



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Ocena ex-ante projektu regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020

raport końcowy



ibs
INSTYTUT BADAŃ STRUKTURALNYCH



International Development

styczeń 2013

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 28

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

T: + 48 22 629 33 82; F. +48 22 395 50



Coffey Sp. z o.o.

ul. Krucza 16/22,

00-526 Warszawa

T +48 22 578 2280 F +48 22 578 2281



Streszczenie

Raport jest podsumowaniem drugiego etapu badania pt. *Ocena ex-ante projektów regionalnych programów strategicznych oraz projektu regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020* zrealizowanego przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Coffey International Development na zlecenie Województwa Pomorskiego. Celem drugiego etapu badania była kompleksowa ocena projektu *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* przekazanego w październiku 2013 r. do konsultacji społecznych. W zakres analiz weszły m.in. ocena przesłanek interwencji, weryfikacja jej logiki oraz proponowanych form wsparcia (także z punktu widzenia zaproponowanych wskaźników), ocena spójności wewnętrznej i zewnętrznej, a także weryfikacja określonych w programie rozwiązań wdrożeniowych. Wnioski przedstawione w niniejszym raporcie są wynikiem własnych prac zespołu badawczego, uzupełnionych o serię warsztatów z autorami programu, które objęły logikę interwencji poszczególnych priorytetów programu, wskaźniki monitorowania, system realizacji oraz potencjał zastosowania w programie instrumentów finansowych.

Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski z badania dotyczące poszczególnych priorytetów programu oraz zagadnień związanych z jego systemem realizacji.

Jako trafne należy ocenić założenia **Priorytetu 1. Komerccjalizacja wiedzy**, który już w tytule zaznacza pożądany efekt regionalnego wsparcia w obszarze innowacyjności. Diagnoza, oparta o RPS PPK prawidłowo podkreśla najważniejsze przesłanki podjęcia interwencji, wskazujące przede wszystkim na niską aktywność innowacyjność firm oraz niewystarczające ukierunkowanie na cele gospodarcze potencjału badawczego, dając tym samym odpowiednie uzasadnienie dla części projekcyjnej. Odważny jest jednoznaczny wybór strategiczny wskazujący na przedsiębiorstwa jako głównych interesariuszy Priorytetu – choć nadal dylematem realizacyjnym pozostaje to, czy komercjalizacja wiedzy ma zostać osiągnięta poprzez wygenerowanie pewnej masy krytycznej poprzez wysoką liczbę wspartych firm czy może raczej dużą skalę nakładów. Sformułowane w programie cele pasują do obydwu podejść. Doprecyzowania wymaga nomenklatura pojęciowa związana z rodzajem wsparcia kierowanego do firm, zaś skuteczne wdrożenie interwencji zależeć będzie od sformułowania rygorystycznych kryteriów wyboru projektów na poziomie uszczegółowienia, a także konsekwencji w selektywnym wspieraniu infrastruktury badawczo-rozwojowej sektora publicznego.

Założenia **Priorytetu 2. Przedsiębiorstwa** należy ocenić jako poprawne. Punkt wyjścia oraz oczekiwane efekty programu znajdują swoje odzwierciedlenie w układzie działań Priorytetu. Pole dla lepszego uzasadnienia widoczne jest w przypadku stosowanych preferencji terytorialnych oraz sektorowych w działaniach wspierających potencjał inwestycyjny przedsiębiorstw. Wymaga to także przeformułowania celów szczegółowych, opierając się na pożądanych rezultatach interwencji. Wysoko ocenianym pomysłem jest preferencyjne potraktowanie technologii ICT i prośrodowiskowych, co umożliwi czytelną demarkację interwencji w tym zakresie, a także nawiązuje do realizacji polityk horyzontalnych. Jako odważny ocenia się wybór realizacji działań związanych z systemem pozyskiwania inwestycji zewnętrznych poprzez przedsięwzięcia strategiczne – pewną wątpliwość budzi tu jednak wsparcie ze środków RPO dla dużych firm w ramach celu tematycznego 3. Powodzenie realizacji Priorytetu w dużej mierze będzie zależeć od decyzji

związanych z wdrożeniem instrumentów finansowych, utrzymania rygorystycznych preferencji selektywnego wobec instytucji otoczenia biznesu, a także od ostatecznych rozstrzygnięć związanych z postulowanym wachlarzem przyciągania inwestycji zewnętrznych.

Ogólne założenia **Priorytetu 3. Edukacja** należy ocenić pozytywnie. W uzasadnieniu jasno wskazano główne problemy w regionie, co stanowi dobrą podstawę dla koncentracji interwencji. Wskazane jest mocniejsze odniesienie się do doświadczeń obecnej perspektywy finansowej. Ocena dotychczasowych efektów powinna być jednym z elementów uzasadnienia planowanego kształtu interwencji. Interwencja koncentruje się na poprawie dostępu do edukacji w obszarach, w których zdiagnozowano deficyty (wychowanie przedszkolne i uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych) oraz poprawie jakości nauczania. Jest to kierunek słuszny, choć należy zwrócić uwagę na stosunkowo niską alokację przeznaczoną na poprawę jakości kształcenia zawodowego.

Proponowana interwencja może przynieść odczuwalną poprawę efektów kształcenia. Jednak szczególne znaczenie ma tutaj sposób wdrażania interwencji, wybór instrumentów charakteryzujących się najwyższą skutecznością oraz dopasowaniem do potrzeb szkoły. Dlatego też główna rekomendacja dotyczy pewnych modyfikacji w sposobie wdrażania Działania 3.2 – wsparcie szkół z zewnątrz przez doświadczonego coacha oraz przygotowanie wspólnie z nimi, dostosowanego do ich potrzeb planu rozwoju. Pozwoli to skoncentrować interwencję na kwestiach kluczowych dla danej szkoły i zwiększy oddziaływanie Programu.

Osobna interwencja związana z wydzieleniem **Priorytetu 4. Kształcenie zawodowe** od pozostałych działań związanych z edukacją jest efektem sztucznego podziału priorytetów inwestycyjnych pomiędzy EFS oraz EFRR. Decyzja o ukierunkowaniu Priorytetu wyłącznie na infrastrukturę kształcenia zawodowego wydaje się być selektywnym i trafnym posunięciem ze strony autorów projektu. Warto jednak w uzasadnieniu interwencji położyć większy akcent na deficyty związane z kształceniem ustawicznym oraz przesłanki wspierania zawodowego szkolnictwa wyższego wyłącznie w trzech ośrodkach subregionalnych. Wówczas można uznać, że sformułowana diagnoza daje podstawy do interwencji części projekcyjnej, jakkolwiek w przypadku wsparcia szkolnictwa zawodowego rekomenduje się odejście od zagadnień związanych z przebudową i remontem placówek ze względu na rozszerzenie w tym zakresie ukierunkowania interwencji RPS. Priorytet 4. ma charakter infrastrukturalnego wkładu w pewną całość interwencji dedykowanej kształceniu zawodowemu w RPS AP i PPK, stąd należy zauważyć, że jej oczekiwane efekty mogą zacząć być widoczne dopiero pod koniec okresu wdrażania programu.

Założenia **Priorytetu 5. Zatrudnienie** oceniono jako poprawne. Przesłanki interwencji wskazują najważniejsze wyzwania i problemy regionalnego rynku pracy i dają podstawy merytoryczne do wdrożenia interwencji Priorytecie 5 w zakresie wyznaczonej planowanymi działaniami. Szczególnie ważnym wyzwaniem, adresowanym w tym priorytecie, jest zwiększenie zatrudnienia. Planowane działania Programu będą się koncentrowały na odpowiedzi na to wyzwanie poprzez wzrost zatrudnienia, głównie wśród osób z grup defaworyzowanych. Raport zawiera propozycję uszczegółowienia przedstawionej diagnozy, aby silniej uzasadnić koncentrację wsparcia na wybranych działaniach w odniesieniu do interwencji w zakresie godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz zdrowia na rynku pracy. Główne propozycje modyfikacji Programu wiążą się ze zmianą sformułowania celów szczegółowych interwencji aby była ona silniej ukierunkowana na

osiągnięcie konkretnych, widocznych i mierzalnych efektów. Ewaluatorzy zaproponowali także zmiany zasad wdrażania poszczególnych Działań. Doprecyzowania wymagała również terminologia związana z sytuacją na rynku pracy, co silnie wpływało na określenie grup docelowych wsparcia i zakresu planowanych działań.

Priorytet 6. Integracja odnosi się do problemów wykluczenia społecznego i skierowany jest w głównie na aktywizację zawodową osób będących poza rynkiem pracy. Realizacji tego priorytetu służą dwa Działania. Pierwsze z nich skierowane jest na podnoszenie zdolności instytucji rynku pracy i opieki społecznej do udzielania skutecznej pomocy osobom potrzebującym. W tym miejscu pozytywnie należy ocenić przyjętą logikę interwencji, zgodnie z którą realizowane działania skierowane są nie tylko wobec pojedynczych ludzi, ale także wobec ich najbliższego otoczenia. Doprecyzowania wymagają jednak działania skierowane wobec instytucji zajmujących się udzielaniem tego typu pomocy. Logika interwencji zakłada konieczność ich bliskiej współpracy, co może okazać się iluzoryczne. Problem ten należy rozwiązać na poziomie dokumentów niższego rzędu określających wymogi wobec beneficjentów i partnerstw podmiotów realizujących wspólne przedsięwzięcia. Realizacji celów priorytetu przyporządkowano także rozwój ekonomii społecznej. Na wysokim poziomie ogólności przyjęty wybór ma swoje uzasadnienie. Konieczne jest jednak uściślenie kilku elementów. Podstawowym celem Działania powinno być tworzenie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Wymaga to od ośrodków wsparcia ekonomii społecznej zmiany modelu działania, gdyż dotychczas interwencja koncentrowała się na tworzeniu nowych przedsiębiorstw społecznych.

Przed interwencją publiczną w sektor zdrowia w ramach **Priorytetu 7. Zdrowie** stoi wiele trudnych problemów społecznych i gospodarczych. W perspektywie nadchodzących lat kluczowym wyzwaniem będzie reagowanie na negatywne zjawiska społeczne powodowane procesami demograficznymi oraz sytuacją epidemiologiczną. Służyć temu ma realizacja dwóch priorytetów inwestycyjnych. Celem pierwszego (9.1) jest podniesienie jakości usług w podmiotach działających w obszarach największych wyzwań epidemiologicznych oraz demograficznych. Celem drugiego (2.3) jest stworzenie i wdrażanie systemów informatycznych wspomagających zarządzanie we wszystkich procesach funkcjonowania jednostek ochrony zdrowia. Oba priorytety inwestycyjne odpowiadają dwóm odrębnym Działaniom. Biorąc pod uwagę faktycznie istniejące wyzwania i potrzeby, a także zapisy dokumentów wyższego rzędu ogólna logika interwencji została zaprojektowana właściwie. Dopracowania wymagają pewne elementy diagnozy stanu obecnego, tak, aby plan działań posiadał rzetelne uzasadnienie. Pozostałe kwestie dotyczące zasad wyboru projektów powinny zostać rozstrzygnięte na poziomie dokumentów niższego rzędu.

W **Priorytecie 8. Konwersja** widać najszerze pole do wprowadzenia zmian, zarówno w przypadku uzasadnienia, jak i sformułowanej logiki interwencji. Zapisy przedstawione w projekcie RPO są wynikiem skomplikowanych zabiegów kompozycyjnych, mających na celu dopasowanie zapisów dwóch programów strategicznych pod bardzo wąską paletę działań przewidzianych w Linii Demarkacyjnej. W działaniu dedykowanemu rewitalizacji i przestrzeniom publicznym spowodowało to sytuację, w której teoria programu została oparta na niewystarczających dowodach występowania zależności przyczynowo-skutkowych. Dlatego też ważne jest przeniesienie komponentu związanego z podnoszeniem atrakcyjności przestrzeni pod działanie związane z obszarami o specyficznych

potrzebach – wykracza on bowiem także poza zakres przedmiotowy PI 9.2. Sugerowane zmiany pociągają także za sobą potrzebę przeformułowania celów szczegółowych, jak również alokacji wewnątrz Priorytetu. Wysoko natomiast należy ocenić pomysł realizacji działania związanego z obszarami o specyficznych potrzebach poprzez kompleksowe przedsięwzięcia strategiczne. Wydaje się on trafny i odważny, sugeruje się jednak silniejsze uzasadnienie deficytów oraz dopracowanie stosowanych preferencji i pojęć. Podobnego uporządkowania wymaga działanie związane z materialnym i niematerialnym dziedzictwem kulturowym. Wyłączając zapisy programu bezpośrednio zależne od autorów programu, dla powodzenia interwencji Priorytetu już na etapie wdrażania szczególnie istotne będą także czynniki takie jak: jakość aktualizowanych Lokalnych Programów Rewitalizacji, siła efektów mnożnikowych, generowanych poprzez sieciowe przedsięwzięcia strategiczne oraz inwestycje służące podnoszeniu jakości przestrzeni, a także trwałość współpracy nawiązanej w ramach partnerstw.

Istotnym elementem interwencji Programu będą działania skierowane do sektora transportu w ramach **Priorytetu 9. Mobilność**. Jego zawartość wynika wprost z obowiązujących w województwie pomorskim dokumentów strategicznych: głównym wyzwaniem dla interwencji publicznej jest niezadowolająca jakość oferty publicznego transportu zbiorowego oraz niewystarczające powiązania transportowe z Trójmiastem oraz w ramach poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Logika działań zaproponowanych w projekcie Programu zasługuje na generalnie pozytywną ocenę: z alokacji oraz szczegółowych zapisów analizowanego dokumentu wyłania się koncentracja interwencji na publicznym transporcie zbiorowym. Dotyczy to zarówno przewozów kolejowych na poziomie wojewódzkim, jak i komunikacji miejskiej. Jako poprawne należy uznać także zaproponowane podejście do transportu drogowego. Interwencja docelowo obejmie przede wszystkim kluczowe pakiety powiązanych ze sobą przedsięwzięć, które docelowo będą miały szansę wpłynąć na lepsze skomunikowanie regionu z siecią TEN-T oraz zwiększyć jako spójność zewnętrzną.

Założenia **Priorytetu 10. Energia** należy ocenić jako poprawne. W części diagnostycznej udało się zidentyfikować najważniejsze wyzwania gospodarki energetycznej regionu, które mogą być potencjalnie przedmiotem interwencji RPO WO 2014-2020: niewystarczającą efektywność energetyczną, w szczególności w sektorze komunalno-bytowym, co negatywnie przekłada się na jakość powietrza; niewykorzystywany potencjał ciepła sieciowego oraz specyficzny potencjał rozwoju energetyki odnawialnej. Wszystkie te wyzwania zostały prawidłowo odzwierciedlone w logice interwencji. Jako szczególnie istotne należy uznać skoncentrowanie działań Programu na zadaniach związanych z oszczędnością energii cieplnej w budownictwie oraz modernizacją i rozszerzeniem zasięgu oddziaływania sieci ciepłowniczych. Wskazane jest jednak doprecyzowanie celów szczegółowych interwencji, aby lepiej odpowiadały one jej oczekiwanym efektowym. Z kolei kluczowym wyzwaniem na poziomie wdrożeniowym będzie zapewnienie efektywności kosztowej wspieranych inwestycji.

Niniejsza ewaluacja pozwoliła na potwierdzenie założeń **Priorytetu 11. Środowisko**. Akcenty przyszłej interwencji zostały rozłożone w sposób prawidłowy, wynikający z przeprowadzonej diagnozy potrzeb rozwojowych. Jako poprawne należy ocenić skoncentrowanie działań na realizacji zobowiązań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, która w dalszym ciągu pozostaje jednym z głównymi problemami środowiska naturalnego w województwie pomorskim. Słusznym krokiem jest również

wyeksponowanie zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych w miastach. Właściwym rozwiązaniem jest także przyjęte w Programie podejście do gospodarki odpadami: interwencja została skoncentrowana na zadaniach, w przypadku których zawodności rynku są największe i które bez wsparcia środków publicznych prawdopodobnie nie zostałyby zrealizowane.

W Programie trafnie podkreśla się, że sprawny system realizacji jest kluczowy dla osiągnięcia celów interwencji. Dlatego też powinien zostać starannie zaplanowany. W Programie przewiduje się dominującą rolę Urzędu Marszałkowskiego, choć dopuszcza się również możliwość zaangażowania innych instytucji we wdrażanie w roli instytucji pośredniczących. Decydujące znaczenie będzie miał potencjał kadry. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na niepokojące informacje dotyczące wysokiej rotacji pracowników, niskiej motywacji oraz słabo funkcjonującej polityki rozwoju kompetencji. Obszary te wymagają szczególnej uwagi i wzmocnienia.

Dla SWP bardzo istotna jest kwestia koordynacji, w tym szczególnie zintegrowane porozumienia terytorialne (ZPT). Jest to instrument pozwalający na bardziej przemyślane i strategiczne ukierunkowanie interwencji. Podejście SWP do jego wykorzystania jest przemyślane i dojrzałe. Wskazać można jednak pewne obszary, które wymagają dalszego doskonalenia. Szczęólnego wzmocnienia wymagają mechanizmy zarządzania i monitorowania ZPT.

W Programie przewiduje się pewne uproszczenia dla beneficjentów, choć równocześnie nowe zasady realizacji EFSI ograniczają możliwości działania SWP. Wskazane jest jednak szczególnie wprowadzenie mechanizmów identyfikacji i ograniczania nadmiernych obciążeń biurokratycznych w przyszłości. Pozwoli to zmniejszyć ryzyko dokonywania częstych, nie zawsze głęboko przeanalizowanych zmian w Programie.

Executive Summary

The report summarises the second phase of the study entitled *Ex-ante evaluation of the projects of the regional strategic programmes and the project of regional operational programme for the Pomeranian Voivodeship for the period 2014-2020*, carried out by the Institute for Structural Research and Coffey International Development, commissioned by the Pomeranian Voivodeship.

Aim of the second phase of the study was a comprehensive evaluation of the project of the *Regional Operational Programme for the Pomeranian Voivodeship for the period 2014-2020* submitted to public consultation in October 2013. The scope of analysis included, among others, assessment of reasons behind intervention, verification of its logic and proposed forms of support (also in terms of proposed indicators), evaluation of internal and external coherence, as well as verification of implementing solutions defined in the programme. Conclusions presented in this report are the result of work of the research team, complemented by a series of workshops with the authors of the programme on the intervention logic of each priority, monitoring indicators, implementation system and potential for application of financial instruments in the programme.

Following are the key conclusions from the study regarding each priority, as well as issues related to its implementation system.

Assumptions of the Priority 1. *Commercialisation of knowledge* should be assessed as accurate. The priority's title already indicates the desired effect of regional support in the area of innovation. Diagnosis, based on the RPS PPK (*Regional Strategic Programme Pomeranian Port of Creativity*), correctly emphasises the most important reasons behind intervention, primarily pointing out poor innovativeness of enterprises and insufficient directing the research potential to economic goals, thereby giving adequate justification for the projection part. Unambiguous strategic choice, pointing to enterprises as major stakeholders of the Priority seems audacious, although dilemma whether commercialisation of knowledge is to be achieved by generating a certain critical mass through a high number of supported businesses or rather through a large scale of outlays remains. Goals set in the programme are suitable for both the approaches. Conceptual nomenclature related to the type of support addressed to businesses requires further clarification, while effective implementation of the intervention depends on formulating stringent criteria of project selection at the level of specification, as well as on consequences in selective support for research and development infrastructure of the public sector.

Assumptions of the Priority 2. *Enterprises* should be assessed as correct. Starting point and expected results of the programme are reflected in the system of measures under the Priority. Applied territorial and sectoral preferences within the measures supporting investment potential of enterprises require stronger justification. Reformulation of specific goals, based on desired outcomes of intervention, is also needed. Preferential treatment of the ICT and pro-environment technologies is a highly rated idea, as it allows legible demarcation of intervention in this area, and also refers to implementation of the horizontal policies. Selection of measures related to the system of attracting external investments through strategic activities was assessed as audacious. However, support from the ROP for large enterprises within the thematic goal 3 raises certain doubt. Successful

implementation of the Priority largely depends on decisions related to implementation of financial instruments, maintenance stringent preferences towards selective choice of business environment institutions, as well as on final decisions related to the postulated range of methods to attract external investments.

General assumptions of the Priority 3. *Education* should be assessed positively. Justification clearly indicates the main problems in the region, what constitutes a good basis for the focus of the intervention. Stronger reference to experiences of the current financial perspective is advisable. Assessment of the prior results should be one of the elements of justification for the planned shape of intervention. The intervention focuses on improving access to education in the areas where deficiencies have been diagnosed (pre-school education and pupils with special education needs), as well as on improving the quality of teaching. This is the right direction, although relatively low allocation dedicated to improving the quality of vocational education should be noted. Proposed intervention may bring a noticeable improvement in the learning outcomes. However, of particular importance here is the way of implementing the intervention, selection of instruments characterised by the highest efficiency and matching the needs of a given school. Therefore, main recommendation applies to certain modifications in the method of implementation of the Measure 3.2 – external support for schools from an experienced coach and preparing in cooperation with them adapted to their needs development plan. This allows to focus the intervention on key issues for a given school and to increase the impact of the Programme.

Separate intervention associated with detachment of the Priority 4. *Vocational education* from other measures related to education is the result of an artificial division of the investment priorities between the ESF and ERDF. Decision on targeting the Priority solely at vocational education infrastructure seems to be a selective and accurate move from the side of the project authors. However, it is worth putting greater emphasis in justification for intervention on the deficits associated with lifelong learning and reasons behind supporting vocational higher education in only three of the sub-regional centers. Then it can be considered that the formulated diagnosis provides the basis for the projection part of the intervention, however, in the case of support for vocational education it is recommended to withdraw from issues related to rebuilding and renovation of facilities due to extension of directing of the RSP (*Regional Strategic Programme*) intervention in that scope. Priority 4. is an infrastructural contribution to a certain whole of intervention dedicated to vocational education in the RSP AP (*Regional Strategic Programme Active Pomeranians*) and PPC (*Pomeranian Port of Creativity*), hence it should be noted that the expected results may start to be visible only at the end of the implementation period of the programme.

Assumptions of the Priority 5. *Employment* were assessed as correct. Reasons behind intervention indicate major challenges and problems of the regional labour market and provide a substantive basis for implementation of the Priority 5 intervention in the scope defined with planned activities. A particularly important challenge addressed in this priority is an increase in employment. Planned measures of the Programme focus on responding to this challenge especially among disadvantaged groups. The report contains a proposal for further specification of the presented diagnosis in order to justify the focus of support on selected measures more strongly in relation to the intervention within the scope of work-life balance and health on the labour market.

Main proposals for modifying the Programme involve a change in formulation of specific goals of the intervention so it is more strongly oriented towards achieving concrete, visible and measurable results. The evaluators also proposed changes to the rules of implementation of each measure. Terminology related to the situation on the labour market also required further clarification, what significantly influenced the specification of the target groups and scope of planned measures.

Priority 6. *Integration* refers to the problems of social exclusion and it is mainly aimed at professional activation of people who are outside of the labour market. Two measures serve implementation of this priority. First one is aimed at increasing the capacity of the labour market and social assistance institutions to provide effective assistance to persons in need. At this point, the adopted intervention logic should be assessed positively, as the implemented measures are directed not only towards individual people, but also towards their immediate environment. However, measures directed towards institutions granting this type of aid require further clarification. Intervention logic assumes a need for their close cooperation, which may turn out to be illusory. This issue should be solved in the implementing documents, specifying requirements for beneficiaries and partnerships of entities implementing joint activities.

Development of the social economy was also assigned to the achievement of the priority goals. At a high level of generalisation this selection has its justification. However, it is necessary to clarify a few elements. Primary goal of the Measure should be creating and maintaining workplaces in social enterprises. This requires a change in the operating model of social economy support centres as the intervention hitherto focuses on creation of new social enterprises.

Public intervention in the healthcare sector under the Priority 7. *Health* faces a number of difficult social and economic problems. In the perspective of the coming years, the key challenge will be responding to negative social phenomena caused by demographic processes and epidemiological situation. Implementation of two investment priorities is to serve this purpose. The aim of the first (9.1) is to improve the quality of services in entities operating in the areas of greatest epidemiological and demographic challenges. The second (2.3) aims at creation and implementation of information systems supporting the management in all the processes of the healthcare units. Both investment priorities correspond to two distinct Measures.

Taking into account actually existing challenges and needs, as well as guidelines of high-level documents, the overall intervention logic has been designed properly. Some improvements are required for elements of the current diagnosis, so that the action plan has solid justification. The remaining issues concerning the rules for selection of projects should be resolved at the stage of implementing documents.

Priority 8. *Conversion* requires the widest scope of changes, both in the case of justification, as well as intervention logic. Guidelines presented in the ROP draft are the result of a complex compositional procedure, aimed at adjusting the provisions of two strategic programmes to a very narrow range of measures anticipated in the Demarcation Line. This resulted in a situation where the theory of the programme was based on an insufficient evidence for the cause and effect relationship occurrence within the measure dedicated to revitalisation and public spaces. Therefore, it is important to transfer the component related to improving the attractiveness of space under the measure related

to the areas of specific needs - since it falls beyond the scope of the IP 9.2. Suggested changes also imply a need for reformulation of specific goals, as well as allocation within the Priority. Whereas, the idea of implementation of measure related to the areas of specific needs through a comprehensive strategic activities should be highly rated. It seems to be accurate and audacious, however, a stronger justification for deficits and improvement of the applied preferences and concepts is suggested. Similar arrangement requires measure related to the tangible and intangible cultural heritage. Excluding the guidelines of the programme directly dependent on the authors, particularly important for the success of the Priority intervention already at the stage of implementation are such factors as: quality of the updated Local Revitalisation Programmes, strength of the multiplier effects, generated by the strategic network activities and investments to improve the quality of space, as well as durability of cooperation established under partnerships.

Important elements of the Programme intervention are measures addressed to the transport sector under the Priority 9. *Mobility*. Its content results directly from strategic papers binding in the Pomeranian Voivodeship: a major challenge for public intervention is unsatisfactory quality of the public transport offer and insufficient transport connections with Tri-City and within particular functional areas. Logic of the measures proposed in the Programme draft deserves a generally positive assessment: allocation and detailed guidelines of the analysed document indicate that the intervention focuses on public transport. This applies both to railway (at voivodeship level) and public transport. Proposed approach towards road transport should also be considered as correct. In the long term, the intervention primarily includes key packages of interrelated activities, that will ultimately have a chance to affect the better connection of the region with the TEN-T network and increase its external coherence.

Assumptions of the Priority 10. *Energy* should be assessed as correct. The diagnostic part managed to identify the most important challenges of the region's energy economy, which may potentially be subject to the ROP PV 2014-2020 intervention: insufficient energy efficiency, in particular in the household sector, what has a negative impact on air quality; unexploited network heat potential and specific potential for renewable energy development. All these challenges were properly reflected in the intervention logic. Focusing measures of the Programme on tasks related to the thermal energy savings in building industry, as well as modernisation and expansion of the range of the heating networks impact should be regarded as particularly important. However, clarification of the intervention specific goals to better reflect its expected effects is advisable. In turn, the key challenge at the level of implementation is to ensure cost-effectiveness of supported investments.

This evaluation allowed confirmation of the assumptions of the **Priority 11. Environment**. Emphases of the future intervention have been placed in a proper manner, resulting from conducted diagnosis of the development needs. Focusing activities on implementation of commitments in the field of water and wastewater management, remaining one of the main environmental problems in the Pomeranian Voivodeship, should be assessed as correct. Exposing the tasks related to rainwater and snowmelt management in the cities is also a correct step. Adopted in the Programme approach towards waste management seems an appropriate solution as well: intervention was focused on the tasks where market failures are the greatest and which probably would not have been realised without the support of the public funds.

The Programme aptly points out that an efficient system of implementation is crucial for achieving the goals of intervention. Therefore it should be carefully planned. The Programme provides for the dominant role of the Marshal's Office, although it also allows for the possibility of other institutions involvement in the implementation as intermediaries. Staff potential is here of crucial importance. In this context, attention should be paid to the disturbing information regarding high employee turnover, low motivation and poorly functioning competence development policy. These areas require special attention and reinforcement.

A very important issue for the Self-Government of Pomorskie Region is coordination, including especially integrated territorial agreements (ITA). This instrument allows more considered and strategic directing of intervention. The Self-Government's approach toward its use is well-considered and mature. However, some areas requiring further improvement can be indicated. Particular strengthening require mechanisms of management and monitoring of the integrated territorial agreements.

The Programme provides for certain simplification for beneficiaries, although at the same time new rules for the ESF implementation limit the Self-Government's possibilities to act. However, introduction of mechanisms for identifying and reducing excessive bureaucratic burden in the future is particularly advisable. This will help to reduce the risk of frequent, not always profoundly analysed changes in the Programme.

Wykaz skrótów

AOTM	Agencja Oceny Technologii Medycznych
B+R	badania i rozwój
BAEL	Badanie Ekonomicznej Aktywności Ludności
BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BEiŚ	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (projekt)
BERD	Nakłady sektora przedsiębiorstw na badania i rozwój
BIZ	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne
CEDEFOP	<i>European Centre for the Development of Vocational Training</i>
CI	<i>Common indicators</i>
CIS	Centrum Integracji Społecznej
CKU	Centrum Kształcenia Ustawicznego
CT	Cele tematyczne WRS
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GERD	Nakłady na badania i rozwój
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IBnGR	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ICT	<i>Information and Communication Technologies</i>
IOB	Instytucje otoczenia biznesu
IOŚ	Instytut Ochrony Środowiska
IRM	Instytut Rozwoju Miasta
JEREMIE	<i>Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises</i>
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPPUiWS	Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu
KPR	Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020
KPZK	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MOF	Miejski obszar funkcjonalny
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MŚ	Ministerstwo Środowiska
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSP	Narodowy Spis Powszechny
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OKE	Okręgowa Komisja Edukacyjna
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
OSI	Obszar strategicznej interwencji
OWES	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
OZE	Odnawialne źródła energii
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PKB	Produkt krajowy brutto
PM-10	cząstki zawieszone aerozoli atmosferycznych o średnicy ≤10 mikrometrów
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013

PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
PMŚ	Państwowy Monitoring Środowiska
PPP	Partnerstwo publiczno-prywatne
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PZPWP	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego
RIPOK	Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych
RLM	Równoważna liczba mieszkańców
ROPS	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej
RPO	Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
RPS	Regionalny program strategiczny
RPS AP	Regionalny Program Strategiczny Aktywni Pomorzanie
RPS EP	Regionalny Program Strategiczny Ekoefektywne Pomorze
RPS MP	Regionalny Program Strategiczny Mobilne Pomorze
RPS PP	Regionalny Program Strategiczny Pomorska Podróż
RPS PPK	Regionalny Program Strategiczny Pomorski Port Kreatywności
RPS ZdP	Regionalny Program Strategiczny Zdrowie dla Pomorzan
SIEG	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020
SOOiPP	Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
SRWP	Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020
SUE RMB	Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego
SRK	Strategia Rozwoju Kraju 2020
SWP	Samorząd Województwa Pomorskiego
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
UP	Umowa Partnerstwa (projekt)
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WLWK	Wielka Lista Wskaźników Kluczowych
WRS	Wspólne Ramy Strategiczne
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZPT	Zintegrowane Porozumienia Terytorialne

Spis treści

1	WPROWADZENIE	16
2	METODOLOGIA BADANIA	17
3	OGÓLNA OCENA PROGRAMU	18
3.1	Logika interwencji programu w kontekście celów SRWP/RPS	18
3.2	Interakcje pomiędzy priorytetami programu	21
3.3	Ramy finansowe programu	23
3.4	Wpływ programu na gospodarkę regionu	25
3.5	Ocena wkładu Programu w realizację celów polityk horyzontalnych	30
4	OCENA PROGRAMU NA POZIOMIE PRIORYTETÓW	32
4.1	Priorytet 1. Komerccjalizacja wiedzy	32
4.2	Priorytet 2. Przedsiębiorstwa	41
4.3	Priorytet 3. Edukacja	55
4.4	Priorytet 4. Kształcenie zawodowe	75
4.5	Priorytet 5. Zatrudnienie	82
4.6	Priorytet 6. Integracja	106
4.7	Priorytet 7. Zdrowie	118
4.8	Priorytet 8. Konwersja	127
4.9	Priorytet 9. <i>Mobilność</i>	141
4.10	Priorytet 10. <i>Energia</i>	150
4.11	Priorytet 11. <i>Środowisko</i>	160
4.12	Priorytet 12. Pomoc techniczna	171
5	OCENA SYSTEMU REALIZACJI	177
5.1	Potencjał instytucjonalny	177
5.2	Kluczowe procesy i uproszczenia dla beneficjentów	180
5.3	Mechanizmy koordynacji	182
5.4	System monitorowania i ewaluacji	184
	ZAŁĄCZNIK 1. POWIĄZANIE STRUKTURY RAPORTU Z ZAWARTOŚCIĄ ART. 55 ROZPORZĄDZENIA OGÓLNEGO	186
	ZAŁĄCZNIK 2. TABELA WNIOSKÓW I REKOMENDACJI	187

1 Wprowadzenie

Raport jest podsumowaniem drugiego etapu badania pt. *Ocena ex-ante projektów regionalnych programów strategicznych oraz projektu regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020* zrealizowanego przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Coffey International Development na zlecenie Województwa Pomorskiego.

Celem drugiego etapu badania była kompleksowa ocena projektu *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* przekazanego w październiku 2013 r. do konsultacji społecznych. W zakres analiz weszły m.in. ocena przesłanek interwencji, weryfikacja jej logiki oraz proponowanych form wsparcia (także z punktu widzenia zaproponowanych wskaźników), ocena spójności wewnętrznej i zewnętrznej, a także weryfikacja określonych w programie rozwiązań wdrożeniowych. Wnioski przedstawione w niniejszym raporcie są wynikiem własnych prac zespołu badawczego, uzupełnionych o serię warsztatów z autorami programu, które objęły logikę interwencji poszczególnych priorytetów programu, wskaźniki monitorowania, system realizacji oraz potencjał zastosowania w programie instrumentów finansowych.

Opracowanie rozpoczyna się od krótkiego wprowadzenia metodologicznego (rozdział 2). Przedstawiono w nim najważniejsze założenia oraz zastosowane w badaniu metody. Kolejną częścią raportu jest spojrzenie na program jako całość: w rozdziale 3 analizie poddano powiązanie logiki interwencji z najważniejszymi założeniami Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, regionalnych programów strategicznych, a także interakcje pomiędzy poszczególnymi elementami programu. Zaprezentowano również wyniki symulacji makroekonomicznych, które pozwoliły na oszacowanie wpływu RPO WP 2014-2020 na gospodarkę województwa pomorskiego. Analizy związane z oceną przesłanek interwencji, logiki i form wsparcia, wskaźników oraz wkładu w realizację celów nadrzędnych dokumentów strategicznych są kontynuowane w rozdziale 4 zawierającym szczegółowy przegląd wszystkich 11 priorytetów programu. Rozdział 5 jest podsumowaniem oceny systemu realizacji i innych zagadnień wdrożeniowych.

2 Metodologia badania

Punktem wyjścia dla analiz prowadzonych w ramach ewaluacji była własna praca własna badawczego z treścią projektu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 przekazanego do konsultacji społecznych w październiku 2013 r. W ramach tej części badania odtworzono model logiczny poszczególnych priorytetów programu, zweryfikowano interakcje zachodzące pomiędzy poszczególnymi obszarami interwencji oraz poddano ocenie zaproponowany w projekcie dokumentu system wskaźników.

Kolejnym krokiem badania była analiza *desk research* obejmująca źródła informacji pozwalające na praktyczne wdrożenie zasad ewaluacji opartej na teorii. Wśród analizowanych dokumentów znalazły się opracowania opisujące wyzwania rozwojowe województwa pomorskiego, umożliwiające weryfikację części diagnostycznej dokumentów, a także dane statystyczne, służące do oceny tez zawartych w treści programów. Dodatkowo, sięgnięto po dostępne opracowania analityczne pozwalające na weryfikację zależności przyczynowo-skutkowych w ramach opracowanych wcześniej modeli logicznych. Ocena spójności zewnętrznej RPS możliwa była dzięki analizie nadrzędnych dokumentów strategicznych:

- regionalnych (Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, regionalne programy strategiczne);
- krajowych (SRK, tzw. strategię zintegrowane, projekt Umowy Partnerstwa);
- europejskich (przede wszystkim strategią Europa 2020 i towarzyszące jej inicjatywy przewodnie).

