPO-POKL podstawową rolę w zapewnianiu komplementarności spełniać miały kryteria strategiczne i dostępu w POKL. Wyznacznikiem nieskuteczności kryteriów jest brak zainteresowania nimi ze strony beneficjentów. **Jedynie w przypadku 11% wybranych projektów kryteria zostały spełnione.**

Zarówno kryteria RPO jak i POKL nie uruchamiają większości pożądanych w kontekście komplementarności mechanizmów: dostosowania przedmiotu projektów, nawiązywania współpracy w procesie realizacji, generowania nowych projektów.

Mechanizmy koordynacji wsparcia i zapewnienia komplementarności wewnętrznej w ramach RPO WP 2014-2020 oraz zewnętrznej z innymi programami Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i innymi źródłami finansowania publicznego [rozdział IV]

Niezadowolające wyniki oceny komplementarności są podstawą propozycji by odejść od narzędzi komplementarności opartych na kryteriach oceny, ograniczyć tradycyjne nabory konkursowe i podjąć szereg działań na rzecz podejścia zintegrowanego:

- wymusić wpisywanie projektów w szerszą logikę działań publicznych,
- wykorzystać regionalne przedsięwzięcia strategiczne jako osi komplementarności na poziomie regionalnym,
- dofinansowywać przedsięwzięcia kompleksowe zamiast pojedynczych projektów,
- negocjować z wnioskodawcami w trakcie przygotowania i oceny projektów,
- wykorzystać opinie podmiotów w otoczeniu jako element przygotowania i oceny projektów,
- posługiwać się kryteriami dostępu (a nie punktowanymi) o bardziej precyzyjnej treści,
- wspierać efektywne partnerstwa i wspomagać zarządzanie nimi,
- planować i zachowywać odpowiednią sekwencję realizacji projektów,
- stymulować współpracę beneficjentów i monitorowanie efektów komplementarności,
- stworzyć modelowe przykłady komplementarności,
- wprowadzić narzędzia stymulowania komplementarności do systemów wyboru projektów programów WPR,
- utworzyć ogólnodostępną bazę projektów realizowanych w województwie, stanowiącą platformę poszukiwania projektów komplementarnych,
- zapewnić „przekrojowych” ekspertów w komisjach oceny projektów, oceniających kwestię komplementarności w danym obszarze problemowym we wszystkich regionalnych źródłach wsparcia (EFRR i EFS w RPO, programy WPR),
- określić lidera komplementarności na poziomie urzędu marszałkowskiego i wprowadzić stały monitoring komplementarności w trakcie realizacji RPO.



I. WPROWADZENIE

1. Komplementarność ujęcie teoretyczne

Pierwotnie pojęcie komplementarności wydaje się wywodzić z mikroekonomii gdzie funkcjonuje pojęcie dóbr komplementarnych stanowiących przeciwieństwo dóbr konkurencyjnych. W przypadku dóbr komplementarnych posiadanie jednego generuje popyt na drugie, gdyż posiadanie dobra drugiego jest nieodzownym warunkiem użytkowania pierwszego (bądź w znaczącym stopniu zwiększa możliwości użytkowania). W takim ujęciu możemy rozumieć komplementarność jako **stopień uzupełniania się**.

Na gruncie funduszy strukturalnych komplementarność rozumiana jest podobnie. NSRO wskazuje, że *programy operacyjne zostały skonstruowane tak, by wzajemnie uzupełniały podejmowane działania*. Równocześnie jednak pojawia się stwierdzenie *komplementarność wyklucza dublowanie się przedsięwzięć* (MRR 2007, s.97). To drugie stwierdzenie jest przejawem tendencji do łącznego traktowania zagadnień „dążenia do uzupełniania się projektów” oraz „unikania dublowania się projektów”. W konsekwencji pod hasłem komplementarności bardzo często w programach operacyjnych mamy do czynienia jedynie ze wskazaniem obszarów potencjalnego ryzyka finansowania tego samego projektu i wykluczaniem go. Z punktu widzenia celów niniejszego badania właściwe będzie przyjęcie jedynie węższego, pozytywnego rozumienia komplementarności, a dla aspektu negatywnego przyjąć za KK NSRO (2014) tym razem określenie z gruntu militarne – demarkacja.

Komplementarność = dążenie do uzupełniania projektów

Demarkacja = unikanie dublowania się projektów

Komplementarność w powyższym znaczeniu można szerzej zdefiniować jako (MRR 2008, s.3):

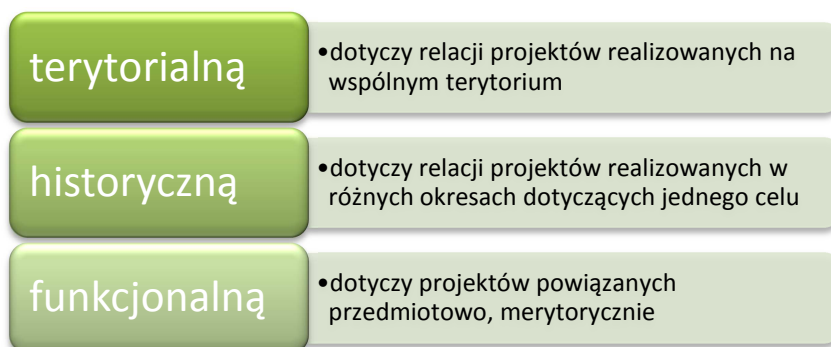
wzajemne uzupełnianie się świadomie podejmowanych działań poprzez skierowanie strumienia wsparcia na ich realizację dla efektywniejszego rozwiązania problemu bądź osiągnięcia założonego celu na poziomie lokalnym, regionalnym, ponadregionalnym lub krajowym

Bardziej syntetyczną definicję o walorach operacyjnych, tzn. możliwą do zastosowania w badaniu i monitorowaniu komplementarności na poziomie działań, wypracowano w ramach ewaluacji PORPW (EGO 2009, s.20):

Komplementarność to wzajemne uzupełnianie się lub dopełnianie typów projektów lub projektów

Jeżeli chodzi o klasyfikację rodzajów komplementarności to w literaturze spotkać można m.in. typologię wyróżniającą komplementarność: terytorialną, historyczną i funkcjonalną.

Rysunek 1 Typologia komplementarności



Źródło: PSDB (2010, s. 32)

Można kwestionować rozdzielną rolę poszczególnych kategorii i tym samym sens ich wyróżniania. Wydaje się bowiem, że ostatecznie zawsze konieczne jest powiązanie funkcjonalne a skupienie terytorialne jedynie jest szczególnym przypadkiem w którym się je osiąga, tak jak fakt, iż projekty komplementarne nie muszą być realizowane w tym samym czasie. Powyższe pozwala jednakże zwrócić uwagę na dwa ważne aspekty – **komplementarność bazuje na wspólnym celu** oraz **o komplementarności możemy mówić jedynie w przypadku projektów powiązanych**. Powiązanie może mieć charakter fizyczny (np. atrakcje turystyczne i baza noclegowo - gastronomiczna, ale połączona dogodnie komunikacyjnie) i wtedy sprzyjającym czynnikiem jest bliskość terytorialna, albo abstrakcyjny, wirtualny.

Stwierdzenie to wydaje się nawiązywać do konkluzji wspomnianego badania PORPW (EGO 2009, s.20), gdzie uznano, iż komplementarność można rozpatrywać analizując:

- lokalizację w przestrzeni (np. projekty drogowe będące odcinkami jednego większego korytarza transportowego) – komplementarność przestrzenna,
- zakres rzeczowy (np. projekty z zakresu rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej są uzupełniane przez projekty szkoleniowe z wykorzystania Internetu) – komplementarność przedmiotowa.



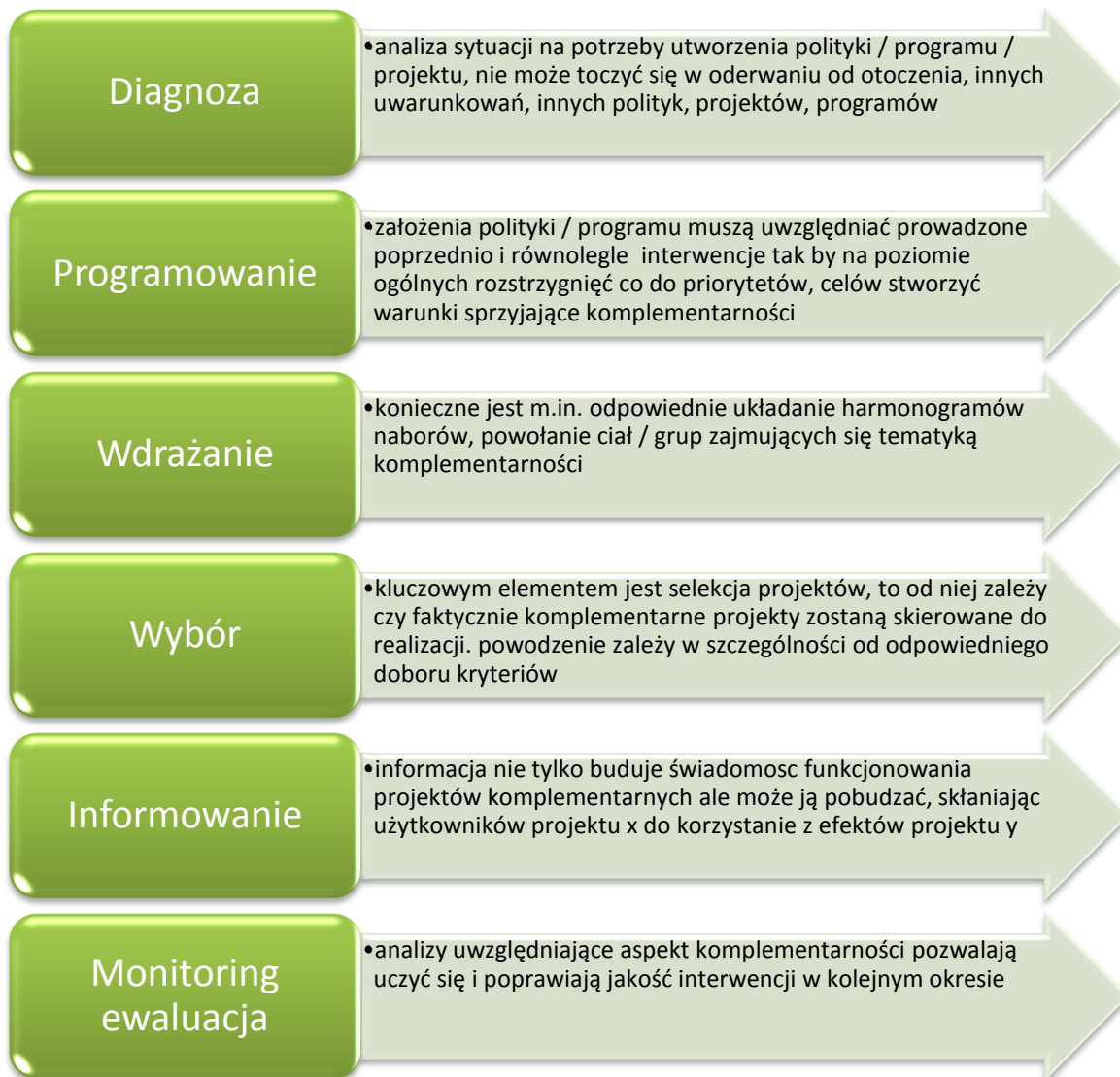
Komplementarność należy postrzegać w kontekście różnych szczebli zarządzania środkami unijnymi i tak możemy uznać iż występuje komplementarność²:

między okresami / w ramach jednego okresu
między politykami / w ramach jednej polityki
między funduszami / w ramach jednego funduszu
między programami / w ramach jednego programu
między priorytetami / w ramach jednego priorytetu
między działaniami / w ramach jednego działania
między projektami / w ramach projektu

Oczywiście powyższe kategorie nie są rozłączne i komplementarność międzyokresowa może iść w parze z międzyprogramową. Co jeszcze istotniejsze, trzeba mieć świadomość, że ostatecznie komplementarność zachodzi pomiędzy konkretnymi projektami, bo musi nastąpić synergia rzeczywistych efektów realizacji projektów. Powyższe zestawienie uzmysławia jednak fakt, że działania mające zapewnić ostatecznie komplementarność projektów muszą dotyczyć wszystkich szczebli i w związku z tym muszą być prowadzone na wielu etapach zarządzania funduszami strukturalnymi:

² Opracowanie własne

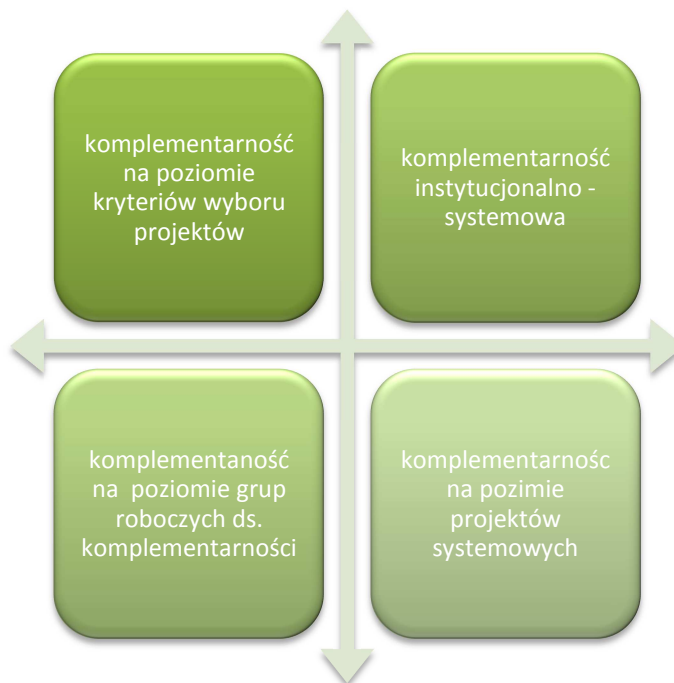
Rysunek 2 Typologia komplementarności ze względu na etap zarządzania programem



Źródło: Wojtowicz, Kupiec (2013, s.50).

Nieco inną klasyfikację komplementarności z punktu widzenia jej mechanizmów proponowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego:

Rysunek 3 Typologia poziomów komplementarności



Źródło: MRR (2008, s.9)

Wszystkie powyższe typologie nie mogą być traktowane jako konkurencyjne a raczej zapewniają spojrzenie na kwestię komplementarności z różnych punktów widzenia.

Ostatecznie w 2012r. na potrzeby realizacji NSRO pojęcie komplementarności „usankcjonowano prawnie”, tzn. uchwałą KK NSRO³ przyjęto definicję wypracowaną w ramach prac Grupy roboczej ds. koordynacji i komplementarności. Zgodnie z nią:

komplementarność polityk, strategii, programów, działań, projektów to ich dopełnianie się prowadzące do realizacji określonego celu.

Definicja ta ma bardzo ogólny charakter. Zgodne jest to z intencjami wypracowującego ją gremium bowiem w uzasadnieniu uchwały przyznano, że definicja miała przystawać zarówno do poziomu programów jak i projektów. Zaletą definicji jest więc jej uniwersalność, za ograniczenie można natomiast uznać brak „operacyjności”, możliwości faktycznego wykorzystania do pomiaru i oceny komplementarności na poziomie projektów.

³ Uchwała nr 64 Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia definicji „komplementarności”.



Dotychczas prowadzone przez wykonawcę badania pokazały, że korzystne z punktu widzenia analizy na poziomie projektów jest rozumienie komplementarności jako wzajemnego uzupełniania się lub dopełniania typów projektów lub projektów, uzupełnione o element synergii tzn. za godny promowania przejaw komplementarności uznać należy również wzajemne wzmacnianie, potęgowanie się efektów projektów realizujących podobny cel / funkcję.

Podejście takie wydaje się zgodne z preferencjami Zamawiającego, który w SOPZ zaznaczył, iż „za **projekty komplementarne** na potrzeby niniejszego badania (bez względu na obszar tematyczny, którego dotyczą) należy uznawać przede wszystkim takie, które:

- warunkują się nawzajem (realizacja jednego jest warunkiem koniecznym podjęcia realizacji drugiego),
- stanowią następujące po sobie etapy określonego programu lub działania, wzajemnie wzmacniają swoje rezultaty.

2. Uzasadnienie i kontekst badania

Z uwagi na potrzebę zintensyfikowania działań mających na celu przygotowanie się do nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020, konieczna jest analiza efektywności wykorzystania środków unijnych w latach 2007-2013. Przeprowadzenie stosownych ewaluacji w tym zakresie jest warunkiem niezbędnym dla odpowiedniego zaprogramowania wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020, który będzie programem dwufunduszowym (obejmującym wsparcie w ramach EFRR i EFS).

Interwencja środków unijnych w regionie pochodzi w szczególności z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO), dla którego Zarząd Województwa Pomorskiego (ZWP) pełni funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ), a także z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) i Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG). Integralne uzupełnienie tej interwencji miało również miejsce w komponentie regionalnym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), dla którego ZWP pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej oraz w wybranych działaniach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW) i Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 w województwie pomorskim (PO Ryby).

W związku z faktem, iż w okresie programowania 2014-2020 wzmocnione zostanie zintegrowane podejście do wykorzystania środków UE na danym obszarze, a co za tym idzie potrzeba ścisłej koordynacji i komplementarności wsparcia uruchamianego z różnych źródeł, konieczna jest ocena komplementarności wsparcia udzielonego na realizację projektów na terenie województwa pomorskiego w latach 2007-2013, w tym mechanizmów instytucjonalnych i wdrożeniowych w celu wypracowania optymalnych mechanizmów zapewniających koordynację i komplementarność w wydatkowaniu środków unijnych 2014-2020 w województwie.



3. Cele, zakres i metodyka badania

Celem niniejszego badania była ocena mechanizmów koordynacji i komplementarności wsparcia pochodzącego z Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na terenie województwa pomorskiego oraz wypracowanie optymalnych mechanizmów zapewniających koordynację i komplementarność w wydatkowaniu środków publicznych, w szczególności unijnych w latach 2014-2020 w województwie pomorskim.

Efektem badania są rekomendacje zorientowane na wypracowanie optymalnych mechanizmów zapewniających koordynację i komplementarność w wydatkowaniu środków publicznych, w szczególności unijnych w województwie w ramach RPO WP 2014-2020 oraz z krajowymi programami operacyjnymi.

Zakres przedmiotowy badania obejmował wybrane do dofinansowania na dzień 30 czerwca 2013 projekty w ramach RPO WP, komponentu regionalnego POKL, realizowane na obszarze województwa projekty POIG i POIS oraz wdrażanych w województwie działań PROW i PO RYBY. Zakres podmiotowy stanowili beneficjenci powyższych projektów oraz przedstawiciele urzędu marszałkowskiego reprezentujący instytucje zaangażowane w zarządzanie / wdrażanie powyższych programów.

Metodyka badania obejmowała m.in.:

- pogłębioną analizę wniosków o dofinansowanie z RPO, POKL, PROW, PO RYBY (n=400) i ich komplementarności względem innych projektów (analiza list projektów),
- indywidualne wywiady telefoniczne z beneficjentami projektów, n=100,
- indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji wdrażających programy w województwie pomorskim (n=8) i przedstawicielem MliR zajmującym się kwestią komplementarności wsparcia w ramach NSRO,
- systematyczny przegląd źródeł krajowych i zagranicznych na potrzeby analizy stosowanych mechanizmów komplementarności,
- przygotowanie studiów przypadku dobrych praktyk komplementarności projektów, n=20.

Badania pierwotne były realizowane w okresie marzec-maj 2014.

Logika badania zakładała w kolejności:

- a) dokonanie pomiaru skali zjawiska faktycznej komplementarności (na poziomie realizowanych projektów) wewnątrz RPO i pomiędzy RPO a innymi programami operacyjnymi, z uwzględnieniem zadanych wymiarów terytorialnych i problemowych,
- b) przeprowadzenie próby pomiaru dodatkowych efektów komplementarności (efekty synergii),
- c) powiązanie zidentyfikowanych przypadków komplementarności z funkcjonującymi narzędziami jej zapewniania i ocena skuteczności narzędzi komplementarności,



- d) dokonanie przeglądu mechanizmów stosowanych w innych interwencjach krajowych i zagranicznych,
- e) zaproponowanie rozwiązań na potrzeby RPO WP 2014-2020 w oparciu o c) i d).

Struktura raportu w ogólnym zarysie odpowiada logice badania. Rozdziały II-V prezentują wyniki analizy zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO i projektami innych badanych programów. W tych samych rozdziałach analizowana jest skuteczność instrumentów zapewniania komplementarności pomiędzy odpowiednimi programami. W rozdziale VI prezentowane są dobre praktyki narzędzi zapewniania komplementarności stosowane w kraju i zagranicą, które następnie wraz z ocenami instrumentów stosowanych obecnie w województwie pomorskim stanowią podstawę formułowania rekomendacji odnośnie możliwych do stosowania rozwiązań w latach 2014-2020.



II. KOMPLEMENTARNOŚĆ WEWNĘTRZNA RPO WP

1. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Ocena komplementarności wewnętrznej pomiędzy Osiami Priorytetowymi (OP) realizowanymi w ramach RPO WP (z wyłączeniem Osi Priorytetowej 10 Pomoc techniczna) z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach.
- Ocena komplementarności pomiędzy poszczególnymi OP RPO, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa, inna).

W tym rozdziale przedmiotem analizy jest komplementarność wewnętrzna RPO. Definiujemy ją poprzez projekty komplementarne finansowane z RPO do innych projektów realizowanych z tego samego programu. W pierwszej części przedstawimy skalę zjawiska komplementarności, w kolejnych odniesiemy się do jej wymiaru problemowego i tematycznego. Wskażemy także na dodatkowe efekty wynikające z komplementarności. Rozdział zakończy próba oceny skuteczności mechanizmów zapewniających komplementarność. Całą analizę poprzedzi komentarz dotyczący ogólnej oceny komplementarności dokonanej podczas oceny wniosków o dofinansowanie.

Wstępnej analizie w oparciu o ocenę kryterium komplementarności poddano 840 projektów finansowanych z RPO Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013. Jest to pełna populacja projektów wybranych do dofinansowania w badanym okresie, z wyłączeniem Działania 1.1. skierowanego do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Działanie to, choć reprezentuje prawie połowę realizowanych w RPO projektów, wyłączono z analizy, bowiem skala i typy wspieranych w tym działaniu projektów wykluczają zasadność badania zjawiska komplementarności z punktu widzenia celów województwa⁴.

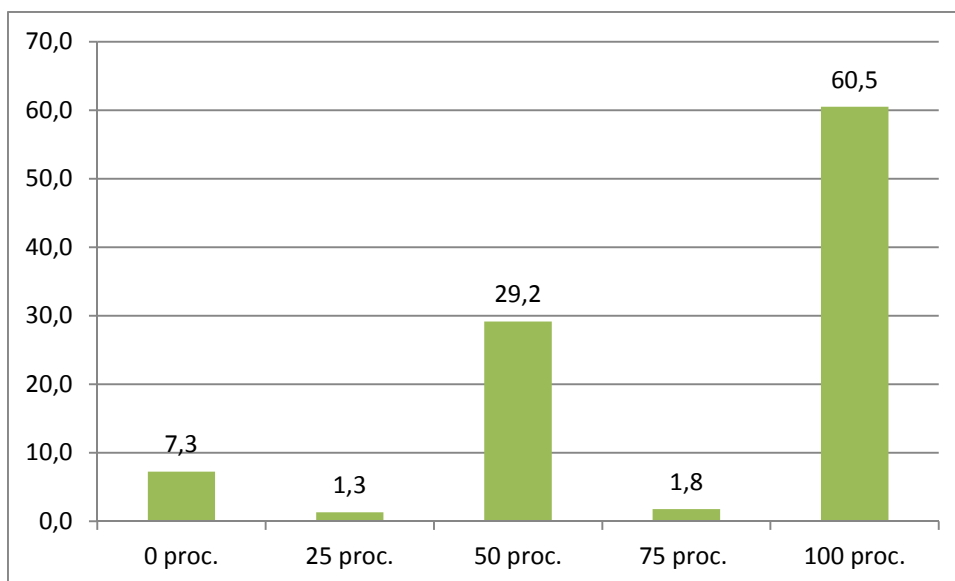
Wśród poddanych analizie projektów, 217 pochodziło z 9 Osi Priorytetowej, 197 z 8 i 169 z 1 (punkt 1.1. w Załączniku 1). Stosunkowo najmniej badanych projektów realizowanych było w ramach Osi 3 i 7 (po 23 projekty). Spośród analizowanych projektów większość (około 60,5%) otrzymała maksymalną ocenę za kryterium komplementarności podczas weryfikacji wniosku o dofinansowanie. Drugą najliczniejszą grupę stanowią projekty ocenione na 50% (około 29,2 proc.) maksymalnej liczby punktów. Natomiast w 7,3% analizowanych projektów oceniający wskazali na brak powiązań komplementarnych z innymi projektami (Wykres 1). Części projektów przyznano 25 proc. i 75 proc. punktów, co stanowi odzwierciedlenie sytuacji, w której dwóch oceniających przyznało inną liczbę punktów, a do analiz wzięto średnią z tych ocen. Niemniej jednak wyraźnie zaznacza się przewaga ocen pozytywnych lub bardzo pozytywnych.

⁴Dodatkowo w ramach projektów z Działań Osi Priorytetowej 1 oraz pozostałych Osi ze względu na brak danych z analizy wykluczono kolejne 17 projektów.



Przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego podczas pogłębionych rozmów wskazywali w odniesieniu do sposobu opisu komplementarności we wnioskach o dofinansowanie na postępującą wraz z realizacją Programu dojrzałość Beneficjentów i ich lepsze zrozumienie tych kwestii. Zostało to potwierdzone w wielu wywiadach z Beneficjentami, którzy w większości twierdzili, że zagadnienie komplementarności nie sprawiało im problemów i wiedzieli co wpisać we wniosku. Tym bardziej, że punktowane były projekty finansowane nie tylko ze środków europejskich w ramach perspektywy 2004-2006 i 2007-2013, lecz także z innych źródeł, w tym środków własnych. Jednak trzeba być ostrożnym w prostym interpretowaniu tego faktu. Beneficjenci najprawdopodobniej opanowali sposób pisania wniosków, tak aby otrzymały one jak największą liczbę punktów, a nie lepiej zaczęli rozumieć kwestie komplementarności. Dodatkowo, należy wskazać, że Beneficjenci często przyjmowali różny sposób identyfikacji projektów komplementarnych. W wielu przypadkach Beneficjenci będący JST wpisywali jako komplementarne wszystkie projekty realizowane przez siebie wskazując, że służą one podniesieniu poziomu jakości mieszkańców danego obszaru, np. dla projektów dot. kanalizacji jako komplementarne wymienione zostały projekty miękkie z zakresu aktywizacji społecznej czy infrastrukturalne dotyczące np. budowy świetlic jako łącznie składające się na poprawę warunków życia mieszkańców danego obszaru. Inni Beneficjenci wskazywali na projekty dot. kanalizacji w obszarach sąsiadujących. Istnieje także grupa Beneficjentów, która potraktowała budowę systemu kanalizacji jako element uzbrojenia technicznego terenu i jako projekty komplementarne wskazywała inne służące temu celowi. Przykład ten ilustruje fakt, że jednak podejście do komplementarności było wśród Beneficjentów bardzo zróżnicowane, choć w rozmowach wskazywali głównie, że nie mieli z tym większych problemów i rozumieli zapisy dokumentów programowych i konkursowych odnośnie tej kwestii.

Wykres 1 Rozkład projektów według oceny kryterium komplementarności w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy projektów.



Jako uzupełnienie podanych powyżej informacji przedstawiamy rozkład projektów według wyników oceny kryterium komplementarności w podziale na poszczególne Osie Priorytetowe (punkt 1.1. w Załączniku 1). Największy odsetek analizowanych projektów, którym nie przyznano punktów w kryterium komplementarności zaobserwowano w Osi Priorytetowej 1 (bez Działania 1.1.). Oś ta jest generalnie nakierowana na rozwój przedsiębiorczości, w tym na systemowe rozwiązania ją wspierające, wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach czy szeroko rozumianą promocję gospodarczą regionu. Taki charakter realizowanych projektów zakłada wdrażanie w pojedynczych formach nowatorskich rozwiązań, które z założenia mogą charakteryzować się ograniczoną liczbą komplementarnych inwestycji lub ich w ogóle nie mieć. Na drugim końcu rozkładu wyróżnia się Oś 8, gdzie około 92,3% projektów otrzymało maksymalną ocenę za kryterium komplementarności. Tak wysoka ocena kryterium komplementarności w ramach tej Osi jest rezultatem z jednej strony postępującej poprawy umiejętności tworzenia projektów przez Beneficjentów, głównie JST, z drugiej zaś jest pochodną obszaru tematycznego pokrywanego przez Oś 8. Inwestycje w lokalną infrastrukturę podstawową były i są finansowane z różnych źródeł, w znacznej części nie tylko w ramach środków europejskich. Stąd przy ogólnym zapisie kryterium, spektrum wykazywanych inwestycji komplementarnych było duże, co przełożyło się na wysoką ocenę w ramach tego kryterium. W mniejszym nasileniu zjawisko to zaobserwowano także w przypadku priorytetu 9, jednak w ramach tej Osi znaczny odsetek analizowanych projektów otrzymał 50 proc. punktów (około 40,5%). W tym przypadku mieliśmy do czynienia z komplementarnością z PROW (szczególnie Działania 9.3.) oraz innymi środkami (np. Pomorski Program Rozwoju Wsi czy SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006). Należy jeszcze zwrócić uwagę na Osie 2 i 5, w których odsetek projektów ocenionych na 50 proc. w ramach kryterium komplementarności jest większy niż tych ocenionych maksymalnie. Dla Osi 5 odsetki wynosiły odpowiednio 56,9% i 35,4%, a dla Osi 2 - 51,2% i 37,2%. Wydaje się, że taki stan ma związek z obszarami tematycznymi, których dotyczą Osie. Dostępność dofinansowania z innych źródeł na projekty poprawiające jakość i dostępność infrastruktury naukowo-dydaktycznej szkół wyższych, rozwój społeczeństwa informacyjnego (Oś 2) oraz inwestycje związane z rozwojem energetyki sprzyjającej środowisku i generalnie ekologicznej gospodarki środowiskowej (Oś 5) jest mniejsza niż w przypadku obszaru tematycznego finansowanego z Osi 8 czy 9. Dodatkowo, są to inwestycje angażujące znaczne środki finansowe, co rodzi konieczność wnoszenia stosunkowo dużego wkładu własnego, np. w porównaniu z Osią 9.

Przegląd ocen kryterium komplementarności, które otrzymały poszczególne wnioski o dofinansowanie nie daje oczywiście pełnego obrazu odnośnie natężenia i skali zjawiska komplementarności wewnętrznej RPO⁵. Wynika to m.in. z faktu, iż takie podejście nie pozwala odróżnić komplementarności wewnętrznej od komplementarności z innymi instrumentami.

⁵Choć pozwala formułować istotne wnioski co do skuteczności narzędzi instytucjonalnych, które sprzyjają komplementarności, o czym mowa w dalszej części rozdziału.



Ponadto nie uwzględnia projektów pominiętych przez Beneficjenta i nie wpisanych we wniosku oraz przede wszystkim tych, które uzyskały decyzję o dofinansowaniu w terminie późniejszym niż analizowany projekt. W związku z powyższym, kolejnym krokiem badania było dokonanie analizy pogłębionej na próbie 202 inwestycji z RPO. Podstawowym kryterium doboru projektu do pogłębionej analizy była pozytywna ocena kryterium komplementarności z wniosku o dofinansowanie. Wyniki analizy przedstawiono poniżej.

Wobec 202 analizowanych wniosków zidentyfikowano ogółem 1104 komplementarnych inwestycji finansowanych z różnych źródeł, w tym środków własnych. W tej populacji 301 projektów (co stanowi około 27,3%) finansowanych było z RPO, czyli reprezentowało komplementarność wewnętrzną. Szczegółowy rozkład projektów według Osi Priorytetowych oraz liczby zidentyfikowanych projektów komplementarnych RPO obrazuje punkt 1.2. w Załączniku 1. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. Zaprezentowane w Załączniku 1 zestawienie wskazuje liczby zidentyfikowanych projektów komplementarnych dla analizowanych inwestycji w ramach komplementarności wewnątrz RPO, jednak nie zawiera informacji o natężeniu komplementarności. Duża liczba zidentyfikowanych projektów nie zawsze oznaczała, że natężenie komplementarności było duże. Dla ilustracji skali zjawiska powyższa tabela ma jedynie charakter poglądowy, uzupełniający podane w dalszej części raportu analizy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że projekty komplementarne RPO obejmują zarówno te wskazane we wnioskach (53 projekty, jak i zidentyfikowane przez badaczy biorących udział w badaniu (248 projektów). Fakt niewskazania wielu projektów we wnioskach o dofinansowanie nie musiał oznaczać, iż wnioskodawcy nie są świadomi ich istnienia, bądź nie uważają ich za komplementarne. Często zdarzało się, że projekt uznany przez wykonawcę ewaluacji za komplementarny nie był umieszczony we wniosku projektu badanego, ponieważ był realizowany w podobnym lub późniejszym okresie, a więc w chwili sporządzenia analizowanego wniosku projekt komplementarny albo nie istniał albo nie otrzymał jeszcze decyzji o dofinansowaniu. W szczególności druga sytuacja miała miejsce w przypadku inwestycji etapowanych.

Dla 72 spośród 202 (około 35,6%) głębiej analizowanych projektów nie zidentyfikowano projektów komplementarnych wewnątrz RPO. Są to projekty, które wykazują komplementarność z inwestycjami finansowanymi z innych źródeł. Kolejną istotną grupę stanowią projekty, dla których zidentyfikowano 1 projekt komplementarny z RPO (około 25,7%). Dla 30 inwestycji wskazano 2 projekty komplementarne (około 14,8%), a dla kolejnych 25 zidentyfikowano po 3 projekty (12,4%). Liczba projektów, dla których wskazano 4 i więcej komplementarnych inwestycji w ramach RPO wyniosła 23, co stanowiło około 11,4% analizowanych projektów.

Kolejnym istotnym przekrojem w ramach analizy komplementarności wewnątrz RPO jest podział ze względu na rodzaj komplementarności: przedmiotowa, podmiotowa i przestrzenna. Rozkład projektów według rodzaju komplementarności zawiera punkt 1.3. w Załączniku 1. Można wyróżnić dwa równie często występujące rodzaje komplementarności. Pierwszy z nich to komplementarność przedmiotowa (około 48,8% ogółu projektów komplementarnych z RPO), definiowana zbliżonym zakresem rzeczowym komplementarnych projektów (np. projekt



dotyczący rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej uzupełnia się z projektem dotyczącym szkoleń z wykorzystania Internetu). Ten rodzaj wzajemnych powiązań projektów dominuje w 1, 2 i 5 Osi, towarzyszy mu zwykle największe nasilenie zjawiska komplementarności. Drugi rodzaj najczęściej występującej komplementarności tworzą inwestycje o przestrzennym charakterze zależności (około 49,1%), definiowanym w kategoriach lokalizacji w przestrzeni (np. projekty drogowe będące odcinkami jednego większego korytarza transportowego). Projekty te w największej części występują w priorytetach 3,4,6,8 i 9, a więc generalnie związane są z obszarami, które dotyczą szeroko rozumianej infrastruktury (np. społecznej, drogowej, turystycznej, wodno-kanalizacyjnej), a komplementarność polega na realizacji zbliżonych projektów razem tworzących spójną sieć infrastrukturalną, jak np. drogi czy projekty dotyczące kanalizacji. Zaobserwowano ponadto niewielki udział projektów o podmiotowym charakterze zależności (około 5,9%), który rozumiany jest jako projekty mające wspólnych użytkowników i wspólnie przyczyniające się do poprawy warunków życia określonej grupy społecznej. Występowały także nieliczne przykłady wykazujące cechy różnych typów komplementarności.

Zbiorcze ilościowe wyniki analizy komplementarności wewnątrz RPO według kolejnego wymiaru, tj. typu zależności: warunkowanie silne, średnie, słabe oraz uzupełnienie zawiera punkt 1.4. w Załączniku 1. Wśród projektów komplementarnych w ramach RPO dominuje uzupełnianie się wzajemne inwestycji (około 72,1%), a więc stosunkowo najstarszy typ zależności, polegający na tym, że projekty mają niezależne rezultaty, ale przyczynią się wspólnie do realizacji określonego celu. Dotyczy to niemal wszystkich Osi poza 6 i 7. Pozostałe typy stanowią niewielki odsetek, tym mniejszy im silniejsza zależność. Warunkowanie słabe, polegające na tym, że efekty jednego projektu wzmacniają efekty drugiego, zidentyfikowano w około 11,3% komplementarnych projektów. W około 9% inwestycji wskazano na warunkowanie średnie dotyczące sytuacji, w której efekty jednego projektu są warunkiem osiągnięcia efektów drugiego, a w około 7,6% warunkowanie silne, polegające na tym, że realizacja jednej inwestycji jest warunkiem koniecznym podjęcia drugiej.

Uzupełnieniem wyżej opisanych informacji ilościowych jest rozkład projektów według rodzaju Beneficjenta w stosunku do projektu bazowego (punkt 1.5. w Załączniku 1). Generalnie większość zidentyfikowanych projektów komplementarnych realizowana jest przez ten sam podmiot. Sytuacja taka ma miejsce szczególnie w priorytetach 1,2,3,4 i 9.

Podsumowując, zakres i siła komplementarności badane były w dwóch ujęciach, które rozpatrywane powinny być wspólnie, ponieważ mają charakter uzupełniający. Pierwsze z nich dotyczy liczby projektów komplementarnych (realizowanych w ramach RPO), zidentyfikowanych w stosunku do projektu bazowego RPO, drugie zaś dotyczy charakteru zależności, a więc tego w jaki sposób projekty są ze sobą powiązane (czy tylko uzupełniają się czy może warunkują w stopniu słabym średnim lub silnym). Skala komplementarności wewnętrznej RPO w ujęciu ilościowym mierzonym liczbą projektów komplementarnych utrzymuje się na średnim poziomie. W 35,6% projektów poddanych pogłębionej analizie nie zidentyfikowano projektów komplementarnych wewnątrz RPO. Natomiast jeżeli analizowany projekt wykazywał się



komplementarnością wewnętrzną, to w większości przypadków (około 60%) dotyczyła ona 2 i więcej projektów. Analiza siły zależności wskazuje, że podstawową formą zależności jest uzupełnianie się (niemalże 3 na 4 przypadki), a więc komplementarność sprowadza się do realizacji wspólnego, szerszego celu. Natomiast nieliczne przykłady warunkowania silnego dotyczyły najczęściej większych inwestycji dzielonych na etapy. Z punktu widzenia korzyści wynikających z komplementarności, istotne są jednak grupy projektów, które tworzą szerszą, bardziej kompleksową całość, a nie są fragmentami jednej inwestycji powstałymi w wyniku podzielenia jej na etapy. Wniosek ten wskazuje na potrzebę bardziej zintegrowanego podejścia do wyboru tych projektów, które warunkują się wzajemnie, przejawiającego się w tym, że np. do realizacji kwalifikowane są zespoły silnie warunkujących się projektów. Dodatkowo, z punktu widzenia synergicznych efektów, których można się spodziewać jako rezultat komplementarności, ważniejsza jest siła powiązań niż liczba zidentyfikowanych projektów komplementarnych. Mając to na uwadze należy stwierdzić, że poziom zidentyfikowanej komplementarności ogółem jest dość umiarkowany. Aby wskazać, które obszary wymagają interwencji w zakresie wsparcia komplementarności konieczna jest analiza powiązania projektów według obszarów problemowych i w ujęciu terytorialnym. Równocześnie, większość projektów komplementarnych realizowana jest przez tego samego Beneficjenta co projekt bazowy, a zatem Beneficjenci w pierwszej kolejności szukają komplementarności w ramach swoich działań. Jest to zjawisko naturalne, ale istotne wydaje się także, aby w przyszłej perspektywie wspierać komplementarność szerzej niż tylko w ramach własnych projektów. W obecnej perspektywie kwestie te nie były uszczegółowione. W ramach komplementarności wewnętrznej RPO dominuje przedmiotowy i przestrzenny charakter wzajemnego powiązania (niemalże po około 50% na każdy rodzaj), co związane jest głównie z zakresem tematycznym RPO.

Dodatkowo, należy wskazać, że powiązania wewnątrz RPO stanowią około 27,3% wszystkich zidentyfikowanych powiązań. Kryterium strategiczne komplementarności przyczyniło się do identyfikacji zaledwie 17,6% projektów komplementarnych wewnątrz RPO względem analizowanych inwestycji spośród zidentyfikowanej w toku badania całości komplementarności wewnętrznej, zatem jego skuteczność była niska. Wysoka ocena projektów w ramach kryterium komplementarności nie pokrywa się zatem z ocenioną w ramach badania rzeczywistą siłą zależności. Szerzej przyczyny takiego stanu poruszono w rozdziale II.5.



Kluczowe wnioski:

- Skala komplementarności wewnętrznej RPO w ujęciu ilościowym mierzonym liczbą projektów komplementarnych utrzymuje się na średnim poziomie. Powiązania wewnątrz RPO stanowią około 27,3% wszystkich zidentyfikowanych powiązań. W 35,6% projektów poddanych pogłębionej analizie nie zidentyfikowano projektów komplementarnych wewnątrz RPO. Natomiast jeżeli analizowany projekt wykazywał się komplementarnością wewnętrzną, to w większości przypadków (około 60%) dotyczyła ona 2 i więcej projektów.
- Analiza siły zależności wskazuje, że podstawową formą zależności jest uzupełnianie się (niemalże 3 na 4 przypadki), a więc komplementarność sprowadza się do realizacji wspólnego, szerszego celu.
- Występują dwa równie często występujące rodzaje komplementarności. Pierwszy z nich to jest komplementarność przedmiotowa (około 48,8% ogółu projektów komplementarnych z RPO), drugi zaś stanowią inwestycje o przestrzennym charakterze zależności (około 49,1%).

2. Komplementarność wewnętrzna RPO w przekroju problemowym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności wewnętrznej pomiędzy Osiami Priorytetowymi (OP) realizowanymi w ramach RPO WP (z wyłączeniem Osi Priorytetowej 10 Pomoc techniczna) z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach – wymiar problemowy.

Zgodnie ze wskazanym przez Zamawiającego podziałem, komplementarność wewnętrzna RPO w przekroju problemowym dotyczyć będzie takich obszarów jak:

- innowacje,
- B+R i społeczeństwo informacyjne,
- transport,
- środowisko i energetyka,
- turystyka i kultura,
- infrastruktura społeczna,
- rewitalizacja.

Poniższe zestawienie przedstawia zakres RPO uwzględniony w ramach każdego z obszarów. Jak widać, analizowane obszary nie uwzględniają wszystkich działań RPO, m.in. dostępu do wyspecjalizowanych usług ochrony zdrowia. W obszarze transport osobo poddano analizie lokalne inwestycje drogowe związane z remontami dróg (Poddziałanie 8.1.2.) oraz duże projekty drogowe (Działanie 3.1, Oś 4). W obszarze środowisko i energetyka, analogicznie jak w obszarze transport, odrębnie przeanalizowano lokalne projekty budowy systemu wodno-kanalizacyjnego (Działanie 8.2) i duże inwestycje z obszaru energetyki i środowiska (Oś 5). Uzasadnieniem tego podejścia jest fakt, że potencjalny zbiór projektów komplementarnych dla dużych inwestycji transportowych czy środowiskowych jest inny niż dla projektów o charakterze lokalnym, których celem jest w wielu wypadkach przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i poprawa życia



lokalnych społeczności. Łączne rozpatrywanie dużych inwestycji i lokalnych z wymienionych powyżej obszarów zaciemniłoby obraz komplementarności tych obszarów. Podobny tok myślenia przyjęto wyłączając z obszaru infrastruktury społecznej wyspecjalizowane usługi ochrony zdrowia realizowane w dużych instytucjach ochrony zdrowia.

Obszary tematyczne poddane analizie w tej części zostały uzupełnione o obszar związany z realizacją kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Działanie 3.2.1. RPO). Obszar ten został zaprojektowany dla realizacji bardzo kompleksowych przedsięwzięć, stąd istotna wydaje się jego odrębna analiza w odniesieniu do komplementarności wewnętrznej RPO. Komplementarność tego obszaru RPO z projektami POKL zostanie poruszona w rozdziale dotyczącym komplementarności pomiędzy RPO i POKL.

Celem tego podrozdziału jest wskazanie najbardziej charakterystycznych cech zjawiska komplementarności w poszczególnych obszarach tematycznych i temu podporządkowano sposób przypisania do obszarów działań RPO. Szczegółowe dane liczbowe na temat komplementarności w poszczególnych obszarach znajdują się w Załączniku 1.

Tabela 1 Obszary problemowe wg zakresu RPO

Obszary problemowe	Zakres RPO
innowacje	Działania 1.2 i 1.5
B+R i społeczeństwo informacyjne	Oś Priorytetowa 2
transport	Działanie 3.1, Oś Priorytetowa 4, Poddziałanie 8.1.1.
środowisko i energetyka	Oś Priorytetowa 5 Działanie 8.2
turystyka i kultura	Oś Priorytetowa 6
infrastruktura społeczna	Działania 9.1, 9.2.
rewitalizacja	Poddziałanie 3.2.1.

Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu ilościowym (mierzonym liczbą projektów komplementarnych) obszar **innowacje** w stosunku do całości projektów plasuje się nieco powyżej średniej, tzn. mniej jest w nim projektów bez zidentyfikowanej komplementarności i więcej projektów z 2 i więcej projektami komplementarnymi w ramach RPO. Weryfikacją ilościowo przedstawionej sytuacji jest analiza typu zależności pomiędzy projektem bazowym a komplementarnym - ujęcie jakościowe. Wskazuje ono, że siła powiązań pomiędzy inwestycjami komplementarnymi nie jest znaczna, w zdecydowanej większości dominuje proste uzupełnianie się projektów. Co wydaje się być zgodne z intuicyjnym myśleniem o innowacjach, które z natury rzeczy powinny być nietypowe i wyjątkowe. Jeśli chodzi o typy komplementarności, to należy wskazać, że w ramach tej problematyki dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, tj. taka, w której komplementarne są projekty z tego samego obszaru problemowego. Większość komplementarnych projektów realizowana jest przez tego samego Beneficjenta, głównie na rzecz tej samej firmy (szczególnie Działanie 1.2.), ale inwestycje te dotyczą innych aspektów



działalności danego przedsiębiorstwa. Komplementarności międzyobszarowej, rozumianej jako powiązanie projektu z obszaru innowacji z projektami z innych obszarów problemowych, należy raczej upatrywać w Działaniu 1.5. Najczęściej istotną komplementarnością wykazują się projekty wspierające powstawanie i rozwój klastrów branżowych oraz parków naukowo-technologicznych, których zakres problemowy związany jest z tematyką klastra, np. Park Naukowo-Technologiczny w Gdańsku jest komplementarny z innymi projektami dotyczącymi założenia Parku lub klastra ICT działającego na jego terenie. Natomiast projekt dotyczący Malborskiego Klastra Turystycznego jest wspierany przez projekty o charakterze turystycznym realizowane przez członków klastra. Podsumowując pomimo stosunkowo znacznej liczby projektów komplementarnych, siła powiązań jest niewielka. Charakter tego obszaru dotyczący wspierania projektów nietypowych, wdrażających nowatorskie rozwiązania powoduje sytuację, w której analizowany projekt wykazuje się swojego rodzaju powierzchowną komplementarnością przejawiającą się stosunkowo znaczną liczbą zidentyfikowanych projektów komplementarnych, ale luźno ze sobą powiązanych. Ważniejsza w tym przypadku jest ogólna koncepcja Beneficjenta (przedsiębiorcy) rozwoju swojej firmy poprzez różne inwestycje czy działania, w tym w szczególności poprzez projekty innowacyjne czy wykorzystujące ich efekty niż ścisłe powiązanie jego projektów z innymi inwestycjami. Tak rozumiana komplementarność powinna być przede wszystkim premiowana.

Obszar **B+R i społeczeństwo informacyjne** jest stosunkowo wysoko komplementarny wewnątrz RPO w ujęciu ilościowym. Charakteryzuje się znacznie mniejszym odsetkiem projektów bez zidentyfikowanej komplementarności wewnętrznej RPO niż średnia dla całości projektów, któremu towarzyszy duża frakcja projektów z wieloma komplementarnymi inwestycjami. Jednak analiza jakościowa projektów w zakresie siły powiązań wskazuje, że jest on jedynie pozornie komplementarny, ponieważ można zidentyfikować stosunkowo dużą liczbę projektów, które łączą się ze sobą w sposób luźny. W ramach problematyki poruszanej w tym bloku tematycznym dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa. Choć zdarzają się projekty, które uzupełniane są w ramach innych działań, co związane jest ze specyfiką projektu i Beneficjenta, np. projekty wdrażające systemy informatyczne w placówkach ochrony zdrowia uzupełniane są projektami z 7 Osi Priorytetowej, dotyczącymi wyspecjalizowanych usług ochrony zdrowia. Występuje także komplementarność z obszarem innowacje, jeżeli podejmowane działania w ramach projektu bazowego wiązały się wcześniej z wytworzeniem innowacyjnego narzędzia. Jednak w tym obszarze w przeciwieństwie do innowacji bezpośrednio wspieranie komplementarności jest niezmiernie istotne, tak aby wypracowane rozwiązania w ramach B+R mogły być dalej wykorzystywane. W przypadku wyjątkowo istotnych inwestycji z tego zakresu uzasadnione jest premiowanie wykorzystywania rozwiązań wytworzonych w ramach tych projektów w innych inwestycjach wdrożeniowych.

Dla kolejnego obszaru, tj. **transport** analiza została przeprowadzona dwutorowo. W pierwszej kolejności przeanalizowano duże inwestycje transportowe w ramach Działania 3.1. oraz Osi Priorytetowej 4. W drugiej zaś lokalne inwestycje drogowe z Poddziałania 8.1.1. W ramach pierwszej grupy obszar ten można ocenić jako mniej komplementarny w sensie ilościowym, choć w jego ramach (Działanie 3.1.) zidentyfikowano projekt o największej liczbie komplementarnych



inwestycji finansowanych z RPO, tj. 8. Potwierdza to także analiza typu zależności. Podobnie jak w wyżej wymienionych obszarach dominuje uzupełnianie się wzajemne projektu komplementarnego i bazowego. Podsumowując obszar ten nie wykazuje dużego nasilenia komplementarności zarówno pod kątem ilościowym, jak i jakościowym. Potwierdzenie tego wniosku można odnaleźć także w rozmowach z Beneficjentami, którzy w większości w ogóle nie wskazywali na efekty synergiczne, twierdząc, że każdy projekt realizowany był oddzielnie i spełnił swoje cele, choć należy zachować ostrożność w interpretowaniu tych odpowiedzi Beneficjentów, które mogą wynikać z bardzo wąskiego rozumienia komplementarności i realizacji wywiadów z osobami technicznie opowiedzianymi za realizację projektów, a nie za planowanie inwestycji. Dla tego bloku tematycznego zdecydowanie dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, dotycząca budowy i rozbudowy sieci drogowej, uzupełniana jedynie o projekty realizowane w ramach Osi Priorytetowej nr 8 w zakresie lokalnej infrastruktury drogowej. Sztandarowym przykładem projektu dotyczącego tego obszaru, który wykazuje się wysoką komplementarnością z RPO (ale także z POIŚ) jest *Zakup sześciu spalinowych zespołów trakcyjnych w celu rozwoju i integracji efektywnych i przyjaznych środowisku systemów transportu zbiorowego w Trójmiejskim Obszarze Metropolitalnym*, który jest powiązany w znacznym stopniu z takimi projektami RPO jak: analiza potrzeb transportowych mieszkańców województwa pomorskiego, projektowane systemu dróg kolejowych i ich rewitalizacji, po których będzie jeździł tabor zakupiony w ramach projektu.

W ramach drugiej grupy, tj. lokalnych inwestycji drogowych obszar ten w ujęciu ilościowym wykazuje się jeszcze mniejszą komplementarnością niż duże inwestycje drogowe. Analiza typu zależności wskazuje jednak, że jeżeli już inwestycje komplementarne odnaleziono, to siła ich wzajemnych powiązań jest znaczna w porównaniu z dużymi inwestycjami drogowymi. Wskazane projekty komplementarne dotyczyły innych inwestycji lokalnych z Osi 8 oraz już w mniejszym zakresie większych projektów drogowych z Osi 4.

Podsumowując łącznie obszar transportu należy stwierdzić, że obraz komplementarności różni się w odniesieniu do dużych projektów i lokalnych inwestycji.. Wspieranie komplementarności w przyszłej perspektywie powinno uwzględniać skalę realizowanych projektów. W przypadku dużych inwestycji skuteczniejsze jest wspieranie komplementarności i powiązania między inwestycjami na poziomie planowania budowy lub remontu sieci transportowej niż wymaganie jej bezpośrednio na poziomie projektów. Potwierdzeniem tego jest fakt, że pomimo niskiej komplementarności projektów z Osi 4 jej cel sformułowany jako poprawa dostępności do A1 z dróg regionalnych został osiągnięty. Natomiast w przypadku lokalnych inwestycji transportowych wspieranie czy wymaganie komplementarności na poziomie projektów jest niezbędne. Należy zwrócić szczególną uwagę na dokładne określenie, na jakich poziomach komplementarność jest wymagana, zarówno w odniesieniu do spójności z większymi projektami transportowymi, jak i z innymi lokalnymi inwestycjami realizowanymi na danym obszarze. Niezbędne jest wymaganie szczegółowego uzasadnienia potrzeby realizacji danej lokalnej inwestycji transportowej z punktu widzenia kluczowych elementów rozwoju danej społeczności lokalnej.

Obszar **środowisko i energetyka** podobnie jak transport został przeanalizowany dwutorowo. Najpierw przeanalizowano duże inwestycje z tego zakresu w ramach Osi 5, w drugiej kolejności



zaś lokalne inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową z Działania 8.2. W ramach pierwszej części analiza wskazała bardzo niską komplementarność w rozumieniu ilości zidentyfikowanych projektów powiązanych z projektem bazowym. Obraz sytuacji w ramach tego obszaru poprawia nieznacznie analiza typu zależności pomiędzy projektami komplementarnymi a bazowymi w porównaniu z innymi obszarami. Pomimo znacznej liczby analizowanych projektów bez zidentyfikowanych inwestycji komplementarnych, jeżeli już takie znaleziono, to w około 1/3 warunkują się wzajemnie w stopniu silnym. Także w tym bloku tematycznym dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, jednak udział komplementarności międzyobszarowej jest większy niż w wyżej opisanych obszarach. W kilku projektach występuje komplementarność z blokiem tematycznym dotyczącym turystyki - efekty projektów bazowych poprawiających stan środowiska naturalnego są wykorzystywane w projektach związanych z turystyką i promocją regionu. Drugi najczęściej występujący typ komplementarności dotyczy projektów z 8 Osi Priorytetowej w zakresie lokalnej gospodarki wodno-ściekowej, która uzupełnia większe projekty realizowane w ramach analizowanego obszaru tematycznego.

W ramach lokalnych inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej analiza wykazała niezmiernie niską komplementarność w ujęciu ilościowym, co potwierdza analiza siły zależności, która wskazuje, że projekty głównie uzupełniają się wzajemnie. Projekty komplementarne dotyczą w przeważającej części projektów poprawiających jakość życia mieszkańców oraz atrakcyjność osiedleńczą i turystyczną danego obszaru.

Dla obszaru środowisko i energetyka rekomendacje są stosunkowo zbliżone do obszaru transport. Uzasadnione jest wspieranie komplementarności na poziomie projektów w przypadku lokalnych inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej z dokładnym wskazaniem wymaganych obszarów komplementarności w odniesieniu do podstawowych mechanizmów rozwoju danej społeczności lokalnej i uzupełniania większych inwestycji z tego zakresu. W przypadku dużych inwestycji istotniejsze jest budowanie szerszych koncepcji inwestycji w tych obszarach, które realizowane są przez pojedyncze projekty.

W analizie ilościowej obszar **turystyki i kultury** charakteryzuje się stosunkowo wysoką komplementarnością, ale jednak należy pamiętać o stosunkowo niewielkiej liczbie analizowanych projektów w ramach tego bloku tematycznego. Ten obraz sytuacji potwierdza analiza typu zależności. Jest to jedyny duży obszar tematyczny, w którym nie dominuje uzupełnianie się jako podstawowa forma zależności. Można wysnuć zatem wniosek, że jest to najbardziej komplementarny obszar tematyczny z wszystkich poddanych analizie. Podobnie jak w wyżej opisanych blokach tematycznych także i w projektach dotyczących turystyki i dziedzictwa kulturowego dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa. Można jednak wskazać na pewne typy komplementarności międzyobszarowej, definiowanej jako projekty spoza 6 Osi Priorytetowej. Pierwszy dotyczy komplementarności z Działaniem 8.1. w zakresie lokalnego potencjału rozwoju, z którego realizowane były projekty o charakterze turystycznym uzupełniające analizowane projekty bazowe. Drugi zaś odnosi się do Działania 3.2. dotyczącego wsparcia zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenia atrakcyjności stref rozwojowych w



miastach, w których także mogą być realizowane projekty związane z turystyką. Należy zatem zaznaczyć, że komplementarność Działań 3.2. i 8.2. z obszarem turystyka i kultura definiowanym jako projekty z Osi 6 realizuje się głównie poprzez projekty związane z turystyką, a więc właściwie w ramach analizowanego bloku tematycznego. Jednym z wielu przykładów znacznej komplementarności w tym obszarze jest zbiór projektów dotyczących Szlaku Zamków Gotyckich na Powiślu, w realizację którego zaangażowane jest Stowarzyszenie Gmin Polskich Zamków Gotyckich. Taki rodzaj partnerskiego współdziałania jest czynnikiem niezmiernie, w naszej ocenie, wzmacniającym mechanizmy komplementarności.

Podsumowując komplementarność w ramach tego obszaru, istotne jest premiowanie tych projektów, które wykazują się największym stopniem komplementarności na różnych poziomach i ujęciach, a więc te, które stanowią istotny element potencjału turystycznego regionu. Tego typu komplementarność analizowana powinna być na poziomie projektu. Dobrą praktyką w tym zakresie są projekty budujące i rozwijające produkty turystyczne danych obszarów.

Analiza obszaru dotyczącego **infrastruktury społecznej**, rozumianej jako projekty poprawiające dostęp do lepszej oferty edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej oraz lepszej jakości podstawowych usług medycznych w lokalnych społecznościach, wskazuje, że plasuje się on poniżej średniej dla całości analizowanych inwestycji w odniesieniu do liczby projektów, dla których nie znaleziono inwestycji komplementarnych z RPO. Potwierdza to analiza typu zależności, dominuje wzajemne uzupełnianie się projektów jako podstawowa forma zależności (około 82,3%). Analizowany obszar podobnie jak wszystkie opisane powyżej wykazuje się wysoką komplementarnością wewnątrzobszarową. Niemniej jednak można wskazać, że projekty z tego obszaru wykazują także komplementarność z działaniami realizowanymi w ramach Osi Priorytetowej 8 w zakresie lokalnej infrastruktury podstawowej.

Dla inwestycji lokalnych związanych z infrastrukturą społeczną niezmiernie istotne jest wspieranie realizacji projektów powiązanych ze sobą na poziomie lokalnym, poprawiających potencjał rozwojowy i warunki życia mieszkańców lokalnych społeczności. W przypadku tych projektów ważne są powiązania pomiędzy inwestycjami o różnym zakresie tematycznym, ale które wspólnie poprawiają jakość życia społecznego i gospodarczego mieszkańców. Jednak istotne jest, aby mozaika takich projektów dawała spójny obraz rozwoju danej społeczności, a nie była jedynie realizacją luźno powiązanych ze sobą projektów. Na przykład, inwestycje lokalne poprawiające atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą regionu mogą tworzyć spójną całość, choć składają się na nie projekty o różnym zakresie tematycznym. Szczególnie ważne dla tego obszaru jest wspieranie komplementarności pomiędzy projektami infrastrukturalnymi, nawet o małej wartości, a projektami o charakterze miękkim, związanymi z aktywizowaniem społeczności lokalnych.

W ramach pogłębionej analizy w ramach obszaru **rewitalizacja** przebadano 8 projektów, czyli wszystkie z ogólnie badanych i realizowanych w ramach RPO. Łącznie zidentyfikowano dla nich 62 projekty komplementarne. Jednak w ramach komplementarności wewnętrznej RPO zidentyfikowano łącznie zaledwie 6 inwestycji komplementarnych. Zidentyfikowane projekty dotyczyły obszaru związanego z turystyką (3 projekty), budowy budynków użyteczności



publicznej (2 projekty) oraz wsparcia o charakterze inkubacyjnym (1 projekt). Wszystkie analizowane projekty komplementarne do inwestycji rewitalizacyjnych były z nimi powiązane w najślabszy sposób poprzez uzupełnianie się. Oznacza to, że komplementarność wewnętrzna RPO w ramach projektów rewitalizacyjnych ma bardzo niewielkie znaczenie.

Przedstawiona powyżej krótka charakterystyka komplementarności kompleksowych projektów rewitalizacyjnych z innymi projektami RPO została poprowadzona w układzie analogicznym do analiz dla innych obszarów czy działań. Charakter projektów kompleksowych sprawia, że to jednak zaledwie wycinek potencjalnych powiązań komplementarnych w tym obszarze. Ich większą i istotniejszą część stanowią powiązania między zadaniami / działaniami składającymi się na formalnie jeden projekt kompleksowy. Projekty rewitalizacyjne zakładały podejmowanie szeregu działań zmierzających do ożywienia społeczno-gospodarczego obszarów zdegradowanych, zarówno społecznie, jak i zapóźnionych infrastrukturalnie. Realizowane w ramach tych projektów działania dotyczyć mogły różnego rodzaju inwestycji w infrastrukturę, której w ramach instrumentu elastyczności powinny towarzyszyć działania miękkie na rzecz osób lub ich grup zamieszkujących te obszary, tak aby w całości działania te przyczyniły się do szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Aby zbadać na ile i w jaki sposób poszczególne częściowe inwestycje będące elementami projektów rewitalizacyjnych są ze sobą powiązane przeanalizowano wnioski tych projektów o dofinansowanie. Działania podejmowane w ramach projektów kompleksowych dotyczą budowy szeroko rozumianej infrastruktury, począwszy od ulic, kanalizacji aż po remonty budynków szkół, świetlic, zabytków. Drugim, w założeniach równie ważnym elementem są przedsięwzięcia o charakterze społecznym, ukierunkowane na szeroko rozumianą aktywizację i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób lub ich grup zamieszkujących obszar zdegradowany, objęty projektem rewitalizacyjnym. Analiza wniosków o dofinansowanie nasuwa przypuszczenie, że projekty rewitalizacyjne są realizowane niejako dwoma drogami: infrastrukturalną i aktywizacyjną wsparcia mieszkańców. Komponent miękki projektów rewitalizacyjnych, który objęty jest instrumentem elastyczności stanowi zdecydowanie niewielką część finansową całego projektu. Aby w pełni ocenić komplementarność poszczególnych działań w ramach całości projektu, w szczególności pomiędzy komponentem infrastrukturalnym i miękkim, potrzebne byłyby informacje na temat rozłożenia tych inwestycji w czasie. Jednak pomimo braku tej informacji należy stwierdzić, że wewnętrzne powiązania w ramach kompleksowych projektów rewitalizacyjnych charakteryzują się średnio znacznie większą skalą i natężeniem komplementarności niż te zidentyfikowane pomiędzy różnymi projektami. W projektach rewitalizacyjnych przeważają powiązania o charakterze silniejszego lub słabszego warunkowania przedmiotowego. Niewątpliwie związane jest to z niewielkim terytorialnie zakresem tych projektów (dzielnice miast), co pozwala na bardziej celowe dostosowanie interwencji ze środków UE⁶.

⁶Wnioski takie formułujemy mimo świadomości niedomagań projektów kompleksowych, na które uwagę zwrócono np. w badaniu Dyspersji (2013).



Powyższa analiza pozwala wyciągnąć kilka generalnych wniosków. Po pierwsze, można wskazać obszary wykazujące się stosunkowo dużą komplementarnością na tle innych. Dotyczy to przede wszystkim obszaru związanego z turystyką i dziedzictwem kulturowym. Zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym obszar ten wyróżnia się pozytywnie na tle innych zakresów tematycznych. Niemniej jednak należy stwierdzić, że charakteryzuje się on komplementarnością naturalną związaną z tym, że bardziej kompleksowa i spójna oferta turystyczna przyciąga większą liczbę turystów.. Można sądzić, że w tym wypadku mechanizm zapewniający większą spójność i komplementarność tego obszaru tematycznego nie jest znacząco powiązany z systemem wdrażania projektów. Nie oznacza to jednak braku konieczności wspierania lub wymagania komplementarności, wręcz przeciwnie dofinansowanie uzyskiwać powinny te projekty, które tworzą spójną całość w zakresie turystyki na danym terytorium. Kolejny duży obszar tematyczny tj. energetyka i środowisko wykazuje się w ujęciu ilościowym stosunkowo niskim poziomem komplementarności wewnętrznej RPO, ale jeżeli już powiązanie projektów występuje, to siła zależności jest stosunkowo duża w porównaniu z innymi obszarami. Dotyczy to głównie dużych inwestycji z tego obszaru. W tym przypadku rolę instrumentów zapewniających komplementarność jest kompleksowe wspieranie inwestycji, które mogą składać się z kilku mniejszych projektów, ale które warunkują się wzajemnie w stopniu silnym. Tego typu komplementarność jest możliwa do osiągnięcia poprzez spójne plany rozbudowy tego rodzaju infrastruktury, a nie konieczne poprzez wymuszanie komplementarności na poziomie projektów. Dla lokalnych inwestycji w gospodarkę wodno-ściekową, która charakteryzuje się niezmiernie niskim poziomem komplementarności, kluczowe jest rozpatrywanie tych inwestycji w kontekście rozwoju i poprawy warunków życia danej społeczności lokalnej, gminy czy miejscowości. W tym przypadku wspieranie komplementarności na poziomie projektów będzie skuteczniejsze. Odwrotna sytuacja ma miejsce w obszarze innowacyjność. W tym przypadku ilościowa ocena komplementarności na tle innych obszarów wypada pozytywnie, jednak powiązania między projektami polegają w dominującej części na uzupełnianiu się. Analogiczną sytuację zaobserwowano w obszarze B+R i społeczeństwa informacyjnego. W tych przypadkach istotne wydaje się wspieranie rozwiązań innowacyjnych, które mogą być w dalej multiplikowane w innych przedsiębiorstwach czy na innych obszarach. Jednak należy zaznaczyć, że w przypadku projektów wspierających innowacyjność w przedsiębiorstwach ważne jest wpisanie tej inwestycji w szersze plany rozwojowe przedsiębiorstwa, co zwiększa prawdopodobieństwo powodzenia rynkowego takiej firmy. W większym stopniu wartości dodanej należy upatrywać w rozwoju i ekspansji firmy wdrażającej rozwiązania innowacyjne współfinansowane ze środków europejskich niż w komplementarności pomiędzy różnymi projektami, na które przedsiębiorstwo uzyskało dofinansowanie. Stosunkowo najslabiej wypada ocena komplementarności w obszarze związanym z transportem oraz z infrastrukturą społeczną. W przypadku pierwszego obszaru projekty dotyczą budowy lub remontów dróg, a powiązanie komplementarne ma głównie charakter przestrzenny i dotyczy analogicznej inwestycji w innym miejscu. Jednak podobnie jak w przypadku środowiska i energetyki należy rozróżnić dwa typy projektów: duże inwestycje oraz projekty lokalne. Dla dużych projektów istotniejsze jest myślenie o komplementarności na



poziomie spójnych planów rozbudowy infrastruktury transportowej w województwie, a dla inwestycji lokalnych kluczowe jest powiązanie tej inwestycji z innymi, zwiększającymi potencjał rozwojowy małych społeczności. Drugi obszar – infrastruktura społeczna dotyczy niewielkich lokalnych inwestycji, które wykazują komplementarność z innymi środkami, głównie własnymi lub PROW. W tym przypadku istotne wydaje się wspieranie kompleksowego, zintegrowanego podejścia do inwestycji o charakterze społecznym, łączącego w sobie zarówno podejście infrastrukturalne, jak i miękkie, związane z aktywizacją środowisk lokalnych, które razem realnie przyczynią się do rozwoju danej gminy/miejscowości/społeczności lokalnej. Należy także podkreślić niewielkie znaczenie komplementarności wewnętrznej RPO w przypadku projektów o charakterze rewitalizacyjnym.

Kluczowe wnioski:

- Najbardziej komplementarnym obszarem pod względem ilościowym i jakościowym jest obszar turystyka i kultura, który charakteryzuje się swojego rodzaju naturalną komplementarnością.
- Obszar środowisko i energetyka w ramach dużych projektów wykazuje się stosunkowo niskim poziomem komplementarności wewnętrznej RPO w ujęciu ilościowym, ale jeżeli już powiązanie projektów występuje, to siła zależności jest stosunkowo duża w porównaniu z innymi obszarami. Dotyczy to jednak dużych inwestycji z tego obszaru. Lokalne inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową charakteryzują się niezmiernie niskim poziomem komplementarności.
- Dla obszaru innowacje oraz B+R i społeczeństwo informacyjne ilościowa ocena komplementarności na tle innych obszarów wypada pozytywnie, jednak powiązania między projektami polegają w dominującej części na uzupełnianiu się, a więc na najniższym typie zależności.
- Stosunkowo najłabiej wypada ocena komplementarności na poziomie poszczególnych projektów w obszarze związanym z transportem oraz z infrastrukturą społeczną.
- Znaczenie powiązań projektów rewitalizacyjnych z innymi inwestycjami realizowanymi w ramach RPO jest niewielkie. Natomiast siła powiązań wewnątrz tych projektów pomiędzy ich poszczególnymi zadaniami jest znaczna. .

3. Komplementarność wewnętrzna RPO w przekroju terytorialnym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności wewnętrznej pomiędzy Osiami Priorytetowymi (OP) realizowanymi w ramach RPO WP (z wyłączeniem Osi Priorytetowej 10 Pomoc techniczna) z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach – wymiar terytorialny.

Analiza komplementarności wewnętrznej projektów RPO w ujęciu terytorialnym można rozpatrywać w dwóch ujęciach. Pierwszy z nich zostanie szerzej opisany poniżej i dotyczy podziału na Obszar Metropolitalny Trójmiasta, centra Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, obszary wiejskie oraz Obszary Strategicznej Interwencji. Z drugiej jednak strony charakter terytorialny ma



analiza komplementarności projektów prowadzona w odniesieniu do danego terytorium, tj. polegająca na zbadaniu na ile projekty realizowane na tym terytorium co projekt bazowy są w jakikolwiek sposób z nim powiązane. Główna trudność pojawia się przy ustaleniu zakresu analizowanego terytorium (gmina, powiat czy może jeszcze szerzej). Analizowany projekt może być powiązany z innymi realizowanymi w różnych miejscowościach, gminach czy powiatach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku projektów infrastrukturalnych, które uzupełniają się w przestrzeni na różnie zdefiniowanych terytoriach, a więc ich realizacja nie ma charakteru punktowego. Tego typu podejście zastosowano w ramach identyfikacji projektów komplementarnych w stosunku do analizowanych. W analizie pogłębionej projektów przyjęto podejście, że projektów komplementarnych szukano najpierw w gminie, potem szerzej w powiecie (jako pierwszy poziom ograniczania potencjalnego zbioru projektów komplementarnych).

Analiza wyników zestawień zamieszczonych w aneksie ilościowym (punkt 1.7. i 1.8. w Załączniku 1) pozwala wyciągnąć kilka wniosków dotyczących komplementarności wewnętrznej RPO w podziale na Obszar Metropolitalny Trójmiasta, centra Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, obszary wiejskie oraz Obszary Interwencji Strategicznej. Po pierwsze liczba projektów wskazanych do pogłębionej analizy komplementarności wewnętrznej RPO według wymiarów terytorialnych zależy nie tylko od wstępnej weryfikacji komplementarności dokonanej na podstawie kart ocen wniosków o dofinansowanie, lecz także od wielkości poszczególnych obszarów. Po drugie, można zauważyć, że na obszarach wiejskich udział projektów, dla których nie zidentyfikowano inwestycji komplementarnych RPO jest większy niż na obszarach miejskich (około 40,4% dla obszarów wiejskich w porównaniu 37% dla Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta i 27,7% dla centrów Miejskich Obszarów Funkcjonalnych), natomiast udział projektów, dla których zidentyfikowano 2 i więcej inwestycji komplementarnych z RPO jest mniejszy (odpowiednio 31,4% w porównaniu z 46,3% i 47,2%). Większa komplementarność wewnątrz RPO w ujęciu ilościowym na obszarach miejskich może być wynikiem większej liczby potencjalnych Beneficjentów i realizowanych projektów niż większym dopasowaniem do innych inwestycji. Potwierdza to analiza typu zależności, służąca jako przybliżenie siły powiązania komplementarnego. Wskazuje ona, że co prawda obszary wiejskie mają nieco większy udział związku typu uzupełniającego niż obszary miejskie (79,6% dla obszarów wiejskich oraz 71,6% dla Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta i 75,4% dla centrów Miejskich Obszarów Funkcjonalnych), ale jest to rekompensowane większym udziałem silnego warunkowania się projektów (odpowiednio 8,3% wobec 6,8% i 6,1%). W ramach Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta największą liczbę projektów komplementarnych w stosunku do bazowych zidentyfikowano w obszarze innowacji (21) i turystyki (17) oraz B+R i społeczeństwa informacyjnego (14). Liczba projektów komplementarnych w pozostałych obszarach jest bardzo niewielka. W przypadku centrów Miejskich Obszarów Funkcjonalnych wyraźnie wyróżnia się obszar B+R i społeczeństwa informacyjnego, w ramach którego odnaleziono w toku analizy łącznie 21 projektów komplementarnych w porównaniu z kilkoma projektami w pozostałych obszarach. W przypadku obszarów wiejskich natomiast na niekorzyść wyróżniają się obszary związane z innowacjami i B+R oraz społeczeństwem informacyjnym, w których zidentyfikowano zaledwie kilka projektów komplementarnych. W pozostałych obszarach



zidentyfikowano od 8 do 10 projektów komplementarnych. Rozkład projektów komplementarnych między miastem a wsią według obszarów problemowych jest odmienny, na niekorzyść wsi, w których kompleksowe przedsięwzięcia w obszarze o największym potencjale rozwoju gospodarczego związanym z nowymi technologiami i innowacjami występują w małym stopniu.

W przypadku Obszarów Interwencji Strategicznej wyjątkowo niekorzystnie wyróżniają się terytoria o niedostatecznym dostępie do infrastruktury, dla których odsetek projektów bez zidentyfikowanej komplementarności wewnątrz RPO jest bardzo wysoki – około 58,3%. Towarzyszy mu niezmiernie niski udział projektów wykazujących komplementarność względem 2 i więcej inwestycji z RPO. Jednak liczba analizowanych projektów w ramach tego obszaru jest niewielka (n=12), co utrudnia wnioskowanie. Pozytywnie na tle całości projektów można ocenić obszary o wysokim potencjale przyrodniczym, na których realizowane są projekty o charakterze turystycznym, a więc pochodzące z obszaru o największym potencjale komplementarności. Charakteryzują się one wysokim udziałem projektów o 2 i więcej inwestycjach komplementarnych wewnątrz RPO (około 47,8). W tym pozytywnym kontekście należy wskazać także na obszary o wysokim kapitale ludzkim, które obejmują głównie duże miasta oraz obszary o wysokim kapitale społecznym (choć nieco w mniejszym stopniu). Weryfikacja powyższych wniosków dokonana zostanie w oparciu o typ zależności komplementarnej. Niekorzystnie obraz komplementarności w ujęciu jakościowym, rozumianym jako wyjątkowo duży udział najsłabszej zależności komplementarnej, tj. uzupełniania się występuje na obszarach o niskim kapitale ludzkim (91,4%), złej dostępności do usług publicznych (83,7%), niskim potencjale rozwoju gospodarczego (79,6%) oraz niedostatecznym dostępie do infrastruktury (87,5%). Pozytywnie na tym tle wypadają obszary o wysokim potencjale przyrodniczym (66,7%), wysokim kapitale społecznym (67%) oraz wysokim kapitale ludzkim (67,3%). Stosunkowo pozytywnie wypadają także obszary o niskim kapitale społecznym, jednak niewielka ilość projektów komplementarnych w ramach tego obszaru utrudnia kategorię wnioskowanie. Reasumując, na obszarach o różnych niedostatkach i wymagających interwencji komplementarność wewnętrzna projektów ma mniejsze nasilenie niż w przypadku obszarów z potencjałami rozwojowymi. Jeśli chodzi o obszary tematyczne, w których jest najwięcej projektów komplementarnych w ramach Obszarów Strategicznej Interwencji, można wskazać kilka prawidłowości. Jednakże zaznaczyć należy, że analiza dotyczy jedynie tych terytoriów, w których liczebność ogólna projektów komplementarnych pozwalała na analizę rozkładów według obszarów tematycznych. Dla terytoriów o niskim potencjale rozwoju gospodarczego najwięcej projektów komplementarnych zidentyfikowano w obszarze środowisko i energetyka (16), podstawowa infrastruktura społeczna (13) oraz innowacje (14). Na terenach o wysokim kapitale społecznym projekty komplementarne RPO koncentrują się w obszarze innowacji (20), B+R oraz społeczeństwa informacyjnego (18), a także turystyki (18). Analogiczna sytuacja ma miejsce na obszarach o wysokim kapitale ludzkim, gdzie najwięcej projektów można także odnaleźć w obszarze innowacji (19), B+R i społeczeństwa informacyjnego (26) oraz turystyki (15). Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że na obszarach o zidentyfikowanych potencjałach rozwojowych projekty komplementarne koncentrują się na obszarach związanych z innowacjami,



B+R i społeczeństwem informacyjnym oraz na turystyce (choć w mniejszym stopniu). Prowadzi to do wniosku, że cechy takie jak wysoki kapitał społeczny i ludzki sprzyjają powstawaniu bardziej komplementarnych i kompleksowych inwestycji.

Podsumowując rozważania w tej części należy wskazać na dwie kwestie. Po pierwsze, pomimo lepszego obrazu sytuacji w odniesieniu do liczby zidentyfikowanych projektów komplementarnych w miastach niż na wsiach, różnice te zacierają się przy analizie siły powiązania komplementarnego. Struktura komplementarności wewnętrznej RPO według obszarów tematycznych wciąż wskazuje na zapóźnienie obszarów wiejskich. Kompleksowe inwestycje z zakresu innowacji i B+R, a także społeczeństwa informacyjnego koncentrują się na obszarach o i tak stosunkowo wysokim ich poziomie (miasta), zwiększając różnice w ujęciu miasto-wieś. Po drugie, analiza komplementarności wewnętrznej projektów RPO dla Strategicznych Obszarów Interwencji prowadzi do analogicznych wniosków - obszary o dużych potencjałach rozwojowych związanych z wysokim kapitałem ludzkim i społecznym charakteryzują się większą liczbą projektów komplementarnych oraz istotniejszą siłą ich powiązań. Koncentrują się one głównie na obszarze innowacji oraz B+R i społeczeństwa informacyjnego. Oczywiście jest, że na obszarach o słabiej ocenionej komplementarności jej odpowiednie wspieranie jest istotne. Jednak powinno się ono odbywać poprzez obszary problemowe z ewentualnymi preferencjami terytorialnymi dla obszarów o określonych deficytach rozwojowych. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że analiza komplementarności w zaproponowanym układzie terytorialnym odzwierciedla generalnie potencjał projektowy tych obszarów, który w pierwszej kolejności powinien być wspierany.

Kluczowe wnioski:

- Liczba zidentyfikowanych projektów komplementarnych jest większa w miastach niż na wsiach, ale siła powiązań pomiędzy projektami komplementarnymi jest zbliżona na obu typach obszarów. . Struktura komplementarności wewnętrznej RPO według obszarów tematycznych wskazuje na zapóźnienie obszarów wiejskich. Kompleksowe inwestycje z zakresu innowacji i B+R, a także społeczeństwa informacyjnego koncentrują się na obszarach o i tak stosunkowo wysokim ich poziomie, a więc w miastach.
- Obszary o dużych potencjałach rozwojowych związanych z wysokim kapitałem ludzkim i społecznym charakteryzują się większą liczbą projektów komplementarnych oraz istotniejszą siłą ich powiązań. Koncentrują się one głównie na obszarze innowacji oraz B+R i społeczeństwa informacyjnego.



4. Dodatkowe efekty komplementarności wewnętrznej RPO

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności wewnętrznej pomiędzy Osiami Priorytetowymi (OP) realizowanymi w ramach RPO WP (z wyłączeniem Osi Priorytetowej 10 Pomoc techniczna) z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach – w zakresie dodatkowych efektów komplementarności.

Analiza jakościowa dotycząca dodatkowych efektów komplementarności wewnętrznej RPO nie przynosi niestety wiele informacji (na podstawie ITI). Respondentom wywiadów trudno było wskazać na konkretne efekty synergii związane z realizacją projektów komplementarnych w ramach RPO. Na poziomie deklaracji niemal wszyscy stwierdzili, że komplementarność jest pożądana, ale nie potrafili jej skonkretyzować. To może świadczyć o bardzo powierzchownym rozumieniu komplementarności przez Beneficjentów, raczej w kategoriach hasłowych niż wymiernych efektów. Niemniej jednak można wskazać na kilka kwestii.

Sytuacja najlepiej przedstawiała się podczas analizy projektów z obszaru turystyka i dziedzictwo kulturowe. W analizowanych przypadkach efekty synergiczne związane są z tym, że każda inwestycja w tym obszarze zwiększa potencjał turystyczny regionu, co przełoży się może na liczbę turystów, a w konsekwencji także i na zyski z tej gałęzi gospodarki dla regionu. Jednak to, w jakim stopniu oferta turystyczna jest spójna, a poszczególne efekty się wzmacniają się wzajemnie zależy od stopnia powiązania poszczególnych inwestycji z różnych źródeł, w tym z RPO. Z wypowiedzi Beneficjentów można było wysnuć taki wniosek, jednak dotyczył on całości rozmowy, a nie z odpowiedzi wprost na pytanie o dodatkowe efekty komplementarności, które były niezmiernie lakoniczne i ogólne. Jednak potwierdzenie tego wniosku wymaga bardziej szczegółowych i odrębnych analiz.

Drugą grupę tworzą projekty dotyczące infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej. W tym przypadku większość respondentów w ogóle nie wskazywała na efekty synergiczne, twierdząc, że każdy projekt realizowany był oddzielnie i spełnił swoje cele. Właściwie wśród respondentów nie można było dostrzec szerszego myślenia w kategoriach tego, aby sieć dróg zarządzanych na różnych szczeblach była spójna na danym obszarze oraz aby w konsekwencji przyczyniała się do wzrostu potencjału gospodarczego regionu czy przeciwdziałania wykluczaniu i marginalizowaniu małych miejscowości. Jednak należy tu zaznaczyć, że wywiady prowadzone były z osobami realizującymi projekty lub technicznie je przygotowującymi (jeżeli było to możliwe) głównie w ramach JST, a kwestie spójności sieci drogowej na danym obszarze zapadały najprawdopodobniej na innym szczeblu. Pozytywnym przykładem, stanowiącym swojego rodzaju wyjątek stanowi projekt: *Poprawa dostępności terenów inwestycyjnych w Gminie Czersk - etap II: przebudowa drogi powiatowej nr 2410 G na odcinku Malachin Czersk i odcinka ul. Towarowej w Czersku* (RPPM.08.01.01-00-046/08-04), w którym budowa drogi uznawana jest jako element uzbrojenia terenów inwestycyjnych i część spójnego planu rozwoju Gminy Czersk.



Ciekawy zespół inwestycji tworzą projekty dotyczące Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego, w tym dotyczące rozwoju klastra ICT, które są komplementarne z Projektami Politechniki Gdańskiej z zakresu rozbudowy bazy dydaktycznej na Wydziale Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki. Klaster ICT korzysta z całej tej infrastruktury, która powstała w ramach unowocześnienia laboratoriów Wydziału Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki. Przyniesiony został tu powyższy przykład, w którym efekty synergiczne są bardzo szerokie i dotyczą nie tylko podniesienia jakości nauczania, ale także dotyczą rozwoju sfery powiązań nauki z biznesem wysokich technologii. Tak wysoka komplementarność w tym przypadku wynika ze spójnego planu rozwoju Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego i Politechniki Gdańskiej. Jednak należy zaznaczyć, że to jest jeden ze sztandarowych przykładów powiązań komplementarnych między projektami i wynikających z tego korzyści.

Ostatnią kwestią istotną z punktu widzenia efektów dodatkowych jest koordynacja projektów komplementarnych, która sprzyja powstaniu mechanizmów synergicznych. Koordynacja była przez część respondentów wskazywana, ale pod warunkiem, że projekt był realizowany przez tego samego Beneficjenta lub w ramach projektów realizowanych przez partnerów. Jednak w wielu wypadkach koordynacja sprowadzała się do podobnej procedury postępowania niż myślenia w kategoriach synergicznych, choć są oczywiście wyjątki, m.in. wyżej wypisane. Generalnie lektura ITI wskazuje, że można mówić o efektach synergicznych jeżeli Beneficjent miał spójną i kompleksową koncepcję działania, której elementami są projekty, a nie opierał swojej polityki o poszczególne projekty.

Kluczowe wnioski:

- Na podstawie rozmów z Beneficjentami najwięcej dodatkowych efektów można było zidentyfikować w obszarze turystyka i dziedzictwo kulturowe. Komplementarność pomiędzy projektami w tym obszarze zwiększa atrakcyjność ofert turystycznych, co może przełożyć się na większe zyski z tej gałęzi gospodarki dla regionu.



5. Mechanizmy wewnętrznej komplementarności wsparcia RPO

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Ocena wewnętrznych mechanizmów zapewniających komplementarność przyjętych w dokumencie programowym RPO WP i jego Uszczegółowieniu.
- Ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru, w ramach RPO WP w zakresie uwzględniania i premiowania komplementarności pomiędzy projektami.

Podstawowym mechanizmem zapewniającym komplementarność zastosowanym w ramach RPO jest kryterium strategiczne komplementarności (przyznawano za nie maksymalnie do 10 punktów na 100 możliwych do zdobycia w całej ocenie, w zróżnicowany sposób w zależności od Działań i Poddziałań). Niezależnie od działania i liczby przyznawanych punktów za kryterium, komplementarność definiowana była podobnie. Maksymalną liczbę punktów otrzymywał projekt, który „*jest silnie powiązany z projektem/projektami zrealizowanymi, w trakcie realizacji lub które uzyskały decyzję o finansowaniu (niezależnie od źródła ich finansowania), w taki sposób, że powiązane projekty warunkują się nawzajem lub stanowią następujące po sobie etapy określonego programu działania*” (Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, 2010). W rozdziale dotyczącym oceny skuteczności instrumentów zapewnienia komplementarności pomiędzy RPO i POKL zostały opisane mechanizmy, które narzędzia te mogą i powinny uruchamiać, aby można je nazwać skutecznymi i do których analiza skuteczności narzędzi powinna się odwoływać. Obejmują one selekcję projektów komplementarnych, poszukiwanie projektów komplementarnych, dostosowanie swojego projektu, nawiązanie współpracy oraz generowanie nowych pomysłów. Mają one także znaczenie dla analiz prowadzonych w tej części.

Zarówno analiza ITI, jak i analiza ocen kryterium komplementarności pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków co do potencjalnej skuteczności tego narzędzia. W rozmowach Beneficjenci wyraźnie wskazują, że brak kryterium komplementarności, nie zmieniłby ich sposobu pracy nad przygotowaniem projektu. Kilku respondentów miało generalnie problemy z przypomnieniem sobie choć w zarysie treści kryterium. Stosunkowo niewielka liczba punktów za kryterium komplementarności powodowała małe zainteresowanie Beneficjentów kwestią powiązania projektów. Niemalże wszyscy wskazywali, że zapisy dokumentacji programowych i konkursowych odnośnie komplementarności nie nastroczały im trudności i nie budziły wątpliwości. Jest to jednak raczej rezultat małego zainteresowania tą kwestią niż pełnego zrozumienia intencji zawartych w dokumentacjach konkursowych. W rozmowach pojawił się także wątek wpisywania projektów komplementarnych na siłę i sztucznego poszukiwania projektów komplementarnych. Niektórzy respondenci stwierdzili, że nie mają kompleksowej wiedzy o projektach realizowanych na danym terenie w ramach określonej tematyki. Zaledwie w kilku rozmowach respondenci wskazali, że w ramach diagnozy przed sporządzeniem wniosku poruszali kwestie związane z komplementarnością inwestycji. W przeważającej większości projekty komplementarne wskazane we wniosku o dofinansowanie realizowane były przez tego samego Beneficjenta lub ewentualnie parterów projektu.



ilościowy analiza ilościowa pozwala potwierdzić część wniosków z rozmów z respondentami. Z 840 analizowanych wniosków z RPO 61 (około 7,2%) uzyskało 0 proc. punktów, w 29% projektów komplementarność oceniono na 50 proc., a w 60,6% na 100 proc. Duży odsetek projektów, w których ocena komplementarności jest maksymalna może świadczyć o tym, że było to kryterium mało różnicujące Beneficjentów, ze względu z jednej strony na fakt małej liczby możliwych do uzyskania punktów, z drugiej zaś na poprawę umiejętności Beneficjentów związanych z pisaniem wniosków o dofinansowanie. Dodatkowo szerokie uwzględnienie wszystkich inwestycji finansowanych z różnych źródeł w formie obowiązującej w dokumentacjach konkursowych rozmywa znaczenie tego kryterium. Wśród projektów poddanych pogłębionej analizie znaleziono 38 inwestycji, które miały wskazane we wnioskach o dofinansowanie komplementarność wewnętrzną RPO w postaci 53 projektów (17,6%). Jest to w znacznej mierze związane z faktem, że nabory na projekty komplementarne względem siebie odbywały się w zbliżonych terminach. Ma to jednak niewątpliwie ujemny wpływ na skuteczność kryterium strategicznego komplementarności, ponieważ nie dawało na poziomie oceny rzeczywistego obrazu komplementarności. W ramach prac analitycznych dokonano oceny każdego projektu komplementarnego wpisanego we wniosek o dofinansowanie wg 3-stopniowej skali (1- najmniejsze natężenie komplementarności, 2 – średnie, 3 – największe).. 28 projektów (około 52,8%) było ocenionych na 1, 11 na 2 (około 20,7%) oraz 14 na 3 (około 26,4%). Średnio zatem związek projektu bazowego z komplementarnym można ocenić na około 1,7 punktu, a więc poniżej średniego poziomu natężenia. Szczegółowe informacje na temat natężenia komplementarności w projektach wpisanych do wniosku o dofinansowania wg Osi Priorytetowych zawiera punkt 1.9. w Załączniku 1.

