

Wojciech Malesa^a

orcid.org/0000-0002-2732-4625

Kryteria merytorycznej oceny wniosków o dotacje

Criteria for Substantive Assessment of Grant Applications

Słowa kluczowe: dotacje, ocena merytoryczna, kryteria oceny

Keywords: subsidies, substantive evaluation, evaluation criteria

W aktualnym stanie prawnym (na 1 stycznia 2023 r.) przepisy Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 840; dalej: u.o.z.o.z.) dopuszczają przyznawanie dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (por. art. 73). Dotacji mogą udzielać Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wojewódzcy konserwatorzy zabytków, a także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że wnioskowane kwoty wielokrotnie przekraczają możliwości finansowe dysponentów środków publicznych, co implikuje konieczność wprowadzenia kryteriów oceny wniosków, aby fundusze zostały skierowane na realizację najistotniejszych zadań. Zasady oceny wniosków powinny być jawne i możliwie obiektywne, aby wyeliminować jakiegokolwiek wątpliwości co do prawidłowości rozdysponowania środków. Przyznawanie dotacji podlega reżimowi Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.; dalej: u.f.p.) oraz innych przepisów regulujących tę problematykę. Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.f.p. gospodarka środkami publicznymi jest jawna – co jest jedną z najważniejszych zasad [Gliniecka 2015, s. 155], a wydatki publiczne powinny być dokonywane w szczególności „w sposób celowy i oszczędny”, m.in. z zachowaniem zasady „uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów” (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p.)¹. Istotą jawności stanowi dostępność informacji nie tylko o tym, w jaki sposób środki zostały

As of the writing of this paper (as of January 1, 2023), the provisions of the Act of July 23, 2003, on the Protection and Preservation of Monuments (Dz.U. 2022 item 840; hereinafter: UOZOZ) allow for the granting of a targeted subsidy to co-finance conservation, restoration or construction works on a monument entered in the register of monuments or restoration works on a monument entered on the List of Heritage Treasures (cf. art. 73). Grants may be granted by the Minister of Culture and National Heritage, voivodeship conservators of monuments, as well as decision-making bodies of local government bodies. Recent practice shows that the requested amounts exceed the financial capabilities of public funds administrators, which implies the need to introduce criteria for assessing applications so that the funds are directed to the implementation of the most critical tasks. The rules for assessing applications should be transparent and as objective as possible to eliminate doubts about the correctness of the allocation of funds. The granting of subsidies is subject to the provisions of the Act of August 27, 2009. on Public Finances (Dz.U. 2023 item 1270 as amended; hereinafter: UFP) and other provisions that regulate this issue. Pursuant to art. 33 section 1 of the UFP, the management of public funds is public—which is a crucial principle [Gliniecka 2015, p. 155], and public expenditure should be handled “purposefully and economically,” while maintaining the principle of “obtaining the best results from given inputs” (art. 44 section 3 subsection 1 letter a of the UFP).¹ The

^a dr^a J.D.

Cytowanie / Citation: Malesa W. Criteria for Substantive Assessment of Grant Applications. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2023, 76:7–22

Otrzymano / Received: 2.04.2023 • **Zaakceptowano / Accepted:** 12.09.2023

doi: 10.48234/WK76GRANT

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

wydatkowane, ale również dlatego tak się stało. Obiektywne kryteria pozwalają przekazać wsparcie finansowe tam, gdzie jest ono najbardziej potrzebne, a jednocześnie uniknąć podejrzeń o nieprawidłowości, zwłaszcza w przypadku gdy łączna wartość wnioskowanych dotacji przekracza możliwości finansowe organu dotującego i wielu wnioskodawców nie uzyskuje wsparcia.

Ocena wniosków o dotację na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach budzi rozmaite emocje; od niej uzależnione jest przyznanie dotacji, a co za tym idzie: możliwość prowadzenia prac oraz ich zakres. Jako że dotacje udzielane są ze środków publicznych, powinny rządzić nimi możliwie obiektywne, jednoznaczne i weryfikowalne kryteria, na co wielokrotnie zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli [2016, s. 30]. Już w 2003 roku NIK wskazała konieczność ustalenia „priorytetów i kryteriów dotyczących finansowania obiektów zabytkowych ze środków publicznych, w tym także rozważenie kontynuowania lub określenia nowych programów konserwacji zabytków” [Najwyższa Izba Kontroli 2003, s. 12]. Wskutek jednej z kontroli prowadzonych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Białymstoku NIK wskazała: „W latach 2016–2018 nie ustalono [...] kryteriów oceny i wyboru wniosków do dofinansowania, jakimi kierowano się w WUOZ. Brak uregulowań w tym zakresie stwarzał ryzyko niezachowania transparentności działań oraz nierównego traktowania wnioskodawców” [Najwyższa Izba Kontroli 2019, s. 7]. W wyniku oceny działalności Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków NIK zaleciła „Dokonanie weryfikacji wewnętrznych zasad naboru wniosków i przyznawania dotacji na finansowanie/dofinansowanie prac przy zabytkach, celem dostosowania ich do obowiązującego stanu prawnego, z jednoczesnym określeniem sposobu dokonywania oceny merytorycznej i wyboru wniosków za pomocą określonych, w tych zasadach, kryteriów, a także ich bezwzględne stosowanie” [Najwyższa Izba Kontroli 2015, s. 26].

Celem niniejszego artykułu jest zaopiniowanie wybranych kryteriów oceny merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji ze środków ministra oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków, a także przedstawienie propozycji zmian w tym obszarze.

Aktualne kryteria

Ocena merytoryczna wniosków dotacyjnych dokonywana jest zwykle po uprzedniej ocenie formalnej. W rzeczywistości wielu urzędów ochrony zabytków etap formalny jest rozbudowany – pojawiają się postulaty uproszczenia go do niezbędnego minimum i przeniesienia ciężaru weryfikacji formalnej na etap po rozstrzygnięciu konkursu (zarezerwowaniu kwot), a przed zawarciem umów dotacyjnych [Malesa 2022]. Taką procedurę stosuje ministerstwo – początkowa ocena formalna ogranicza się do weryfikacji podstawowych danych zapisanych we wniosku, zaś komplet załączników wymagany jest jedynie od tych podmiotów, dla których zarezerwowano dotacje.

essence of transparency is the availability of information about how funds are spent and why. Objective criteria allow financial support to be provided where it is most needed and simultaneously avoid suspicions of irregularities, especially when the total value of the requested grants exceeds the financial capabilities of the granting body, and many applicants do not receive support.

The evaluation of applications for subsidies for conservation, restoration, and construction works on monuments arouses various emotions; granting the subsidy depends on it and, thus, the possibility of carrying out the work and its scope. Since subsidies are granted from public funds, they should be governed by the most objective, transparent, and verifiable criteria, as the Supreme Audit Office has repeatedly drawn attention to [2016, p. 30]. In 2003, the Supreme Audit Office indicated the need to establish “priorities and criteria regarding the financing of historic buildings from public funds, including considering the continuation or definition of new monument conservation programs” [NIK 2003, p. 12]. As a result of one of the inspections carried out at the Voivodeship Office for the Protection of Monuments in Białystok (WUOZ), the Supreme Audit Office indicated that “In the years 2016–2018, no criteria were established for the assessment and selection of applications for co-financing, which were used in the WUOZ. The lack of regulations in this area created the risk of failure to maintain operational transparency and of the unequal treatment of applicants” [NIK 2019, p. 7]. As a result of the assessment of the activities of the Provincial Conservator of Monuments in Greater Poland, the Supreme Audit Office (NIK) recommended “verifying the internal rules for the handling of applications and awarding subsidies for financing/co-financing of works on monuments, in order to adapt them to the applicable legal status, while formulating the method of substantive assessment and selection of applications using specific criteria, as well as their absolute application” [NIK 2015, p. 26].

This paper aims to express opinions on selected criteria for the substantive assessment of applications for grants from the funds of the minister and provincial conservators of monuments, as well as to present proposals for changes in this area.

Current criteria

The substantive assessment of grant applications is usually made after a prior formal evaluation. In fact, the formal stage is extensive in many monument conservation offices. There are demands to simplify this to the necessary minimum and to shift the burden of formal verification to the stage after the competition has been resolved (reserving the amounts) and before concluding subsidy agreements [Malesa 2022]. The Ministry uses this procedure—the initial formal assessment is limited to verifying the primary data included

Wśród kryteriów merytorycznej oceny wniosków najczęściej pojawia się wartościowanie zabytku, jednak zazwyczaj ta część punktacji nie posiada sztywnych ram, do jakich można się odnieść przyznając punkty. Określenie wartości zabytków jednego rodzaju jest niezwykle trudne: gdy do porównywania przedstawiane są np. zabytki architektury, rzeźby, obrazy, zabytki techniki, ustalenie kompleksowych numerycznych form gradacji wydaje się niemożliwe. Trudność ta uzasadnia powoływanie komisji merytorycznych, dokonujących oceny wartości w oparciu o rozległą wiedzę i bogate doświadczenie członków.