Bardzo ważnym uzupełnieniem analizy treści poszczególnych priorytetów RPO była seria warsztatów z autorami RPO WP 2014-2020, które objęły następujące zagadnienia:

- logika interwencji na poziomie priorytetów RPO WP 2014-2020 (oddzielne warsztaty na temat każdego z priorytetów);
- wskaźniki monitorowania na poziomie priorytetów RPO WP 2014-2020 (oddzielne warsztaty na temat każdego z priorytetów);
- system realizacji programu;
- zastosowanie instrumentów finansowych.

analiza danych zastanych

praca z **treścią programu**

praca z **materiałami powstającymi równoległe do programu**

praca z **nadrzędnymi dokumentami strategicznymi**

praca ze **źródłami teoretycznymi/empirycznymi**

ocena **wskaźników**

badania interaktywne

seria **warsztatów o wszystkich 11 priorytetach RPO**

warsztaty o **wskaźnikach monitorowania programu**

warsztaty o **systemie realizacji**

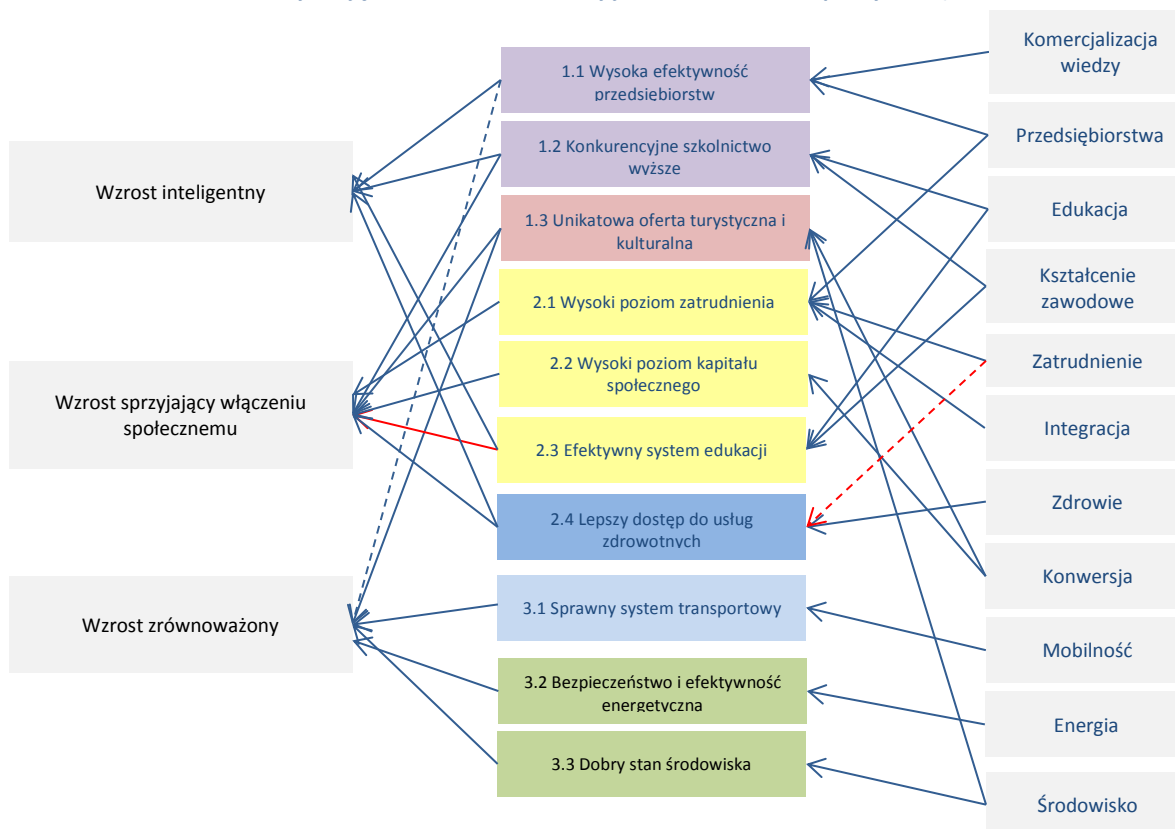
warsztaty o **potencjale zastosowania instrumentów finansowych**

3 Ogólna ocena programu

3.1 Logika interwencji programu w kontekście celów SRWP/RPS

System zarządzania rozwojem województwa pomorskiego opiera się przede wszystkim na SRWP, operacjonalizowanej przez 6 regionalnych programów strategicznych. RPO WP na lata 2014-2020 kończy cykl tworzenia najważniejszych regionalnych dokumentów strategicznych z horyzontem do 2020 r. Zgodnie z systemem zarządzania, każdy z programów strategicznych uszczegóławia od jednego do trzech celów operacyjnych SRWP – co zostało przedstawione na poniższym schemacie. Przed rozpoczęciem projektowania nowego programu operacyjnego województwo pomorskie posiadało już zapisy RPS – które należało umiejętnie przetransponować do nowego RPO WP, podejmując refleksję dotyczącą zakresu i wykonalności niektórych typów projektów przez środki z poziomu regionalnego.

Schemat 1. Relacje pomiędzy RPO a celami SRWP oraz Strategią Europa 2020 (czerwona strzałka ciągła – potrzeba uzupełnienia o związek priorytetu z celem Europa 2020; czerwona strzałka przerywana – zaburzenie logiki interwencji wynikające ze stosowania zasady jednofunduszowości priorytetów)



Źródło: Opracowanie własne.

Posiadanie własnych programów strategicznych ułatwiało dostosowanie dokumentów zewnętrznych do dokonanych przez województwo wyborów. Projektujący program w przemyślany sposób podeszli do szeregu zasad KE/MIR związanych z kształtowaniem architektury programu. W pierwszej kolejności wiązało się to z uporządkowaniem zapisów linii demarkacyjnej (gdzie wyeliminowano priorytety inwestycyjne, będące niekiedy zbędnymi „szufladkami” oraz zagadnienia, na które SRWP/RPS nie wskazują), w drugiej – z narzuceniem na uporządkowane priorytety inwestycyjne

jednofunduszowych, sformułowanych problemowo priorytetów tematycznych; w trzeciej zaś – z szeregiem zabiegów dokonywanych wewnątrz samych Priorytetów, które miały za zadanie jak najwierniejsze odzwierciedlenie zapisów poszczególnych RPS. Tym samym, istnieje możliwość dopasowania niemal każdego priorytetu inwestycyjnego pod dany RPS, a co za tym idzie – dany cel strategii Europa 2020. Wyjątek stanowi Działanie 8.1 *Rewitalizacja i przestrzenie publiczne* oraz Działanie 11.4 *Zachowanie różnorodności biologicznej*, leżące na styku RPS PP oraz RPS AP i RPS EP. Łącznie jedenastu problemowym priorytetom RPO odpowiada 10 celów operacyjnych, z których każdy jest realizowany poprzez fundusze europejskie – choć niekiedy w bardzo różnym stopniu.

Tabela 1. Prawdopodobny wkład RPO w Działania RPS (3 - najwyższy; 2 – istotny, ale realizowany także przez inne fundusze, 1 – istotny, ale selektywny, 0 - brak wkładu lub działania o charakterze rutynowym, . – brak działania o tym numerze w danym RPS)

Działanie/ RPS	Pomorski Port Kreatywności	Aktywni Pomorzanie	Pomorska Podróż	Zdrowie dla Pomorzan	Ekoefektywne Pomorze	Mobilne Pomorze
1.1.1	2	3	1	0	1	2
1.1.2	1	3	.	2	0	2
1.1.3	1	.	.	.	.	2
1.1.4	.	.	.	.	.	2
1.2.1	3	3	2	2	3	2
1.2.2	3	3	.	2	3	2
1.2.3	3	.	.	.	0	0
1.2.4	.	.	.	.	3	0
1.3.1	0	2	.	.	1	.
1.3.2	1	2	.	.	1	.
2.1.1	2	0	3	2	2	2
2.1.2	2	.	1	3	2	2
2.1.3	0	.	2	.	2	.
2.2.1	2	0	1	0	0	3
2.2.2	3	0	.	2	2	1
2.2.3	.	0	.	.	.	.
2.3.1	.	2	1	.	2	2
2.3.2	.	2	0	.	2	2
3.1.1	.	3	.	1	2	0
3.1.2	.	2	.	1	2	0
3.1.3	.	3	.	.	2	.

3.1.4	.	.	.	.	2	.
3.1.5	.	.	.	.	2	.
3.2.1	.	.	.	0	2	0
3.2.2	.	.	.	0	2	0
3.2.3	.	.	.	.	2	.
3.3.1	.	.	.	2	0	.
3.3.2	.	.	.	1	1	.
3.3.3	.	.	.	1	0	.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy heurystycznej treści RPS i projektu RPO oraz zapisów dokumentów projektu Umowy Partnerstwa oraz Linii Demarkacyjnej

Jedynym mankamentem w powyższej konstrukcji jest umieszczenie części interwencji RPS ZdP w priorytecie projektu RPO związanym z zatrudnieniem – stąd łącząc obydwie wątki można na pierwszy rzut oka stwierdzić zaburzenie przyczynowo-skutkowe (zostało to zaznaczone czerwoną przerywaną strzałką na schemacie Schemat 1. Relacje pomiędzy RPO a celami SRWP oraz Strategią Europa 2020). Taka konstrukcja jest jednak związana z finansowaniem interwencji dotyczącej zdrowia z dwóch różnych funduszy europejskich. Przy założeniu jednofunduszowych priorytetów prawidłowe połączenie niektórych wątków ze sobą stanowiło wyzwanie – również w zagadnieniach związanych z edukacją.

Pomimo uwarunkowań wynikających z konieczności przyjęcia wspólnotowej optyki interwencji, należy uznać, że zapisy RPO zachowują wysoką spójność z zapisami SRWP/RPS. Wyłączając marginalne przypadki projekt RPO nie wykracza swym zakresem poza najważniejsze dokumenty strategiczne regionu. Na pewno można natomiast stwierdzić, że je uszczegóławia – w niektórych obszarach sformułowano preferencje, wynikające m.in. z dotychczasowych doświadczeń dot. wdrażania funduszy UE, w innych zdecydowano się na świadomy, selektywny wybór i rezygnację z niektórych działań RPS.

Należy także stwierdzić, że opisano wkład projektu RPO w Strategię Europa 2020, schodząc do poziomu inicjatyw przewodnich. Szczegółowa ocena wkładu znajduje się przy okazji opisu każdego z Priorytetów, jakkolwiek w tym miejscu warto zasygnalizować, że jedynym punktem, w którym brakuje łącznika i który nie został wystarczająco zaakcentowany jest wpisywanie się *efektywnego systemu edukacji* we wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – stąd na poziomie projektu RPO zaleca się uzupełnić matrycę w tym zakresie (co zostało także zaznaczone na schemacie Schemat 1. Relacje pomiędzy RPO a celami SRWP oraz Strategią Europa 2020 ciągłą czerwoną strzałką).

Nie do końca jasne pozostają jednak przykłady odwołań „pośrednich” – przykładowo, Priorytet 1. *Komercjalizacja wiedzy* wpisuje się w cel Europa 2020 związany ze wzrostem zrównoważonym poprzez szczególne preferencje dla technologii przyjaznych środowisku. Przyjmując tego typu logikę, należałoby również we wzroście inteligentnym uwzględnić np. Priorytet 10. *Energia* (oraz pozostałe priorytety środowiskowo-transportowe), w którym również pojawiają się preferencje dla innowacyjnych rozwiązań technologicznych – stąd zalecane jest uspoźnienie podejścia.

3.2 Interakcje pomiędzy priorytetami programu

Problem wewnętrznej komplementarności programu poruszony został dość pobieżnie i wydaje się, że zostanie pogłębiony dopiero na etapie jego uszczegółowienia. Już teraz widać jednak pewne obszary, także w obrębie jednego Priorytetu, w których nie do końca dwie interwencje w sposób odpowiedni się zająbiają.

Tabela 2. Obszary styku pomiędzy oraz wewnątrz Priorytetów projektu RPO (na różowo – obszary komplementarne według autorów programu).

Działania RPO		Uwaga/problem	Preferowane rozwiązanie
1.1 Ekspansja poprzez innowacje	1.2 Transfer wiedzy do gospodarki	Istnienie zapisu dopuszczającego pozycję firm jako liderów projektów („przede wszystkim”) także w Działaniu 1.2.	Precyzyjna demarkacja: Działanie 1.1 – lider: przedsiębiorstwo; Działanie 1.2 – lider: jednostka naukowa
	2.2 Inwestycje profilowane	Pojawienie się zapisu o „inwestycjach rozwojowych”	Usunięcie inwestycji rozwojowych z zapisów 1.2 i pozostawienie „innowacyjnych rozwiązań”.
2.1 Inwestycje podstawowe	5.5 Nowe mikroprzedsiębiorstwa	Brak problemów, komplementarność zachowana, nawiązująca do dwóch osobnych działań RPS AP.	
2.3 Aktywność eksportowa	2.5 Inwestycje zewnętrzne	Niejednoznaczne rozdzielanie zadań związanych z promocją gospodarczą.	Jasny podział zadań związanych z promocją gospodarczą na etapie doprecyzowania zakresu obydwu przedsięwzięć strategicznych (Pomorski Broker Eksportowy oraz Invest in Pomerania).
2.4 Otoczenie biznesu	5.4 Adaptacyjność	Dwa działania zawierające usługi doradcze oraz szkoleniowe.	Demarkacja ze względu na rodzaj usług – w 2.4 usługi w większym stopniu skierowane na podnoszenie konkurencyjności, w 5.4 – przede wszystkim usługi dla starszych pracowników, mające wyrównywać szanse na rynku pracy.
3.4 Jakość kształcenia zawodowego	4.1 Infrastruktura kształcenia zawodowego	Sztuczne wydzielenie dwóch osobnych działań (EFRR/EFS) w innym priorytecie.	Pokazanie całościowego podejścia do interwencji w postaci skróconego opisu przedsięwzięcia strategicznego.
5.1 Aktywizacja zawodowa	6.1 Włączenie na rynku pracy	Pokrywający się zakres interwencji w postaci dwóch takich samych grup docelowych wsparcia.	Konieczność skierowania bardziej wyspecjalizowanych usług wyłącznie do osób wykluczonych społecznie (6.1).
5.3 Zdrowie na rynku pracy	7.1 Zasoby ochrony zdrowia	Sztuczne wydzielenie dwóch osobnych działań (EFRR/EFS) w innym priorytecie.	Pozostawienie zapisu, komplementarność zachowana.
6.1 Włączenie na rynku pracy	8.1 Rewitalizacja i przestrzeń publiczne	Pojawienie się integracji społecznej jako elementu działań z zakresu	Potrzeba negocjowania wiązki działań związanych z integracją społeczną oraz włączeniem na

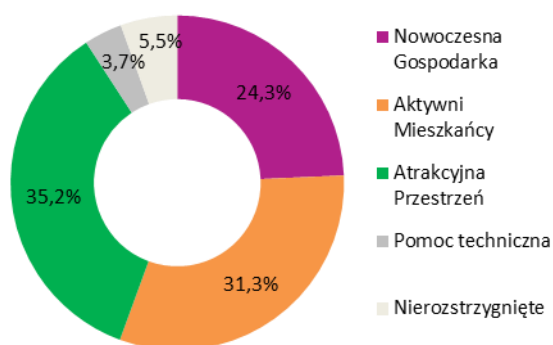
Działania RPO		Uwaga/problem	Preferowane rozwiązanie
		rewitalizacji – jednocześnie bez bardziej precyzyjnego pokazania zależności pomiędzy obydwoma działaniami.	rynku pracy skoordynowanych z inwestycją infrastrukturalną w ramach Lokalnych Programów Rewitalizacji.
8.1 Rewitalizacja i przestrzenie publiczne	8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe	Podnoszenie atrakcyjności przestrzeni może obejmować obiekty zabytkowe przeznaczone do ratowania/ochrony w Działaniu 8.3 – problem ten będzie szczególnie widoczny w Trójmieście.	Zaleca się przeniesienie interwencji z zakresu podnoszenia atrakcyjności przestrzeni do Działania 8.2 oraz podkreślenie prozatrudnieniowego efektu tego typu interwencji (czym różniłby się od bardziej „konserwatorskiego” charakteru Działania 8.3).
8.2 Obszary o specyficznych potrzebach		Problem z zakresu zdefiniowania „siecowości” produktów turystycznych.	Preferencja dla wpisywania się obiektów dofinansowanych w ramach 8.3 w potencjalne przedsięwzięcia strategiczne o charakterze regionalnym RPS PP.
	11.4 Ochrona różnorodności biologicznej	Obecność w Działaniu 11.4 interwencji z zakresu kierunkowania ruchu turystycznego oraz budowy małych elementów infrastruktury, które mogłyby wzmacniać interwencję realizowaną pod szyldem potencjalnych przedsięwzięć strategicznych RPS PP.	Preferencja dla wpisywania się obiektów dofinansowanych w ramach 11.4 w potencjalne przedsięwzięcia strategiczne RPS PP.

Źródło: Opracowanie własne

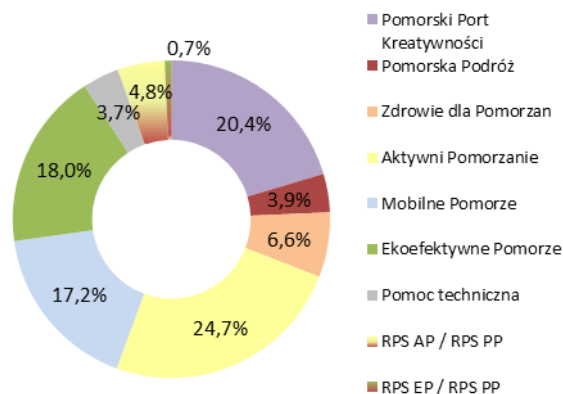
3.3 Ramy finansowe programu

Na podstawie operacjonalizacji danych Działań RPS, można uzyskać informacje dotyczące wkładu finansowego RPO w SRWP oraz poszczególne programy strategiczne. Z uwagi na uwzględnienie zapisów dwóch RPS wewnątrz dwóch Działań w projekcie RPO (8.1 *Rewitalizacja i przestrzenie publiczne* oraz 11.4 *Ochrona różnorodności biologicznej*) nie jest możliwe idealnie precyzyjne określenie akcentów. Tak czy inaczej, największy komponent programu stanowią nakłady skierowane na cel SRWP *Atrakcyjna przestrzeń*, który konsumuje wątki związane z transportem, energią oraz środowiskiem (ok. 35-36% programu). Około 1/3 alokacji pochłaniają działania mające przyczynić się do celu SRWP *Aktywni mieszkańcy*, zaś sam wkład programu największy jest właśnie w RPS dedykowany Aktywnym Pomorzanom (24-26% programu). Drugi, najsilniej reprezentowany alokacją projektu RPO RPS Pomorski Port Kreatywności w największym stopniu czyni wkład w cel SRWP związany z konkurencyjną gospodarką – chociaż i tak ze wszystkich trzech głównych celów SRWP alokacja nań jest najmniejsza (ok. 20-22%). Prawie 4% środków planuje się natomiast poświęcić na działania związane z optymalizacją wdrażania programu w najbliższych dziesięciu latach.

Wykres 1. Podział alokacji RPO pomiędzy cele SRWP



Wykres 2. Podział alokacji RPO pomiędzy poszczególne RPS



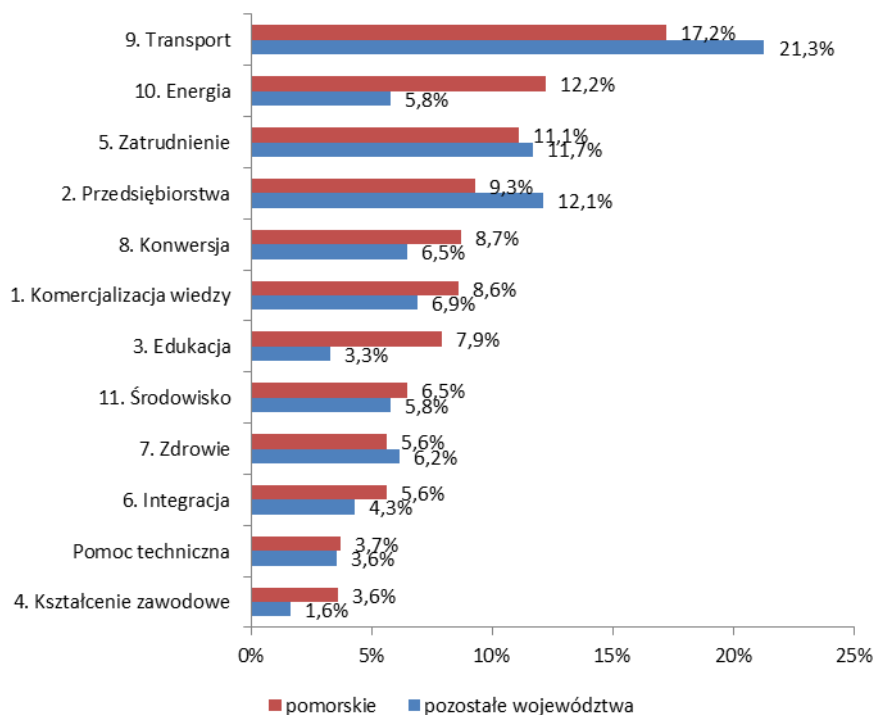
Źródło: Opracowanie własne

Poniżej porównano alokację zaproponowaną w projekcie RPO ze strukturą finansową innych, dostępnych na obecnym etapie projektów regionalnych programów operacyjnych. W analizie korzystano z informacji dotyczącej wysokości nakładów na poszczególne priorytety inwestycyjne – co jest znaczną generalizacją, ponieważ pod ich nazwami często kryje się zupełnie różna interwencja, niekiedy zaś – tak jak w przypadku województwa pomorskiego – rezygnuje się z wydzielania osobnych szufladek (np. elementy PI 4.7 realizowane są poprzez PI 4.3). Niemniej analiza pozwala na wyciągnięcie kilku generalnych wniosków, wskazujących na dość odważne i selektywne wybory:

- W regionie przeznaczono znacznie więcej środków na zagadnienia związane z energią. Tak duża różnica wynika przede wszystkim ze skondensowania zawartości PI w projekcie RPO WP w trzech działaniach (inne regiony wydzielają np. PI 4.2 oraz 4.7), jakkolwiek nawet uwzględniając te dane – region bardzo wyróżnia się koncentracją tematyczną na ten Priorytet, przekraczając limity narzucone przez ring-fencing oraz notując wzrost w stosunku do alokacji obecnej perspektywy o kilkaset procent;

- Nieco mniejsza alokacja w porównaniu do innych regionów widoczna jest przy okazji transportu. Także patrząc przez pryzmat struktury, pomorskie spośród wszystkich analizowanych projektów RPO najsilniej stawia na transport kolejowy, przeznaczając nań identyczną alokację co na transport drogowy (w pozostałych projektach środki na drogi są nawet kilkukrotnie wyższe);

Wykres 3. Alokacja na poszczególne Priorytety RPO WP 2014-2020 w porównaniu z dostępnymi projektami innych programów operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne

- Mniejsze środki niż w obecnej perspektywie przeznaczone są na zagadnienia związane z szeroko pojętą infrastrukturą kulturalną, rewitalizacją oraz dziedzictwem kulturowym. Należy jednak zauważyć, że i tak region przeznaczają nań większą alokację niż wynika to z projektów pozostałych województw (wyróżniając się najwyższymi środkami na Działanie 8.2), co czyni z *Konwersji* piąty największy Priorytet w projekcie RPO.
- Bardzo silnie w regionie akcentowane są zagadnienia związane z edukacją, jak i kształceniem zawodowym. Tak jednoznaczny wybór strategiczny znajduje odzwierciedlenie w znacznie wyższej – w porównaniu do innych województw – alokacji w tych obszarach.
- Patrząc przez pryzmat wsparcia przedsiębiorstw, województwo jednoznacznie koncentruje się na stymulowaniu ich innowacyjności. Dotychczasowe projekty RPO innych województw wskazują raczej na dalszą dominację wsparcia o charakterze czysto inwestycyjnym.

Nie rekomenduje się zmiany akcentów pomiędzy poszczególnymi Priorytetami w alokacji – warto jednak nadmienić, że w przypadku części Działań przy założeniu odpowiedniego popytu możliwy będzie kilkukrotny obrót środkami poprzez zastosowanie instrumentów mieszanych i zwrotnych.

3.4 Wpływ programu na gospodarkę regionu

3.4.1 Metodologia

Wykorzystany do prognozy wpływu RPO na gospodarkę województwa pomorskiego model EUImpactMod IV jest modelem dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej (DSGE, ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*). Jest to strukturalny model wielosektorowy, w którym decyzje podmiotów w modelu podejmowane są pod wpływem bieżącego stanu gospodarki i instrumentów polityki, a także oczekiwań co do przyszłej sytuacji gospodarczej. Stochastyczność modelu oznacza, że decyzje te są podejmowane w niepewności. Ponadto model jest sformułowany w równowadze ogólnej, co oznacza, że podmioty gospodarcze formułują swoje plany w reakcji na oczekiwane działania innych podmiotów, a wszystkie rynki w modelu oczyszczają się, równoważąc popyt z podażą.

W celu przystosowania modelu do rzeczywistości gospodarczej województwa pomorskiego konieczna była jego kalibracja, do której zostały wykorzystane szacunki macierzy przepływów międzygałęziowych województwa, struktury zatrudnienia według sektorów oraz struktury demograficznej rynku pracy.

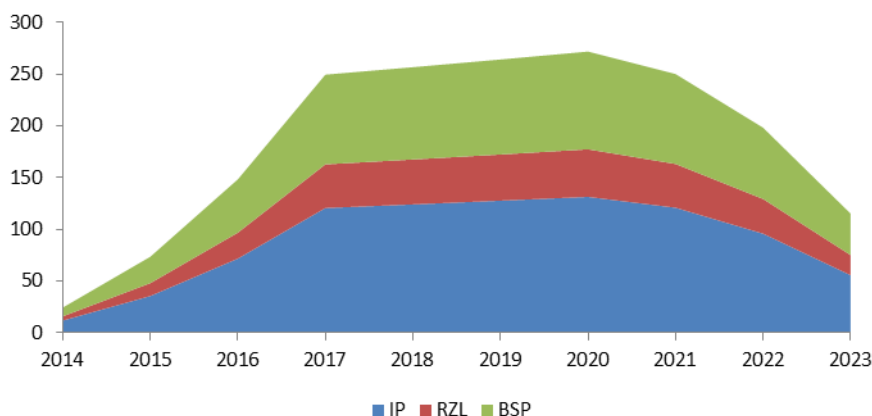
Na podstawie danych makroekonomicznych województwa (PKB na osobę, eksport, import, wielkości poszczególnych sektorów, inwestycje publiczne i prywatne, konsumpcja, zużycie pośrednie) obliczono najlepsze możliwe przybliżenie macierzy przepływów międzygałęziowych w województwie pomorskim dla grup sektorów: rolnictwo, przemysł, energetyka, usługi rynkowe i usługi nierynkowe. Ta macierz, opisująca charakterystykę gospodarki województwa, posłużyła do podstawowej kalibracji modelu. Ponadto wykorzystana została struktura zatrudnienia w wyróżnionych wcześniej sektorach. Rynek pracy został opisany przez udział poszczególnych 10-letnich kohort wiekowo-płciowych w jednym z 3 stanów na rynku pracy – pracująca(y), bezrobotna(y), nieaktywna(y) – w całości populacji.

Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę województwa ogółem jest określany za pomocą udziału wielkości finansowania unijnego w PKB województwa, w podziale na kategorie ekonomiczne (rozwój zasobów ludzkich, infrastruktura podstawowa i bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw). Dane dotyczące wydatków RPO w województwie pochodzą z projektu Programu.

Na podstawie przyporządkowania poszczególnych działań RPO do poszczególnych kategorii interwencji, wydzielono tę część wydatków polityki spójności, za którą odpowiadać będzie RPO. Oznacza to założenie, że struktura wydatków z RPO w czasie jest taka, jak zakładana przez MIR struktura w czasie wydatków z funduszy polityki spójności w województwie pomorskim. Struktura ta jest przedstawiona na poniższym wykresie. Ogółem w województwie na realizację RPO przeznaczonych jest 1,863 mld euro.

W celu zastosowania otrzymanych z modelu wyników w postaci funkcji reakcji na impuls, skonstruowano scenariusz bazowy opisujący dalszy rozwój województwa przy założeniu wykorzystania w pełni środków polityki spójności. Za podstawę prognoz wojewódzkich służą prognozy dla całego kraju.

Wykres 4. Szacowana wielkość wydatków na RPO woj. pomorskiego w podziale na kategorie interwencji w mln euro z 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MIR.

Przyszły poziom PKB w Polsce jest szacowany na podstawie założeń Ministerstwa Finansów co do wzrostu gospodarczego w przyszłości.¹ Do prognozy inwestycji na lata 2013–2016 posłużyły założenia Programu Konwergencji.² W kolejnych latach prognoza nakładów brutto na środki trwałe bazuje na scenariuszu BaU (Business as Usual) utworzonym na potrzeby projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”.³ W latach 2013–2016 prognoza stopy bezrobocia pochodzi z Programu Konwergencji. Stopa bezrobocia dla pozostałych lat oraz wskaźnik zatrudnienia dla całego okresu 2013–2023 zostały zaprognozowane zakładając kontynuację trendów na rynku pracy.

Aby otrzymać wielkości odpowiednich zmiennych na poziomie wojewódzkim dla PKB i inwestycji założono, że stosunek wzrostu tych zmiennych w województwie pomorskim do ich dynamiki w kraju będzie kształtował się tak samo w nadchodzących latach, jak historycznie. Podobnie w przypadku rynku pracy wielkości zmiennych dla Polski są przeskalowane tak, aby na poziomie województwa otrzymać stosunek do średniej krajowej taki sam, jaki widnieje w danych historycznych i jednocześnie aby suma odpowiednich zmiennych dla poszczególnych województw równa była wielkości dla całego kraju. W ten sposób zapewniono spójność scenariuszy wojewódzkich z wcześniej publikowanymi danymi dla kraju.

Z tak opracowanym scenariuszem bazowym skonstruowano scenariusz, w którym RPO województwa pomorskiego nie będzie realizowane, uzyskany przez odjęcie od scenariusza bazowego wpływu otrzymanego z modelu. Założenie takie oznacza, że scenariusz bez RPO uwzględnia realizację pozostałych programów (krajowych i regionalnych) finansowanych z polityki spójności na gospodarkę województwa i pokazuje wpływ wyłącznie RPO WP.

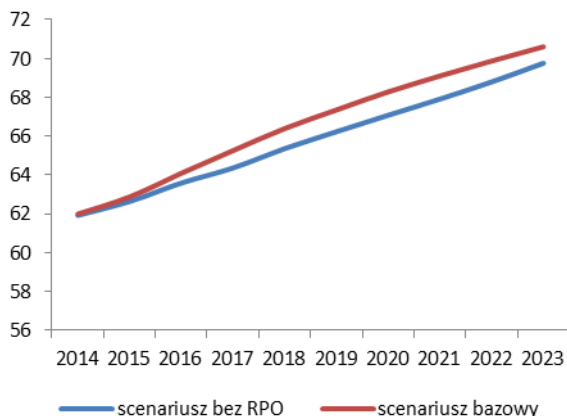
¹ MF, *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw; Aktualizacja – Wrzesień 2012 r.*, Warszawa, 2012.

² „Program konwergencji; aktualizacja 2013”, Warszawa 2013.

³ Bukowski M., Gąska J., Śniegocki A. *Między Północą a Południem – pułapki status quo i wyzwania modernizacji Polski do roku 2050, Niskoemisyjna Polska 2050*, 2013.

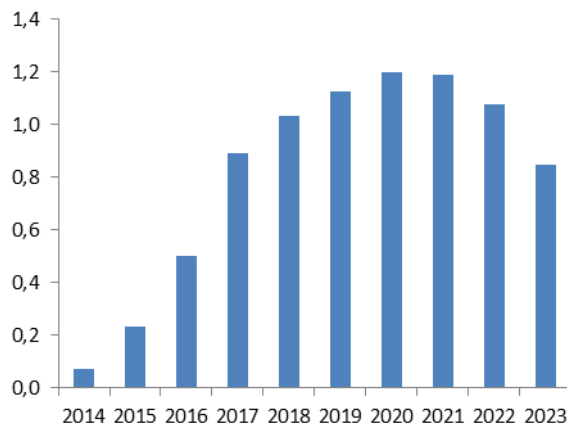
3.4.2 Wyniki

Wykres 5. PKB/os. w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 w scenariuszu z RPO i bez RPO



Źródło: Opracowanie własne.

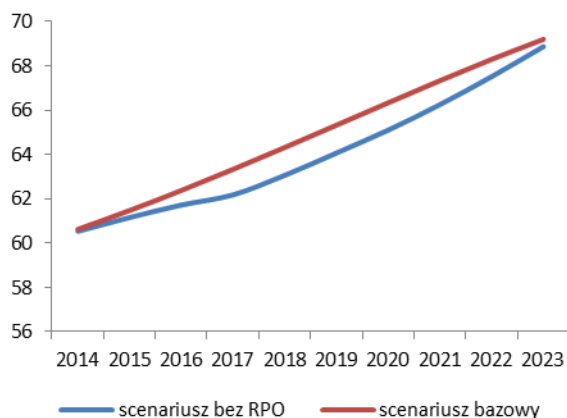
Wykres 6. Wpływ RPO na PKB/os. w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 (p.p.)



Źródło: Opracowanie własne.

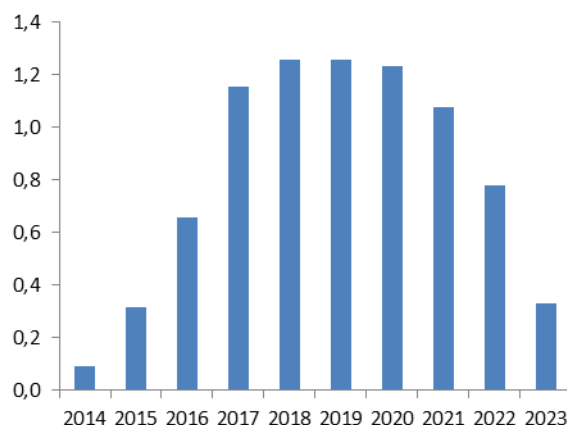
Według szacunków, w 2023 r. PKB na osobę w województwie pomorskim wynosić będzie 70,6% średniej unijnej. W scenariuszu bez realizacji RPO wskaźnik ten wynosiłby 69,8%, tak więc wpływ programu wynosi 0,8 p.p. Największe oddziaływanie zbiegnie się w czasie z rokiem największego wydatkowania funduszy z RPO – w 2020, kiedy dzięki RPO PKB na osobę będzie o 1,2 p.p. wyższe w scenariuszu bazowym. Średniorocznie w okresie 2014-2023 wpływ równy będzie 0,8 p.p. Pewna część tego wpływu będzie trwała i widoczna w gospodarce województwa pomorskiego także po zakończeniu wydatkowania środków.

Wykres 7. Wskaźnik zatrudnienia w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 w scenariuszu z RPO i bez RPO



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 8. Wpływ RPO na wskaźnik zatrudnienia w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 (p.p.)

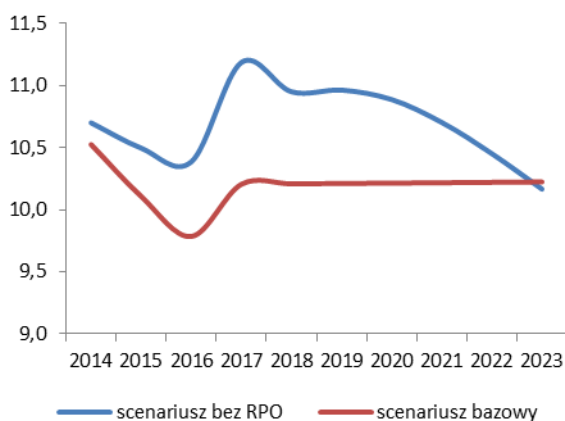


Źródło: Opracowanie własne.