W podziale na Osi Priorytetowe trudno mówić o wyraźnej prawidłowości, głównie ze względu na małe liczebności warstw. Wśród analizowanych inwestycji, dla których zidentyfikowano projekty komplementarne wewnątrz RPO dominują te, które są powiązane z 1 taką inwestycją, a siła ich związku oceniona została w większości na 1 punkt. Zależało to w znacznym stopniu od tego, co Beneficjent uwzględnił we wniosku, tj. jaką szeroko definiował komplementarność. Nadreprezentacja w tym zestawieniu Osi Priorytetowej 8 i 9, dla których zidentyfikowano 15 projektów komplementarnych z RPO ocenionych na 1 punkt i wpisanych do wniosków jest tego przykładem. Część Beneficjentów przyjmowała bardzo wąską definicję komplementarności, a część szeroką, w kategorii której mieściło się wiele projektów. Do wyjątków należą projekty, dla których wpisano we wniosku więcej niż 1 projekt komplementarny z RPO. W Załączniku 1 (punkt 1.10.) znajdują się informacje na temat projektów o większej niż jednym projekcie komplementarnym wpisanym do wniosku o dofinansowanie i ich ocenie według zaproponowanej w toku badania skali. Dla pozostałych projektów zidentyfikowana we wniosku komplementarność wewnętrzna dotyczyła 1 inwestycji (22 projekty na 34, tj. około 64,7%).

W tym miejscu należy wskazać na skuteczność kryterium komplementarności w odniesieniu do projektów o charakterze rewitalizacyjnym (Działanie 3.2.1. RPO), które w założeniu miały być przedsięwzięciami o bardzo kompleksowym zakresie. Spośród 8 analizowanych projektów 5 otrzymało maksymalną ocenę, a 3 połowę możliwych do zdobycia punktów. Inwestycje, którym



ocena kryterium komplementarności została obniżona nie miały zidentyfikowanych projektów komplementarnych z RPO. Oznacza to, że kryterium to było mało skuteczne w odniesieniu do komplementarności wewnętrznej RPO.

Jednak ocena mechanizmów zapewnienia komplementarności w ramach projektów rewitalizacyjnych powinna raczej dotyczyć narzędzia jakim jest projekt kompleksowy. Stopień spójności działań realizowanych w ramach projektów rewitalizacyjnych jest średnio znacznie większy niż w przypadku powiązań „zewnętrznych” pomiędzy różnymi projektami. Można zatem stwierdzić, że narzędzie w postaci zintegrowanych inwestycji jest skuteczniejsze niż kryteria komplementarności. Niemniej jednak istotne jest, aby kompleksowe projekty skierowane na rozwój danego obszaru nie koncentrowały się głównie na infrastrukturze, ale także miały istotny komponent aktywizujący. Dodatkowo niezmiernie istotne jest rozplanowanie szczegółowe inwestycji w czasie, nie tylko w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, ale przede wszystkim w odniesieniu do wzajemnego przenikania się projektów miękkich z infrastrukturalnymi. Należy podkreślić, że realizacja poszczególnych zadań w ramach jednego projektu rewitalizacyjnego wymagała dokładnej koordynacji, która w przypadku pozostałych projektów RPO miała miejsce rzadko i raczej tylko dla inwestycji realizowanych przez jednego Beneficjenta.

Przytoczone powyżej informacje wskazują na niską skuteczność kryterium komplementarności, które w niewielkim stopniu uruchomiło pożądane mechanizmy komplementarności, takie jak dostosowanie swojego projektu do innych, nawiązanie współpracy oraz generowanie nowych pomysłów. Instrument ten w pewnym stopniu przyczynił się do selekcji projektów, ale nie był pozbawiony wielu mankamentów, związanych z opisanymi powyżej zjawiskami, jak np. poprawa umiejętności formalnych Beneficjenta w zakresie tworzenia wniosków, czy konieczność wpisywania do wniosku tylko tych inwestycji, które miały podpisaną umowę na dofinansowanie. W rezultacie opis komplementarności zawarty we wniosku był bardzo ogólny i nie pokazywał systemowego myślenia Beneficjenta oraz umiejscowienia danej inwestycji w szerszym tematycznym czy terytorialnym ujęciu. Dodatkowo jednakowa definicja tego kryterium, niezależna przede wszystkim od obszaru tematycznego projektu, powodowała, że Beneficjenci przyjmowali różne strategie wpisywania konkretnych inwestycji do wniosku o dofinansowanie, co mogło powodować rozbieżności w ocenie, nie mające pokrycia w rzeczywistości.

W tym miejscu należy wskazać także na inne narzędzia, które mogły do pewnego stopnia wspierać komplementarność. Pierwszy z nich dotyczy projektów realizowanych w partnerstwie. Ocena skuteczności kryterium partnerstwa nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Niemniej jednak rezultaty pogłębionej analizy projektów oraz rozmów telefonicznych z wybranymi Beneficjentami wskazują, że projekty realizowane w partnerstwie, nawet nieformalnym, w znacznej części przypadków charakteryzują się większym natężeniem komplementarności. Partnerstwo poszerza w naturalny sposób potencjalny zbiór projektów komplementarnych, ale pod warunkiem, że analiza komplementarności przeprowadzona jest rzetelnie, a partnerstwo ma charakter realny, oparty na wspólnocie wizji i celów, a nie formalny, nakierowany tylko na zdobycie dofinansowania. Należy zatem być ostrożnym w projektowaniu



narzędzi wspierających partnerską współpracę przy realizacji projektów, aby nie zaowocowało to dużą liczbą sztucznych partnerstw, założonych jedynie dla realizacji projektu. Uzasadnione jest wspieranie długotrwałych partnerstw, które wykazują się wspólnymi skutecznymi działaniami w dłuższej perspektywie.

Jako wspierające komplementarność można uznać kryteria dotyczące zgodności z preferencjami wsparcia, głównie w zakresie kompleksowości projektów czy koncentracji wsparcia na konkretnym obszarze. Kryteria te były dostosowywane do każdego Działania/Podziałania. Jednak ich wpływ na natężenie komplementarności wewnętrznej w ramach RPO miał charakter pośredni, a pełna ocena wpływu tych kryteriów jest trudna do zbadania i wymaga zastosowania dodatkowych metod badawczych. Jednak biorąc pod uwagę niską skuteczność podstawowego kryterium strategicznego, zasięg oddziaływania także i tych kryteriów na komplementarność może być bardzo ograniczony.

Pomimo małej skuteczności kryterium komplementarności można odnaleźć przykłady komplementarności wewnątrz RPO, co było przedmiotem analiz w tym rozdziale. Miały one raczej związek z tym, na ile Beneficjent kompleksowo podchodził do problemu, który planowana inwestycja z RPO miała pomóc rozwiązać i wykazywał się systemowym myśleniem.

Kluczowe wnioski:

- Kryterium strategiczne komplementarności przyczyniło się do identyfikacji zaledwie 17,6% projektów komplementarnych wewnątrz RPO spośród zidentyfikowanej w toku badania całości komplementarności wewnętrznej. Dodatkowo siła związku pomiędzy projektem bazowym i komplementarnym wpisanym we wniosku do dofinansowania plasowała się poniżej średniego poziomu natężenia.
- Wysoka ocena projektów w ramach kryterium komplementarności nie pokrywa się zatem z ocenioną w ramach badania rzeczywistą siłą zależności.
- Wspomagająco na poziom komplementarności oddziałuje realizacja projektów partnerskich, które w naturalny sposób zwiększają potencjalny zbiór inwestycji komplementarnych.
- Skuteczniejszym niż kryterium strategiczne sposobem zapewniania komplementarności są projekty kompleksowego, czego przykładem są projekty realizowane w obszarze rewitalizacji.



III. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP Z KOMPONENTEM REGIONALNYM POKL

1. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO i POKL

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie POKL
- Ocena komplementarności zewnętrznej RPO WP z komponentem regionalnym POKL i wybranymi działaniami PROW i PO Ryby, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa) – w zakresie POKL

Komplementarność projektów RPO i komponentu regionalnego POKL⁷ jest przykładem jednego z najciekawszych (jeżeli nie najciekawszego) aspektu komplementarności jakim jest powiązanie działań inwestycyjnych, infrastrukturalnych, tzw. „twardych”, z działaniami oddziałującymi bezpośrednio na ludzi, na wybrane grupy społeczne, tzw. „miękkimi”. Na konieczność i zasadność powiązania takich działań w kontekście funduszy unijnych zwraca się uwagę już w NSRO (MRR 2007, s. 97). Następnie kwestia ta jest rozwijana w zasadzie we wszystkich programach operacyjnych realizujących NSRO, gdzie wskazuje się na obszary potencjalnej komplementarności wsparcia EFRR i EFS⁸.

Mimo wydzielenia w ramach POKL komponentu regionalnego, składającego się z osi priorytetowych VI-IX i wdrażanego przez samorządy województw, program operacyjny i szczegółowy opis jego priorytetów są dokumentami ogólnymi o jednolitej treści dla całego kraju (więc i wszystkich województw). Kwestia spodziewanej komplementarności pomiędzy wdrażanymi przez samorząd województwa priorytetami POKL oraz zarządzanym na poziomie województwa RPO opisana jest zatem w tym drugim programie operacyjnym i jego Uszczegółowieniu⁹.

Zgodnie z zapisami tych dokumentów, oczekiwano, następujących powiązań między RPO i POKL:

- **projekty Priorytetu VI POKL** służące aktywizacji osób pozostających bez pracy miały być komplementarne wobec projektów RPO wspierających inwestycje w MSP (działanie 1.1), projektów promocji gospodarczej regionu (działanie 1.6), przedsięwzięć rewitalizacyjnych i zwiększających potencjał rozwojowy miast (działania 3.2 i 3.3);

⁷ Zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego komplementarność pomiędzy RPO i POKL analizowana była jedynie w odniesieniu do komponentu regionalnego tego programu. Dlatego też wszędzie gdzie nie jest wyraźnie zaznaczone inaczej, przez POKL rozumie się komponent regionalny.

⁸ A czasami również EFS i FS.

⁹ Nie oznacza to, że kwestia komplementarności komponentu regionalnego POKL z RPO nie jest uwzględniana na etapie realizacji programu. Instrumenty i działania służące stymulowaniu komplementarności są wskazywane w części G przygotowywanych corocznie planów działania POKL.



- **projekty Priorytetu VII POKL** służące zapobieganiu wykluczeniu społecznemu miały być komplementarne wobec projektów RPO wspierających przedsięwzięcia rewitalizacyjne (działanie 3.2);
- **projekty Priorytetu VIII POKL** podnoszące poziom adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw miały być komplementarne z projektami RPO wspierającymi inwestycje w MSP (działanie 1.1), w tym wprowadzanie w MSP rozwiązań innowacyjnych (działanie 1.2), poprawiającymi jakość, zakres i dostępność usług świadczonych przedsiębiorcom przez IOB, oraz rozwijające infrastrukturę dla rozwoju firm innowacyjnych (działanie 1.5);
- **projekty Priorytetu IX POKL** podnoszące jakość i poziom wykształcenia społeczeństwa miały być komplementarne z projektami RPO finansującymi lokalną infrastrukturę edukacyjną, sportową i kulturalną (działanie 9.1) oraz lokalną infrastrukturę społeczną i inicjatywy obywatelskie (działanie 9.3).

Nasza analiza faktycznej komplementarności pomiędzy projektami POKL i RPO w województwie pomorskim przeprowadzona została przede wszystkim „od strony” POKL. W pierwszym kroku dokonaliśmy analizy tego, jak wnioski składane w ramach naborów konkursowych POKL zostały ocenione pod względem kryteriów komplementarności¹⁰. Następnie dla próby projektów ocenionych pod kątem komplementarności pozytywnie dokonaliśmy pogłębionej analizy ich faktycznego powiązania z projektami RPO.

Liczba dofinansowanych projektów POKL, które spełniły kryterium komplementarności, nieznacznie przekracza 90. Jeżeli pozytywną ocenę tego kryterium przyjąć za wstępną miarę komplementarności, to można powiedzieć, że tylko ok. 11% wniosków wybranych w naborach, w których zachowanie komplementarności uznano za pożądane, faktycznie wykazało się komplementarnością¹¹.

Pogłębionej analizie w ramach POKL poddano wszystkie 91 omówionych powyżej wniosków. W jej efekcie ustalono, iż **o komplementarności względem projektów RPO możemy mówić w przypadku 63 analizowanych projektów POKL (70%)**. Pozostałe 28 projektów to takie, które premiowano za: realizację na terenach słabych strukturalnie (która nie przełożyła się na faktyczne powiązanie z projektem RPO), komplementarność z inwestycją finansowaną z PROW, bądź innego źródła (ale nie RPO).

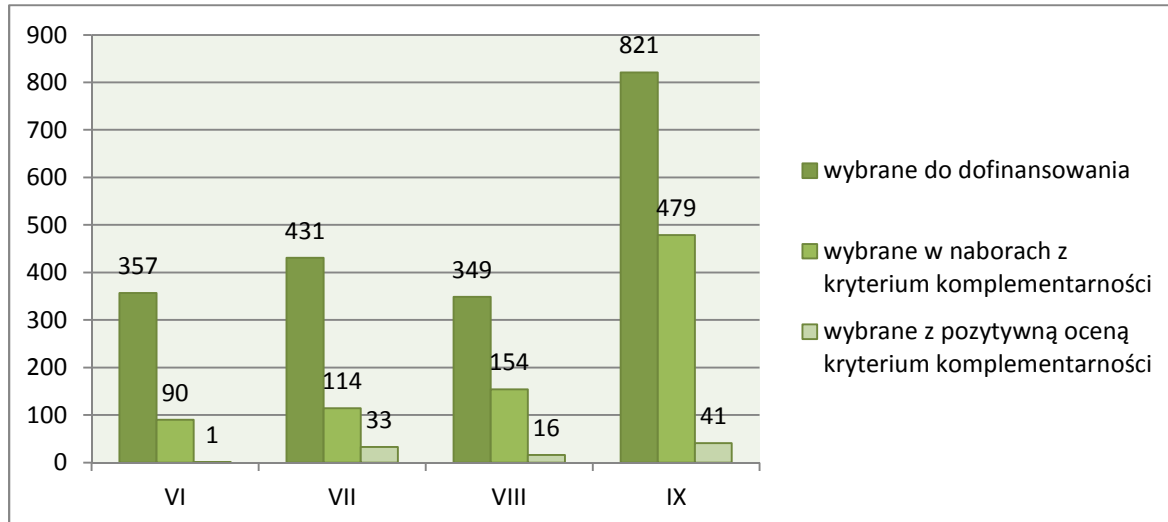
Natężenie i charakter zjawiska komplementarności wśród projektów POKL którym można przypisać jakiegokolwiek powiązania z projektami RPO są zróżnicowane. W sumie **do 63 projektów POKL przypisano 133 przypadki powiązań z projektami RPO**¹². Około połowa z nich dotyczy projektów RPO wskazanych we wnioskach o dofinansowanie POKL. Pozostałe zostały zidentyfikowane w trakcie analizy. Mniej więcej w ¼ przypadków projekt POKL i powiązany z nim projekt RPO mają tego samego beneficjenta, a w ¾ są to różne podmioty.

¹⁰ Kryteria które uznano za kryteria komplementarności zostały omówione szczegółowo w rozdziale III.5.

¹¹ Stanowi to mniej niż 5% wniosków wybranych do dofinansowania ogółem.

¹² Liczba powiązań nie jest równa liczbie projektów komplementarnych z RPO, bowiem ten sam projekt z RPO mógł zostać powiązany z kilkoma projektami RPO. 134 powiązania generowane są przez 89 projektów RPO.

Wykres 2 Projekty ocenione pozytywnie pod względem komplementarności w poszczególnych priorytetach POKL na tle wszystkich wybranych do dofinansowania projektów



Źródło: opracowanie własne.

W wyniku analizy poszczególnych powiązań pomiędzy projektami POKL i RPO ustalono, że część z nich ma bardzo luźny, wątpliwy charakter, nie wskazujący na możliwość występowania dodatkowych efektów komplementarności. dotyczy to:

- realizowanych na tym samym obszarze projektów z poddziałania 7.2.1 POKL oraz projektów z działania 9.3 RPO (i rzadziej 8.1.2 RPO),
- wymuszonych przykładów wykorzystania infrastruktury RPO w projektach działania 9.1 POKL.

Jeśli przyjąć bardziej restrykcyjne spojrzenie na komplementarności projektów POKL i RPO, wykluczając te wątpliwe jej przypadki, okazuje się, że **liczba przypadków powiązań projektów POKL i RPO spada z 133 do 84, a liczba projektów POKL które można uznać za komplementarne względem RPO z 63 do 45.**

Poniżej uzasadniono pokrótce wątpliwości odnośnie do dwóch wskazanych typów powiązań. Najwięcej wątpliwości może budzić zasadność uznawania za przejaw komplementarności faktu realizacji na tym samym obszarze – w tej samej gminie – projektów aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem z poddziałania 7.2.1 POKL oraz projekty z działania 9.3 RPO. Projektów tych nie wydaje się łączyć wiele poza geograficzną bliskością. Produkty i rezultaty działań aktywizacyjnych POKL oraz inwestycji RPO polegających na: budowie/rozbudowie świetlic wiejskich, środowiskowych, centrów kultury, zagospodarowaniu centrów wsi, tworzeniu przestrzeni publicznych, nie wydają się być od siebie w jakikolwiek sposób zależne. Związek tych projektów ma miejsce na poziomie bardzo ogólnych celów aktywizacji i integracji społecznej, które w przypadku większości omawianych projektów RPO są celami



bardziej deklarowanymi niż realizowanymi. Nie można się więc spodziewać wystąpienia istotnych dodatkowych korzyści wynikających z faktu realizacji tych par (grup) projektów w pobliżu.

Drugą kategorią zależności, na którą chcielibyśmy zwrócić uwagę są powiązania projektów działań 9.1 i 9.5 POKL z przede wszystkim działaniem 9.1 RPO. Ich charakter jest stosunkowo prosty i bezpośredni – beneficjenci projektów POKL w ramach których odbywają się dodatkowe zajęcia edukacyjne, sportowe, wykorzystują do ich organizacji infrastrukturę – budynki, sprzęt, zakupione w ramach projektów finansowanych z RPO. Mimo prostoty, poszczególne przypadki powiązań zauważalnie różnią się od siebie. Można bowiem znaleźć przykłady, w których wydaje się, że wykorzystanie infrastruktury wspartej z RPO faktycznie pozwoliło na podjęcie działań w ramach POKL, które w innym wypadku nie byłyby możliwe (np. zajęcia sportowe z wykorzystaniem nowego sprzętu, rozbudowa szkoły na potrzeby uruchomienia punktu przedszkolnego, organizacja zajęć przyrodniczych w zrewaloryzowanym parku krajobrazowym¹³). W innych przypadkach trudno doszukać się by powiązanie projektu POKL z infrastrukturą RPO było potrzebne i mogło zapewnić dodatkowe korzystne efekty, co może sugerować, iż komplementarność jest czasami wykazywana jedynie na potrzeby konkursu. Dotyczy to zwykle projektów POKL w ramach, których jedynie niewielka część zajęć, najczęściej niekluczowych z punktu widzenia celu i przedmiotu projektu prowadzona jest w obiektach dofinansowanych z RPO, np.:

- w ramach projektu, którego celem było uruchomienie i funkcjonowanie punktów przedszkolnych realizowano zajęcia wyjaśniające podstawowe zjawiska fizyczne i chemiczne w sali gimnastycznej wybudowanej przy wsparciu RPO;
- w ramach projektu, którego celem było zapewnienie licznych specjalistycznych zajęć dodatkowych i form integracji społecznej dla wychowanków dwóch SOSW (osób niepełnosprawnych intelektualnie), jedna z planowanych aktywności były zawody sportowe w sali gimnastycznej wspartej z RPO.

Na sztuczność i wtórność niektórych powiązań zwracali uwagę respondenci ITI przyznając, iż dodawali pewne zajęcia, bądź zmieniali ich lokalizację by uzyskać dodatkowe pkt. za kryterium komplementarności. Z drugiej strony jeden z beneficjentów przyznał, że choć zmiana w projekcie miała miejsce pod wpływem kryteriów wyboru, to następnie na etapie realizacji zauważono, że był to dobry pomysł z korzyścią dla osiągniętych efektów.

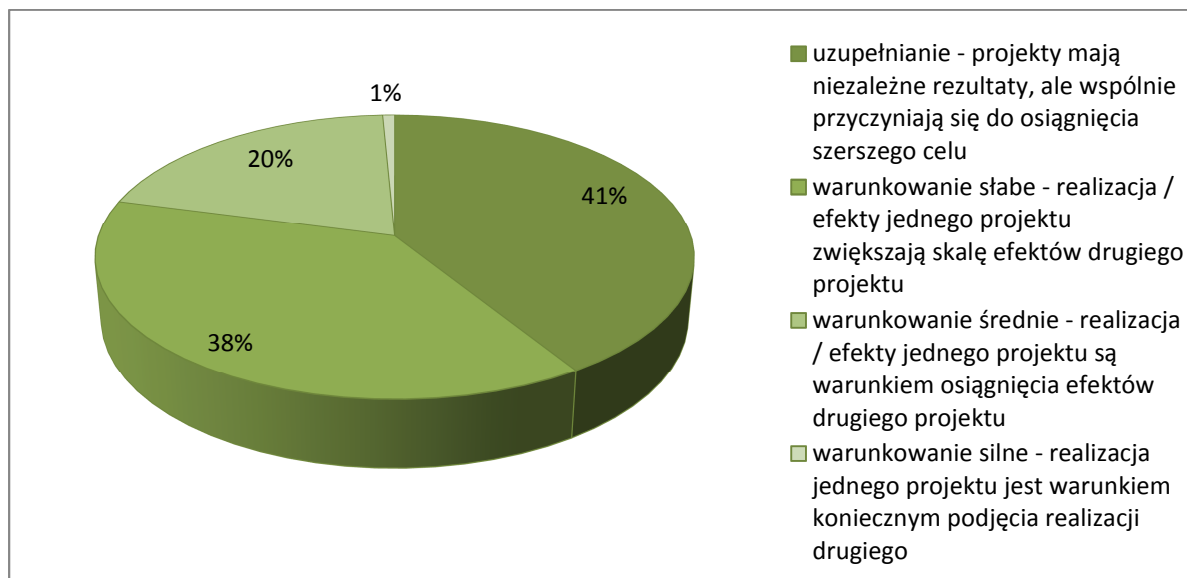
Ze względu na typ powiązania komplementarność POKL-RPO przedstawia się następująco¹⁴. Najwięcej, bo 41% powiązań między projektami POKL i RPO ma charakter „uzupełniania”, tzn. oba projekty – POKL i RPO – mogą niezależnie osiągać rezultaty, ale wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia ogólniejszego celu. Niewiele mniej powiązań (38%) powiązań określiliśmy jako „słabe warunkowanie”, są to przypadki w których realizacja / efekty jednego projektu zwiększają skalę efektów drugiego projektu. Wyraźnie już mniej, bo 20% zidentyfikowanych powiązań,

¹³ W tym ostatnim przypadku zachodzi komplementarność z projektem działania 6.4 RPO.

¹⁴ Klasyfikacja typów powiązań objęła 133 pary projektów.

zaklasyfikowano jako „średnie warunkowania”, tzn, sytuacje w których realizacja / efekty jednego projektu są warunkiem osiągnięcia efektów drugiego projektu. Ostatnim rozpatrywanym typem powiązania było „silne warunkowanie”, oznaczające sytuację w której realizacja jednego projektu jest warunkiem podjęcia realizacji drugiego. W ramach analizowanej populacji powiązań POKL-RPO zależności takie stanowią pojedyncze przypadki (mniej niż 2%), jednakże nawet te są możliwe do zakwestionowania.

Wykres 3 Charakter powiązań pomiędzy projektami POKL i RPO



Źródło: opracowanie własne.

Przyjmując, że wartość powiązań (rozumiana m.in. jako spodziewane dodatkowe efekty komplementarności, zasadność realizacji projektów w powiązaniu) rośnie od „uzupełnień” do „warunkowań silnych”, trzeba stwierdzić, że ocena powiązań pomiędzy RPO i POKL nie wypada korzystnie, bowiem jedynie co piąte powiązanie ma charakter przynajmniej warunkowania średniego. Takie spojrzenie jest jednak nazbyt uproszczone co pokazuje krótki przegląd przykładów powiązań zaklasyfikowanych do poszczególnych typów.

Wśród przykładów **uzupełnień** znaleźć można powiązania pomiędzy projektami poddziałań 8.1.1 i 8.2.1 POKL oraz projektami działania 1.5 RPO. Wspólnie projekty RPO i POKL stwarzają kompleksową ofertę wsparcia – mechanizmów współpracy, promocji, finansowania działalności, specjalistycznych szkoleń branżowych dla członków klastrów funkcjonujących w województwie. Jest to wartościowy typ powiązania.

Drugim typem powiązań, które zaliczono do kategorii „uzupełniania”, są realizowane na tym samym obszarze (w tej samej gminie) projekty aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem z poddziałania 7.2.1 POKL oraz projekty z działania 9.3 RPO (i rzadziej 8.1.2 RPO) których celem również jest aktywizacja lokalnej społeczności. Powiązania te mają charakter bardzo ogólny, właśnie na poziomie procesu aktywizacji społecznej, gospodarczej



poszczególnych lokalnych społeczności. Ten typ powiązania nie wydaje się przedstawiać dużej wartości i nie został powyżej uwzględniony w węższym, restrykcyjnym podejściu do komplementarności.

Na powiązania określone jako „**słabe warunkowania**” złożyły się pary projektów poddziałania 8.1.1 POKL oraz działań 1.1 i 1.2 RPO. Przyjmujemy bowiem, że szkolenia finansowane z POKL, w których uczestniczą przedsiębiorcy wsparci z RPO, zwiększają prawdopodobieństwo powodzenia tych firm i tym samym pozytywnych efektów zakładanych w projektach inwestycyjnych finansowanych z RPO. To zdecydowanie wartościowe przejawy komplementarności.

Druga duża grupa przypadków, które uznano za „słabe warunkowania”, to powiązania projektów działań 9.1 POKL i RPO. Powiązania te przejawiają się poprzez fakt, iż zajęcia dodatkowe (edukacyjne, gimnastyczne, turnieje sportowe) realizowane w ramach projektu POKL odbywają się (zwykle ich część, a czasami pojedyncze zajęcia) w placówkach obiektach wybudowanych bądź modernizowanych w ramach projektów RPO. Większość tych powiązań jest korzystna i może prowadzić do pozytywnych efektów, jednakże część wydaje się mieć charakter sztuczny i nie przedstawiający dużej wartości. Ta ostatnia część powiązań nie była uwzględniona przy węższym podejściu do komplementarności RPO-POKL.

Charakter „**średniego warunkowania**”, przypisano relacji projektów poddziałania 7.2.1 POKL i poddziałania 3.2.1 RPO. Kompleksowe projekty rewitalizacyjne finansowane z RPO zakładają realizację szeregu zadań inwestycyjnych i osiągnięcie poprzez nie celów społecznych – aktywizacji społecznej i gospodarczej obszarów poddanych interwencji. W ramach projektów RPO przewidziano zadania „miękkie” wspierane z wykorzystaniem instrumentu elastyczności (cross-financingu), jednakże ich skala i przedmiot (jak wynika z wywiadów indywidualnych z przedstawicielami DEFS oraz realizowanego w województwie badania ewaluacyjnego (Dyspersja 2013, s. 47)) nie zapewnia rozwiązania identyfikowanych problemów społecznych (m.in. bierność w kwestii podnoszenia kwalifikacji i poszukiwania pracy, wysoki poziom długotrwałego bezrobocia, ubóstwo). Można zatem przyjąć, że czynnikiem zwiększającym szanse powodzenia projektów rewitalizacyjnych RPO, są działania podejmowane w ramach POKL w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej i skierowane do mieszkańców obszarów poddanych interwencji RPO. Powiązania te mają zdecydowanie duży potencjał w zakresie wzmacniania wzajemnych efektów projektów.

Praktycznie wszystkie opisane powyżej przypadki komplementarności mają **charakter podmiotowy**, tzn. produkty oferowane przez projekt POKL i RPO trafiają do tej samej grupy odbiorców – mieszkańców rewitalizowanej dzielnicy, uczniów szkoły, przedsiębiorców. Dodatkowo w 60% przypadków możemy też mówić o **komplementarności przedmiotowej**, tzn. uzupełnianiu się produktów projektów w ten sposób, że stanowią one pewien kompleksowy produkt, ofertę: zajęcia edukacyjne finansowane z POKL realizowane są w obiektach finansowanych z RPO, firma rozwijająca daną technologię dzięki inwestycji z RPO szkoli w tym zakresie pracowników z POKL, działaniom aktywizacyjnym dla mieszkańców zdegradowanej dzielnicy towarzyszą inwestycje poprawiające środowisko ich życia.



Zdecydowana większość zidentyfikowanych powiązań (80%) ma charakter obustronny, tzn. projekty POKL i RPO wzajemnie się uzupełniają. W przypadku zależności jednokierunkowej to raczej projekt POKL wpływa na możliwości osiągnięcia efektów / realizacji celów projektu RPO.

Przy braku adekwatnego punktu odniesienia trudno wiarygodnie i jednoznacznie ocenić czy przedstawiony powyżej zakres komplementarności POKL-RPO, zarówno w sensie ilościowym (liczby powiązanych projektów), jak i jakościowym (charakter powiązań) jest wystarczający, satysfakcjonujący, czy też nie.

Zważywszy jednak na fakt, że analizowana grupa projektów dobrana została celowo i złożyły się na nią wszystkie projekty, które na poziomie kryteriów wykazały się komplementarnością, intuicyjnie wydaje się, że obserwowany poziom komplementarności projektów POKL względem RPO jest niewystarczający.

O niewielkim natężeniu komplementarności na linii POKL-RPO świadczyć też mogą wyniki wykonanej w ramach niniejszej ewaluacji analizy komplementarności próby 200 projektów RPO. z ok. 1100 zidentyfikowanych projektów komplementarnych względem analizowanych projektów RPO jedynie niecałe 60 to projekty komponentu regionalnego POKL. Dla porównania, projekty RPO (komplementarność wewnętrzna) to ok. 300, PROW i PORYBY ok. 130, z projekty realizowane ze środków własnych ponad 220. Jeszcze mniej imponujący jest udział projektów POKL wśród projektów komplementarnych wykazanych we wnioskach o dofinansowanie – 5 na ok. 600 – co świadczyć może o braku świadomości zasadności zapewniania komplementarności w tym wymiarze wśród beneficjentów.

Niektóre z przyczyn tego faktu mogą wynikać z systemu stymulowania komplementarności pomiędzy POKL i RPO, funkcjonującego w obecnej perspektywie finansowej w województwie pomorskim. Temat ten jest poruszany w rozdziale III.5.

Kluczowe wnioski:

- Poziom komplementarności POKL i RPO jest niesatysfakcjonujący. Ze względu na kryteria stosowane w systemie wyboru projektów POKL za komplementarne uznać można jedynie 11% projektów POKL. Po pogłębionej analizie wniosków o dofinansowanie liczba projektów faktycznie komplementarnych względem RPO okazała jeszcze dwukrotnie niższa.
- Charakter powiązań pomiędzy POKL i RPO jest zróżnicowany jednak dominują w nim stosunkowo słabe powiązania – „uzupełniania” i „warunkowania słabe”, stanowiące 80% zidentyfikowanych przypadków.
- Prawie wszystkie powiązania POKL-RPO mają charakter podmiotowy, tzn. produkty oferowane przez projekt POKL i RPO trafiają do tej samej grupy odbiorców. Dodatkowo w 60% przypadków możemy też mówić o komplementarności przedmiotowej, tzn. uzupełnianiu się produktów projektów w ten sposób, że stanowią one pewien kompleksowy produkt, ofertę.



2. Komplementarność RPO i POKL w przekroju problemowym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie POKL.

Zaproponowane na potrzeby niniejszego badania obszary tematyczne analizy komplementarności POKL inspirowane są priorytetami tego programu i obejmują:

- aktywność zawodową i rynek pracy,
- wykluczenie społeczne,
- przedsiębiorczość (w tym innowacje i B+R),
- edukację.

Poniżej zaprezentowano krótką charakterystykę każdego z obszarów.

Wykluczenie społeczne

Wśród projektów w tym obszarze, którym można przypisać komplementarność względem RPO dominują te z działania 7.2.1, służące aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem, wykazujące opisane już w poprzednim rozdziale dwa typy powiązań:

- z projektami z działania 9.3 RPO (i rzadziej 8.1.2 RPO) których celem również jest aktywizacja lokalnej społeczności poprzez budowę / rozbudowę świetlic wiejskich, środowiskowych, centrów kultury, zagospodarowaniu centrów wsi, tworzeniu przestrzeni publicznych. Jak opisano już wcześniej związek tych projektów ogranicza się jednak do realizacji w pobliżu i zbieżności bardzo ogólnych celów. Można więc kwestionować czy mamy tutaj do czynienia z komplementarnością.
- Z projektami poddziałania 3.2.1 RPO - kompleksowymi projektami rewitalizacyjnymi realizowanymi w zdegradowanych dzielnicach dużych miast województwa. Choć koordynacja działań „miękkich” POKL z inwestycjami RPO pozostawia wiele do życzenia, to jednak można przyjąć, że oba te komponenty choć realizowane niezależnie uzupełniają się, składając się we w miarę spójną interwencję.

Pozostałe, pojedyncze przypadki komplementarności zidentyfikowano w działaniach:

- 7.3 – gdzie np. przy realizacji projektu rozwijającego zainteresowania plastyczno-techniczne i podnoszącego umiejętności korzystania z komputera mieszkańców DPS, wykorzystano sprzęt komputerowy zakupiony do miejscowej szkoły w ramach projektu RPO¹⁵;

¹⁵ Ten rodzaj powiązania jest tożsamy z licznymi przypadkami omawianymi w obszarze edukacji.



- 7.4 – gdzie w projekcie aktywizującym niepełnosprawnych założono iż część uczestników będzie pochodzić z obszaru objętego projektem 3.2.1 RPO¹⁶.

Ok. połowę omówionych powyżej powiązań zaklasyfikowaliśmy jako „średnie warunkowanie” (7.2.1 POKL – 3.2.1 RPO), pozostałe to „uzupełnianie” w realizacji ogólnych celów. W przypadku tych pierwszych najczęściej możemy mówić o komplementarności podmiotowej i przedmiotowej, zaś w przypadku drugich jedynie o podmiotowej.

Powiązanie projektów 7.2.1 POKL – 3.2.1 RPO jest być może najważniejszym przejawem komplementarności POKL-RPO, jednakże ich analiza pokazuje sporo niedomagań, które mogą wpływać na ograniczenie faktycznych korzyści.

Beneficjenci obu typów wsparcia realizują swoje projekty w zasadzie w nieświadomości innych działań realizowanych w otoczeniu. Beneficjenci projektów z poddziałania 3.2.1 RPO pytani o projekty komplementarne najczęściej wymieniają inne przedsięwzięcia infrastrukturalne. Beneficjenci projektów z poddziałania 7.2.1 POKL w odpowiedzi na to samo pytanie co prawda zwykle wskazują (obok innych prowadzonych przez siebie działań miękkich) kompleksowe projekty rewitalizacyjne RPO. Dopytani o istotę komplementarności udzielają jednak często odpowiedzi, które sugerują, że postrzegają ją jedynie jako jedno z kilku ograniczeń, warunków jaki trzeba było spełnić na etapie rekrutacji uczestników. Nie można odnieść wrażenia by byli oni świadomi przedmiotu i celów projektu RPO oraz by zastanawiali się nad uzupełnianiem obu typów interwencji

Większość respondentów POKL przyznaje, że nie dążyła do komplementarności, a ta pojawiła się niejako przypadkowo, w związku z faktem objęcia wybranych dzielnic kompleksowymi projektami rewitalizacji. Ponadto prawie wszyscy respondenci POKL deklarują, że ich projekty nie były w żaden sposób koordynowane z projektami RPO i nie utrzymywali kontaktów z osobami realizującymi tamte projekty. Jako wyjaśnienie podawany był m.in. „brak potrzeby takiej koordynacji”.

Podsumowując, choć nie ulega wątpliwości, że projekty poddziałań 7.2.1 POKL i 3.2.1 RPO wzajemnie „potrzebują się” i łączą je wspólne cele społeczne, to ich faktycznie powiązania są nie do końca satysfakcjonujące, w większości przypadków ograniczają się do realizacji na tym samym obszarze i częściowo wspólnej grupie odbiorców. Niedosyt pozostawia szczególnie brak współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi działania inwestycyjne i działania „miękkie”, czy wręcz świadomości, że te inne projekty również są realizowane i służą tym samym celom. Brak koordynacji realizacji obu typów projektów nie wyklucza osiągnięcia dodatkowych efektów komplementarności – dlatego też mimo powyższych uwag omawiane powiązania pozostają zaliczone do wartościowych przypadków średniego warunkowania. Niemniej można podejrzewać, że efekty mogłyby być wyższe gdyby realizacji towarzyszyła świadoma współpraca beneficjentów.

¹⁶ Jest to więc typ zależności bliski omówionemu powyżej, między projektami 7.2.1 POKL i 3.2.1 RPO.



Edukacja

Projekty w tym obszarze najczęściej reprezentują typ bardzo prostej komplementarności polegającej na organizowaniu dodatkowych zajęć finansowanych w ramach projektów POKL w obiektach (boiska, kompleksy szkolne, sale gimnastyczne) i z wykorzystaniem sprzętu zbudowanych, rozbudowanych, zakupionych przy wsparciu RPO z działania 9.1.

Na tle bardzo podobnych do siebie przypadków wyróżnia się kilka nietypowych przykładów wykorzystania w projekcie POKL infrastruktury wspartej z:

- działania 5.5 RPO – organizacja zajęć w szkole poddanej termomodernizacji,
- działania 6.4 RPO – organizacja lekcji przyrody, biologii, geografii z wykorzystaniem ścieżek przyrodniczo-dydaktycznych przygotowanych w ramach rewaloryzacji parku krajobrazowego.

Jak wspomniano w rozdziale III.1, mimo podobieństwa powiązania projektów POKL-RPO w obszarze edukacji mogą być różnie oceniane. W oparciu o analizę wniosków o dofinansowanie i wywiady telefoniczne z beneficjentami, można stwierdzić, że jedynie w części przypadków powiązanie projektu POKL i RPO mogło być korzystne dla efektów projektu POKL, w pozostałych przypadkach powiązanie to było raczej bez znaczenia dla końcowych rezultatów.

Przedsiębiorczość

W obszarze tym zdecydowanie najbardziej popularnym przejawem komplementarności są powiązania projektów poddziałań 8.1.1 i 8.2.1 POKL z projektami działania 1.5 RPO. Rozwijane w ramach RPO inicjatywy klastrowe – platformy współpracy, promocji – uzupełniane są ofertami szkoleń dla członków klastra. Poza szkoleniami, uzupełnianie oferty klastra z projektu POKL może przyjąć formę wsparcia rozwoju kooperacji ze sferą nauki, finansowania staży naukowców w przedsiębiorstwach, wprowadzania innowacji.

Kolejnym typem powiązania w obszarze przedsiębiorczości jest oferta szkoleniowa finansowana z POKL skierowana do przedsiębiorstw które realizują projekt inwestycyjny z działań 1.1, 1.2 RPO. Można podejrzewać, że szkolenia POKL mogą podnosić prawdopodobieństwo sukcesu firm i ich przedsięwzięć finansowanych z RPO, bowiem zakres szkoleń w analizowanych projektach był zindywidualizowany dla każdej z firm. Obok tematów ogólnych (np. szkolenia interpersonalne, menedżerskie, ZZL) znajdowały się w nim szkolenia dotyczące konkretnych technologii, obsługi maszyn, które mogą mieć bezpośredni związek z przedmiotem projektów RPO. Szczególnym przypadkiem opisanego typu powiązania jest sytuacja gdy firma realizująca projekt inwestycyjny z RPO jest równocześnie beneficjentem projektu szkoleniowego z POKL, który w tym momencie jest w całości sprofilowany pod jej potrzeby. Jak sugeruje respondent ITI, będący beneficjentem takiej pary projektów, nie muszą być one zupełnie komplementarne:



„trudno powiedzieć, żeby projekt POKL był tak zupełnie komplementarny [z projektem RPO]. Dotyczy on ogólnej działalności firmy a nie tylko produkcji. W RPO kupiliśmy nowe maszyny, zmieniliśmy technologię na ekologiczną, mamy nowe produkty. W POKL zaś są szkolenia menadżerskie, technologii produkcji, organizacji pracy”

Niemniej całość wypowiedzi pozwala stwierdzić, że oba projekty uzupełniają się, bądź wręcz projekt POKL w pewnym stopniu warunkuje sukces projektu RPO. Zaś „zupełna komplementarność”, o której wspomina respondent jest bardziej możliwa do osiągnięcia w ramach mechanizmu cross-financingu, towarzyszącego projektowi RPO w postaci np. szkoleń z zakresu obsługi zakupionych maszyn.

Podsumowując, z dotychczas omawianych obszarów problemowych „przedsiębiorczość” oferuje najbardziej przekonujące przypadki komplementarności, tzn. przykłady w których łączenie interwencji RPO i POKL jest logicznie uzasadnione i w praktyce również może prowadzić do pozytywnych dodatkowych efektów.

Aktywność zawodowa i rynek pracy

Obszar aktywności zawodowej i rynku pracy wyraźnie odstaje od pozostałych analizowanych w kontekście komplementarności POKL-RPO. Tylko jeden wybrany do dofinansowania projekt spełnił kryterium komplementarności. Próbę wyjaśnienia braku możliwości zidentyfikowania przypadków komplementarności pomiędzy POKL i RPO w zakresie aktywności zawodowej i rynku pracy warto rozpocząć od przytoczenia założeń względem komplementarności w tym obszarze. Zgodnie zapisami URPO, projekty 6 priorytetu POKL miały być komplementarne względem projektów działań 1.1, 1.2 i 1.6 oraz priorytetu 3 RPO. Tylko w przypadku priorytetu 3 RPO (a konkretnie poddziałania 3.2.1) oczekiwanie to zostało poparte kryterium strategicznym w wybranych naborach POKL¹⁷.

Oczekiwanie komplementarności projektów POKL z zakresu stymulowania aktywności zawodowej (szczególnie działania 6.1) z projektami inwestycyjnymi przedsiębiorstw w działaniach 1.1 i 1.2 RPO jest zrozumiałe. Charakter ich powiązania (jeżeli to w ogóle ma miejsce) jest jednak bardzo luźny i sprowadza się w zasadzie do faktu realizacji na tym samym obszarze, a konkretnie oferowania rezultatów projektu POKL – np. nowych kompetencji i RPO – nowych miejsc pracy, tej samej grupie odbiorców. W praktyce wykazanie tej zależności pomiędzy konkretnymi projektami jest niemożliwe inaczej niż poprzez śledzenie losów ostatecznych odbiorców POKL¹⁸.

Uzupełnianie się projektów priorytetu 6 POKL z kompleksowymi przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi RPO wydaje się mniej oczywiste, niż powiązanie tych drugich z projektami

¹⁷ Spełnieniem którego, jak wynika już z wcześniej przytoczonych faktów, nie był zainteresowany wnioskodawca żadnego z wybranych do dofinansowania projektów.

¹⁸ Nawet wtedy nie będzie jednak oczywiste, że fakt zatrudnienia takiej osoby w przedsiębiorstwie wspartym z RPO będzie można uznać za przejaw komplementarności.



priorytetu 7 POKL. Co może po części tłumaczyć brak zainteresowania kierowaniem projektów priorytetu 6 do odbiorców z obszarów rewitalizowanych¹⁹. W związku z tym poszukiwanie projektów komplementarnych wobec priorytetu 6 POKL w priorytetach 8 i 9 RPO wydaje się również mniej uzasadnione niż w przypadku priorytetu 7 POKL.

W toku analizy komplementarności projektów RPO pojawiło się kilka propozycji powiązania projektów priorytetu 6 POKL z innymi działaniami RPO:

- podmioty rozwijające infrastrukturę inkubatorów przedsiębiorczości oraz inicjatywy klastrowe (działanie 1.5 RPO) realizują również projekty z działania 6.2 POKL stymulujące samozatrudnienie. Choć trudno doszukać się tutaj komplementarności przedmiotowej i wzajemnego warunkowania, to można zakładać, że potencjalnie odbiorcy pomocy w POKL mogą w przyszłości stać się klientem instytucji rozwijanych w ramach RPO;
- odbiorcy wsparcia w projekcie 6.3 POKL promującego ideę pracy w branży turystycznej jako szansy na rozwój zawodowy mogą skorzystać pośrednio z efektów projektu 8.1.2 RPO rozbudowującego infrastrukturę turystyczną danego obszaru.

Obie przytoczone propozycje stanowią już jednak przykłady daleko posuniętej interpretacji „na korzyść” komplementarności.

W kontekście poczynionych ustaleń, można przyjąć, że choć w obszarze aktywności zawodowej i rynku pracy komplementarność pomiędzy POKL i RPO najprawdopodobniej ma miejsce, to wykazanie jej jednoznacznych i bezpośrednich przykładów jest dużo trudniejsze niż w pozostałych analizowanych obszarach tematycznych. Komplementarność ta ma przejawia się bowiem raczej w postaci uzupełniania niebezpośrednich efektów projektów i ich wspólnego przyczyniania się do ogólnych celów rozwojowych.

Podsumowując wątek komplementarności w ujęciu problemowym warto zwrócić uwagę na wskazane poniżej kwestie.

¹⁹ Dla beneficjentów poddziałania 7.2.1 dzielnice rewitalizowane są naturalnym środowiskiem działania. W przypadku beneficjentów priorytetu 6 POKL nie musi już tak być.



Kluczowe wnioski:

- W oparciu o oceny kryteriów komplementarności można stwierdzić, że nominalnie najwięcej projektów komplementarnych realizowanych jest w obszarze edukacji, jednak najczęściej projekty takie występują w obszarze wykluczenia społecznego²⁰.
- Najbardziej wartościowe przejawy komplementarności mogące powadzić do pozytywnych dodatkowych efektów i tym samym warte stymulowania występują w obszarze przedsiębiorczości.
- Potrzeba zapewniania komplementarności i potencjał tkwiący w powiązaniu projektów miękkich i twardych jest oczywisty również w obszarze aktywizacji społecznej. Dotychczasowe osiągnięcia w tym obszarze nie są jednak zadowalające, szczególnie jeżeli chodzi o wzajemną koordynację i współpracę podmiotów realizujących oba typy projektów.
- Komplementarność w obszarze edukacji to najczęściej proste powiązania, które raczej nie generują dużych korzyści i które w wielu przypadkach mogłyby występować samoistnie.
- Brak zidentyfikowanych przypadków komplementarności w obszarze aktywności zawodowej nie jest dowodem braku powiązań w tym obszarze, ale może sugerować, że są to powiązania niebezpośrednie, związane ze skalą i koncentracją interwencji

3. Komplementarność RPO i POKL w przekroju terytorialnym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie POKL.

Na potrzeby przedstawienia komplementarności RPO i POKL w ujęciu terytorialnym przyjęto następujące wymiary: Obszar Metropolitalny Trójmiasta, centra Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, obszary wiejskie. Ponadto uwzględniono wybrane obszary strategicznej interwencji (OSI), stanowiące podstawowy wymiar koncentracji działań rozwojowych wg. zapisów SRWP, przyjmując ich delimitację zaproponowaną w badaniu *Obszary koncentracji potencjałów i barier rozwojowych województwa pomorskiego* (ResPublic 2011). Mając na uwadze zakres przedmiotowy POKL analiza w przekroju OSI uwzględnia obszary o:

- wysokim i niskim kapitałem ludzkim,
- wysokim i niskim kapitałem społecznym,
- niskim potencjałem rozwoju gospodarczego²¹.

²⁰ Największy udział projektów komplementarnych wśród wszystkich projektów, które były oceniane kryteriami komplementarności.

²¹ Obszary te oczywiście nie są rozłączne.



W ramach określonej powyżej puli obszarów najwięcej spośród analizowanych projektów POKL komplementarnych wobec projektów RPO realizowanych jest na obszarach wiejskich oraz obszarach o niskim potencjale rozwoju gospodarczego. Wyróżniają się również obszary o wysokim kapitale społecznym i ludzkim. Te same obszary dominują jeśli chodzi o liczbę zidentyfikowanych par powiązań między projektami POKL i RPO. Wysoka liczba projektów i powiązań komplementarnych na obszarach wiejskich i o niskim potencjale rozwoju gospodarczego jest jednak jedynie efektem ich rozległości i w konsekwencji nominalnie dużej liczby wszystkich realizowanych projektów. Jeśli wziąć bowiem pod uwagę liczbę wszystkich realizowanych projektów POKL, to największą gęstość projektów komplementarnych POKL można zauważyć w centrach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych. Zaś pary powiązanych projektów POKL-RPO występują najczęściej na obszarach o wysokim kapitale ludzkim. Zdecydowanie najmniej projektów komplementarnych realizuje się na obszarach o niskim kapitale społecznym i ludzkim. Można zatem rzec, że komplementarność POKL-RPO jest zauważalna w większym stopniu na obszarach gdzie już jest określony potencjał i szanse do wykorzystania, a w mniejszym na obszarach, na których kumulują się problemy społeczne.

Prawie we wszystkich wymiarach terytorialnych najliczniej reprezentowane są projekty komplementarne z poddziałania 7.2.1 POKL. Wyjątki stanowią tutaj obszary niskiego potencjału gospodarczego i obszary wiejskie, gdzie dominują powiązania projektów z działania 9.1 POKL. Uwagę zwraca fakt, iż zdecydowanie najmniej projektów komplementarnych w zakresie aktywizacji społecznej realizowane jest na obszarach o niskim kapitale społecznym. W obszarze metropolitalnym trójmiasta, centrach miejskich ośrodków funkcjonalnych oraz obszarach wysokiego kapitału ludzkiego i społecznego wyróżniają się również projekty komplementarne dotyczące przedsiębiorczości.

W obszarze metropolitalnym trójmiasta, centrach miejskich ośrodków funkcjonalnych oraz obszarach wysokiego kapitału ludzkiego i społecznego projekty z poddziałania 7.2.1 POKL powiązane są z projektami działania 3.2.1 RPO. Jak wskazano w poprzednich rozdziałach są to powiązania o charakterze średniego warunkowania. Na obszarach wiejskich oraz o niskim potencjale gospodarczym (a także pojedyncze przypadki na obszarach o niskim kapitale ludzkim i społecznym) projekty działania 7.2.1 POKL powiązane są z projektami priorytetów 8 i 9 RPO (najczęściej działanie 9.3). Powiązania te określono w poprzednich podrozdziałach jako niejednoznaczne „uzupełnianie” na poziomie ogólnych celów społecznych – zatem ich „wartość” jest relatywnie niższa.

Na obszarach wiejskich i o niskim potencjale gospodarczym zauważyć można znaczną liczbę projektów RPO z działań 9.1 i 9.3 komplementarnych względem projektów POKL z działań 9.1 i 9.5 – jest to oczywiście komplementarność w obszarze edukacji. Zaś w OMT, MOF i obszarach o wysokim kapitale ludzkim i społecznym uwagę zwracają projekty RPO z działań 1.1 i 1.5 wchodzące w skład powiązań komplementarnych w obszarze przedsiębiorczości z projektami działań 8.1 i 8.2 POKL.



Na obszarach wiejskich i o niskim potencjale gospodarczym najczęściej jest powiązań o charakterze „uzupełniania”, liczne są także „słabe warunkowania”, natomiast bardzo rzadko występują „warunkowania średnie”. Odwrotną sytuację można zauważyć w przypadku OMT, gdzie najczęściej jest powiązań o charakterze „średniego warunkowania”, a najmniej „uzupełnień”. Również na obszarach o wysokim kapitale ludzkim i społecznym najczęściej jest „średnich powiązań” aczkolwiek powiązania pozostałych typów także licznie tam występują

Podsumowując analizę komplementarności pomiędzy POKL i RPO w przekroju terytorialnym warto podkreślić następujące kwestie.

Kluczowe wnioski:

- Przypadki par projektów komplementarnych występują częściej na obszarach „szansy” (wysokiego kapitału ludzkiego i społecznego, OMT, MOF) niż problemowych (niskiego kapitału społecznego i ludzkiego, niskiego potencjału gospodarczego).
- Zróżnicowania dotyczą również typów powiązań i ich natężenia. Na obszarach wiejskich i o niskim potencjale gospodarczym dominują proste powiązania w obszarze edukacji i mocno pośrednie zależności w zakresie aktywizacji społecznej.
- Najwięcej wartościowych przykładów komplementarności, mogących prowadzić do istotnych dodatkowych efektów zidentyfikowano w OMT oraz na obszarach o wysokim kapitale społecznym i ludzkim. Znajdują się one w obszarach problemowych aktywizacji społecznej oraz przedsiębiorczości.

4. Dodatkowe efekty komplementarności RPO i POKL

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie dodatkowych efektów komplementarności.

Analiza efektów komplementarności nasyca wielu problemów i wiąże się z licznymi ograniczeniami, które sprawiają, że trudno znaleźć w literaturze (w tym w dotychczasowych ewaluacjach) zadowalające przykłady pomiaru swoistego „efektu netto” komplementarności. Wydaje się, że dokonanie takiego pomiaru wymagałoby podejścia kontrfaktycznego, tzn. wytypowania próby par projektów identycznych poza faktem wykazania przez jeden z nich komplementarności względem innych inwestycji. Następnie należałoby porównać efekty tych projektów szukając istotnych statystycznie różnic. Jeśli wziąć pod uwagę, że każdy projekt ma inny kontekst organizacyjny, jest realizowany w innym niepowtarzalnym otoczeniu i w zasadzie nie występują projekty realizowane „w próżni”, w żaden sposób niepowiązane z innymi



aktywnościami, takie badanie okazuje się niewykonalne. Mając powyższe na uwadze i będąc świadomymi ograniczenia takiego podejścia, zdecydowaliśmy się oprzeć o relacje beneficjentów obserwujących efekty powiązania ich projektów z innymi przedsięwzięciami, jako jedyne źródło dające pewien pogląd na możliwe pozytywne efekty komplementarności.

Kwestia dodatkowych efektów komplementarności zostanie omówiona w podziale na obszary problemowe zarysowane w rozdziale III.2.

Spojrzenie beneficjentów realizujących projekty w zakresie **aktywizacji zawodowej i społecznej** osób zagrożonych wykluczeniem jest efektem ich ogólnego nastawienia do kwestii komplementarności, tzn. braku dążenia do powiązania swoich projektów z interwencją RPO, braku znajomości zakresu projektów RPO i refleksji odnośnie komplementarności obu rodzajów wsparcia. Beneficjenci 7.2.1 POKL w zasadzie nie zauważają dodatkowych efektów realizacji swoich projektów w powiązaniu z inwestycjami RPO. Pojawiają się wypowiedzi, wykluczające dodatkowe efekty:

„Uczestnicy są tak samo traktowani, bez względu z jakiej dzielnicy pochodzą”

„To są oddzielne projekty i nie można tutaj mówić o jakichś dodatkowych efektach”

Część beneficjentów doszukując się dodatkowych efektów zwraca jednak uwagę jedynie na powiązanie swojego projektu z innymi miękkimi przedsięwzięciami, twierdząc np., że odbiorcy ich projektu mogą kontynuować aktywizację zawodową w innych. Jeden z respondentów odnosząc się do powiązania swojego projektu z kompleksowym przedsięwzięciem rewitalizacyjnym z RPO de facto odniósł się do realizowanego przez siebie w ramach tego projektu komponentu miękkiego, tłumacząc, że w ramach RPO interwencja skierowana była do młodzieży, a w POKL uzupełnia wsparcie dla osób starszych i niepełnosprawnych.

Jedyna wypowiedź nawiązująca faktycznie do dodatkowych efektów wynikających powiązania poddziałania 7.2.1 POKL i RPO ma charakter ogólnego przypuszczenia, sugerującego jedynie brak wiedzy w tym zakresie:

„Nie wiem, może lepszy dojazd dla tych mieszkańców do naszej siedziby”

Bardziej namacalne przykłady efektów powiązania POKL i RPO podają beneficjenci pozostałych działań priorytetu VII (konkretnie 7.3 i 7.4). Przykładowo, jeden z respondentów zwraca uwagę, iż fakt wykorzystania w zajęciach skierowanych do pensjonariuszy DPS komputerów zakupionych z RPO na potrzeby miejscowej szkoły, pozwolił zainteresować odbiorców tą formą aktywności. Sprawilo to, że obecnie stanowisko komputerowe w placówce jest rzeczywiście wykorzystywane, a odbiorcy pomocy dzięki niemu m.in. utrzymują kontakt z rodzinami za pośrednictwem komunikatorów. W innym przypadku beneficjent, który w ramach projektu POKL zorganizował w sali gimnastycznej wybudowanej w ramach projektu RPO targi organizacji pozarządowych,



twierdził, że aktywność ta pozwoliła na dodatkową promocję miejscowości i realizowanych w niej inwestycji.

Przekonujące przykłady dodatkowych efektów znaleźć można wśród par powiązanych projektów z obszaru **przedsiębiorczości**. Poza typowym zjawiskiem uzupełniania projektami POKL oferty i czynienia ją bardziej atrakcyjną dla przedsiębiorstw korzystających z usług podmiotów wspartych z działania 1.5 POKL zwrócono uwagę na następujące ciekawe zjawiska:

- Cykl szkoleń organizowanych przez centrum edukacyjno wdrożeniowe skierowany był do firm zarówno zlokalizowanych w parku jak i spoza niego. Dzięki temu firmy z zewnątrz poznały centrum – jego ofertę i świadczone usługi otoczenia biznesu. Ponadto nawiązały się kontakty pomiędzy firmami zewnętrznymi i tymi działającymi już w ramach centrum, co może być wstępem do współpracy.
- Firma realizująca projekt inwestycyjny z RPO jak i szkoleniowy z POKL (wykorzystujący podejście six sigma) deklaruje, że szkolenia pozwoliły pozyskać nowego klienta, bowiem ten poszukiwał partnera szkolącego się właśnie wg. tej metodyki. Ponadto szkolenie POKL zwiększyło świadomość w zakresie dalszych potrzeb szkoleniowych – specjalistycznych, dot. dofinansowania wdrożeń nowych produktów, głębszego wykorzystania zakupionych już maszyn. Można więc powiedzieć, że szkolenie POKL stało się inspiracją do dalszego rozwoju, również w oparciu o sprzęt zakupiony z RPO.

Także w obszarze **edukacji** wskazać można szereg mniej lub bardziej przekonujących przykładów dodatkowych efektów. Respondenci m.in. wskazują, że:

- Otwarcie punktu przedszkolnego (POKL) w nowowytbudowanej infrastrukturze (RPO) zwiększyło się zainteresowanie rodziców edukacją przedszkolną.
- Dzięki możliwości skorzystania w ramach projektu POKL z sali gimnastycznej wybudowanej z RPO dzieci mają większy kontakt z aktywnością fizyczną.
- W podobnym przypadku respondent zwracał uwagę, że dzięki możliwości przeprowadzenia zajęć na porządnym boisku z zapleczem stały się one bardziej atrakcyjne i skuteczne.
- Podniosła się ranga zajęć zespołów artystycznych (POKL) dzięki ich organizacji w zmodernizowanej sali widowiskowej (RPO).
- Ciekawym przykładem jest para projektów: POKL – zajęć dla dzieci niepełnosprawnych i RPO - modernizujący Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy. Zdaniem respondenta realizacja obu projektów wytworzyła specyficzną „masę krytyczną” dzięki której ośrodek stał się miejscem integracji społecznej i kulturalnej. Odbywają się w nim spotkania rodziców dzieci niepełnosprawnych, szkoła rozpoczęła współpracę z Nadleśnictwem Kwidzyn i realizuje wspólny projekt ze środków Lasów Państwowych.

Najważniejsze wnioski wynikające z analizy efektów komplementarności podsumowano w poniższej ramce.



Kluczowe wnioski:

- Zidentyfikowane przykłady efektów komplementarności pomiędzy projektami RPO i POKL są stosunkowo nieliczne. Najwięcej z nich ma miejsce w obszarze edukacji, a najmniej w zakresie aktywizacji społecznej.
- Niewielka liczba przykładów dodatkowych efektów powiązań projektów wynika m.in. z niezadawalającej liczby projektów komplementarnych ogółem oraz niezadawalającej skali powiązań, co pokazały poprzednie podrozdziały.
- Z drugiej strony trzeba zauważyć, że efekty komplementarności są w dużej mierze niekwantyfikowalne, m.in. niemożliwe do oddzielenia od efektów, które projekty osiągnęłyby samodzielnie. „Nieuchwytność” dodatkowych efektów różni się w zależności od przedmiotu projektów i charakteru ich powiązania. Stąd więcej przykładów zidentyfikowanych w obrębie prostych powiązań w obszarze edukacji, a mniej w obszarze aktywizacji społecznej, mimo iż korzyści z komplementarności w tym drugim obszarze wydają się oczywiste.
- W świetle powyższego, przytoczone przypadki dodatkowych efektów można uznać za wystarczające uzasadnienie potrzeby realizacji projektów komplementarnych. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast to jak skutecznie egzekwować realizację projektów komplementarnych²².

5. Mechanizmy komplementarności wsparcia RPO z POKL

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru, w ramach RPO WP w zakresie uwzględniania i premiowania komplementarności pomiędzy projektami – w zakresie komplementarności RPO – POKL.

Komplementarność RPO i POKL ma miejsce na styku dwóch programów, które w większym lub mniejszym stopniu są kształtowane przez władze województwa (większym, w przypadku RPO gdzie zarząd województwa pełni funkcję IZ, a mniejszym w przypadku POKL, gdzie zarząd województwa jest IP w zakresie realizacji osi priorytetowych VI-IX). Mechanizmów komplementarności w tej relacji należałoby zatem upatrywać w obu programach i systemach ich realizacji.

Jak stwierdził jeden z respondentów reprezentujących urząd marszałkowski, relacja między tymi dwoma programami jest w praktyce jednak „miłością jednostronną” gdyż tylko w ramach systemu realizacji POKL zadbano, by ten uzupełniał interwencję RPO. Nie oznacza to, że w ramach systemu realizacji RPO nie podejmowano wysiłków na rzecz stymulowania

²² Zagadnieniu temu poświęcono kolejny podrozdział (w zakresie oceny obecnych mechanizmów) oraz rozdział VI (w zakresie propozycji na przyszłość).

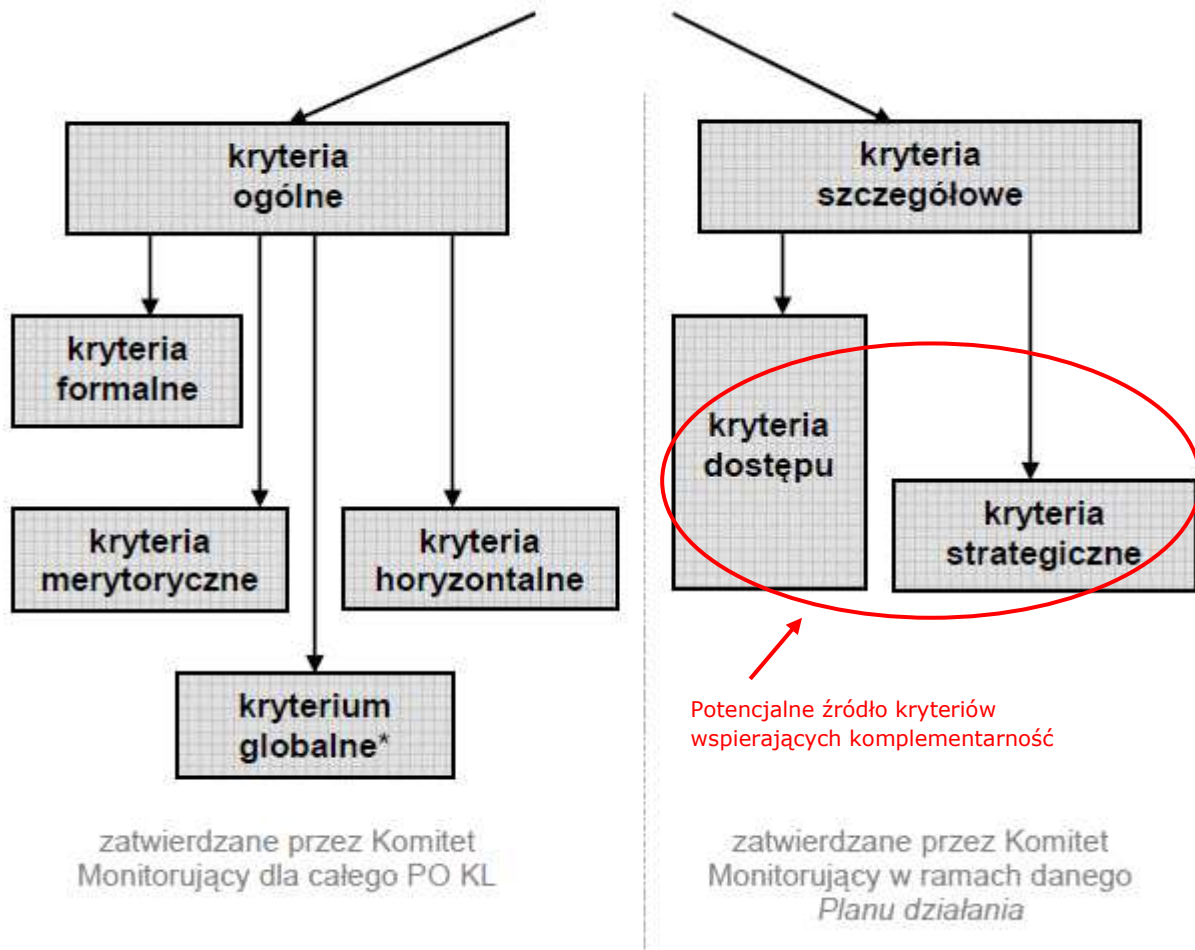


komplementarności²³, jednak prawdą jest, że przykłady działań zmierzających do zintegrowania wsparcia konkretnie na linii: komponent regionalny POKL – RPO, znaleźć można tylko w systemie realizacji tego pierwszego programu.

Mechanizmów komplementarności w POKL należy upatrywać przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) **w systemie kryteriów selekcji projektów**. System ten jest stosunkowo złożony i uwzględnia kryteria ogólne obowiązujące dla całego programu – przygotowywane przez IZ i zatwierdzane przez KM oraz kryteria szczegółowe – przygotowywane corocznie jako element planu działania przez właściwą IP, a następnie rekomendowane do zatwierdzenia przez regionalny PKM. Zatwierdzenia kryteriów szczegółowych dokonuje KM (a planu działania IZ) (MRR 2013: 16). Swoboda decydowania samorządu województwa ogranicza się zatem do kryteriów dostępu i strategicznych, wskazywanych w planach działań i jedynie tam możliwe jest wprowadzanie rozwiązań stymulujących komplementarność z RPO.

²³ Kryterium strategiczne stanowiące bezpośrednie narzędzie stymulowania komplementarności w RPO zostało omówione krótko na końcu tego podrozdziału.

Rysunek 4 Miejsce kryteriów stymulujących komplementarność w systemie kryteriów wyboru projektów w ramach POKL



Źródło: opracowanie własne na podstawie MRR (2013b: 18)

Najczęściej stosowanym przez IP rozwiązaniem było uwzględnianie kwestii komplementarności w **kryteriach strategicznych**. Wykorzystano je w procesie wdrażania 16 z 28 wszystkich działań / poddziałań²⁴, przy czym w przypadku wszystkich tych działań / poddziałań kryterium takie zastosowano jedynie w wybranych naborach. W sumie kryteria takie można znaleźć w ok. 30 naborach realizowanych w latach 2009-2013.

Wśród kryteriów strategicznych mających w założeniach stymulować komplementarność wyróżnić można dwie podstawowe grupy:

²⁴ Jedynie w 20 z 28 działań / poddziałań organizowano nabory konkursowe, w których możliwe jest stosowanie kryteriów strategicznych.



- kryteria premiujące bezpośrednie powiązanie projektu POKL z projektem RPO, np. *„Projekt jest komplementarny z inwestycją (z)realizowaną przez projektodawcę w ramach Działania 9.1”*.
- kryteria premiujące skierowanie projektu POKL do osób zamieszkujących obszary na których realizowane są również określone projekty RPO, np. *„Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 30% osoby zamieszkałe na obszarach na których realizowane są projekty, dofinansowane w ramach Poddziałania 3.2.1. i/lub Poddziałania 8.1.2”*.

Wskazane w powyższych przykładach działania / poddziałania RPO są tymi, z którymi najczęściej starano się zapewnić komplementarność. Uwzględnienie w grupie docelowej mieszkańców obszarów rewitalizowanych w ramach działania 3.2.1 RPO premiowane było w 11 naborach 6 działań / poddziałań POKL (6.1.1, 6.2, 7.2.1, 7.2.2, 7.4, 9.1.2). Ponadto premiowane było uwzględnianie w grupie docelowej:

- mieszkańców obszarów rewitalizowanych w ramach poddziałania 8.1.2,
- przedsiębiorców prowadzących działalność w ramach instytucji wspartych z poddziałania 1.5.1,
- przedsiębiorców, którzy otrzymali dofinansowanie w działaniach 1.1 i 1.2,
- przedsiębiorców wchodzących w skład tzw. klastra kluczowego²⁵.

Bezpośrednią komplementarność z projektem RPO premiowano najczęściej w odniesieniu do działania 9.1 *Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa i kultury* – 7 naborów w 5 działaniach / poddziałaniach POKL (6.3, 7.3, 9.1.1, 9.1.2, 9.5). Oprócz tego w kryteriach pojawiało się oczekiwanie powiązania z projektami:

- dofinansowanymi z działań 1.1 i 1.2,
- realizowanymi przez podmioty dofinansowane z poddziałania 1.1.5,
- finansowanymi ze źródeł innych niż EFS.

W niektórych naborach stosowano dwa kryteria mogące stymulować komplementarność, z których jedno odnosiło się do bezpośredniego powiązania projektów, a drugie do grup docelowych odbiorców (poddziałania 8.1.1 i 9.1.2). Syntetyczne ujęcie typów kryteriów strategicznych stosowanych w różnych działaniach / poddziałaniach w poszczególnych latach zawarto w załączniku 1 (pkt. 2.8) .

²⁵ Ten przypadek jest najmniej „bezpośredni” bowiem nie odnosi się do konkretnego działania RPO. Można mieć zatem wątpliwości czy jest to przykład mechanizmu zapewniania komplementarności z RPO. Zdecydowano się go jednak uwzględnić bowiem fakt kierowania wsparcia do klastrów kluczowych jest premiowany również w wielu działaniach RPO.



W przypadku pomorskiego komponentu POKL w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywano do zapewniania komplementarności **kryteria dostępu**. W zasadzie miało to miejsce w ramach tylko jednego naboru z 2009 r. w poddziałaniu 7.2.1, gdzie przyjęto, iż *„Grupę docelową w projekcie stanowią w 100% osoby, będące mieszkańcami obszarów zdegradowanych, które zostały wymienione w Nocie Intencyjnej stanowiącej załącznik do porozumienia podpisanego pomiędzy uprawnionymi miastami a Instytucją Zarządzającą RPO WP 2007 - 2013”*.

Inne (niż opisane kryteria) działania mogące stymulować komplementarność projektów POKL z projektami RPO miały raczej ograniczony i incydentalny charakter. Pytani o próby **koordynacji wsparcia** POKL i RPO respondenci wskazują jedynie przykład nie do końca udanej próby skoordynowania wsparcia w zakresie rewitalizacji. W związku z wydłużeniem procedury naboru wniosków w poddziału 3.2.1 RPO, niemożliwe stało się ocenianie wniosków POKL pod kątem przyjętych już wcześniej kryteriów strategicznych objęcia wsparciem osób z obszarów interwencji wspomnianego poddziałania RPO.

Przedstawiciele IP POKL wskazali, że temat komplementarności nie był eksponowany podczas szkoleń, spotkań informacyjnych dla beneficjentów i przyznali, że beneficjentom przydałaby się *„solidna dawka działań informacyjnych i promocyjnych, promujących ideę komplementarności”*. Opinię tę potwierdzają informacje zebrane podczas wywiadów telefonicznych z beneficjentami projektów POKL. Wypowiedzi zdecydowanej większości respondentów, spośród tych którzy uczestniczyli w szkoleniach, sugerują, iż nie otrzymali oni wyczerpujących informacji odnośnie komplementarności. Przy czym część respondentów wprost wskazuje, że nie kojarzy by takie zagadnienie było poruszane, a część deklaruje, że *„na spotkaniach wszystko było zrozumiałe i niczego nie brakowało”* nie odnosząc się jednak w żaden sposób do kwestii komplementarności.

Podstawową miarą skuteczności opisanych mechanizmów stymulowania komplementarności jest oczywiście zaobserwowany poziom komplementarności projektów POKL i RPO, scharakteryzowany głównie w rozdziale 3.1. „Zainteresowanie” kryteriami strategicznymi mogącymi stymulować komplementarność projektów komponentu regionalnego POKL względem projektów RPO okazało się bardzo niewielkie. W sumie wśród wybranych do dofinansowania projektów zidentyfikowano 76 takich, które spełniły przedmiotowe kryteria (86 po uwzględnieniu projektów skierowanych do przedsiębiorców wchodzących w skład klastra kluczowego). Tymczasem liczba wszystkich projektów wybranych do dofinansowania w naborach, w których kryteria takie zastosowano wyniosła prawie ok. 780. Dodatkowo z wymienionych 86 projektów aż 28 otrzymało punkty za kryterium strategiczne nie w związku z wykazaniem komplementarności z projektem RPO, ale projektem finansowanym z innego źródła (najczęściej PROW), bądź faktem realizacji na obszarach słabych strukturalnie.

Oznacza to, że liczba projektów spełniających kryteria komplementarności względem RPO wynosi ok. 60, stanowi ok. 7% projektów, które były poddane ocenie tymi kryteriami i ok. 3% wszystkich projektów wybranych do dofinansowania w ramach komponentu regionalnego POKL



w województwie pomorskim. Pozwala to stwierdzić, że strategiczne kryteria komplementarności nie stanowią warunku uzyskania dofinansowania i skutecznego narzędzia zapewniania komplementarności.

Wydaje się, że podstawową przyczyną braku zainteresowania wnioskodawców spełnianiem kryteriów dotyczących komplementarności jest właśnie ich małe znaczenie dla wyniku ostatecznej oceny i powodzenia / porażki w staraniach o dofinansowanie. Kryterium komplementarności najczęściej premiowane jest 5 na 40 możliwych punktów za kryteria strategiczne²⁶. Sprawia to, że spełnienie tego kryterium zapewnia jedynie 12,5% maksymalnej oceny za kryteria strategiczne i tylko 3,6% maksymalnej oceny za wszystkie kryteria punktowe (strategiczne i merytoryczne). W tej sytuacji wnioskodawcy nie mieli dużej motywacji by poddawać się wymogom wynikającym z kryterium komplementarności.

IP ustalając katalog kryteriów strategicznych nie ma w pełni możliwości kontrolowania jakie projekty są składane do dofinansowania – które kryteria są przez nie spełniane i w konsekwencji jakie efekty zostaną osiągnięte. Prawdopodobnie intencją osób ustalających katalog kryteriów było osiągnięcie wszystkich efektów wynikających z kryteriów strategicznych. Jednakże racjonalnie postępujący wnioskodawcy koncentrują się na kryteriach / wymogach z ich perspektywy łatwiejszych. Tym samym część kryteriów może okazać się w zasadzie martwymi zapisami, pomijanymi przez zdecydowaną większość wnioskodawców, a ich efekty, choć pożądane przez IP POKL (czy też ogólniej samorząd województwa), pozostają w ogóle nie realizowane. Być może w momencie uruchamiania naborów w latach 2009-2010 nie można było przewidzieć takiego rozwoju sytuacji. Niemniej teraz, z perspektywy czasu, wydaje się, że komplementarność jest właśnie takim efektem – niemożliwym do zapewnienia w POKL z wykorzystaniem kryteriów strategicznych.

W kontekście powyższych wniosków jedynym typem kryteriów dającym szansę osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu komplementarności wsparcia (i będącym pod kontrolą IP) okazują się być kryteria dostępu. Te, jak już wspomniano wyżej, były jednak narzędziem używanym w bardzo ograniczonym zakresie. W jedynym naborze w którym skorzystano z tego narzędzia (03/POKL/7.2.1/2009) do dofinansowania zarekomendowano jedynie 5 projektów. Kolejne 11 projektów również spełniło kryteria, jednak nie uzyskało dofinansowania jedynie ze względu na brak środków. Można więc powiedzieć, że w pewnym sensie nie wykorzystano potencjału komplementarności, który ujawnił się w tym naborze.

Kryteria strategiczne i dostępu różnią się siłą z jaką oddziałują na wnioskodawców, ale mogą uruchamiać podobne mechanizmy, z perspektywy których można je oceniać. Te potencjalne mechanizmy które mogą zostać uruchomione na skutek, czy w związku ze spełnianiem kryterium komplementarności obejmują:

²⁶ Choć występuje sporo wyjątków, np. 4/20 w 9.2-2011, 5/25 w 9.1.1-2012, 10/40 w 7.2.1-2011.



1. **selekcję projektów komplementarnych** – przy założeniu, że wśród wniosków złożonych znajduje się również pewna liczba projektów komplementarnych, kryterium premiuje tę cechę i zwiększa szansę / zapewnia wybór do dofinansowania;
2. **poszukiwanie projektów komplementarnych** – w odpowiedzi na kryterium wnioskodawcy szukają wśród (z)realizowanych już projektów RPO takich, które można uznać za komplementarne wobec ich projektu, żeby wpisać je do wniosku. Efektem tego działania może być poszerzenie wiedzy o projektach realizowanych w obszarze zainteresowania (w sensie przedmiotowym i/lub terytorialnym) wnioskodawcy;
3. **dostosowanie swojego projektu** – wnioskodawca chcąc uzyskać punkty za kryterium komplementarności dostosowuje zakres swojego projektu do (z)realizowanych już projektów RPO, tak by faktycznie można było parę projektów POKL-RPO uznać za komplementarną. Efektem działania jest poprawa efektywności pary lub grupy projektów;
4. **nawiązanie współpracy** – konsekwencją chęci spełnienia kryterium jest nawiązanie współpracy z beneficjentem projektu RPO, koordynacja na etapie realizacji, bądź użytkowania projektów, mogąca skutkować poprawą ich efektywności, jak i ewentualną współpracą w przyszłości;
5. **generowanie nowych projektów** – efektem analizy możliwych i koniecznych powiązań, warunków osiągnięcia sukcesu przez projekt POKL jest identyfikacja nowych potrzeb, koniecznych produktów, które może zapewnić inny projekt. Efektem jest bardziej kompleksowe podejście do rozwiązywanych problemów, stworzenie planu obejmującego kilka powiązanych projektów, zadań.

Kolejność przedstawiania mechanizmów nie jest przypadkowa. Zostały one ułożone od najprostszych i najmniej wartościowych do najbardziej złożonych i pożądanych²⁷. Poniżej omówiono w jakim stopniu stosowane w województwie pomorskim instrumenty zapewniania komplementarności POKL – RPO zdołały uruchomić poszczególne z nich.

Selekcja projektów komplementarnych wydaje się najbardziej oczywistym efektem, które powinniśmy się spodziewać po kryteriach komplementarności. W praktyce osiągnięcie tego efektu nie jest już tak ewidentne. Intuicja podpowiada, że przy relatywnie niskiej wadze kryterium, jego wpływ na wybór, bądź brak wyboru do dofinansowania poszczególnych projektów jest niewielki. Dostępne dane pokazują, że liczba projektów ocenionych pozytywnie pod względem kryterium komplementarności i wybranych do dofinansowania jest wyższa od liczby niewybranych, jednak ta druga grupa jest również stosunkowo liczna. Można zatem przyjąć, że spełnienie kryterium komplementarności nieznacznie, ale zwiększa szansę projektu na wybór²⁸. Oczywiście skuteczność selekcji projektów zgodnych z kryterium komplementarności jest dużo większa (gdyż stu procentowa) w przypadku kryteriów dostępu. W zasadzie kryterium dostępu powinno skłaniać do składania w ramach naboru jedynie projektów spełniających kryterium komplementarności.

²⁷ Choć oczywiście można by się spierać, czy selekcja projektów komplementarnych jest mniej istotna od poszukiwania projektów komplementarnych, a nawiązywanie współpracy od dostosowywania projektu.

²⁸ Co jest jednak wnioskiem dość oczywistym i zapewne prawdziwym dla większości kryteriów.



Trzeba pamiętać jednak z drugiej strony, że zwiększenie prawdopodobieństwa wyboru projektów „spełniających kryterium komplementarności” nie jest jednoznaczne ze zwiększeniem prawdopodobieństwa wyboru projektów faktycznie „komplementarnych”. Szczególnie jeśli komplementarność definiujemy, tak jak na potrzeby tego rozdziału, wąsko – jako komplementarność pomiędzy projektami POKL i RPO. Jak wykazało badanie, ok. 1/3 projektów POKL ocenionych jako „komplementarne” i wybranych do dofinansowania nie cechowały jakiegokolwiek powiązania z inwestycjami RPO, co pozwala wątpić w skuteczność obecnych kryteriów do wyboru projektów komplementarnych z RPO.

Poszukiwanie projektów komplementarnych. Można przyjąć, że każdy racjonalnie postępujący podmiot w obliczu występowania kryterium komplementarności rozważy, czy jest w stanie je spełnić i jakim kosztem. Zatem zasadnym wydaje się założenie, że praktycznie wszyscy wnioskodawcy zaczną szukać projektów komplementarnych, zastanawiać się czy planują realizację swojego projektu na premiowanym obszarze, czy dla premiowanej grupy docelowej.

Efekt w postaci poszerzenia dzięki powyższemu działaniu stanu wiedzy o realizowanych w przedmiotowym obszarze projektach nie musi być już jednak taki powszechny i znaczący. Po pierwsze w opisywanej sytuacji będziemy mieli do czynienia ze zjawiskiem *deadweight*. Spora część wnioskodawców wiedziała już wcześniej o projektach, które wykazują jako komplementarne. Dotyczy to szczególnie sytuacji gdy wykazywane są projekty własne (ok. połowa przypadków projektów wykazywanych we wnioskach o dofinansowanie), ale będzie miała miejsce też w innych przypadkach, np. projektów partnerów.

Co ważniejsze, owa wiedza ma często charakter krótkotrwały – jedynie na potrzeby przygotowania wniosku o dofinansowanie oraz powierzchowny. Respondenci ITI pytani na czym polega komplementarność ich projektu i projektu RPO udzielali odpowiedzi, które często nie odnosiły do istotny komplementarności – jakiegoś pozytywu wynikającego z powiązania projektów – a jedynie do samego faktu ich współwystępowania, tego co sprawiło, że kryterium zostało spełnione:

„zajęcia sportowe odbywały się z wykorzystaniem infrastruktury wyremontowanej w ramach ww. projektu”

„projekt był stworzony dla firm, między innymi także tych które w Parku Naukowo – Technologicznym mają swoją siedzibę”

„część uczestników będzie rekrutowania z terenów rewitalizowanych”

Zjawisko to jest szczególnie znamienne w przypadku projektów aktywizacji społecznej, które miały być komplementarne wobec kompleksowych projektów rewitalizacyjnych RPO. W większości takich przypadków można odnieść wrażenie, że beneficjenci projektu POKL nie mają świadomości zakresu projektu RPO, zadań, które się na niego składają, ich przedmiotu, celów. Wiedzą jedynie z jakiego obszaru, jakich ulic muszą zrekrutować część uczestników swojego projektu.



Winą za powyższe zjawisko przynajmniej w części można obarczyć kształt wniosku o dofinansowanie POKL i sposób oceniania kryterium. Wniosek o dofinansowanie nie ma pola poświęconego komplementarności i nie stawia żadnych wymagań w tym zakresie. Od wnioskodawcy nie oczekuje się, że zastanowi się nad istotą i zasadnością powiązania projektów które proponuje. Jedyne co trzeba zrobić to wskazać ten projekt, gdzieś przy okazji wypełniania pól wniosku poświęconych innym kwestiom.

Przy okazji wątku „poszukiwania projektów komplementarnych” warto również wspomnieć, że część respondentów zwracała uwagę, że prace ułatwiło by im stworzenie bazy / mapy projektów realizowanych w województwie z różnych źródeł. Dotychczas – jak twierdzą – starają się szukać informacji w wynikach konkursów, ale tam nie znajdują nic poza tytułem projektu.

Kwestia **dostosowania zakresu projektu** do przedmiotu innego projektu, z którym wnioskodawca chce uzyskać komplementarność wygląda różnie w zależności od obszaru tematycznego. Najgorzej w przytaczanym już kilkakrotnie przykładzie aktywizacji społecznej i rewitalizacji. Wnioskodawcy będący respondentami ITI postrzegają komplementarność tylko przez pryzmat obowiązku rekrutacji uczestników z określonego obszaru. Przyznają, że komplementarność nie była ich intencją, lecz pojawiła się przy okazji, bowiem okazało się, że projekty z RPO są realizowane na obszarach na których oni i tak od lat prowadzą działania, często tam mają siedzibę. Wnioskodawcy nie wykazują się wiedzą dotyczącą projektów rewitalizacyjnych z RPO, co wyklucza świadome dopasowanie zakresu projektów.

W obszarze przedsiębiorczości, można odnieść wrażenie, że ma miejsce pewnego rodzaju dopasowanie. W przypadku projektów szkoleniowych skierowanych do firm wspartych w działaniach 1.1 i 1.2 RPO firmy te są z góry wskazane we wniosku i można mieć nadzieję, że miały wpływ na ustalany zakres szkoleń pod kątem swoich potrzeb (w tym wynikających z (z)realizowanego projektu RPO). W pozostałych przypadkach, np. projektów realizowanych przez podmioty wsparte z działania 1.5 RPO raczej nie ma mowy o dopasowywaniu zakresu projektów, jednakże projekt POKL uzupełnia ofertę IOB, czy klastra kierowaną do przedsiębiorców. To uzupełnienie nie jest jednak raczej efektów kryteriów komplementarności.

W obszarze edukacji w większości projektów dopasowanie nie ma miejsca, ale też zwykle nie jest potrzebne. Komplementarność sprowadza się do organizacji wybranych zajęć w obiektach wspartych w ramach RPO. Gdyby nie kryterium komplementarności to zajęcia te odbywały by się w tym samym obiekcie, bądź innym podobnym.

O niskim stopniu dopasowania projektów świadczyć może niska oceny natężenia komplementarności, która wynika z niniejszego raportu. Fakt, iż dominującymi typami powiązań są, uzupełnienia i słabe warunkowania oznacza, że w większości przypadków projekty raczej istnieją obok siebie, niż stanowią zazębiającą się spójną całość.

Negatywnie na wysiłek dopasowywania projektów wpływa fakt, iż jest on możliwy tylko z jednej strony. Projekt RPO często jest już zrealizowany, albo w trakcie realizacji wg. ustalonego



wcześniej zakresu i harmonogramu. Jedyną możliwością dopasowania jest ze strony POKL, co znacząco ogranicza swobodę działania.

W zakresie dopasowania projektów również część winy spoczywa na wniosku o dofinansowanie POKL i sposobie oceniania kryterium. Wnioskodawca nie jest zmuszany do wysiłku zastanawiania się nad uzupełnianiem się projektów, więc może nawet nie mieć świadomości braku owego dopasowania. Z drugiej strony niepełna jest też informacja po stronie osób oceniających wnioski, bowiem nie dysponują oni niczym poza lakonicznym wspomnieniem numeru i tytułu projektu RPO. Dodatkowo, kryterium nie posiada skali, ma charakter 0/1 co nie pozwala na docenianie pozytywnych przejawów komplementarności i nie motywuje wnioskodawców do ich przedstawiania.

W zdecydowanej większości przypadków pomiędzy beneficjentami projektów POKL i komplementarnych wobec nich projektów RPO nie dochodzi do **nawiązania współpracy**, jakichkolwiek kontaktów, czy koordynacji realizacji projektów. Nieliczne przykłady gdy do takich kontaktów dochodzi mają najczęściej miejsce, gdy beneficjentem obu projektów jest ten sam podmiot, a osoby przygotowujące oba wnioski pracownikami tego samego urzędu. Jednak nawet w tych przypadkach kontakty, a tym bardziej koordynacja nie jest gwarantowana. Respondenci najczęściej po prostu nie widzą takiej potrzeby.

Wśród nielicznych zachodzących kontaktów często nie można doszukać się pozytywnego wpływu na komplementarność i koordynację. Ograniczają się one np. do:

„spymania jakie ulice będą remontowane, tak żeby przygotować się do rekrutacji”.

Przykłady kontaktów, które mogły przełożyć się na podniesienie efektywności pary projektów również można wskazać. Jednak nie wydaje się by były one w jakikolwiek sposób stymulowane instrumentami komplementarności w ramach POKL.

Powszechny brak koordynacji realizowanych projektów w sporej części może wynikać z faktu, że przyjęte rozwiązania sprawiają, że komplementarność projektu POKL wykazuje się wobec realizowanego, bądź zrealizowanego już projektu RPO. Sprawia to, że często „nie ma już o czym rozmawiać”. Konsekwencją przyjętego typu kryteriów jest również to, że typowym i najłatwiejszym do osiągnięcia przejawem komplementarności jest organizacja aktywności finansowanych w POKL w obiektach wcześniej wybudowanych / modernizowanych w ramach RPO. Swoją rolę odgrywa również brak monitorowania komplementarności na etapie realizacji projektów, który sprawia, że ta tematyka w zasadzie zamyka się wraz z akceptacją wniosku. Jak ujął to jeden z respondentów:

„Według mnie jest zbyt mały nacisk na tą komplementarność, wpisaliśmy ją sobie do projektu i nikt nam później nie mówił czego się od nas oczekuje, nie pytał o to jakie są efekty, co się dzieje w innych projektach.”



Efekt **generowania nowych projektów** i stymulowania do kompleksowego podejścia do rozwiązywania identyfikowanych problemów w ramach obecnego systemu kryteriów nie występuje. Wnioski projektowe oceniane są przez pryzmat powiązania z już (z)realizowanymi projektami. We wniosku o dofinansowanie nie ma potrzeby ani możliwości przedstawienia szerszej koncepcji interwencji. Wnioskodawca zatem nie jest motywowany do myślenia kompleksowego. Nawet jeśli takie podejście stosuje to nie jest za nie premiowany, wspierany w realizacji, ani podejście to nie jest weryfikowane.

Warto zauważyć, że ograniczone zdolności kryteriów POKL do uruchamiania przynajmniej niektórych z omawianych mechanizmów są po części efektem, wspomnianego na początku rozdziału, jednostronnego podejścia do zapewniania komplementarności na linii RPO-POKL. selekcja byłaby skuteczniejsza gdyby również ze strony RPO był czynnik skłaniający do wiązania inwestycji z już (z)realizowanymi projektami miękkimi. Także poszerzenie wiedzy o realizowanych w danym obszarze projektach przynosiłoby większe efekty, gdyby skłanianiu byli do niego również beneficjenci RPO. podobnie rzecz ma się z dostosowywaniem projektów i stymulowaniem współpracy.

W ramach tego podrozdziału nie odnosimy się już szczegółowo do kwestii kryterium komplementarności RPO. Narzędzie to omawiane jest m.in. w rozdziale II i V, gdzie zwraca się m.in. uwagę na ogólną treść kryterium która sprawia, że nie można go traktować jako instrumentu zapewniania komplementarności z którymś konkretnym programem operacyjnym. O nieskuteczności tego narzędzia w odniesieniu do komplementarności RPO-POKL zdecydował dodatkowo fakt, że aplikujący o dofinansowanie projektów inwestycyjnych w RPO zobligowani do wykazania projektów komplementarnych mieli tendencję do wskazywania innych projektów inwestycyjnych (w tym najczęściej realizowanych ze środków własnych) nie zastanawiając się zwykle nad działaniami miękkimi. Dowodem na powyższą tezę jest informacja przytoczona w podrozdziale III.1 mówiąca, iż na ok. 600 projektów komplementarnych wskazanych w 200 analizowanych przez nas wnioskach RPO tylko 5 finansowanych było z komponentu regionalnego POKL.

Poniżej zebrano wnioski podsumowujące analizę narzędzi stymulowania komplementarności pomiędzy RPO i POKL.



Kluczowe wnioski:

- W zasadzie jedynym instrumentem zapewniania komplementarności pomiędzy RPO i POKL są kryteria wyboru POKL, przede wszystkim kryteria strategiczne, bowiem kryterium dostępu zorientowane na komplementarność wykorzystano tylko w jednym naborze.
- Niska waga i ogólna charakterystyka kryteriów strategicznych sprawia, że ich znaczenie dla ostatecznego wyniku oceny projektu jest niewielkie. W konsekwencji IP nie ma kontroli nad tym którymi kryteriami będą zainteresowani wnioskodawcy, a jak pokazuje badanie, kryteria komplementarności nie należą do tych często spełnianych.
- Rozpatrując skuteczność kryteriów przez pryzmat 5 mechanizmów które mogą one uruchomić można powiedzieć, że kryteria: a) w ograniczonym stopniu mają zdolność selekcji projektów komplementarnych, b) w niewielkim stopniu przyczyniają się do zwiększania świadomości wnioskodawców o projektach realizowanych w ich otoczeniu, c) w bardzo ograniczonym stopniu stymulują dostosowywanie zakresu projektów by były one komplementarne, d) nie służą nawiązywaniu współpracy i koordynacji realizacji projektów oraz e) nie przyczyniają się do rozwoju kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów.
- Powyższe niedomagania wynikają nie tylko bezpośrednio z konstrukcji kryteriów, ale są również konsekwencją niedostosowania do potrzeb komplementarności wniosku o dofinansowanie.
- Barrierami komplementarności są również: brak pełnej i przejrzystej bazy / mapy projektów realizowanych w województwie oraz brak rozwiązań wymuszających monitorowanie komplementarności i jej efektów, stymulujących koordynację projektów na etapie ich realizacji.



IV. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP Z WYBRANYMI DZIAŁANAMI PROW I PORYBY

1. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO oraz PROW i PORYBY

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie PROW i PO Ryby.
- Ocena komplementarności zewnętrznej RPO WP z komponentem regionalnym POKL i wybranymi działaniami PROW i PO Ryby, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa) – w zakresie PROW i PO Ryby

Zjawisko komplementarności pomiędzy RPO a wybranymi działaniami PROW i PO RYBY jest trzecim obok komplementarności wewnętrznej RPO oraz RPO z POKL przejawem powiązań pomiędzy programami, które przynajmniej częściowo są wdrażane i przez to w jakimś stopniu kontrolowane przez samorząd województwa. O ile w przypadku komplementarności wewnątrz RPO kontrola samorządu i zdolność jej zapewniania jest największa, to w przypadku powiązań z PROW i PO RYBY jest ona najmniejsza. Instytucje na poziomie województwa nie miały wpływu na zapisy programowe oraz (w przeciwieństwie do POKL) nie mają istotnego wpływu na założenia procesu selekcji projektów.

Zjawisko komplementarności z RPO na poziomie zapisów programowych PROW i PO RYBY jak również na poziomie wdrażania w zasadzie nie występuje. Jedynie w przypadku PROW jest o tej kwestii ogólna wzmianka w dokumencie programowym: „RPO będą, w synergiczny sposób z programami współfinansowanymi z EFRROW i EFR, wspierały wspólne obszary interwencji skierowane na rozwój obszarów wiejskich i zależnych od rybactwa, takie jak np.: rozwój infrastruktury ochrony środowiska, rozwój infrastruktury społecznej, wspieranie przedsiębiorczości.” (MRiRW 2014, s.355).

Analizę komplementarności pomiędzy projektami PROW i PO RYBY a RPO przeprowadziliśmy „z dwóch stron”. Po pierwsze, na drodze pogłębionej analizy projektów PROW i PO RYBY zidentyfikowaliśmy projekty komplementarne wobec nich w ramach RPO oraz ocenialiśmy ich faktyczne powiązanie, po drugie, ten sam proces przeprowadzono „od strony” RPO, tzn. zidentyfikowano komplementarne wobec analizowanych 202 projektów RPO projekty w ramach PROW i PO RYBY.

Sposób doboru projektów PROW i PO RYBY do analizy pogłębionej nie mógł być (tak jak w przypadku RPO i POKL) oparty o oceny kryteriów komplementarności, bowiem te nie występują w tych programach. Zdecydowano się zatem na dobór losowo-warstwowy dążąc do tego, by licząca 79 projektów PROW i 31 projektów PO RYBY próba była możliwie reprezentatywna



względem analizowanych działań oraz uwzględniała potrzebę analizy w przekroju terytorialnym²⁹.

1.1. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO oraz PROW

O jakiegokolwiek komplementarności na linii RPO-PROW można mówić w przypadku 106 z 279 wszystkich analizowanych projektów (ok. 38%). Do owych 106 projektów przypisano 327 przypadków powiązań między RPO i PROW³⁰. Tylko 10 z tych przypadków zostało wskazane we wnioskach o dofinansowanie³¹, pozostałe zostały zidentyfikowane w toku analizy.

Wśród przypadków zaliczonych do powyższej grupy jest jednak spora liczba powiązań słabych i budzących wątpliwość. Są to przypadki, w których realizowane projekty z RPO i PROW dotyczą innej problematyki, jednak są realizowane na terenie tej samej miejscowości, przyczyniając się tym samym do spełniania celu podniesienia jakości życia mieszkańców na bardzo ogólnym poziomie. Można kwestionować, czy takie powiązania powinny być uznane za komplementarne, jednak, ponieważ w wielu przypadkach (gminach) stanowią one jedyny przejaw powiązań, postanowiono je uwzględnić i opisać tu jako zależności o najmniejszym natężeniu. Jeśli wykluczyć, te budzące wątpliwość najłabsze powiązania, to **liczba projektów komplementarnych na linii RPO-PROW wyniesie 74 (ok. 26,5% wszystkich analizowanych) a liczba zidentyfikowanych powiązań 188**. W dalszej części analizy będziemy odnosić się jedynie do tej grupy projektów i powiązań.

W zdecydowanej większości (64%), komplementarność projektów RPO i PROW ma charakter „uzupełniania” tzn. oba projekty – RPO i PROW – mogą niezależnie osiągać rezultaty, ale wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia ogólniejszego celu. Projekty te najczęściej wspólnie przyczyniają się do zwiększenia lokalnej atrakcyjności inwestycyjnej, osiedleńczej i turystycznej oraz zwiększenia oferty kulturowej i rozbudowy bazy sportowo – rekreacyjnej we wspartej gminie lub miejscowości.

Wyniki analizy projektów wskazujące, iż najwięcej powiązań pomiędzy RPO i PROW ma charakter „uzupełniania” zgodny jest z opiniami beneficjentów, którzy w ramach wywiadów twierdzili, że realizacja projektów powiązanych przyczynia się do podniesienia jakości życia w gminach, zwiększenia atrakcyjności turystycznej, osiedleńczej i inwestycyjnej, jak również rozbudowy i uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej.

„Oba projekty PROW przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców wspartej miejscowości”

„Dzięki tym wszystkim projektom rozbudowano sieć, dostarczono ludziom wodę, jest odbiór ścieków, zapewnienie dobrej jakości wody. Rozbudowa wodociągów pozwoliła na to, że gospodarstwa, które nie miały

²⁹ Katalog analizowanych wymiarów terytorialnych znajduje się w rozdziale IV.3.

³⁰ Liczba powiązań nie jest równa liczbie projektów komplementarnych, bowiem ten sam projekt z RPO mógł zostać powiązany z kilkoma projektami PROW i na odwrót – ten sam projekt PROW mógł zostać powiązany z kilkoma projektami RPO. 327 powiązań generowanych jest przez 106 projektów PROW i RPO.

³¹ Wszystkie we wnioskach RPO, bowiem tylko w tym programie funkcjonuje kryterium komplementarności i potrzeba wskazywania projektów komplementarnych we wniosku o dofinansowanie.



wody lub miały własne ujęcia, mogą cieszyć się teraz dobrej jakości dostawą wody.”

„Ponadto zrealizowane projekty powodują wzrost aktywności społecznej i turystycznej mieszkańców miejscowości i Gminy [...] oraz poprzez budowę ścieżki stanowiącej swoistego rodzaju sieć komunikacyjną, nawiązana została nić porozumienia mieszkańców w poszczególnych miejscowościach.”

„a) osoby korzystające ze świetlicy (wybudowanej z PROW) i placu zabaw to te same osoby, czyli uczestnicy projektów pokrywają się; b) cel obu projektów jest podobny, budowa świetlicy i placów zabaw zwiększa ofertę kulturalno – sportowo – rekreacyjną dla mieszkańców.”

„W PROW-ie wybudowaliśmy budynek świetlicy, a żeby uzyskać pełną działalność świetlicy wyposażyliśmy ją w ramach projektu RPO w meble, komputery, sprzęt nagłaśniający, sprzęt do zabaw dla dzieci, wyposażyliśmy kuchnię, a także zagospodarowaliśmy teren wokół świetlicy – wybudowaliśmy plac zabaw i boisko sportowe. Dzięki tym dwóm projektom w powiązaniu ze sobą świetlica mogła funkcjonować”

Wyniki ITI wskazują, że **komplementarność, która wyniknęła z realizacji projektów ma charakter przypadkowy anizeli celowy, zamierzony na etapie przygotowania projektów.** Wynika to z chęci i potrzeby realizacji strategii rozwojowej gminy, założonych celów rozwojowych, a nie obowiązku spełniania zasady komplementarności.

„Kwestia zapewnienia komplementarności nie była uwzględniana od etapu tworzenia projektu i nie wpłynęła na jego kształt. Projekt na wodociąg powstawał wcześniej niż stacja uzdatniania wody, to nie było tak, że projektując wodociąg myśleliśmy że będziemy uzdatniać wodę.”

„Mieliśmy swoje przemyślenia, jakie inwestycje trzeba zrealizować, jakie mamy braki, to wynikało z potrzeb a nie z konieczności zapewnienia komplementarności projektów.”

„Komplementarność w przypadku projektu PROW jest niekoniecznie zamierzona, realizacja projektu wynikała z potrzeb, komplementarność nie była zaplanowana i jeśli wyszła w jakiś sposób to niespodziewanie.”

„Najważniejsze było zrealizowanie zaplanowanego celu, ważniejszy był efekt, a nie zapewnienie komplementarności projektów. Komplementarność nie była brana pod uwagę, pojawiła się, ponieważ musieliśmy pozyskać środki na budowę kanalizacji z dwóch źródeł, z PROW i RPO, a w RPO komplementarność była punktowana, więc ją wykazaliśmy.”

Okolo 1/3 zidentyfikowanych powiązań na linii RPO i PROW cechuje silniejsza zależność. Wśród tychże par projektów komplementarnych najwięcej ma charakter „warunkowania słabego” (realizacja / efekty jednego projektu zwiększają skalę efektów drugiego projektu) oraz „warunkowania średniego” (realizacja / efekty jednego projektu są warunkiem osiągnięcia efektów drugiego projektu), w sporadycznych przypadkach mamy do czynienia z „warunkowaniem silnym” (realizacja / efekty jednego projektu są warunkiem koniecznym osiągnięcia efektów drugiego projektu).

Mimo że „warunkowanie” jest zdecydowanie rzadziej występującym typem komplementarności, to jednak beneficjenci są świadomi jego istnienia, co było przez nich podkreślane w wywiadach.

„W ramach projektu RPO wybudowano kanalizację i oczyszczalnię ścieków Trąbki Wielkie. W ramach PROW – podłączenie wsi Kaczki, Trąbki Małe i Ełganowo, więc bez realizacji projektu RPO nie istniałby projekt PROW. Projekt RPO to był I etap, projekt PROW to II i III etap, PROW był kontynuacją projektu RPO.”

„W ramach projektu RPO stworzyliśmy nowy produkt turystyczny, w efekcie powstał duży obiekt. Natomiast w ramach zrealizowanej z projektu PROW kampanii promocyjnej obiekt ten został bardzo szeroko wypromowany.”



„Projekt RPO jest kontynuacją projektu PROW, dalszym działaniem w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej gminy.”

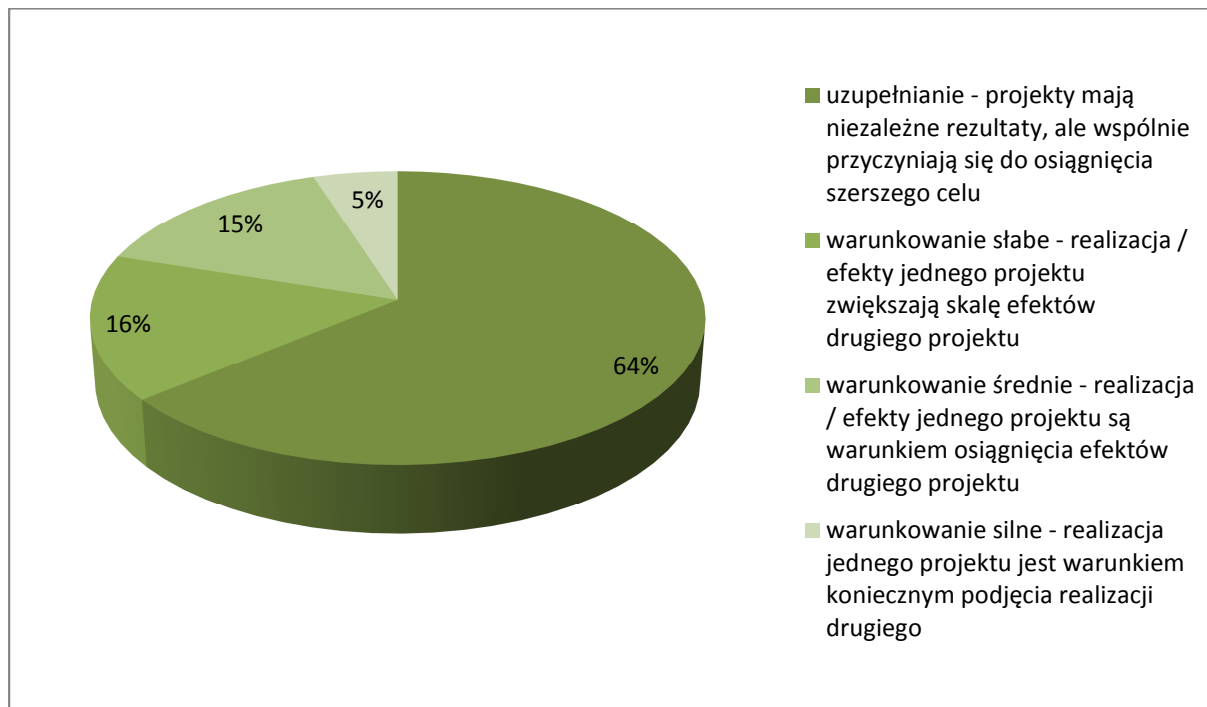
„W PROW-ie wybudowaliśmy budynek świetlicy, a żeby uzyskać pełną działalność świetlicy wyposażyliśmy ją w ramach projektu RPO w meble, komputery, sprzęt nagłaśniający, sprzęt do zabaw dla dzieci, wyposażyliśmy kuchnię, a także zagospodarowaliśmy teren wokół świetlicy – wybudowaliśmy plac zabaw i boisko sportowe. Dzięki tym dwóm projektom w powiązaniu ze sobą świetlica mogła funkcjonować”

Również w tym przypadku (powiązań o charakterze „warunkowania”), zaistniałe powiązania są wynikiem konieczności przeprowadzenia określonych inwestycji w danej gminie związanych z potrzebami mieszkańców niż celowym zamierzeniem realizacji projektów komplementarnych.

Trudno bowiem oczekiwać od beneficjentów PROW tego, że na etapie tworzenia projektów będą uwzględniali stopień powiązania z innymi projektami, gdyż, tak jak wspomniano, po pierwsze, zapisy programowe nie kładą nacisku na zapewnienie tejże komplementarności, a po drugie i najważniejsze, w systemie wyboru projektów kryterium komplementarności nie istnieje, w związku z czym nie jest brane pod uwagę. Beneficjenci chcąc realizować swoje plany rozwojowe poszukują możliwych źródeł finansowania. W efekcie, realizowane projekty są często komplementarne między sobą, a beneficjenci są świadomi istnienia tej komplementarności, jednak jest to trochę „efekt uboczny” pojawiający się podczas realizacji strategii rozwoju danego obszaru.

Poniższy wykres prezentuje procentowy rozkład typów powiązań na linii RPO i PROW.

Wykres 4 Charakter powiązań między RPO i PROW³²



Źródło: opracowanie własne

Ponad 2/3 zidentyfikowanych przypadków komplementarności ma charakter podmiotowy, czyli taki, w którym projekty mają wspólnych użytkowników, wspólnie przyczyniają się do podniesienia jakości życia określonej grupy społecznej. Nieco mniej powiązań (ponad 1/3) cechuje charakter przestrzenny, czyli taki, w którym projekty mają wspólną lokalizację w przestrzeni. Najmniej przypadków projektów komplementarnych cechuje ten sam zakres rzeczowy (przedmiotowy charakter komplementarności). W kwestii kierunku zależności, również zdecydowana większość zidentyfikowanych powiązań ma charakter obustronny, tzn. projekty RPO i PROW wzajemnie się uzupełniają.

Zidentyfikowane przypadki projektów komplementarnych, niezależnie od typu powiązania (uzupełnianie/warunkowanie itp.) występują w większości pomiędzy:

- projektami z działania 8.1.2 RPO a 413 MP, 413-313 oraz 313/322/323 PROW, w wyniku realizacji których nastąpił wzrost atrakcyjności turystycznej wspartej gminy oraz rozbudowa bazy sportowej, turystycznej i kulturowej;
- projektami z działania 8.2 RPO a 321 PROW, które miały na celu uporządkowanie gospodarki ściekowej, modernizację i rozbudowę systemu wodno-kanalizacyjnego gminy;

³² Dla n=188 powiązań, po wykluczeniu najślabszych, najbardziej wątpliwych przypadków komplementarności.



- projektami z działania 9.3 RPO a 313,322,323, 413 MP PROW, w wyniku realizacji których nastąpiła poprawa dostępu mieszkańców do infrastruktury społecznej, sportowo-rekreacyjnej, jak również zwiększenie integracji lokalnej społeczności.

Podsumowując, można stwierdzić, że **skala zjawiska komplementarności pomiędzy RPO i PROW mierzona liczbą projektów komplementarnych jest niewielka**. Biorąc pod uwagę rzeczywistą komplementarność (a więc nie uwzględniając tych projektów, którym przypisano „najślabsze” powiązania), **w 73,5% projektów poddanych pogłębionej analizie nie zidentyfikowano projektów komplementarnych**. Dla porównania, analiza komplementarności wewnętrznej RPO pokazała, iż w 34% projektów poddanych pogłębionej analizie nie przypisano projektów powiązanych, co stanowiło podstawę do wystawienia średniej oceny skali zjawiska komplementarności wewnętrznej.

Dominacja poszczególnych typów komplementarności w zidentyfikowanych powiązaniach (komplementarność na zasadzie „uzupełniania”, podmiotowa oraz obustronna) świadczy o tym, że najczęściej występującą i tym samym **najistotniejszą cechą charakterystyczną powiązań występujących na linii RPO – PROW jest fakt, iż projekty te są od siebie niezależne**. Są to w większości odrębne inwestycje, które wspólnie realizują ten sam szczegółowy cel oraz mają tych samych użytkowników. W ramach tych inwestycji powstają osobne obiekty infrastruktury turystycznej, społecznej, publicznej, wodno-kanalizacyjnej, powstają często osobne ścieżki/szlaki turystyczne. Inwestycje te co prawda razem dają efekt synergii w postaci rozwiniętej szeroko rozumianej infrastruktury i tym samym poprawy jakości życia mieszkańców jak również ogólnej poprawy wizerunku wspartych gmin/miejscowości, jednakże nie mają one na siebie wpływu, nie warunkują się wzajemnie. **Niewielkie natężenie komplementarności wynika przede wszystkim z braku mechanizmów zapewniania komplementarności w PROW**. Jak już wspomniano na początku, w systemie wyboru projektów PROW nie istnieje kryterium komplementarności, zatem beneficjenci nie mają obowiązku wykazywania projektów powiązanych. W przypadku RPO natomiast, kryterium strategiczne jest na tyle ogólnie sformułowane, że nie wskazuje wprost, z jakimi inwestycjami dany projekt powinien być komplementarny (szerzej o mechanizmach zapewniania komplementarności w dalszej części rozdziału). Jeżeli wśród beneficjentów, np. samorządów gminnych, pojawia się chęć realizacji inwestycji powiązanych to świadczy to przede wszystkim o przyjętym przez daną gminę prorozwojowym podejściu aniżeli o istnieniu odpowiednich wymogów.

„Jeżeli się nie oczekuje od wnioskodawcy tego żeby projekt stanowił komplementarność z jakimiś innymi działaniami to się nie dziwię, że w ogóle nawet się do tego nie szykuje. Z drugiej strony są różne poziomy samorządów bo mówię o samorządach, już nie będę mówił o osobach fizycznych czy stowarzyszeniach ale jeśli chodzi o samorzady to wiadomo, że różny jest też poziom podejścia w ogóle do realizowanych operacji. Często jest tak, że podstawą do wnioskowania jest to, że mamy środki, drugą jest to, że są wybory, trzecią, że wypada coś zrobić bo inni robią dookoła i mamy 4 lata to coś trzeba zrobić ale też jest tak, że faktycznie planują. Planują rozwój, naznaczają kierunki sobie, są te inwestycje przemyślane...”

Nieznaczną liczbą powiązań o silniejszym natężeniu świadczyć może również o tym, że nadal pojęcie komplementarności wśród władz samorządowych nie jest traktowane jako ważne



element realizacji inwestycji przyczyniających się do rozwoju gmin. Świadomość, że realizacja projektów ściśle powiązanych ze sobą może przyczynić się do uzyskania efektów na większą skalę, jest nadal niewielka. W efekcie, samorządy gminne, zamiast myśleć strategicznie, współpracować ze sobą często konkurują o dotacje unijne. Wynikiem takiego podejścia jest realizacja inwestycji pokrywających się – powstaje podobna infrastruktura w bliskim sąsiedztwie, w efekcie czego nie jest ona w pełni wykorzystywana. Taka sytuacja została zauważona przez niektórych respondentów (zarówno beneficjentów jak i przedstawicieli UM).

Pozytywnym aspektem jest to, że mimo iż komplementarność w PROW nie podlega ocenie, wyniki przeprowadzonych ITI z beneficjentami PROW wskazują, że beneficjentom bardzo dobrze znane jest zagadnienie komplementarności, a wymienienie projektów powiązanych z realizowanym przez nich projektem PROW nie przysparza im trudności. Wszyscy respondenci bez problemów potrafili wskazać zarówno same nazwy projektów, jak i opisać, na czym owa komplementarność polega.

Kluczowe wnioski:

- Skalę zjawiska komplementarności pomiędzy RPO i PROW można uznać za niezadowalającą zważywszy na niewielki udział (26,5%) projektów komplementarnych wśród wszystkich projektów RPO i PROW poddanych pogłębionej analizie.
- Komplementarność pomiędzy PROW i RPO cechują w większości słabe powiązania – 64% przypadków rzeczywistych powiązań ma charakter „uzupełniania” a 16% - „warunkowania słabego”.
- Większość zidentyfikowanych przypadków komplementarności ma charakter podmiotowy, czyli taki, w którym projekty mają wspólnych użytkowników. Pewną część powiązań (ponad 1/3) cechuje charakter przestrzenny, czyli taki, w którym projekty mają wspólną lokalizację w przestrzeni.

1.2. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO oraz PO RYBY

Jakąkolwiek komplementarność pomiędzy RPO a PO RYBY zidentyfikowano przypadku 21 spośród 231 wszystkich analizowanych projektów (ok. 9%). Do tychże 21 projektów przypisano 67 przypadków komplementarności pomiędzy RPO i PO RYBY³³. W przypadku projektów RPO żaden z analizowanych projektów PO RYBY nie został wskazany jako komplementarny we wnioskach o dofinansowanie.

Część ze zidentyfikowanych powiązań to, podobnie jak w przypadku relacji RPO – PROW bardzo słabe i wątpliwe powiązania projektów o odrębnej problematyce, ale przyczyniających się do

³³ Liczba powiązań nie jest równa liczbie projektów komplementarnych, bowiem ten sam projekt z RPO mógł zostać powiązany z kilkoma projektami PO RYBY i na odwrót – ten sam projekt PO RYBY mógł zostać powiązany z kilkoma projektami RPO. 67 powiązań generowanych jest przez 21 projektów PO RYBY i RPO.



wspólnego szerszego celu. Po wykluczeniu tych przypadków **liczba projektów komplementarnych pomiędzy RPO a PO RYBY wynosi 17 (ok. 7% wszystkich analizowanych) a liczba zidentyfikowanych powiązań 44**. W dalszej części analizy będziemy odnosić się jedynie do tej grupy projektów i powiązań.

W zdecydowanej większości (71%), komplementarność projektów RPO i PO RYBY ma charakter „uzupełniania”, tzn. oba projekty – RPO i PO RYBY – mogą niezależnie osiągać rezultaty, ale wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia ogólniejszego celu. Przedmioty projektów PO RYBY i RPO obejmowanie mieszczą się zwykle w ramach tej samej problematyki. Najwięcej takich zależności występuje pomiędzy projektami 4.1 PO RYBY a działaniem 8.1.2 RPO. Projekty te najczęściej wspólnie przyczyniają się nie tylko do zwiększenia jakości życia mieszkańców, ale także do zwiększenia atrakcyjności turystycznej, rozbudowy infrastruktury publicznej i turystycznej oraz poprawy estetyki wspartej miejscowości.

Tak jak w przypadku relacji pomiędzy RPO i PROW, potwierdzeniem dominacji typu powiązania o charakterze „uzupełniania” są wyniki ITI.

„Projekt „Bezpieczna kąpiel” – celem jest podniesienie bezpieczeństwa kąpieli na plażach w Jastarni. W ramach projektu dot. przebudowy ul. Stelmaszczyka w Jastarni wybudowano automatyczną całoroczną toaletę i wyremontowano molo spacerowe. W ramach projektu „Rewitalizacja przestrzeni publicznej w Juracie” wybudowano promenadę nad zatokową. Wszystkie te działania mają na celu poprawę komfortu turystów, ale też i mieszkańców oraz wzrost atrakcyjności turystycznej miasta.”

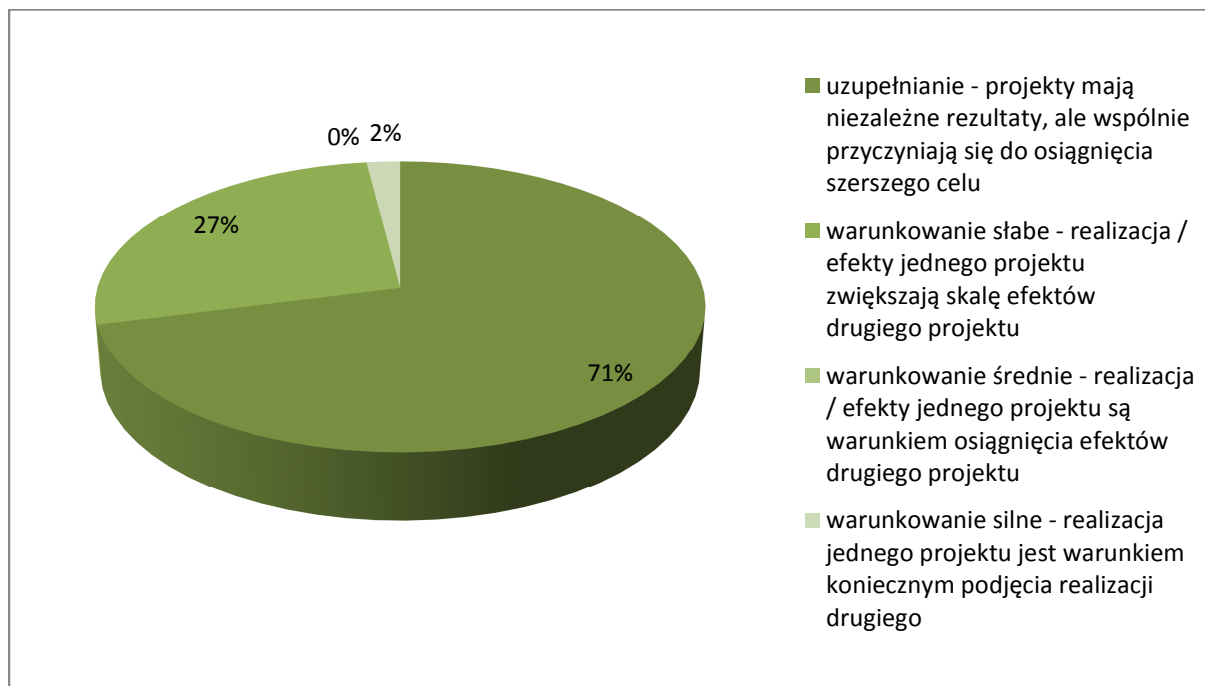
„Jest to następna inwestycja, która pozwala wydobyć wszystkie walory krajobrazu, aktywizuje lokalną społeczność, jest to też kolejna atrakcja turystyczna zlokalizowana na terenie naszej gminy, jest wybudowana ścieżka wkomponowana w naturalne środowisko bez dużej ingerencji w to środowisko. Obydwa projekty wpływają na podniesienie atrakcyjności turystycznej m. Kartuzy, dostępność turystyczną dzięki wybudowanym szlakom pieszym i do nordic walking.

„...Te postacie historyczne promowane w ramach projektu PO RYBY stoją na promenadzie – tej małej infrastrukturze wybudowanej nad jeziorem Karczemnym, co wpływa na atrakcyjność turystyczną.”

Komplementarność projektów RPO i PO RYBY o charakterze „warunkowania” stanowiła około 1/3 zidentyfikowanych przypadków powiązań. Prawie wszystkie te przypadki cechuje „warunkowanie słabe”, czyli takie, w którym realizacja / efekty jednego projektu zwiększają skalę efektów drugiego projektu. Takich uwarunkowań odnotowano najwięcej pomiędzy projektami z działania 4.1 i 4.1d PO RYBY oraz 8.1.2 RPO. Zależności te polegały, po pierwsze, na przeprowadzeniu kampanii promocyjnej lub utworzeniu centrum informacji turystycznej (RPO) w miejscowości, w której powstał obiekt infrastruktury turystycznej (PO RYBY). Po drugie, zależności polegały na tym, że oba projekty komplementarne dzięki realizacji w powiązaniu przyczyniły się do osiągnięcia większej skali efektów w zakresie poprawy atrakcyjności turystycznej danej miejscowości, poprawy jakości życia mieszkańców, a także zapewnienia mieszkańcom dostępu do oferty sportowo-rekreacyjnej na odpowiednim poziomie.

Poniższy wykres prezentuje procentowy rozkład typów powiązań na linii RPO i PO RYBY

Wykres 5 Charakter powiązań między RPO i PO RYBY³⁴



Źródło: opracowanie własne

Zdecydowana większość przypadków komplementarności ma charakter podmiotowy, czyli taki, w którym projekty mają wspólnych użytkowników, wspólnie przyczyniają się do podniesienia jakości życia określonej grupy społecznej. W niektórych przypadkach zidentyfikowano powiązania o charakterze przedmiotowym, czyli takim, w którym projekty komplementarne mają ten sam zakres rzeczowy. Również prawie wszystkie zidentyfikowane powiązania mają charakter obustronny, tzn. projekty PO RYBY i RPO wzajemnie się uzupełniają. W przypadku pojedynczych przypadków zależności jednokierunkowej osiągnięcie efektów / realizacja projektu PO RYBY zależy od efektów/realizacji danego projektu RPO.

Skala zjawiska komplementarności pomiędzy RPO a PO RYBY mierzona liczbą projektów komplementarnych jest znikoma. Biorąc pod uwagę rzeczywistą komplementarność (a więc nie uwzględniając tych projektów, którym przypisano „najślabsze” powiązania), **jedynie ok. 7% wszystkich projektów poddanych analizie stanowią projekty komplementarne.** Podobnie jak w przypadku zależności pomiędzy PROW i RPO, mając na uwadze zidentyfikowane typy powiązań (uzupełnianie, charakter podmiotowy, obustronny) można wnioskować, że **większość projektów komplementarnych jest od siebie niezależna i przyczynia się do realizacji wspólnego, szczegółowego celu na terenie wspartej gminy/miejscowości.**

Fakt niskiej skali zjawiska komplementarności oraz dominacji, wśród odnotowanych przypadków powiązań, komplementarności o niewielkim natężeniu pomiędzy projektami RPO i PO RYBY jest, po pierwsze, wynikiem **braku istnienia (w przypadku PO RYBY) oraz istnienia**

³⁴ Dla n=44 powiązań, po wykluczeniu najślabszych, najbardziej wątpliwych przypadków komplementarności.



niewystarczającego (RPO) mechanizmu stymulującego komplementarność. Jak wskazano w rozdziale poświęconym mechanizmom zapewniania komplementarności, kryterium strategiczne RPO premiujące komplementarność jest na tyle ogólnie sformułowane, że nie wskazuje wprost, z jakimi inwestycjami dany projekt powinien być powiązany. Efektem tego jest fakt, że żaden projekt PO RYBY nie został wpisany jako komplementarny we wnioskach o dofinansowanie analizowanych 200 projektów RPO.

Po drugie, **wyjaśnieniem dominacji niezależnych projektów powiązanych o charakterze „uzupełniania” jest także specyfika PO RYBY.** Jest to bowiem Program, który jest ukierunkowany na wspieranie obszarów, gdzie dominującą rolę stanowią rybacy - śródlądowi oraz morscy. Program dopuszcza realizację operacji jako całości, bez możliwości ich etapowania stąd komplementarność występująca pomiędzy PO RYBY a RPO z reguły nie będzie miała charakteru „warunkowania”. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest wypowiedź jednego z respondentów:

„W PO RYBY każdy projekt opierający się o cel musi być zrealizowany od początku do końca. Tutaj komplementarność nie polega na tym, że przykładowo, jak w RP czy EFS są chociażby etapy operacji, tak, PO RYBY się nie dopuszcza etapowania operacji. Jedna operacja, całość, poszło. Nie ma innej możliwości. Oczywiście i tak nie unikniemy komplementarności takiej fizycznej, na przykład rewitalizacja miejscowości, tak, to i tak będzie kilka jakiś różnych projektów, które będą miały różne cele. I taka komplementarność będzie w PO RYBY, gdyż tu będą odrębne cele, które można uzyskać, tak, realizując jedną operację kompleksowo. Natomiast komplementarność w sensie innych programów operacyjnych no w PO RYBY z natury jest niemożliwa.”

Fakt dominacji powiązań o charakterze „uzupełniania” tłumaczyć można również tym, że PO RYBY obejmuje swoim zakresem różnorodne działania, które wpisują się w zakres innych realizowanych w ramach funduszy europejskich programów. Stąd realizowane projekty w ramach PO RYBY i innych programów, w tym RPO mogą mieć podobne cele, jednak zawsze będą stanowiły osobne, niezależne inwestycje.

„na pewno część zadań, które powinny być ujęte w RPO jest realizowanych w ramach PO RYBY. [...] rewitalizacja miejscowości, na przykład, budowa dróg, budowa chodników, ścieżek rowerowych, tzw. ciągów pieszo – jezdnych też, odnowa transportu publicznego, wiaty przystankowe, znaki drogowe, to wszystko jest ramach PO RYBY, ale to nie tylko to. Również oczyszczalnie ścieków, kanalizacje to w ramach ochrony środowiska tu również się znajduje. Ogólnie mówiąc to jest program, który obejmuje wszystkie możliwe w Polsce programy, jest komplementarny pod tym względem... Może nie komplementarny. Zakresy pokrywają się ze wszystkimi możliwymi w Polsce programami.”

Po trzecie, przyczyną niskiej intensywności komplementarności, tak jak w przypadku relacji pomiędzy RPO i PROW, jest **brak strategicznego podejścia do planowania inwestycji w poszczególnych gminach.** Nieliczne przypadki pokazują, że takie zjawisko istnieje, jednak nadal jego skala nie jest zbyt rozległa.

Pozytywnym jest fakt, że beneficjenci PO RYBY, podobnie jak beneficjenci PROW, w wywiadach telefonicznych z łatwością potrafili wymienić projekty powiązane, jak również wskazać, na czym owa komplementarność polega i jakie mogą być jej spodziewane dodatkowe efekty.



Kluczowe wnioski:

- Skalę zjawiska komplementarności pomiędzy RPO i PO RYBY można uznać za znikomą zważywszy na liczbę projektów zidentyfikowanych jako rzeczywiście komplementarnych (17) spośród wszystkich projektów poddanych analizie (231).
- Komplementarność pomiędzy PO RYBY i RPO cechują w większości słabe powiązania – prawie wszystkie przypadki rzeczywistych powiązań ma charakter „uzupełniania” i „warunkowania słabego”.
- Zdecydowana większość zidentyfikowanych przypadków komplementarności ma charakter podmiotowy, czyli taki, w którym projekty mają wspólnych użytkowników.

2. Komplementarność RPO z PROW / PORYBY w przekroju terytorialnym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie PROW oraz PO Ryby.

Skala zjawiska komplementarności pomiędzy RPO a PROW i PO RYBY w przekroju terytorialnym rozpatrywana będzie w podziale na następujące wymiary (Obszary Strategicznej Interwencji) wynikające z SRWP:

- niski kapitał społeczny,
- niski kapitał ludzki,
- zły dostęp do usług publicznych,
- niski potencjał rozwoju gospodarczego,
- wysoki potencjał przyrodniczy,
- zła dostępność transportowa,
- niedostateczny dostęp do infrastruktury

Nie zdecydowano się natomiast uwzględniać w analizie omawianych w przypadku powiązań RPO z innymi programami: Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, centrów Miejskich Obszarów Funkcjonalnych i obszarów wiejskich, ze względu na fakt, iż prawie wszystkie przypadki powiązań między omawianymi programami występują na obszarach wiejskich.

Postanowiono pominąć w niniejszej analizie najmniej jednoznaczne przypadki powiązań, tzn. pary projektów które oceniono jako uzupełniające się i przyczyniające się do spełniania wspólnego bardzo ogólnego celu podnoszenia jakości życia mieszkańców wspartej miejscowości, lecz dotyczące zupełnie innej problematyki. Analizie poddano zatem 188 przypadków projektów powiązanych na linii RPO - PROW oraz 44 – na linii RPO - PO RYBY.



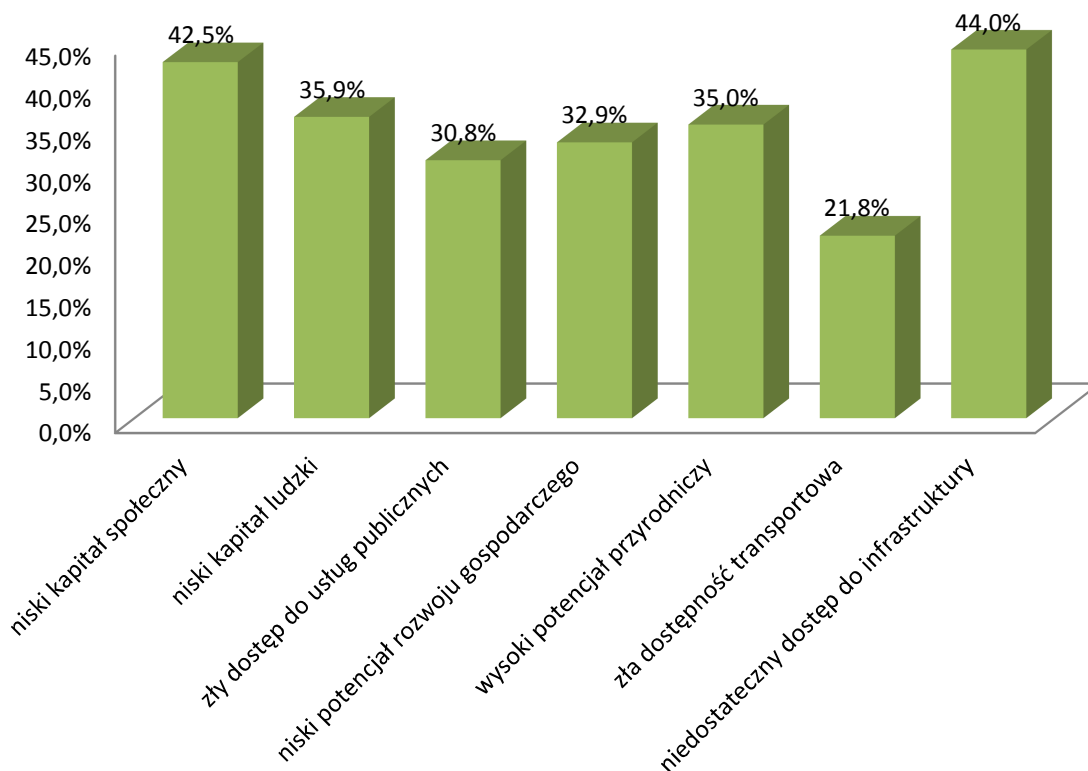
2.1. Skala zjawiska komplementarności RPO oraz PROW w przekroju terytorialnym

Wymiarem terytorialnym dominującym pod względem liczby projektów komplementarnych oraz liczby zidentyfikowanych powiązań na linii RPO – PROW są obszary o niskim potencjale rozwoju gospodarczego. Pod tym kątem, na tle innych wymiarów wyróżniają się również obszary o złej dostępności transportowej. Taki stan rzeczy wynika jednak z faktu, iż obszary te są bardziej rozległe w porównaniu do pozostałych pod względem powierzchni, bowiem były delimitowane na poziomie powiatów a nie gmin. **Natomiast jeśli chodzi o gęstość zidentyfikowanych komplementarności, tj. stosunek liczby odnotowanych powiązań do liczby analizowanych projektów RPO i PROW, to przekrojami terytorialnymi o największym skupieniu projektów komplementarnych są obszary o niedostatecznym dostępie do infrastruktury oraz o niskim kapitale społecznym.** Są to również obszary, na których największa liczba powiązań miała charakter „warunkowania” (w przypadku obydwu wymiarów było to „warunkowanie średnie”), podczas gdy w przypadku pozostałych wymiarów terytorialnych przeważały powiązania o charakterze „uzupełniania”. Zjawisko to można ocenić pozytywnie, gdyż komplementarność między projektami w ramach PROW i RPO, zarówno pod względem gęstości powiązań jak i ich natężenia, ma największy wymiar na obszarach problemowych, wymagających działań naprawczych w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej, turystycznej oraz wodno-kanalizacyjnej, będącym w szczególności przedmiotem powiązanych projektów RPO oraz PROW.

Przekrojem terytorialnym o najmniejszej gęstości powiązań są obszary o złej dostępności transportowej. Być może wynika to z faktu, że realizowane projekty powiązane w ramach RPO i PROW swoją tematyką nie obejmowały rozwoju infrastruktury transportowej. Dominującym typem komplementarności w tym przypadku jest „uzupełnianie”, jednakże powiązania o charakterze „warunkowania” stanowią również na tych obszarach wyróżniający się odsetek wszystkich zidentyfikowanych powiązań w porównaniu do innych wymiarów.

Poniżej przedstawiony wykres prezentuje zbiorczo dla wszystkich omawianych wymiarów terytorialnych odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne.

Wykres 6 Odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne w stosunku do wszystkich analizowanych projektów na danym obszarze



Źródło: opracowanie własne

Prawie we wszystkich omawianych przekrojach terytorialnych najliczniejszą grupę stanowią powiązania pomiędzy projektami z działania 8.2 RPO oraz 321 PROW polegające na budowie lub modernizacji infrastruktury wodno – kanalizacyjnej. Wyjątek stanowią obszary o niskim kapitale ludzkim, na którym dominują powiązania komplementarne pomiędzy 9.3 RPO - 313/322/323 PROW. W przypadku obszarów o niskim kapitale ludzkim i społecznym na drugim miejscu pod względem liczebności znalazły się powiązania pomiędzy działaniem 9.3 RPO a 413 MP PROW, co ocenić można jako pozytywne zjawisko, jako że realizacja tychże projektów odpowiada na problemy omawianych obszarów. Zakładały one bowiem poprawę dostępu mieszkańców do infrastruktury społecznej, sportowo-rekreacyjnej, jak również zwiększenie integracji lokalnej społeczności. Podobny zakres miały powiązania na obszarach o złym dostępie do usług publicznych, niskim potencjale rozwoju gospodarczego i wysokim potencjale przyrodniczym - na drugim miejscu pod względem liczebności powiązań znalazły się projekty komplementarne pomiędzy działaniem 9.3 RPO a 313/322/323 PROW. Pozostały rozkład powiązań pomiędzy RPO i PROW w podziale na działania lub poddziałania nie wskazuje na szczególną koncentrację



określonych powiązań pod względem problemowym na poszczególnych wymiarach terytorialnych.

Podsumowując analizę komplementarności pomiędzy POKL i RPO w przekroju terytorialnym warto podkreślić następujące kwestie.

Kluczowe wnioski:

- Największą gęstość projektów powiązanych jak również ich najsilniejsze zależności występują na obszarach o niedostatecznym dostępie do infrastruktury oraz o niskim kapitale społecznym.
- Zjawisko komplementarności w wymiarze terytorialnym cechuje zgodność potrzeb występujących na tychże obszarach oraz przedmiotu powiązanych projektów RPO i PROW. W szczególności jest to widoczne na obszarach o niskim kapitale ludzkim i społecznym, o czym świadczy duża liczebność inwestycji powiązanych z zakresu rozbudowy infrastruktury społecznej, sportowo-rekreacyjnej, jak również zwiększenia integracji lokalnej społeczności.
- We wszystkich omawianych obszarach najliczniejszą grupę powiązań stanowią projekty z działania 8.2 RPO oraz 321 PROW polegające na budowie lub modernizacji infrastruktury wodno – kanalizacyjnej oraz, w dalszej kolejności powiązania z zakresu poprawy dostępu mieszkańców do infrastruktury społecznej, sportowo-rekreacyjnej, jak również zwiększenie integracji lokalnej społeczności (projekty w ramach działań 9.3 RPO a 413 MP i 313/322/323 PROW).

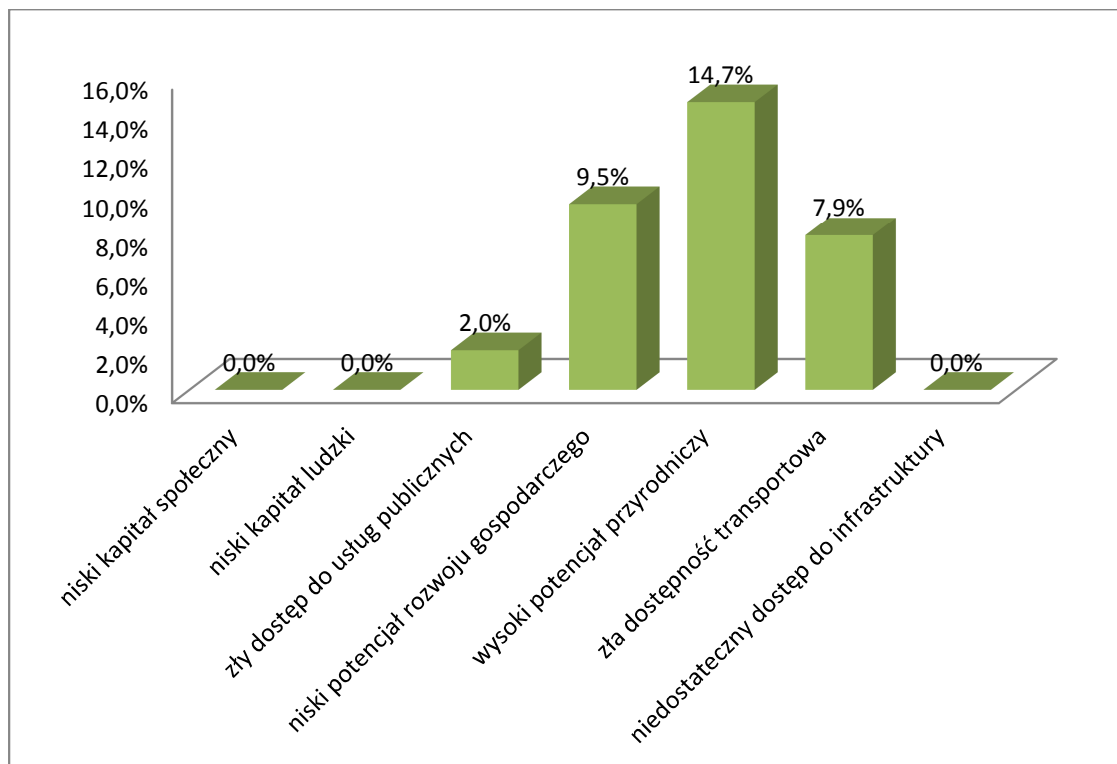
2.2. Skala zjawiska komplementarności RPO oraz PO RYBY w przekroju terytorialnym

Wymiarem terytorialnym o największej liczbie projektów komplementarnych oraz liczbie zidentyfikowanych powiązań na linii RPO – PO RYBY, podobnie jak w przypadku RPO – PROW, są obszary o niskim potencjale rozwoju gospodarczego. Taki stan rzeczy wynika również z tego, że obszary te były delimitowane na poziomie powiatów a nie gmin, a więc są bardziej rozległe od pozostałych. **Jeśli chodzi o gęstość zidentyfikowanych komplementarności, tj. stosunek liczby odnotowanych powiązań do liczby analizowanych projektów RPO i PO RYBY, to wymiarem terytorialnym o największym skupieniu projektów komplementarnych są obszary o wysokim potencjale przyrodniczym, a więc jedyny wymiar wśród badanych obszarów o określonym potencjale i szansach do wykorzystania.** Jest to również obszar, na którym zidentyfikowano najwięcej powiązań o charakterze warunkowania (w tym przypadku „warunkowania słabego”). Pod tym kątem wyróżniają się także obszary o złej dostępności transportowej. W przypadku jednak wszystkich obszarów najwięcej przypadków komplementarności ma charakter „uzupełniania”.

Na obszarach o niskim kapitale społecznym, niedostatecznym dostępie do infrastruktury, oraz o niskim kapitale ludzkim nie odnotowano żadnych przypadków powiązań między RPO i PO RYBY.

Poniżej przedstawiony wykres prezentuje zbiorczo dla wszystkich omawianych wymiarów terytorialnych odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne.

Wykres 7 Odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne w stosunku do wszystkich analizowanych projektów na danym obszarze



Źródło: opracowanie własne

W prawie wszystkich omawianych przekrojach terytorialnych, w których odnotowano przypadki komplementarności najliczniejszą grupę projektów powiązanych stanowią projekty z działania 8.1.2 RPO – 4.1 PO RYBY, mające na celu modernizację infrastruktury turystycznej oraz rozwój społeczno - gospodarczy wspartej miejscowości.

Kluczowe wnioski:

- Największą gęstość projektów powiązanych jak również ich najsilniejsze zależności występują na obszarach o wysokim potencjale przyrodniczym, a więc na obszarze istniejących szans do wykorzystania;
- Jedyne na 4 spośród 7 badanych przekrojów terytorialnych wystąpiły przypadki projektów komplementarnych, z czego większość miała charakter „uzupełniania” i dotyczyła modernizacji infrastruktury turystycznej oraz rozwoju społeczno - gospodarczego miasta;



3. Dodatkowe efekty komplementarności RPO z PROW i PORYBY

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności Osi Priorytetowych realizowanych w ramach RPO WP oraz komponentu regionalnego POKL i wskazanych działań PROW oraz PO Ryby z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach takich jak wymiar terytorialny i wymiar problemowy – w zakresie dodatkowych efektów komplementarności.

Wywiady telefoniczne z beneficjentami PROW i PO RYBY jak również informacje wynikające ze studiów przypadku pokazują, że **respondenci jako dodatkowe efekty komplementarności najczęściej wskazują ogólne, rzeczywiste efekty wynikające z realizacji projektów. W kilku przypadkach respondenci wskazywali efekty na „wyższym poziomie”, które nie wynikają bezpośrednio ze zrealizowanych inwestycji, lecz faktycznie stanowią ich wartość dodaną.**

W przypadku tego pierwszego typu efektów, analiza wywiadów z beneficjentami oraz studiów przypadku pokazała, po pierwsze, że realizacja projektów komplementarnych, przyczyniła się do rozbudowy infrastruktury społecznej (np. świetlice, place zabaw), turystycznej (np. szlaki turystyczne: rowerowe, piesze) i sportowej (np. centrum sportów wodnych) we wspartych gminach, dzięki czemu wzrosła nie tylko ogólna jakość życia samych mieszkańców poprzez możliwość korzystania z szerokiej oferty rekreacyjnej, ale także zwiększyła się dostępność i atrakcyjność turystyczna.

„Powstały tereny do uprawiania rekreacji, w gminie Czersk nigdy nie było miejsc, gdzie można by wyjść z dzieckiem na spacer, teraz to się zmieniło, powstał też skate park, a więc z wybudowanych terenów mogą korzystać wszyscy mieszkańcy, od najmłodszych po dorosłych. Np. dzięki realizacji jednego z projektów powstały parki na terenie, na którym wcześniej były mokradła, a więc dzięki realizacji projektu zmieniło się przeznaczenie terenu.”

Po drugie, dzięki realizacji projektów polegających na przeprowadzeniu kampanii promocyjnych czy budowie centrów informacyjnych rozpowszechniono informacje oraz wypromowano atrakcje turystyczne znajdujące się w danych miejscowościach, jak również same gminy objęte wsparciem.

„Jako partner realizowaliśmy z gmina Starogard projekt dot. rekonstrukcji grodziska w Owidzu. [...] W ramach projektu tworzyliśmy nowy produkt turystyczny, w efekcie powstał duży obiekt. Natomiast w ramach zrealizowanej z projektu PROW kampanii promocyjnej obiekt ten został bardzo szeroko wypromowany.”

Po trzecie, jak wynika z wywiadów, dzięki projektom, które zakładały budowę lub modernizację obiektów infrastruktury społecznej, zaistniała możliwość organizacji imprez, festynów, zajęć dla dzieci i młodzieży, co dało możliwość integracji lokalnych społeczności.



„W PROW-ie wybudowaliśmy budynek świetlicy, a żeby uzyskać pełną działalność świetlicy wyposażyliśmy ją w ramach projektu RPO w meble, komputery, sprzęt nagłaśniający, sprzęt do zabaw dla dzieci, wyposażyliśmy kuchnię, a także zagospodarowaliśmy teren wokół świetlicy – wybudowaliśmy plac zabaw i boisko sportowe. Dzięki tym dwóm projektom w powiązaniu ze sobą świetlica mogła funkcjonować”

Po czwarte, jak pokazuje analiza wywiadów, głównym efektem wynikającym z realizacji projektów polegających na budowie infrastruktury wodno – ściekowej jest polepszenie standardu życia mieszkańców poprzez skanalizowanie wspartych miejscowości, likwidację zbiorników bezodpływowych oraz podłączenie gospodarstw domowych do dobrej jakości wody.

Jak wspomniano na początku podrozdziału, w kilku przypadkach respondenci wskazywali efekty na „wyższym poziomie”, nie będące bezpośrednimi efektami projektów. Wśród takich efektów wyróżniamy, po pierwsze, ogólną poprawę wizerunku danej miejscowości, dzięki realizacji projektów, które polegały na zagospodarowaniu terenów w infrastrukturę społeczną, publiczną i turystyczną oraz dzięki przeprowadzeniu kampanii promocyjnych wspartych miejscowości.

Drugą taką wartością dodaną jest poprawa środowiska naturalnego dzięki likwidacji zbiorników bezodpływowych, jak również korzyści ekonomiczne dla mieszkańców, które są następstwem realizacji inwestycji polegających na budowie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

Ostatnim zidentyfikowanym przypadkiem „wyższego poziomu” efektów jest poprawa bezpieczeństwa przede wszystkim mieszkańców, ale też i odwiedzających turystów, dzięki budowie sieci dróg, ścieżek i szlaków turystycznych. W jednym z przypadków, w wyniku realizacji projektów w powiązaniu, zmniejszyła się liczba rowerzystów oraz pieszych poruszających się po drodze, co przyczyniło się z kolei do zmniejszenia liczby wypadków, kolizji i innych zdarzeń losowych.

Wyniki wywiadów telefonicznych z beneficjentami oraz analiza grup projektów komplementarnych na potrzeby studiów przypadku pokazały, że niezależnie, jaki typ efektów został wskazany przez respondentów, osiągnięcie ich na tak szeroką skalę nie byłoby możliwe, gdyby nie realizacja projektów w powiązaniu ze sobą. Na uwagę zasługuje fakt, że niektórzy beneficjenci sygnalizowali plany odnośnie przeprowadzenia kolejnych inwestycji, które będą komplementarne z dotychczas już zrealizowanymi.



Kluczowe wnioski:

- Jako dodatkowe efekty beneficjenci głównie rozumieją rzeczywiste, ogólne efekty, jakie wyniknęły z realizacji projektów w powiązaniu ze sobą. Należą do nich przede wszystkim: a) wzrost jakości życia mieszkańców wspartych gmin/miejscowości oraz zwiększenie atrakcyjności turystycznej dzięki powstałej/rozbudowanej infrastrukturze społecznej, sportowej, turystycznej; b) rozpowszechnienie informacji oraz promocja atrakcji turystycznych we wspartych gminach/miejscowościach; c) integracja lokalnych społeczności oraz d) wzrost jakości życia mieszkańców dzięki skanalizowaniu wspartych gmin.
- Nieliczną grupę wskazywaną przez beneficjentów stanowią efekty „na wyższym poziomie”, nie będące bezpośrednimi efektami projektów. Należą do nich: a) poprawa ogólnego wizerunku danej gminy; b) poprawa środowiska naturalnego oraz c) poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- Mimo zaobserwowanych problemów z odróżnieniem efektów projektów od efektów komplementarności, wypowiedzi beneficjentów wskazują na niekwestionowane korzyści wynikające z realizacji projektów komplementarnych.

4. Mechanizmy komplementarności wsparcia RPO z PROW / PORYBY

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru, w ramach RPO WP w zakresie uwzględniania i premiowania komplementarności pomiędzy projektami – w zakresie komplementarności RPO – PROW oraz PO Ryby.

Stroną zapewniającą mechanizmy komplementarności w relacji pomiędzy RPO i PROW/PO RYBY jest tylko RPO. Tak jak już wspomniano na początku podrozdziału IV.1, o ile zapisy programowe PROW ogólnie nadmieniają, że inicjatywy RPO będą w synergiczny sposób z programami współfinansowanymi z EFRROW i EFR wspierały wspólne obszary interwencji skierowane na rozwój obszarów wiejskich i zależnych od rybactwa, o tyle w PO RYBY brak jest jakichkolwiek zapisów definiujących komplementarność z innymi programami. W efekcie, zarówno w PROW jak i PO RYBY na poziomie wdrażania programów nie istnieją kryteria premiujące powiązania z innymi przedsięwzięciami, ani też nie zidentyfikowano innych rzeczywistych narzędzi, które mogłyby wspierać omawiane zjawisko. Taki stan rzeczy potwierdzają wyniki ITI z beneficjentami PROW i PO RYBY, którzy w większości wskazywali, że fakt istnienia projektów powiązanych z realizowaną przez nich operacją wynika z realizacji strategii rozwoju danej gminy, a nie faktu istnienia wymogu związanego ze wskazaniem powiązanych inwestycji. Również przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego deklarowali, że z założenia w PROW i PO RYBY nie jest wspierane zjawisko komplementarności, o czym świadczą poniższe cytaty:



„Wiem, że na przykład oceniając projekty w RPO no jednak szukało się powiązań z jakimiś inwestycjami. Tutaj u nas [PROW] ta ocena była naprawdę niezależna od tego, co do tej pory wnioskodawca w danym zakresie zrobił.”

„PO RYBY to niewiele ma z tym wspólnego, nie jest to istotne dla PO RYBY. Program się wywodzi z zupełnie innych założeń i teraz ewoluuje w stronę właśnie jakiś takich bardziej RPO - owskich działań także problem komplementarności się dopiero pojawi, tak naprawdę, w PO RYBY albo się w ogóle nie pojawi, jeśli nadal będzie tak, jak jest do te pory, że nie może być komplementarności.”

Ciekawy przypadek zapewniania komplementarności w PROW znaleźć można w osi Leader, gdzie Lokalne Grupy Działania przyjmowały lokalne kryteria wyboru operacji, określające priorytety LGD jako instytucji finansującej rozwój lokalny. Wśród tych kryteriów znaleźć można „powiązania/komplementarność operacji z innymi przedsięwzięciami”. Poradnik LGD określa w sposób ogólny, że „w tym kryterium ocenia się operację pod kątem jej związków i relacji z innymi przedsięwzięciami realizowanymi na obszarze objętym LSR, bądź w ramach podejścia Leader bądź w ramach innych programów” (Futymski, Kamiński 2008, s.67). Kryterium to nie wskazuje zatem szczegółowo, w ramach jakich programów finansowane mają być projekty komplementarne, ani też nie jest to kryterium decydujące o wybraniu danego projektu do dofinansowania. Ponadto, jak pokazują wyniki IDI, w kryterium tym bardziej chodziło o wskazanie operacji zgodnych z kierunkiem rozwoju danej LSR, aniżeli operacji realizowanych w ramach danego programu.

„Natomiast lokalne strategie były oczywiście, zakres lokalnych strategii rozwoju był określony kryteriami - już bardzo szczegółowymi kryteriami na poziomie wyboru Lokalnej Grupy Działania do realizacji takowej strategii. No i tam poniekąd komplementarność z innymi działaniami była już w jakiś sposób wskazywana tylko, że to był element punktowany, tak więc jeżeli tych punktów za komplementarność nie uzyskało się zbyt wiele to można było nadrobić innymi punktami. Nie był to czynnik, który decydował o tym, że strategia jest wybrana czy nie jest wybrana do realizacji. Ale rzeczywiście była faktycznie ta komplementarność z innymi, działaniami czy programami to nie, bardziej chodziło o komplementarność w kierunkach rozwoju. Nie wiązało się to z określonymi programami, w ten sposób.”

Niemniej jest to pozytywny przykład dbałości o komplementarność w ramach PROW i można ubolewać, iż ma on zasięg ograniczony jedynie do jednej osi priorytetowej.

Podstawowym narzędziem zapewniania komplementarności „po stronie” RPO, jest odpowiednie kryterium strategiczne. Kryterium to zdefiniowane zostało w sposób ogólny, w poszczególnych działaniach nie określano bowiem, w ramach jakich innych programów mogą być premiowane projekty powiązane. Maksymalna liczba punktów, jaką można było uzyskać za to kryterium w działaniach RPO, w których można spotkać najwięcej projektów komplementarnych z PROW wynosiła 10 punktów dla poddziałania 8.1.2 i działania 9.3 oraz 7 punktów dla działania 8.2.

Skuteczność przedmiotowego kryterium RPO pod względem zapewniania komplementarności z projektami wybranych programów, a przede wszystkim jej ograniczenia, omówiono już



szczegółowo w rozdziale II. Podobne wnioski można sformułować w odniesieniu do komplementarności na linii RPO-PROW / PO RYBY. **Niewielkiego wpływu kryterium na zapewnianie powiązań tych programów dowodzi fakt, że ze 118 zidentyfikowanych przypadków powiązania projektów RPO z PROW „od strony RPO” jedynie 10 (8,5%) było wskazanych we wniosku o dofinansowanie.** W przypadku PO RYBY żadne powiązanie nie było wskazane we wniosku o dofinansowanie. W sumie projekty PROW i PO RYBY stanowią jedynie 1,6% projektów komplementarnych wskazywanych we wnioskach o dofinansowanie RPO, a przy tym 12,2% projektów zidentyfikowanych w trakcie naszej analizy. Pozwala to stwierdzić, że kryterium RPO nie służy zapewnianiu komplementarności w przedmiotowym zakresie.

Kluczowe wnioski:

- Poza lokalnym kryterium wyboru projektów stosowanym przez Lokalne Grupy Działania w osi 4 Leader będącym pewnym wyrazem dbałości o komplementarność, w zasadzie brak jest mechanizmów zapewniania komplementarności ze strony PROW oraz PO RYBY.
- Kryterium strategiczne RPO wykazuje niską skuteczność dla zapewnienia komplementarności pomiędzy PROW/PO RYBY i RPO, o czym świadczy znikomy odsetek (1,6%) projektów komplementarnych PROW i PO RYBY wskazywanych we wniosku o dofinansowanie w ramach RPO.



V. KOMPLEMENTARNOŚĆ RPO WP z POIŚ I POIG

1. Skala zjawiska komplementarności pomiędzy projektami RPO oraz POIŚ i POIG

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Ocena komplementarności zewnętrznej RPO WP z POIŚ i POIG z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach.
- Ocena komplementarności zewnętrznej, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa).

W rozdziale tym zostanie przedstawiona skala, zasięg i zakres zjawiska komplementarności pomiędzy projektami realizowanymi w ramach RPO oraz POIG i POIŚ, także w ujęciu problemowym i terytorialnym. Rozdział kończy ocena mechanizmów zapewnienia komplementarności pomiędzy tymi programami.

Analiza komplementarności RPO z projektami realizowanymi w ramach POIG i POIŚ realizowana jest w analogicznym układzie, jak miało to miejsce w przypadku komplementarności wewnętrznej RPO. Spośród projektów poddanych pogłębionej analizie (n=202) zidentyfikowano 25 projektów, które wykazywały się komplementarnością z POIG (około 12,4%) oraz 27 z POIŚ (około 13,4%) (punkt 4.1. w Załączniku 1). Łącznie wskazano 42 projekty komplementarne z POIG i 38 z POIŚ. Wobec liczby inwestycji zidentyfikowanych w ramach komplementarności wewnętrznej RPO (n=301) liczba projektów komplementarnych z POIG i POIŚ jest niewielka. Jednak należy zaznaczyć, że w ramach POIŚ realizowane są raczej duże projekty i jest ich relatywnie mniej, w związku z czym ich mała liczba w puli projektów komplementarnych nie musi jeszcze świadczyć o tym, że natężenie komplementarności między RPO-POIŚ jest niewielkie. W ramach POIŚ w województwie pomorskim realizowanych było lub jest 240 projektów, skoncentrowanych głównie na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta. Trudno zestawiać tę wielkość z liczbą projektów komplementarnych z RPO zidentyfikowanych w toku niniejszej analizy, ponieważ badanie to dotyczyło tylko wybranej próby. W przypadku POIG liczba projektów realizowanych w województwie wyniosła 1195, z czego część może być komplementarna z Działaniem 1.1. RPO, które nie zostało uwzględnione w analizie.

Należy wskazać, że komplementarność w ramach POIG koncentruje się na wsparciu przedsiębiorstw i szeroko rozumianego otoczenia biznesu, naturalnie zatem komplementarność z RPO koncentruje się na 1 i 2 Osi Priorytetowej. Natomiast dla POIŚ komplementarność z RPO koncentruje się w ramach 3,4,i 5 Osi Priorytetowej, co jest zbieżne z obszarami interwencji POIŚ.

Dla ponad 2/3 inwestycji RPO ze zidentyfikowaną komplementarnością z POIG i POIŚ, liczba projektów komplementarnych wyniosła 1. Zatem dla co trzeciego projektu komplementarnego do POIG i dla co czwartego POIŚ można wskazać co najmniej dwie takie inwestycje (punkt 4.2. w Załączniku 1). W porównaniu z komplementarnością wewnętrzną w tym przypadku mamy do



czynienia z jednej strony z dużo rzadziej występującym zjawiskiem, z drugiej zaś o mniejszym w sensie ilościowym natężeniu. Jednak należy przy porównaniach brać pod uwagę charakter i wielkość projektów POIG i POIŚ, co zostało wskazane powyżej. Oczywiście jest, że liczba projektów realizowanych z RPO jest większa niż liczba projektów z programów krajowych, jakimi są POIG i POIŚ przypadająca na województwo pomorskie. Naturalną konsekwencją jest zatem ogólnie mniejsze ilościowe natężenie komplementarności między RPO i badanymi programami krajowymi. Ze względu na sprofilowanie obszarowe analizowanych programów krajowych różnice w natężeniu komplementarności powinny pojawić się w ujęciu problemowym, które będzie przedmiotem rozważań we dalszej części tego rozdziału.

Biorąc pod uwagę rodzaj komplementarności należy stwierdzić, że dominuje zależność przedmiotowa (około 76,2% POIG oraz około 65,8% dla POIŚ) - (punkt 4.3. w Załączniku 1). W przypadku komplementarności z POIŚ znaczenie ma także przestrzenny charakter powiązania, który występuje w około 39,5% przypadków, a w przypadku POIG podmiotowy, który zaobserwowano dla 19% komplementowanych projektów. W stosunku do komplementarności wewnętrznej RPO większy jest udział komplementarności przedmiotowej, a mniejszy przestrzennej dla obu programów.

Analiza typu zależności wskazuje, że zarówno dla POIŚ, jak i POIG dominuje uzupełnienie jako podstawowa forma, około 68,4% dla POIŚ oraz około 88,1% dla POIG (punkt 4.4. w Załączniku 1). Jedynie w przypadku POIŚ warunkowanie co najmniej średnie ma znaczenie - około 26,3% projektów ze zdefiniowaną komplementarnością w ramach POIŚ charakteryzuje się tym typem zależności. W porównaniu z komplementarnością wewnętrzną RPO, komplementarność z POIŚ charakteryzuje się strukturą z większym udziałem warunkowania silnego i średniego, a mniejszym odsetkiem uzupełniania się, w przypadku POIG jest natomiast odwrotnie.

POIG i POIŚ różnią się jeżeli chodzi o Beneficjentów realizowanych projektów komplementarnych (punkt 4.5. w Załączniku 1). Około 78,6% projektów komplementarnych z POIG realizowanych jest przez tego samego Beneficjenta co projekt bazowy RPO w porównaniu z około 44,7% dla POIŚ. Różnice te wynikają jednak z charakterystyki obu programów. Projekty POIG dotyczą głównie projektów przedsiębiorców, dla których inwestycje komplementarne dotyczą w głównej mierze wcześniejszych działań rozwojowych Beneficjenta. Dla POIŚ natomiast sytuacja jest odmienna, duże projekty infrastrukturalne realizowane są przez ograniczony zbiór podmiotów, a więc w wielu przypadkach przez innego Beneficjenta niż projekt bazowy. Należy to wiązać z faktem, że duże inwestycje infrastrukturalne w ramach POIŚ realizowane są przez podmioty centralne, a projekty infrastrukturalne w regionie w ramach RPO przez JST. Oznacza to automatycznie, że Beneficjenci projektów komplementarnych z POIŚ są inni niż analizowanych projektów bazowych.

Podsumowując, zjawisko komplementarności RPO z POIŚ i POIG zależy w znacznym stopniu od specyficznej charakterystyki POIŚ i POIG w zakresie wielkości projektów, typów podejmowanych inwestycji i rodzajów Beneficjentów. Komplementarność RPO z POIG i POIŚ w ujęciu ilościowym jest niewielka, jednak przyczyn należy upatrywać m. in. w wielkości realizowanych projektów,



szczególnie z POIŚ i rzadszego ich występowania. Analiza typu związku prowadzi do konstatacji o stosunkowo małej sile związku projektów RPO z POIŚ i POIG, polegającego głównie na wzajemnym uzupełnianiu się. Zidentyfikowana komplementarność ma w większości charakter przedmiotowy. Dla komplementarności RPO-POIŚ znaczenie ma także przestrzenne uzupełnianie się projektów.

Kluczowe wnioski:

- Zjawisko komplementarności RPO z POIŚ i POIG zależy w znacznym stopniu od specyficznej charakterystyki POIŚ i POIG w zakresie wielkości projektów, typów podejmowanych inwestycji i rodzajów Beneficjentów.
- Komplementarność RPO z POIG i POIŚ w ujęciu ilościowym jest bardzo niewielka, jednak przyczyn należy upatrywać m. in. w wielkości realizowanych projektów, szczególnie z POIŚ i rzadszego ich występowania.
- Analiza typu związku prowadzi do konstatacji o stosunkowo małej sile związku projektów RPO z POIŚ i POIG, polegającego głównie na wzajemnym uzupełnianiu się.
- Zidentyfikowana komplementarność ma w większości charakter przedmiotowy. Dla komplementarności RPO-POIŚ znaczenie ma także przestrzenne uzupełnianie się projektów.

2. Komplementarność RPO z POIŚ i POIG w przekroju problemowym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności zewnętrznej, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa) – wymiar problemowy.

W tej części omówiona zostanie komplementarność projektów RPO z POIŚ i POIG w przekroju problemowym zaproponowanym w Raporcie Metodologicznym. Poniższa tabela wskazuje na obszary problemowe, w ramach których analizowane będą projekty komplementarne z POIG (innowacje oraz B+R i społeczeństwo informacyjne) oraz POIŚ (transport, środowisko i energetyka). Przypisanie działań RPO jest zbliżone podziału z rozdziału o komplementarności wewnętrznej, co umożliwi porównywalność wyników. Szczegółowe kwestie metodologiczne związane z zakresem RPO przyjętym w ramach każdego obszaru poruszone zostały w rozdziale dotyczącym komplementarności wewnętrznej. Analizie poddano te obszary, w których zidentyfikowano komplementarność RPO-POIG i RPO-POIŚ, zatem ze względu na pojedyncze przypadki projektów komplementarnych z POIŚ w ramach inwestycji lokalnych z Osi 8, obszar transport ograniczono do Działania 3.1. oraz Osi 4, a obszar środowisko i energetyka do Osi 5. Zaproponowane obszary analizy dla POIG i POIŚ mają zatem odzwierciedlenie w liczbie projektów komplementarnych z tych programów (patrz punkt 4.1. w Załączniku 1). W przypadku obszarów związanych z turystyką i kulturą oraz infrastrukturą społeczną (definiowanymi jak wskazano w to rozdziale dotyczącym komplementarności wewnętrznej), komplementarności RPO-POIG i RPO-POIŚ właściwie nie zidentyfikowano (wyjątek stanowią 2 projekty z 6 Osi Priorytetowej (obszar turystyka), dla których zidentyfikowano słabą zależność z jednym projektem POIŚ). Szczegółowe



dane liczbowe na temat zidentyfikowanej w ramach poszczególnych obszarów problemowych znajdują się w Załączniku 1.

Tabela 2 Obszary problemowe do analiz komplementarności POIG i POIŚ wg zakresu RPO

Obszary problemowe	Zakres RPO	Program
innowacje	Działania 1.2 i 1.5	POIG
B+R i społeczeństwo informacyjne	Oś Priorytetowa 2	POIG
transport	Działanie 3.1, Oś Priorytetowa 4	POIŚ
środowisko i energetyka	Oś Priorytetowa 5	POIŚ
turystyka i kultura	Oś Priorytetowa 6	Brak komplementarności POIG/POIŚ
infrastruktura społeczna	Działania 9.1, 9.2.	Brak komplementarności POIG/POIŚ

Źródło: opracowanie własne.

W ramach obszaru **innowacje** pomimo stosunkowo znaczącej liczby projektów komplementarnych z POIG w stosunku do liczby projektów poddanych pogłębionej analizie, siła ich powiązań nie jest duża. Dominuje uzupełnianie się wzajemne inwestycji. Projekty komplementarne z POIG realizowane są prawie w całości przez tych samych Beneficjentów. Dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, projekty wspierają rozwój i wdrażanie innowacji w przedsiębiorstwach. Najczęściej projekty komplementarne POIG dotyczą: wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach (Działanie 8.2.), ekspansji na rynki zagraniczne (Działania 6.1.), przygotowania do pozyskania inwestorów (Działanie 3.3.), wdrożenia innowacyjnych linii technologicznych (Działanie 4.3.), rozszerzenia działalności o nowe innowacyjne produkty (Działanie 4.1.), założenia parków naukowo-technologicznych (Działanie 5.3.), stworzenia portalu branżowego (Działanie 8.1.), wdrożenia wynalazków do działalności organizacji (Działanie 4.6.).

Kolejny obszar komplementarności RPO z POIG dotyczy **B+R oraz społeczeństwa informacyjnego**. Podobnie jak w przypadku obszaru innowacje także i w obszarze B+R oraz społeczeństwa informatycznego pomimo zidentyfikowanej komplementarności w sensie liczby projektów, jej natężenie nie jest duże. Różnica natomiast przejawia się w tym, że dla tego obszaru znacząca część projektów realizowana jest przez innego Beneficjenta. Wynika to także ze specyfiki problemowej tego obszaru, w którym inwestycje mogą być podejmowane przez szerokie grono potencjalnych Beneficjentów, pochodzących z różnych środowisk. Dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, tj. projekty komplementarne z POIG dotyczą także sfery B+R oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Inwestycje komplementarne z POIG dotyczą w szczególności: działalności wyspecjalizowanych jednostek naukowych (Działanie 1.1.), przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu (Działanie 8.3.), zapewnienia szerokopasmowego Internetu dla mieszkańców (Działanie 8.4.), wdrożenia e-usług (Działanie 8.1.).

Komplementarność z POIŚ oceniana jest także w ramach obszaru **transport**. W nieco ponad połowie projektów RPO z tego obszaru komplementarność z POIŚ nie wystąpiła, co i tak jest



stosunkowo dobrym wynikiem na tle innych obszarów tematycznych. Niemal co trzeci projekt komplementarny POIŚ jest silnie powiązany z projektem realizowanym w ramach RPO. W przypadku tego obszaru można ocenić, że natężenie komplementarności jest znaczne, szczególnie pod kątem jakościowym, tj. jeżeli już komplementarność wystąpiła, to jej siła jest stosunkowo znaczna. Niemniej jednak należy pamiętać o niewielkiej liczbie projektów poddanych analizie w ramach tego obszaru. Dominuje komplementarność wewnątrzobszarowa, tj. projekty wzajemnie do siebie komplementarne dotyczą transportu. Z POIŚ finansowane są duże inwestycje o charakterze ponadregionalnym, do których komplementarne są projekty z RPO o zasięgu co najwyżej regionalnym. W obszarze tym inwestycje komplementarne realizowane są w większości przez innego Beneficjenta niż projekt bazowy (10 na 13 projektów, tj. około 76,9%). Projekty komplementarne z POIŚ dotyczą głównie rozwoju kolei i zakupu taboru kolejowego (Działanie 7.1. i 7.3.), a także budowy trasy WZ w Gdańsku (Działanie 6.1.). Przytoczone powyżej przypadki komplementarności dotyczą jedynie projektów poddanych pogłębionej analizie, stanowią próbę wybraną do badania. Mogła zatem zdarzyć się sytuacja, w której nie wszystkie znaczące przypadki tego typu komplementarności zostały w powyższej analizie wzięte pod uwagę. Analiza komplementarności całości projektów w ramach tego obszaru może dodatkowo poprawić obraz komplementarności w tym aspekcie.

Drugi obszar komplementarności RPO z POIŚ dotyczy **środowiska i energetyki**. Komplementarność w tym obszarze dotyczy zaledwie 5 z 23 projektów poddanych pogłębionej analizie. Jedynym zidentyfikowanym typem zależności jest wzajemne uzupełnianie się, a więc najślabszy typ zależności. Typowe projekty komplementarne z RPO dotyczą termomodernizacji budynków (Działanie 9.3.), budowy systemu kanalizacji sanitarnej (Działanie 1.1.) oraz racjonalizacji gospodarki odpadami (Działanie 2.1.). Należy jednak podkreślić, że powyższa analiza dotyczy komplementarności na poziomie projektów, które są w pewien sposób ze sobą powiązane. Nie oznacza to, że projekty z tego obszaru realizowane na terenie województwie nie tworzą spójnej całości, wspólnie przyczyniając się do rozwiązania określonych problemów środowiskowych. W tym kontekście należy uznać je za komplementarne, choć na poziomie projektów, który był przedmiotem analiz w niniejszym badaniu, trudno mówić o ich bezpośrednim powiązaniu. Uzasadnione jest zatem w przypadku tego obszaru wspieranie komplementarności z dużymi inwestycjami o charakterze krajowym na poziomie spójnego planu dla całości województwa niż wymaganie szczegółowego opisu komplementarnych inwestycji na poziomie projektu.

Podsumowując analizę komplementarności RPO-POIG/POIŚ w ujęciu obszarowym należy wskazać na jej niewielki zakres i siłę, szczególnie w ramach POIŚ, gdzie projekty komplementarne dotyczą głównie rozbudowy kolei i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej³⁵. W przypadku obszaru innowacje w ujęciu ilościowym natężenie komplementarności jest największe, jednak polega w przeważającej części na prostym uzupełnianiu się. W zidentyfikowanych projektach komplementarnych POIG i POIŚ dominuje powiązanie w ramach tej samej tematyki.

³⁵ Choć jak zaznaczano powyżej, charakter badania na próbie powoduje, że część pozytywnych przykładów komplementarności z POIŚ mogła nie zostać w niej uwzględniona.



Należy wskazać, że uzasadnione jest wspieranie komplementarności w ramach opisanych wyżej obszarów pomiędzy programem regionalnym a wyspecjalizowanymi programami krajowymi. Szczególnie istotne jest to w świetle efektów synergicznych w ramach obszaru innowacje oraz B+R i społeczeństwo informacyjne, które wymagają szerokiej współpracy wielosektorowej (przedsiębiorcy, instytucje naukowe, JST). Istotne jest także zapewnienie komplementarności między dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi finansowanymi na poziomie krajowym z mniejszymi projektami realizowanymi w regionie. Podstawowa rekomendacja dotycząca wspierania komplementarności z tematycznymi programami krajowymi polega na identyfikacji kluczowych dla regionu projektów z programów krajowych i wspieraniu komplementarności z nimi w ramach programów regionalnych w różnych ujęciach, zarówno na poziomie np. uzgodnionego wcześniej spójnego planu inwestycji infrastrukturalnych, jak i bezpośrednio na poziomie projektów (o ile jest to uzasadnione). Sposób zapewnienia komplementarności powinien zależeć od tematyki i skali projektów komplementarnych.

Kluczowe wnioski:

- Analiza komplementarności RPO-POIG/POIŚ w ujęciu obszarowym wskazuje na jej niewielki zakres i siłę, szczególnie w ramach POIŚ, gdzie ilościowo projekty komplementarne dotyczą głównie rozbudowy kolei i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.
- W przypadku obszaru innowacje w ujęciu ilościowym natężenie komplementarności w ramach POIG jest największe, jednak polega w przeważającej części na prostym uzupełnianiu się.
- W zidentyfikowanych projektach komplementarnych POIG i POIŚ dominuje powiązanie w ramach tej samej tematyki.

3. Komplementarność RPO z POIŚ i POIG w przekroju terytorialnym

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności zewnętrznej, w tym określenie zakresu i typu komplementarności (np. terytorialna, przedmiotowa, podmiotowa) – wymiar terytorialny.

Analizę w ujęciu terytorialnym komplementarności RPO z POIŚ i POIG w obszarach zaprezentowanych w Raporcie Metodologicznym w znacznym stopniu utrudnia niewielka liczba projektów komplementarnych, która umożliwia jedynie wskazanie ogólnych prawidłowości. Szczegółowe dane liczbowe zamieszczone są w Załączniku 1 (punkt 4.7.). Pierwsza konstatacja dotyczy koncentracji realizacji projektów komplementarnych z POIG i POIŚ w miastach, szczególnie na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta, w którym aż około 24,1% projektów dla POIG i 29,6% dla POIŚ poddanych pogłębionej analizie wykazywało się komplementarnością z tymi programami krajowymi. W przypadku POIŚ sytuacja ta jest odzwierciedleniem charakteru i skali realizowanych projektów. Natomiast w przypadku POIG świadczy o koncentracji działań związanych ze wsparciem przedsiębiorstw w realizacji działań o rozwojowym i innowacyjnym charakterze w dużych miastach. Potwierdza to także analiza list projektów. W przypadku



obszarów wiejskich komplementarność RPO z POIG i POIŚ ma marginalne znaczenie i natężenie. Stosunkowo znaczącą liczbę projektów komplementarnych POIG i POIŚ zidentyfikowano na obszarach o wysokim potencjale kapitału społecznego i ludzkiego, co niewątpliwie wiąże się z aktywnością w zakresie aplikowania o środki europejskie. Niepokojący jest fakt bardzo niskiej komplementarności lub jej braku, szczególnie z POIŚ, na obszarach o złej dostępności transportowej i niedostatecznej infrastrukturze. Jednak obszary te to głównie tereny wiejskie, gdzie projekty infrastrukturalne realizowane są w ramach RPO. Na obszarach o wysokim potencjale przyrodniczym właściwie nie zaobserwowano komplementarności z POIG i POIŚ, co zapewne związane jest z faktem, że na tych obszarach nie są realizowane duże inwestycje infrastrukturalne (POIŚ), a motorem rozwoju jest turystyka, a nie inwestycje w innowacje (POIG).

Należy jednak pamiętać o tym, że pogłębionej analizie komplementarności poddano jedynie próbę projektów, zatem możliwa jest sytuacja, że której bardzo pozytywne przypadki komplementarności, szczególnie z POIŚ nie były uwzględnione.

Kluczowe wnioski:

- Analiza komplementarności w ujęciu terytorialnym wskazuje na koncentrację realizacji projektów komplementarnych z POIG i POIŚ w miastach, szczególnie na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta.
- W przypadku obszarów wiejskich komplementarność RPO z POIG i POIŚ ma marginalne znaczenie i natężenie.
- Stosunkowo znaczącą liczbę projektów komplementarnych POIG i POIŚ zidentyfikowano na obszarach o wysokim potencjale kapitału społecznego i ludzkiego.
- Występuje niska komplementarności lub jej brak, szczególnie z POIŚ, na obszarach o złej dostępności transportowej i niedostatecznej infrastrukturze. Na obszarach o wysokim potencjale przyrodniczym właściwie nie zaobserwowano komplementarności z POIG i POIŚ.

4. Dodatkowe efekty komplementarności RPO z POIŚ i POIG

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena komplementarności zewnętrznej RPO WP z POIŚ i POIG z uwzględnieniem efektów realizowanych projektów we wskazanych obszarach – w zakresie dodatkowych efektów komplementarności.

Identyfikacja dodatkowych efektów komplementarności RPO z POIG i POIŚ na podstawie materiału o charakterze jakościowym, a więc rozmów telefonicznych z Beneficjentami, jest utrudniona. Wynika to z faktu, że liczba przeprowadzonych wywiadów telefonicznych z Beneficjentami projektów RPO ze wskazaną komplementarnością z POIŚ i POIG była niewielka ze względu na małą liczbę projektów ze zidentyfikowanym tym typem komplementarności. W tym miejscu można podtrzymać wnioski dotyczące trudności respondentów ze wskazaniem



konkretnych efektów wynikających z komplementarności, pomimo deklaracji, że efekty synergiczne w projektach komplementarnych występują. Najczęściej wskazywaną komplementarnością było uzupełnianie się, a nie warunkowanie, co zgadza się z wnioskami wyciągniętymi z analizy ilościowej projektów. Z tego względu w tej części wskazane zostaną jedynie ciekawe przypadki komplementarności w ramach POIG i POIŚ.

Na wskazanie w ramach pozytywnych przykładów i dobrych praktyk zasługuje projekt nr RPPM.03.01.00-00-005/09-01 *Zakup sześciu spalinowych zespołów trakcyjnych w celu rozwoju i integracji efektywnych i przyjaznych środowisku systemów transportu zbiorowego w Trójmiejskim Obszarze Metropolitalnym*, który wykazuje się komplementarnością z trzema projektami POIŚ dotyczącymi unowocześniania i budowy systemu kolejowego w Trójmieście. Inwestycje uzupełniają się wzajemnie, projekt bazowy dotyczy zakupu taboru, a projekty komplementarne budowy torów kolejowych. Realizacja projektów była wzajemnie koordynowana i szczegółowo planowana. Współpraca przebiegała w planowy sposób głównie dlatego, że Beneficjentami projektów komplementarnych były także spółki zależne od Beneficjenta. Efekt synergii jest zatem związany z precyzyjnym dopasowaniem do potrzeb i odpowiednim rozłożeniem w czasie planowanych inwestycji. Jednak efekt ten nie był wskazany bezpośrednio przez Beneficjenta w rozmowie telefonicznej.

Jako przykład dobrej praktyki POIG należy wskazać zespół projektów związanych z Gdańskim Parkiem Naukowo-Technologicznym, tworzeniem klastra ICT i współpracą z Politechniką Gdańską, co zostało już opisane w części dotyczącej komplementarności wewnętrznej RPO. W tym przypadku efekt synergii związany jest z kompleksowością całości działań podjętych w ramach projektów komplementarnych, które podejmowane są przez kluczowych partnerów, zapewniając w ten sposób współpracę międzysektorową. Na wskazanie zasługują także projekty dotyczące społeczeństwa informacyjnego, które wykazują się stosunkowo dużą komplementarnością z projektami POIG, zarówno poprzez świadczenie różnego typu usług dla ludności w formie elektronicznej typu e-urząd, e-pacjent, e-uczelnia, a także poprzez zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu. W tym przypadku efekt synergii wiąże się z większym wykorzystaniem narzędzi informatycznych, które powstały w ramach projektów bazowych.

Trudno zatem wskazać prawidłowość związaną z dodatkowymi efektami komplementarności RPO z POIŚ i POIG. Skala i rodzaj efektów synergicznych zależy od podejmowanej tematyki i zaangażowanych partnerów.

Kluczowe wnioski:

- W ramach dodatkowych efektów synergicznych można wskazać jedynie dobre praktyki w tym zakresie. Dla POIŚ to projekt RPPM.03.01.00-00-005/09-01 *Zakup sześciu spalinowych zespołów trakcyjnych w celu rozwoju i integracji efektywnych i przyjaznych środowisku systemów transportu zbiorowego w Trójmiejskim Obszarze Metropolitalnym*, który wykazuje się komplementarnością z trzema projektami POIŚ dotyczącymi unowocześniania i budowy systemu kolejowego w Trójmieście.
- W przypadku przykładu dobrej praktyki POIG należy wskazać zespół projektów związanych z *Gdańskim Parkiem Naukowo-Technologicznym, tworzeniem klastra ICT i współpracą z Politechniką Gdańską*.



5. Mechanizmy komplementarności wsparcia RPO z POIŚ i POIG

Rozdział obejmuje następujące zagadnienie badawcze:

- Ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru, w ramach RPO WP w zakresie uwzględniania i premiowania komplementarności pomiędzy projektami – w zakresie komplementarności RPO z POIŚ i POIG.

Podstawowym mechanizmem komplementarności pomiędzy RPO a POIG i POIŚ jest kryterium strategiczne komplementarności w tym pierwszym programie. Uwagi metodyczne i analiza jakościowa z nimi związana przedstawiona jest w rozdziale dotyczącym komplementarności wewnętrznej RPO. W tym miejscu uwaga zostanie skupiona na próbie oceny skuteczności tego kryterium w stosunku do projektów realizowanych z POIG i POIŚ. Niemniej jednak należy ponownie podkreślić, że kryterium strategiczne komplementarności jest sformułowane bardzo ogólnie, jednakowo dla wszystkich Osi Priorytetowych. Ponadto istniała możliwość wpisywania wszystkich inwestycji komplementarnych niezależnie od źródła finansowania, co bardzo rozmywa działanie tego kryterium. Pogłębiona analiza projektów w oparciu o wnioski o dofinansowanie wskazuje, że Beneficjent w pierwszej kolejności wpisywał inwestycje własne, często z własnych źródeł, następnie finansowane z RPO, a dopiero w ostatniej kolejności inwestycje z programów krajowych. Taka treść kryterium nie sprzyja jego skuteczności w odniesieniu do komplementarności z POIŚ/POIG.

W ramach POIG na 42 projekty komplementarne zaledwie 17 zostało wskazanych we wnioskach o dofinansowanie (około 42,8%). Dla POIŚ na 38 inwestycji komplementarnych 14 było wpisanych we wnioski o dofinansowanie (około 36,8%). Dla obu programów jest to wartość znacznie wyższa niż w przypadku komplementarności wewnętrznej RPO, w której odsetek ten wyniósł zaledwie 17,6%. Może to oznaczać, że projekty z POIG i POIŚ są łatwiej identyfikowalne przez Beneficjentów ubiegających się o wsparcie w ramach RPO ze względu na swoją skalę. Ocena skuteczności kryterium odbyła się w oparciu o ekspercką ocenę każdego projektu komplementarnego POIG/POIŚ na 3-stopniowej skali (od 1-najśłabsza zależność do 3-najsilniejsza)³⁶. Średnia zależność projektów komplementarnych POIG wyniosła 1,4 punktu³⁷, czyli plasowała się na poziomie słabego powiązania. Natomiast średnia siła zależności dla projektów komplementarnych POIŚ wynosi zatem 1,8 punktu³⁸, a więc nieco więcej niż w przypadku POIG. Kryterium strategiczne nie wspierało komplementarności z POIG i POIŚ, w większości przypadków co najwyżej skłoniło projektodawców do poszukiwania inwestycji komplementarnych na etapie

³⁶ Projektów bez powiązań komplementarnych POIŚ/POIG, które byłyby wpisane do wniosku o dofinansowanie nie zidentyfikowano.

³⁷ 13 projektów oceniono na 1 punkt, 1 projekt na 2 punkty oraz 3 na 3 punkty.

³⁸ 7 projektów oceniono na 1 punkt, 3 na 2 punkty i 4 na 3 punkty.



pisania wniosku. Tym bardziej zatem kryterium to nie wspierało takich mechanizmów jak: dostosowanie swojego projektu do innych inwestycji, nawiązanie współpracy z innymi Beneficjentami czy generowanie nowych pomysłów. Skuteczność tego narzędzia dla wsparcia komplementarności z POIG i POIŚ była jeszcze mniejsza niż dla komplementarności wewnątrz RPO. Podobnie jak w przypadku RPO wnioski te potwierdza analiza jakościowa przeprowadzona w ramach niniejszego badania. Respondenci w wywiadach nie wskazywali, aby istnienie tego kryterium w jakikolwiek sposób wpłynęło na większe dostosowanie ich projektu do już realizowanych w ramach POIG i POIŚ. Także zwiększenie punktacji w ramach tego kryterium nie zmieniłoby sposobu ich postępowania przy projektowaniu inwestycji.

Pobieżna analiza zapisów POIG i POIŚ nie wskazuje na istnienie systemowych rozwiązań wspierających komplementarność tych programów względem RPO. Niejako na poziomie systemu zakłada się, że to programy regionalne uzupełniają krajowe. Idąc tym tokiem myślenia podstawowe instrumenty zapewnienia komplementarności powinny być zatem stosowane w programach regionalnych³⁹.

Kluczowe wnioski:

- Około 42,8% projektów komplementarnych POIG wskazanych było we wnioskach o dofinansowanie w porównaniu z 36,8% dla POIŚ. Średnia zależność plasowała się na poziomie słabego powiązania.
- Kryterium strategiczne nie wspierało komplementarności z POIG i POIŚ, w większości przypadków co najwyżej skłoniło projektodawców do poszukiwania inwestycji komplementarnych na etapie pisania wniosku.

³⁹Przypomina to nieco relację POKL-RPO, w której to – jak sugeruje niniejsze badanie – oczekuje się raczej, iż to POKL będzie uzupełniał RPO i tym samym narzędzia zapewniania komplementarności lokowane są właśnie w POKL.



VI. PROPOZYCJE MECHANIZMÓW ZAPEWNIANIA KOMPLEMENTARNOŚCI WSPARCIA

1. Przegląd mechanizmów komplementarności stosowanych w kraju i zagranicą

Rozdział odpowiada na dodatkowe pytanie badawcze:

- Jakie dodatkowe mechanizmy zapewniania koordynacji i komplementarności zewnętrznej stosowano w innych programach krajowych i zagranicznych?

Niniejszy rozdział prezentuje wyniki przeglądu źródeł dotyczących narzędzi zapewniania komplementarności w programach krajowych, jak i zagranicznych. Jego wyniki, wraz z oceną skuteczności dotychczasowych narzędzi stosowanych w województwie pomorskim, stanowią podstawę formułowania propozycji rozwiązań na przyszłość – rekomendacji, które zawarto w rozdziale VI.2 i tabeli rekomendacji.

Przegląd objął dwie grupy źródeł. Do pierwszej należały analizy, opracowania oraz artykuły opisujące praktyczne rozwiązania zapewniające komplementarność na różnych poziomach, pokazujące nowe metody jej badania i pomiaru. Do drugiej, dokumenty z poszczególnych programów oraz raporty roczne z ich realizacji. Dokumenty te są istotne, gdyż to w nich zapisywane są szczegółowe zasady co do zapewnienia komplementarności dla poszczególnych form wsparcia.

Przedstawione poniżej wnioski zostały sformułowane na podstawie analizy łącznie 86 programów krajowych, regionalnych oraz EWT realizowanych w ramach polityki spójności i WPR, z 16 krajów członkowskich UE⁴⁰, a także nielicznych analiz i opracowań spoza domeny polityk publicznych UE.

W zdecydowanej większości analizowanych dokumentów, opis kwestii komplementarności jest bardzo podobny. Ogranicza się on do powielania listy innych programów, realizowanych w danym kraju lub na danym obszarze oraz deklaracji, iż IZ oraz Komitety Monitorujące będą dążyły do zapewnienia komplementarności. Zatem można wnioskować, iż zagadnienie to nie jest przedmiotem pogłębionego zainteresowania IZ programów, realizowanych w większości krajów UE. Analiza piśmiennictwa przedmiotu również ujawnia praktycznie brak artykułów na ten temat. Wynikać to może z faktu, iż zapewnienie komplementarności nie jest priorytetem w zarządzaniu programami lub traktuje się ją jako zjawisko oczywiste i naturalne, które zachodzi bez stosowania dodatkowych wyrafinowanych mechanizmów.

Jeżeli komplementarność budzi czyjeś zainteresowanie, to są to badacze i zarządzający programami UE przede wszystkim w krajach Europy Środkowej oraz w Skandynawii (Austria,

⁴⁰ Austria, Belgia, Czechy, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Wielka Brytania, Węgry, Włochy.



Czechy, Finlandia, Niemcy, Polska, Węgry). Przykładowo w Polsce, według danych KJE, od 2008 r. do końca kwietnia 2014 r. zrealizowano trzydzieści badań na temat komplementarności (obejmujących zarówno okres programowania 2004-2006, jak i 2007-2013). Dotyczyły one przede wszystkim komplementarności zewnętrznej i wewnętrznej RPO lub komponentów regionalnych POKL. Również kilka ciekawych doświadczeń w zakresie wspierania mechanizmów komplementarności udało się zidentyfikować na Wyspach Brytyjskich oraz we Włoszech.

Poza zagadnieniem komplementarności w poszczególnych PO, finansowanych w ramach polityki spójności zwraca uwagę fakt, iż pojęcie to jest także przedmiotem analiz w kontekście wsparcia finansowego poszczególnych krajów UE na rzecz innych krajów, przede wszystkim z Afryki. Badanie komplementarności w tej sferze jest na przykład regularnie prowadzone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Helsinkach (por. MFAF 2014). Warto także wspomnieć, iż zagadnienie komplementarności jest obecne w opracowaniach i analizach dotyczących projektów B+R, w których to różnego rodzaju montaż finansowy, powiązanie projektów naukowych i biznesowych jest istotne dla tego, aby w praktyce wdrożyć nowy patent lub wynalazek (przełożenie sukcesu procesu badawczego i patentowego do sfery produkcji, marketingu i sprzedaży na otwartym rynku) (CORDIS 2014, ÖAR, 2008).

Opisane w niniejszym rozdziale dobre praktyki można podzielić na **cztery grupy mechanizmów komplementarności** stosowanych na różnych etapach cyklu życia programu:

- na etapie przygotowania i zarządzania programami,
- na etapie przygotowania projektów przez beneficjentów,
- na etapie naboru i oceny projektów,
- na etapie wdrażania projektów.

Analizując poszczególne mechanizmy rozpatrywaliśmy również czy służyć mogą one zapewnianiu komplementarności wewnętrznej czy zewnętrznej. Należy przy tym zauważyć, że granica między tymi pojęciami nie jest do końca jasna. Komplementarność wewnętrzna odnosi się przede wszystkim do powiązań w ramach jednego programu, a zewnętrzna do powiązań między programami. Z perspektywy mechanizmów jej zapewniania, komplementarność między dwoma programami nad którymi kontrolę posiada ta sama instytucja (np. RPO i komponent regionalny POKL) jest jednak bardziej podobna do komplementarności wewnętrznej, niż zewnętrznej.

Poniżej przedstawiono mechanizmy komplementarności w podziale na zaproponowane grupy.

Mechanizmy komplementarności na etapie przygotowania i zarządzania programami.

Pierwszym mechanizmem tej grupy jest uczestnictwo przedstawicieli IZ poszczególnych programów w tworzeniu innych programów, a następnie zarządzaniu nimi. W trakcie programowania, pracownicy IZ współtworzą grupy robocze, a delegaci z jednych IZ zasiadają w nich jako obserwatorzy lub członkowie tych grup. Po zatwierdzeniu programów, po ich uruchomieniu, przedstawiciele IZ uczestniczą w posiedzeniach KM. Dotyczy to takich sytuacji, kiedy to obszary programów stykają się lub nakładają pod względem przestrzennym. Mechanizm taki występuje na przykład w Programie Współpracy Transgranicznej Irlandia Północna – Irlandia-



Szkocja Zachodnia 2007-2013 oraz na terenie Wielkiej Brytanii: w Programie Operacyjnym East Midlands 2007-2013 a także Programie Operacyjnym Konwergencja Walia Zachodnia i Doliny 2007-2013 (SEUPB 2013, SSCL 2012, WEFO 2013). Zalecenie wprowadzenia takiego mechanizmu występuje także w polskich badaniach ewaluacyjnych (SBRR 2009). Wprowadzenie tego mechanizmu zapewnia przede wszystkim komplementarność zewnętrzną. Członkowie poszczególnych grup roboczych mogą poznać wzajemnie aktualny stan prac nad programami. Później, już w trakcie wdrażania poprzez uczestnictwo w KM poznawać aktualny stan realizacji i uzyskiwane efekty. Przedstawiciele innych programów mogą także zapoznawać się z harmonogramami konkursów, oceniać na ile ich zakres tematyczny lub warunki dostępu dla beneficjentów się pokrywają.

Drugi mechanizm może wzmocnić komplementarność tak zewnętrzną jak wewnętrzną. Już na etapie programowania IZ zwiększają koordynację międzyfunduszową, między innymi poprzez wzmocnienie zasady cross-financingu wewnątrz jednego programu. Chodzi o łączenie w zrównoważony i elastyczny sposób wsparcia z różnych funduszy, działań twardych (infrastrukturalnych) i miękkich w ramach jednego PO (PSDB 2010b, RESOURCE 2010). Ciekawym przykładem jest program LIFE+, w którym można finansować wyłącznie takie projekty, które nie podlegają finansowaniu w danym kraju z innych źródeł UE lub źródeł krajowych, a są ważne z punktu widzenia ochrony środowiska. Dzięki temu udawało się tworzyć kompleksowe przedsięwzięcia, w których poszczególne elementy były finansowane np. z EFRR, EOG i LIFE + (szerzej o tym i liczne przykłady FUNDECO 2012). Co istotne, zasada finansowania LIFE + pozwala uniknąć sytuacji, w której beneficjent ubiega się o ten sam projekt z różnych źródeł finansowania lub go modyfikuje (np. zmniejsza zakres lub budżet) po to, aby otrzymać dofinansowanie z innego programu lub innego źródła dofinansowania. To komplementarności nie sprzyja, a nawet ją osłabia⁴¹. W praktyce cały omawiany mechanizm można wprowadzić poprzez dopuszczenie współfinansowania w ramach jednego projektu, działań (formalnie odrębnych projektów) z kilku źródeł jednocześnie. Zabieg ten polegałby na tym, aby wspierać realizację takich przedsięwzięć, finansowanych ze środków RPO, których inne elementy są już realizowane lub mają gwarantowaną realizację z innych źródeł (np. programów centralnych, MF EOG lub NMF). Takie montaż finansowy można by zapisać już w ramach programu lub uszczegółowienia dla poszczególnych osi priorytetowych lub wesprzeć przez system oceny i wyboru. Z drugiej strony zapisy w programach dotyczące wyboru projektów powinny podkreślać, iż w PO unikać się będzie finansowania projektów, które mogą być w całości wsparte z innych źródeł (np. w ramach programów centralnych), ale za to wspierane będą takie przedsięwzięcia, których już pewne komponenty są realizowane z innych źródeł. W tej części mechanizm jest ściśle powiązany z mechanizmami, dotyczącymi samego procesu wdrażania programu i przygotowania projektów.

Kolejnym, trzecim mechanizmem jest planowanie i przewidywanie w programach projektów skierowanych do konkretnych obszarów i stanowiących realizację programów lokalnych strategii/planów rozwoju. Projekty te mają na celu przede wszystkim rewitalizację konkretnych

⁴¹ Przykładem negatywnym w Polsce takiego dublowania się interwencji było wsparcie projektów instytucji kultury z POiS 2007-2013 i MF EOG i NMF 2009-2014.



obszarów. Takie rozwiązanie stosowane jest w Czechach (Zintegrowany Program Operacyjny 2007-2013 oraz Program Operacyjny Zasoby ludzkie i Zatrudnienie 2007-2013, Program Operacyjny Przedsiębiorczość i Innowacje 2007-2013) oraz na Węgrzech, np. w Programie Rozwoju 33 mikroregionów (AGROTECH 2012, MMR 2013, MPO 2011, MPSV 2013, MRR 2010).

W przypadku Czech, warunkiem korzystania ze środków UE przez władze samorządowe i innych aktorów z miast, jest sporządzenie i wdrażanie Zintegrowanego Planu Rozwoju Obszarów Miejskich. Mają one charakter swoistych mini-programów, skierowanych do konkretnego miasta. Kolejnym krokiem jest przygotowanie projektów z wybranych sektorów, wynikających z tego dokumentu. W samych PO, zarówno regionalnych jak centralnych są zapisy, które ułatwiają pozyskiwanie środków na projekty wynikające z tych Planów lub przewidziano odpowiednie alokacje środków, przeznaczonych wyłącznie na ten cel. Warto przy tym wskazać, iż nie chodzi o standardowe, deklaratywne wskazywanie zgodności swojego projektu z Planem, jak ma to często miejsce. Projekt musi istotnie być pomyślany tak, aby wypełniał jego ustalenia i musi w rzeczywisty sposób go realizować. Jest to warunek konieczny do wdrożenia konkretnego przedsięwzięcia.

Z kolei na Węgrzech, Program Rozwoju 33 mikroregionów to ramowy program, finansowany z PO centralnych jak i czterech RPO. W każdym z nich wydzielono na Program Rozwoju osobną alokację. Istotą wsparcia jest to, iż dofinansowanie jest już wstępnie rezerwowane na koncepcje projektów. Koncepcje te są proponowane przez władze poszczególnych rejonów po konsultacjach społecznych, jako inicjatywy oddolne lokalnych aktorów: instytucji publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. Koncepcje te są przekazywane KM i IZ poszczególnych PO. Te z kolei badają, na ile wspomniane propozycje wypełniają kryteria strategiczne, a przede wszystkim na ile wypełniają założenia i cele zintegrowanej strategii terytorialnej, która została przyjęta jeszcze przed Programem Rozwoju. Jeśli kryteria strategiczne są spełnione, IZ i KM koncepcje przyjmują. Potem beneficjenci dopracowują projekty, a po przygotowaniu całej aplikacji przedsięwzięcia ostatecznie są przyjmowane i wdrażane. Komplementarność projektów, realizowanych we wspomnianych 33 najbiedniejszych mikroregionach jest dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, w jednym mikroregionie ogniskuje się wiązka projektów z różnych programów. Na konkretnym małym terenie następuje koncentracja projektów, finansowanych z poszczególnych funduszy. Po drugie, wszystkie projekty przyczyniają się do realizacji jednej strategii, a w konsekwencji do całościowej poprawy sytuacji w najbiedniejszych mikroregionach. Mechanizm ten był w piśmiennictwie oceniony bardzo dobrze (AGROTECH 2012, MRR 2010). W założeniach ma on służyć komplementarności zewnętrznej, jednak równie dobrze wspieranie realizacji lokalnych strategii mogłoby mieć miejsce w ramach jednego PO. W tym sensie mechanizm ten przypomina nieco proponowane do wdrożenia w perspektywie 2014-2020 narzędzie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, na którego wdrożenie samorząd województwa pomorskiego się nie zdecydował..

Czwarty mechanizm obserwować można w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Umbrii 2007-2013. W trakcie programowania skoncentrowano się na projektach zintegrowanych,



obejmujących wiele sektorów, tworzących celowe „produkty” które, oprócz angażowania lokalnych interesariuszy w oparciu o lokalne i regionalne strategie sektorowe i terytorialne - zawierały instrumenty montażu finansowego oraz włączały beneficjentów z kapitałem prywatnym, tworząc efekt dźwigni finansowej (AGROTECH 2010). Te wszystkie elementy musiały być już przewidziane i zapewnione na etapie pisania programu. Mechanizm ten polega przede wszystkim na wychodzeniu poza rozdział na finansowanie projektów publicznych i pomoc publiczną dla przedsiębiorców. Jego istotą jest tworzenie elastycznych montażu finansowych i aliansów instytucji publicznych i prywatnych na potrzeby jednego dużego projektu. Stanowi tak naprawdę realizację zasad Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w dużej skali. Montaż finansowy i przygotowywanie dużych projektów z częściowym udziałem środków UE oraz prywatnych środków zewnętrznych oznacza wzmacnianie komplementarności przede wszystkim zewnętrznej. Mechanizm ten, aczkolwiek również wskazany jako bardzo dobry (AGROTECH 2012) raczej będzie trudny do wdrożenia, ze względu na wciąż jeszcze niskie doświadczenie we wdrażaniu PPP w Polsce oraz wciąż istniejące bariery legislacyjne związane z łączeniem aktywności sektorów publicznego i prywatnego.

Piąty mechanizm polega na utworzeniu jednego departamentu, w którym skupione są instytucje, zaangażowane w realizację programów finansowanych z EFRR, EFS oraz EWT. Takie rozwiązanie stosowane jest w Województwie Opolskim (PUBLIC PROFITS 2012) i jest w części badań polecane w formie rekomendacji (np. EGO 2011). Rozwiązanie to umożliwia w naszym przekonaniu sprawne zarządzanie dwoma czy kilkoma programami jednofunduszowymi, ale jest zasadne również w kontekście RPO 2014-2020, które choć formalnie będą funkcjonowały jako jeden program operacyjny, to jak powala sądzić obserwacja rzeczywistości programowania, w praktyce wielu województw pozostaną dwoma oddzielnymi bytami EFS i EFRR z dwoma oddzielnymi ośrodkami decyzyjnymi. Powiązania organizacyjne na poziomie zarządzania i wdrażania wydają się niezbędne do wdrożenia wielu innych mechanizmów komplementarności i koordynacji wsparcia.

Mechanizmy komplementarności na etapie przygotowania projektów przez beneficjentów.

Pierwszym proponowanym rozwiązaniem jest wprowadzanie i rozwój narzędzi informatycznych w postaci internetowych forów poszukiwania partnerów. Narzędzie takie jest bardzo dobrze rozwinięte np. w Programie Współpracy Transnarodowej Baltic Sea Region 2007-2013. Polega ono na stworzeniu odpowiedniej aplikacji na stronie internetowej programu, w której potencjalni beneficjenci mogą znaleźć partnerów do swoich projektów albo znaleźć projekty podobne lub przeanalizować na ile projekty realizowane lub zaproponowane do realizacji na tym samym obszarze można wykorzystać do własnych działań. Wyszukiwarka pozwala na identyfikację osi priorytetowej, z którego ma być realizowany przyszły projekt, jego roboczy tytuł. Pełny rekord w bazie obejmuje także krótki opis działań projektowych, jego cele, zasięg geograficzny, propozycje roli poszczególnych partnerów, przewidywany czas realizacji i ewentualnie wstępny budżet przedsięwzięcia. Wyszukiwań można dokonywać według słów-kluczy, nazw konkretnych instytucji, osi priorytetowych, krajów, regionów etc. Ten instrument ma w zasadzie charakter wtórny, niemniej jednak rozwinięcie obecnych wyszukiwarek o



komponenty związane z komplementarnością miałyby zapewne większą użyteczność. Traktujemy ten mechanizm jako wzmacniający przede wszystkim komplementarność wewnętrzną.

Drugim mechanizmem są celowe bazy informatyczne, które są nastawione na gromadzenie informacji na temat komplementarności projektów i które w swej warstwie użytkowej służą swoistemu kojarzeniu ze sobą projektów, tak aby tworzyły one grupy lub pary przedsięwzięć o określonej komplementarności. Przykładem takiego przedsięwzięcia była baza projektów, realizowanych z różnych programów na terenie Polski Wschodniej (www.komplementarnosc.eu). Platforma zawierała podstawowe informacje o projektach, które są realizowane na terenie Polski Wschodniej. Umożliwiała wnioskodawcom jak i beneficjentom wyszukiwanie informacji o projektach potencjalnie komplementarnych, które są realizowane na danym terenie (geograficznie) oraz w podobnym obszarze działalności (tematycznie). Dodatkowym elementem platformy było zamieszczenie wypracowanych definicji i podejść do opisu komplementarności i synergii, macierzy komplementarności pokazującej potencjalne powiązania między różnymi typami projektów (obszarami interwencji), przykłady „ścieżek komplementarności”⁴² wraz z objaśnieniami, które mogą służyć beneficjentom/wnioskodawcom, jako przykłady możliwości powiązań pomiędzy projektami, Zamierzano także stworzyć forum dla beneficjentów, na którym swobodnie mogliby wymieniać swoje poglądy i doświadczenia związane z realizacją projektów oraz bazę dobrych praktyk odnośnie występującej komplementarności i synergii między projektami (EGO 2009, MRR 2010b). Obecnie strona www.komplementarnosc.gov nie działa, a cała jej pierwotna zawartość jest rozproszona⁴³. Przyczyna zaniechania przedsięwzięcia jest jednak raczej zewnętrzna⁴⁴ i koncepcja ta nadal wydaje się warta polecenia instytucjom, która traktują komplementarność jako priorytet.

Trzecim mechanizmem, powiązany z wyżej omówionym było wprowadzenie pojęcia „ścieżek komplementarności” wraz z odpowiednimi metodami opisowymi i ilustracyjnymi. Zostały one stworzone na potrzeby omawianego już tu badania komplementarności w ramach polityk rozwojowych na terenie Polski Wschodniej (EGO 2009). Polegają one na rozrysowywaniu diagramów (drzew), w których początkiem (korzeniem) jest projekt pierwotny, a sieć linii i strzałek prowadzi do innych projektów (komplementarność I rzędu), które mogą być z kolei komplementarne z kolejnymi (komplementarność II rzędu) etc. Dzięki tej metodzie można także zidentyfikować „brakujące ogniwa” – projekty i zamierzenia jeszcze nie realizowane. Ich wdrożenie pozwoliłoby wzmocnić efekty tych projektów, które z owym ogniwem sąsiadują na danej „ścieżce”. Co istotne, narzędzie to może być stosowane nie tylko w odniesieniu do

⁴² O których więcej poniżej.

⁴³ Na stronie www.polskawschodnia.gov.pl znajduje się odrębny zestaw informacji na temat komplementarności, który w znacznej mierze jest po prostu materiałem zaczerpniętym z badania EGO. Odrębna wyszukiwarka projektów została zlikwidowana i na stronie funkcjonuje odwołanie do *mapy dotacji UE*. Teoretycznie na stronie głównej PORPW pozostały te elementy serwisu, które posiadają wartość poznawczą, niemniej jednak jej funkcjonalność nie obejmuje już możliwości interakcji między beneficjentami i zarządzającymi serwisem.

⁴⁴ Można podejrzewać, że całe zamierzenie zostało zaniechane na potrzeby sformatowania wszystkich stron internetowych centralnych programów w jednolitym wzornictwie i ścieżkach dostępu do informacji.



rzeczywistych i konkretnych przedsięwzięć. Jest cennym instrumentem do tworzenia modelowych powiązań komplementarności między przykładowymi, teoretycznymi projektami. „Ścieżki” są także bardzo dobrym narzędziem dydaktycznym, które można zastosować na przykład na szkoleniach dla beneficjentów.

Czwartym mechanizmem są warsztaty z beneficjentami na temat komplementarności. Pomysł ten został zrealizowany po omawianym tu już wcześniej badaniu EGO (2009) (MRR 2010b). Warsztaty zostały zorganizowane w grupach regionalnych, a ich celem było zapoznanie uczestników z problematyką komplementarności oraz jej definicjami i podziałami. Następnie całą grupę dzielono na zespoły, które miały opracować własne pomysły na ścieżki komplementarności. W trakcie pracy miały brać pod uwagę doświadczenia oraz zakres projektów, realizowanych przez poszczególnych członków zespołów. Warsztaty te pozwoliły nie tylko na przećwiczenie tworzenia ścieżek, ale zintegrowały uczestników i ułatwiły kontakt między osobami z różnych instytucji, których projekty okazywały się komplementarne, a które wcześniej się nie znały. Ten mechanizm uważa się za wysoce skuteczny i szczególnie wart polecenia. Wszystkie wspomniane w tej grupie mechanizmy mogą wzmacniać zarówno komplementarność wewnętrzną jak zewnętrzną.

Mechanizmy komplementarności na etapie naboru i oceny projektów.

Pierwszy przedstawiany mechanizm ma charakter organizacyjny. Polega on na tym, iż dla programów, finansowanych odrębnie z EFRR i z EFS powołuje się jedną, tę samą grupę ekspertów oceniających projekty. Takie rozwiązanie zostało zastosowane w Wielkiej Brytanii w programach Highlands and Islands Scotland ERDF 2007-2013 oraz Highlands and Islands Scotland EFS 2007-2013 (SG 2012). Rozwiązanie to ułatwia weryfikację treści zawartych w aplikacjach, pozwala ocenić jakość partnerstw projektowych, a w konsekwencji ułatwia wybór projektów komplementarnych. Grupa ma za zadanie dbałość o to, aby interwencje z EFRR i EFS, szczególnie tam, gdzie mają charakter sektorowy, były jednak jak najbardziej zintegrowane i wzajemnie na siebie wpływały. W obliczu dwufunduszowości kolejnej generacji RPO, w latach 2014-2020 wprowadzenie takiego rozwiązania może być istotne dla zachowania komplementarności wewnętrznej programu. Można sobie wyobrazić również jego wykorzystanie w odniesieniu do programów wdrażających na poziomie regionu WPR.

Drugi mechanizm dotyczy zmiany w technice opisu komplementarności we wnioskach o dofinansowanie. Polega ono na tym, aby w aplikacjach, w opisach komplementarności móc wymieniać także projekty dopiero przewidziane lub przygotowywane do realizacji. Takie rozwiązanie jest na gruncie polskim stosowane w RPO w województwach: dolnośląskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim oraz zachodniopomorskim, a także w POiŚ (BFKK 2011, PSDB 2010a). W badaniach ewaluacyjnych wskazuje się na takie możliwości jak: wyodrębnienie pól we wniosku dla opisu poszczególnych typów komplementarności z innymi projektami (RESOURCE 2012). Rozwiązania te niosą jednak konieczność zmian w metodyce analizy komplementarności w trakcie oceny merytorycznej. W miejsce częstego, mechanicznego punktowania np. liczby wymienionych projektów wskazanych jako komplementarne, musi być zastosowane bardziej



intuicyjne, miękkie a przez to trudniejsze badanie, na ile beneficjent definiuje dobrze komplementarność i na ile rzeczywiście planowane projekty są z pierwotnym powiązane. W odniesieniu do samej oceny postuluje się także wprowadzenie różnych wag punktowych dla poszczególnych rodzajów komplementarności (EGO 2010, PSDB 2011a) Chodzi o to, by bardziej złożone jej formy miały lepsze oceny niż np. wykazywanie prostej komplementarności przestrzennej, pod którą de facto często kryje się kontynuacja. Warto zastanowić się także nad wprowadzeniem badania zadeklarowanej komplementarności lub aby zagadnienie to stanowiło element kontroli projektu. Zastosowanie takich, stosunkowo prostych technik pozwala wzmocnić zarówno komplementarność wewnętrzną jak zewnętrzną.

Mechanizmy komplementarności na etapie wdrażania projektów.

W ramach czwartej grupy mechanizmów można wyodrębnić jak się wydaje tylko jeden, pozostający zresztą w fazie rekomendacji (PSDB 2010b, 2011a). Problem z tą grupą mechanizmów polega na tym, iż w zasadzie trudno mówić o sposobach wzmocnienia komplementarności w fazie wdrażania. Można próbować ją zapewnić na poziomie programowania i przygotowania aplikacji, a potem poszukiwać ewentualnych wspólnych, komplementarnych efektów po zakończeniu przedsięwzięć. Nie zidentyfikowaliśmy mechanizmu, który dopuszczałby znaczące zmiany w realizacji w jednym projekcie, po to by osiągać komplementarność z drugim. Jedyne wspomniany zidentyfikowany mechanizm polega na wprowadzeniu opisu komplementarności realizowanego projektu z innymi przedsięwzięciami w sprawozdaniu końcowym. Dzięki temu zarządzający projektem będzie w pewien sposób zmuszony do autooceny komplementarności efektów swojego projektu (PSDB 2010b, 2011a). Z tym wiąże się także wprowadzenie konsekwentnego egzekwowania komplementarności i zapisów jej dotyczących we wniosku o dofinansowanie.

Podsumowując, przegląd krajowych i europejskich źródeł nie dostarcza wielu innowacyjnych propozycji mechanizmów zapewniania komplementarności. Rozwiązania stosowane w większości programów mieszczą się w tym samym typowym wąskim katalogu, narzędzi stosowanych również obecnie w województwie pomorskim. Zaproponowane powyżej rozwiązania stanowią nieliczne wyjątki, pomysły których wdrożenie warto rozważyć, bowiem potencjalnie mogą one przysłużyć się podniesieniu natężenia komplementarności realizowanych interwencji.



2. Mechanizmy zapewnienia komplementarności w ramach RPO 2014-2020

Rozdział obejmuje następujące zagadnienia badawcze:

- Wskazanie mechanizmów koordynacji wsparcia i zapewnienia komplementarności wewnętrznej w ramach regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020.
- Zaproponowanie mechanizmów zapewnienia koordynacji i komplementarności z innymi źródłami finansowania publicznego na poziomie kraju i UE w tym programy wspólnotowe zarządzane przez Komisję Europejską.
- Wskazanie mechanizmów koordynacji wsparcia i zapewnienia komplementarności zewnętrznej w ramach Polityki Spójności z przygotowywanymi programami krajowymi: PO Infrastruktura i Środowisko, 2014-2020 (POIS 2014-2020); PO Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014-2020 (POWER 2014-2020); PO Inteligentny Rozwój 2014-2020 (PO IR 2014-2020) oraz w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa z przygotowywanymi programami krajowymi: Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2014-2020 (PROW 2014-2020) i PO Rybactwo i Morze 2014-2020 (PO Ryby 2014-2020).

Propozycje sformułowane w ramach niniejszego rozdziału stanowią efekt zderzenia informacji z dwóch źródeł. Z jednej strony, spostrzeżeń odnośnie funkcjonowania narzędzi komplementarności w badanych programach operacyjnych i wynikających z nich wniosków na temat tego jakie rozwiązania okazały się skuteczne, jakie nie i dlaczego. Z drugiej strony, przeglądu interesujących instrumentów zapewniania komplementarności stosowanych w krajowych i zagranicznych programach publicznych.

Podstawowa konkluzja wynikająca z oceny obecnych programów jest taka, że narzędzia opierające się na kryteriach wyboru nie działają, nie są zdolne do zapewnienia odpowiedniego poziomu komplementarności projektów, gdyż nie uruchamiają odpowiednich mechanizmów po stronie beneficjentów. Kluczowym wnioskiem wynikającym z przeglądu rozwiązań stosowanych w kraju i zagranicą jest to, że większość obiecujących propozycji, to różne formy podejścia zintegrowanego.

Komplementarność nie jest celem samym w sobie, ale jednym z warunków, którego spełnienia się wymaga mając nadzieję, że doprowadzi to do bardziej racjonalnego planowania i realizacji interwencji. Sprawi że projekty spełniające warunek komplementarności wpiszą się w szerszą logikę interwencji, stworzą przemyślany portfel. Zapewni, że problemy będą rozwiązywane w sposób kompleksowy, tzn. przez rozwiązanie problemu będzie się rozumiało zadziałanie na wszystkie jego kluczowe przyczyny – co daje szansę sukcesu, a nie tylko wybrane – co jest gwarancją porażki. W związku z tym, jeżeli komplementarność będzie priorytetem IZ RPO WP w nadchodzących latach, zaleca się stosowanie we wszystkich obszarach, w których będzie to możliwe podejścia zintegrowanego, czy też kompleksowego.

Podejście zintegrowane proponujemy rozumieć szeroko, nie tylko jako formalnie spisane programy, porozumienia (np. planowane do realizacji w rozpoczynającej się perspektywie finansowej ZIT, ZPT), czy np. kompleksowe projekty (jak te realizowane obecnie w działaniu 3.2.1



RPO), ale dodatkowo jako wszelkie pozostałe działania i rozwiązania, które skłonią beneficjentów do umieszczania swoich projektów w ramach szerszej logiki interwencji.

Przedstawiając propozycje rozwiązań na przyszłość braliśmy pod uwagę następujące założenia i uwarunkowania:

- Zasadnym wydaje się by zintegrowane / kompleksowe podejście, komplementarność stymulować, czy wręcz wymuszać na każdym poziomie – od lokalnego do europejskiego, przy czym w kontekście RPO i działań podejmowanych w jego ramach poziom regionalny (celów regionu) jest ostatnim stanowiącym przedmiot zainteresowania. Można zatem przyjąć, że w ramach wdrażania RPO zapewnianie komplementarności powinno odbywać się na dwóch podstawowych poziomach (Na każdym z nich wykorzystane mogą być inne narzędzia):
 - regionalnym – przejawiającym się w zapewnianiu spójności realizowanych przez beneficjentów projektów z celami rozwojowymi województwa i urzeczywistniającymi je kluczowymi projektami o znaczeniu regionalnym,
 - lokalnym (w tym indywidualnym) – rozumianym jako spójność, logika interwencji podejmowanej na poziomie lokalnym, czy też pojedynczego beneficjenta, niemająca bezpośredniego związku z realizacją celów regionu, ale wpływająca na nią pośrednio poprzez podnoszenie skuteczności i efektywności finansowanych działań.
- Analiza komplementarności projektów w ujęciu problemowym wskazała pewne specyficzne cechy, wyzwania występujące w poszczególnych obszarach, które powinny być brane pod uwagę przy wdrażaniu narzędzi stymulujących zintegrowane podejście, kompleksowość wsparcia w tych obszarach (rozdziały II.5, III.5):

Wymiar komplementarności EFRR – EFRR (właściwe również dla EFRR – programy WPR)

- w obszarze innowacyjności, głównie projektów dla przedsiębiorców, ważniejsza od bezpośredniego powiązania konkretnych projektów jest ocena planu rozwojowego firmy i tego co już w przedsiębiorstwie wdrożono (a więc ewentualnie komplementarność na poziomie indywidualnym). Ewentualne premiowanie komplementarności na wyższym poziomie może dotyczyć kwestii wykorzystania innowacyjnych narzędzi, które powstały ramach innych projektów innowacyjnych (krajowych czy regionalnych).
- w obszarze transportu należy rozróżnić małe lokalne inwestycje i duże projekty. Dla lokalnych inwestycji należy szczególnie wymagać wykazania komplementarności na poziomie projektu, tj. wskazania faktycznych celów realizowanych (zakładanych) przez projekt, często innych niż transportowe (np. uzbrojenie terenu pod inwestycje, poprawa komfortu mieszkańców, czy np. przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkańców) i następnie spójności z projektami realizowanymi również na rzecz tych celów. Takie podejście nie powinno oczywiście wykluczać spójności danej inwestycji z regionalną siecią transportową. Analiza dużych projektów transportowych RPO pokazuje, że raczej na poziomie projektów nie ma potrzeby wykazywania komplementarności. Te projekty powinny być realizowane zgodnie z przyjętą koncepcją sieci transportowej uwzględniającą m.in. pilność poszczególnych inwestycji i ocena projektów powinna się sprowadzać do oceny spójności z tą koncepcją.



- w obszarze środowiska również należy rozróżnić projekty duże (ponadlokalne) i lokalne. Projekty lokalne powinny wpisywać się zarówno w lokalny plan rozwoju, lokalne potrzeby i działania (analogicznie do małych inwestycji drogowych), ale równocześnie wykazywać się komplementarnością z dużymi projektami środowiskowymi (także planowanymi). Duże inwestycje środowiskowe powinny wynikać z całościowych koncepcji / planów działania i bardziej uzasadnione jest ocenianie spójności z tymi koncepcjami niż ocenianie powiązań par projektów.
- w obszarze turystyki sporo przypadków komplementarności ma charakter „naturalny”, tzn. podmioty realizujące projekty samodzielnie dążą do zwiększania kompleksowości oferty. Nie oznacza to jednak, że nie warto tego podejścia wspierać, w szczególności zwracając uwagę na koncepcję produktów turystycznych danego regionu.
- w obszarze infrastruktury społecznej uwagę zwracać należy na osadzenie projektu w lokalnych problemach i potrzebach. Konieczne jest wymuszanie konkretnych zapisów / pomysłów, diagnozy i nie dopuszczanie ogólnych stwierdzeń o „przyczynianiu się do rozwoju”.

Wymiar komplementarności EFRR – EFS

- najwięcej pozytywnych przykładów komplementarności znaleźć można w obszarze przedsiębiorczości. W większości przypadków wydaje się, że są to powiązania, które występują samoczynnie, są efektem przemyślanej koncepcji rozwoju parków naukowo technologicznych, inkubatorów, klastrów. Nie oznacza to, że nie należy tych powiązań wspierać i premiować faktycznie spójnych koncepcji działania IOB. Warto również zapewnić by przedsiębiorstwa realizujące inwestycje z EFRR otrzymywały z EFS wsparcie szkoleniowe faktycznie dopasowane do swoich potrzeb (miały większy wpływ na zakres szkoleń niż beneficjenci EFS realizujący szkolenia).
- w obszarze rewitalizacji / wykluczenia społecznego tkwi być może największy potencjał komplementarności na linii EFS-EFRR. Wyzwaniem kolejnej perspektywy powinno być zapewnienie rzeczywistej koordynacji i współpracy podmiotów realizujących działania miękkie i twarde.
- powiązania w obszarze edukacji mają stosunkowo prosty charakter. Te z nich, które są uzasadnione i prowadzą do pozytywnych efektów prawdopodobnie w większości wystąpiłyby samoczynnie. Specjalne wspieranie tego typu powiązań nie jest uzasadnione.
- Podstawowym narzędziem stymulowania zintegrowanego podejścia w perspektywie 2014-2020 w RPO województwa pomorskiego będą zintegrowane porozumienia terytorialne i zintegrowane inwestycje terytorialne⁴⁵. Zatem propozycje formułowane w ramach niniejszego badania powinny uzupełniać te już przyjęte i wdrażane rozwiązania.
- Kolejnym regionalnym rozwiązaniem, które powinno być uwzględniane są Regionalne Programy Strategiczne, operacjonalizujące założenia SRWP i stanowiące jej podstawowe

⁴⁵ Ogólne założenia realizacji ZPT/ZIT znaleźć można w sekcji 4.2 dokumentu RPO (ZWP 2014) i Wytocznych w sprawie ZPT (ZWP 2013).



narzędzia realizacji. W ramach sześciu RPS zidentyfikowano m.in. katalogi przedsięwzięć strategicznych, które mogą stanowić punkt odniesienia przy rozpatrywaniu komplementarności na poziomie regionu.

- IZ RPO, czy też szerzej samorząd województwa ma ograniczone możliwości wpływania na zachowania wnioskodawców / beneficjentów w tym na ich decyzje o realizowanych projektach i ich powiązaniu. Możliwości IZ w zasadzie ograniczają się do komplementarności wewnętrznej projektów realizowanych w ramach RPO i powiązania składanych do RPO projektów z wcześniej wybranymi projektami finansowanymi z innych źródeł. SWP brakuje narzędzi bezpośredniego wpływu na decyzje wnioskodawców odnośnie do projektów o wsparcie których starają się w innych programach i tym bardziej wpływu na decyzje instytucji odpowiadających za te programy. Działania SWP, IZ RPO mogą zatem ograniczać się jedynie do zawierania swoistych umów z podmiotami starającymi się o wsparcie z RPO, które otrzymanie dofinansowania z RPO będą uzależniały od realizacji odpowiednich projektów z innych źródeł finansowania. Dlatego też prawie wszystkie proponowane rekomendacje służą zapewnieniu komplementarności wewnętrznej (poza rekomendacją 13), natomiast część dodatkowo stanowi narzędzia pośredniego stymulowania komplementarności zewnętrznej z innymi źródłami, w tym programami Polityki Spójności i WPR (2,3,5,7,8,12,13,16). Rekomendacja 14 to propozycja specyficzna dla relacji RPO – programy WPR.



TABELA REKOMENDACJI

Lp.	Wniosek (rozdział)	Rekomendacja	Waga rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin realizacji
1	<p>Stosowane w naborach konkursowych kryteria strategiczne / preferencje, są tylko jedną z wielu zmiennych wpływających na ostateczny rezultat – pulę dofinansowanych projektów – i tym samym nie zapewniają kompletności czy kompleksowości podejścia (II.5, III.5, IV.4, V.5).</p> <p>Kluczowym wnioskiem wynikającym z przeglądu rozwiązań stosowanych w kraju i zagranicą jest to, że większość obiecujących propozycji, to różne formy podejścia zintegrowanego (VI.1)</p>	Do niezbędnego minimum należy ograniczyć tradycyjne nabory konkursowe, w których dokonuje się oceny i wyboru pojedynczych projektów.	wysoka	IZ RPO	Mając świadomość, że całkowite wykluczenie naborów konkursowych będzie trudne, m.in. ze względu na regulacje unijne i krajowe, uznajemy, że pożądanym działaniem na rzecz ograniczenia tradycyjnych naborów będą nie tylko inne tryby identyfikacji i naboru projektów (np. wdrażane w województwie ZIT i ZPT) ale wszelkie inne działania nawet pośrednio wpływające na to, że nie będzie dokonywany wybór pojedynczych projektów w oderwaniu od szerszego kontekstu interwencji (głównie publicznej). Szereg takich działań proponowany jest w kolejnych rekomendacjach.	przez cały okres wdrażania RPO
2	<p>Stosowane w obecnej perspektywie kryteria kompletności nie okazały się skuteczne w zapewnianiu kompletności czy kompleksowości podejścia (II.5, III.5, IV.4, V.5).</p>	Wpisywanie projektów w szerszą logikę działań publicznych	wysoka	IZ RPO	<p>W ramach wszystkich form udzielania dofinansowania od wnioskodawcy powinno się wymagać przedstawiania projektu w kontekście szerszej logiki działań, podejmowanych przez tego beneficjenta, ale też innych w ramach danego obszaru, zarówno w sensie terytorialnym jak i problemowym. Zasadność i skuteczność tego podejścia sprawdzi się przede wszystkim przy niekonkursowych trybach naboru, ale jego elementy warto stosować również w naborach konkursowych.</p> <p>W praktyce naborów konkursowych może się to odbywać m.in. poprzez</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie



				<p>odpowiednie skonstruowanie wniosku o dofinansowanie tak, by jego obowiązkowym elementem był schemat pokazujący zależności pomiędzy (z)realizowanymi już projektami i koncepcjami projektów koniecznych do realizacji by osiągnąć zamierzony cel(e). Oczywiście opis zależności pomiędzy projektami powinien być przedstawiony w kontekście zdiagnozowanego problemu(ów) i wszystkich jego kluczowych przyczyn. Takie podejście jest bliskie koncepcji „ścieżek komplementarności” zaproponowanej na potrzeby polityk rozwojowych na terenie Polski Wschodniej (EGO 2009) i przedstawionej w poprzednim podrozdziale. Jeżeli elementem schematu komplementarności będą projekty dopiero planowane do realizacji i przypisane do innych podmiotów niż składający wniosek, elementem wniosku powinno(y) być oświadczenie(a) owych podmiotów o zamiarze realizacji danego projektu, źródłach finansowania, perspektywie czasowej.</p> <p>Odejście od schematycznego i często bezrefleksyjnego opisywania realizowanych projektów można osiągnąć zmieniając nieco optykę i wymagając postępowania się kategoriami produktów / rezultatów. Wnioskodawca zamiast wskazywania jedynie projektów, mógłby zostać zobowiązany do wskazania jakie produkty i rezultaty oprócz tych zapewnianych danym projektem są dodatkowo potrzebne, żeby osiągnąć wskazany w nim cel. Produkty te można podzielić na już dostępne (np. w efekcie zrealizowanych projektów) i takie, które trzeba dopiero uzupełnić, dostarczyć (to podstawa dla propozycji nowych projektów).</p> <p>Sposób weryfikacji i oceny tak opisywanej komplementarności będzie musiał się różnić od obecnego podejścia, tzn. zamiast oceniać stopień / siłę powiązania projektów należałoby oceniać spodziewane korzyści wynikające z realizacji projektów w powiązaniu. Szacunek tych korzyści (możliwie skwantyfikowany, ale trzeba dopuścić możliwość, że będą to również elementy opisowe) powinien stanowić element ścieżki komplementarności. Szacowanie korzyści sprowadzi się w praktyce do porównania wariantu realizacji projektu w powiązaniu z wariantem ‘zerowym’ – realizacją projektu w oderwaniu od pozostałych. Usystematyzowaniu procesu szacowania korzyści służyć może stworzenie przez IZ przykładowych szacunków dla modelowych przykładów komplementarności (R12).</p> <p>Wpisywanie projektu w logikę interwencji jest postulatem właściwym również przy niekonkursowych trybach wyboru projektów. „Ścieżka</p>	na etapie wdrażania
--	--	--	--	---	---------------------



					<p>komplementarności” może być np. podstawą identyfikacji i negocjacji katalogu projektów w ramach ZIT/ZPT, czy innych typów uzgodnień np. w ramach podejścia terytorialnego.</p> <p>Skuteczne wprowadzenie idei wpisywania projektów w szersza logikę interwencji, tzn. tak żeby stało się ono użytecznym ćwiczeniem podnoszącym stopień faktycznego powiązania realizowanych projektów, będzie wymagało działań szkoleniowych podnoszących świadomość i umiejętności planowania wnioskodawców.</p> <p>Samodzielnie wniosek o dofinansowanie, czy stanowiąca jego element ścieżka komplementarności nie ma mocy skłonienia wnioskodawców do myślenia w kategoriach szerszej logiki interwencji. Dlatego rekomendacja ta ma szansę na doprowadzenie do pozytywnych skutków jedynie w powiązaniu z szeregiem poniższych rekomendacji, dotyczących m.in.: wykorzystania ścieżki komplementarności podczas oceny wniosku, negocjacji na etapie przygotowania projektów, dofinansowania przedsięwzięć kompleksowych.</p>	
3	Specyficznym regionalnym rozwiązaniem, które powinno być uwzględniane przy projektowaniu narzędzi komplementarności są Regionalne Programy Strategiczne i wynikające z nich strategiczne przedsięwzięcia. (VI.2)	Wykorzystanie przedsięwzięć strategicznych jako osi komplementarności na poziomie regionalnym.	wysoka	IZ RPO	<p>We wszystkich obszarach tematycznych, w których realizowane (planowane do realizacji) są istotne przedsięwzięcia o zasięgu / znaczeniu regionalnym i spójne z celami SRWP, powinny one stanowić oś wokół której buduje się logikę interwencji złożoną z kolejnych projektów. Kluczowe regionalne projekty powinny być więc punktem odniesienia przy identyfikowaniu i ocenie komplementarności na poziomie regionalnym.</p> <p>W praktyce oznacza to, że projekt(y) regionalne powinny stanowić punkt centralny przygotowywanej ścieżki komplementarności (patrz R2⁴⁶). Podstawową grupą projektów, które powinny być uwzględniane jako punkty centralne schematów komplementarności są oczywiście projekty strategiczne wymienione w RPS. Dodatkowo warto jednak rozważyć uzupełnienie tego katalogu o kluczowe przedsięwzięcia już zrealizowane, przynajmniej w perspektywie 2007-2013, bowiem uzupełnianie ich efektów może być równie zasadne co projektów wskazanych w RPS. Lista mogłaby być uzupełniana na bieżąco o inne istotne przedsięwzięcia o których podjęciu zapadałyby decyzje w trakcie realizacji perspektywy 2014-2020. Zadanie tworzenia takiej listy a w zasadzie mapy celów-projektów-efektów, które już są osiągnięte, bądź planowane do uzyskania</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania

⁴⁶ Rekomendacja 2



					na poziomie regionu w poszczególnych obszarach tematycznych, można powierzyć kierownikom odpowiednich RPS. Lista taka powinna być ogólnie dostępna na www RPO i SRWP jak i dołączana do dokumentacji w czasie naborów.	
4	<p>Stosowane w obecnej perspektywie kryteria komplementarności nie okazały się skuteczne w zapewnianiu komplementarności czy kompleksowości podejścia (II.5, III.5, IV.4, V.5).</p> <p>Kluczowym wnioskiem wynikającym z przeglądu rozwiązań stosowanych w kraju i zagranicą jest to, że większość obiecujących propozycji, to różne formy podejścia zintegrowanego (VI.1)</p>	Dofinansowanie przedsięwzięć kompleksowych	wysoka	IZ RPO	<p>W obszarach, w których jest to możliwe i zasadne, szersza koncepcja działania sformułowana w postaci ścieżki komplementarności (patrz R2) powinna stanowić podstawę przedsięwzięcia kompleksowego, w ramach którego wszystkie, bądź przynajmniej część zadań otrzymywałyby gwarancje finansowania w ramach RPO (oczywiście po spełnieniu wymogów formalnych), bądź inne wsparcie samorządu województwa w staraniach o inne źródła finansowania, np. lobbowania na rzecz umieszczenia na listach indykatywnych programów krajowych, uwzględnienia w kontrakcie terytorialnym. Z drugiej strony takie przedsięwzięcie powinno być traktowane jako zobowiązanie ze strony beneficjenta (zwykle partnerstwa podmiotów) do podjęcia realizacji, pod rygorem odebrania całości, bądź znacznego zredukowania wsparcia.</p> <p>Kompleksowe przedsięwzięcia mogą przyjąć formę podobną do realizowanych w RPO 2007-2013 kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Działanie 3.2.1. RPO), tzn. zbioru powiązanych zadań stanowiących formalnie jeden projekt dofinansowywany w ramach jednego działania / priorytetu RPO.</p> <p>Drugą możliwą opcją jest powiązanie decyzji o wyborze kilku projektów z różnych osi priorytetowych. Wnioskodawca (w praktyce prawdopodobnie najczęściej partnerstwo) otrzymywałby gwarancję dofinansowania pakietu projektów z różnych działań pod warunkiem spełnienia wymogów formalnych i merytorycznych. Równocześnie IZ uzależniałaby dofinansowanie każdego z projektów od gotowości do realizacji całego pakietu przez wnioskodawcę (mogłoby to przyjąć formę podpisania umów w tym samym czasie, poprzedzenia ich umową ramową, bądź zawarcia w każdej z umów zastrzeżenia o odmowie finansowania w przypadku niezrealizowania pozostałych projektów). Problem z koordynacją naborów w czasie można rozwiązać organizując w poszczególnych priorytetach RPO na część alokacji nabory otwarte, umożliwiające złożenie uzgodnionych wniosków w dogodnym terminie pozwalającym na skoordynowaną realizację całego pakietu.</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania



					Wskazane rozwiązania są możliwe do zastosowania w przypadku wiązek projektów identyfikowanych i uzgadnianych w ramach ZPT, bądź innych form naboru zakładających element negocjacji. W tym sensie rekomendacja ta wiąże się z R5.	
5	Stosowane w obecnej perspektywie nabory konkursowe w ramach których wykorzystuje się kryteria komplementarności nie okazały się skuteczne w zapewnianiu komplementarności czy kompleksowości podejścia (II.5, III.5, IV.4, V.5).	Wykorzystanie negocjacji na etapie przygotowania i oceny projektów	wysoka	IZ RPO	<p>Model wyboru projektów w ramach którego wnioskodawca składa wnioski a IZ może go jedynie zaakceptować (ocenić wysoko) bądź odrzucić (ocenić nisko), jest mało elastyczny i zwiększa ryzyko realizacji projektów niezgodnych z intencjami IZ (w tym niekomplementarnych).</p> <p>Mając świadomość, że negocjacje są elementem prac nad ZIT/ZPT za istotę tej rekomendacji uznajemy rozszerzenie idei negocjacji na pozostałe projekty / nabory projektów, w których będzie to wykonalne.</p> <p>Na etapie negocjacji koncepcja projektu i ścieżki komplementarności na której się mieści powinna być doprecyzowywana / uzupełniana / modyfikowana pod kątem celów województwa (powiązania z regionalnymi projektami strategicznymi) czy modelowych przejawów komplementarności, których oczekuje IZ (R12).</p> <p>Negocjacje powinny służyć również wypracowaniu partnerstwa na rzecz realizacji kompleksowej interwencji. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, JST (które wydają się naturalnymi liderami wielu projektów kompleksowych) mają tendencję do deprecjonowania i marginalizowania roli innych podmiotów i innego typu działań, niż te prowadzone przez JST, w procesie rozwoju lokalnego. Zadaniem IZ mogłoby więc być umożliwienie identyfikacji potrzebnych partnerów (zwiększających faktyczną kompleksowość, celowość i dopasowanie projektu do potrzeb) i włączenie ich w projekt.</p> <p>Negocjacje powinny mieć miejsce na stosunkowo wczesnym etapie opracowywania koncepcji przedsięwzięcia kompleksowego, tak by możliwa była jeszcze głęboka ingerencja w jego zakres, powiązania. Można je sobie wyobrazić jako rodzaj preselekcji, w czasie której ma miejsce dyskusja nad wstępną koncepcją, przedstawienie oczekiwań IZ odnośnie katalogu realizowanych zadań, ich wzajemnych powiązań, reprezentowanych partnerów.</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania



6	<p>Stosowane w obecnej perspektywie kryteria komplementarności nie okazały się skuteczne w zapewnianiu komplementarności czy kompleksowości podejścia (II.5, III.5, IV.4, V.5).</p> <p>Kluczowym wnioskiem wynikającym z przeglądu rozwiązań stosowanych w kraju i zagranicą jest to, że większość obiecujących propozycji, to różne formy podejścia zintegrowanego (VI.1)</p>	<p>Wykorzystanie opinii podmiotów w otoczeniu jako elementu przygotowania i oceny projektu.</p>	wysoka	IZ RPO	<p>Obowiązkowym elementem przygotowania projektu powinno być zasięgnięcie i uwzględnienie opinii lokalnych aktorów, interesariuszy, m.in. przez pryzmat zgodności, uzupełniania, powiązań z realizowanymi przez nich działaniami.</p> <p>Wniosek o dofinansowanie mógłby zawierać obowiązkowe pola poświęcone przedstawieniu wyników tych „konsultacji” i sposobu ich uwzględnienia w koncepcji przedsięwzięcia. To samo w sobie najprawdopodobniej prowadziłooby w dużej mierze do tworzenia mało wartościowych opisów potwierdzających słuszność pierwotnie przyjętej koncepcji.</p> <p>W związku z tym proponujemy aby wymóg wynikający z kształtu wniosku o dofinansowanie uzupełnić o element konsultacji na etapie oceny wniosków o dofinansowanie przez IZ. Złożone w naborze wnioski powinny być prezentowane do informacji opinii publicznej (w skróconej wersji, wskazującej jedynie problemy-cele-działania-spodziewane efekty, jak i ścieżkę komplementarności). Określone podmioty miałyby możliwość odniesienia się do prezentowanych koncepcji projektów wskazując np. czy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizują / planują realizować projekty w określonym obszarze, • Opiniowany projekt jest z nimi zgodny (uzupełnia, warunkuje), • Opiniowany projekt powinien zostać dofinansowany w prezentowanym kształcie, czy też zmodyfikowany i w jaki sposób (przez pryzmat innych podejmowanych na danym obszarze działań. Propozycje zmian dotyczyłyby: przedmiotu, terminów realizacji, układu podmiotów realizujących, możliwości koordynacji z innymi przedsięwzięciami). <p>Ze względów praktycznych katalog biorących udział w takich konsultacjach musiałby zostać ograniczony. Proponujemy udział instytucji prowadzących działalność w danym obszarze problemowym i terytorialnym (z uwzględnieniem terenów sąsiadujących). Punktem wyjścia do opracowania katalogu uprawnionych może być katalog wnioskodawców danego działania RPO. W praktyce można sobie wyobrazić, że wzajemną ‘recenzją’ swoich koncepcji projektów mogłyby być zainteresowanie gminy/powiaty-NGO, gminy/powiaty-przedsiębiorcy działające na tym samym terenie. Generalną zasadą przy dopuszczaniu podmiotów do konsultacji powinno być unikanie podejrzenia konfliktu interesów, tzn. sytuacji w której swoje projekty opiniują konkurujące podmioty.</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania
---	--	---	--------	--------	--	---



					Realizacja takiego zalecenia będzie wymagać czasu i prawdopodobnie wprowadzenia dodatkowego etapu oceny / preselekcji projektu, o którym była już mowa w (R5). Wyniki konsultacji mogłyby stanowić wkład w negocjacje, o których mowa w R5.	
7	<p>Wadą stosowanych w obecnej perspektywie strategicznych kryteriów komplementarności POKL był ich zbyt mały wpływ na ostateczny wynik oceny (III.5).</p> <p>Kryterium komplementarności RPO można natomiast zarzucić zbyt ogólną treść która nie ukierunkowywała beneficjentów zgodnie z intencjami IZ (II.5, IV.4, V.5).</p>	Wymuszanie komplementarności z wykorzystaniem precyzyjnie sformułowanych kryteriów dostępu.	wysoka	IZ RPO	<p>W naborach realizowanych w trybie konkursowym, w których osiągnięcie komplementarności (zintegrowania) będzie zależało od stosowanych kryteriów, proponujemy w większym stopniu polegać na kryteriach dostępu, tzn. takich których spełnienie jest warunkiem otrzymania dofinansowania, a nie jest jedynie jednym z elementów oceny punktowej. Kryterium dostępu może służyć spełnieniu warunku podstawowego, minimalnego stopnia powiązania na jakim zależy IZ. Następnie w odrębnym kryterium punktowym można premiować powiązania o większej wartości, większym znaczeniu (zdolności generowania dodatkowych efektów). Dodatkowo, kryteria w większym niż w obecnej perspektywie stopniu powinny wskazywać na kierunek i charakter powiązania które chce promować IZ. Służyć temu może odwołanie się w kryteriach do modelowych przykładów komplementarności (R12). Ewentualne kryterium punktowe, powinno mieć skalę odnoszącą się różnych poziomów korzyści, które mogą wystąpić na skutek realizacji projektów w powiązaniu (a nie jak obecnie do stopnia powiązania). Skala ta może mieć zarówno charakter ogólny (brak korzyści, korzyści nieznaczące, umiarkowane, istotne) – wtedy ocena w większym stopniu będzie zależna od doświadczenia prowadzących ją ekspertów, jak i być dostosowywaną do konkretnych typów interwencji, w oparciu o modelowe przykłady komplementarności (tzn. premiować konkretne efekty / korzyści, których wystąpienie zostanie uznane za istotne z punktu widzenia celów RPO).</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania
8	<p>Rezultaty badania wskazują, że projekty realizowane w partnerstwie w znacznej części przypadków charakteryzują się większym natężeniem komplementarności.</p> <p>Ma to miejsce gdy partnerstwo ma charakter</p>	Promowanie efektywnych partnerstw	średnia	IZ RPO	<p>Wskazane jest wdrożenie narzędzi / kryteriów promujących realizację projektów partnerskich, a równocześnie ograniczających ryzyko powstawania partnerstw „fasadowych”, tworzonych jedynie na potrzeby uzyskania dofinansowania i nie prowadzących do zwiększenia kompleksowości i efektywności podejścia.</p> <p>W jednym z badań ewaluacyjnych poświęconych konkretnie projektom partnerskich (Resource 2014) zaproponowano by oceniając i dopuszczając partnerstwa kierować się następującymi aspektami:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stopień zaangażowania w realizację zadań projektowych przez 	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie



	<p>realny, oparty na wspólnocie wizji i celów, a nie formalny, nakierowany tylko na zdobycie dofinansowania. Należy zatem być ostrożnym w projektowaniu narzędzi wspierających partnerską współpracę przy realizacji projektów, aby nie doprowadzić do powstawania partnerstw „fasadowych” (II.5).</p>				<p>poszczególnych partnerów,</p> <ul style="list-style-type: none"> • stopień zaangażowania finansowego poszczególnych partnerów, • stopień i charakter powiązania zadań realizowanych przez poszczególnych partnerów z ich potencjałem i doświadczeniem, a następnie, po pozytywnej ocenie powyższych elementów dodatkowo premiować partnerstwa: • partnerstwa międzysektorowe – tworzone przez podmioty reprezentujące różne sektory (publiczny, komercyjny, non-profit), • partnerstwa lokalne – tworzone przez podmioty prowadzące aktywną działalność na obszarze, którego dotyczy projekt. <p>Jeszcze bardziej selektywnym podejściem (być może zbyt selektywnym) byłoby dopuszczanie jedynie partnerstw podmiotów, które mogą się wykazać wcześniejszą współpracą.</p> <p>Powyższe elementy mogą stanowić kryteria punktowe, bądź złożyć się na warunek dostępu.</p>	wdrażania
9	<p>Rezultaty badania wskazują, że projekty realizowane w partnerstwie w znacznej części przypadków charakteryzują się większym natężeniem komplementarności.</p> <p>Ma to miejsce gdy partnerstwo ma charakter realny, oparty na wspólnocie wizji i celów, a nie formalny, nakierowany tylko na zdobycie dofinansowania. Należy zatem być ostrożnym w projektowaniu narzędzi wspierających partnerską współpracę przy realizacji projektów, aby nie doprowadzić do powstawania partnerstw „fasadowych”</p>	Zwiększenie efektywności zarządzania projektami partnerskimi.	średnia	IZ RPO	<p>Wyniki innych badań ewaluacyjnych wskazują, że realizacja kompleksowych projektów partnerskich rodzi szereg wyzwań mogących odstraszać potencjalnych wnioskodawców, a także ograniczać efektywność na etapie realizacji (Resource 2014). Wsparcie IZ służące przezwyciężeniu tych wyzwań może obejmować:</p> <ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie wzorów dokumentacji na potrzeb partnerstw (ze szczególnym uwzględnieniem umowy partnerskiej określającej sposoby przepływów finansowych obowiązujące pomiędzy podmiotami realizującymi projekt) • zapewnienie realizatorom projektów odpowiedniego wsparcia informacyjnego i doradczego dotyczącego sposobu zorganizowania przepływów finansowych w projekcie, • premiowanie projektów, w ramach których mamy do czynienia z liderem o dużym potencjale organizacyjnym i merytorycznym, który dysponuje wystarczającymi zasobami do monitorowania zmian prawodawstwa i odpowiedniego reagowania na pojawiające się zmiany, • dopuszczenie większego niż w realizowanych przez jeden podmiot projektach zakresu przesunięć w harmonogramie, • wydłużenie terminów uzupełnień wniosku o dofinansowanie, składania wniosków o płatność, 	



	(II.5).				<ul style="list-style-type: none"> dopuszczenie większego niż w realizowanych przez jeden podmiot projektach limitu kosztów związanych z zarządzaniem projektem. 	
10	Jak wynika z wypowiedzi respondentów IDI w ramach niniejszego badania oraz wniosków poprzednich badań w województwie (Dyspersja 2013, s. 62), istotną kwestią dla powodzenia interwencji jest nie tylko dobór zakresu poszczególnych zadań / przedsięwzięć, ale również sekwencja ich realizacji.	Zaplanowanie i zachowanie odpowiedniej sekwencji realizowanych projektów.	średnia	IZ RPO	<p>Odpowiednia sekwencja działań powinna stanowić przedmiot zainteresowania na etapie planowania przedsięwzięcia (tworzenia ścieżki komplementarności). Jeżeli to konieczne, być elementem negocjacji między wnioskodawcą a IZ. Założenia odnośnie typowej sekwencji określonych rodzajów projektów powinny wynikać z modelowych przykładów komplementarności.</p> <p>Przyjętą sekwencję działań należy następnie utrzymać w trakcie realizacji kompleksowego przedsięwzięcia. W tym celu proponujemy by IZ wprowadziła rozwiązania pozwalające modyfikować terminy realizacji projektów / zadań jeżeli wystąpi taka konieczność.</p> <p>W przypadku projektów kompleksowych / partnerskich mogłoby to być dopuszczanie zmian w harmonogramie realizacji projektu – przesuwanie realizacji zadań uzasadniane faktem, iż np. nie zrealizowano jeszcze zadania, które powinno się zakończyć przed ich uruchomieniem.</p> <p>Podobny mechanizm mógłby objąć grupy powiązanych projektów. Przy czym w tym przypadku zgoda na opóźnienie realizacji dotyczyłaby projektów realizowanych w powiązaniu z innym opóźnionym projektem.</p> <p>Oczywiście decyzje takie rozpatrywane byłyby indywidualnie z uwzględnieniem przyczyn opóźnień zadania/projektu i możliwości kontrolowanego opóźnienia innych zadań/projektów w świetle postępu finansowego programu i celów finansowych IZ.</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania
11	Ważnym, a nierealizowanym obecnie elementem zapewniania spójności działań jest ich koordynacja na etapie realizacji (III.2).	Stymulowanie współpracy beneficjentów i monitoring efektów komplementarności na poziomie projektów.	wysoka	IZ RPO	<p>Proponujemy podjęcie działań mogących stymulować beneficjentów grup powiązanych projektów / projektów kompleksowych / partnerskich do współpracy, utrzymywania wzajemnych kontaktów, dostosowywania w miarę potrzeb prowadzonych działań i rozpatrywania ich skuteczności w szerszym kontekście interwencji na którą składa się więcej przedsięwzięć. Kroki ze strony IZ mogą objąć:</p> <ul style="list-style-type: none"> zawarcie w umowie o dofinansowanie zapisów gwarantujących odpowiednie zachowania ze strony beneficjentów na etapie realizacji projektów (kontakty, współpraca, monitorowanie efektów), ujęcie tematu koordynacji realizacji projektów w formie wskazówek / 	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania



					<p>poradnika, który byłby ogólnodostępnym materiałem na stronie RPO, dołączanym również do dokumentacji naborów oraz w trakcie szkoleń beneficjentów,</p> <ul style="list-style-type: none"> • uzupełnienie wymogów dotyczących sprawozdawczości o wątek komplementarności: postępów w realizacji innych projektów zawartych w ścieżce komplementarności, koordynacji projektów (wymogi te należałoby ograniczyć do projektów niezakończonych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie). • kluczowym dodatkowym elementem sprawozdawczości byłyby faktycznie występujące efekty – korzyści realizacji projektów w powiązaniu, czyli wykazanie jak realizowane są założenia o korzyściach wskazane we wniosku o dofinansowanie (R2). <p>Istnieje szansa, że beneficjent od którego będzie się regularnie wymagać przedstawienia informacji o stanie realizacji innych projektów, o dodatkowych efektach realizacji grupy przedsięwzięć w powiązaniu, faktycznie nawiąże kontakt z podmiotami realizującymi te przedsięwzięcia i nawet przy okazji nabędzie świadomości w zakresie komplementarności.</p>	
12	Wywiady telefoniczne z beneficjentami pokazują, że ich świadomość istoty powiązań projektów różnych typów jest często na niskim poziomie. Pytani o to na czym polega komplementarność ich projektów wskazują najczęściej jedynie na fakt ich współistnienia (II.4, III.4).	Stworzenie modelowych przykładów komplementarności	średnia	IZ RPO	<p>Proponujemy by IZ w sposób bardziej bezpośredni formułowała swoje intencje, oczekiwania względem komplementarności, jeżeli liczy na ich realizację przez wnioskodawców. W praktyce może to przyjąć np. formę modelowych przykładów komplementarności, tzn. wskazania (prawdziwych, bądź teoretycznych) przykładów powiązań projektów, wyjaśniającego w jaki sposób projekty te się uzupełniają / warunkują, na czym polegają korzyści ich realizacji w powiązaniu.</p> <p>Przykłady takie mogłyby wyjaśniać / doprecyzować zarówno kwestię komplementarności na poziomie regionalnym - wskazać przykłady lokalnych projektów mogących uzupełniać (czy też korzystać z efektów) realizację kluczowych projektów regionalnych (przede wszystkim projektów strategicznych wynikających z RPS), jak i lokalnym – wskazać przykłady korzystnego uzupełniania się przedmiotów projektów lokalnych z różnych działań RPO. Elementem przykładów powinny być również potencjalne korzyści, których należy spodziewać się w wyniku powiązania projektów określonych typów, co powinno ułatwić szacowanie korzyści na etapie przygotowania wniosku (R2), a następnie ich monitoring (R11).</p> <p>Modelowe przykłady komplementarności powinny stanowić samodzielny materiał informacyjny dostępny na stronie www RPO. powinny również być tematem poruszonym podczas szkoleń beneficjentów. Dodatkowo</p>	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania



					<p>powinny być dostępne (a w zasadzie stanowić podstawę jednej z funkcjonalności) na stronie bazy projektów o której mowa w kolejnej R. Modelowe przykłady uzupełniałyby informacje zawarte w URPO dla każdego z działań, wskazujące z jakimi działaniami innych programów ma być ono komplementarne o konkretne przykłady pokazujące na czym powiązanie ma polegać.</p> <p>Modelowe przykłady służyłyby zarówno potencjalnym beneficjentom, jak i ekspertom oceniającym wnioski pod kątem komplementarności, prowadzącym negocjacje ze strony IZ (R5).</p>	
13	<p>Elementem ograniczającym skuteczność narzędzi stymulowania komplementarności między projektami z różnych źródeł finansowania jest ich asymetryczność / występowanie narzędzi tylko w jednym programie (np. III.5).</p> <p>Problemem w obecnym okresie programowania był m.in. brak jakichkolwiek narzędzi stymulowania komplementarności w PROW i PO Ryby.</p>	Wprowadzenie narzędzi stymulowania komplementarności do systemów wyboru projektów programów WPR.	wysoka	SWP	<p>Rozwiązaniem pożądanym byłoby przyjęcie w ramach regionalnie wdrażanych działań programów WPR takich samych rozwiązań stymulujących podejście zintegrowane jak w RPO (proponowanych tu w tabeli rekomendacji), bądź uzupełniających te rozwiązania.</p> <p>Przed wszystkim jeżeli utrzymana zostanie idea kryteriów regionalnych, to powinny się one odnosić do kwestii powiązania projektów WPR z (z)realizowanymi projektami RPO. Premiowane powinny być głównie projekty uzgodnione w ramach ścieżek komplementarności utworzonych na potrzeby RPO, zgodnie z R2.</p>	w toku opracowywania systemu wdrażania programów i następnie ich wdrażania
14	Szereg respondentów wywiadów telefonicznych wskazywało, że nie jest w stanie dotrzeć do informacji o potencjalnie komplementarnych projektach realizowanych w ich otoczeniu. Oczywiście istnieje szereg źródeł informacji o projektach – szczególnie wspieranych w ramach	Utworzenie ogólnodostępnej bazy projektów realizowanych w województwie	średnia	IZ RPO	<p>Na potrzeby wspierania komplementarności warto rozważyć uruchomienie ogólnodostępnej przez www bazy, gromadzącej w jednolitym formacie informacje o projektach (z)realizowanych w województwie przy wsparciu wszystkich istotnych źródeł finansowania.</p> <p>Baza taka powinna pełnić rolę wyszukiwarki projektów komplementarnych. Poza prostym wyszukiwaniem projektów po tytułach, miejscu realizacji, przedmiocie, warto udostępnić możliwość wyszukiwania kontekstowego, tzn. identyfikowania projektów powiązanych w oparciu o informacje dotyczące planowanego przez wnioskodawcę przedsięwzięcia (np. miejsca realizacji, przedmiotu, terminu realizacji). Algorytm</p>	przed uruchomieniem wsparcia RPO



	NSRO, np. raporty KSI, mapa dotacji UE ⁴⁷ , czy Pomorska Baza Projektów POKL ⁴⁸ . Powtarzające się opinie respondentów pokazują jednak, że źródła te są niewystarczające, bądź niewystarczająco promowane (III.5, IV.4).				dopasowywania projektów mógłby wykorzystywać przygotowane modelowe przykłady komplementarności (R12). Przykładowo, podmiotowi planującemu projekt w zakresie regeneracji tkanki miejskiej wskazywane byłyby projekty miękkie aktywizacji społecznej. Baza w większym stopniu spełni swoją rolę jako narzędzie stymulowania komplementarności jeśli będzie gromadziła również informacje dotyczące projektów planowanych. Powinna więc zawierać moduł / formularz dodawania planowanych projektów i danych kontaktowych do realizatorów oraz forum poszukiwania partnerów w realizacji projektów. Omawiane narzędzie może bazować na dotychczasowych danych gromadzonych przez IZ, procedurach ich gromadzenia. Jednak jego istotą jest udostępnianie informacji w przystępny sposób podmiotom realizującym projekty w regionie, sugerowanie im projektów komplementarnych.	
15	Jednym z obiecujących narzędzi zwiększania powiązań projektów jest stosowane w programach EFRR i EFS dla Highlands and Islands w Szkocji powołanie jednej komisji oceny projektów dla obu programów. Jak dowodzą przedstawiciele tamtejszych IZ (SG 2012) pozwalało to dzięki przekrojowej wiedzy oceniających na skuteczniejszy wybór faktycznie komplementarnych projektów (VI.1).	Przekrojowi eksperci w komisjach oceny projektów.	średnia	IZ RPO	W przypadku utrzymania naborów konkursowych w formie podobnej do funkcjonującej w perspektywie 2007-2013 wskazane byłoby wykorzystanie wiedzy osób dokonujących oceny i wyboru projektów w ramach priorytetów EFRR podczas wyboru projektów w tym samym obszarze problemowym w osiach priorytetowych EFS, czy programach wdrażających na poziomie regionu WPR. Mając na uwadze odmienną specyfikę projektów i związane z tym inne kompetencje potrzebne do merytorycznej oceny projektów, zaproponować można by w ocenie obok ekspertów „merytorycznych” w zakresie danej osi priorytetowej uczestniczyła osoba odpowiedzialna przekrojowo (EFRR, EFS, WPR) za dany obszar problemowy, oceniająca projekty pod kątem zgodności z innymi wcześniej wybranymi w tym samym obszarze. Analogicznie można sobie wyobrazić „myślenie”, ocenianie przekrojami terytorialnymi (powiatami, obszarami funkcjonalnymi), tzn. włączać w prace komisji oceny projektów osoby specjalizujące się w danym obszarze, które w oparciu o odpowiednie kryterium oceniałyby powiązania projektu w układzie lokalnym.	w toku opracowywania RPO i systemu jego wdrażania i następnie na etapie wdrażania

⁴⁷ <http://www.mapadotacji.gov.pl/>

⁴⁸ <http://mp-defs.pomorskie.eu/>



16	<p>W urzędzie brakuje komórki organizacyjnej, która zajmowałaby się przekrojowo tematem komplementarności i w której skupiałaby się wystarczająca wiedza o narzędziach ją stymulujących we wszystkich programach oraz rezultatach ich działania.</p> <p>W bieżącej perspektywie podejście do kwestii stymulowania komplementarności nie było w wystarczający sposób na bieżąco monitorowane i modyfikowane (III.5).</p>	Określenie lidera i monitoring komplementarności	średnia	IZ RPO	<p>Dobłą praktyką którą znaleźć można wśród rozwiązań stosowanych przez rząd federalny USA jest obowiązek przypisywania do celów strategicznych poszczególnych departamentów „liderów”, konkretnie wskazanych urzędników wysokiego szczebla, którzy osobiście odpowiadają za realizację celu i tym samym w codziennych działaniach i decyzjach administracji są jego swoistym adwokatem (Kupiec 2013). Tymczasem można odnieść wrażenie, że komplementarność, jeśli potraktować ją jako cel do którego się dąży, nie ma lidera w urzędzie marszałkowskim.</p> <p>Naturalnym kandydatem na lidera wydaje się DRRP. Jednak w związku z pełnionymi obowiązkami, zapisanymi w regulaminie organizacyjnym, departament ten zaangażowany jest jedynie w zarządzanie RPO, w zakresie tego programu prowadzi ewaluacje i analizy, czy też uczestniczy w ocenie projektów. W konsekwencji, co pokazały przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji wywiady indywidualne, pracownicy DRRP nie posiadają tak głębokiej wiedzy w zakresie postępu realizacji POKL, systemu jego realizacji w kwestii rozwiązań stymulujących komplementarność, jak ma to miejsce w przypadku RPO.</p> <p>W nadchodzącej perspektywie proponujemy przypisać do DRRP zadania, które uczyniłyby z tego departamentu „lidera” celu komplementarność. W departamencie powinna skupiać się wiedza o systemach wyboru projektów w osiach EFRR i EFS RPO oraz regionalnych działaniach programów WPR, o efektach dotychczasowych naborów w kontekście powiązań funduszy i programów. Na określonej w ramach departamentu komórce powinien spoczywać obowiązek dbania o powiązanie realizacji projektów różnych funduszy i programów oraz monitorowania sytuacji w tym zakresie.</p> <p>Monitoring powinien być prowadzony na bieżąco w trakcie realizacji programu(ów) i skutkować podejmowaniem odpowiednich działań, w przypadku stwierdzenia zawodności stosowanych narzędzi. Przykładem ustalenia w kończącej się perspektywie, które można było poczynić już w 2010 r. jest zupełna nieskuteczność kryteriów strategicznych komplementarności w POKL. Już w tamtym momencie należało zmienić podejście (jeżeli komplementarność rzeczywiście była priorytetem) i zdecydować się np. na szersze wykorzystanie kryterium dostępu.</p> <p>W rozpoczynającej perspektywie proponuje się zatem traktowanie stymulowania komplementarności jako procesu, który ma swoje cele, realizowane określonymi narzędziami. Cele (ich wskaźniki) podlegać</p>	w toku opracowywania RPO
----	---	--	---------	--------	--	--------------------------



				<p>powinny okresowemu (cykl roczny wydaje się wystarczający) monitoringowi, który w przypadku stwierdzenia niezadowalających wyników powinien skutkować modyfikacją stosowanych narzędzi.</p> <p>Wydaje się oczywiste, iż przedmiotem monitoringu powinny być nie tylko liczby / udziały projektów komplementarnych / zintegrowanych, ale przede wszystkim faktycznie osiągnięte korzyści (dodatkowe efekty) realizacji projektów w powiązaniu. W tym sensie monitoring w dużej mierze sprowadzi się do agregacji i ewentualnego wartościowania efektów wykazywanych przez beneficjentów tychże projektów (R11)</p>	
--	--	--	--	---	--



SPIS RYCIN I TABEL

Tabela 1 Obszary problemowe wg zakresu RPO	23
Tabela 2 Obszary problemowe do analiz komplementarności POIG i POIŚ wg zakresu RPO	92
Rysunek 1 Typologia komplementarności.....	9
Rysunek 2 Typologia komplementarności ze względu na etap zarządzania programem	11
Rysunek 3 Typologia poziomów komplementarności.....	12
Rysunek 4 Miejsce kryteriów stymulujących komplementarność w systemie kryteriów wyboru projektów w ramach POKL	59
Wykres 1 Rozkład projektów według oceny kryterium komplementarności w %.....	17
Wykres 2 Projekty ocenione pozytywnie pod względem komplementarności w poszczególnych priorytetach POKL na tle wszystkich wybranych do dofinansowania projektów	42
Wykres 3 Charakter powiązań pomiędzy projektami POKL i RPO.....	44
Wykres 4 Charakter powiązań między RPO i PROW	73
Wykres 5 Charakter powiązań między RPO i PO RYBY	77
Wykres 6 Odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne w stosunku do wszystkich analizowanych projektów na danym obszarze	81
Wykres 7 Odsetek projektów, którym przypisano projekty komplementarne w stosunku do wszystkich analizowanych projektów na danym obszarze	83



BIBLIOGRAFIA

- AEBR (2007), *Kohärenz und Komplementarität- optimale Nutzung aller EU-Fonds*, Gronau.
- AGROTECH (2012), *Ocena prób zastosowania podejścia zintegrowanego w Polsce i wybranych krajach w okresie programowania 2007-2013 oraz wnioski w kontekście obecnego i przyszłego okresu programowania*, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- ASM (2009), *Adekwatność Planów Działania dla Priorytetu VIII i IX do potrzeb województwa łódzkiego ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektu oraz komplementarności POKL i innych programów współfinansowanych ze źródeł wspólnotowych w regionie*, Kutno.
- BFKK (2011), *Komplementarność wewnętrzna oraz zewnętrzna projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 z projektami innych programów krajowych realizowanych w perspektywie 2007-2013*, Białystok.
- BMW RA (2010), *Border Midland and Western Operational Programme. Annual Implementation Report 2009*, Border Midland and Western Regional Assembly, Ballaghaderreen.
- COLLECT CONSULTING (2010), *Komplementarność wsparcia w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w województwie mazowieckim*, Katowice.
- COLLECT CONSULTING/BFKK (2011), *Analiza komplementarności projektów RPO WL z innymi interwencjami finansowanymi ze środków UE na terenie Lubelszczyzny*, Lublin.
- CORDIS (2014), *How to combine the different instruments*, (http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/combine-options_en.html#scenarios)
- Dyspersja (2013), *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014 – 2020*, na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego, Warszawa.
- ECORYS (2012), *Komplementarność projektów realizowanych w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Działanie 1.1 – Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie z regionalnym, krajowym i międzynarodowym układem komunikacyjnym*, Warszawa.
- EDP/SOMA (2011), *Analiza efektów komplementarności wsparcia pomiędzy projektami dofinansowanymi w ramach programów z perspektywy 2007 – 2013 w województwie kujawsko – pomorskim na przykładzie wybranych powiatów i gmin*, Toruń.
- EGO (2009), *Komplementarność i synergia projektów realizowanych na terenie Polski Wschodniej w ramach Programów Operacyjnych Polityki Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w kontekście priorytetów Strategii rozwoju społeczno gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- EGO (2010), *Komplementarność projektów realizowanych w ramach działania 2.1 Infrastruktura komunikacyjna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z regionalnym układem komunikacyjnym*, Warszawa.
- EGO (2011), *Ocena komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego*, Warszawa.



- ENRD (2011), *Tematyczna Grupa Robocza 1: Ukierunkowanie programów rozwoju obszarów wiejskich na specyfikę i potrzeby terytorialne*, Tematyczna Grupa Robocza 1 – Sprawozdanie podsumowujące, European Network for Rural Development.
- EPRD (2011), *Ocena realizacji zasady komplementarności w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, Kielce.
- FUNDECO (2012), *Komplementarność przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska w PO liś (priorytety I-V) z projektami środowiskowymi realizowanymi w ramach 16 RPO, WPR, WPRyb.*, Warszawa.
- Futymski A., Kamiński R. (2008), *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- IBS/REYTECH (2011), *Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007-2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim*, Warszawa.
- IBS/REYTECH (2012), *Ocena efektów zastosowania mechanizmów komplementarności, koordynacji oraz wewnętrznej demarkacji interwencji wspieranych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w kontekście wniosków dla programu regionalnego na lata 2014-2020*, Warszawa.
- INFO-AUDIT (2010), *Komplementarność działań realizowanych w obszarze oświaty w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*, Warszawa.
- JĘDZEJRZYK, I. (ED.) (2008), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa.
- KANTOR (2008), *Komplementarność projektów z zakresu transportu drogowego realizowanych w ramach ZPORR oraz komplementarność projektów z zakresu transportu drogowego realizowanych w ramach ZPORR z innymi inicjatywami w tym zakresie*, Warszawa.
- KDU (2009), *Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i POKL*, Warszawa.
- KK NSRO (2014), *Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*, zatwierdzona 18 grudnia 2007 r. na II posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego NSRO na lata 2007-2013 (aktualna wersja z 4 marca 2014).
- Kupiec T. (2013), *System planowania strategicznego w Stanach Zjednoczonych*, w: B. Ledzion, S. Mazur, K. Olejniczak (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*, Warszawa.
- MFAF (2014), *Complementarity in Finland's Development Policy and Co-operation. A Case Study on Complementarity in the Institutional Co-operation Instrument*, Evaluation Report 2014:1, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.
- MMR (2013), *Annual Report for 2012 Integrated Operational Programme*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha.
- MPO (2011), *Výroční zpráva Operačního programu Podnikání a inovace za rok 2010*, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha.



- MPSV (2013), *Výroční zpráva o provádění Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2012*, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha.
- MRiRW (2014), *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- MRR (2007), *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- MRR (2008), *Mechanizmy zapewnienia komplementarności działań pomiędzy Europejskim Funduszem Społecznym a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- MRR (2010a), *Podejście zintegrowane (integrated approach) – przykłady z innych krajów UE*, Warszawa.
- MRR (2010b), *Raport z badania wewnętrznego Jednostki Ewaluacyjnej IŻ PO RPW. Ewaluacja ścieżek komplementarności i systemu monitorowania realizacji zasady komplementarności w Polsce Wschodniej*, Warszawa.
- MRR (2013a), *Zasada komplementarności w ramach programów operacyjnych Polityki Spójności. Wnioski na lata 2014-2020*, Warszawa.
- MRR (2013b), *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- NMELV (2013), *Zwischenbericht 2012 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 – 2013. Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013*, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover.
- ÖAR (2008), *Komplementarität der FTI Strategien und Instrumente Europäische Strukturfonds und Forschungs-Rahmenprogramm in Österreich*, Wien.
- PAG (2008), *Ocena spójności i komplementarności przedsięwzięć realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w województwie łódzkim w latach 2000-2006 w kontekście realizacji RPO Wł*, Warszawa.
- PAG/LBS (2012), *Ewaluacja komplementarności i efektywności wsparcia instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorców*, Warszawa.
- PRO OECONOMIA (2009), *Analiza komplementarności wskaźników opisujących efekty realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Priorytecie I*, projekt badawczy realizowany na zlecenie CRZL, Warszawa.
- PSDB (2010a), *Komplementarność działań realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*, na zlecenie Samorządu Województwa Śląskiego, Warszawa.
- PSDB (2010b), *Komplementarność i synergia interwencji realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w perspektywie finansowej 2004 – 2006*, Warszawa.



- PSDB (2011a), *Ocena komplementarności interwencji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z innymi programami finansowanymi z funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa.
- PSDB (2011b), *Ocena komplementarności i linii demarkacyjnej w zakresie działań dotyczących infrastruktury szkolnictwa wyższego w ramach XIII Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa.
- PUBLIC PROFITS (2011), *Komplementarność wsparcia z POKL z innymi programami UE - aktualna ocena realizacji zasady komplementarności oraz propozycja rozwiązań w celu zwiększenia efektów realizacji tej zasady*, Poznań.
- PUBLIC PROFITS (2012), *Komplementarność i synergia interwencji w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 oraz z projektami wybranych programów operacyjnych obecnej i poprzedniej perspektywy finansowej UE*, Poznań.
- RESOURCE (2010), *Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013 Ocena procesu realizacji założeń Powiatowych Programów na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej w województwie pomorskim z uwzględnieniem roli i udziału partnerstw lokalnych w tym procesie*, Poznań.
- RESOURCE (2012), *Komplementarność interwencji Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego z projektami realizowanymi w ramach innych funduszy UE w województwie lubuskim*, Poznań.
- RESOURCE (2014), *Ocena realizacji i efektów projektów partnerskich i zintegrowanych w ramach RPO WSL 2007-2013 w kontekście zastosowania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w przyszłym okresie programowania, na zlecenie Samorządu Województwa Śląskiego*, Poznań.
- ResPublic (2011), *Obszary koncentracji potencjałów i barier rozwojowych województwa pomorskiego - Raport końcowy, na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego*, Warszawa.
- SBRR (2009), *Komplementarność działań przewidzianych w komponencie regionalnym finansowanych ze środków EFS. Województwo Świętokrzyskie*, Kielce-Poznań.
- SEUPB (2013), *Programme for Cross-Border Territorial Co-operation (INTERREG IVA) in Northern Ireland, the Border Region of Ireland and Western Scotland (2007-2013). Annual Implementation Report 2012*, Special EU Programmes Body, Belfast.
- SG (2012), *Highlands and Islands Scotland European Regional Development Fund 2007-2013 Programme. 2011 Annual Implementation Report*, Scottish Government - Cabinet Secretary for Infrastructure, Investment and Cities, Edinburgh.
- SSCLG (2012), *East Midlands ERDF Competitiveness Programme 2007 – 2013. Annual Implementation Report 2011*, Secretary of State for Communities and Local Government, London.
- STELNICKA, M. (2011), *Komplementarność przedsięwzięć realizowanych w ramach polsko – czeskiej współpracy transgranicznej w latach 2007 – 2013*, Opole.
- TAYLOR S., PROMÉ C. (1997), *Structural Fund Synergies – the ERDF and ESF in Objective 2 Programmes*, IQ-Net Thematic Paper 2(2), Glasgow.



Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (2010), *Informacja o trybie stosowania kryteriów wykonalności i kryteriów strategicznych wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013*, Gdańsk.

WEFO (2013), *West Wales and the Valleys ERDF Convergence Programme 2007-2013 Annual Implementation Report 2012*, Draft v4, The Welsh European Funding Office, Cardiff.

Wojtowicz D., Kupiec T. (2013), *Complementarity between programs and projects within the Regional Policy. Case of Łódzkie Voivodship*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 4(54)/2013, s.44-63.

ZWP (2013), *Wytyczne w sprawie Zintegrowanych Porozumień Terytorialnych*, zaakceptowane przez Zarząd Województwa Pomorskiego 16.04.2013.

ZWP (2014), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* (projekt), zaakceptowane przez Zarząd Województwa Pomorskiego 27.03.2014.



ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1 Szczegółowe wyniki analiz ilościowych

Załącznik 2 Baza projektów komplementarnych

Załącznik 3 Studia przypadków komplementarności

Załącznik 4 Narzędzia badawcze