Drugim z często występujących kryteriów jest ocena stanu zachowania obiektu. W niektórych przypadkach stosowana jest skala polegająca na przyporządkowaniu stanu obiektu do jednej z kategorii, np.:

- stan katastrofalny,
- stan zagrożenia,
- bardzo zły stan techniczny,
- zły stan techniczny,
- zły stan estetyczny.

W przypadku podkarpackiego WKZ gradacja ogranicza się do nazwania poszczególnych stopni bez wskazania kryteriów klasyfikacji [Malesa 2020, s. 176].

Wśród kryteriów merytorycznych wojewódzcy konserwatorzy oceniają też m.in. czas powstania zabytku, uznanie za pomnik historii lub wpis na listę UNESCO, systematyczność prowadzenia prac, zagospodarowanie zabytku nieużytkowanego, dostępność zabytku, profesjonalizm przygotowania wniosku, zaangażowanie wnioskodawcy w zachowanie zabytku, znaczenie w skali regionu, istnienie aktualnego planu dla zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej i inne [Malesa 2020, s. 178–179].

Regulamin ministerialnego programu „Ochrona zabytków” wyróżnia trzy elementy oceny: ocenę merytoryczną, strategiczną i organizacyjną. W pierwszej punktowane są „czas powstania i wartość zabytku” oraz „konieczność prowadzenia prac wynikająca ze stanu zachowania zabytku”. W ocenie strategicznej punkty przyznawane są za „podtrzymanie i rozpowszechnianie polskiej tradycji narodowej i państwowej oraz wzmocnienie tożsamości lokalnej i regionalnej”; oceniana jest także „społeczna funkcja obiektu po zakończeniu całej inwestycji”. W ocenie organizacyjnej punkty można uzyskać za kontynuację prac oraz za relację między wnioskowanym dofinansowaniem a wartością prac.

Postulowany podział kryteriów

Wśród postulowanych kryteriów oceny merytorycznej można wyróżnić trzy kategorie:

- kryteria dostępu,
- kryteria przyznania,
- kryteria wysokości dotacji.

W pierwszej kategorii znajdują się aspekty dotyczące zakresu prac, druga kategoria pozwoli uszeregować wnioski i wybrać te, które należy dofinansować, wśród

in the application, and a set of attachments is required only from those entities for which subsidies have been reserved.

Among the criteria for the substantive evaluation of applications, the most common is the valuation of the monument. Still, this part of the scoring usually does not have a rigid framework that can be referred to when awarding points. Determining the value of monuments of one type is extremely difficult: when, for example, architectural monuments, sculptures, paintings, and technical monuments are presented for comparison, establishing comprehensive numerical gradation forms seems impossible. This difficulty justifies the establishment of substantive committees that assess values based on their members' extensive knowledge and extensive experience.

The second frequently used criterion is the assessment of a site's condition. In some cases, a scale is used to assign the condition of a site to a category, e.g.:

- catastrophic condition,
- state of endangerment,
- deplorable technical condition,
- poor technical condition,
- poor aesthetic condition.

In the case of the Subcarpathian WKZ, the gradation is limited to naming individual levels without indicating the classification criteria [Malesa 2020, p. 176].

Among the substantive criteria, provincial conservators also assess, among others, the time of the creation of the monument, recognition as a historical monument or entry on the UNESCO list, systematicity of work, development of an unused monument, accessibility of the monument, professionalism in preparing the application, the applicant's involvement in preserving the monument, importance on the scale of the region, the existence of a current plan for the monument in the event of an armed conflict and crisis as well as other factors [Malesa 2020, p. 178–179].

The regulations of the “Monument Protection” ministerial program entitled distinguish three elements of evaluation: substantive, organizational, and strategic assessment. The first one assesses “the time of creation and the value of the monument” and “the need to carry out work resulting from the state of preservation of the monument.” The strategic assessment awards points for “maintaining and disseminating Polish national and state traditions and strengthening local and regional identity;” “the social function of the site post project completion” is also assessed. In the organizational assessment, points can be obtained for the continuation of work and the relationship between the requested funding and the value of the work.

Postulated division of criteria

Among the postulated substantive evaluation criteria, three categories can be distinguished:

kryteriów trzeciej kategorii znajdują się z kolei wskaźniki wspierające określenie wysokości proponowanej dotacji.

Kryteria dostępu

Pierwsza grupa kryteriów ma charakter zbliżony do oceny formalnej – zero-jedynkowo należy ocenić, czy dany wniosek powinien być dopuszczony do dalszego procedowania.

W tym obszarze znajdują się kryteria dopuszczające poddanie wniosku dalszej ocenie merytorycznej na podstawie binarnej oceny spełnienia zakładanych warunków. Określenie konkretnych przesłanek ułatwi wnioskodawcom samodzielną ocenę zasadności wnioskowania o dotację już na etapie sporządzania dokumentacji.

Podstawowym kryterium dostępu powinna stać się zgodność wybranego zadania z najważniejszymi potrzebami zabytku. Nie chodzi tu o odrzucenie wnioskodawcy czy obiektu, ale o zagwarantowanie, że planowane prace stanowią odpowiedź na konkretne zidentyfikowane priorytetowe potrzeby zabytku. Dla potwierdzenia spełnienia warunku należy wypunktować dostrzeżone problemy i zagrożenia obiektu, a następnie wskazać sposób przeciwdziałania im w logicznie uporządkowanej kolejności. Zadanie opisane we wniosku powinno stanowić odpowiedź na przynajmniej jedną z najważniejszych potrzeb obiektu; trzeba udowodnić logikę działań podejmowanych przez opiekuna obiektu, który wykaże, że planowane prace zmierzają do wyeliminowania głównych zagrożeń obiektu. Zdarzają się bowiem zarządcy, którzy uparcie skupiają się na efekcie wizualnym, zapominając o kwestiach technicznych, np. planując malowanie wnętrza zawilgoconego budynku.

Ocena każdego zadania powinna określać, czy działanie odpowiada na dostrzeżone potrzeby obiektu, a także czy pozwala uchronić obiekt przed zidentyfikowanym ryzykiem. Aby ułatwić realizację tego wymogu, we wnioskach dotacyjnych mogą znaleźć się dwa dodatkowe pola do wypełnienia: diagnoza potrzeb obiektu oraz plan działań zaradczych. Przedstawienie diagnozy i planu pozwoli wyeliminować sytuacje, w których wnioskodawca chce realizować działania nieodpowiadające najważniejszym potrzebom obiektu, np. estetyzację elewacji w przypadku poważnych uszkodzeń konstrukcji budynku.

Wśród kryteriów dostępu można wziąć pod uwagę zakres udostępnienia obiektu. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. zachowanie zabytku „leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Choć z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie wynika obowiązek nieodpłatnego udostępniania zabytku, przy którym prace dofinansowano ze środków publicznych, można rozważyć zasadność wprowadzenia takiego obowiązku regulaminem lub umową, podobnie do zapisów umownych stosowanych przez MKiDN.

Udostępnienie nie musi dokonywać się w sposób bezpośredni – może przyjąć formę cyfrową lub popularyzatorską, np. poprzez udostępnienie informacji

- access criteria,
- granting criteria,
- subsidy amount criteria.

The first category will include aspects related to the scope of work, the second category will allow you to rank the applications and select those that should be co-financed, and the criteria in the third category will include indicators supporting the determination of the amount of the proposed subsidy.

Access criteria

The first group of criteria is similar to a formal assessment—assessing whether a given application should be processed further is necessary.

This area contains criteria that allow an application to be subjected to further substantive assessment based on a binary assessment of meeting the assumed conditions. Determining specific premises will make it easier for applicants to independently assess the validity of applying for a subsidy already at the stage of preparing documentation.

The primary access criterion should be compliance of a given task with the most important needs of the monument. This is not about rejecting an applicant or a building, but about ensuring that the planned works are a response to specifically identified priority needs of the monument. To confirm that the condition is met, the problems and threats to the site should be listed, and then the method of counteracting them should be logically identified. The task described in the application should be a response to at least one of the essential needs of the site; the logic of the site custodian's actions must be proven, and the custodian should demonstrate that the planned works are aimed at eliminating a major threat to the site. Some custodians stubbornly focus on the visual effect, forgetting about technical issues, e.g., when planning to paint the interior of a damp building.

The assessment of each task should determine whether the activity corresponds to the site's perceived needs and whether it helps protect the site against the identified risks. To facilitate the implementation of this requirement, grant applications may include two additional fields to be completed: a diagnosis of the site's needs and a remedial action plan. Presenting the diagnosis and strategy will help eliminate situations in which the applicant wants to implement activities that do not meet the most critical needs of the site, e.g., the aesthetics of the facade in the event of severe damage to the building structure.