Rynek pracy w województwie pomorskim również skorzysta z napływu funduszy programu. Podobnie jak w przypadku PKB, pozytywne oddziaływanie funduszy przez pierwsze lata realizacji RPO będzie rosło – aż w 2018 osiągnie maksimum na poziomie 1,3 p.p. wskaźnika zatrudnienia. W przeciwieństwie do PKB natomiast, wyższy poziom wskaźnika zatrudnienia jest uwarunkowany

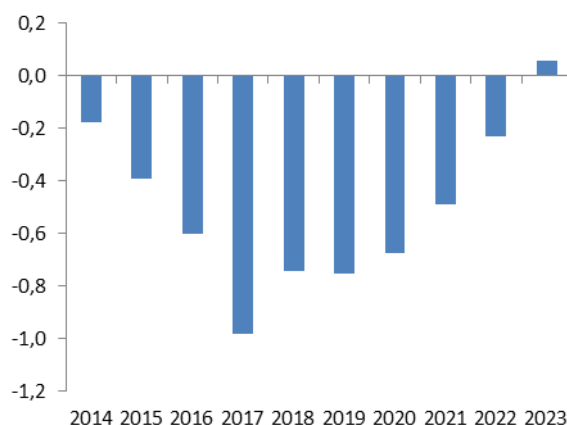
ciągłym wydatkowaniem środków. Stąd wpływ RPO na rynek pracy będzie szybko malał po zakończeniu okresu programowania 2014-2020 i w 2023 wskaźnik zatrudnienia będzie jedynie o 0,3 p.p. wyższy w scenariuszu bazowym niż w scenariuszu bez RPO. Prognozuje się jednakże wzrost zatrudnienia w województwie pomorskim w nadchodzących latach i wskaźnik osiągnie w 2023 r. poziom 69,2%.

Wykres 9. Stopa bezrobocia w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 w scenariuszu z RPO i bez RPO



Źródło: Opracowanie własne.

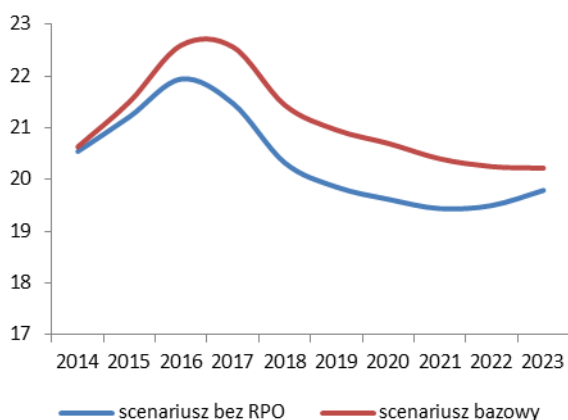
Wykres 10. Wpływ RPO na stopę bezrobocia w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 (p.p.)



Źródło: Opracowanie własne.

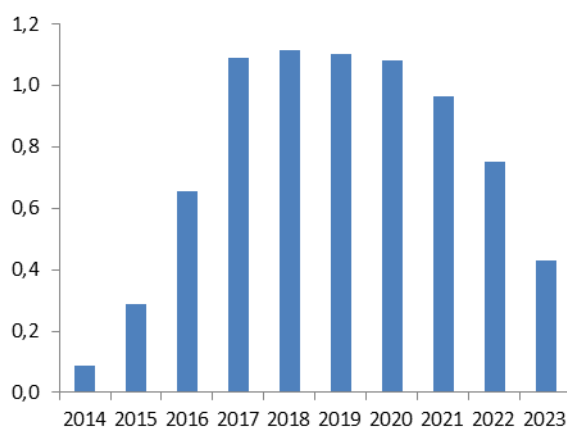
Napływ środków z RPO znajdzie odbicie w poziomie stopy bezrobocia w podobny sposób, co we wskaźniku zatrudnienia. Impuls z realizacji RPO będzie najsilniejszy w 2017 r., kiedy stopa bezrobocia w województwie będzie aż o 1 p.p. niższa niż w scenariuszu bez RPO. Ten wpływ będzie jednakże malał w kolejnych okresach, aż w 2023 będzie efektywnie zerowy. W przypadku nierealizowania RPO w kolejnych okresach programowania przedsiębiorstwa dotąd zależne od napływu środków unijnych zaczęłyby zwalniać pracowników wraz z powstrzymaniem napływu środków. Dostosowanie rynku związane z takim szokiem makroekonomicznym mogłoby być źródłem przejściowo dodatniego wpływu na bezrobocie w województwie. Średnio dzięki RPO w okresie 2014-2023 stopa bezrobocia będzie jednak o 0,5 p.p. niższa.

Wykres 11. Stopa inwestycji w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 w scenariuszu z RPO i bez RPO



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 12. Wpływ RPO na stopę inwestycji w woj. pomorskim jako % średniej UE-27 (p.p.)



Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać na powyższych wykresach, efekt RPO na polu inwestycji będzie dość duży w skali – średniorocznie stopa inwestycji w latach 2014-2023 będzie o 0,8 p.p. wyższa niż w scenariuszu bez RPO. W 2023 roku stopa inwestycji wynosić będzie 20,2% w scenariuszu bazowym, a 19,8% w scenariuszu alternatywnym. Oznacza to, że RPO odpowiadać będzie za 0,4 p.p. stopy inwestycji w tym roku. Podobnie jak w przypadku wpływu RPO na rynek pracy, w dłuższym okresie także i inwestycje w scenariuszu bazowym i bez RPO będą jednakże konwergować do tej samej wartości bez podtrzymanego napływu funduszy.

3.5 Ocena wkładu Programu w realizację celów polityk horyzontalnych

Przyjęta formuła ostatniego rozdziału Programu w odpowiedni sposób prezentuje oczekiwany wkład interwencji w realizację zasad zrównoważonego rozwoju, równości szans i zapobiegania dyskryminacji oraz równości płci. Należy przy tym założyć, że kryteria te i tak zostaną szerzej omówione w toku dalszych prac nad uszczegółowieniem Programu, w szczególności w kryteriach wyboru projektów w poszczególnych Priorytetach. Warto jednak zwrócić uwagę na pewną niespójność podejścia do opisu poszczególnych zasad, dlatego też rekomenduje się zdefiniowanie zasady równości szans oraz zasady równości płci – tak jak zostało to zrobione przy okazji zasady zrównoważonego rozwoju. W przygotowaniu i realizacji projektu RPO zabrakło deklaracji włączenia organizacji pozarządowych związanych z tematyką zrównoważonego rozwoju w prace Zespołu Konsultacyjnego i Komitetu Monitorującego. Wydaje się, że mógłby to być słuszny krok.

Zasady horyzontalne posiadają dwojaki charakter – z jednej strony ich szczególne uwzględnienie może wzmacniać efekt interwencji, z drugiej zaś – obniżyć skuteczność wsparcia w obszarach, w których realizacja którejś z zasad neutralnie oddziałuje na rozwiązanie problemu zdiagnozowanego w Programie. Dlatego też zastosowanie zasad zweryfikowano pod kątem ewentualnych sprzeczności z zapisami Programu oraz możliwości wzmacniania przez nie efektów wsparcia.

3.5.1 Zasada zrównoważonego rozwoju

Zastosowanie zasady zrównoważonego rozwoju zostało sformułowane trafnie. Niektóre przykłady wymagają jednak silniejszego uzasadnienia w ukierunkowaniu interwencji (np. przy okazji poprawy efektywności wykorzystania zasobów i redukcji niekorzystnych oddziaływań środowiskowych we wsparciu dziedzictwa kulturowego). Zaleca się sprecyzowanie podejścia do wspierania edukacji ekologicznej – obecnie dopuszcza się ją w Priorytecie 10. oraz 11. (a po uwzględnieniu uwagi Ministerstwa Środowiska z konsultacji społecznych – także w Priorytecie 3.), co może rodzić problemy związane z demarkacją. Jako odpowiedni ocenia się natomiast pomysł dotyczący łagodzenia klimatu poprzez premiowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych, które uwzględniają stosowanie technologii niwelujących negatywne oddziaływanie człowieka na środowisko.

3.5.2 Zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji

W Programie zdecydowano także o horyzontalnym potraktowaniu zasady równości szans i zapobiegania dyskryminacji. Z jednej strony faktycznie przyjęte „sprofilowanie” konsumuje zapisy dotyczące preferencyjnego traktowania grup wrażliwych – z drugiej zaś ich silniejsze podkreślenie na poziomie Priorytetów wzmacniałoby efekt interwencji, szczególnie w zakresie budowanej infrastruktury pod kątem osób niepełnosprawnych oraz starszych. Proponuje się sprowadzić zasadę równych szans (w zakresie projektowania uniwersalnego) do postaci kryterium dopuszczającego w tych Działaniach, w których infrastruktura społeczna oraz transportowa będą wspierane bezpośrednio (1.2, 2.4, 4.1, 4.2, 7.1, 8.1, 8.2, 8.3, 9.1, 9.2, 9.3, 11.4), jak i w ramach cross-financingu.

Zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji została stosunkowo silnie uwzględniona również w Priorytetach finansowanych ze środków EFS, głównie poprzez adresowanie wsparcia do grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

Regionalne dokumenty strategiczne, na których opiera się projekt RPO nie proponują wydzielania integracji Romów jako osobnego działania. Brak tego typu rozwiązania wydaje się być słuszny,

zwłaszcza ze względu na konieczność zachowania filozofii problemowego podejścia do interwencji, jak i nierozdrabniania alokacji na niewielkie programy, w dodatku mieszczące się w zakresie innych obszarów tematycznych.

3.5.3 Zasada równości płci

Zasada równości płci zgodnie z podejściem autorów Programu niejako zawiera się w zasadzie równości szans i zapobiegania dyskryminacji. Wyłączając wyszczególnione przez autorów Priorytety, których dobór jest oceniany jako trafny, zaleca się zastosowanie dodatkowych preferencji mających zapobiegać segregacji poziomej na rynku pracy w Działaniu 3.4 oraz Działaniu 3.5. W przypadku Działania 5.2 wskazane jest położenie silniejszego nacisku na wyrównywanie pozycji płci również w zakresie podziału zadań związanych z wychowaniem dzieci. Służyć temu mogą dedykowane działania kierowane do obojga rodziców.

Wzmocnienie zasady równości płci powinno dotyczyć także uzasadnienia dla interwencji. W tych obszarach, w których różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami są istotne, powinno to być zaznaczone. Kwestia płci powinna również być uwzględniona na etapie monitorowania Programu. Wszystkie dane dotyczące uczestników Programu powinny być zbierane i udostępniane z uwzględnieniem podziału na płeć. W przypadku wartości docelowych wskaźników w niektórych przypadkach (np. Działania 5.2) wskazane jest oszacowanie wartości docelowych zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.

4 Ocena programu na poziomie priorytetów

4.1 Priorytet 1. Komerccjalizacja wiedzy

4.1.1 Ocena przesłanek interwencji

Część diagnostyczna dotycząca tematu innowacyjności opiera się na tezach diagnostycznych RPS PPK. W niektórych miejscach, dla potrzeb zmniejszenia objętości programu zgeneralizowano zapisy, należy jednak uznać, że zarówno uzasadnienie realizacji, jak i wyzwania dają wystarczając trafne podstawy merytoryczne do sformułowania części projekcyjnej.

Działanie 1.1 Ekspansja przez innowacje

Najważniejsze przesłanki Działania 1.1 zostały wymienione w wyzwaniach części gospodarczej, wskazującej na niski odsetek przedsiębiorstw prowadzących aktywność innowacyjną, prace B+R i korzystających z usług sektora B+R. W uzasadnieniu realizacji zjawiska te wiąże się z niedoborem środków finansowych w przedsiębiorstwach oraz ograniczonymi możliwościami rozwijania własnej infrastruktury badawczej. Jednocześnie stosunkowo wysoki udział sektora prywatnego w finansowaniu B+R i wysoki udział wyrobów nowych i istotnie ulepszonych w ogólnej sprzedaży stanowią wskazanie, że region posiada potencjał innowacyjny.

Taka prezentacja zagadnienia jest poprawna i spójna, chociaż można dodać, że uzasadnieniem interwencji w zakresie wsparcia B+R przedsiębiorstw jest także sama natura procesu badawczego, niezależna od czynników specyficznych dla województwa (wynikająca z niepewności co do powodzenia prac i możliwości uzyskania ochrony własności uzyskanych wyników czy asymetrii informacji utrudniającej uzyskanie finansowania rynkowego na bardziej złożone projekty).

Działanie 1.2 Transfer wiedzy do gospodarki

Punktem wyjścia dla interwencji w Działaniu 1.2 jest stwierdzenie braku wyraźnego ukierunkowania potencjału naukowo-badawczego regionu na cele gospodarcze, przy słabym upowszechnieniu oferty sektora B+R wśród przedsiębiorstw oraz braku mechanizmów wspierających współpracę firm i ośrodków badawczych. W uzasadnieniu realizacji wskazuje się ponadto na znaczący potencjał naukowo badawczy, przy zbyt wąskich specjalizacjach i zbyt małej elastyczności działania jednostek badawczych dla współpracy z biznesem, a także brakach w infrastrukturze.

Takie uzasadnienie stanowi dobry punkt wyjścia dla planowanej interwencji, jednak stwierdzenie o niedysponowaniu odpowiednią infrastrukturą B+R przez część jednostek naukowych nie wydaje się wprost odzwierciedlać treści RPS PPK, gdzie zwracano raczej uwagę na jakościową poprawę warunków lokalowych, dokonaną dzięki wykorzystaniu m.in. finansowania ze środków UE (teza 4., s. 16). Tego typu zapisy mogą dać silniejsze uzasadnienie dla budowy infrastruktury dla znaczącej rangi prac, co nie stanowi najbardziej istotnego akcentu interwencji. Dlatego też proponuje się powrócić do optyki uzasadnienia interwencji z RPS PPK, a także ograniczyć wsparcie infrastruktury B+R do przedsięwzięć, których województwu nie udałoby się wynegocjować w ramach Kontraktu Terytorialnego oraz powiązanych z regionalnymi specjalizacjami/potencjalnymi branżami kluczowymi, jak też usunąć zapis o znaczącej randze (wysoki poziom będzie świadczył o znaczącej randze).

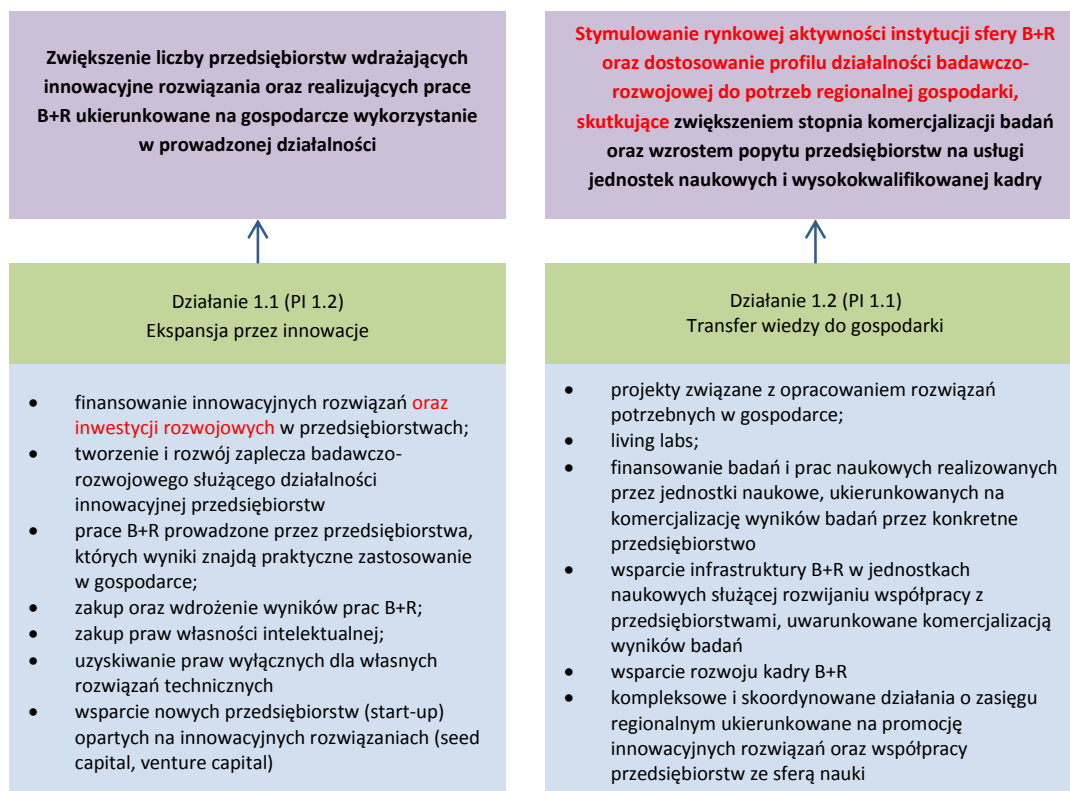
Ponadto w uzasadnieniu wskazuje się na stosunkowo niski udział nakładów na B+R ponoszonych przez uczelnie, co jest symetryczne do wysokiego udziału przedsiębiorstw (wskazanego w uzasadnieniu Działania 1.1 jako potwierdzenie potencjału sektora przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R) – trudno więc uznać to za przesłankę uzasadniającą realizację interwencji. Ponadto, dane nt. udziału nakładów na B+R w PKB są już dostępne dla 2011 r. (dla województwa pomorskiego wyniosły one 0,73%, a dla całej Polski 0,77%).

4.1.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Logika interwencji przedstawiona w Priorytecie 1. *Komercjalizacja wiedzy* nawiązuje do Priorytetu RPS PPK 1.1 *Innowacje i transfer wiedzy do gospodarki*, a tym samym do celu operacyjnego SRWP *Wysoka konkurencyjność przedsiębiorstw*. Do celów dopasowano trafny pakiet interwencji, jakkolwiek trzeba zwrócić uwagę, że cel szczegółowy Działania 1.2. jest wielopoziomowy – zawiera w sobie zależność przyczynowo-skutkową. Brakuje także określenia jej rezultatów pośrednich – zwłaszcza, że w większości opisów priorytetów były one definiowane w pierwszym zdaniu ukierunkowania interwencji. Dlatego też zaleca się usunięcie „niższej” części zapisu (która w większym stopniu posiada już charakter operacyjny) i pozostawienie zapisu w formule: *Zwiększenie stopnia komercjalizacji badań oraz wzrost popytu przedsiębiorstw na usługi jednostek naukowych i wysokokwalifikowanej kadry*.

Dominującym wątkiem w obydwu działaniach Priorytetu 1. jest udział firm w działalności innowacyjnej. Rozwiązania zastosowane przez województwo, operacjonalizujące RPS PPK są dość radykalne i ocenia się je jako trafne – z jednej strony mają w silniejszym stopniu angażować firmy w działalność innowacyjną, z drugiej – wspomagać instytucje naukowe w generowaniu praktycznych rozwiązań. Z perspektywy realizacyjnej brakuje jednak oceny potencjału absorpcyjnego tego typu inwestycji, na co powinno się szczególnie zwrócić uwagę przy okazji oceny ex-ante instrumentów inżynierii finansowej.

Alokacja na Priorytet 1. w całości zawiera się w dwóch priorytetach CT 1. WRS. Porównując z innymi regionami, województwo pomorskie przeznaczyło nań wyższą kwotę w relacji do całości programu. Istotnie zarysowany wybór strategiczny widoczny jest też na poziomie struktury Priorytetu 1. Dla Działania 1.1 *Ekspansja przez innowacje* skierowano prawie dwa razy więcej środków, co wydaje się być wyborem słusznym – szczególnie zważywszy na istotne nakłady na infrastrukturę innowacyjną uczelni wyższych w perspektywie finansowej 2007-2013.

Schemat 2. Priorytet 1. Komercjalizacja wiedzy (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Źródło: Opracowanie własne.

Działanie 1.1 Ekspansja przez innowacje

Działanie 1.1 *Ekspansja przez innowacje* konsumuje przede wszystkim katalog działań dostępnych obecnie z poziomu dzisiejszego PO IG – koncentrując się na finansowaniu prac badawczo-rozwojowych oraz innowacji w przedsiębiorstwach, co stanowi bezpośrednią odpowiedź na zdiagnozowane wyzwania i realizuje cel ekspansji przez innowacje. Przyjęty cel Działania podkreśla przede wszystkim zwiększenie liczby przedsiębiorstw realizujących prace B+R oraz wdrażających innowacyjne rozwiązania. Na tym poziomie pozostaje rozstrzygnięcie, czy komercjalizacja wiedzy może zostać osiągnięta poprzez wygenerowanie pewnej masy krytycznej skalą liczby firm czy może raczej skalą nakładów. Rysuje się tym samym dylemat poziomu realizacyjnego, czy należy w większym stopniu kierować wsparcie na wiele małych przedsięwzięć, owocujących zwiększeniem liczby firm czy może raczej na kilka przedsięwzięć, będących w stanie wygenerować większą wartość dodaną – a co za tym idzie – w szybszym stopniu prowadzącą do realnej zmiany sytuacji. Przy założonym w projekcie RPO pakiecie interwencji wymieniony katalog działań pasowałby zarówno do pierwszej, jak i do drugiej propozycji.

W bloku poświęconym wsparciu zaplecza innowacyjnego przedsiębiorstw znalazły się dwa postulaty: *finansowanie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach oraz inwestycji rozwojowych*, a także *tworzenie i rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego służącego działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*. Niewystarczająco jasne są zależności pomiędzy jednym i drugim zapisem (drugi

posiada na tyle wysoki stopień ogólności, że może zawrzeć działania wyznaczone w pierwszym), dlatego też zaleca się umieszczenie bardziej selektywnego zapisu (*finansowanie innowacyjnych rozwiązań*) – inwestycje rozwojowe kojarzą się jednoznacznie ze wsparciem udzielanym w ramach Działania 2.1 *Inwestycje podstawowe* oraz Działania 2.2 *Inwestycje profilowane*, co mogłoby utrudnić demarkację na poziomie wdrażania interwencji. Co więcej, zapisy w Działaniu 1.1 wskazują, że *dofinansowanie, co do zasady, będą mogły uzyskać przedsięwzięcia ukierunkowane na wspieranie branż o największym potencjale rozwoju/inteligentnych specjalizacji regionu*. Nie wiadomo, co w tym przypadku oznacza ten zwrot – czy jest to „wyłącznie” czy też „przeważnie”, stąd też rekomenduje się odejście od tego kłopotliwego w kontekście selektywności programu, zwrotu.

Ukierunkowanie tematyczne Działania 1.1 *Ekspansja przez innowacje* wskazuje także na wsparcie innowacyjnych rozwiązań finansowanych m.in. za pośrednictwem funduszy kapitałowych typu seed i venture capital. Zapisy *projektu Linii Demarkacyjnej* wskazują jednak, że tego typu wsparcie będzie możliwe wyłącznie na szczeblu krajowym. Dlatego też zaleca się poruszenie kwestii potrzeby realizowania funduszy kapitałowych w ramach negocjacji z MIR lub też, w przypadku ich niepowodzenia, w ramach mandatu negocjacyjnego Kontraktu Terytorialnego PO IR. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że o ile niektóre instrumenty kapitałowe mogą być skutecznie wdrażane na poziomie regionalnym, to złożoność interwencji zakładającej publiczne wsparcie dla funduszy venture capital wskazuje na konieczność jej wdrażania z poziomu krajowego. W związku z tym sugeruje się w ramach interwencji RPO koncentrację na finansowaniu funduszy kapitału zaangażowanego, który to wątek powinien zostać szerzej omówiony przy okazji oceny ex-ante instrumentów inżynierii finansowej.

Jako prawidłowe ocenia się preferencje, przyjęte w Działaniu 1.1 – odnoszą się one zarówno do realizacji dwóch zasad horyzontalnych, jak i inicjatyw klastrowych, których szczególną wagę podkreślono w SRWP. W przypadku grup docelowych natomiast wymienia się *podmioty sfery B+R współpracujące z przedsiębiorstwami w realizacji i praktycznym wdrożeniu wyników badań oraz prac rozwojowych i/lub dysponujące ich wynikami*. Zapis ten nie jest wystarczająco selektywny, gdyż w zasadzie każdy podmiot sfery B+R będzie w stanie udowodnić, że prowadzone przezeń badania mogą zostać zrealizowane w praktyce. Dlatego też potrzebne jest sformułowanie mechanizmu weryfikacji aplikacyjności gospodarczej projektów na etapie Szczegółowego Opisu Priorytetów PO⁴ lub kryteriów wyboru projektów w konkursach oraz wzmocnienie zapisu już na poziomie RPO („ściśle współpracujące z przedsiębiorstwami w realizacji i praktycznym wdrożeniu”).

Działanie 1.2 Transfer wiedzy do gospodarki

Przyjęta logika interwencji (korespondująca z zapisami projektu UP oraz charakterem priorytetów inwestycyjnych) Priorytetu 1. dedykuje Działanie 1.1 wyłącznie przedsiębiorstwom, Działanie 1.2 – przede wszystkim jednostkom sfery B+R. Główny cel interwencji został sformułowany w sposób wielopoziomowy, co zalecano zmienić już na poziomie priorytetu. W ramach Działania 1.2 przewidziano szeroki zakres tematyczny możliwych do dofinansowania przedsięwzięć, takich jak badania i prace naukowe (ukierunkowane na komercjalizację wyników przez przedsiębiorstwo),

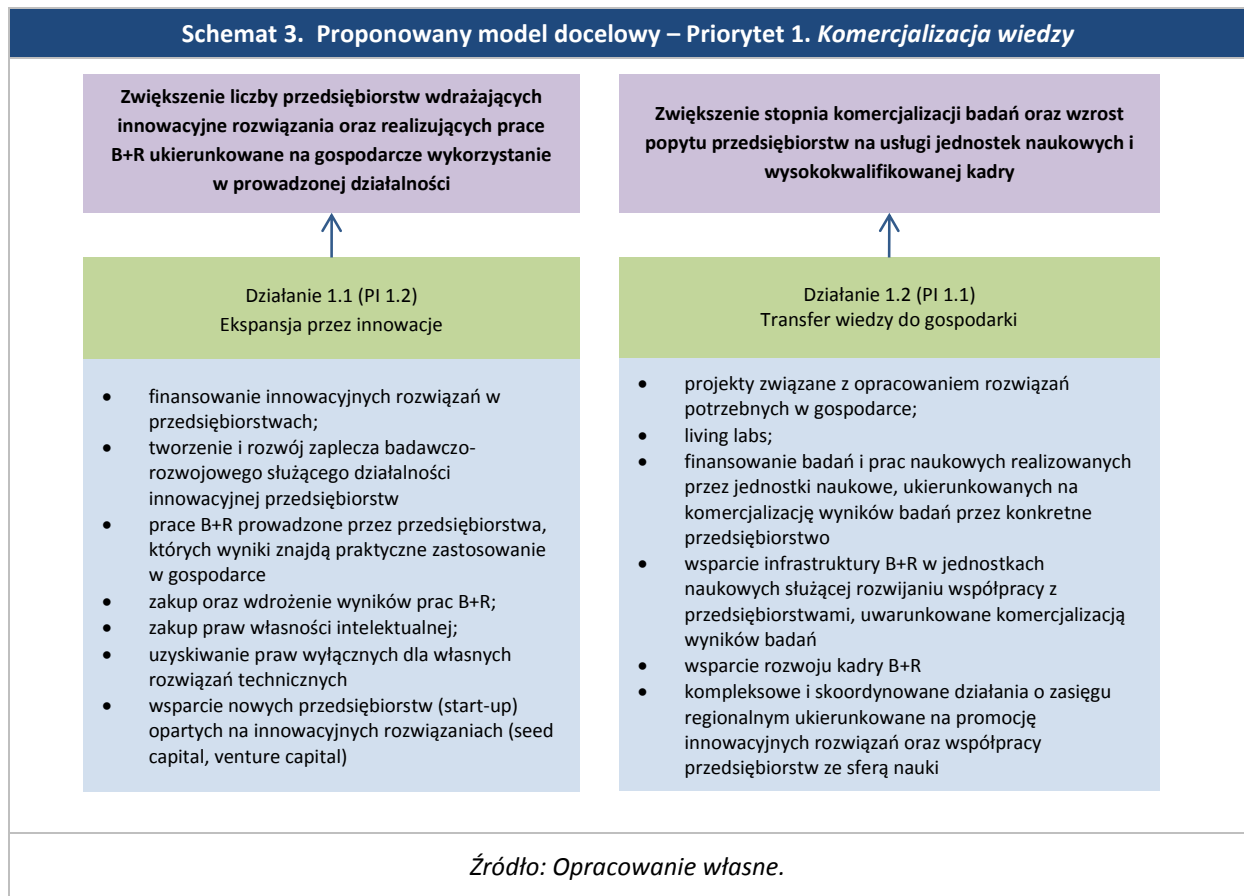
⁴ Dobrą praktyką w tym zakresie może być uruchomiony przez PARP w 2012 r. pilotaż *Wsparcie na pierwsze wdrożenie wynalazku* (4.6 PO IG), który zakładał publiczną obronę pomysłu na projekt w obecności panelu ekspertów. Eliminowało to sytuację, w której dobrze napisany wniosek decydował o przyznaniu wsparcia.

rozwój infrastruktury B+R, rozwój kadr B+R, promocję innowacyjnych rozwiązań i promocję współpracy przedsiębiorstw ze strefą nauki. Taki zakres interwencji odpowiada wyzwaniom rozwojowym, przy czym kluczowe znaczenie ma tu zdefiniowanie adresatów wsparcia jako jednostek sfery B+R pod warunkiem udziału finansowego w projekcie partnerów gospodarczych, celem zagwarantowania tego, że wsparte projekty będą faktycznie przyczyniać się do transferu wiedzy do gospodarki.

W tym kontekście niejednoznaczny jest zapis w ukierunkowaniu tematycznym, że *realizowane będą projekty związane z opracowaniem rozwiązań potrzebnych w gospodarce, w tym prowadzone w ramach wspólnych przedsięwzięć badawczo-wdrożeniowych instytucji sfery B+R oraz przedsiębiorstw*. Jest on bowiem szerszy niż w przyjętym założeniu, pozostawia bowiem furtkę dedykowania niektórych projektom przedsiębiorcom jako ich liderom (co możliwe jest już w ramach Działania 1.1 *Ekspansja przez innowacje*). Dlatego też proponuje się zmianę zapisu na bardziej selektywny (np. *realizowane będą projekty prowadzone w ramach wspólnych przedsięwzięć badawczo-wdrożeniowych instytucji sfery B+R oraz przedsiębiorstw związane z opracowaniem rozwiązań potrzebnych w gospodarce*).

Podobnie jak w Działaniu 1.1 *Ekspansja przez innowacje*, ukierunkowanie interwencji Działania 1.2 poprzez ponowne zastosowanie zwrotu „co do zasady” nie zostało określone wystarczająco precyzyjnie. (*Dofinansowanie, co do zasady, będą mogły uzyskać przedsięwzięcia ukierunkowane na wspieranie branż o największym potencjale rozwoju/inteligentnych specjalizacji regionu*). Dlatego też rekomenduje się rezygnację z tego kłopotliwego w kontekście selektywności programu, zwrotu. Na s. 22 jest także mowa o realizacji *projektów związanych z opracowaniem rozwiązań potrzebnych w gospodarce*. Tak ogólne sformułowanie nie jest w żadnym stopniu wybiórcze, bowiem potencjalni beneficjenci będą w stanie wystarczająco dobrze udowodnić, że także ich projekty w niewielkim stopniu potrzebne gospodarce mogłyby do nich należeć. Dlatego ponownie podkreśla się potrzebę sformułowania rygorystycznego mechanizmu wyboru projektów, który w najlepszym stopniu odzwierciedlałby przyjęte zasady selektywnego wsparcia prac B+R.

Schemat 3. Proponowany model docelowy – Priorytet 1. *Komercjalizacja wiedzy*



Źródło: Opracowanie własne.

4.1.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Przyjęte wskaźniki rezultatu strategicznego (GERD/BERD) nie korespondują w odpowiedni sposób z interwencją Priorytetu 1. *Komercjalizacja wiedzy*. Podstawowym mankamentem jest to, że sam proces komercjalizacji (na którym skoncentrowana jest interwencja) nie przekłada się bezpośrednio na poziom wskaźnika *nakładów na B+R*. Dlatego też proponuje się przypisać wskaźnik *udział przedsiębiorstw przemysłowych oraz z sektora usług, które wprowadziły innowacje* do monitorowania postępu w obydwu działaniach analizowanej osi.

Tabela 3. Priorytet 1. *Komercjalizacja wiedzy* – proponowane wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 1.1 <i>Ekspansja przez innowacje</i>	Zwiększenie liczby przedsiębiorstw wdrażających innowacyjne rozwiązania oraz realizujących prace B+R ukierunkowane na gospodarcze wykorzystanie w prowadzonej działalności	<i>Udział przedsiębiorstw przemysłowych oraz z sektora usług, które wprowadziły innowacje</i>
Działanie 1.2 <i>Transfer wiedzy do gospodarki</i>	Stymulowanie rynkowej aktywności instytucji sfery B+R oraz dostosowanie profilu działalności badawczo-rozwojowej do potrzeb regionalnej gospodarki, skutkujące zwiększeniem stopnia komercjalizacji badań oraz wzrostem popytu przedsiębiorstw na usługi jednostek naukowych i wysokokwalifikowanej kadry	

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

W przypadku wskaźników typu *output* rekomenduje się przyjęcie najprostszych wskaźników, dostępnych na WLWK (najlepiej jako *common indicators*), choć istnieje obawa, że tego typu przyjęte wskaźniki mogą w dużym stopniu wypaczyć sedno interwencji (szczególnie w przypadku wskaźnika *liczby jednostek naukowych objętych wsparciem w zakresie inwestycji w infrastrukturę B+R*). Zaznacza się, że należy traktować wskaźniki typu *output* jako pewne narzędzie mierzenia postępu, a nie programowania interwencji ad hoc.

Tabela 4. Priorytet 1. Komercjalizacja wiedzy – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
1.1 Ekspansja przez innowacje	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie wdrożenia wyników prac B+R	Rekomenduje się zmianę wskaźnika na liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie.
	Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw w zakresie innowacji lub B+R	Zalecana jest rezygnacja ze wskaźnika
	Liczba przedsiębiorstw współpracujących z ośrodkami badawczymi	Wskaźnik prawidłowy.
1.2 Transfer wiedzy do gospodarki	Liczba jednostek naukowych objętych wsparciem w zakresie prowadzenia prac B+R	Wskaźnik prawidłowy.
	Liczba jednostek naukowych objętych wsparciem w zakresie inwestycji w infrastrukturę B+R	Rekomenduje się pozostawienie wskaźnika, jakkolwiek kolejny raz widać tutaj zagrożenie ze strony zaprzepaszczenia licznych obwarowań dla wsparcia infrastruktury B+R w Działaniu 1.2. poprzez potrzebę sprawozdawania efektów produktowych
	Liczba projektów B+R realizowanych dzięki wsparciu	Zaleca się usunięcie wskaźnika – nie posiada szczególnej wartości informacyjnej, w dodatku będzie się w istotny sposób pokrywał z zakresem innych wskaźników (np. liczby wspartych przedsiębiorstw).

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Zaleca się jako wskaźnik do ram wykonania przyjąć liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie. Jest on zarówno bardzo prosty w monitoringu postępu rzeczowego, w dobry sposób oddaje sedno interwencji Priorytetu 1. Komercjalizacja wiedzy, jak też posiada status *common indicator*.

Tabela 5. Priorytet 1. Komercjalizacja wiedzy – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie	-

Źródło: Opracowanie własne

4.1.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Tabela 6. Priorytet 1. Komercjalizacja wiedzy – relacje z nadrzędnymi celami strategicznym

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 1.1 Ekspansja przez innowacje	Zwiększenie liczby przedsiębiorstw wdrażających innowacyjne rozwiązania oraz realizujących prace B+R ukierunkowane na gospodarcze	Działanie 1.1 Ekspansja przez innowacje oraz Działanie 1.2 Transfer wiedzy do gospodarki czynią wkład w dwa cele strategii Europa 2020: wzrost inteligentny (wkład bezpośredni w postaci dotacji firm na B+R oraz czyniąc efekt popytowy dla wzrostu	SRK Cel II.3. Zwiększenie innowacyjności gospodarki Umowa Partnerstwa CT.1 Poprawa jakości i wzmocnienie aplikacyjnego

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 1.2 <i>Transfer wiedzy do gospodarki</i>	wykorzystanie w prowadzonej działalności	<i>nakładów na B+R</i> poprzez wspieranie komercjalizacji), a także wzrost zrównoważony (poprzez preferencje dla technologii efektywnych – czyniąc wkład w inicjatywę <i>Europy efektywnie korzystającej z zasobów</i>). W zakresie wzrostu inteligentnego należy podkreślić także preferencję dla technologii ICT (przez co Działanie będzie czynić silniejszy wkład w Europejską Agendę Cyfrową). Patrząc przez pryzmat całego programu, to właśnie Priorytet 1. będzie kluczowy dla osiągnięcia celu związanego ze wzrostem inteligentnym.	<i>charakteru badań oraz wzrost ich wykorzystania na potrzeby rozwoju gospodarczego</i>
	Stymulowanie rynkowej aktywności instytucji sfery B+R oraz dostosowanie profilu działalności badawczo-rozwojowej do potrzeb regionalnej gospodarki, skutkujące zwiększeniem stopnia komercjalizacji badań oraz wzrostem popytu przedsiębiorstw na usługi jednostek naukowych i wysokokwalifikowanej kadry		SIEG Cel 2: <i>Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy</i> Cel 3: <i>Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców</i> PZPWP Zakres Priorytetu 1. jest zgodny z kierunkami rozwoju gospodarczego. W PZPWP wskazuje się aglomerację trójmiejską jako obszar wykorzystania i rozwijania potencjału naukowo-badawczego w zakresie wysokich technologii, co jednak zostanie dokonane na etapie realizacji RPO poprzez „naturalną selekcję” beneficjentów tego typu, koncentrujących się w TOM.

Źródło: Opracowanie własne

Interwencja Priorytetu 1. przyczyni się do realizację polityk horyzontalnych dotyczących zrównoważonego rozwoju (poprzez preferencję dla przedsięwzięć przyczyniających się do oszczędności surowców i energii, a także ograniczenia emisji) oraz społeczeństwa informacyjnego. Wyartykułowane w programie preferencje dla zasad horyzontalnych określa się jako trafne i wystarczające, ponieważ w przypadku pozostałych (równości płci, szans oraz zapobiegania dyskryminacji) związek interwencji z nimi pozostaje neutralny.

4.2 Priorytet 2. Przedsiębiorstwa

4.2.1 Ocena przesłanek interwencji

Wyzwania zdefiniowane w projekcie RPO (1.1 *Gospodarka*) w średnim stopniu odpowiadają wyzwaniom RPS PPK – w programie strategicznym są one sformułowane bardziej horyzontalnie i w większym stopniu eksponują wątki „nakładające się” na interwencję RPO (np. *nowoczesne technologie ICT, inteligentną specjalizację*) w postaci preferencji dla realizacji zasad polityk horyzontalnych. W przypadku samego uzasadnienia interwencji nie zgłasza się zbyt wielu uwag – ponieważ niemal ani razu nie wykraczało ono poza opis danego działania RPS AP bądź RPS PPK.

Jednocześnie opisane punkty wyjścia i oczekiwane efekty Programu znajdują swoje odzwierciedlenie w układzie Działań Priorytetu 2. i ich celach.

Działanie 2.1 Inwestycje podstawowe

Planowane działania stanowią odpowiedź na zdiagnozowane niepełne wykorzystywanie potencjału rozwojowego sektora MŚP w związku z występującymi barierami w dostępie do kapitału.

Przesłanki interwencji w ramach Działania 2.1 są zrozumiałe i jasne, jednak opisane bardzo lapidarnie. Cel szczegółowy, preferencje i ukierunkowanie terytorialne jasno wskazują na „dyfuzyjny” charakter Działania (inwestycje i tworzenie miejsc pracy na obszarach o niskim poziomie aktywności gospodarczej). Potrzeba takiego ukierunkowania interwencji nie wynika z punktu wyjścia i oczekiwanych efektów RPO w sferze gospodarki. Dobrym rozwiązaniem może być więc rozwinięcie zapisów punktu 1.4 dotyczącego obszarów o nie w pełni uruchomianych potencjałach poprzez np. dodanie w opisie punktu wyjścia obserwacji o dużym zróżnicowaniu aktywności gospodarczej i wskazanie, że oczekiwany efektem programu jest m.in. „włączenie w procesy rozwojowe obszarów słabiej rozwiniętych, o niskim poziomie aktywności gospodarczej”.

W uzasadnieniu realizacji brakuje także silniejszego wyeksponowania dość istotnej przesłanki RPS AP – drugiej najwyższej *stopy destrukcji firm* w Polsce. Wydaje się, że może ona w lepszym stopniu uzasadniać interwencję skierowaną na inwestycje podstawowe niż przytaczanie stosunkowo kontekstowych informacji o zatrudnionych na Pomorzu ze względu na strukturę firm.

Działanie 2.2 Inwestycje profilowane

Interwencja planowana w ramach wsparcia inwestycji profilowanych wprost nawiązuje do oczekiwanych efektów programu w części gospodarczej, gdzie jest mowa o inwestycjach w obszarach aktywności gospodarczej o największym potencjale rozwoju – rozumianych sektorowo. Planowane preferencje nawiązują też do zdefiniowanego punktu wyjścia w zakresie współpracy i pozycji eksportowej, tym samym przesłanki interwencji i oczekiwane efekty są spójne z celem interwencji.

W porównaniu do RPS PPK zostały zmienione pewne akcenty – szczególnie w przypadku nazywania branż. Branże „tradycyjnie” rozwinięte zostały branżami „szczególnie” rozwiniętymi – co niekoniecznie może oznaczać synonim. W projekcie RPO w uzasadnieniu dla Działania 2.2 dopuszczono się także pewnej generalizacji – za branże o największym potencjale rozwoju uznano TIK, energetykę, logistykę, usługi biznesowe, chemię lekką, biotechnologię, technologie offshore i przemysł kreatywny – podczas gdy w RPS PPK zostały one określone jako branże o największym

potencjale rozwoju *pod względem największej atrakcyjności dla tworzenia i pozyskiwania inwestycji zewnętrznych*. Logika nakazuje w tym momencie uważać, że region uważa za *branże o największym potencjale rozwoju* te branże, w których pozyskuje najwięcej inwestycji zagranicznych – nieco słabiej doceniając branżę „szczególnie” czy też „tradycyjnie” rozwinięte (oparte na potencjale endogenicznym). Sugeruje się zachować w uzasadnieniu silniejszą zgodność z zapisami RPS PPK.

Działanie 2.3 Aktywność eksportowa

Działania wspierające aktywność eksportową nawiązują wprost do diagnozy (istnienie rezerw w zakresie koordynacji działań na rzecz wspierania i promocji eksportu oraz wykreowania specjalizacji regionu) oraz oczekiwanych efektów RPO (zwiększenie aktywności pomorskich przedsiębiorców).

W porównaniu do zapisów RPS PP, uzasadnienie Działania 2.3 *Aktywność eksportowa* kładzie nacisk na nieco inne akcenty w przypadku produktów, których znaczącym eksporterem jest województwo. W projekcie RPO nie pojawiły się *usługi oraz produkty ICT oraz sprzęt transportowy*, natomiast zapisem rozszerzającym uzasadnienie RPS są *paliwa i oleje mineralne*. Sugeruje się zachować w uzasadnieniu silniejszą zgodność z zapisami RPS PPK⁵ – szczególnie, że taka zmiana akcentów raczej nie posiada swych źródeł w chęci zgeneralizowania niektórych zapisów na potrzeby zmniejszenia objętości tekstu.

Działanie 2.4 Otoczenie biznesu

Zapisy ukierunkowania wsparcia wskazują na to, że będzie się ono koncentrować na jakości, zakresie i dostępności usług okołobiznesowych, co jest uzasadnione istnieniem rozwiniętej infrastruktury wsparcia przedsiębiorczości, która nie jest obecnie efektywnie wykorzystana, a oferta IOB nie jest w pełni rozwinięta, upowszechniona i adekwatna do potrzeb. Tym samym planowana interwencja jest w pełni spójna ze zdiagnozowanymi uwarunkowaniami oraz oczekiwanym efektem RPO w tym zakresie (poprawa efektywności i jakości działania IOB).

Uzasadnienie realizacji Działania 2.4 *Otoczenie biznesu* znajduje swoje prawidłowe odzwierciedlenie w zapisach RPS PPK, dlatego w tym przypadku nie rekomenduje się żadnych zmian.

Działanie 2.5 Inwestycje zewnętrzne

W opisie punktu wyjścia wskazuje się, że przyczyną stosunkowo niskiego napływu dużych inwestycji gospodarczych jest słabość rozwiązań systemowych oraz przeciętnej jakości oferty kierowanej do inwestorów zewnętrznych. W uzasadnieniu interwencji wskazuje się dodatkowo na czynniki decydujące o niskiej jakości oferty (tereny inwestycyjne, zachęty, słabość rozwiązań systemowych). Poprawa oferty inwestycyjnej i systemu zachęt ma się przełożyć na napływ dużych inwestycji, co realizuje oczekiwany efekt programu w zakresie inwestycji. Powyższa konstrukcja jest logiczna i kompletna, chociaż dobrze by było zdefiniować, na czym polega słabość rozwiązań systemowych (z kontekstu wynika, że nie są to zagadnienia związane z przygotowaniem terenów inwestycyjnych i systemem zachęt).

Ponadto w uzasadnieniu interwencji dla Działania 2.5 *Inwestycje zewnętrzne* warto zaktualizować dane dla 2013 r. dotyczące pozycji województwa w rankingach atrakcyjności inwestycyjnej –

⁵ O ile nie wynika to z np. z aktualizacji danych dotyczących eksportu, do których zespół badawczy nie miał dostępu.

polepszyła się ona o jedną pozycję w stosunku do 2012 r.⁶ Natomiast dane dotyczące dysproporcji przestrzennych pomiędzy Trójmiastem i pozostałą częścią regionu w stosunku do zapisów RPS PPK nieco się różnią. Wynika to z niewystarczająco precyzyjnego zapisu RPS PPK (*w okolicy Trójmiasta*), który sugeruje się zmienić przy okazji ewentualnej aktualizacji RPS.

4.2.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Pakiet przedsięwzięć zaproponowany w Priorytecie 2. *Przedsiębiorstwa*, operacjonalizujący znaczną część zapisów RPS PPK oraz jedno działanie RPS AP należy uznać za trafny. Pomysł podzielenia priorytetu inwestycyjnego 3.3 pomiędzy dwa działania odnoszące się do dwóch programów strategicznych jest logicznie uzasadniony i faktycznie komplementarny z interwencją dotyczącą nowych mikroprzedsiębiorstw w Priorytecie 5. *Zatrudnienie*. Warto w tym miejscu podkreślić, całościowe podejście do wsparcia firm pomiędzy poszczególne priorytety – pomimo pewnych niewielkich mankamentów – należy do najlepszych rozwiązań wśród dotychczas opublikowanych projektów programów operacyjnych. Mocnym punktem, wyróżniającym województwo pomorskie wśród innych regionów jest także wybór strategiczny o realizacji zintegrowanych przedsięwzięć związanych z aktywnością eksportową oraz systemem pozyskiwania inwestycji zewnętrznych.

Pewne uwagi skierowane są jednak do logiki interwencji sformułowanej na poziomie celów priorytetu i działań. Przykładowo, dla Działania 2.1 *Inwestycje podstawowe*, jak i dla Działania 2.2 *Inwestycje profilowane* określono cel wskazujący na konieczność podjęcia pewnych działań inwestycyjnych – bez stwierdzenia rezultatu, który województwo zamierza osiągnąć. Dlatego też rekomenduje się przeformułowanie celów szczegółowych na cele w silniejszym stopniu nawiązujące do modelu logicznego w projekcie Umowy Partnerstwa – gdzie w pierwszym działaniu wskazuje się na *zwiększenie skali działalności przedsiębiorstw* (co koresponduje z Priorytetem 1.2 *Fundamenty przedsiębiorczości RPS Aktywni Pomorzanie*), w drugim natomiast na *zwiększenie produktywności*, z zastrzeżeniem, że chodzi o przedsiębiorstwa kluczowe dla regionalnej gospodarki (wpisujące się w rozliczne preferencje, określone już na większym poziomie szczegółowości). Proponowane cele znalazły się w docelowym modelu logicznym.

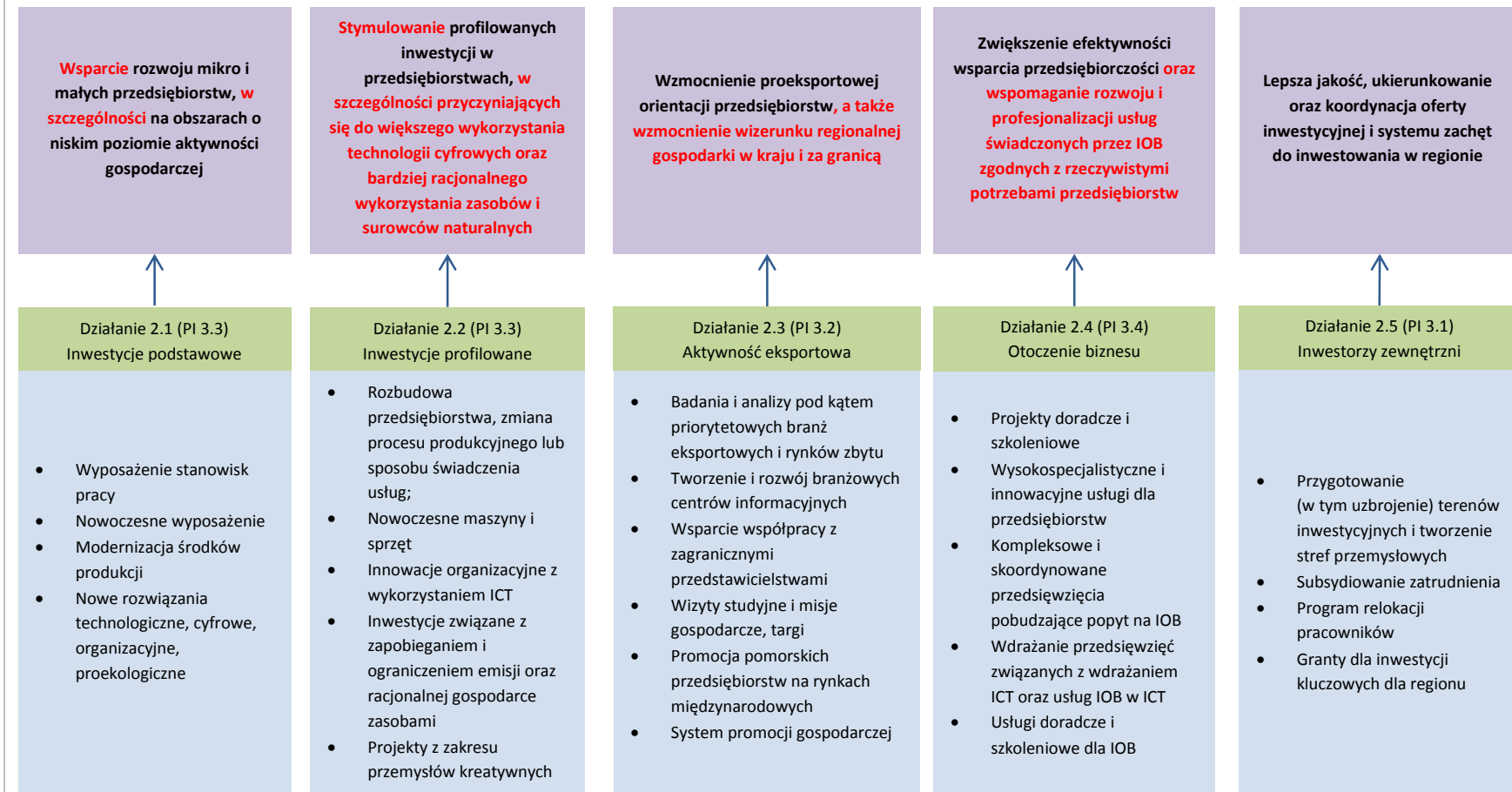
Patrząc przez pryzmat przyjętej w ewaluacji metodyki oceny sformułowanych rezultatów, cel szczegółowy dla Działania 2.4 *Otoczenie biznesu* także nie spełnia należytych kryteriów, został bowiem wyartykułowany w sposób wielopoziomowy. Dlatego też zaleca się doprecyzować zapisy zgodnie z propozycją modelu logicznego. Nie do końca jasny jest także podział zadań związanych z promocją pomiędzy Działaniem 2.3 *Aktywność eksportowa* oraz Działaniem 2.5 *Inwestycje zewnętrzne*. Przykładowo, Działanie 2.3 zawiera *System promocji gospodarczej* – co także wydaje się potencjalnie konsumować pewne elementy interwencji z zakresu Działania 2.5. Dlatego też w celu jej zwiększenia proponuje się przyjęcie wspólnego celu szczegółowego *Wzmocnienie wizerunku regionalnej gospodarki w kraju i za granicą*, przy jednoczesnym założeniu, że wsparcie oferty eksportowej także przyczyni się do zwiększenia produktywności firm.

W alokację przeznaczoną na Priorytet 2. *Przedsiębiorstwa* w całości składają się priorytety inwestycyjne z CT.3 WRS. Inne regiony silniej stawiają na interwencję wpisującą się w ten cel

⁶ Patrząc wyłącznie przez pryzmat cytowanego w projekcie RPO i RPS PPK rankingu IBnGR, którego najnowsza edycja (dla 2013) ukazała się w grudniu 2013 r.

tematyczny. W strukturze alokacji wyraźnie wyróżniają się działania polegające na wsparciu inwestycyjnym (2.1 oraz 2.2), a także Działanie 2.5 *Inwestycje zewnętrzne*, jakkolwiek ich udział w dalszym ciągu nie jest wyższy niż przeciętny w projektach pozostałych regionalnych programów operacyjnych. Alokacja na Działanie 2.1 z perspektywy potrzeb inwestycyjnych województwa wydaje się być stosunkowo niska, jakkolwiek przewidziano dla niej wyłączone zastosowanie instrumentów finansowych – stąd bardzo prawdopodobne, że w przypadku odpowiedniego popytu będzie ona mogła zostać wykorzystana kilkakrotnie. Ostateczne rozstrzygnięcia w tej kwestii powinny jednak zależeć od wyników oceny ex-ante instrumentów inżynierii finansowej, stąd nie rekomenduje się na tym etapie żadnych zmian.

Schemat 4. Priorytet 2. Przedsiębiorstwa (model logiczny na podstawie projektu Programu)



Źródło: Opracowanie własne

Działanie 2.1 Inwestycje podstawowe

Logika interwencji przedstawiona w Działaniu 2.1 *Inwestycje podstawowe* niemal dokładnie odzwierciedla zapisy Działania 1.2.2 *Rozwój mikro i małych przedsiębiorstw* RPS AP. Wyjątkiem jest decyzja uszczegóławiająca zapisy programu strategicznego – nie zdecydowano się bowiem na włączenie w projekt RPO remontu pomieszczeń wykorzystywanych w działalności, co wydaje się słusznym z punktu widzenia selektywności Programu posunięciem. Widać także większe pole dla wskazania w celu działania efektu, jaki chce się osiągnąć poprzez interwencję.

Działanie 2.2 Inwestycje profilowane

Należy uznać, że pakiet interwencji dobrze koresponduje z celem interwencji, choć podobnie jak w przypadku Działania 2.1 *Inwestycje podstawowe* w większym stopniu należałoby podkreślić pożądany, a nie sam proces. Ukierunkowanie tematyczne Działania 2.2 *Inwestycje profilowanie* projektu RPO doprecyzowuje enigmatyczny zapis RPS PPK, dotyczący wsparcia *innych inwestycji rozwojowych w ramach inteligentnych specjalizacji*, dając tym samym możliwość realizacji typowych działań z zakresu wsparcia przedsiębiorstw realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 z poziomu regionu. Trzeba jednak zauważyć, że dopuszcza się do Działania 2.2 (poprzez zwrot „przede wszystkim” – znaczący także tyle, co „nie tylko”) także przedsiębiorstwa spoza specjalizacji regionalnych. W przypadku stosunkowo niewielkiej alokacji na PI 3.3 (w porównaniu z innymi regionami) zaleca się jednak niewykraczanie poza zakres interwencji zdefiniowany poprzez RPS PPK w podpunkcie 1.1.1.3 (gdzie mowa jest o inwestycjach profilowanych).

Działanie 2.3 Aktywność eksportowa

Działanie 2.3 *Aktywność eksportowa* będzie realizowane przez przedsięwzięcie strategiczne Pomorski Broker Eksportowy (podobnie jak Działanie 1.2.1 *Ekspansja zagraniczna przedsiębiorstw* RPS PPK), stąd też uznaje się, że logika interwencji jest w obu przypadkach identyczna. Należy zwrócić uwagę na pewne rozszerzenie przy okazji trybu udzielania dotacji, jakkolwiek wynika ono jedynie z potrzeby zachowania buforu elastyczności na wypadek niespodziewanych sytuacji, np. nagłej utraty potencjału instytucjonalnego. Dlatego też w przypadku Działania 2.3 nie proponuje się żadnych zmian w zapisach logiki interwencji

Działanie 2.4 Otoczenie biznesu

Celem interwencji jest *Zwiększenie efektywności wsparcia przedsiębiorczości oraz wspomaganie rozwoju i profesjonalizacji usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu zgodnych z rzeczywistymi potrzebami przedsiębiorstw*. Zaproponowany pakiet interwencji, zawierający dość szczegółowe rozstrzygnięcia jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania przyjęte w diagnozie oraz na osiągnięcie zdefiniowanego rezultatu.

W ukierunkowaniu interwencji Działania 2.4 *Otoczenie biznesu* podkreślono, że *finansowanie będą mogły uzyskać przedsięwzięcia związane ze wdrożeniem rozwiązań opartych na TIK oraz rozwojem usług świadczonych drogą elektroniczną w IOB*. Dotychczasowe analizy związane z interwencją w tym obszarze wskazują, że nie powinny one być prowadzone w sposób rozdrobniony, zaś samo wsparcie powinno koncentrować się na maksymalnie kilku projektach.⁷ Dlatego też zaleca się podejście

⁷ PSDB, *Analiza efektów realizacji projektów w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności realizowanych w ramach ZPORR w latach 2004-2006 w województwie pomorskim*, Warszawa, 2007.

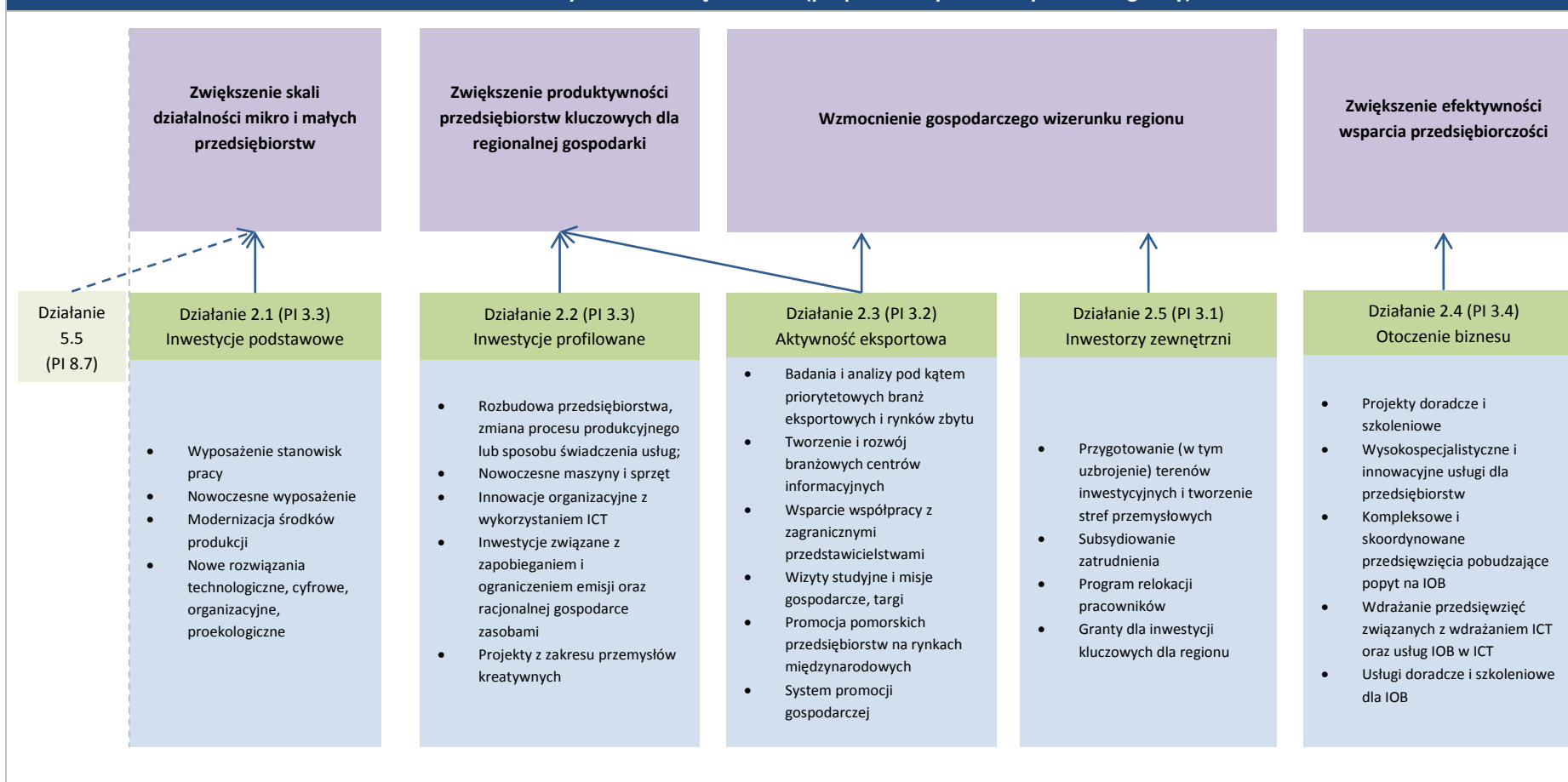
selektywne, uwzględnienie albo a) jedynie pojedynczych, kompleksowych inicjatyw z zakresu *usług świadczonych drogą elektroniczną w IOB* albo b) całkowitą rezygnację z tego typu działania.

Działanie 2.4 *Otoczenie biznesu* jest zdecydowanie bardziej selektywne w przypadku stosowanych kryteriów (*sięciowość, integracja, kompleksowość, proekologiczność/ICT*) niż RPS PPK. Nie zawsze jednak dobór preferencji wobec przedsięwzięć instytucji otoczenia biznesu jest zupełnie nowy bądź konsekwentny – w projekcie RPO nie uwzględniono preferencji dla przedsięwzięć powiązanych z inwestycjami realizowanymi z udziałem *Polskiej Mapy Infrastruktury Badawczej*, o której była mowa w RPS PPK. Dlatego też proponuje się pozostawienie wszystkich bardziej selektywnych zapisów w zakresie preferencji dla otoczenia biznesu ze względu na niebezpieczeństwo replikacji błędów perspektywy 2007-2013⁸, natomiast w przypadku preferencji dla przedsięwzięć powiązanych z *Polską Mapą Infrastruktury Badawczej*, rekomenduje się utrzymanie w tej kwestii zapisów RPS PPK.

Działanie 2.5 Inwestycje zewnętrzne

Ukierunkowanie interwencji Działania 2.5 *Inwestycje zewnętrzne*, operacjonalizujące Działanie 1.2.2 *System pozyskiwania inwestycji zewnętrznych* RPS PPK (oraz przedsięwzięcie strategiczne *Invest in Pomerania*) należy do najbardziej nowatorskich i odważnych zapisów w projekcie RPO. Wątpliwości budzą uwarunkowania prawne realizacji niektórych pomysłów (*subsydiowanie zatrudnienia, przyznawanie grantów dla inwestycji kluczowych dla regionu*) poprzez środki funduszy europejskich, zwłaszcza w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw. Dlatego też zaleca się w większym stopniu podkreślić znaczenie interwencji dla zwiększenia zatrudnienia w regionie na etapie opisu ukierunkowania działania. Konieczne jest także wyjaśnienie, na ile duże przedsiębiorstwa mogą być wspierane w ramach celu tematycznego³.

⁸ SOOiPP, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, Warszawa, 2012.

Schemat 5. Priorytet 2. Przedsiębiorstwa (proponowany docelowy model logiczny)


Źródło: Opracowanie własne

4.2.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Zaleca się zastąpienie wskaźnika rezultatu dla Działania 2.1 *Inwestycje podstawowe*. Zmiany liczby mikro i małych podmiotów na 10 tys. mieszkańców nie oddadzą charakteru interwencji opartej na wsparciu inwestycji w istniejących firmach. Alternatywną propozycją jest udział wartości brutto środków trwałych w firmach na 1. mieszkańca w województwie pomorskim w stosunku do udziału wartości brutto środków trwałych w Polsce (analogicznie można badać zmiany tego wskaźnika dla obszarów o niskim poziomie aktywności gospodarczej na poziomie powiatów województwa w stosunku do średniej regionalnej).

W przypadku Działania 2.2 *Inwestycje profilowane* odsetek przedsiębiorstw, które poniosły nakłady na innowacje może być w dużym stopniu niezależny od interwencji. W tym miejscu wskaźnik również pasowałby wskaźnik wartości brutto środków trwałych lub nakładów inwestycyjnych; o ile jednak będzie można mówić o wsparciu czysto innowacyjnym, widać tutaj pole do wykorzystania wskaźnika Strategii Europa 2020 (nakłady na B+R).

Działanie 2.3 *Aktywność eksportowa* posiada źle dobrany wskaźnik, ponieważ w zbyt dużym stopniu może on być kształtowany poprzez czynniki zewnętrzne (jak np. ogólny spadek/wzrost eksportu krajowego). Dlatego też bardziej adekwatnym rozwiązaniem będzie wskaźnik względny odnoszący się do poziomu eksportu per capita obserwowanego na poziomie krajowym.

W Działaniu 2.4 dobranie wskaźnika jest problematyczne, ponieważ interwencja na poziomie możliwym do uchwycenia we wskaźnikach statystyki publicznej jest pośrednia. Ponieważ usługi IOB w ostatecznym rozrachunku mają poprawiać efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw, proponuje się jako miarę wykorzystać wskaźnik produktywności przedsiębiorstw (mierzony wartością dodaną brutto na pracującego) w odniesieniu do produktywności w Polsce.

Proponowany w Działaniu 2.5 *Inwestycje zewnętrzne* wskaźnik rezultatu opierający się na *nakładach inwestycyjnych na 1. mieszkańca* wydaje się być w zbyt silnym stopniu uzależniony od cyklu koniunkturalnego. Bardziej adekwatnym rozwiązaniem będzie odniesienie proponowanej wielkości do analogicznego wskaźnika obserwowanego na poziomie krajowym.

Tabela 7. Priorytet 2. Przedsiębiorstwa – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i>	<i>Wsparcie rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw, w szczególności na obszarach o niskim poziomie aktywności gospodarczej</i>	Wartość brutto środków trwałych firm w województwie pomorskim na 1. mieszkańca w stosunku do wartości brutto środków trwałych firm w Polsce na 1. mieszkańca
Działanie 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i>	<i>Stymulowanie profilowanych (o określonych celach i efektach) inwestycji w przedsiębiorstwach, w szczególności przyczyniających się do</i>	

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
	<i>większego wykorzystania technologii cyfrowych oraz bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów i surowców naturalnych</i>	
Działanie 2.3 <i>Aktywność eksportowa</i>	<i>Wzmocnienie proeksportowej orientacji przedsiębiorstw, a także wzmocnienie wizerunku regionalnej gospodarki w kraju i za granicą</i>	Eksport per capita w województwie pomorskim/Eksport per capita w Polsce
Działanie 2.4 <i>Otoczenie biznesu</i>	<i>Zwiększenie efektywności wsparcia przedsiębiorczości oraz wspomaganie rozwoju i profesjonalizacji usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu zgodnych z rzeczywistymi potrzebami przedsiębiorstw</i>	Wartość dodana brutto na pracującego w województwie w porównaniu do wartości dodanej na pracującego w Polsce
Działanie 2.5 <i>Inwestycje zewnętrzne</i>	<i>Lepsza jakość, ukierunkowanie oraz koordynacja oferty inwestycyjnej i systemu zachęt do inwestowania w regionie</i>	Nakłady inwestycyjne w sektorze przedsiębiorstw per capita województwie pomorskim/ Nakłady inwestycyjne w sektorze przedsiębiorstw per capita w Polsce

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

W przypadku wskaźników typu output, nie postuluje się tak dalece idących zmian jak w przypadku wskaźników rezultatu strategicznego – także dlatego, że znaczna część dobranych wskaźników stosunkowo dobrze koresponduje z interwencją, odnosząc się tym samym do listy *common indicators*. Zaleca się póki co ograniczyć stosowanie wskaźników opartych na instrumentach finansowych. W przypadku Działania 2.3 oraz Działania 2.5 w dalszym ciągu komplementarność przedsięwzięć strategicznych w zakresie zadań związanych z promocją gospodarczą nie jest wystarczająco jasno zarysowana – stąd też widoczny jest ten sam wskaźnik *liczby wspartych przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych*.

Tabela 8. Priorytet 2. *Przedsiębiorstwa* – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i>	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie</i>	Brak uwag.
	<i>Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw</i>	Usunięcie wskaźnika
Działanie 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i>	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje</i>	Usunięcie wskaźnika i zastąpienie go wskaźnikiem „liczba przedsiębiorstw

Działanie	wskaźnik	komentarz
		otrzymujących wsparcie”.
	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje</i>	Usunięcie wskaźnika
	<i>Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw</i>	Usunięcie wskaźnika
Działanie 2.3 <i>Aktywność eksportowa</i>	<i>Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji / umiędzynarodowienia działalności</i>	Pozostawienie
	<i>Liczba wspartych przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych</i>	Pozostawienie
Działanie 2.4 <i>Otoczenie biznesu</i>	<i>Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi na rzecz przedsiębiorstw</i>	Pozostawienie
	<i>Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie doradztwa specjalistycznego</i>	Pozostawienie
Działanie 2.5 <i>Inwestycje zewnętrzne</i>	<i>Powierzchnia wspartych (przygotowanych) terenów inwestycyjnych</i>	Pozostawienie
	<i>Liczba wspartych przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych</i>	Usunięcie wskaźnika

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Podobnie jak w przypadku Priorytetu 1. *Komercjalizacja wiedzy* zaleca się jako wskaźnik do ram wykonania przyjmując liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie. Jest on zarówno bardzo prosty w monitoringu postępu rzeczowego, w dobry sposób oddaje sedno interwencji, ale też posiada status *common indicator*.

Tabela 9. Priorytet 2. *Przedsiębiorstwa* – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie</i>	-.

Źródło: Opracowanie własne

4.2.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Tabela 10. Priorytet 2. *Przedsiębiorstwa* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i>	<i>Wsparcie rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw, w szczególności na obszarach o niskim poziomie aktywności gospodarczej</i>	Sytuacja jest nieco zbliżona do Priorytetu 1. Komercjalizacja wiedzy – Priorytet 2. Przedsiębiorstwa czyni wkład przede wszystkim w dwa cele strategii Europa 2020: wzrost inteligentny (szczególnie Działanie 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i> , związane z inteligentną specjalizacją), a	SRK II.2.1. Zwiększenie produktywności gospodarki Umowa Partnerstwa Wzrost skali działalności przedsiębiorstw Wzrost produktywności przedsiębiorstw SIEG

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
		<p>także wzrost zrównoważony (poprzez preferencje dla technologii efektywnie korzystającej z zasobów).</p> <p>W zakresie wzrostu inteligentnego należy ponownie podkreślić preferencję dla technologii ICT (przez co działania będą czynić silniejszy wkład w Europejską Agendę Cyfrową). Wkład Działania 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i> oraz działań związanych z eksportem i inwestycjami zagranicznymi w cele Europa 2020 jest odpowiednio mniejszy, choć w przypadku Działania 2.5 <i>Inwestycje zewnętrzne</i> znaczna część generowanych innowacji w regionie może zostać realizowana właśnie przez ściągnięte inwestycje zagraniczne.</p>	<p>Cel 1: Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki</p> <p>PZPWP</p> <p>Stwierdzono zgodność. PZPWP nie wskazuje lokalizacji dla tego typu interwencji.</p>
<p>Działanie 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i></p>	<p><i>Stymulowanie profilowanych (o określonych celach i efektach) inwestycji w przedsiębiorstwach, w szczególności przyczyniających się do większego wykorzystania technologii cyfrowych oraz bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów i surowców naturalnych</i></p>		<p>SRK</p> <p>II.2.1. Zwiększenie produktywności gospodarki</p> <p>Umowa Partnerstwa</p> <p>Wzrost produktywności przedsiębiorstw</p> <p>SIEG</p> <p>Cel 3: Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców</p> <p>PZPWP</p> <p>Stwierdzono zgodność. Co prawda w kierunkach rozwoju PZPWP wskazuje się na konkretne ośrodki, jakkolwiek zapisy oscylują na wysokim poziomie ogólności, stad można stwierdzić, że zapisy Działania 2.2 wpisują się weń.</p>
<p>Działanie 2.3 <i>Aktywność eksportowa</i></p>	<p><i>Wzmocnienie proeksportowej orientacji przedsiębiorstw, a także wzmocnienie wizerunku regionalnej gospodarki w kraju i za granicą</i></p>		<p>SRK</p> <p>II.1.4. Rozwój eksportu towarów i usług</p> <p>Umowa Partnerstwa</p> <p>Dywersyfikacja i nowe modele biznesowe</p> <p>SIEG</p> <p>Cel 4: Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki</p> <p>PZPWP</p> <p>Stwierdzono zgodność. PZPWP nie wskazuje lokalizacji dla tego typu interwencji.</p>

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 2.4 <i>Otoczenie biznesu</i>	<i>Zwiększenie efektywności wsparcia przedsiębiorczości oraz wspomaganie rozwoju i profesjonalizacji usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu zgodnych z rzeczywistymi potrzebami przedsiębiorstw</i>		SRK II.2.2. Wzrost udziału przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie Umowa Partnerstwa Wzrost skali działalności przedsiębiorstw Wzrost produktywności przedsiębiorstw Dywersyfikacja i nowe modele biznesowe SIEG Cel 2: Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy PZPWP Plan wskazuje obszary wymagające poprawy dostępności do usług IOB, również w RPO przewidziano preferencję dla obszarów o niskim poziomie aktywności gospodarczej.
Działanie 2.5 <i>Inwestycje zewnętrzne</i>	<i>Lepsza jakość, ukierunkowanie oraz koordynacja oferty inwestycyjnej i systemu zachęt do inwestowania w regionie</i>		SRK I.2.3. Zwiększenie wykorzystania środków pozabudżetowych Umowa Partnerstwa Wzrost skali działalności przedsiębiorstw Dywersyfikacja i nowe modele biznesowe SIEG Cel 4: Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki PZPWP Działanie jest zgodne z PZPWP, zachowując preferencję związaną z rozwojem inwestycji wykorzystującym bliskość korytarzy transportowych.

Źródło: Opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku Priorytetu 2. posiada swój wkład przede wszystkim w realizację polityk horyzontalnych dotyczących zrównoważonego rozwoju (poprzez jeszcze liczniejszą preferencję dla przedsięwzięć przyczyniających się do oszczędności surowców i energii, a także zapobiegania i ograniczenia emisji oraz wprowadzenia norm środowiskowych). Wyartykułowane w programie preferencje dla zasad horyzontalnych określa się jako trafne i wystarczające, ponieważ w przypadku pozostałych (równości płci, szans oraz zapobiegania dyskryminacji) związek interwencji z nimi pozostaje neutralny.

4.3 Priorytet 3. Edukacja

4.3.1 Ocena przesłanek interwencji

Opis problemów stojących przed edukacją odpowiada diagnozie zawartej w RPS *Aktywni Pomorzanie*. Zostały one wskazane trafnie – są zgodne z kluczowymi problemami sektora edukacji w województwie pomorskim i stanowią uzasadnienie dla zaplanowanej interwencji. Punkt wyjścia został opisany syntetycznie, lecz stosunkowo jasno i klarownie. Skoncentrowano się na najważniejszych problemach, co stanowi dobre uzasadnienie dla koncentracji tematycznej. W niektórych jednak aspektach wskazane byłoby bardziej szczegółowe opisanie problemu, mocniej podkreślając zasadność koncentracji.

Pewne braki uzasadnienia widoczne są na poziomie poszczególnych działań. Dostrzegalny jest szczególnie brak odniesienia się i oceny dotychczasowych efektów interwencji, które powinny być traktowana jako element uzasadnienia. Na tej podstawie można formułować bardziej precyzyjne wnioski dotyczące np. zasadności kontynuacji dotychczasowego wsparcia, zmiany podejścia lub skoncentrowania się na innych elementach.

Działanie 3.1 Edukacja przedszkolna

W województwie pomorskim istnieją istotne różnice w dostępie do edukacji przedszkolnej. Według danych GUS, różnica między odsetkiem dzieci objętych edukacją przedszkolną w miastach i na wsiach w 2012 r. wyniosła 27 pkt. proc. Luka ta uległa zmniejszeniu w stosunku do roku 2007 o 9 pkt. proc., nadal jednak pozostaje istotna.⁹ Dlatego też pozytywnie należy ocenić propozycję skoncentrowania wsparcia na obszarach, charakteryzujących się niższym odsetkiem dzieci objętych edukacją przedszkolną.

Warto przy tym zauważyć, że interwencja w ramach PO KL ma pewien wkład w poprawę sytuacji. Między rokiem 2007 a 2012, wg danych GUS, odsetek dzieci na w w wieku 3-5 lat, mieszkających na obszarach wiejskich i objętych opieką przedszkolną wzrósł o 27,7 pkt. proc. Jak wynika ze sprawozdania z realizacji PO KL, w ramach tego programu opieką przedszkolną w województwie pomorskim objęto 22,3% dzieci z terenów wiejskich¹⁰, jednak znaczna część tych dzieci już była objętych edukacją przedszkolną. Szacowany wkład EFS w zwiększenie wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej w województwie pomorskim w latach 2008-2011 wyniósł 2,7%.¹¹ W związku z tym wskazane jest rozważenie, na poziomie ukierunkowania tematycznego, w jaki sposób silniej skoncentrować wsparcie na poprawie dostępu do edukacji przedszkolnej. Równocześnie, jak wynika z badania ewaluacyjnego, tworzone miejsca przedszkolne charakteryzują się wysoką trwałością.¹²

Działanie 3.2 Edukacja ogólna

W uzasadnieniu dla Działania 3.2 brakuje odniesienia do dotychczasowych efektów interwencji. W diagnozie zawartej w RPS AP mowa jest o niezadowolającej efektywności podejmowanych działań. Potwierdzają to również wyniki prowadzonych badań ewaluacyjnych, zgodnie z którymi projekty

⁹ GUS, Bank Danych Lokalnych

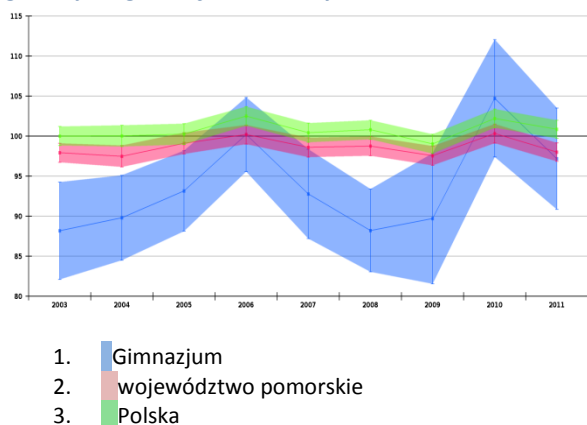
¹⁰ Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Sprawozdania z realizacji PO KL za rok 2012.

¹¹ *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL.*, Ośrodek Ewaluacji na zlecenie MRR, Warszawa 2012,

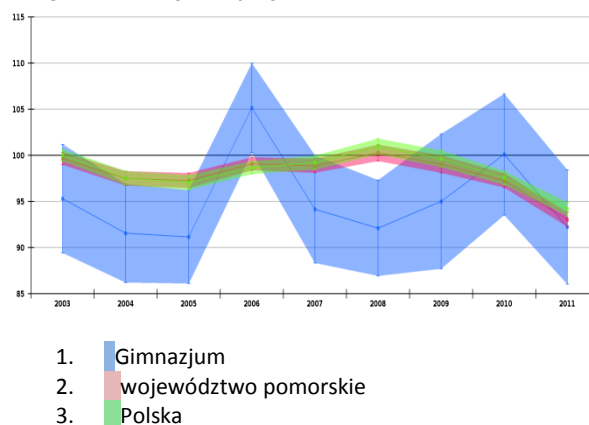
¹² *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL.*, Ośrodek Ewaluacji na zlecenie MRR, Warszawa 2012

realizowane w szkołach, choć oceniane pozytywnie, nie przełożyły się na poprawę efektów edukacyjnych, mierzonych wynikami egzaminów zewnętrznych.¹³ Również analiza porównywalnych wyników egzaminów zewnętrznych, szacowanych przez Instytut Badań Edukacyjnych, dowodzi że w ostatnich latach nie nastąpiła poprawa wyników uczniów gimnazjów, a w części matematyczno-przyrodniczej nastąpiło wręcz pogorszenie. Niestety, w chwili obecnej brak jest danych dotyczących szkół ponadgimnazjalnych.

Wykres 13. Porównywalne wyniki egzaminu gimnazjalnego – część humanistyczna



Wykres 14. Porównywalne wyniki egzaminu gimnazjalnego – część matematyczno-przyrodnicza



Źródło: <http://pwe.ibe.edu.pl/?str=wyniki&tszk=gimn.&idszk=18914>

Kwestia ta powinna być zasygnalizowana w uzasadnieniu dla Działania. Wynikać z tego bowiem może zasadność zmiany podejścia do sposobu wspierania szkół i poprawiania wyników ich funkcjonowania.

W uzasadnieniu na poziomie Działania podkreśla się słabe upowszechnienie metod kształcenia na odległość. Wydaje się jednak, że kwestia ta dotyczy raczej sposobu dostarczania wsparcia dla nauczycieli (czyli raczej zagadnienia o charakterze technicznym), a nie kwestii systemowych, które są przedmiotem rozważań w uzasadnieniu. Dlatego też proponuje się usunięcie tego stwierdzenia.

Działanie 3.3 Indywidualne ścieżki edukacji

W rozdziale I brak jest uzasadnienia dla Działania 3.3 *Indywidualizacja ścieżki edukacyjnej*. Ponieważ jest to przedsięwzięcie strategiczne, wskazane jest dodanie choć krótkiego uzasadnienia dla interwencji w tym obszarze. Na poziomie Działania w uzasadnieniu autorzy skoncentrowali się na potrzebie inwestycji w uczniów zdolnych, zdecydowanie mniej uwagi poświęcają potrzebom innych kategorii uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Działanie 3.4 Jakość kształcenia zawodowego

W uzasadnieniu dla Działania 3.4 skoncentrowano się na jakości kształcenia zawodowego, mierzonej odsetkiem uczniów uzyskujących kwalifikacje zawodowe. Brakuje jednak informacji o losach absolwentów różnych typów szkół, choć wynika to z faktu, że tego typu badania nie są obecnie prowadzone w województwie pomorskim. Dlatego też warto rozważyć prowadzenie takich badań w przyszłości. Ich wyniki będą mogły być wykorzystane w trakcie wdrażania RPO.

¹³ *Badanie wpływu projektów zrealizowanych w Poddziałaniu 9.1.2 PO KL na wzrost jakości i dostępności edukacji w województwie pomorskim*, Resorce Pracownia Badań i Doradztwa.

Wskazane jest uzupełnienie uzasadnienia dla Działania 3.4 o informacje o niższych efektach kształcenia ogólnego w tych szkołach. Wyniki egzaminów maturalnych w roku 2012 były dla techników istotnie niższe niż dla liceów ogólnokształcących.¹⁴ Jest to ważna informacja z punktu widzenia zakresu wspierania szkół zawodowych.

Działanie 3.5 Szkolnictwo wyższe

Uzasadnienie interwencji ocenia się jako trafne, w sposób syntetyczny podsumowujące dość rozbudowane tezy diagnostyczne RPS PPK. Można tym samym powiedzieć, że daje ono podstawy do sformułowania części projekcyjnej. Wśród najistotniejszych deficytów podkreśla się przede wszystkim niedostateczny poziom współpracy, otwartości i elastyczności na uczelniach wyższych, co stanowi istotną przesłankę do koncentracji interwencji w wymiarze tematycznym. Odnośnie koncentracji w wymiarze przestrzennym, nie zostały zaakcentowane przesłanki, które ukierunkowywałyby interwencję na Trójmiejski Obszar Metropolitalny oraz Słupsk – dlatego też, pomimo, że wybór ten został dokonany już na poziomie SRWP, warto byłoby go silnie zaakcentować też w tym miejscu.

4.3.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Samorząd województwa pomorskiego podjął strategiczną decyzję o wyborze edukacji jako jednego z priorytetowych kierunków rozwoju. Jest to kierunek słuszny – pozwala bowiem na budowanie podstaw dla długoterminowego, stabilnego rozwoju województwa.¹⁵ Stanowi to również wyzwanie – inwestycje w sektor edukacji są trudne i wymagają uwzględnienia wielu, wzajemnie powiązanych elementów, a także możliwości interwencji, jakimi dysponuje samorząd województwa. Zadaniem samorządu wojewódzkiego jest niewątpliwie poprawianie umiejętności zawodowych nauczycieli i dyrektorów, ale może również oddziaływać na poprawę programów nauczania, poprawę systemu oceniania uczniów.

Oceniając proponowaną interwencję należy uwzględnić fazę rozwoju systemu edukacji oraz kontekst (prawny, społeczny, systemowy). Duże znaczenie ma również zapewnienie trwałości wprowadzanych zmian – czyli pewnej konsekwencji i uporów we działaniu – oraz impuls do zmian.¹⁶ Biorąc pod uwagę obecny poziom rozwoju systemu edukacji w Polsce, kluczowe znaczenie ma zwiększenie poziomu autonomii szkoły oraz wspieranie rozwoju kadry – pedagogów i dyrektorów szkół w doskonaleniu procesów nauczania i uczenia się.¹⁷

Koncepcja ta znajduje również potwierdzenie w zaawansowanych analizach czynników wpływających na jakość osiągnięć edukacyjnych uczniów. Przeprowadzona przez prof. Johna Hattiego synteza ponad 800 meta-analiz odnoszących się do efektów uczenia się pokazuje, że największy wpływ na efekty ma nauczyciel, program oraz sposób uczenia.¹⁸ Przy czym analizy te pokazują, że w systemie edukacji niemal wszystkie rozwiązania przynoszą pewną poprawę efektów nauczania. Prawdziwym wyzwaniem jest wybór i koncentracja na tych, które przynoszą najbardziej istotną zmianę.

¹⁴ *Sprawozdanie z egzaminu maturalnego przeprowadzonego w 2013 roku w województwie pomorskim*, OKE w Gdańsku

¹⁵ J. Hausner (red), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013

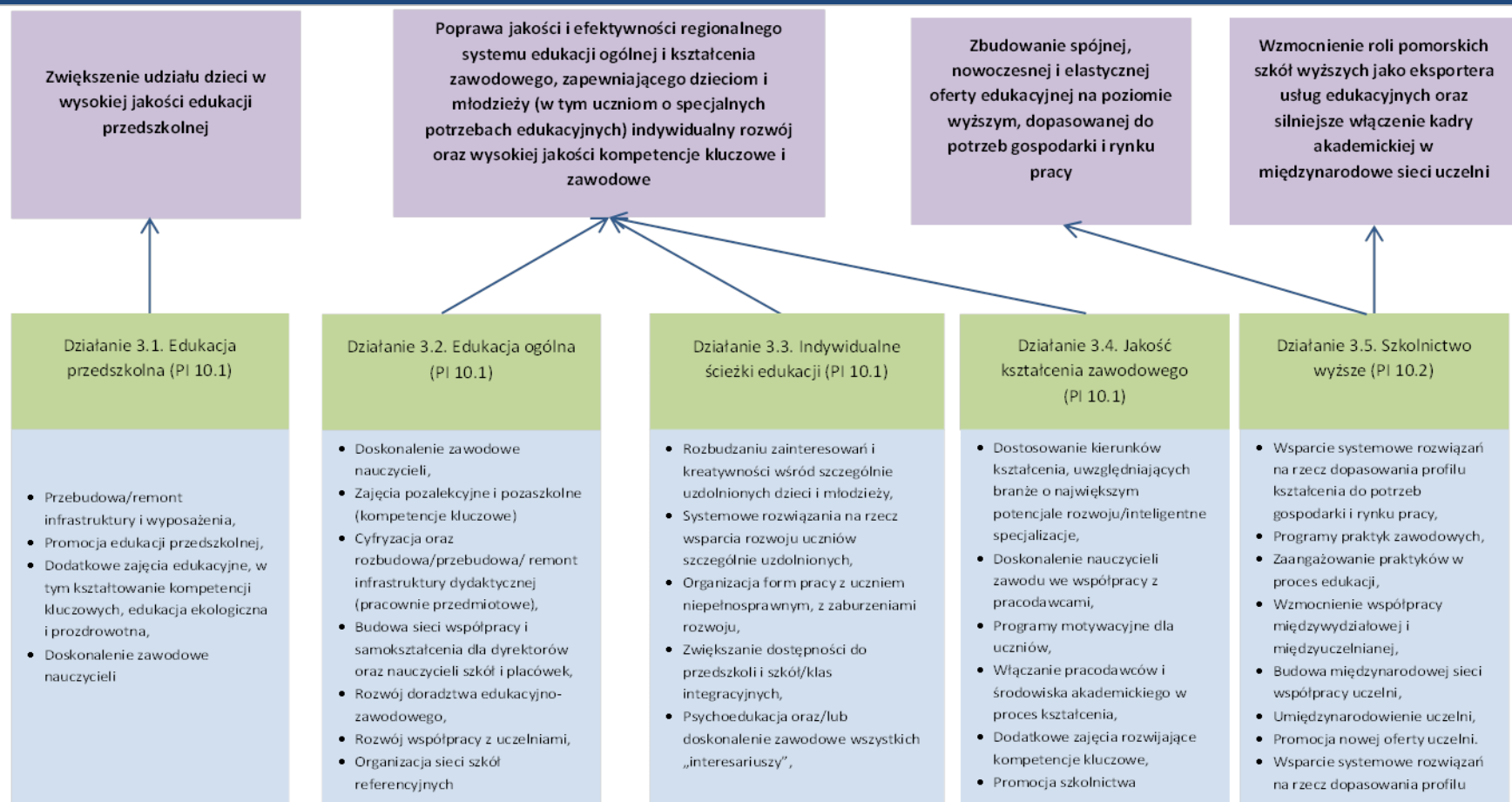
¹⁶ Tamże

¹⁷ Tamże

¹⁸ J. Hattie, *Visible learning; A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, Routledge, 2009,

Z tego punktu widzenia ogólną logikę interwencji dla Priorytetu 3, w którym skoncentrowano się na podnoszeniu jakości kształcenia i dążeniu do poprawy jego efektów, szczególnie w odniesieniu do kompetencji kluczowych, należy uznać za poprawną. Logika taka wynika z zapisów SRWP oraz RPS *Aktywni Pomorzanie*. Są to cele zgodne z wizją zapisaną w Umowie Partnerstwa.

Schemat 6. Priorytet 3. Edukacja (model logiczny na podstawie projektu Programu)



Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie Priorytetu sformułowano cztery cele szczegółowe. Cele te należy ocenić z punktu widzenia trafności, ale również poprawności sformułowania.

Pierwszy cel jest spójny ze zidentyfikowanym problemem, wyzwaniem i oczekiwanym efektem Programu. W celu uwzględniono aspekt jakości edukacji przedszkolnej. Choć jest to spójne z zakresem interwencji, to stanowi to pewne rozszerzenie w stosunku do oczekiwanego efektu, sformułowanego w Sekcji I. Powoduje to, że cel staje się złożony, trudniej mierzalny (brak jest wiarygodnej miary jakości kształcenia na poziomie edukacji przedszkolnej) oraz trudniejsza będzie w przyszłości ocena, czy został on osiągnięty. Dodatkowo należy zauważyć, że brak jest wiarygodnych danych na temat jakości edukacji przedszkolnej. Nie wiadomo, ile dzieci objętych jest edukacją przedszkolną zbyt niskiej jakości i jaki powinien być cel województwa.

Dlatego też proponuje się uproszczenie celu i ograniczenie go do kwestii uczestnictwa w edukacji przedszkolnej. Natomiast poprawa jakości edukacji przedszkolnej, co jest potrzebne, zagwarantowana będzie poprzez ukierunkowanie tematyczne.

Zaproponowany Cel 2 jest bardzo szeroki – obejmuje kształcenie ogólne i kształcenie zawodowe. Jest także wielowymiarowy – odnosi się do poprawy jakości nauczania, poprawy efektywności oraz indywidualizacji. Takie ustawienie celu uniemożliwi w praktyce weryfikację jego osiągnięcia. Tym bardziej, że do jego osiągnięcia przyczyniać się będzie realizacja trzech działań. Cel ten jest też nie do końca spójny z wyzwaniem sformułowanym w Sekcji I, w której nacisk został położony na jakość nauczania, nie ma zaś mowy o efektywności systemu edukacji (rozumianej jako relacja pomiędzy nakładami, a efektami).

Podstawową miarą skuteczności działań prowadzonych w sektorze edukacji jest poprawa efektów nauczania. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że efekty nauczania stanowi operacjonalizację kompetencji, czyli określenie oczekiwanej wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych uczniów. Kompetencje wyznaczone dla każdego etapu nauczania bazują w dużym stopniu na ogólniejszym pojęciu kompetencji kluczowych. Bardzo istotna zmiana w systemie edukacji w Polsce polega właśnie na zdecydowanie silniejszej orientacji na tak rozumiane efekty nauczania. Wyrazem tego są nowe podstawy programowe kształcenia ogólnego i kształcenia w zawodach, w których określono oczekiwane efekty uczenia dla każdego etapu edukacji.

Podstawowym instrumentem pomiaru efektów nauczania są egzaminy zewnętrzne. Metodologia prowadzenia tych egzaminów jest od wielu lat doskonalona, tak aby lepiej mierzyć nie tylko prostą wiedzę, ale również kompetencje uznawane za kluczowe, np. umiejętność komunikacji, rozwiązywania problemów czy też myślenia matematycznego.

W RPO przewiduje się koncentrację na poprawie kompetencji kluczowych. Brakuje jednak miary, na poziomie regionalnym, która odnosiłaby się bezpośrednio do kompetencji kluczowych. Uwzględniając zmiany, jakie zachodzą w systemie edukacji oraz systemie egzaminów zewnętrznych, można traktować wyniki egzaminów zewnętrznych jako miarę kompetencji kluczowych.

Podsumowując, wskazane jest rozbitcie Celu 2 na co najmniej dwa mniejsze, bardziej precyzyjne i lepiej mierzalne cele, ściśle powiązane z oczekiwanymi efektami interwencji:

- Poprawa wyników egzaminów zewnętrznych osiąganych przez uczniów pomorskich szkół

- Zwiększenie udziału uczniów szkół zawodowych wśród ogólnej liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz wzrost odsetka uczniów uzyskujących kwalifikacje zawodowe.

Cele trzy i cztery odpowiadają uzasadnieniu interwencji, choć należy podkreślić, że cel czwarty nie posiada odnośnika w postaci oczekiwanego efektu.

Alokacja przeznaczona na Priorytet 3. *Edukacja* obejmuje cel tematyczny 10 WRS w zakresie EFS (z wyłączeniem priorytetu inwestycyjnego 10.4 w części odpowiadającej EFRR). Większych wątpliwości nie budzi alokacja na Działanie 3.1 *Edukacja przedszkolna*. Jednak niemal połowę alokacji przeznaczono na Działania 3.2 *Edukacja ogólna* (47%). Uwzględniając Działanie 3.3 *Indywidualne ścieżki edukacji*, na ten obszar przeznaczono 60% alokacji. W tym kontekście uderza stosunkowo niska alokacja na kształcenie zawodowe – zaledwie 7% planowanych wydatków na Priorytet 3. Proponowany podział budzi wątpliwości z punktu widzenia priorytetów wskazanych w *Policy paper*, w którym to dokumencie podkreśla się potrzebę zwiększenia inwestycji w kształcenie zawodowe i kształcenie ustawiczne. Alokacja ta wydaje się również stosunkowo niska w porównaniu do kwoty przewidzianej na Działanie 4.1 *Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych*. Niemal pięciokrotna przewaga wydatków planowanych z EFRR na kształcenie zawodowe prowadzić może do dominacji inwestycji infrastrukturalnych i zmniejszenia znaczenie przedsięwzięć o charakterze „miękkim”. Uwzględniając powyższe wskazane jest rozważenie zwiększenia alokacji na Działanie 3.4 kosztem Działania 3.2.

Działanie 3.1 Edukacja przedszkolna

Jak zaznaczono wcześniej, inwestycje w edukację przedszkolną są uzasadnione. Słusznie również położono nacisk w opisie Działania na tworzenie nowych miejsc edukacji przedszkolnej. Zdecydowanie należy dążyć do osiągnięcia głównego celu, czyli zwiększenia udziału dzieci objętych opieką przedszkolną, szczególnie na terenach, gdzie jest on wyraźnie niższy. Dlatego też należy promować projekty zakładające tworzenie nowych miejsc opieki przedszkolnej. Natomiast ograniczyć należy możliwość realizacji projektów dotyczących wyłącznie poszerzania oferty i poprawy edukacji przedszkolnej w placówkach wychowania przedszkolnego.

W przypadku doskonalenia zawodowego nauczycieli w przedszkolach należy rozważyć uwzględnienie ich w nowym modelu doskonaleniu pracy nauczycieli, który będzie wdrażany w Działaniu 3.2. Wydaje się zasadne, aby do doskonalenia kompetencji nauczycieli w przedszkolach, jak również rozwijania jakości pracy przedszkoli, podejść systemowo, podobnie jak planuje się w przypadku szkół. Daje to szanse na osiągnięcie lepszego efektu. Nowy model doskonalenia może koncentrować się na kwestii podnoszenia kompetencji kluczowych.

Działanie 3.2 Edukacja ogólna

Za bardzo słuszny kierunek należy uznać koncentrację na nowym modelu doskonalenia nauczycieli. Skuteczność dotychczasowego systemu poddana została wielostronnej krytyce,¹⁹ choć oczywiście nie można pomijać również jego silnych stron. Podkreśla się jego incydentalność, oderwanie od potrzeb szkoły rozpatrywanej jako organizm, słaby wpływ na sposób pracy nauczycieli i efekty nauczania.

¹⁹ M.in. A. Wiłkomirska, A. Zielińska, Ocena systemu awansu zawodowego nauczycieli w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Nowy model doskonalenia nauczycieli, rozwijany i testowany obecnie w Priorytecie III PO KL, którego pilotaż jest oceniany pozytywnie,²⁰ zakłada nowe podejście do wspomagania pracy szkół, obejmujące postać coacha, który pracuje ze szkołą i pomaga przygotować plan doskonalenia oraz wspiera szkołę w jego wdrażaniu. Takie podejście, zakładające bezpośrednią współpracę zewnętrznego doradcy z niewielką liczbą placówek, wprowadzane jest w wielu krajach. Przykładem może być *Long Beach Union School District* w Kalifornii.²¹ Innym przykładem jest *City Challenge* realizowany w Londynie i Manchesterze.²² Warto zwrócić uwagę na wnioski wynikające z drugiego z wymienionych programów, który okazał się bardzo skuteczny w poprawianiu wyników szkół. Podstawowe cechy tego programu to:

- założenie, że szkoły są różne i mają odmienne potrzeby; Szkoły podzielono na trzy kategorie ze względu na poziom osiągnięć i mogły korzystać z różnych form wsparcia,
- nacisk na lokalne opracowywanie szczegółowych planów rozwoju,
- interwencja była wdrażana na poziomie lokalnego terytorium – okazało się to bardziej efektywne niż koncentracja na pojedynczej szkole lub całym regionie,
- duże znaczenie przywiązano do współpracy pomiędzy szkołami. Przy czym stosowane zróżnicowane mechanizmy współpracy,
- duże znaczenie mieli eksperci (krajowi i lokalni eksperci edukacyjni), którzy rekrutowali się spośród doświadczonych pracowników oświaty i pomagali wprowadzać zmiany w szkołach.

Biorąc pod uwagę niski wpływ dotychczas realizowanego wsparcia oraz doświadczenia innych programów, realizowanych w kraju i za granicą, wskazane jest przeprowadzenie pogłębionej refleksji, w jaki sposób interwencja powinna być realizowana, aby zapewnić osiągnięcie oczekiwanych efektów.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zapisaną w Programie propozycję oddzielenia działań na rzecz kształtowania kompetencji kluczowych oraz kompleksowego wspomagania szkół. Wydaje się, że te dwie interwencje, szczególnie w zakresie doskonalenia nauczycieli, należy połączyć.

Takie podejście zgodne jest również z opisem przedsięwzięcia strategicznego, zawartego w RPS *Aktywni Pomorzanie*, zgodnie z którym przewiduje się opracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu bezpośredniego wsparcia szkoły, obejmującego m.in. takie elementy jak:

- pomoc szkole w diagnozowaniu potrzeb rozwojowych,
- doskonalenie nauczycieli zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami szkoły,
- wsparcie nauczycieli we wdrażaniu nowych metod pracy dydaktycznej w ramach sieci współpracy i samokształcenia,
- przygotowanie nauczycieli do kształtowania wśród uczniów kompetencji kluczowych, w tym przede wszystkim kompetencji wspierających aktywność zawodową i społeczną,

²⁰ Wstępna ocena pilotażu zrealizowana przez zespół ewaluacyjny Coffey

²¹ M. Mourshed, C. Chijioke, M. Barber, *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne stają się jeszcze lepsze*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012,

²² *Evaluation of the City Challenge Programme*; <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-city-challenge-programme#downloadableparts>

- pomoc w ewaluacji prowadzonych działań służących rozwojowi szkoły.

Widać zatem, że na poziomie RPS interwencja została pomyślana jako zintegrowane przedsięwzięcie, łączące różne elementy wsparcia szkoły, dopasowane do jej zdiagnozowanych potrzeb, przebiegające w formie procesu: diagnoza, wsparcie, ocena.

Proponowany model doskonalenia pracy szkół dotyczy bardziej sposobu jego organizacji i przebiegu, natomiast jego treść wynikać powinna ze specyficznych potrzeb szkoły i priorytetów SWP (np. kształtowania kompetencji kluczowych).

Proponowane w RPO rozdzielone kształtowanie kompetencji kluczowych i wspomagania szkół (przy czym należy zaznaczyć, że planuje się w szkołach wdrażać również działania z zakresu indywidualizacji nauczania), może powodować, że wsparcie nie będzie skoordynowane na poziomie szkoły, lecz będzie fragmentaryczne, nie zawsze dopasowane do potrzeb i może nie generować oczekiwanej zmiany. Należy przy tym podkreślić, że formułowane uwagi nie dotyczą intencji autorów RPO, ani ogólnej logiki interwencji, ale raczej sposobu jej opisanie w RPO i pomysłu na jej wdrażanie.

Zapisy Programu w analizowanej wersji wskazują, że w Działaniach 3.2, 3.3, 3.4. przewiduje się rozwój kompetencji kluczowych m.in. poprzez organizację zajęć dodatkowych. Jak wynika z wypowiedzi autorów Programu w trakcie warsztatów, zajęcia pozalekcyjne mają uzupełniać zmiany metod pracy szkoły, a jednocześnie pozwalać na budowę ciekawej oferty dla uczniów znajdujących się w specyficznych sytuacjach (specjalne potrzeby, wyrównywanie braków wynikających z przyczyn środowiskowych, uczniowie zdolni). Podejście to należy uznać za słuszne i wskazane byłoby bardziej klarowne przedstawienie go w RPO, aby jednoznacznie podkreślić uzupełniającą funkcję zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych.

Istnieją bowiem uzasadnione wątpliwości co do skuteczności i trwałości nadmiernej koncentracji na zajęciach dodatkowych i pozalekcyjnych. Badania wykazują, że zajęcia pozalekcyjne mogą mieć pozytywny wpływ na osiągnięcia ucznia (jeśli oczywiście są odpowiednio przygotowane i prowadzone).²³ Nie jest to jednak na pewno instrument charakteryzujący się największym wpływem na efekty nauczania.

Instrument ten zakłada poprawę efektów nauczania poprzez zwiększenie nakładów na edukację (mierzonych pieniędzmi, czasem pracy nauczycieli i czasem nauki uczniów). Takie podejście nie uwzględnia kwestii obciążenia uczniów dodatkowymi zajęciami.²⁴ Z punktu widzenia osiągnięć uczniów dużo większe znaczenia ma to, co się dzieje w klasie w trakcie realizacji standardowego procesu nauczania, niż oferowanie uczniom dodatkowych możliwości rozwijania kompetencji. Dlatego też nacisk powinien być położony na możliwie skuteczne i efektywne wykorzystanie istniejących zasobów i czasu przeznaczonych na pracę z uczniem, a zajęcia dodatkowe i pozalekcyjne powinny być traktowane jako uzupełniające dla głównego nurtu interwencji, jednak ściśle z nim powiązanych.

²³ J. Hattie,

²⁴ Ewaluacja wykazała efekt nadmiernego obciążenia uczestników projektu ilością dodatkowych zajęć, [w:] *Badanie wpływu projektów zrealizowanych w Poddziałaniu 9.1.2 PO KL na wzrost jakości i dostępności edukacji w województwie pomorskim*, Resoruce Pracownia Badań i Doradztwa.

Z opisu interwencji nie wynika też wprost, w jaki sposób funkcjonować będzie kompleksowe wspomaganie szkół w RPO. Kwestię tą komplikuje podział kompetencji pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego. Organami prowadzącymi dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów jest samorząd gminny, natomiast dla szkół ponadgimnazjalnych jest samorząd powiatowy. Prowadzenie placówek doskonalenia nauczycieli jest odpowiedzialnością samorządu wojewódzkiego, natomiast poradnie psychologiczne – pedagogiczne i biblioteki pedagogiczne tworzone są przez samorząd powiatowy. W tym kontekście pojawiają się pytania:

- kto w województwie będzie odpowiedzialny za przygotowanie zasad nowego modelu wspierania pracy szkół, w tym przygotowanie materiałów, procedur itd.,
- kto będzie odpowiedzialny za rekrutację i przygotowanie osób, które będą wspierały pracę szkół,
- kto będzie odpowiedzialny za organizację procesu wspierania pracy szkół (dostarczania odpowiednich szkoleń, materiałów itd.),
- kto będzie odpowiedzialny za nadzór nad jakością całego procesu?

Jedną z opcji jest pozostawienie odpowiedzialności za te zadania szkołom i ich organom prowadzącym. Zaletą tego rozwiązania jest stymulowanie aktywności i odpowiedzialności szkół. Wydaje się jednak, że duża część z nich może nie mieć odpowiedniego potencjału do realizacji całego przedsięwzięcia. Przy takiej decentralizacji trudno będzie zapewnić spójność i jakość prowadzonych działań.

Inną opcją jest powierzenie tego zadania powiatom. Zaletą tego rozwiązania jest budowanie struktur wspierania stosunkowo blisko szkół, co poprawia dostępność. Ale nie jest pewne, czy szkoły nadzorowane przez gminy chciałyby współpracować ze strukturami tworzonym na poziomie powiatu.

Trzecią opcją jest powierzenie odpowiedzialności za przygotowanie i wdrożenie nowego modelu samorządowi województwa. Zaletą tego modelu jest większa spójność i jakość interwencji. Wątpliwości budzi jednak zdolność samorządu województwa do dostarczenia wsparcia lokalnym szkołom.

Są to oczywiście rozważania dosyć szczegółowe, niemniej odpowiedź na nie może mieć wpływ na zapisy Działania 3.2 (choć również istnieje możliwość doprecyzowania tych kwestii na poziomie dokumentów niższego rzędu).

Podsumowując powyższe rozważanie, proponuje się rozważyć modyfikację podejścia do wdrażania Działania 3.2 i wypracowanie modelu bardziej systemowego. Proponuje się, aby uruchomić jeden schemat, który obejmie diagnozę szkoły i plan rozwoju, w ramach którego szkoła będzie mogła wybierać z menu form wsparcia. Jest to podejście integrujące różne instrumenty, które mają doprowadzić do zmiany w sposobie pracy szkoły. Należy podkreślić, że przyjęcie tej koncepcji wymagałoby pewnych modyfikacji w zakresie ukierunkowania tematycznego.

W Działaniu 3.2. zakłada się ukierunkowanie terytorialne wsparcia na obszary o najniższych wynikach egzaminów zewnętrznych. Budzi to wątpliwości, ponieważ poziom nauczania jest uzależniony silnie od sytuacji danej szkoły, w tym szczególnie nauczycieli i kadry zarządzającej. Takie podejście nie uwzględnia zróżnicowania sytuacji pojedynczych szkół i może prowadzić do

nieefektywnej dystrybucji dostępnych, ograniczonych zasobów. Ponieważ na poziomie regionalnym istnieją stosunkowo szczegółowe informacje o sytuacji każdej ze szkół (np. wyniki egzaminów zewnętrznych, wskaźniki EWD, wyniki ewaluacji zewnętrznych), zasadne jest, bazując na tych danych, adresować wsparcie możliwie precyzyjnie.

Działanie 3.3 Indywidualne ścieżki kariery

W Programie przewiduje się duże przedsięwzięcie strategiczne, którego celem będzie wspieranie rozwoju uczniów szczególnie uzdolnionych. Pomysł na to działanie bazuje na doświadczeniach projektu innowacyjnego, realizowanego przez samorząd województwa. Program zakłada rozwój talentów głównie poprzez wzmocnienie kompetencji nauczycieli w diagnozowaniu uczniów zdolnych oraz poszerzeniu oferty zajęć pozalekcyjnych i dodatkowych. Działania tego typu mogą przynieść poprawę efektów działania w zakresie pracy z uczniem zdolnym, co potwierdzają wyniki ewaluacji projektu innowacyjnego, na którym bazują zapisy RPO.

W opisie Działania warto dodać informację, że proponowane podejście bazuje na doświadczeniach projektu innowacyjnego, realizowanego w ramach PO KL, Zdolni z Pomorza.

W przypadku pracy z uczniem z niepełnosprawnościami lub zaburzeniami rozwoju wskazane jest doprecyzowanie, że przed uruchomieniem działań na skalę całego województwa opracowywane będzie rozwiązanie systemowe.

Działanie 3.4 Jakość kształcenia zawodowego

Interwencje na rzecz podniesienia jakości kształcenia zawodowego i jego powiązania z rynkiem pracy realizowane będą w ramach działania 3.4. oraz 4.1. Z treści opisu obu priorytetów nie wyłania się jednak jasny mechanizm ich powiązania. W RPO należy jasno zaznaczyć, zgodnie z intencjami autorów, że EFS będzie wiodącym źródłem interwencji, zaś inwestycje infrastrukturalne powinno traktować się jako uzupełnienie planu wzmocnienia danej placówki kształcenia zawodowego.

Wskazane jest również uspołnienie narracji Działań 3.4 i 4.1, tak aby wyłaniał się spójny obraz interwencji w zakresie poprawy poziomu kształcenia szkół zawodowych. Należy też kierunkowo zaznaczyć sposoby zapewniania komplementarności interwencji. Proponuje się dokonanie tego poprzez a) określenie identycznego celu Działania 3.4 i 4.1 oraz b) dodanie zapisu o realizacji działań poprzez jedno przedsięwzięcie strategiczne (którego opis znalazłby się np. w załączniku do RPO).

Działanie 3.5 Szkolnictwo wyższe

Celem szczegółowym dla Działania 3.5 jest Zbudowanie spójnej, nowoczesnej i elastycznej oferty edukacyjnej na poziomie wyższym, dopasowanej do potrzeb gospodarki i rynku pracy. Dobrze koresponduje on z wyzwaniem rozwojowym, określonym w części diagnostycznej, w szczególności sposób odpowiadając na najsilniej zarysowany deficyt (niedostateczny poziom współpracy, elastyczności, otwartości).

Działanie 3.5 *Szkolnictwo wyższe* operacjonalizuje priorytet inwestycyjny 10.2, którego realizacja nie jest, w świetle ostatnich zapisów linii demarkacyjnej, dopuszczona na poziomie regionalnym. Z drugiej strony, konkurencyjne szkolnictwo wyższe podkreślone jest bardzo wysoko w SRWP (jako jeden z celów operacyjnych), stąd należy uznać, że interwencja ta jest dla regionu szczególnie istotna. Zakładając, że rozstrzygnięcia dokumentu *Linii Demarkacyjnej* mogą się jeszcze zmienić, zaproponowany pakiet interwencji ocenia się jako odpowiedni, z zastrzeżeniami opisanymi poniżej.

Przede wszystkim zwraca uwagę brak kilku wątków, które zostały poruszone przy okazji RPS PPK, pomimo tego, że bardzo syntetyczne standardy objętościowe opisu działania musiały generalizować szeroki zakres objętościowy RPS. Autorzy projektu RPO uznali jednak, że promocja uczelni, nauka języka polskiego dla obcokrajowców oraz rozwój zaplecza kreatywnego dla m.in. kół naukowych są interwencją leżącą poza obszarem RPO. O ile przyznaje się rację, że *promocja uczelni* oraz *e-learning* powinny mieć miejsce poprzez inne kanały interwencji Programu (projekty z przedsiębiorcami, elastyczna oferta kształcenia), to nauka języka polskiego dla obcokrajowców oraz rozwój zaplecza kreatywnego dla kół naukowych stanowiłyby bardzo cenny, odważny komponent interwencji. Co więcej, obcokrajowcy studiujący w Polsce (w tym także pochodzenia polskiego oraz Ukraińców, których liczba wciąż rośnie²⁵) są bardziej skłonni do pozostania w kraju po studiach,²⁶ natomiast znajomość języka jest dla nich w tym aspekcie także istotna²⁷ – stąd należy myśleć o tego rodzaju interwencji jako wpisującej się w politykę promigracyjną.

W przypadku *rozwoju zaplecza kreatywnego uczelni* – zgodnie z przyjęciem zasady realizacji przedsięwzięć nietypowych, które mają szansę wyróżnić politykę rozwoju województwa od pozostałych regionów, zaleca się umieszczenie tego rodzaju działań w projekcie RPO (skuteczność tego typu interwencji posiada uzasadnienie w dowodach naukowych²⁸), choć z uwagi na charakter priorytetu inwestycyjnego oraz silniejszy akcent na ofertę uczelni – one również powinny one być finansowane w ramach cross-financingu.

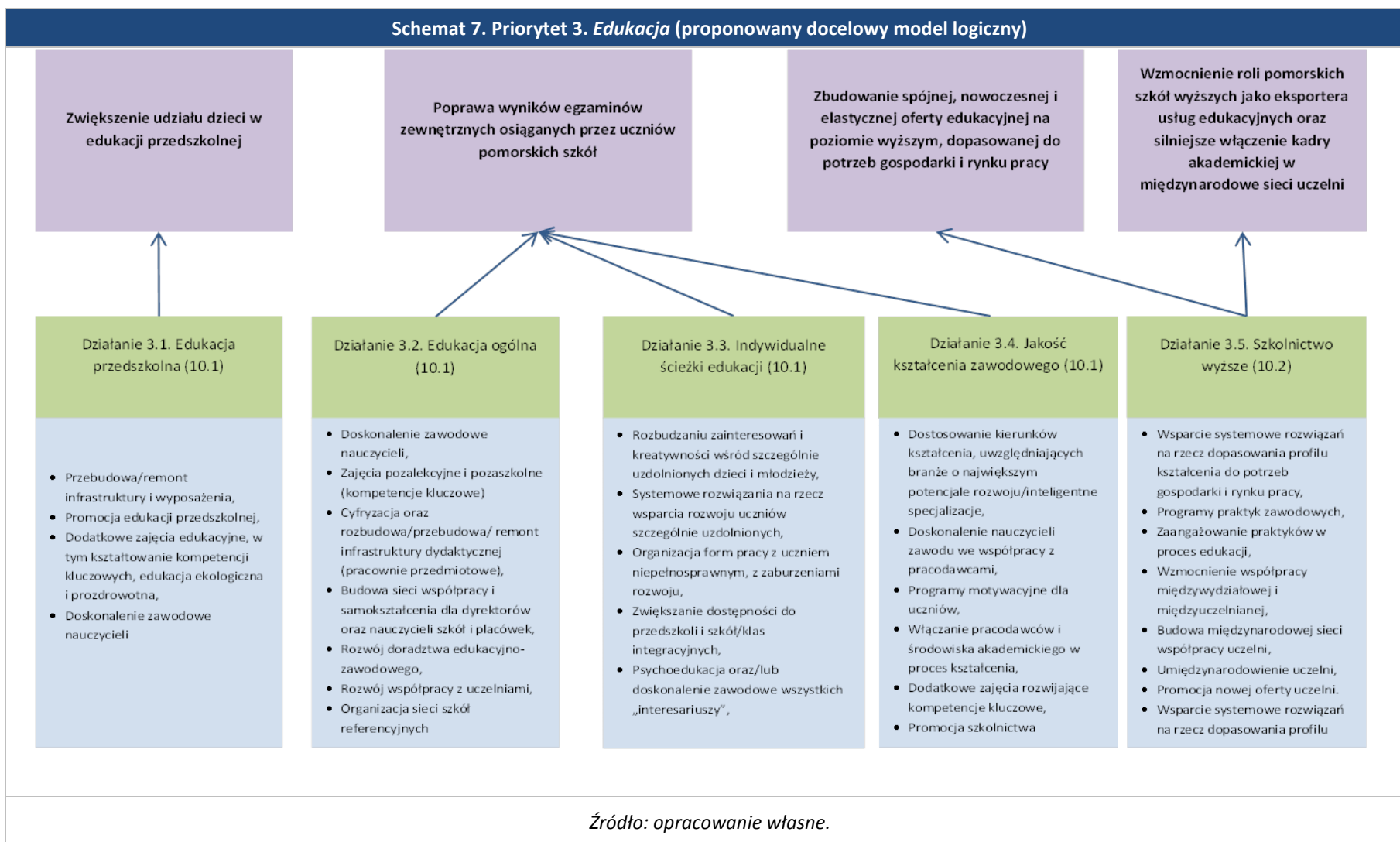
²⁵ *Study in Poland. Studenci zagraniczni w Polsce 2012*, Fundacja Perspektywy, Warszawa, 2012.

²⁶ Łukaszczyk K., *Imigracja studentów zagranicznych do Polski – główne wnioski z raportu krajowego (prezentacja)*, Warszawa, 2012.

²⁷ Hut P., Jaroszevska E., *Studenci zagraniczni w Polsce na tle migracji edukacyjnych na świecie*, ISP, 2011.

²⁸ Np. Martin P., *Putting creativity into practice*, (w:) *Making space for creativity*, University of Brighton, Brighton, 2010.

Schemat 7. Priorytet 3. Edukacja (proponowany docelowy model logiczny)



4.3.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

W przypadku edukacji wskaźniki rezultatu strategicznego powinny odnosić się bezpośrednio do celów interwencji oraz pozwalać na pomiar bezpośrednich korzyści odnoszonych przez osoby lub instytucje biorące udział w projektach.

Dla Działania 3.1 proponuje się zmodyfikować wskaźnik, tak aby jednoznacznie mierzył on cel szczegółowy priorytetu, czyli zwiększenie liczby dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej. Wskaźnik w wersji zaproponowanej w Programie uwzględnia nie tylko dzieci korzystające ze z dodatkowych miejsc edukacji przedszkolnej, ale również dzieci, które np. były objęte dodatkowymi formami wsparcia (np. zajęciami dodatkowymi). Dlatego też uzyskana informacja może być trudna do interpretacji.

GUS podaj dane dotyczące liczby dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej, w danym przedziale wiekowym, według stanu na dany dzień każdego roku. Z tego też powodu pomiar wszystkich dzieci, które przez cały czas trwania Programu, skorzystały z utworzonych miejsc edukacji przedszkolnej, utrudni interpretację – nie będzie możliwości odniesienia tej wartości do liczby dzieci ogółem (która się zmienia każdego roku) i oceny wkładu RPO w poprawę sytuacji w regionie. Dlatego też proponuje się uwzględnienie wartości średniorocznych.

W przypadku Działania 3.2 *Edukacja ogólna* proponuje się dobór wskaźnika, który będzie mierzył zmianę wyników uzyskiwanych przez szkoły objęte wsparciem. Jednym dostępnym wskaźnikiem, który pozwala na pomiar efektów nauczania, dostępny jest na poziomie regionu i umożliwia porównania międzyroczne są porównywalne wyniki egzaminów zewnętrznych, obliczane przez IBE na podstawie wyników egzaminów wewnętrznych. Wskaźnik ten można uzyskać na poziomie regionu, powiatu i pojedynczych szkół. Na razie brak jest informacji o wskaźniku na poziomie szkół ponadgimnazjalnych (będzie szacowany w przyszłości). Alternatywą jest dokonywanie pomiaru efektów nauczania w ramach dedykowanego badania przez SWP.

Dla Działania 3.3 *Indywidualne ścieżki edukacji* nie przyjęto żadnego wskaźnika. Dlatego też proponuje się wskaźnik: odsetek uczniów niepełnosprawnych, objętych wsparciem, którzy ukończyli dany etap edukacji na poziomie gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej. Możliwe jest również oszacowanie średniej wartości wskaźnika dla wszystkich etapów edukacji, natomiast doprecyzowanie jego definicji w osobnym dokumencie.

W przypadku Działania 3.4 *Kształcenie zawodowe* zaproponowany wskaźnik w żaden sposób nie odnosi się do celu interwencji. proponuje się wykorzystanie wskaźnika mierzącego zdawalność egzaminów zawodowych. Na dzisiaj jest to jedyny wskaźnik pozwalający na pomiar jakości kształcenia zawodowego.

Dla Działania 3.5 *Szkolnictwo wyższe* przyjęto dwa wskaźniki rezultatu strategicznego. Wpisują się one w przyjęty cel szczegółowy oraz posiadają charakter rezultatu. Ich wzajemna logika wydaje się być jednak zaburzona – w jednym przypadku mierzona jest liczba absolwentów wspartych kierunków, w drugim liczba samych studentów zagranicznych. Chcąc myśleć o trwałości wygenerowanej atrakcyjnej oferty, także w drugim przypadku warto byłoby jako wskaźnik rezultatu przyjąć liczbę *absolwentów* zagranicznych na wspartych kierunkach.

Tabela 11. Priorytet III. – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 3.1. <i>Edukacja przedszkolna</i>	<i>Zwiększenie udziału dzieci w wysokiej jakości edukacji przedszkolnej</i>	Średnioroczna liczba dzieci korzystających z utworzonych w ramach Programu miejsc edukacji przedszkolnej
Działanie 3.2. <i>Edukacja ogólna</i>	<i>Poprawa jakości i efektywności regionalnego systemu edukacji ogólnej i kształcenia zawodowego, zapewniającego dzieciom i młodzieży (w tym uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych) indywidualny rozwój oraz wysokiej jakości kompetencje kluczowe i zawodowe</i>	Średni porównywalny wynik egzaminów zewnętrznych dla szkół objętych wsparciem, w podziale na: <ul style="list-style-type: none"> • Egzamin gimnazjalny (część humanistyczna i matematyczno – przyrodnicza) • Egzamin maturalny (matematyka i język polski, wersja podstawowa)
Działanie 3.3. <i>Indywidualne ścieżki edukacji</i>	<i>Poprawa jakości i efektywności regionalnego systemu edukacji ogólnej i kształcenia zawodowego, zapewniającego dzieciom i młodzieży (w tym uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych) indywidualny rozwój oraz wysokiej jakości kompetencje kluczowe i zawodowe</i>	Odsetek uczniów niepełnosprawnych, objętych wsparciem, którzy ukończyli dany etap edukacji na poziomie gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej.
Działanie 3.4. <i>Jakość kształcenia zawodowego</i>	<i>Poprawa jakości i efektywności regionalnego systemu edukacji ogólnej i kształcenia zawodowego, zapewniającego dzieciom i młodzieży (w tym uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych) indywidualny rozwój oraz wysokiej jakości kompetencje kluczowe i zawodowe</i>	Odsetek uczniów wspartych szkół zawodowych, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe
Działanie 3.5 <i>Szkolnictwo wyższe</i>	<i>Zbudowanie spójnej, nowoczesnej i elastycznej oferty edukacyjnej na poziomie wyższym, dopasowanej do potrzeb gospodarki i rynku pracy</i>	Liczba absolwentów wspartych kierunków zamawianych oraz wydziałów międzyuczelnianych i kierunków interdyscyplinarnych Liczba absolwentów z zagranicy studiujących na wspartych kierunkach kształcenia na poziomie wyższym

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Dla Działania 3.1 proponuje się doprecyzowanie wskaźnika pierwszego, tak aby jasne było, że mierzone są utworzone w Programie nowe miejsca edukacji przedszkolnej. W przypadku drugiego wskaźnika wątpliwości budzi sformułowanie: *zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji*

przedszkolnej. Tego typu zajęcia będzie trudno odróżnić od innych. Trudno sobie również wyobrazić, aby w tym kontekście realizowane były zajęcia nie zwiększające szans edukacyjnych dzieci. Ponadto ukierunkowanie interwencji, czyli określenie jakiego typu zajęcia mogą być finansowane w Programie, powinno być dokonane w opisie interwencji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zaproponowany wskaźnik jest niezgodny z opisem Działania 3.1, w którym nacisk jest na poprawę kompetencji kluczowych, a nie na zwiększanie szans edukacyjnych w edukacji (np. poprzez zajęcia z logopedą). Podsumowując, wskaźnik produktu powinien być możliwie prosty i uwzględniać wszystkie dzieci objęte wsparciem, natomiast zakres wsparcia powinien być doprecyzowany w opisie Działania.

Dla Działania 3.3 sformułowano stosunkowo nieprecyzyjny wskaźnik. Nie wiadomo, co to znaczy „Indywidualne podejście do ucznia”. Zapewne w praktyce każdy uczeń będzie wliczany do wskaźnika. Dlatego też zasadne jest uproszczenie wskaźnika. Rozważyć można pomiar wskaźnika ogółem (wszyscy uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych). Na poziomie monitorowania należy uwzględnić pomiar uczniów zdolnych i uczniów niepełnosprawnych.

W przypadku Działania 3.5 do obydwu wskaźników pojawiają się pewne wątpliwości. Sugeruje się je nieco przeformułować celem uzyskania ich jak najsilniejszej responsywności w stosunku do interwencji Działania 3.5. *Szkolnictwo wyższe*. W przypadku pierwszego z nich, mierzy on dwie interwencje – co więcej, może się pojawić sytuacja, w której studenci podejmują dany kierunek będący zamawianym na powstałym wydziale międzyuczelnianym/interdyscyplinarnym. Dlatego też zaleca się zrezygnować z tej części zapisu, która wydaje się być w mniejszym stopniu reprezentatywna dla interwencji.

W ramach zachowania pewnej analogii z przyjętymi wskaźnikami rezultatu, warto przyjąć jako wskaźnik typu output *liczbę studentów z zagranicy studiujących na wspartych kierunkach kształcenia na poziomie wyższym*.

Tabela 12. Priorytet 3 – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 3.1. <i>Edukacja przedszkolna</i>	Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w Programie (szt.)	Proponuje się zmianę z liczby miejsc dofinansowanych na liczbę miejsc utworzonych w Programie.
	Liczba dzieci objętych w ramach Programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej (osoby)	Rekomenduje się skrócenie nazwy wskaźnika i rezygnację ze sformułowania „zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej”.
Działanie 3.2. <i>Edukacja ogólna</i>	Liczba uczniów objętych wsparciem w Programie (osoby)	Brak uwag
	Liczba nauczycieli objętych wsparciem w Programie (osoby)	Brak uwag
	Liczba szkół o najniższych wynikach edukacyjnych objętych wsparciem w Programie (szt.)	Brak uwag

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 3.3. <i>Indywidualne ścieżki edukacji</i>	Liczba uczniów uczestniczących w zajęciach prowadzonych w oparciu o indywidualne podejście do ucznia (osoby)	Proponuje się uproszczenie wskaźnika: Liczba uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych objętych wsparciem.
Działanie 3.4. <i>Jakość kształcenia zawodowego</i>	Liczba nauczycieli objętych wsparciem w Programie (osoby)	Brak uwag
	Liczba uczniów objętych wsparciem w Programie (osoby)	Brak uwag
3.5. Szkolnictwo wyższe	Liczba studentów na wspartych kierunkach zamawianych oraz wydziałach międzyuczelnianych i kierunkach interdyscyplinarnych	Rekomenduje się rezygnację ze członu „oraz wydziałach międzyuczelnianych i kierunkach interdyscyplinarnych”.
	Liczba nauczycieli akademickich i doktorantów, którzy uczestniczyli w zagranicznych szkoleniach lub stażach dydaktycznych	Rekomenduje się zmianę wskaźnika na liczbę studentów z zagranicy studiujących na wspartych kierunkach kształcenia na poziomie wyższym.

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Tabela 13. Priorytet III – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w Programie (szt.)	Wskaźnik kluczowy dla osiągnięcia jednego z kluczowych celów.
Liczba uczniów objętych wsparciem w Programie (osoby)	Wskaźnik kluczowy dla osiągnięcia jednego z kluczowych celów.
Liczba nauczycieli objętych wsparciem w Programie (osoby)	Wskaźnik kluczowy dla osiągnięcia jednego z kluczowych celów.

Źródło: Opracowanie własne

4.3.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Tabela 14. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Mobilna Młodzież	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Mobilna Młodzież	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 3.1. Edukacja przedszkolna	<i>Zwiększenie udziału dzieci w wysokiej jakości edukacji przedszkolnej</i>	Interwencja Działania 3.1 może przyczynić się do osiągnięcia celów Europa 2020, szczególnie do realizacji Projektu <i>Młodzież w drodze</i> . Zwiększenie udziału w edukacji przedszkolnej pozytywnie wpływa na efektywność kształcenia na późniejszych etapach kształcenia oraz zwiększa szanse młodzieży na rynku pracy.	SRK II.4.2. <i>Poprawa jakości kapitału ludzkiego</i> Umowa Partnerstwa CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i> SRKL Cel szczegółowy 5. <i>Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli</i>
Działanie 3.2. Edukacja ogólna	<i>Poprawa jakości i efektywności regionalnego systemu edukacji ogólnej i kształcenia zawodowego, zapewniającego dzieciom i młodzieży (w tym uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych) indywidualny rozwój oraz wysokiej jakości kompetencje kluczowe i zawodowe</i>	Wyzwania stojące przed Polską dotyczą: jakości kształcenia na każdym etapie, w tym szczególnie rozwijania kompetencji kluczowych. Wymaga to m.in. poprawy i rozwijania systemów kształcenia, co podkreślane jest w dokumencie <i>Młodzież w drodze</i> . Jest to też jeden z kierunków wskazanych w <i>Position Paper</i> .	SRK II.4.2. <i>Poprawa jakości kapitału ludzkiego</i> Umowa Partnerstwa CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i> SRKL Cel szczegółowy 5. <i>Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli</i>
Działanie 3.3 Indywidualne ścieżki kariery	<i>Poprawa jakości i efektywności regionalnego systemu edukacji ogólnej i kształcenia zawodowego, zapewniającego dzieciom i młodzieży (w tym uczniom o specjalnych potrzebach edukacyjnych) indywidualny rozwój oraz wysokiej jakości kompetencje kluczowe i zawodowe</i>	Wyzwania stojące przed Polską dotyczą: jakości kształcenia na każdym etapie, w tym szczególnie rozwijania kompetencji kluczowych. Wymaga to m.in. poprawy i rozwijania systemów kształcenia, co podkreślane jest w dokumencie <i>Młodzież w drodze</i> . Jest to też jeden z kierunków wskazanych w <i>Position Paper</i> .	SRK II.4.2. <i>Poprawa jakości kapitału ludzkiego</i> Umowa Partnerstwa CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i> SRKL Cel szczegółowy 5. <i>Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli</i>
Działanie 3.4 Jakość kształcenia zawodowego		Inwestowane w wysokiej jakości szkolnictwo zawodowe jest jednym ze strategicznych kierunków interwencji w ramach strategii Europa 2020 i projektach przewodnich. Pozwoli to ograniczyć	CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i>

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Mobilna Młodzież	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
		bariery w wejściu młodzieży na rynek pracy.	
Działanie 3.5 <i>Szkolnictwo wyższe</i>	<i>Zbudowanie spójnej, nowoczesnej i elastycznej oferty edukacyjnej na poziomie wyższym, dopasowanej do potrzeb gospodarki i rynku pracy</i>	Interwencja Działania 3.5 <i>Szkolnictwo zawodowe</i> pośrednio może przyczynić się do wkładu w cel Strategii Europa 2020 związany ze wzrostem zatrudnienia – ostatnie badania cały czas potwierdzają to, że osobom z wykształceniem wyższym i tak jest zawsze łatwiej znaleźć pracę niż osobom z niższym jego stopniem. ²⁹ Atrakcyjna oferta edukacyjna może się również przyczynić do zwiększenia odsetka osób posiadających wykształcenie wyższe, chociaż w dużej mierze pozostanie poza grupą wiekową zdelimitowaną w Strategii Europa 2020.	SRK II.4.2. <i>Poprawa jakości kapitału ludzkiego</i> Umowa Partnerstwa CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i> SRKL <i>Cel szczegółowy 5. Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli</i>

W przypadku zasad polityk horyzontalnych dla Priorytetu 3., zostały one uwzględnione dość szeroko. Dotyczy to szczególnie zasady równości szans i zapobieganie dyskryminacji. Niewątpliwie duży wpływ na wyrównywanie szans będzie miało Działanie 3.1 *Edukacja przedszkolna*. Poprawa dostępu do edukacji przedszkolnej, szczególnie na tych terenach, na których dotychczas dostęp ten był ograniczony, będzie miało pozytywny wpływ na poprawę szans edukacyjnych dzieci z tych obszarów. Również Działanie 3.2, poprzez koncentrację na słabszych szkołach, będzie wpływać na poprawienie szans edukacyjnych. Może mieć też wpływ na ograniczenie zdiagnozowanego efektu selekcji w gimnazjach. Pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans i zapobieganie dyskryminacji, co słusznie zauważają autorzy Programu, będzie miało Działanie 3.3, szczególnie w odniesieniu do innych kategorii uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych niż uczniowie zdolni.

Pozytywny wpływ na poprawę szans edukacyjnych młodzieży może mieć również Działanie 3.4 *Jakość kształcenia zawodowego*. W tym kontekście zasadne jest nie tylko inwestowanie w jakość kształcenia zawodowego, ale również poprawa kształcenia ogólnego w szkołach zawodowych. Zwraca uwagę brak odniesienia do kwestii przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć w kształceniu zawodowym. Podział uczniów ze względu na płeć w tych szkołach często odzwierciedla stereotypowe

²⁹ Grzenda W., *Badanie determinant pozostawania bez pracy osób młodych z wykorzystaniem semiparametrycznego modelu Coxa*, Przegląd Statystyczny 1/2012, SGH, 2012.

postrzeganie zawodów jako „kobiece” lub „męskie”. Interwencja finansowana z EFS może wpływać na ograniczenie tego typu zjawisk.

Proponowane działania mogą mieć pozytywny wpływ na realizację zasady zrównoważonego rozwoju – szczególnie poprzez uwzględnienie edukacji przyrodniczej w Działaniach 3.1 i 3.2.

4.4 Priorytet 4. Kształcenie zawodowe

4.4.1 Ocena przesłanek interwencji

Działanie 4.1 Infrastruktura kształcenia zawodowego

Uzasadnienie interwencji jest spójne z zapisami RPS. Słusznie podkreśla się zbyt niską jakość kształcenia zawodowego. Pewne wątpliwości może budzić zdanie na temat niedostatecznej elastyczności kształcenia zawodowego – wynika to w dużej mierze z cyklu kształcenia zawodowego, który jest długi i nie zawsze pozwala na wprowadzanie szybkich zmian. Z drugiej strony zmiany wprowadzane w modelu kształcenia zawodowego, polegające m.in. na możliwości uzyskiwaniu kwalifikacji cząstkowych w toku nauki oraz umożliwienie jednostkom kształcenia zawodowego prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych powinny przyczynić się do poprawy w tym zakresie. Zmiany te są stosunkowo nowe, niemniej w uzasadnieniu interwencji należy uwzględnić ten wymiar.

W uzasadnieniu Działania 4.1 *Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych* zawarto stwierdzenie, zgodnie z którym *historycznie ukształtowana sieć lokalnych szkół nie odpowiada już regionalnemu rynkowi pracy*. Zdanie to jest niejasne. Nie wiadomo, czy chodzi o liczbę szkół, ich rozmieszczenie czy też profil nauczania. Kwestia ta powinna zostać doprecyzowana.

Działanie 4.2 Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym

Uzasadnienie interwencji w odpowiedni sposób syntezuje tezę diagnostyczną RPS PPK, dając jednocześnie dobrą podstawę do wyróżnienia osobnego działania, dedykowanego kształceniu zawodowemu na poziomie wyższym. W szczególności wskazuje się na deficyt w postaci niedopasowania profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy, w drugiej kolejności – na brak wyposażenia dydaktycznego. W przypadku ukierunkowania terytorialnego, przesłanki interwencji po raz kolejny nie akcentują strategicznego wyboru trzech głównych ośrodków subregionalnych (Kwidzyn, Słupsk, Chojnice-Człuchów) jako wyłącznych ośrodków wsparcia.

4.4.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Osobna interwencja związana z wydzieleniem kształcenia zawodowego od pozostałych działań związanych z edukacją jest efektem sztucznego podziału priorytetów inwestycyjnych pomiędzy EFS oraz EFRR. Decyzja o ukierunkowaniu PI 10.4 wyłącznie na kształcenie zawodowe wydaje się być jednak selektywnym i słusznym posunięciem ze strony autorów projektu RPO, jakkolwiek rodzi to pewne problemy w definiowaniu celów na poziomie działań programu.

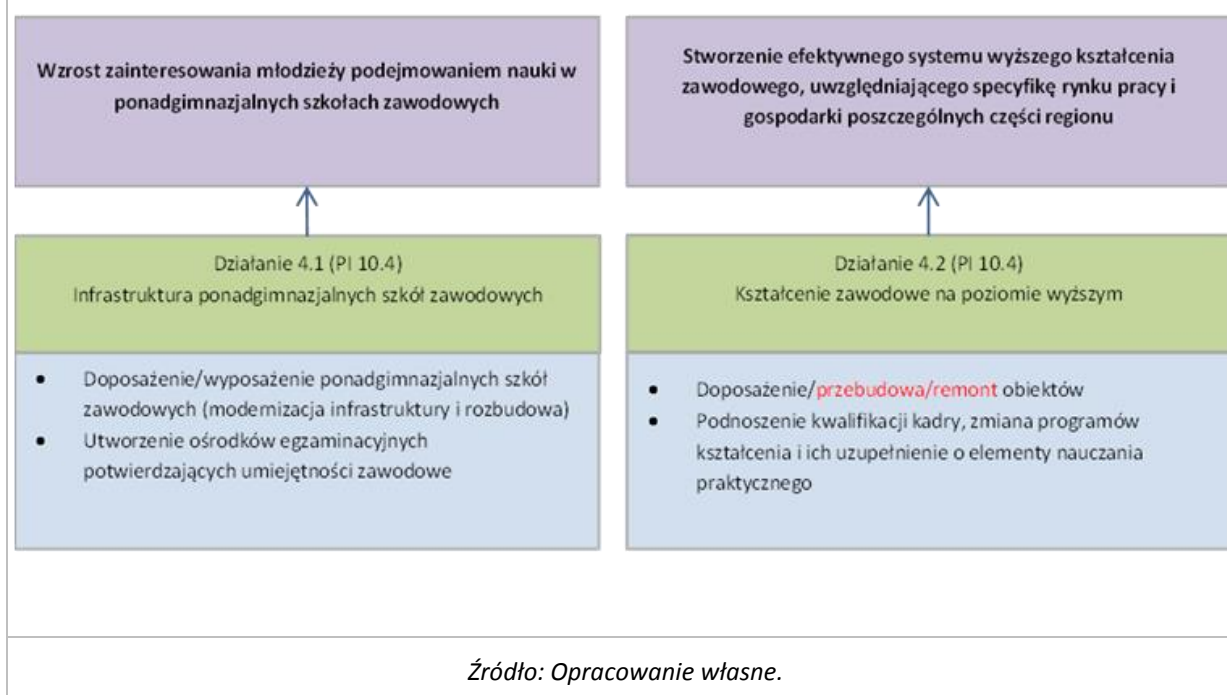
Logika interwencji zastosowana w Priorytecie 4. *Kształcenie zawodowe* realizuje działania zarówno RPS AP (Działanie 3.1.3 *Atrakcyjne szkolnictwo zawodowe*), jak i RPS PPK (Działanie 2.2.2. *Kształcenie zawodowe w subregionach*). Tymczasem pierwszy cel szczegółowy, odwołujący się do interwencji Działania 4.1 *Infrastruktura kształcenia zawodowego* wskazuje na zależność przyczynowo-skutkową, która uzależnia *wzrost zainteresowania podejmowaniem nauki w zawodowych szkołach ponadgimnazjalnych* wyłącznie od działań infrastrukturalnych. Takie założenie jest zbytnim uproszczeniem rzeczywistości, dlatego też zalecane jest umieszczenie celu szczegółowego w obecnym kształcie także w Działaniu 3.4 *Jakość szkolnictwa wyższego* – zwłaszcza, że

komplementarna interwencja Działań 3.4/4.1 będzie realizowana zarazem poprzez jedno przedsięwzięcie strategiczne.

Alokacja na priorytet inwestycyjny 10.4 (zawierający cały zakres interwencji Priorytetu 4.) jest najwyższa spośród wszystkich projektów regionalnych programów operacyjnych. Wynika to w dużej mierze z bardzo wysokiej wagi zagadnień związanych z edukacją oraz konkurencyjnym kształceniem wyższym w SRWP i stanowi odważny i selektywny wybór. Jest to również podejście zgodne z rekomendacją KE zawartą w *Position paper*, zgodnie z którą Polska powinna skoncentrować inwestycje na kształceniu zawodowym.

Efektom zaproponowanej koncentracji jest ograniczenie możliwości realizacji innych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze edukacji. Problem ten wydaje się szczególnie istotny w odniesieniu do przedszkoli, szczególnie na obszarach wiejskich. Jak wynika z prowadzonej ewaluacji interwencji w tym obszarze, brak odpowiednich lokali jest często barierą dla rozwoju tego typu usług (nie zawsze możliwe i zasadne jest adaptowanie istniejących budynków).³⁰ Ocena potrzeb w tym zakresie wymaga jednak uwzględnienia sytuacji na poziomie lokalnym, w tym szczególnie na obszarach, na których odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną jest niższy niż przeciętnie w województwie. Umożliwienie prowadzenia tego typu inwestycji zdecydowanie przyczyniłoby się do osiągnięcia jednego z celów strategicznych, czyli zwiększenie uczestnictwa w edukacji przedszkolnej. Umożliwienie inwestycji w tym obszarze mogłoby też zdecydowanie zwiększyć zainteresowanie samorządów lokalnych tego typu przedsięwzięciami. Jednak tak znacząca zmiana mogłaby istotnie wpłynąć na strukturę Programu. Wymagałoby to przededefiniowania celu Priorytetu 4 oraz uwzględnienia dodatkowego Działania.

³⁰ *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL.*, Ośrodek Ewaluacji na zlecenie MRR, Warszawa, 2012.

Schemat 8. Priorytet 4. Kształcenie zawodowe (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Działanie 4.1 Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych

Zaproponowana interwencja zakłada kształtowanie sieci ponadgimnazjalnych szkół zawodowych. Zbudowanie sieci naprawdę silnych i wysokiej jakości szkół zawodowych może przyczynić się do zdecydowanej poprawy jakości szkolnictwa zawodowego. Interwencja ta może również pobudzić mechanizm poprawy jakości w innych szkołach zawodowych, które zmuszone będą do konkurencji o uczniów ze wspartymi placówkami. Należy przy tym zwrócić uwagę, że jednym z czynników zwiększających atrakcyjność kształcenia zawodowego jest stosunkowo szeroka oferta kształcenia. Dlatego też ważne jest, aby wybór branż czy też specjalizacji, w których rozwijane będzie kształcenie zawodowe, nie został dokonany zbyt wąsko i umożliwił w przyszłości elastyczne dostosowywanie się do zmian na rynku pracy.³¹

Wątkiem, który nie pojawia się w opisie Działania 4.1, jest zwiększenie udziału modernizowanych placówek w kształceniu ustawicznym. Generalnie, wraz ze zmianami systemowymi w systemie kształcenia zawodowego, rośnie znaczenia budowania elastycznej oferty podnoszenia i uzupełniania kwalifikacji zawodowych zarówno przez młodzież, jak również osoby dorosłe. Wskazane jest jednoznaczne zaznaczenie w opisie Działania, że inwestycje w infrastrukturę przyczyniać się będą do wzrostu skali prowadzonego kształcenia ustawicznego.

W opisie Działania 4.1 przewiduje się doposażenie / wyposażenie szkół zawodowych. Zaznaczyć jednak należy, że nawet najlepiej wyposażone szkoły szybko będą zostawać w tyle za zmianami technologicznymi w przemyśle. Dlatego też w przypadku praktycznej nauki zawodu w pierwszej

³¹ CEDEFOP, *Modernising vocational education and training; Fourth report on vocational education and training research in Europe: synthesis report*, Cedefop Reference series; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009

kolejności powinny być rozpatrywane możliwości silniejszej współpracy z pracodawcami, a dopiero w drugiej kolejności inwestowanie w wyposażenie szkół.

Działanie 4.2 Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym

Zaproponowany w Działaniu 4.2 *Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych* cel zawiera interwencję wymienioną w ukierunkowaniu terytorialnym i jest spójny z jej uzasadnieniem, chociaż niezupełnie precyzyjnie oddając jej infrastrukturalny charakter, w którym elementy miękkie dopuszczone będą jedynie poprzez cross-financing. W tym aspekcie szczególnie należy zwrócić uwagę także na wsparcie szkoleń nauczycieli, które, choć nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w części diagnostycznej, wydaje się być interwencją ważną dla powodzenia całości Działania.³² Istotnym elementem wykraczającym poza zakres RPS PPK jest m.in. rozszerzenie stosunkowo wąskiego katalogu ukierunkowania tematycznego RPS o możliwości *przebudowy* oraz *remontu szkół zawodowych* – stąd zaleca się przyjęcie większej spójności interwencji z zapisami programu strategicznego.

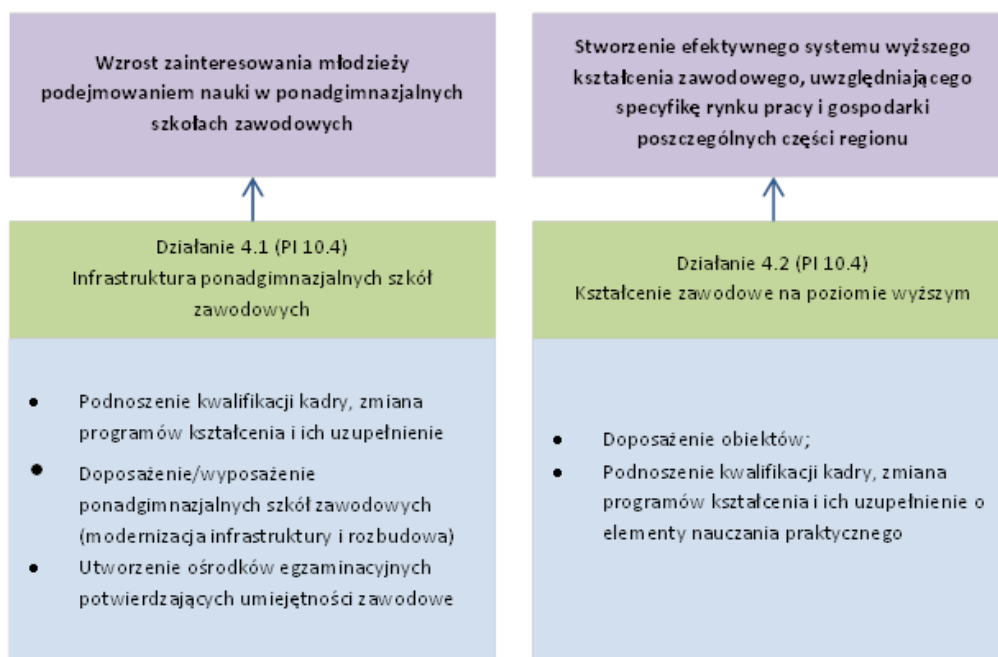
Z kolei wyznaczone preferencje rozszerzają katalog strategicznej identyfikacji przedsięwzięć RPS PPK m.in. o *silniejszą współpracę międzyuczelnianą* oraz *wykorzystanie istniejącej infrastruktury IOB* – dlatego też zaleca się bardziej precyzyjnie wyszczególnić, na czym miałyby polegać współpraca beneficjentów Działania 4.2 *Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym* z innymi uczelniami oraz jaki byłby zakres wykorzystania infrastruktury IOB.

Pewne wątpliwości odnośnie przyjętego katalogu preferencji pojawiają się także wobec branż o największym potencjale rozwoju/inteligentnych specjalizacji regionu. W zbyt dużym stopniu mogą one wykluczać szkoły zawodowe kształcące na potrzeby rynku pracy, do którego adresowane jest wsparcie (na co wskazuje także zapis celu tematycznego). Sporządzona delimitacja lokalnych rynków pracy dla Polski wskazuje, że jest ich ponad 200 i ponad 25% nie przekracza zasięgu 6 gmin.³³ Podobnie sytuacja występuje w województwie pomorskim. Istnieje obawa, że zbyt silne traktowanie preferencji wobec regionalnej inteligentnej specjalizacji (bez zdefiniowania jej niższego, subregionalnego poziomu) mogłoby uniemożliwić kształcenie zawodowe dopasowane do zasięgu rynku pracy danego ośrodka, dlatego proponuje się usunąć z preferencji dla inteligentnej specjalizacji dopisek „regionu” (czyniąc możliwość dla dopuszczenia specjalizacji specyficznych dla rynków pracy ośrodków, które zostaną ew. określone przy okazji badania potrzeb).

³² Pracownia Re-Source, *Badanie efektów projektów realizowanych w ramach Działania 9.4 PO KL w województwie pomorskim mających na celu dostosowanie kwalifikacji nauczycieli kształcenia zawodowego do zmieniającej się sytuacji w regionie i zmian w systemie edukacji*, Poznań, 2011.

³³ Gruchociak H., *Delimitacja lokalnych rynków pracy w Polsce*, Przegląd Statystyczny 2/2012, Wrocław, 2012.

Schemat 9. Priorytet 4. Kształcenie zawodowe (proponowany docelowy model logiczny)



Źródło: Opracowanie własne.

4.4.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Proponowany wskaźnik nie odnosi się bezpośrednio do celu szczegółowego 1, jest jednak spójny z zaproponowanym wskaźnikiem rezultatu dla Działania 3.4. Dlatego też proponuje się utrzymać ogólne podejście, lecz zmienić jego konstrukcję zgodnie z propozycją dla Działania 3.4, czyli mierząc nabycie kwalifikacji zawodowych, co jest zgodne ze zmianą podstawy programowej kształcenia zawodowego. Proponuje się mierzyć kwalifikacje nabywane według nowej formuły.

Dodatkowo proponuje się dodanie wskaźnika rezultatu strategicznego, który mierzyć będzie faktyczne zainteresowanie kształceniem zawodowym, czyli odsetek uczniów pierwszych klas szkół ponadgimnazjalnych, uczących się w szkołach zawodowych.

Z drugiej strony, w przypadku Działania 4.1 *Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych* należy jednocześnie myśleć o komplementarnej interwencji w ramach Działania 3.4 *Jakość kształcenia zawodowego*, stąd wskaźnik ten można uznać za odpowiedni pod warunkiem pogodzenia się ze sztucznym wydzieleniem obydwu działań i traktując je w kategorii efektów realizowanego przedsięwzięcia strategicznego.

Drugi wskaźnik rezultatu, przyjęty dla Działania 4.2 *Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym* dość dobrze koresponduje z interwencją (przy założeniu istotnego wkładu cross-finansingu w Działanie 4.2) i jest spójny z RPS PPK, dlatego też zaleca się jego utrzymanie w obecnej formule.

Tabela 15. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 4.1 <i>Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych</i>	<i>Wzrost zainteresowania młodzieży podejmowaniem nauki w ponadgimnazjalnych szkołach zawodowych</i>	<i>Odsetek uczniów wspartych szkół zawodowych, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe</i>
		<i>Odsetek uczniów pierwszych klas szkół ponadgimnazjalnych, uczących się w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych</i>
Działanie 4.2 <i>Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym</i>	<i>Stworzenie efektywnego systemu wyższego kształcenia zawodowego, uwzględniającego specyfikę rynku pracy i gospodarki poszczególnych części regionu</i>	<i>Odsetek studentów kształcenia zawodowego w subregionalnych ośrodkach akademickich (w ogóle studentów)</i>

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki typu output

W przypadku obydwu wskaźników sugeruje się położenie nacisku na *doposażenie* zamiast na *liczbę obiektów poddanych budowie/rozbudowie/modernizacji*. Jako ewentualne wariantowe rozwiązanie proponuje się doprecyzować obecnie stosowane wskaźniki, wykluczając element „wybudowania” nowych obiektów infrastruktury jako w średnim stopniu oddający sedno interwencji.

Tabela 16. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 4.1 <i>Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych</i>	<i>Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty</i>	Sugeruje się zmianę w większym stopniu oddającą interwencję związaną z doposażeniem obiektów systemu oświaty.
Działanie 4.2 <i>Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym</i>	<i>Liczba wybudowanych / przebudowanych / rozbudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych</i>	Sugeruje się zmianę w większym stopniu oddającą interwencję związaną z doposażeniem obiektów systemu oświaty.

Źródło: opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Do ram wykonania rekomendowany jest udoskonalony wskaźnik typu *output* z Działania 4.1 *Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych*, który konsumuje większość alokacji w Priorytecie 4.

Schemat 10. Tabela 17. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty</i>	Sugeruje się zmianę w większym stopniu oddającą interwencję związaną z doposażeniem obiektów systemu oświaty.

Źródło: Opracowanie własne

4.4.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

 Tabela 18. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Młodzież w Drodze	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 4.1 <i>Infrastruktura ponadgimnazjalnych szkół zawodowych</i>	Wzrost zainteresowania młodzieży podejmowaniem nauki w ponadgimnazjalnych szkołach zawodowych	W przypadku wykreowania atrakcyjnej oferty na poziomie ponadgimnazjalnej istnieje szansa, że interwencja przyczyni się do realizacji celu związanego ze zmniejszeniem liczby przedwcześnie kończących naukę szkolną. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku subregionalnych uczelni – jeżeli atrakcyjna oferta szkół zawodowych będzie w stanie przyciągnąć nowych studentów, także odsetek osób posiadających wyższe wykształcenie się zwiększy, co także ma szansę uczynić wkład w Strategię Europa 2020.	SRK II.4.2. <i>Poprawa jakości kapitału ludzkiego</i> Umowa Partnerstwa CS CT.10: <i>Lepsze kompetencje kadr gospodarki</i>
Działanie 4.2 <i>Kształcenie zawodowe na poziomie wyższym</i>	Stworzenie efektywnego systemu wyższego kształcenia zawodowego, uwzględniającego specyfikę rynku pracy i gospodarki poszczególnych części regionu		SRKL Cel szczegółowy 5. <i>Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli</i> PZPWP Zapis jest zgodny z kierunkami kształtowania przestrzennej infrastruktury społecznej. Jednocześnie preferuje także Chojnice, Kwidzyn oraz Słupsk jako wyłączone ośrodki szkolnictwa wyższego II stopnia poza TOM.

Źródło: Opracowanie własne

Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* ma charakter infrastrukturalny i będzie opierał się przede wszystkim na sfinansowaniu doposażenia szkół zawodowych. Jego wpływ na realizację zasad polityk horyzontalnych należy zatem ocenić jako neutralny, co też słusznie zostało wyartykułowane w programie.

4.5 Priorytet 5. Zatrudnienie

4.5.1 Ocena przesłanek interwencji

Uzasadnienie interwencji jest spójne z zapisami RPS *Aktywni Pomorzanie* i RPS *Zdrowie dla Pomorza*, choć zostało uogólnione. Jednak daje podstawy merytoryczne dla interwencji zaplanowanej w Priorytecie 5. Oczekiwane efekty korespondują z diagnozą i wyzwaniem: *Zwiększenie zatrudnienia we wszystkich kategoriach wiekowych, poprawa stanu zdrowia, podniesienie poziomu aktywności społecznej i wzrost kompetencji mieszkańców dla lepszego wykorzystania potencjału wynikającego z wydłużania się życia*. Uzasadnienia realizacji poszczególnych działań są trafne i stanowią adekwatne uszczegółowienie danych zawartych w części diagnostycznej, dając podstawę do koncentracji interwencji. Przyjęta koncepcja narracji uzasadnienia nie uwzględnia odwołań do wyników badań i ewaluacji, co może utrudniać ocenę uzasadnienia.

Działanie 5.1 Aktywizacja zawodowa

Uzasadnienie dla Działania 5.1 zostało przedstawione trafnie. Przedstawiono główne charakterystyki rynku pracy, wskazując na najważniejsze wyzwania.

Wskazane jest dodanie krótkiego odniesienia się do dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją projektów kierowanych do osób bezrobotnych. Pozwoliłoby to na ukazanie ciągłości w stosunku do dotychczasowych działań. Umożliwiłoby również lepsze uzasadnienie proponowanych rozwiązań w opisie Działania.

Działanie 5.2 Godzenie życia zawodowego i prywatnego

W uzasadnieniu dla Działania 5.2 trafnie zdiagnozowano potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 oraz wpływ dostępu do tego typu usług na sytuację zawodową rodziców, w tym szczególnie kobiet.

W opisie potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych skoncentrowano się na analizie problematyki świadczeń pomocy społecznej, jednak bez wskazania na rodzaje udzielanych świadczeń (finansowe czy rzeczowe). Same świadczenia nie muszą mieć związku z dostępem do usług opiekuńczych, choć mogą być przybliżoną miarą skali potrzeb w tym zakresie. Brakuje natomiast wyraźne odniesienia się do sytuacji w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych, co zaskakuje, biorąc pod uwagę dostępność dobrej jakości opracowania tego zagadnienia, przygotowanego na zlecenie ROPS w Gdańsku przez jednego z najlepszych specjalistów w tej dziedzinie.³⁴ W opracowaniu tym zawarto szczegółowe informacje na temat dostępności usług opiekuńczych w województwie pomorskim w porównaniu do innych regionów i w podziale na powiaty. Wynika z niego, że w zakresie dostępności miejsc w DPS, sytuacja w województwie pomorskim jest gorsza niż przeciętnie w kraju. Równocześnie widoczne jest duże zróżnicowanie terytorialne dostępności tych usług. W gorszej sytuacji są powiaty południowo – zachodnie województwa oraz powiat sztumski. W uzasadnieniu Działania 5.2 nie zauważa się również usług opiekuńczych, świadczonych przez placówki zdrowia (które zapewniają ok. 20% usług opiekuńczych).³⁵ W efekcie spojrzenie na problem jest niepełne i odwzorowuje tradycyjne

³⁴ B. Szatur-Jaworska, *Badanie systemu polityki społecznej wobec osób starszych zamieszkałych na terenie województwa pomorskiego*, PSDB na zlecenie ROPS UM WP,

³⁵ Boulho, H. et. Al, *Improving the Health-Care System in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 957, OECD Publishing, 2012

podziału na placówki podległe pomocy społecznej i należące do sektora zdrowia. W tym jednak przypadku wskazane jest spojrzenie całościowe, uwzględniające spojrzenie o charakterze systemowym.

W uzasadnieniu Działania 5.2 brakuje również uwzględnienia środowiskowych form pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym.

W uzasadnieniu brakuje uzasadnienia dla interwencji związanej z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych osób powracających na rynek pracy oraz upowszechnianiem elastycznych form zatrudnienia. Dostępne są opracowania, które wskazują na konieczność prowadzenia takich działań. Stanowią one często dorobek projektów poświęconych powrotom kobiet na rynek pracy oraz upowszechnianiu elastycznych form zatrudnienia. Ewaluatorzy rekomendują odniesienie się do następujących publikacji:

- *Sytuacja kobiet powracających na rynek pracy po przerwie spowodowanej macierzyństwem i opieką nad dzieckiem*³⁶: W raporcie autorki szczegółowo diagnozują sytuację związaną z powrotem na rynek pracy po przerwie wynikającej z wychowania dziecka. Zgodnie z wynikami największe szanse na powrót na rynek pracy mają matki z wyższym wykształceniem. Jednak z drugiej strony jest to też grupa, która najintensywniej podnosi swoje kwalifikacje i jest świadoma konieczności doskonalenia zawodowego.
- *Mama w pracy – społeczne uwarunkowania powrotu kobiet na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka*³⁷: Autorki przedstawiają szereg rekomendacji związanych z ułatwieniem powrotów na rynek pracy, w tym z angażowaniem w *long life learning* i podnoszeniem kwalifikacji. Jako pierwszą rekomendację autorki wskazują konieczność przygotowania zróżnicowanej oferty szkoleń, kursów specjalistycznych i warsztatów, dostosowanych do poziomu wykształcenia kobiet oraz do lokalnie zdiagnozowanych potrzeb.
- *Poradnik dotyczący realizacji wsparcia dla osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*: Autorzy wskazują na działania projektowe, ułatwiające powrót na rynek pracy kobiet po urodzeniu dziecka. Wśród rekomendowanych działań wymieniane są szkolenia, w tym prowadzące do zmiany zawodu lub odnowienia uprawnień. Autorzy podkreślają konieczność zapewnienia opieki na dzieckiem w czasie realizacji projektów, a także konieczność włączenia ojców w realizowane inicjatywy w celu zwiększenia ich zaangażowania w dzielenie codziennych obowiązków.

Dodatkowo w uzasadnieniu warto przytoczyć statystyki rynku pracy dotyczące osób bezrobotnych po urodzeniu dziecka. Blisko 14 tys. kobiet w województwie pomorskim jest zarejestrowanych jako bezrobotne i nie podjęło zatrudnienia po urodzeniu dziecka. Statystyki ogólnopolskie wskazują, że 58% kobiet bezrobotnych po urodzeniu dziecka pozostaje bez pracy dłużej, niż rok. Przeważnie są to osoby z niskim wykształceniem (59% z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym) i z niewielkim doświadczeniem (59% z nich ma staż pracy krótszy niż rok lub nie pracowało w

³⁶ I. E. Kotowska, E. Słotwińska-Roslanowska, M. Styrac, A. Zadrozna, *Sytuacja kobiet powracających na rynek pracy po przerwie spowodowanej macierzyństwem i opieką nad dzieckiem*. Warszawa, 2007.

³⁷ Czarnecka, J. K. Dzwonkowska-Godula, P. Woszczyk, *Mama w pracy – społeczne uwarunkowania powrotu kobiet na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka*. Łódź, 2009.

ogóle).³⁸ Warto też dodać, że obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu są również poważną przyczyną bierności zawodowej. Tę przyczynę w drugim kwartale 2013 r. wskazywało 60% biernych zawodowo w wieku 25-34 lata, przy czym wskaźnik ten wynosił 73% dla kobiet i 15% dla mężczyzn. Dla porównania warto dodać, że tę przyczynę bierności zawodowej podawało zaledwie 7% osób w wieku 55-64 lata.³⁹

Warto zaznaczyć, że elastyczne formy zatrudnienia nie są doskonałym rozwiązaniem problemów rodzin. Ich stosowanie wiąże się często z pracą na podstawie umów czasowych czy cywilno – prawnych, w nietypowych godzinach (wieczorami, w weekendu), ograniczeniem możliwości rozwoju i awansu zawodowego. Dlatego też w wielu przypadkach tego typu zatrudnienie nie jest podejmowane dobrowolnie, ale jest wybierane jako konieczność. Tym samym jest to związane z ryzykiem tzw. segmentacji na rynku pracy. W raporcie *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje* sformułowano szereg rekomendacji dotyczących dalszego wdrażania flexicurity w Polsce, wskazując między innymi na konieczność promowania elastycznych form zatrudnienia oraz podniesienie wiedzy i świadomości wśród przedsiębiorców i pracowników o korzyściach, kosztach, wadach i zaletach poszczególnych elastycznych form pracy. Jednak autorzy publikacji podkreślają, że inicjatywy związane z upowszechnianiem i wdrażaniem elastycznych form zatrudnienia powinny być elementem szerszego pakietu zmian, realizujących ideę *flexicurity* – łączącego elastyczność zatrudnienia z jego bezpieczeństwem.

Dodatkowo badania pokazują niskie zainteresowanie pracodawców uczestnictwem w inicjatywach z tego zakresu. Autorzy raportu *Badanie wskaźnika liczba pracodawców uczestniczących w szkoleniach w ramach Działania 1.6 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*⁴⁰ wskazali na trudności w efektywnym i skutecznym promowaniu elastycznych form zatrudnienia. Pracodawcy nie są zainteresowani ich wprowadzaniem, nie widząc korzyści dla siebie. Największym zainteresowaniem cieszą się szkolenia praktyczne, dostarczające wymiernych korzyści dla pracodawców, szczególnie poprawę wydajności pracowników czy ułatwiające wykorzystanie potencjału danej firmy/organizacji. W świetle tych ustaleń rekomenduje się rozważenie przeniesienia działań związanych z promocją elastycznych form zatrudnienia do *Działania 5.4 Adaptacyjność* jako element wdrożenia kompleksowej i zindywidualizowanej oferty wsparcia pracodawców.

Działanie 5.3 Zdrowie na rynku pracy

Należy podkreślić, że Działanie 5.3 odpowiada Priorytetowi Inwestycyjnemu *Aktywne Starzenie*. Dlatego też słabością uzasadnienia działania jest brak wykazania związków między planowaną interwencją, a wydłużeniem okresu aktywności zawodowej osób starszych. Odpowiednich danych dostarczają opracowania Państwowego Zakładu Higieny. W raporcie pt. *Sytuacja zdrowotna ludności polski i jej uwarunkowania* W raporcie poddano analizie powody czasowej i trwałej niezdolności do pracy, także w ujęciu wojewódzkim⁴¹. Uzasadnienia dla tego typu interwencji dostarczają również

³⁸ Stan na koniec listopada 2013. Źródło: Statystyki strukturalne listopad 2013. Portal Publicznych Służb Zatrudnienia: psz.praca.gov.pl. Dostęp 2.01.

³⁹ *Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013 r.

⁴⁰ *Badanie wskaźnika liczba pracodawców uczestniczących w szkoleniach w ramach Działania 1.6 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, MPiPS, Warszawa 2009

⁴¹ Wojtyniak, B. i inni. (red.) *Sytuacja zdrowotna ludności polski i jej uwarunkowania*. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego -Państwowy Zakład Higieny Warszawa 2012.

dane pochodzące z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, zgodnie z którymi choroba i niepełnosprawność była w II kwartale 2013 r. wskazywana jak przyczyna bierności zawodowej przez 40% osób w wieku 45-54 lata i 25% osób w wieku 55-64 lata. W przyszłości, w efekcie ograniczenia uprawnień do wcześniejszych emerytur, wskaźniki te mogą narastać, a wobec starzenia się populacji, zjawisko może ulegać natężeniu.

W uzasadnieniu nie uwzględniono oceny skuteczności dotychczas realizowanych programów profilaktycznych. Niestety, dostępne dane (zarówno krajowe, jak i dla poszczególnych regionów – w tym województwa pomorskiego) są szczątkowe. Brakuje kompleksowych informacji o skuteczności i efektywności programów zdrowotnych. Pewnym źródłem informacji może być przywoływany raport PZH, w którym wstępnej analizie poddano programy zdrowotne, oceniając ich efekty przeważnie jako niewystarczające i wskazując na konieczność tworzenia kolejnych programów w oparciu o aktualne dane i zalecenia międzynarodowe (np. WHO-IARC i Komisji Europejskiej).⁴²

Działanie 5.4 Adaptacyjność

W uzasadnieniu interwencji brakuje odwołania do dotychczasowych efektów działań finansowanych z EFS, w tym szczególnie braku zmian wskaźnika uczestnictwa w kształceniu ustawicznym. Obserwacja ta powinna stanowić punkt wyjścia do propozycji modyfikacji podejścia w nowym okresie programowania.

W uzasadnieniu brakuje odniesień do kwestii projektów „typu *outplacement*”, pomimo że w województwie pomorskim została sporządzona na ten temat dobrej jakości ewaluacja, która dostarcza wartościowych wniosków dotyczących ukierunkowania interwencji w nowym okresie programowania.

Nie ma również uzasadnienia dla działań z zakresu zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Wskazane byłoby choć szacunkowo pokazanie, jaka była skala potrzeb na tego typu wsparcie w ostatnich latach.

Działanie 5.4 Nowe mikroprzedsiębiorstwa

Należy zauważyć, że proponowana interwencja nie zwiększy istotnie liczby nowych firm w województwie pomorskim. Dlatego też wskazane jest silniejsze podkreślenie w uzasadnieniu wpływu interwencji na sytuację osób pozostających bez pracy. W stosunku do tych osób interwencja może ograniczyć błąd rynku, czyli utrudniony dostęp do kapitału finansowego i wiedzy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dotyczy to szczególnie osób w trudnej sytuacji na rynku pracy.

Trudno się również zgodzić ze stwierdzeniem, że w województwie pomorskim brak jest systemu wsparcia powstających firm. Istniejąca infrastruktura, finansowana w dużej części ze środków europejskich, dostarcza szeroki wachlarz usług. Nie odniesiono się jednak do jakości i adekwatności tych usług.

⁴² Tamże, s. 15, 170-171.

4.5.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom priorytetu

Proponowana logika interwencji jest prawidłowa. Przewiduje się oddziaływanie na kluczowe obszary, wpływające na sytuację na rynku pracy, czyli koncentrację na ograniczeniu barier dla zwiększania podaży pracy, związanych z brakiem kompetencji, kwalifikacji lub postawami, dostępem do informacji o sytuacji na rynku pracy, koniecznością opieki nad osobami zależnymi, stanem zdrowia. Uwzględniono kwestię adaptacji do zmian oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Działania tego typu zapewne nie przyniosą spektakularnych sukcesów na rynku pracy, ale zaplanowane i wdrażane w sposób mądry mogą przynieść odczuwalną poprawę.

Cele szczegółowe zostały sformułowane zbyt ogólnie, w niektórych przypadkach są szersze niż priorytety inwestycyjne. Interwencja w ramach EFS powinna być ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych, widocznych i mierzalnych efektów i stanowić uszczegółowienie i konkretyzację PI. W tym kontekście wątpliwości budzi nacisk na poprawę aktywności zawodowej mieszkańców. W przypadku CT 8 zasadne jest skoncentrowanie się na zwiększaniu zatrudnienia, a nie tylko aktywności zawodowej. Niski poziom zatrudnienia wskazano jako główny problem uzasadniający interwencję. Wskaźniki rezultatu też dotyczą najczęściej zatrudnienia. W związku z tym, w celu zachowania spójności z ogólną logiką interwencji rekomenduje się położenie większego nacisku na zatrudnienie. Dotyczy to szczególnie celów pierwszego i drugiego.

Cel szczegółowy trzeci proponuje się przeformułować, tak aby w większym stopniu odpowiadał on zakresowi interwencji.

Cel czwarty jest złożony. Mówi się w nim zarówno o konkurencyjności pracowników i firm, jak i zwiększaniu ich zdolności dostosowawczych. W efekcie trudno ocenić, co ma być efektem prowadzonych działań. W związku z tym rekomenduje się uproszczenie celu i ograniczenie go do kwestii konkurencyjności (poprawa zdolności dostosowawczych jest jednym z warunków konkurencyjności).

Proponowane brzmienie celów:

1. Wzrost szans na zatrudnienie osób bezrobotnych,
2. Wzrost zatrudnienia osób opiekujących się osobami zależnymi,
3. Ograniczenie ryzyka dezaktywizacji zawodowej ze względu na choroby lub niepełnosprawność,
4. Poprawa konkurencyjności pomorskich pracowników i firm,
5. Wzrost liczby zakładanych mikroprzedsiębiorstw.

Zaproponowany podział alokacji na Priorytet zakłada koncentrację na aktywizacji zawodowej, adaptacyjności oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Wyraźnie mniej środków przeznaczono na godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz wydłużanie aktywności zawodowej. Z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń takie podejście jest uzasadnione. Dwa ostatnie obszary są nowe dla EFS i brakuje wiarygodnych i rzetelnych badań dotyczących wpływu interwencji na poziom zatrudnienia. Dotyczy to szczególnie programów profilaktycznych i zdrowotnych – dotychczas w Polsce nie było prowadzonych rzetelnych badań i analiz na ten temat.

Ocena podziału alokacji na Działania 5.1, 5.4 i 5.5 bazować może na ocenie efektywności kosztowej prowadzonych działań. Z punktu widzenia utrzymania zatrudnienia najtańsze są działania kierowane do osób pracujących. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę tej grupy, trudno jest porównywać te wielkości z działaniami na rzecz osób bezrobotnych.

W przypadku osób bezrobotnych najwyższą skutecznością charakteryzują się dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jest to jednak stosunkowo drogi instrument, a w dłuższym okresie czasu, ze względu na malejącą skuteczność, jego efektywność kosztowa spada (rośnie średni koszt utworzenia jednego miejsca pracy). Dostępne dane należy traktować ostrożnie – nie uwzględniają one bowiem efektów ubocznych (*jałowego biegu i efektu mnożnikowego*), które mogłyby wpływać na efektywność kosztową.

W praktyce należy wykorzystywać oba instrumenty. W wielu przypadkach dobrze prowadzone działania aktywizujące, przy danej alokacji, pozwalają na wprowadzenie na rynek pracy większej liczby osób niż dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dotacje, jako stosunkowo kosztowny instrument, powinien być wykorzystywany przede wszystkim w celu aktywizacji osób w szczególnie trudnych warunkach na rynku pracy.

Tabela 19. Efektywność kosztowa wybranych form wsparcia w Priorytecie VI PO KL

działanie RPO WP	Wydatki związane z formą wsparcia na jednego odbiorcę	Wydatki związane z formą wsparcia na jednego odbiorcę pracującego po 6 msc.	Wydatki związane z formą wsparcia na jednego odbiorcę pracującego po 30 msc.	Wydatki związane z formą wsparcia na jednego odbiorcę deklarującego, że znalazł pracę w ciągu 6 msc. dzięki projektowi
Staże/ praktyki/ przygotowanie zawodowe	7 682	17 015	22 814	22 814
Środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej	24 180	24 966	35 533	29 084
Szkolenia/ warsztaty/ kursy	4 497	8 250	8 143	11 223

Źródło: Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, MRR, Warszawa 2012

Przy ocenie alokacji na Priorytet 5 uwzględnić należy planowane finansowanie z Funduszu Pracy (FP). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez WUP w Gdańsku, w latach 2008 – 2014 planowane jest łączne przekazanie 446 mln PLN ze środków FP na finansowanie Poddziałania 6.1.3 PO KL. Przy czym wysokość tych środków ulegała znaczącym zmianom w poszczególnych latach: od 32 mln PLN w 2011

r. do 116 mln w 2014 r. Zmiany te wynikają z polityki prowadzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, a SWP miał do tej pory ograniczony wpływ na tę politykę. Dlatego też trudno przewidzieć, jaka będzie wysokość środków FP, przeznaczonych na finansowanie Działania 5.1 w latach 2015-2021. Na potrzeby analizy można założyć, że alokacja ta będzie co najmniej w takiej samej wysokości jak w latach 2008-2014

W RPO przewiduje się alokację na Działanie 5.1 w wysokości 81 mln euro, co przy założeniu 15% wkładu własnego oraz kursie euro 4,16⁴³, daje alokację ok. 397 mln PLN, co stanowi 89% środków wydatkowanych z FP na finansowanie Poddziałania 6.1.3 w latach 2008-2014.

Przy przyjętym założeniu, że w latach 2015-2012 z FP przeznaczonych zostanie tyle samo środków na finansowanie RPO, jak w latach 2008-2014 (choć jest to założenie upraszczające), projekty systemowe PUP wykorzystają całą alokację przeznaczoną na Działanie 5.1, co ograniczy możliwość realizacji projektów innego typu w ramach Działania 5.1 i przez inne podmioty, np. organizacje pozarządowe, a dla pełnego wykorzystania dostępnych środków FP konieczne będzie wykorzystanie środków alokowanych na inne Działania w ramach Priorytetu 5. Dla porównania warto zaznaczyć, że w PO KL finansowanie Działania PO KL obejmowało 28 mln euro na Poddziałanie 6.1.1 (projekty konkursowe) oraz 76 mln euro na Poddziałanie 6.1.3 (projekty systemowe urzędów pracy).

W związku z powyższym uzasadnione jest istotne zwiększenie alokacji na Działanie 5.1. Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia alokacji umożliwiającej wykorzystanie środków Funduszu Pracy oraz możliwość realizacji innych przedsięwzięć, alokacja powinna zostać zwiększona o 30-40%.

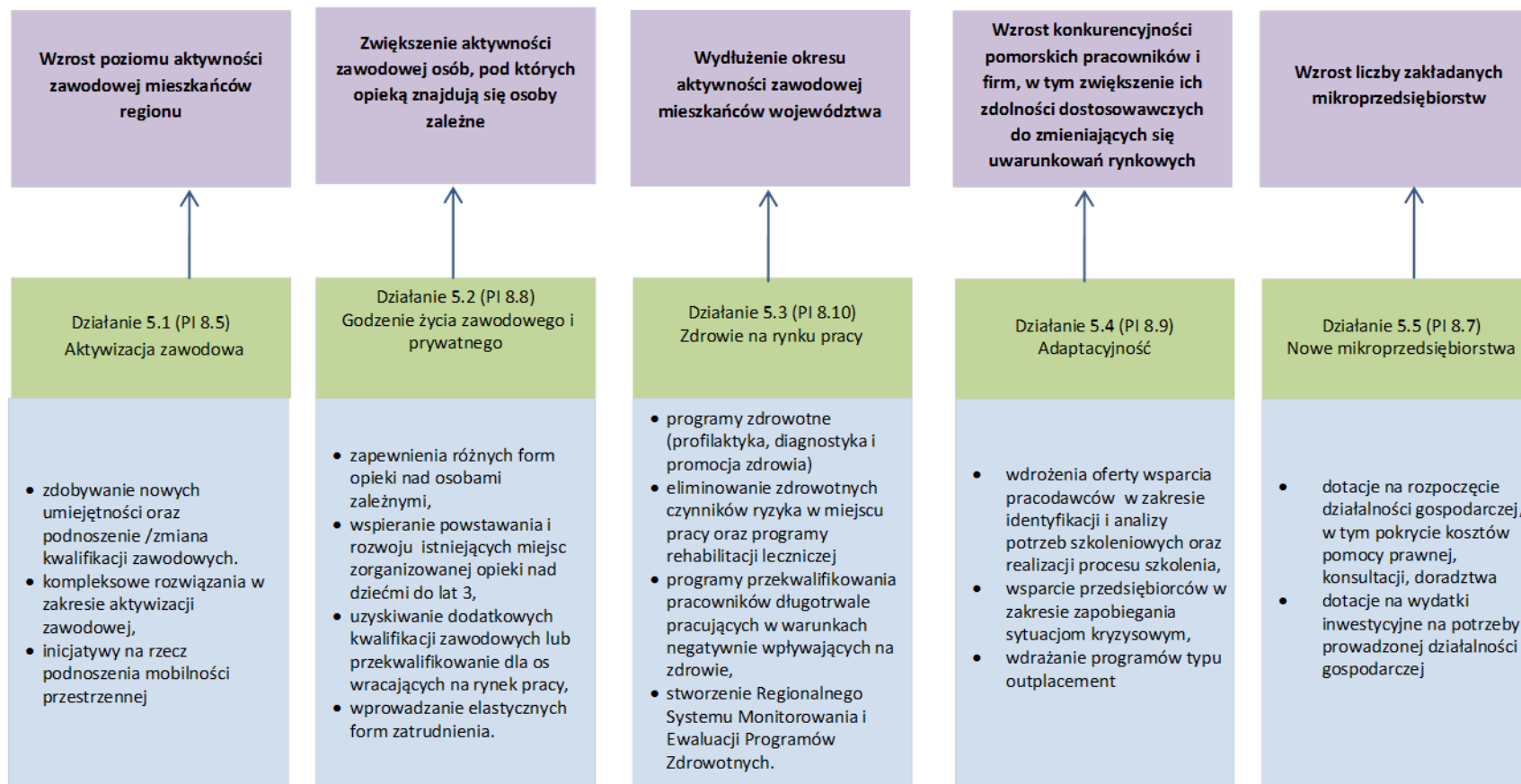
Możliwe sposoby zwiększenia alokacji:

- Przeniesienie środków z innych działań w ramach Priorytetu 5. Można rozważyć pewne zmniejszenie alokacji na Działanie 5.4 i 5.5;
- Przeniesienie środków z Priorytetu 3 *Edukacja*;
- Przeniesienie środków z Priorytetu 12 *Pomoc Techniczna*.

Wskazane jest wykorzystanie każdego z powyższych rozwiązań.

Pełna ocena alokacji możliwa będzie po uzupełnieniu szacowanych wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu. Proponowany podział alokacji wskazuje na koncentrację na działaniach dotychczas realizowanych, ale również takich, które mogą mieć istotny wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy, czyli 5.1 *Rynek pracy*, 5.4 *Adaptacyjność* i 5.5 *Nowe mikroprzedsiębiorstwa*.

⁴³ Kurs NBP z dnia 13.01.2014 r.

Schemat 11. Priorytet 5. *Zatrudnienie* (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Źródło: opracowanie własne.

Działanie 5.1 Aktywizacja zawodowa

Proponowaną w ramach *Działania 5.1* logikę interwencji należy ocenić pozytywnie. Zwiększenie skali i poprawa skuteczności aktywnej polityki rynku pracy może prowadzić (pod warunkiem zastosowania odpowiednio dobranych i wysokiej jakości form wsparcia) do pewnej poprawy sytuacji na rynku pracy (lepszego dopasowania popytu i podaży). Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia dostosowania sytuacji na rynku pracy do zachodzących zmian.

Dostrzega się jednak pewną zmianę w stosunku do RPS *Aktywni Pomorzanie*. W RPS wyodrębniono dwa działania: *Mobilność zawodowa* (kierowane głównie do osób bezrobotnych) oraz *Aktywizacja społeczna i zawodowa* (kierowane do osób biernych zawodowo i wykluczonych społecznie). W RPO proponuje się połączyć w *Działaniu 5.1* wsparcie dla osób bezrobotnych i biernych zawodowo. A w *Działaniu 6.1* przewiduje się wsparcie dla osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem. Ponieważ kategorie biernych zawodowo i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym częściowo się pokrywają, istnieje ryzyko dublowania się interwencji. Należy również zauważyć, że podmioty zajmujące się aktywną polityką rynku pracy nie zawsze mają kompetencje do pracy z osobami wykluczonymi społecznie i biernymi zawodowo. Zasadniczo w swojej działalności koncentrują się na pomocy osobom aktywnym na rynku pracy, czyli poszukującym pracy i gotowym do jej podjęcia. Osoby bierne zawodowo i wykluczone społecznie doświadczają zazwyczaj większych i bardziej złożonych deficytów i w związku z tym potrzebują często pracy bardziej indywidualnej, o charakterze pracy socjalnej czy nawet terapii. Uznaje się, że osoby te powinny dostać najpierw wsparcie odpowiadające ich problemom, a dopiero w dalszej kolejności działania z zakresu aktywizacji zawodowej. Oczywiście istnieje wiele przypadków pośrednich, w których np. warto łączyć oba typy interwencji. Jednak w takich sytuacjach wskazana jest współpraca różnych instytucji, łączących swoje kompetencje i zasoby w celu rozwiązania problemów danej osoby.

Wydaje się, że część wątpliwości bierze się z pewnego zamieszania terminologicznego, dlatego też wskazane jest zwrócenie uwagi na wykorzystanie w Programie przyjętych pojęć i ich definicji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce funkcjonują różne definicje tych samych określeń.

Osoba bezrobotna – osoba zarejestrowana jako bezrobotna w urzędzie pracy, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia, nieucząca się, bez prawa do renty lub emerytury, zasiłku stałego lub innych świadczeń określonych w ustawie Art. 2. ust. 1. (podstawa prawna: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*)

Osoba poszukująca pracy - osoba zarejestrowana w urzędzie pracy, poszukująca zatrudnienia, która nie spełnia kryteriów osoby bezrobotnej (np. pobiera zasiłek stały z pomocy społecznej lub rentę) (podstawa prawna: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*)

Osoba aktywna zawodowo - Osoba w wieku 15 lat i więcej należąca do pracujących (zgodnie z pojęciem -"Pracujący według BAEL i NSP 2002") lub bezrobotnych (zgodnie z pojęciem - "Bezrobotni według BAEL i NSP 2002"). Pracujący i bezrobotni tworzą razem zbiorowość aktywnych zawodowo. (def. BAEL GUS)

Uwaga: Definicja osób bezrobotnych wg BAEL jest inna od definicji ustawowej. Osoby aktywne zawodowo w przełożeniu na definicję ustawową łączą grupę bezrobotnych, pracujących i poszukujących pracy.

Osoba bierna zawodowo – Osoba w wieku 15 lat i więcej, która nie pracowała, nie miała pracy i jej nie poszukiwała lub poszukiwała, ale nie była gotowa do jej podjęcia. Definicja ta odnosi się np. do osób uczących się lub takich, których stan zdrowia nie pozwala na podjęcie pracy oraz osób zniechęconych - przekonanych, że jej nie znajdą.⁴⁴ (def. BAEL GUS)

Czyli osoby bezrobotne i poszukujące pracy uznaje się za aktywne zawodowo. Natomiast osoby bierne nie poszukują pracy i nie są gotowe do jej podjęcia.

Dlatego też należy rozważyć skoncentrowanie wsparcia w *Działaniu 5.1 Aktywizacja zawodowa* na osobach bezrobotnych i poszukujących pracy. Wsparcie do osób biernych i wykluczonych społecznie powinno być świadczone w *Działaniu 6.1 Włączenie na rynku pracy*.

W programie zapisano, że interwencja w *Działaniu 5.1* jest powiązana z *Działaniem 6.1 Włączenie na rynku pracy*. Brakuje jednak choćby kierunkowego określenia, na czym to powiązanie będzie polegało i w jaki sposób zostanie zapewnione. Szczególnie istotne jest zapewnienie powiązania finansowego i możliwości przepływu klientów pomiędzy projektami / instytucjami. Pozwala to na ograniczenie fragmentaryczności wsparcia i podniesienie jego efektywności i skuteczności. Zalecane jest też wpisanie jak na poziomie logiki interwencji będą się łączyć oba działania. Propozycje rozwiązań w tym zakresie przedstawiono w opisie *Działania 6.1*.

Wątpliwości dwojakiego rodzaju budzi propozycja partnerstw w zakresie poradnictwa. W literaturze przedmiotu brakuje dowodów potwierdzających tezę, że usługi świadczone przez podmioty prywatne są bardziej efektywne niż te świadczone przez podmioty publiczne. Natomiast pozytywny wpływ może mieć wprowadzenie konkurencji. Urynkowienie usług może jednak doprowadzić do pojawienia się efektów negatywnych: koncentracji na najłatwiejszych przypadkach, wzrostu kosztów świadczonych usług itd. W tym przypadku lepszym rozwiązaniem może być uspołecznienie tych usług, a także silne skoncentrowanie na grupach najbardziej defaworyzowanych, przy jednoczesnym określeniu wymagań jakościowych wobec usług.

Druga wątpliwość dotyczy ograniczenia interwencji do usług poradnictwa zawodowego. Brak powiązania poradnictwa zawodowego z formami aktywizującymi, tj. stażami, szkoleniami praktycznymi, pośrednictwem pracy, może przynieść ograniczoną skuteczność. Wsparcie powinno być jednocześnie kompleksowe (na poziomie projektu) i zindywidualizowane (dla każdego uczestnika). Nie jest więc uzasadnione realizowanie inicjatyw nastawionych wyłącznie na poradnictwo zawodowe w ramach działania kierowanego do osób bezrobotnych.

⁴⁴ Por: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2013.674) oraz pojęcia stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej: http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-319.htm, http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3871.htm

Tym bardziej, że podobne wsparcie dla osób uczących się przewidziano w *Działaniu 3.2*. Dlatego też proponuje się, aby poradnictwo zawodowe traktować jako element uzupełniający dla wsparcia przewidzianego w *Działaniu 5.1*, jednak nie dedykować mu oddzielnych projektów, ale uznać je za element kompleksowego wsparcia.

Należy również podkreślić, że zmiany dotyczące zasad zlecenia usług przewiduje się w nowelizowanej *Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Przy projektowaniu rozwiązań w ramach RPO należy uwzględnić proponowane zmiany.

Należy również zwrócić uwagę, że płacenie za rezultaty wiąże się z odejściem od weryfikacji kosztów usługodawcy. Takie rozwiązanie jest możliwe w ramach EFS w formie tzw. planu wspólnych działań.⁴⁵ Decyzja dotycząca zastosowania tego typu rozwiązania powinna być zapisana wprost w programie operacyjnym. Należy doprecyzować, że mechanizm płacenia za rezultaty dotyczyć będzie skutecznej aktywizacji zawodowej (nie konkretnej usługi, ale efektu).

Z opisu *Działania 5.1* nie wynika, jakiego typu przedsięwzięcia będą preferowane. Przy określonej alokacji możliwe jest dążenie do objęcia wsparciem jak największej liczby osób bezrobotnych, kosztem skuteczności działań. Kwestia ta będzie miała duże znaczenie przy szacowaniu wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu. Rekomendowane jest silniejsze skoncentrowanie wsparcia na mniejszej grupie osób bezrobotnych, najbardziej potrzebujących, i dążenie, poprzez kompleksowość form wsparcia, do maksymalizacji skuteczności interwencji. Badania efektywności kosztowej wsparcia udzielonego ze środków EFS w PO KL pokazują, że osiągnięcie efektów zatrudnieniowych wymaga większych nakładów w przypadku trudniejszych grup docelowych. Na jednego uczestnika PO KL, który podjął pracę w ciągu pół roku po zakończeniu wsparcia, przypadają wydatki rządu 13 tys. zł w Priorytecie VI (wsparcie dla osób niepracujących) i 25 tys. zł w Priorytecie VII (wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych). Jednak ponoszenie wyższych kosztów jest opłacalne. Zatrudnienie osoby po udziale w projekcie średnio zwracają w 150 proc. koszty jej aktywizacji dzięki zwiększonym wpływom z podatku dochodowego, składkom na ubezpieczenia oraz oszczędnościom w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych.⁴⁶ Kwestia ta powinna być wzięta pod uwagę przy szacowaniu wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu.

W opisie Działania brakuje jednoznacznego przesądzenia, czy będą realizowane projekty systemowe urzędów pracy. Mowa jest tylko o *innym trybie, zidentyfikowanym w toku realizacji Programu*. Ponieważ jest to kwestia istotna, wskazane jest jednoznaczne przesądzenie, że tego typu projekty nadal będą realizowane w województwie pomorskim, wraz z uzasadnieniem.

Działanie 5.2 Godzenie życia zawodowego i prywatnego

W *Działaniu 5.2* nacisk został położony na dostęp do usług opiekuńczych. Jest to słuszne podejście, znajdujące potwierdzenie w licznych badaniach i analizach. Jak zaznaczono w ocenie uzasadnienie, obowiązki rodzinne są jedną z głównych przyczyn bierności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata, co pokazuje znaczenie dostępności usług opiekuńczych. Problem ten jest mniej istotny w przypadku osób starszych (55-64), jednak wraz ze starzeniem się populacji może się nasilać.

⁴⁵ Komisja Europejska, *Uproszczenie Polityki spójności na lata 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_pl.pdf

⁴⁶ Raport *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL*, s. 37

Z punktu widzenia godzenia życia rodzinnego i zawodowego istotne znaczenie ma nie tylko fizyczna dostępność usług (miejsca), ale przede wszystkim ich cena. Wg badania GUS, spośród osób niepracujących i pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, które chciałyby podjąć pracę lub pracować w większym wymiarze czasu pracy, 25% jako powód podaje brak dostępu do usług opiekuńczych, a 48% zbyt wysokie koszty usług. Sytuacja ta dotyczy szczególnie miast, gdzie ograniczenie pracy z powodu dostępu do usług deklaruje niemal 12%, a aż 56% wskazuje na zbyt wysokie koszty usług.⁴⁷ Opis logiki interwencji koncentruje się na kwestii dostępności do usług, pomijając problem ceny tych usług. Dlatego rekomenduje się uwzględnienie w programie również poszukiwanie sposobów takiego dostarczania usług opiekuńczych, które sprzyjać będą ich niskim kosztom w przyszłości, np. poprzez ich uspołecznienie i zaangażowanie w ich dostarczanie przedsiębiorstw społecznych.

W *Działaniu 5.2* przewiduje się usługi opiekuńcze dla dzieci do lat 3 oraz osób zależnych (starszych i niepełnosprawnych). W uzasadnieniu słusznie wykazano potrzebę w każdym z tych obszarów. Równocześnie wysokość zaproponowanej alokacji znacząco ogranicza możliwości inwestycyjne i wymusza koncentrację wsparcia. Z informacji o średnich wydatkach na żłobki w roku 2012 wynika, że roczny koszt opieki żłobkowej dla jednego dziecka wynosił w 2012 r. ok. 12 tys. zł.⁴⁸ Przy wykorzystaniu na ten cel całej alokacji na *Działanie 5.2*, możliwe jest sfinansowanie rocznie ok. 800 miejsc w żłobkach. Obliczenia te nie uwzględniają kosztów zarządzania projektami (które skonsumują ok. 20% dostępnej alokacji) oraz wydatków na adaptacje i wyposażenie lokali (jak wynika ze sprawozdań realizacji rządowego programu Maluch, średni koszt utworzenia jednego miejsca opieki nad dzieckiem do lat 3 wynosi ok. 7 tys. zł). Biorąc pod uwagę, że w województwie pomorskim w roku 2012 było dostępnych 1961 miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech,⁴⁹ dzięki środkom EFS istnieje możliwość zwiększenia tej liczby o ok. 30%-50%. W tym kontekście zasadne jest skoncentrowanie wsparcia w *Działaniu 5.2* na usługach opiekuńczych dla dzieci do lat 3.

Wobec tego pojawia się pytanie, w jakim zakresie powinno być finansowanie usług społecznych kierowanych do osób starszych i niepełnosprawnych. Grupy te mogłyby być uwzględnione wyraźniej w *Działaniu 6.1*, jednak tam skoncentrowano się na usługach kierowanych do rodzin. Wsparcie usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych wymagało by zatem przeznaczenia dodatkowej alokacji na ten cel, co wymagałoby dokonania wyboru publicznego i przesunięcia środków z innych priorytetów lub działań.

W opisie *Działania*, obok usług opiekuńczych, przewiduje się dwa inne typy interwencji. Wobec przedstawionych powyżej rozważań na temat konieczności koncentracji, należy rozważyć zasadność ich uwzględnienia w *Działaniu 6.2*.

W programie przewiduje się możliwość uzyskania dodatkowych kwalifikacji zawodowych przez osoby powracające na rynek pracy. Choć sama idea wspierania osób, które po dłuższej przerwie wracają na rynek pracy jest uzasadniona, należy rozważyć, czy mają to być kompleksowe programy wspierające

⁴⁷ GUS, *Praca a obowiązki rodzinne w 2010 r.*, Warszawa 2012

⁴⁸ MPiPS, *Informacja na temat funkcjonowania żłobków w 2012 r. na dzień 30 czerwca 2012 r.* http://www.zlobki.mpips.gov.pl/gfx/zlobki-mpips/userfiles/d.marciniak/informacja_na_temat_funkcjonowania_zlobkow_w_2012_r.pdf

⁴⁹ GUS, Bank Danych Lokalnych.

powrót na rynek pracy (w takiej sytuacji samo zdobywanie kwalifikacji może być niewystarczające) czy też ma to być raczej wsparcie dodatkowe dla rodziców. Jak wykazano w ocenie uzasadnienia, osoby powracające na rynek pracy po przerwie spowodowanej wychowaniem dziecka często potrzebują dodatkowego wsparcia. W przypadku niektórych rodziców być może uzasadnione byłoby oferowanie kompleksowego wsparcia. Należy jednak pamiętać, że jest to grupa silnie zróżnicowana i wsparcie powinno być dopasowane do ich potrzeb i możliwości (poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe, staż itd.). Trudno również zakładać, aby podmioty, które będą zakładać żłobki, były w stanie oferować tego typu wsparcie, uwzględniającego te różnice. Bardziej zasadne wydaje się wymuszenie współpracy pomiędzy projektodawcami w *Działaniu 5.2* i powiatowymi urzędami pracy, które mogą oferować systemowe usługi.

Warto natomiast rozważyć uwzględnienie w *Działaniu 5.2* działań dodatkowych, kierowanych do rodziców, ułatwiających im poruszanie się po rynku pracy. Działania te być może warto rozszerzyć o inicjatywy kierowane do obojga rodziców, pomagające im w bardziej równomierny sposób rozłożyć obowiązki rodzinne pomiędzy obydwójce partnerów.

W programie przewiduje się również wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia przez pracodawców. Dotychczasowe doświadczenia EFS wskazują na ograniczoną skuteczność tego typu działań – pracodawcy nie są nimi zainteresowani. Należy również pamiętać, że elastyczne formy zatrudnienia w wielu przypadkach wiążą się z pracą gorszej jakości i o niskiej stabilności. Dlatego też należy rozważyć rezygnację z tego instrumentu lub uwzględnienie go w innym *Działaniu* (np. *Działaniu 5.4 Adaptacyjność*).

W programie proponuje się preferencje dla projektów realizowanych z wykorzystaniem innowacyjnych metod kształcenia oraz technologii cyfrowych i usług. W tym przypadku szczególnie stosowanie technologii cyfrowych nie musi wiązać się z poprawą skuteczności. Samo pojęcie „innowacyjnych metod kształcenia” jest niejednoznaczne i rodzi pole do nadużyć na etapie składania wniosków o dofinansowanie. Zalecana jest rezygnacja z preferencji dla projektów realizowanych z wykorzystaniem innowacyjnych metod kształcenia oraz technologii cyfrowych i usług.

Należy również zwrócić uwagę na szczególnie nietrafną preferencję, dotyczącą *tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, cechujących się wysokim poziomem wymaganych kompetencji, w szczególności w branżach o wysokim potencjale rozwoju / specjalizacji regionu*. Wydaje się, że w wyniku interwencji nowe miejsca pracy będą tworzone w sektorze usług opiekuńczych, jednak nie muszą to być miejsca pracy wymagające wysokich kompetencji. Również w przypadku aktywizowanych opiekunów nie należy szczególnie preferować miejsc pracy wymagających wysokich kompetencji. Stosowanie tego typu kryteriów może okazać się przeciwskuteczne. Nie jest jednoznaczne w jaki sposób weryfikować (i promować) wybór projektów z zakresu godzenia życia zawodowego i rodzinnego wspierających tworzenie wysokiej jakości trwałych miejsc pracy.

Działanie 5.3 Zdrowie na rynku pracy

Działanie 5.3 realizuje w dużym stopniu zapisy RPS *Zdrowie dla Pomorza*.

Zaproponowana logika interwencji, czyli oddziaływanie na wydłużenie aktywności zawodowej poprzez poprawę stanu zdrowia, jest spójna z koncepcją zawartą w *Umowie partnerstwa*. Wybór ten znajduje również potwierdzenie w danych. Spośród osób biernych zawodowo w wieku 55-64 lata 25% podaje, jako przyczynę bierności, chorobę i niepełnosprawność.⁵⁰

Należy jednak podkreślić, że działania z zakresu zdrowia są konieczne, lecz nie wystarczające dla faktycznej poprawy sytuacji osób starszych. Działania te powinny być postrzegane jako komplementarne w stosunku Działania 5.1 *Aktywizacja zawodowa*, 5.4 *Adaptacyjność* oraz 5.5 *Nowe mikroprzedsiębiorstwa*. Wyjaśnienie logiki interwencji, czyli wykazanie powiązań Działania 5.3 z innymi działaniami oraz nacisk wydłużenie aktywności zawodowej powinno zostać wyjaśnione w ukierunkowaniu tematycznym.

Dyskusja prowadzona w toku ewaluacji z głównymi autorami programu wykazała, że nadal pojawiają się wątpliwości dotyczące logiki tego Działania oraz jego zakresu. Dla autorów nie jest do końca jasne, czy interwencja powinna koncentrować się na poprawie dostępności do diagnostyki, realizacji programów zdrowotnych, rehabilitacji leczniczej czy też medycynie pracy.

Z punktu widzenia osiągnięcia rzeczywistego wpływu wydaje się, że w ramach Działania nacisk powinien zostać położony na programy zdrowotne, oferujące kompleksowe usługi zdrowotne, oraz rehabilitację leczniczą. Rolą programów zdrowotnych będzie przeciwdziałanie ograniczenie ryzyka dezaktywacji zawodowej ze względów zdrowotnych, a rehabilitacji – zwiększenie szans na powrót na rynek pracy.

Skuteczność programów zdrowotnych zależy w dużym stopniu od ich jakości. Dlatego też w Programie powinny być realizowane tylko te programy zdrowotne, które spełniają *Zalecenia dotyczące programów zdrowotnych*, opracowane przez Agencję Oceny Technologii Medycznych (AOTM).⁵¹ Możliwe jest rozważenie finansowania tylko tych programów, które uzyskują pozytywną opinię Agencji.

Istnieje poważne ryzyko niewielkiego zainteresowania samorządów lokalnych realizacją programów zdrowotnych (co zostało już wstępnie potwierdzone). Dlatego też konieczne jest prowadzenie dalszych działań na rzecz zachęcenia samorządów lokalnych do przygotowania własnych programów zdrowotnych (np. poprzez pracę z lokalnymi mediami).

Innym rozwiązaniem, zwiększającym zainteresowanie JST programami zdrowotnymi, mogłoby być ich powiązanie z projektami inwestycyjnymi zaplanowanymi w Działaniu 7.1 (szerzej na ten temat w opisie *Działania 7.1*).

Należy również rozważyć scenariusz alternatywny – realizację regionalnych programów zdrowotnych przez samorząd województwa, we współpracy z lokalnymi JST. W Działaniu mogłoby być realizowanych kilka ogólnowojevodzkich programów zdrowotnych, koordynowanych przez samorząd województwa w formie projektów systemowych. Do programu zapraszane byłyby JST jako partnerzy. Dodatkowo realizacja lub nawet koordynacja programów mogłaby być powierzona przez

⁵⁰ GUS, *Aktywność Ekonomiczna Ludności IV kwartał 2012 r.*, Warszawa

⁵¹ <http://www.aotm.gov.pl/index.php?id=212>

samorząd województwa zaufanym organizacjom pozarządowym, posiadającym doświadczenie w realizacji tego typu przedsięwzięć. W związku z tym proponuje się dodać następujący zapis do programu:

Programy wdrażane będą jako projekty systemowe samorządu województwa, w partnerstwie z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi, posiadającymi doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć.

Ostatnią opcją jest powierzenie, na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, realizacji programów zdrowotnych organizacjom pozarządowym.

Przedstawione rozwiązania nie muszą się wykluczać. Organizacjom pozarządowym można powierzać programy zdrowotne o charakterze promocyjnym do przeciwdziałania różnego rodzaju patologiom. Natomiast współpraca z JST i ZOZ-ami może koncentrować się na działaniach profilaktycznych i leczniczych, wymagających dostępu do specjalistycznego sprzętu. Organizacje pozarządowe są od wielu lat realizatorami programów zdrowotnych. Ich miejsce wynika również z dokumentów strategicznych, np. Narodowego programu zdrowia czy też Programu współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2013.

Działanie 5.4 Adaptacyjność

W działaniu przewiduje się trzy typy interwencji, które mają prowadzić do poprawienia konkurencyjności pomorskich firm i pracowników:

- Kompleksowa i zindywidualizowana usługa szkoleniowa dla pracodawców,
- Programu typu outplacement,
- Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw.

Zaproponowana logika interwencji jest poprawna i nie wymaga modyfikacji.

Wątpliwości budzą mechanizmy dystrybucji wsparcia oraz preferencje dla projektów przyczyniających się do *wzrostu zatrudnienia*. Zastosowanie mechanizmu popytowego dla finansowania szkoleń rodzi poważne ryzyko objęcia interwencją firm już zaangażowanych w podnoszenie kompetencji swoich pracowników (np. firm dużych, z najbardziej zaawansowanych sektorów)⁵² oraz szkolenie przede wszystkim osób młodszych i lepiej wykształconych. Innymi słowy – istnieje ryzyko odtwarzania rynku, a nie korygowania jego błędów, co jest podstawowym uzasadnieniem dla interwencji publicznej. Finansowanie działań, które odtwarzają błędy rynku jest po prostu nieuzasadnione.

Dlatego też wskazane jest zdecydowanie silniejsze zawężenie interwencji do tych podmiotów i osób, które dotychczas w niewielkim stopniu uczestniczyły w szkoleniach. Zalecane jest ograniczenie interwencji do MŚP (wykluczenie dużych przedsiębiorstw). Ponadto warto uwzględnić preferencje dla

⁵² Aktywność w kierunku rozwoju kompetencji i kwalifikacji pracowników zależy od wielkości przedsiębiorstwa: w podmiotach mikro kształciło 70% pracodawców, w małych o 80%, w średnich 93% i dużych pracodawców 95%. (Por. *Kształcenie przez całe życie*. Na podstawie badań zrealizowanych w 2012 roku w ramach III edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego, Anna Szczucka, Konrad Turek, Barbara Worek)

osób o niższych kwalifikacjach⁵³ i osób w wieku powyżej 50 lat z uwagi na niski poziom aktywności szkoleniowej i samokształceniowej w tych grupach.⁵⁴

Ponieważ nadmierne zawężenie grupy docelowej może rodzić trudności w realizacji niektórych celów programu (np. wsparcia szkoleniowego innowacyjnych przedsiębiorstw) można rozważyć wdrażanie dwóch schematów w ramach Działania. Jednego ukierunkowanego na osoby starsze i o niższych kwalifikacjach, a drugiego ukierunkowanego na pracowników innowacyjnych przedsiębiorstw. Za każdym razem wsparcie powinno być ograniczone do MŚP. Takie ograniczenie pozwoli zarówno kierować interwencję na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, jak i na rozwój pracowników.

W *Działaniu 5.4* proponuje się preferencję dla projektów przyczyniających się do *wzrostu zatrudnienia - tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, cechujących się wysokim poziomem wymaganych kompetencji, w szczególności w branżach o wysokim potencjale rozwoju / specjalizacji regionu*. Zaproponowana preferencja nie znajduje uzasadnienia merytorycznego ze względu na brak wpływu interwencji na tworzenie miejsc pracy. Ponadto interwencja powinna koncentrować się na branżach, w których udział pracowników w kształceniu jest niski – czyli nie zawsze te o wysokim potencjale rozwoju. Rekomendowana jest rezygnację z preferencji dla projektów przyczyniających się do *wzrostu zatrudnienia - tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, cechujących się wysokim poziomem wymaganych kompetencji, w szczególności w branżach o wysokim potencjale rozwoju / specjalizacji regionu*.

W przypadku projektów typu outplacement kluczowe znaczenie ma koncepcja wdrażania tego typu projektów. Jak pokazują doświadczenia PO KL, formuła stosowana dotychczas nie do końca spełnia oczekiwania.⁵⁵ Dopuszczenie projektów „typu” outplacementowego, skierowanych do zgłaszających się z własnej inicjatywy osób, nie tylko zagrożonych bezrobociem, wypacza sens pojęcia „outplacement”. Dlatego też w Programie należy skorygować dotychczasowe słabości tego typu interwencji i bardziej precyzyjnie wskazać, o jaki typ interwencji chodzi autorom programu. Nie ma uzasadnienia dla wydzielania dla tego typu projektów osobnego działania. Z drugiej strony konieczne jest umożliwienie podejmowania działań *ad hoc*, w miarę pojawiających się potrzeb i problemów, w ścisłej współpracy z pracodawcami i związkami zawodowymi.⁵⁶

Działanie 5.5 Nowe mikroprzedsiębiorstwa

Zasady tworzenia nowych mikroprzedsiębiorstw, przewidziane w *Działaniu 5.5*, przygotowano poprawnie. Ewaluatorzy nie mają zastrzeżeń do logiki interwencji, ani sposobu jej wdrożenia.

⁵³ Kwalifikacje są tutaj rozumiane jako potwierdzone (np. dyplomem, uznanym certyfikatem) efekty uczenia się. Jako osoby o niższych kwalifikacjach ewaluatorzy rozumieją niskie kwalifikacje jako te na poziomie 4 lub niższym zgodnie z polską ramą kwalifikacji. Por. Raport referencyjny odniesienie polskiej ramy kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do europejskiej ramy kwalifikacji, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.

⁵⁴ *Kształcenie przez całe życie...* s. 30-32.

⁵⁵ *Ocena skuteczności i efektywności wsparcia w projektach wdrażających programy typu outplacement w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL w województwie pomorskim*; Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, wrzesień 2012

⁵⁶ Tamże

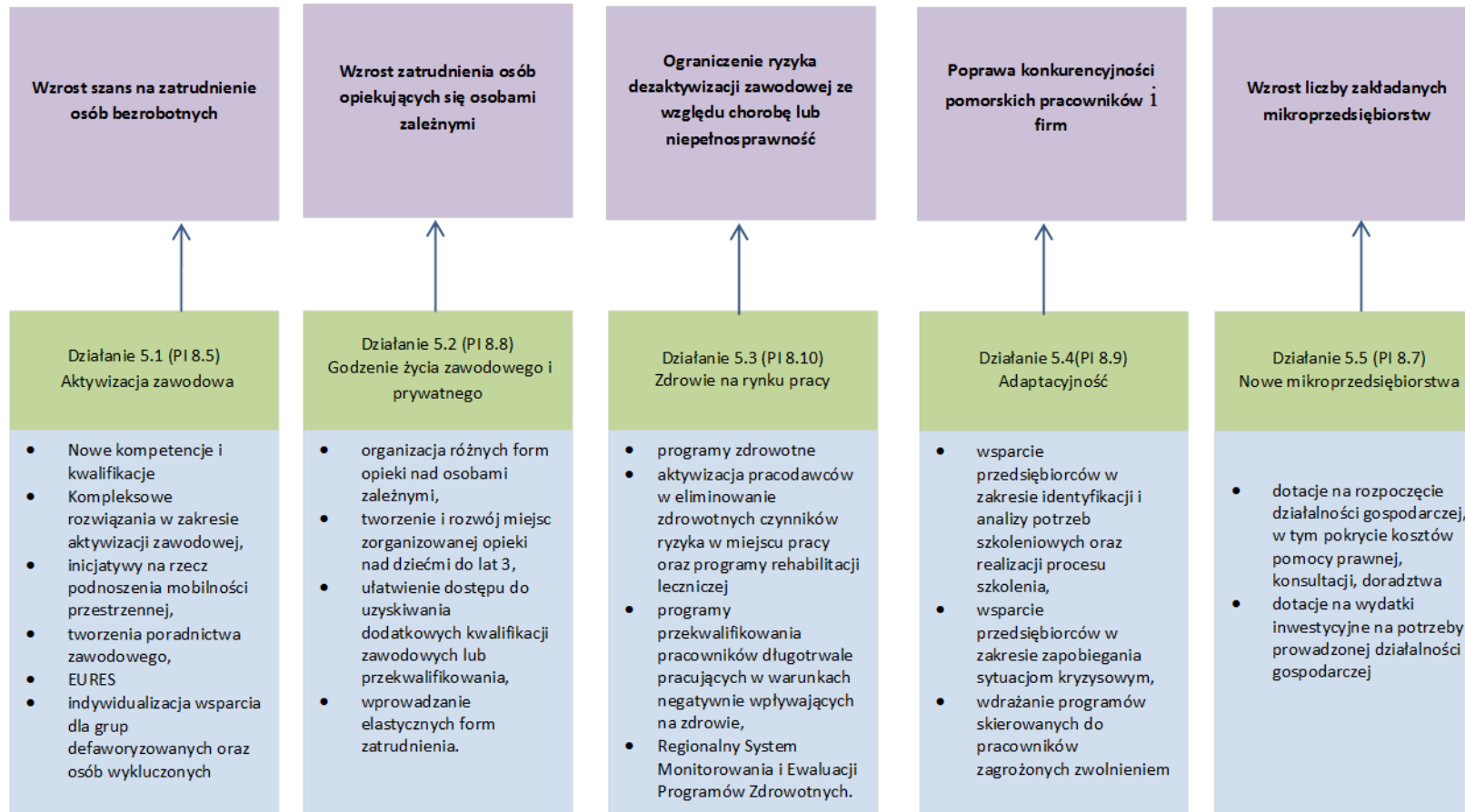
Kwestią wymagającą przemyślenia jest grupa docelowa. Zagadnienie to powinno być rozpatrywane w powiązaniu z innymi instrumentami związanymi z ułatwieniem tworzenia nowych przedsiębiorstw, w tym szczególnie instrumentów zwrotnych. Tego typu instrumenty, kierowane do osób młodych, przewidziane zostały w POWER. Instrumenty zwrotne dla nowych przedsiębiorstw dostępne będą również w ramach inicjatywy Jeremi.

Dlatego też interwencja zaplanowana w *Działaniu 5.5*, może być oceniona jako trafnie zaadresowana, uzupełniająca pozostałe instrumenty. Wskazane jest jednak jasne dookreślenie, że instrument ten będzie kierowany tylko do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (które mają ograniczony dostęp do instrumentów zwrotnych). Ponadto wśród grup docelowych uwzględniono tylko osoby młode i długotrwale bezrobotne. Nie uwzględniono innych grup, które z równym powodzeniem mogą tworzyć przedsiębiorstwa, np. osób starszych (50+) czy też osób niepełnosprawnych. Sugeruje się rozszerzenie katalogu grup docelowych o osoby w wieku 50+ oraz osoby niepełnosprawne. Taki wniosek wynika również z badania prowadzonego na zlecenie samorządu województwa pomorskiego – osoby w wieku 45 lat i więcej stanowią ok. 45% wszystkich osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą w województwie pomorskim.⁵⁷

Niezrozumiała jest preferencja dla projektów wspierających tworzenie trwałych miejsc pracy. Wydaje się, że to jest sedno interwencji i powinno być to zapisane w ukierunkowaniu tematycznym.

⁵⁷ *Szanse i bariery zatrudnienia osób w wieku 45+ w województwie pomorskim*, WUP w Gdańsku, 2009

Schemat 12. Priorytet 5. Zatrudnienie (proponowany docelowy model logiczny)



Źródło: opracowanie własne.

4.5.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

W ramach badania poddano analizie wskaźniki rezultatu i produktu (output) zaproponowane w Programie. Na podstawie tych analiz i dyskusji podczas warsztatów wypracowano zmodyfikowaną propozycję mierników interwencji.

Interwencja w ramach *Działań 5.1, 5.4 i 5.5* jest standardowa, bazująca na doświadczeniach z obecnej perspektywy. Wskazane jest również wykorzystanie wskaźników wspólnych, zaproponowanych przez KE. Są one adekwatne do tego typu interwencji. W stosunku do propozycji zawartych w Programie wskazane jest dodanie co najmniej następujących wskaźników:

- Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę,
- Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu (osoby).

Wskaźniki powinny być mierzone na poziomie każdego Działania lub należy je zdezagregować, tak aby widoczny był wkład każdego działania w osiągnięcie celów Priorytet.

W programie brakuje wskaźnika odnoszącego się do *Działania 5.2*, dotyczącego godzenia życia rodzinnego i zawodowego. W Działaniu tym nacisk powinien być położony na pomiar efektu zatrudnieniowego wśród opiekunów osób zależnych. Dlatego też należy dokonać pomiaru liczby osób, które podjęły pracę. Przy czym w tym przypadku należy inaczej podejść do momentu pomiaru. Osoby te nie będą zasadniczo uczestniczyć w projektach, lecz ich podopieczni, a efekt zatrudnieniowy powinien pojawić się w momencie realizacji projektu.

W kontekście wskaźnika *Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy 6 miesięcy po opuszczeniu programu* należy doprecyzować, że odnosi się on do osób pracujących, tym samym przypisując go do *Działania 5.4*.

Wskazane jest poszukiwanie wskaźnika dotyczącego efektów (bezpośrednich i długoterminowych) interwencji. Wartości wskaźników wymagają zebrania danych na temat skuteczności aktualnie realizowanych programów – aktualnie brak jest informacji na temat skuteczności programów zdrowotnych. Należy wykorzystać możliwość niezgłaszania wartości docelowych (zostaną oszacowane w ciągu dwóch lat wdrażania programu).

Brakuje wskaźnika odnoszącego się do wydłużenia okresu aktywności zawodowej, co wynika z trudnością powiązania interwencji ze zmianami na rynku pracy. Dlatego też zaproponowano wskaźnik liczba osób, które poddały się leczeniu w wyniku udziału w programach zdrowotnych. Pośrednio może on świadczyć o potencjalnym wydłużeniu okresu aktywności zawodowej. