

# OCENA

PROJEKTÓW  
EUROPEJSKICH

2007-2013

Tadeusz A. Grzeszczyk



# OCENA

PROJEKTÓW  
EUROPEJSKICH

2007-2013

Tadeusz A. Grzeszczyk

Projekt okładki: Aleksandra Olszewska

Recenzent: dr hab. Marek Pawlak prof. KUL

Redakcja: Leszek Plak

© *Copyright* by Wydawnictwo Placet 2009

**Wersja ebook**

Wszelkie prawa zastrzeżone. Publikacja ani jej części nie mogą być w żadnej formie i za pomocą jakichkolwiek środków technicznych reprodukowane bez zgody właściciela copyright.

Wydawca:

Wydawnictwo PLACET

01-517 Warszawa

ul. Mickiewicza 18a/1

tel. (22) 8393626

fax. (22) 8396761

<http://www.placet.com.pl>

[redakcja@placet.com.pl](mailto:redakcja@placet.com.pl)

ISBN 978-83-7488-032-9

Skład i łamanie: Placet

# SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP .....</b>	<b>6</b>
<b><u>ROZDZIAŁ 1.</u></b>	
<b><u>FINANSOWANIE PROJEKTÓW EUROPEJSKICH.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
1.1. Podstawowe pojęcia: projekt europejski, ocena .....	9
1.2. Implementacja zasad polityki regionalnej w finansowaniu projektów europejskich .....	17
1.3. System finansowy UE .....	24
1.4. Fundusze Unii Europejskiej w Perspektywie Finansowej 2007–2013.....	29
1.5. System dokumentów programowych .....	48
<b><u>ROZDZIAŁ 2.</u></b>	
<b><u>OCENA W PROCESIE ZARZĄDZANIA CYKLEM PROJEKTU.....</u></b>	<b><u>69</u></b>
2.1. Zarządzanie projektami europejskimi .....	70
2.2. Metodyka zarządzania cyklem projektu.....	75
2.3. Ocena, kontrola, audyt i monitorowanie w procesie zarządzania cyklem projektu .....	83
2.4. Typy, zasady i kryteria oceny przyjęte przez Komisję Europejską.....	90
2.5. Organizowanie procesu oceny wniosków aplikacyjnych w Polsce .....	103
2.6. Standardowy proces oceny projektów europejskich .....	117
<b><u>ROZDZIAŁ 3.</u></b>	
<b><u>WAŻNIEJSZE METODY EWALUACJI W PROCESIE OCENY PROJEKTÓW EUROPEJSKICH.....</u></b>	<b><u>126</u></b>
3.1. Etapy procesu oceny projektów .....	126
3.2. Metody strukturyzacji procesu oceny .....	128
3.2.1. Analiza SWOT .....	132
3.2.2. Matryca logiczna .....	137
3.2.3. Logiczny model oddziaływania projektu.....	138
3.2.4. Metaplan.....	144
3.2.5. Mapa oddziaływania .....	150
3.3. Metody gromadzenia danych .....	154
3.3.1. Wyjściowe problemy gromadzenia danych.....	154
3.3.2. Próba badawcza .....	160
3.3.3. Metody gromadzenia danych sondażowych .....	165
3.3.4. Wywiad.....	167

3.3.5. Badania ankietowe .....	<b>175</b>
3.3.6. Badania jakościowe .....	<b>178</b>
3.3.7. Metody bazujące na danych wtórnych .....	<b>185</b>
3.4. Metody analizy danych .....	<b>199</b>
3.4.1. Systemy informacji geograficznej .....	<b>200</b>
3.4.2. Analiza przesunięć .....	<b>211</b>
3.4.3. Grupy porównawcze .....	<b>213</b>
3.4.4. Analiza regresji .....	<b>215</b>
3.4.5. Sieci neuronowe .....	<b>224</b>
3.5. Metody wspomagające sformułowanie wyniku oceny .....	<b>242</b>
3.5.1. Panel ekspertów .....	<b>243</b>
3.5.2. Analiza porównawcza – benchmarking .....	<b>247</b>
3.5.3. Analiza wielokryterialna .....	<b>250</b>
3.5.4. Analiza kosztów i korzyści .....	<b>255</b>
3.5.5. Analiza kosztów i efektywności .....	<b>272</b>
3.6. Raport końcowy i jego wdrażanie .....	<b>278</b>

#### **ROZDZIAŁ 4.**

#### **MATRYCA LOGICZNA W PROCESACH PLANOWANIA,**

#### **REALIZACJI I OCENY PROJEKTÓW EUROPEJSKICH .....**

4.1. Istota matrycy logicznej .....	<b>281</b>
4.2. Analiza interesariuszy .....	<b>287</b>
4.3. Identyfikacja problemów .....	<b>291</b>
4.4. Budowa drzewa celów .....	<b>294</b>
4.5. Wybór strategii .....	<b>299</b>
4.6. Implementacja matrycy logicznej .....	<b>302</b>
4.7. Przykłady formułowania i oceny projektów z wykorzystaniem matrycy logicznej .....	<b>310</b>
4.7.1. Uporządkowanie gospodarki ściekowej .....	<b>310</b>
4.7.2. Organizowanie systemu szkoleń .....	<b>331</b>
4.8. Podsumowanie .....	<b>335</b>
 Bibliografia .....	 <b>341</b>

## Wprowadzenie

Jeszcze kilka lat temu sporo się mówiło o funduszach europejskich. Mało jednak osób miało z nimi praktycznie do czynienia. Popularny był żart: „Fundusze UE są jak Yeti, niejeden o nich słyszał, nikt ich nie widział”. Po kilku latach przynależności do UE, wielu ludzi potrafi wskazać konkretne efekty wynikające z absorpcji środków unijnych (np. inwestycje oznakowane tablicami informującymi o dofinansowaniu z określonego programu). W latach 2007–2013 przewidziano znacznie więcej środków, w porównaniu z poprzednim okresem zakończonym w 2006 r. Nie tylko więc dużo się słyszy o projektach europejskich. Wielu może wykorzystać nadarżającą się szansę i uzyskać dofinansowanie swoich projektów.

Celem publikacji jest przedstawienie podstawowych pojęć związanych z procesem oceny projektów europejskich oraz zachęta do wykorzystania tej wiedzy przy aktywnym udziale w planowaniu i realizacji przedsięwzięć wspieranych finansowo przez Wspólnotę Europejską. Brakuje na polskim rynku książki opisującej syntetycznie zagadnienia oceny projektów europejskich, dostosowanej do obecnej perspektywy finansowej UE (2007–2013). Uwzględniono tutaj najnowsze zalecenia KE, zwłaszcza zasady implementacji matrycy logicznej stanowiącej narzędzie wspomagające proces planowania projektów europejskich i ich oceny.

Projekty dofinansowywane z funduszy UE budzą obecnie zainteresowanie wielu osób w różny sposób zaangażowanych w absorpcję środków finansowych z tego źródła. Są to, m.in.: projektodawcy, wykonawcy, decydenci, beneficjenci i inni. Efektywność tej absorpcji przez polską gospodarkę i administrację publiczną (rządową i samorządową) jest, w istotnym stopniu, uwarunkowana odpowiednią wiedzą na temat oceny (inne, często stosowane określenie: ewaluacji) projektów dofinansowanych z tych funduszy (nazywanych: „projektami europejskimi”). Znajomość prezentowanych w tej książce zagadnień – zarówno na wszystkich szczeblach zarządzania funduszami UE w Polsce, jak również przez beneficjentów końcowych – jest niezbędna przy prawidłowym opracowaniu, racjonalnej selekcji zgłaszanych projektów oraz kontroli procesu ich realizacji. Potrzebna jest zatem działalność edukacyjna i konsultingowa w tym obszarze dla uświadomienia praktykom jak złożony i wieloaspektowy charakter ma problematyka oceny projektów z dofinansowaniem UE. Dotyczy to zarówno zmieniających się regulacji i procedur meto-

dycznych, jak również zasad dobrej praktyki zalecanych przez Komisję Europejską.

Przy tworzeniu publikacji bazowano na wieloletnim dorobku praktyki funkcjonowania systemów oceny projektów europejskich w krajach Wspólnoty. Uogólnienie tych doświadczeń stwarza przesłanki dla ich wykorzystywania w praktyce polskiej.

Publikacja w pierwszej kolejności jest adresowana do praktyków – pracowników instytucji rządowych i samorządowych zaangażowanych w przygotowanie i nadzór nad procesem oceny projektów europejskich. Są to pracownicy ministerstw, urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, agencji wspomagających wdrażanie programów UE, itp., a także beneficjanci programów UE (przedsiębiorcy oraz samorządy). Znajomość zasad i metod oceny projektów europejskich jest pomocna przy właściwym przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie z funduszy UE.

Nie mniej ważną grupę odbiorców mogą stanowić także potencjalni beneficjanci programów europejskich: przedsiębiorcy i samorządy terytorialne. Znajomość zasad i metod oceny projektów może się bowiem okazać użyteczna praktycznie przy odpowiednim przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie. Na przykład, zastosowanie schematów metodycznych, zarządzania cyklem projektu oraz matrycy logicznej, wprost prowadzi do uzyskania zawartości istotnych fragmentów wniosków aplikacyjnych w ramach wielu programów europejskich. Autor ma nadzieję, że zaprezentowane w książce informacje poszerzą wiedzę czytelników dotyczącą oceny projektów europejskich, użyteczną w fazie przygotowawczej przedsięwzięć (definiowaniu i planowaniu) oraz ich realizacji.

Publikacja jest także adresowana do studentów uczelni publicznych i niepublicznych ekonomii, zarządzania i marketingu oraz innych stosunkowo nowych kierunków takich, jak np. europeistyka. Niektórzy pracownicy naukowo-dydaktyczni oraz pewna grupa ich studentów, po ukończeniu studiów dziennych, zaocznych, wieczorowych oraz podyplomowych, będą opracowywali i wdrażali projekty europejskie. Publikacja może być dla nich przydatna ze względu na treści praktyczne uzupełniające wiedzę teoretyczną.

Książka może być również udostępniona odbiorcom z innych, nowych krajów członkowskich UE zainteresowanych problematyką oceny projektów europejskich. Łącznie rozpatrywane – oczekiwane efekty poznawcze

i aplikacyjne książki mogą się przyczynić do rozwoju teorii i praktyki zarządzania projektami w naszym kraju.

Zarządzanie projektami i programami dofinansowanymi z funduszy europejskich stopniowo ulega decentralizacji. W obecnym okresie programowania budżetowego UE (w latach 2007–2013), pracownicy samorządów terytorialnych są w stopniu większym niż w przypadku poprzedniej perspektywy finansowej (2004–2006) angażowani w te procesy zarządzania. Wartość środków funduszy europejskich w obecnym okresie jest znacznie większa w porównaniu z poprzednim okresem budżetowym UE.

Publikacja jest napisana tak, aby była zrozumiała i użyteczna zarówno dla osób, które dopiero zamierzają rozpocząć nowe doświadczenia z pozyskiwaniem unijnych funduszy, jak i dla planujących poszerzenie swojej wiedzy na ten temat. Układ rozdziałów pozwala zarówno na systematyczne studiowanie całej treści książki od początku do końca, jak również na swobodny wybór zagadnień, na których zależy bardziej zaawansowanemu czytelnikowi (może on, np. wybrać tylko grupę metod najbardziej go interesujących, prezentowanych w jednym z podrozdziałów).

Publikacja składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych niniejszym wprowadzeniem. Na początku dokonano zwięzłego przeglądu podstawowych pojęć związanych z oceną projektu europejskiego, praktycznymi aspektami polityki regionalnej UE oraz systemem finansowania projektów europejskich. Omówiono zagadnienia funkcjonalno-instytucjonalne realizacji tego typu projektów. W drugim rozdziale przedstawiono podstawy metodyczne procesu oceny w zarządzaniu cyklem projektu. Wzorce metodyczne omówione w tym rozdziale bazują na wytycznych Komisji Europejskiej w dziedzinie narzędzi do planowania i zarządzania projektami. Kolejny rozdział zawiera syntetyczny przegląd metod oceny przedstawianych zgodnie z kolejnością wynikającą z procesu oceny projektów europejskich, także zalecanego w licznych publikacjach Wspólnoty. Oddzielny (ostatni) rozdział poświęcono jednemu z najważniejszych narzędzi wspomagających zarządzanie cyklem projektu i jego oceny, tzn. podejściu metodycznemu bazującemu na matrycy logicznej. Praktyczna użyteczność tego podejścia została doceniona przez wielu praktyków. Rozważania teoretyczne (z rozdziału czwartego) są uzupełnione dwoma wybranymi przykładami ilustrującymi zastosowanie matrycy logicznej w procesach formułowania oraz oceny projektów.