Access criteria include the scope of making the site available. Pursuant to art. 3 section 1 of the Act, preserving a monument “is in the public interest due to its historical, artistic or academic value.” Although the provisions of generally applicable law do not provide for an obligation to make a monument that has had its restoration works co-financed from public funds to be made accessible free of charge, one can consider introducing such an obligation in

w formie strony internetowej lub broszury. Ograniczenia prawa własności, dotyczące właścicieli zabytków, mają swoje granice [Gwoździewicz 2009; Zalasińska 2012; Parchomiuk 2017]. Ich przekroczeniem byłoby wprowadzenie obowiązku ekspozycji cennego zabytku ruchomego po przeprowadzeniu prac konserwatorskich współfinansowanych ze środków publicznych czy udostępnienie do zwiedzania wnętrza zabytkowej nieruchomości wykorzystywanej wyłącznie na cele mieszkalne (prywatne).

Kryteria przyznania

Wśród kryteriów uzasadniających przyznanie dotacji należałoby szukać takich, które pozwolą na skierowanie środków publicznych na zadania z obiektywnych względów wymagające dotowania. Organy w tym zakresie stosują bogatą gamę kryteriów. Analiza tematu prowadzi do wątpliwości: czy prace przy zniszczonym obiekcie, wymagającym pilnego podjęcia prac ratunkowych, powinny być dotowane, gdy właściciel dysponuje pokaznym majątkiem? Czy wiek obiektu przekłada się na jego wartość? Czy w pierwszej kolejności należy chronić obiekty najcenniejsze czy te, które wymagają pilnego podjęcia działań?

Przez analogię do ratowania zbiorów muzealnych w przypadku zagrożenia można wskazać dwa elementy, których spełnienie implikuje przeprowadzenie priorytetowej ewakuacji danego obiektu: wartość obiektu oraz poziom zagrożenia [Barański 2000, s. 357; Kocowska-Skiekierka 2016, s. 148]². W pierwszej kolejności powinno się ratować obiekty najcenniejsze, które są najbardziej zagrożone. Inne cenne obiekty, co do których nie występuje bezpośrednie zagrożenie, mogą być ewakuowane w późniejszym czasie. Podobnie czasem trzeba podjąć decyzję o „poświęceniu” mniej cennego, choć bezpośrednio zagrożonego obiektu, aby uratować cenniejszy. Ocena obu tych kryteriów wymaga specjalistycznej wiedzy i dobrego rozpoznania obiektów. Wiąże się z koniecznością podjęcia decyzji i – co za tym idzie – wzięcia odpowiedzialności za jej skutki.

Wartość obiektu

Ze względu na różnorodność zabytków niezwykle trudno jest numerycznie opisać i porównać ich wartości. Wielu wybitnych autorów podejmowało temat kryteriów oceny wartości zabytkowej, a różnorodność stanowisk potwierdza, że obiektywne i jednoznaczne wartościowanie zabytków jest praktycznie niemożliwe [Witwicki 2007; Krawczyk 2013; *Wartościowanie w ochronie* 2013; Szmygin 2015]. Tym trudniejsze staje się porównanie zabytków w kontekście przyznawania dotacji; inne własności powinny być brane pod uwagę przy ocenie zabytku murowanego, drewnianego, obrazu, rzeźby czy zabytku techniki. B. Szmygin stwierdza, że „analiza i ocena wartości pojedynczego zabytku ma charakter względny (porównawczy), dotyczy tylko określonych cech (kryteria), obowiązuje tylko w ramach przyjętego zbioru (skali)” [Szmygin 2015, s. 50].

the regulations or in a contract, similarly to the contractual provisions used by the Ministry of Culture and National Heritage.

The information does not have to be made available directly—it may take a digital or popular form, e.g., on a website or written in a brochure. Restrictions on property rights affecting owners of monuments have their limits [Gwoździewicz 2009; Zalasińska 2012; Parchomiuk 2017]. They would be infringed on by introducing an obligation to display a valuable movable monument after conservation work co-financed from public funds or making the interior of a historical property that is used exclusively for residential (private) purposes available to visitors.

Award criteria

Criteria that justify granting subsidies include those that allow public funds to be directed to tasks that require such for objective reasons. In this respect, the authorities apply a wide range of criteria. Analysis of the topic leads to doubt: should work on a damaged site that requires urgent rescue work be subsidized if the owner has significant financial assets? Does the age of a site affect its value? Should the most valuable sites be protected first or those that require urgent action?

By analogy to saving museum collections in the event of a threat, two elements can be indicated, the fulfillment of which implies a priority evacuation of a given object: the value of the object and the level of threat [Barański 2000, p. 357; Kocowska-Skiekierka 2016, p. 148].² The most valuable sites that are most at risk should be saved first. Other valuable sites that are not in immediate danger may be evacuated later. Similarly, sometimes you have to decide to “sacrifice” a less valuable, although directly endangered, site to save a more valuable one. Assessment of both criteria requires specialist knowledge and a thorough identification and investigation of sites. It involves deciding and, consequently, taking responsibility for its consequences.

Site value

Due to the diversity of monuments, it is extremely difficult to describe and compare their values numerically. Many eminent authors have discussed the criteria for assessing historical value, and the diversity of positions confirms that objective and unambiguous valuation of monuments is practically impossible [Witwicki 2007; Krawczyk 2013; *Wartościowanie w ochronie* 2013; Szmygin 2015]. This makes it even more challenging to compare monuments in the context of awarding grants; other properties should be considered when assessing a brick or wooden monument, a painting, a sculpture, or a technical monument. B. Szmygin states that “the analysis and assessment of the value of a single monument are relative (comparative), concerns only specific features (criteria), and is valid only within the adopted set (scale)” [Szmygin 2015, p. 50]. To enable comparison, it would be necessary

Aby umożliwić porównanie, należałoby przyjąć i opisać kryteria dostosowane do wszystkich rodzajów zabytków. W przypadku dotacji udzielanych przez MKiDN za określenie wartości obiektu odpowiada zespół sterujący składający się ze specjalistów.

Bardzo często spotykanym – choć wątpliwym – kryterium jest wiek obiektu [Malesa 2020, s. 179]. Nie można przyjąć *a priori*, że obiekt pochodzący z XII czy XIII wieku jest cenniejszy (bardziej wartościowy) od dzieła młodszego; zwłaszcza gdy to drugie jest bardziej unikalne, trudniejsze do odtworzenia lub pochodzi z lepszego warsztatu. Należy odejść od kryterium oceny na podstawie li tylko datowania zabytku³.

Podobnie należy odejść od premiowania faktu uznania obiektu za pomnik historii lub wpisania na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Z tych wyróżnień korzystają zabytki charakteryzujące się wyjątkową wartością, która została potwierdzona na drodze formalnej. Istnieją obiekty, które miałyby szansę stać się pomnikami historii ze względu na wyjątkową wartość, ale do tej pory tego wyróżnienia nie uzyskały. Co więcej – aby obiekt został ogłoszony pomnikiem historii, musi być dobrze zachowany [Latour 2019, s. 77]; premiowanie pomników przeciwstawia się założeniu, że pomoc powinna dotrzeć do najbardziej zagrożonych obiektów. Jeżeli przy ocenie wartości obiektu najwyższe noty zarezerwowane będą dla zabytków wyjątkowo cennych (takich jak pomniki historii, ale nie tylko), to dublowanie kryterium w osobnym elemencie oceny jest bezzasadne – nadmiernie premiuje obiekty ze specyficznym stanem formalnym.

Kryterium czasu powstania obiektu ze względu na swoją prostotę jest często stosowane; podobnie kryterium uznania za pomnik historii lub wpisu na listę UNESCO ma charakter binarny. Cechy te wypełniają kryterium obiektywizmu – przy ich ocenie nie ma miejsca na subiektywizm oceny, przyjmowanie określonych założeń. Nie spełniają one jednak warunku celowości, wymuszonego przez art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., ponadto nie mogą być w jednakowy sposób odnoszone do zabytków różnych kategorii.

Ocena wartości zabytku – zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy – dotyczyć powinna przede wszystkim trzech aspektów: wartości historycznej, artystycznej i naukowej. Propozycja oceny służącej przyznaniu dotacji zostanie zaprezentowana na opisie proponowanym przez Michała Witwickiego [2007]. Witwicki oprócz kryteriów ustawowych wskazał m.in. wartość w skali miejsca czy wartość użytkową. Ciekawym pomysłem jest również propozycja oceny znaczenia obiektu dla dziedziny życia społecznego i gospodarczego, dla jakiej obiekt powstał⁴. Odpowiednie organy mogą przyjąć w tym miejscu własne odniesienia, byle przystawały one do szerokiego wachlarza ocenianych zabytków.

Stan zachowania

Kryterium stopnia (nieuchronności) zagrożenia opisuje szacowany czas, jaki pozostał do znacznego po-

to adopt and describe criteria adapted to all types of monuments. In the case of subsidies granted by the Ministry of Culture and National Heritage, a team consisting of specialists is responsible for determining the site's value.

A very common—although questionable—criterion is the site age [Malesa 2020, p. 179]. It cannot be assumed *a priori* that a site from the twelfth or thirteenth century is more valuable than a later work, especially when the latter is more unique, more difficult to reproduce, or comes from a better workshop. The evaluation criterion based only on the dating of the monument should be abandoned.³

Similarly, we should avoid rewarding the fact that a site is recognized as a historical monument or included on the UNESCO World Heritage List. These distinctions are used for monuments of exceptional value, which have been formally confirmed. Some sites would have a chance to become historical monuments due to their exceptional value, but they have not received this distinction so far. Moreover, for a site to be declared a historical monument, it must be well preserved [Latour 2019, p. 77]; giving bonuses to monuments contradicts the assumption that aid should reach the most endangered sites. If, when assessing the value of a site, the highest marks are reserved for exceptionally valuable monuments (such as historical monuments, but not only them), doubling the criterion in a separate element of the assessment is unjustified—it excessively rewards sites with a specific formal condition.

The criterion of the time of creation of a site is often used due to its simplicity; similarly, the criterion for recognition as a historical monument or entry on the UNESCO list is binary. These features meet the criterion of objectivity—when assessing them, there is no room for subjectivity in the assessment or the adoption of specific assumptions. However, they do not meet the requirement of purposefulness imposed by art. 44 section 3 point 1 of the Polish Financial Supervision Authority. Moreover, they cannot be applied similarly to monuments of different categories.

Assessment of the value of a monument—following art. 3 section 1 of the Act should primarily concern three aspects: historical, artistic, and scientific value. The proposal for an assessment for awarding a subsidy will be presented in the description proposed by Michał Witwicki [2007]. In addition to the statutory criteria, Witwicki indicated, among others: value at the scale of a place or value in use. Another interesting idea is to assess the importance of the site for the area of social and economic life for which the site was created.⁴ The relevant authorities may adopt their own references here as long as they are consistent with the wide range of assessed monuments.

Condition of preservation

The criterion of the degree (inevitability) of the threat describes the estimated time remaining until the con-

gorszenia się stanu obiektu oraz dotkliwość zniszczeń, które mogą wystąpić, jeżeli nie zostaną przeprowadzone działania zaradcze.

Sama ocena stanu zachowania obiektu nie jest wystarczająca do obiektywnego skierowania środków publicznych tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Analogicznie do ochrony pożarowej – ważna jest prewencja, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia należy bezwzględnie podjąć działania ratownicze, ale po pożarze wysiłki powinny być już kierowane w stronę prac zabezpieczających, porządkowania i tworzenia planów odbudowy obiektu. Czasem katastrofalny stan zachowania może oznaczać, że czas na prace przy obiekcie minął, a jego oryginalna wartość została bezpowrotnie utracona.

Istotną pozostaje również kwestia doboru metod ratowania obiektu – być może istnieją takie, które wymagają mniejszych nakładów, a jednocześnie pozwolą uchronić obiekt od bezpośredniego zagrożenia. Artykuł 44 ust. 3 u.f.p. wskazuje zasady dokonywania wydatków publicznych, wymieniając m.in.: celowość, oszczędność, uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów, optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przeprowadzenie tańszych prac o charakterze zabezpieczającym odsunie groźbę zniszczenia od obiektu, jednak w ostatecznym rozrachunku do osiągnięcia postulowanego finalnie stanu technicznego i estetycznego wymagane będą sumarycznie wyższe środki, niż gdyby od razu realizować kompleksowe prace.

Kolejny problem stanowią zadania wieloletnie – przy ciągłym prowadzeniu prac wzrasta trudność pozyskania dotacji na końcowe etapy, co wynika z faktu sukcesywnej poprawy stanu zachowania obiektu. Zgodnie z przyjętymi wyżej kryteriami w takich sytuacjach ryzyko zostało oddalone, wobec czego wnioski powinny otrzymać mniejszą liczbę punktów, co z kolei może prowadzić do wstrzymania finansowania i zaprzestania prac na końcowych etapach. Zasadne byłoby wprowadzenie kryterium premiującego kontynuację prac przy tym samym obiekcie i w ramach określonego planu. Kontynuację należy jednak rozumieć inaczej, niż ostatnio interpretuje MKiDN – nie jako prace na jednym obszarze (np. elewacji), ale jako stopniowe realizowanie kompleksowego planu ochrony np. budynku albo spójnego zespołu.

Ocena dotycząca kontynuacji prac nie powinna mieć charakteru binarnego, lecz proporcjonalny w stosunku do stopnia poprawy stanu zabytku (albo zespołu zabytków) oraz stopnia zaawansowania prac. W zaproponowanym ujęciu ocena będzie niwelować braki punktowe wynikające z poprawy stanu zachowania obiektu. Dzięki temu odwrotnie proporcjonalnie do poprawy stanu zabytku wzrastać będzie ten dodatkowy element oceny.

Kryteria wysokości dotacji

Określenie kwoty przyznawanej dotacji na konkretne prace stanowi kolejną trudność w realizacji procedury

condition of the site significantly deteriorates and the severity of damage that may occur if remedial actions are not taken.

The mere assessment of the state of a site's preservation is insufficient to objectively direct public funds to where they are most needed. Similarly to fire protection, prevention is essential; rescue actions must be taken in a situation of immediate danger, but after a fire, efforts should be directed toward securing, clean-up, and creating plans for rebuilding the site. Sometimes, a disastrous state of preservation may mean that the time for work on the site has passed and its original value has been irretrievably lost.

The issue of selecting methods to save the site is also important—perhaps some require less expenditure and, at the same time, will protect the site from direct danger. Article 44(1) 3 of the UFP indicates the principles of public expenditure, including purposefulness, economy, obtaining the best results from given expenditure, and optimal selection of methods and means to achieve goals. Carrying out cheaper protective works will remove the threat of damage to the site, but ultimately, reaching the final technical and aesthetic condition would have required greater funds in comparison to if comprehensive works had been carried out immediately.

Another problem is multi-year tasks—with continuous work, it becomes more difficult to obtain subsidies for the final stages, which results from the gradual improvement of the condition of the site. Following the criteria adopted above, in such situations, the risk has been addressed, so the application should receive a lower number of points, which in turn may lead to the suspension of financing and cessation of work at the final stages. It would be reasonable to introduce a criterion rewarding the continuation of work on the same site and within the framework of a specific plan. However, continuation should be understood differently than the recent interpretation of the Ministry of Culture and National Heritage—not as work in one area (e.g., a facade), but as a gradual implementation of a comprehensive conservation plan, e.g., of a building or a coherent complex.

The assessment regarding the continuation of work should not be binary in nature but proportional to the degree of improvement in the monument's condition (or that of a complex of monuments) and the degree of advancement of the work. In the proposed approach, the assessment will eliminate point deficiencies resulting from the improved condition of the site. Thanks to this, this additional assessment element will increase in inverse proportion to the improvement in the state of the monument.

Criteria for the amount of subsidy

Determining the amount of subsidy awarded for specific works is another difficulty in implementing the subsidy procedure. A common solution is the method of proportionally reducing the requested amounts; the

dotacyjnej. Częstym rozwiązaniem jest metoda proporcjonalnego zmniejszania wnioskowanych kwot; wyjściowa jest wówczas kwota dotacji wnioskowanej. Ta forma określania wartości dotacji nie jest adekwatna do potrzeb zabytku, charakteru prac i możliwości finansowych wnioskodawcy.

O ile kryteria dostępu i przyznania skupiają się na wartości obiektu, stopniu zagrożenia i zakresie prac, o tyle kryteria wysokości dotacji mogą odnosić się do podmiotu wnioskującego. W wielu dotychczas funkcjonujących regulaminach kryterium zasobności wnioskodawcy lub jego zaradności w pozyskiwaniu finansowania łączono z oceną zasadności przyznania dotacji. Chęć zaangażowania własnych środków właściciela lub umiejętność pozyskiwania przez niego środków z innych źródeł jest godna pochwały. Zdarza się, że środki pochodzą z opłat za udostępnianie zabytku zwiedzającym, co w pewnym stopniu ogranicza dostępność obiektu dla społeczeństwa. Prawdopodobnie zasadne byłoby premiowanie tych właścicieli, którzy udostępniają obiekt nieodpłatnie i utrzymują się z ofiarności publicznej.

Określanie wysokości dotacji w zależności od sytuacji wnioskodawcy i podejmowanej przez niego aktywności może stanowić zachętę do realizacji określonych działań. Premiowane w tym zakresie mogą być m.in.:

- promocja obiektu (np. wydanie albumu, stworzenie strony internetowej z informacjami o obiekcie i galerią zdjęć lub wirtualnym spacerem),
- udostępnienie obiektu na cele społeczne (np. spotkania mieszkańców) i kulturalne (np. organizacja wystaw, koncertów),
- utrzymanie aktualności Planu ochrony zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz prowadzenie okresowych kontroli stanu technicznego obiektu (potwierdzonych wpisami w książce obiektu budowlanego).

Premiowana może być deklaracja zastosowania oryginalnych metod i materiałów przy prowadzeniu prac.

Istotnym aspektem przy decydowaniu o wysokości dotacji jest wartość prac i ich podzielność. Zwykle można etapować prace dotyczące elewacji czy stolarki okiennej. Istnieją jednak takie zadania, których podział jest utrudniony – np. prace przy konstrukcji i pokryciu dachu lub polichromiach umieszczonych w miejscach trudnodostępnych, gdzie koszt montażu rusztowania pochłania znaczącą część budżetu. W przypadku konserwacji polichromii sklepień wysokiego kościoła udzielenie dotacji w niewielkiej kwocie w połączeniu z marginalnym wkładem własnym może doprowadzić do nieopłacalności i nieefektywności wykorzystania środków publicznych. Przykładowo zgromadzone środki (z dotacji oraz z wkładu własnego) pozwolą na postawienie i utrzymanie rusztowania przez krótki czas; w takim przypadku należałoby skorzystać z efektu synergii, wykorzystując ustawione rusztowanie do realizacji jak najszerszego zakresu prac na tym samym obszarze.

amount of the requested subsidy is then the starting amount. This form of determining the value of the subsidy is not adequate to the needs of the monument, the nature of the work, and the applicant's financial capabilities.

While the access and award criteria focus on the site's value, the degree of risk, and the scope of work, the criteria for the grant amount may refer to the applicant entity. In many previously existing regulations, the criterion of the applicant's wealth or resourcefulness in obtaining financing was combined with assessing the justification for granting a subsidy. The owner's willingness to commit their funds or their ability to obtain funds from other sources is commendable. Sometimes, the funds come from fees for making a monument accessible to visitors, which, to some extent, limits the site's accessibility to the public. It would probably be justified to reward owners who provide the site free of charge and support themselves through public donations.

Determining the subsidy amount depending on the applicant's situation and activity may constitute an incentive to implement specific actions. Bonuses in this respect may include, among others:

- promotion of the site (e.g., publishing an album, creating a website with information about the site and a photo gallery or a virtual tour),
- making the site available for social purposes (e.g., residents' meetings) and cultural events (e.g., organization of exhibitions and concerts)
- keeping the Monument Protection Plan up to date in the event of armed conflict and crises, as well as conducting periodic inspections of the site's technical condition (confirmed by entries in the building site book).

A declaration of the use of original methods and materials in carrying out work may guarantee bonuses.

An important aspect when deciding on the subsidy amount is the value of the work and its divisibility. Usually, work on the facade or window frames can be staged. However, some tasks are difficult to divide—e.g., work on the structure and covering of the roof or polychromes placed in hard-to-reach places, where the cost of scaffolding installation takes up a significant part of the budget. In the case of conserving the polychrome vaults of a high church, granting a subsidy of a small amount combined with a marginal contribution may lead to unprofitable and ineffective use of public funds. For example, the collected funds (from subsidies and own contribution) will allow for the erection and maintenance of scaffolding for a short time; in such a case, it would be necessary to take advantage of the synergy effect by using the erected scaffolding to carry out the broadest possible scope of work in the same area.

Repeating the same cost in subsequent stages (e.g., the cost of scaffolding) can be avoided by providing higher one-off subsidies where the division of work

Powtarzania tego samego kosztu w kolejnych etapach (np. kosztu rusztowań) można uniknąć, udzielając jednorazowo wyższych dotacji tam, gdzie podział prac jest utrudniony z punktu widzenia technologii lub niezasadny z punktu widzenia gospodarności. Informacja o istotnym koszcie (np. sprowadzenia specjalistycznego sprzętu) powinna zostać wyartykułowana we wniosku.

Dodatkowym narzędziem ułatwiającym gospodarne wykorzystanie środków publicznych może być deklaracja minimalnej wartości prac, poniżej której realizacja prac stanie się niegospodarna lub znacznie utrudniona z punktu widzenia technologii. Na rynku usług budowlanych i konserwatorskich zdarza się coraz częściej, że wykonawcy z powodów ekonomicznych nie są zainteresowani realizacją prac poniżej określonej kwoty.

Stosowanie oceny

Przyjęcie zaproponowanych założeń otwiera drogę do wyboru konkretnych rozwiązań przez organy odpowiedzialne za ocenę wniosków. Wymaga to ustalenia listy kryteriów dostępu, określenia sposobu oceny wartości zabytku (wyboru jednej z dostępnych opcji lub stworzenia własnej) i metod oceny stanu zachowania, a także ustalenia elementów wpływających na wysokość dotacji.

Analiza kryteriów dostępu

Podstawą dopuszczenia wniosku do dalszej oceny będzie stwierdzenie, czy zadanie stanowi odpowiedź na aktualne potrzeby obiektu. Kryterium to, przyjmując co do zasady wartości binarne, znajduje się na pograniczu analizy formalnej i merytorycznej. W opracowaniu uwzględniono je po stronie tej drugiej, ponieważ odnosi się bezpośrednio do zakresu planowanych prac i obiektu.

Zespół oceniający wnioski powinien przeanalizować poprawność rozpoznania potrzeb obiektu, które mogą zostać przywołane we wniosku na podstawie wcześniejszych oględzin dokonanych przez przedstawicieli właściwego konserwatora zabytków lub organu nadzoru budowlanego i zawarte w opinii, wytycznych lub decyzji, mogą również pochodzić od autora projektu budowlanego lub programu prac, a także od samego posiadacza obiektu. Jeżeli stopień i źródła zagrożenia obiektu nie zostały stwierdzone w sposób urzędowy, zespół oceniający powinien przeanalizować stan zabytku na podstawie posiadanej dokumentacji oraz własnej wiedzy i na tej podstawie ocenić, czy potrzeby obiektu zostały poprawnie rozpoznane i wyszczególnione w treści wniosku.

Drugim krokiem jest weryfikacja, czy planowane działanie wpisuje się w długofalowy plan ochrony zabytku, stanowiący odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby obiektu. Stąd wskazane jest wymienienie we wniosku kolejnych planowanych kroków zmierzających do przywrócenia obiektowi właściwego stanu technicznego i estetycznego. Jeżeli zadanie wpisuje się w opisaną strategię działania, można dopuścić wniosek do dalszej analizy.

is complex from the point of view of technology or unjustified from the point of view of the economy. Information about a significant cost (e.g., importing specialized equipment) should be specified in the application.

An additional tool facilitating the economical use of public funds may come in the form of a declaration of the minimum value of works, below which the implementation of works will become uneconomical or significantly difficult from the point of view of technology. In the construction and conservation services market, it is becoming more and more common that contractors, for economic reasons, are not interested in carrying out work below a certain amount.

Applying assessment

Adopting the proposed assumptions opens the way for the authorities responsible for assessing applications to select specific solutions. This requires establishing a list of access criteria, determining the method of assessing the monument's value (selecting one of the available options or creating your own), and methods to evaluate the state of preservation, as well as determining the elements influencing the subsidy amount.

Access criteria analysis

The basis for accepting the application for further assessment will be determining whether the task responds to the site's current needs. This criterion generally assumes binary values and is on the border between formal and substantive analysis. This study includes the latter because it directly relates to the planned work scope and site.

The team assessing the applications should analyze the correctness of the identification of the site's needs, which may be mentioned in the application based on previous inspections carried out by representatives of the relevant conservator of monuments or the construction supervision authority and included in the opinion, guidelines or decision, or may also come from the author of the technical design or work program, as well as from the owner of the site themselves. Suppose the degree and sources of threat to the site have not been officially determined. In that case, the assessing team should analyze the condition of the monument based on the documentation and their knowledge and, on this basis, assess whether the site's needs have been correctly identified and specified in the application.

The second step is to verify whether the planned action fits into the long-term protection plan for the monument, which responds to the identified needs of the site. Therefore, it is advisable to list in the application the next planned steps to restore the site to its proper technical and aesthetic condition. The application can be accepted for further analysis if the task fits the described action strategy.

Analiza wartości obiektu

Analizę wartości można realizować np. w oparciu o kryteria zaproponowane przez Michała Witwickiego [2007], który opisał wartość obiektu w sześciu kategoriach. Ponieważ ostatnia z nich (wartość użytkowa i techniczna) nie została opisana skalą, nie będzie wykorzystana w niniejszej prezentacji, jednakże – w celu zobrazowania elastyczności mechanizmu – do powyższych elementów zostanie dodana przywołana wcześniej ocena znaczenia obiektu dla dziedziny życia społecznego i gospodarczego, dla jakiej obiekt powstał.

Zakres oceny	Oznaczenie	Stopnie	
		Wartość liczbowa	Nazwa
Wartość historyczna	Wh	1	świadek historii
		2	świadcstwo historii
		3	ważny dokument historii
		4	wybitny dokument historii
		5	pomnik historii
Wartość artystyczna (ogólnie)	Wa	0	brak
		1	mierna
		2	przeciętna
		3	wysoka
		4	wybitna
Wartość naukowa (ocena zbiorcza)	Wn	0	brak
		1	mierna
		2	wysoka
		3	wybitna
		4	unikatowa
Wartość niematerialna	Wnm	0	brak
		1	mierna
		2	wysoka
		3	wybitna
		4	unikatowa
Wartość w skali miejsca	Wm	0	brak
		1	mierna
		2	przeciętna
		3	wysoka
		4	wybitna
Wartość dla dziedziny ⁵	Wd	1	marginalna
		2	nieznaczna
		3	przeciętna
		4	znaczna
		5	wybitna

Tab. 1. Przykładowe kryteria oceny merytorycznej

Object value analysis

For example, value analysis can be carried out based on the criteria proposed by Michał Witwicki [2007], who described the value of a site in six categories. Since the last of them (utility and technical value) has not been described with a scale, it will not be used in this presentation—in order to illustrate the flexibility of the mechanism—the previously mentioned assessment of the importance of the object for the field of social and economic life for which the object will be added to the above elements was created.

Scope of assessment	Designation	Degrees	
		Numerical value	Name
Historical value	Wh	1	witness of history
		2	testimony of history
		3	an important document of history
		4	an outstanding document of history
		5	historical monument
Artistic value (general)	Wa	0	none
		1	mediocre
		2	average
		3	high
		4	outstanding
Scientific value (collective assessment)	Wn	0	none
		1	mediocre
		2	high
		3	outstanding
		4	unique
Intangible asset	Wnm	0	none
		1	mediocre
		2	high
		3	outstanding
		4	unique
Value on a place scale	Wm	0	none
		1	mediocre
		2	average
		3	high
		4	outstanding
Value in a specific field ⁵	Wd	1	marginal
		2	slight
		3	average
		4	considerable
		5	outstanding

Tab. 1. Examples of substantive evaluation criteria

Witwicki proponował ocenę wartości w różnych skalach [Witwicki 2007, s. 97], które zostały opisane słownie, np. dla wartości historycznej wprowadził gradację od „świadka historii” do „pomnika historii”. W celu stworzenia kalkulacji i uporządkowania poszczególnych ocen zaproponowanym stopniom przyporządkowane zostaną liczby. Jeżeli w danym kryterium oceny Witwicki wprowadzał „brak” jako odrębny stopień, zostanie mu przypisana wartość 0. Proponowane kryteria wraz z ich gradacją i wartością liczbową prezentuje tabela 1.

Dla modelu nie ma znaczenia, czy przy ostatecznej ocenie obiektu wykorzystane zostaną jedynie liczby całkowite; istotne jest nieprzekraczanie wartości granicznych.

Pośród sześciu kategorii trzy wynikają wprost z ustawy, więc pozostałym zostanie nadana waga dwukrotnie niższa, wobec czego wartość obiektu (W) wyznaczy się wzorem:

$$W = (W_h + W_a + W_n) + \frac{W_{nm} + W_m + W_d}{2}$$

Podstawiając do powyższego wzoru maksymalne wartości dla poszczególnych kategorii, uzyskuje się wartość maksymalną współczynnika W (W_{max}), która w tym wypadku wynosi 21.

$$W_{max} = (5 + 5 + 4) + \frac{4 + 5 + 5}{2} = 21$$

Analiza stopnia zagrożenia

Kolejnym krokiem będzie obliczenie wartości numerycznej dla stopnia zagrożenia obiektu (S), do czego można wykorzystać zmodyfikowaną matrycę ryzyka⁶; na jednej z osi stopniuje się w ustalonej skali (np. 1–5) bliskość w czasie (lub prawdopodobieństwo) wystąpienia danego ryzyka, a na drugiej ocenia się skutki (stopień możliwych zniszczeń), jakie dany czynnik mógłby wywołać. Przykładowo zabrudzona elewacja nie wywoła znacznych zniszczeń, nawet jeżeli zabrudzenie będzie postępowało bardzo szybko (niskie zagrożenie, ale duże prawdopodobieństwo). Z kolei obserwowane zawilgocenie może wywołać daleko idące skutki dla obiektu (i jego wyposażenia), a czas, w jakim wilgotność się zwiększa, będzie odnosił się do kryterium bliskości zagrożenia (średnie lub duże zagrożenie i prawdopodobieństwo [bliskość] zależne od konkretnego obiektu). Zerwany dach nieuchronnie i bardzo szybko wpłynie na resztę budynku i jego wyposażenie. Wpływ ten będzie znaczny i bliski w czasie.

Przykładową matrycę ryzyka przedstawiono na schemacie 1.

Stopień zagrożenia oblicza się jako iloczyn prawdopodobieństwa i skutków. W przypadku iloczynów wynoszących 20 i więcej prace można uznać za pilne i konieczne do podjęcia dla ratowania obiektu. Im mniejszy iloczyn, tym mniej pilne prace.

Przedstawione nazewnictwo i wybrane progi są przykładowe i mogą zostać dowolnie opisane przez organy odpowiedzialne za ustalenie kryteriów oceny wniosków. Istotne, aby kryteria były jednoznaczne.

Witwicki proposed assessing values on various scales [Witwicki 2007, p. 97], which were described in words, e.g., for historical value, he introduced a gradation from “witness to history” to “monument to history.” Numbers will be assigned to the proposed grades to create calculations and organize individual assessments. If Witwicki entered “none” as a separate grade in a given evaluation criterion, it will be assigned a value of 0. The proposed criteria, along with their gradation and numerical value, are presented in Table 1.

It does not matter to the model whether only integers are used in the final assessment of the site; it is important not to exceed the limit values.

Of the six categories, three result directly from the Act, so the remaining ones will be given a twice lower weight, so the value of the site (W) will be determined by the following formula:

$$W = (W_h + W_a + W_n) + \frac{W_{nm} + W_m + W_d}{2}$$

By substituting the maximum values for individual categories into the above formula, the maximum value of the W coefficient (W_{max}) is obtained, which in this case is 21.

$$W_{max} = (5 + 5 + 4) + \frac{4 + 5 + 5}{2} = 21$$

Threat level analysis

The next step will be to calculate the numerical value for the site’s risk level (S), for which a modified risk matrix can be used;⁶ on one of the axes, it is graduated on a fixed scale (e.g., 1–5) the proximity in time (or probability) of the occurrence of a given risk. The second one assesses the effects (degree of possible damage) that a given factor could cause. For example, a dirty façade will not cause significant damage, even if the soiling progresses very quickly (low risk, but high probability). In turn, the observed dampness can have far-reaching effects on the site (and its equipment), and the time during which the humidity increases will relate to the criterion of proximity to the hazard (medium or high hazard and probability [proximity] depending on the specific site). A punctured roof will inevitably and very quickly affect the rest of the building and its furnishings and fixtures. This impact will be significant and imminent in time.

An example risk matrix is presented in diagram 1.

The degree of threat is calculated as the product of probability and consequences. For products of 20 or more, the work can be considered urgent and necessary to save the site. The smaller the product, the less urgent the work.

The presented terminology and selected thresholds are examples and can be freely described by the authorities responsible for establishing application evaluation criteria. The criteria must be clear.

				Następstwa/skutki/stopień możliwych zniszczeń (N)				
				nieistotne	niewielkie	umiarkowane	znaczące	katastrofalne
				1	2	3	4	5
Bliskość/prawdopodobieństwo (P)	prawie niemożliwe (pow. 20 lat)	1	1	2	3	4	5	
	wątpliwe (do 20 lat)	2	2	4	6	8	10	
	możliwe (do 5 lat)	3	3	6	9	12	15	
	bardzo możliwe (do 3 lat)	4	4	8	12	16	20	
	prawie pewne (1 rok)	5	5	10	15	20	25	

Schemat 1. Przykładowa matryca ryzyka

				Consequences/effects/degree of possible damage (N)				
				unimportant	little	moderate	significant	disastrous
				1	2	3	4	5
Proximity/probability (P)	nearly impossible (over twenty years)	1	1	2	3	4	5	
	doubtful (up to 20 years)	2	2	4	6	8	10	
	possible (up to 5 years)	3	3	6	9	12	15	
	very likely (up to 3 years)	4	4	8	12	16	20	
	almost certain (1 year)	5	5	10	15	20	25	

Scheme 1. Sample risk matrix

Stopień zagrożenia obiektu (S) jest iloczynem bliskości (prawdopodobieństwa) wystąpienia zniszczenia (B) i możliwych następstw (skutków) (N). Przyjmując zaproponowany kształt maczy i przyjmując ocenę wartości B i N w skali 1–5, maksymalny uzyskany iloczyn ($S = B * N$) wyniesie 25 punktów ($S_{max} = 25$)⁷.

W przypadku kontynuacji prac przy danym obiekcie lub zespole należy zrównoważyć zmniejszającą się wartość S przez dodanie punktów za kontynuację. Przykładowo jeżeli współczynnik S dla obiektu A (S_A) przed rozpoczęciem prac wynosił 20, a wskutek zrealizowanych etapów zagrożenie zostało oddalone w czasie i zmniejszyło swoje potencjalne skutki, przez co iloczyn S_A wynosi aktualnie 12, należy dodać do aktualnej wartości S_A maksymalnie 8 punktów (różnica między wartością początkową S_A a obecną). W praktyce wartość ta może być zmniejszona np. o połowę.

Zrównoważenie ocen

Kolejnym założeniem jest zrównoważenie znaczenia wartości obiektu A (W_A) ze znaczeniem stopnia zagrożenia dla tegoż obiektu (S_A). Zakładając, że wartość obiektu (W) stanowi kryterium tak samo istotne, jak stopień zagrożenia (S), maksymalna wartość W musi wynosić tyle, ile S , czyli 25.

Do obliczenia wartości obiektu A (W_A) stosuje się wzór:

$$W_A = \frac{S_{max}}{W_{max}} * (W_h + W_a + W_n + \frac{W_{nm} + W_m + W_d}{2}).$$

Przemnożenie sumy wartości obiektu przez iloraz S_{max}/W_{max} wynika z założenia zrównoważenia kryterium wartości (W) z kryterium stopnia zagrożenia (S).

Suma tak obliczonych punktów W_A (jako wyniku przedstawionego wyżej działania) i S_A (jako iloczynu wynikającego z maczy ryzyka lub jako przyporządkowania wskutek uszeregowania obiektów w danym zbiorze) uzyskanych przez dany wniosek pozwoli na wprowadzenie go do listy rankingowej. Wnioski z najwyższą sumą punktów, które spełniają kryteria dostępu, mogą być rekomendowane do udzielenia dotacji.

Ustalenie wysokości dotacji

Ustalenie wysokości przyznawanej dotacji powinno rozpocząć się od wniosków umieszczonych na szczycie listy rankingowej. Wysokość zarezerwowanej dotacji wynika ze spełnienia dodatkowych kryteriów. W proponowanym przykładzie są one następujące:

- promocja i dostępność obiektu,
- udostępnienie na cele społeczne i kulturalne,
- utrzymywanie aktualności Planu ochrony zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego,
- deklaracja zastosowania oryginalnych materiałów i metod,
- skomplikowany charakter planowanych prac.

Przedstawione wyżej kryteria nie mają wpływu na przyznanie dotacji, zatem ich wartości należy wyznaczyć jedynie dla tych wniosków, które przewidziano do dofinansowania.

The degree of threat to a site (S) is the product of the proximity (probability) of destruction (B) and the possible consequences (effects) (N). Assuming the proposed shape of the matrix and assessing the B and N values on a scale of 1–5, the maximum product obtained ($S = B * N$) will be 25 points ($S_{max} = 25$)⁷.

If you continue working on a site or assembly, you must offset the decreasing S -value by adding continuation points. For example, if the S coefficient for object A (S_A) before the start of work was 20, and as a result of the completed stages, the threat was postponed in time and reduced its potential effects, so that the S_A product is currently 12, a maximum of 8 should be added to the current S_A value points (difference between the initial value of S_A and the current value). In practice, this value can be reduced, for example, by half.

Balanced ratings

Another assumption is to balance the importance of the value of object A (W_A) with the significance of the degree of threat to this object (S_A). Assuming that the value of the object (W) is a criterion as crucial as the degree of threat (S), the maximum value of W must be as much as S , i.e., 25.

To calculate the value of object A (W_A), the following formula is used:

$$W_A = \frac{S_{max}}{W_{max}} * (W_h + W_a + W_n + \frac{W_{nm} + W_m + W_d}{2}).$$

Multiplying the sum of the object's values by the quotient S_{max}/W_{max} results from the assumption of balancing the criterion of value (W) with the criterion of the degree of threat (S).

The sum of the points calculated in this way W_A (as a result of the action presented above) and S_A (as a product resulting from the risk matrix or as an assignment as a result of ranking sites in a given set) obtained by a given application will allow it to be entered into the ranking list. Applications with the highest total points that meet the access criteria may be recommended for a grant.

Determining the amount of the subsidy

Determining the amount of the grant should start with the applications placed at the top of the ranking list. The amount of the reserved subsidy results from meeting additional criteria. In the proposed example, they are as follows:

- promotion and availability of the site,
- making it available for social and cultural purposes,
- keeping the Monument Protection Plan up to date in the event of an armed conflict,
- declaration of use of original materials and methods,
- complicated nature of the planned works.

The criteria presented above do not affect the award of subsidies. Therefore, their values should be determined only for applications intended for co-financing.

Opisanie algorytmu przypisywania wysokości dotacji na podstawie przedstawionych punktów jest niemożliwe. Kwestia rezerwacji konkretnych kwot powinna brać pod uwagę przywołane wyżej kryteria, jednak nierealne jest opisanie wszystkich zmiennych i zależności między nimi w postaci wzoru matematycznego.

Przydział środków nie powinien wiązać się ściśle z wysokością wnioskowanej dotacji – wówczas ci, którzy ubiegają się o najwyższe kwoty, uzyskaliby najwyższe wsparcie. Najważniejsze w tej części procesu decyzyjnego będzie odwołanie się do cen rynkowych, możliwości podziału prac, uzyskania efektu synergii oraz wskazanych wyżej deklaracji wnioskodawcy. Przydział środków powinien być dokonywany przez osoby mające aktualne rozeznanie w cenach. Zasadne byłoby również wysłuchanie zdania przyszłych beneficjentów oraz wykonawców prac, którzy będą w stanie ocenić możliwość opłacalnego ekonomicznie etapowania prac oraz uzupełnienia dotacji konkretną kwotą wkładu własnego.

Subiektywny wpływ organu

W niektórych przypadkach stosowane są punkty przydzielane subiektywnie przez organy. Mogą mieć one wpływ na udzielenie dotacji, dlatego wymagają uzasadnienia. Stworzenie możliwości subiektywnego przyznawania punktów wynika z założenia, że wzory matematyczne i regulaminy nigdy nie opiszą całej rzeczywistości i wszystkich sytuacji. Dopuszczalność przyznawania dodatkowej punktacji stanowi jednak wyjątek, wobec czego opcja ta powinna być stosowana jedynie w nielicznych przypadkach i na podstawie konkretnego i obiektywnego uzasadnienia.

Rekomendacje

Przedstawione powyżej rozwiązania stanowią jedną z wielu opcji, a ich zastosowanie lub modyfikacja zależą od założeń przyjętych przez poszczególne organy. Niezależnie od ich faktycznego wykorzystania z zaprezentowanych rozważań wynikają pewne rekomendacje odnoszące się do każdej oceny merytorycznej wniosków dotacyjnych.

- Nie powinno się dotować prac prowadzonych wbrew rozpoznanej hierarchii potrzeb danego obiektu lub niezgodnie z nią.
- Ocena merytoryczna powinna mieć charakter weryfikowalnej i obiektywnej, co jest trudne ze względu na różnorodność zabytków, ale możliwe do osiągnięcia w ograniczonym zbiorze obiektów. Postulat ten może być realizowany przez podział całkowitej oceny merytorycznej na elementy składowe i precyzyjne opisanie kryteriów przyporządkowywania wniosku do danej kategorii.
- Należy unikać multiplikacji kryteriów oraz stosowania elementów oceny właściwych wyłącznie dla konkretnej kategorii zabytków. Organy dotujące powinny przeprowadzić analizę istniejących regulaminów pod kątem nakładania się lub zwielokrotniania kryteriów (np. wartość obiektu i wpis na

It is impossible to describe the algorithm for assigning subsidy amounts based on the points presented. The issue of reserving specific amounts should consider the criteria mentioned above. Still, it is unrealistic to describe all the variables and the relationships between them in the form of a mathematical formula.

The allocation of funds should not be strictly related to the amount of the subsidy requested—then those who apply for the highest amounts would receive the highest support. The most important part of the decision-making process will be referring to market prices, the possibility of dividing work, achieving synergy, and the applicant's declarations. People should allocate funds with current knowledge of prices. It would also be reasonable to listen to the opinion of future beneficiaries and contractors of the work, who will be able to assess the possibility of the economically profitable staging of the work and supplementing the subsidy with a specific amount of their own contribution.

Subjective influence of an authority

In some cases, points subjectively assigned by the authorities are used. They may influence the granting of subsidies and, therefore, require justification. Creating the possibility of subjectively awarding points results from the assumption that mathematical formulas and regulations will never describe the entire reality and all situations. However, the possibility of awarding additional points is an exception, and this option should only be used in limited cases and based on specific and objective justification.

Recommendations

The solutions presented above are one of many options, and their application or modification will depend on the assumptions adopted by individual authorities. Regardless of their actual use, the presented considerations result in some recommendations regarding each substantive assessment of grant applications.

- Work carried out against or in accordance with a given site's identified hierarchy of needs should not be subsidized.
- The substantive assessment should be verifiable and objective, which is difficult due to the diversity of monuments but achievable in a limited set of sites. This postulate can be implemented by dividing the total substantive assessment into components and precisely describing the criteria for assigning the application to a given category.
- Multiplicating criteria and using assessment elements specific to a specific category of monuments should be avoided. Granting authorities should analyze existing regulations in terms of overlapping or multiplication of standards (e.g., the value of the site and entry on the UNESCO list) and move away from scoring the monument's age.

listę UNESCO), a także odejść od punktowania wieku zabytku.

- Zasadne jest premiowanie kontynuacji prac przy obiekcie lub zespole obiektów ze względu na sukcesywnie poprawiający się stan ich zachowania. Systemowym rozwiązaniem problemu byłoby wprowadzenie dotacji wieloletnich.
- Możliwości finansowe wnioskodawcy, jego zaradność ekonomiczna oraz działalność popularyzatorska nie powinny mieć bezpośredniego wpływu na przyznanie dotacji, a co najwyżej na jej wysokość.

Zagadnienia prawne związane z udzielaniem dotacji na prace przy zabytkach istotnie wpływają na ich ochronę – na możliwość i zakres realizacji działań przy poszczególnych obiektach, na ich kolejność, a czasem również na stosowane techniki i materiały. Dlatego właśnie ważne jest, aby spojrzeć na temat dotacji i uporządkować procedury, być może od wielu lat kierujące środki publicznie niekoniecznie tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

- It is justified to reward the continuation of work on a site or a set of facilities due to the gradually improving condition of their preservation. A systemic solution to the problem would be the introduction of multi-year subsidies.
- The applicant's financial capabilities, economic resourcefulness, and popularization activities should not directly impact the subsidy's granting, but only its amount.

Legal issues related to granting subsidies for work on monuments significantly affect their protection—on the possibility and scope of carrying out activities on individual sites, their sequence, and sometimes also on the techniques and materials used. That is why it is essential to look at the issue of subsidies and organize the procedures that have been in place for many years, directing public funds not necessarily to where they are most needed.

Bibliografia / References

Opracowania / Secondary sources

- Barański Marek, *Światowe tendencje w podejściu do ochrony dziedzictwa kulturowego zagrożonego katastrofami*, „Ochrona Zabytków” 2000, 53/4 (211), s. 355–359.
- Gwoździewicz Paulina, *Ograniczenia prawa własności zabytków*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009, R. 9, s. 111–130.
- Gliniecka Jolanta, *Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 155–175.
- Kąkol Urszula, Marczewski Marcin, *Metody analizy i oceny ryzyka stosowane w zarządzaniu kryzysowym na poziomie gminnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2016, 11(959), s. 53–69.
- Kocowska-Siekierka Elżbieta, *Ochrona zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, s. 145–157.
- Krawczyk Janusz, *Dialog z tradycją w konserwatorstwie – koncepcja zabytkoznawczej analizy wartościującej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zabytkoznawstwo i Konserwatorstwo” 2013, t. XLIV, s. 507–529.
- Malesa Wojciech, *Procedury udzielania dotacji na zabytki*, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 2, s. 163–193.
- Malesa Wojciech, *Dotacje konserwatorskie – analiza regulaminów na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] *Aktualne wyzwania w ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego*, red. Piotr Dobosz, Witold Górny, Jan Kłapa, Joanna Kotulska, Adam Kozień, Anna Mazur, Aleksander Pyrzyk, Kraków 2022, s. 159–182.
- Najwyższa Izba Kontroli 2003, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Służby Ochrony Zabytków w warunkach reformy administracji publicznej*, Warszawa 2003, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2003001.pdf, typ, k.pdf [dostęp: 7 I 2022].
- Najwyższa Izba Kontroli 2015, *Informacja o wynikach kontroli. Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, znak: LSZ.410.006.00.2015, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lsz~p_15_100_201505131240191431520819~01,typ,kk.pdf [dostęp: 7 I 2022].
- Najwyższa Izba Kontroli 2015, *Wystąpienie pokontrolne*, znak: LPO-410.004.01.2015, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lpo~p_15_100_201505131240191431520819~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 7 I 2022].
- Najwyższa Izba Kontroli 2019, *Wystąpienie pokontrolne*, znak: LBI.410.006.03.2019, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lbi~p_19_023_201907041350541562241054~id2~01,typ,kj.pdf [dostęp: 7 I 2022].
- Parchomiuk Jerzy, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2017, t. XXVII, nr 3, s. 63–89.
- Szmygin Bogusław, *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2015, nr 43, s. 44–52.
- Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa–Lublin 2012.
- Wartościowanie zabytków architektury*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa 2013.

Witwicki Michał, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 77–98.

Zalasińska Katarzyna, *Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2012, LXXXIX, s. 49–59.

Zarządzanie ryzykiem – przegląd wybranych metodyk, red. Dariusz Wróblewski, Józefów 2015.

Akty prawne / Legal acts

Kryteria oceny i punktacji wniosków o udzielenie dotacji, Załącznik nr 4 do Regulaminu naboru wniosków i przyznawania dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy

zabytku wpisanym do rejestru zabytków ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w roku 2021, <https://www.wuoz-lodz.pl/files/docs/skm-c227xdd.210104114600.pdf> [dostęp: 25 II 2023].

Regulamin Programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2023 Ochrona zabytków, <https://www.gov.pl/attachment/8bc2663f-5231-43ad-be54-91591798c16a> [dostęp: 25 II 2023].

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą, Dz.U. 2014, poz. 1240.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2022, poz. 840.

¹ Tematyka przyznawania dotacji w ogólności, jak i zagadnienia związane z reżimem wydatkowania środków publicznych czy też zasady dyscypliny finansów publicznych wykraczają zdecydowanie poza ramy niniejszego artykułu.

² Por. § 9 i § 29 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą (Dz.U. z 2014 r. poz. 1240).

³ Przemawia za tym również trudność datowania niektórych obiektów.

⁴ Ostatnie kryterium zaproponował dr Ariel Ciechański.

⁵ Kryterium to nie pochodzi z propozycji Witwickiego.

⁶ Więcej na temat matrycy ryzyka i innych metod identyfikacji i oceny zagrożeń zob. *Zarządzanie ryzykiem* 2015, s. 86–90; Kąkol, Marczewski 2016, s. 61–63. Inną metodą oceny stopnia zagrożenia obiektów jest uszeregowanie wniosków od tych, które dotyczą obiektów najbardziej zagrożonych, do tych, w których zagrożenie jest najmniejsze.

⁷ Przyjmując wartościowanie przez uporządkowanie wniosków, również można podzielić wnioski na grupy odpowiadające punktom 0–25.

Streszczenie

Przedstawiony tekst dotyczy analizy kryteriów oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dotacji na prace przy obiektach zabytkowych. W procedurze przyznawania dofinansowania na tego typu zadania przez organy rządowe i samorządowe wyróżnia się m.in. etapy oceny formalnej oraz merytorycznej, od których wyników zależy możliwość dofinansowania prac. Artykuł prezentuje przegląd wybranych kryteriów oceny merytorycznej stosowanych przez organy dotujące oraz przedstawia ich analizę. Występujące przesłanki dotowania podzielono na kryteria: 1) dostępu (bez których spełnienia zadanie nie powinno być dotowane), 2) przyznania (dotyczące wartości obiektu i jego stanu zachowania oraz pozwalające na uszeregowanie wniosków), 3) wpływające na ustalenie wysokości dotacji (premiujące m.in. aktywność wnioskodawcy). W końcowej treści przedstawiono rekomendacje do rewizji zasad oceny merytorycznej w celu kierowania pomocy finansowej tam, gdzie jest ona najbardziej potrzebna.

Abstract

The presented text concerns the analysis of the criteria for substantive assessment of applications for grants for work on historic buildings. The procedure for granting funding for this type of task by government and local government bodies includes, among others, formal and substantive evaluation stages, the results of which determine the possibility of co-financing the work. The article presents an overview of selected substantive evaluation criteria used by granting bodies and explains their analysis. The requirements for subsidy have been divided into the following criteria: 1) access (without which the task should not be subsidized), 2) granting (concerning the value of the object and its state of preservation and allowing the ranking of applications), 3) influencing the determination of the amount of subsidy (rewarding, among others, incl. activity of the applicant). The final content presents recommendations for revising the principles of substantive assessment to direct financial assistance to where it is most needed.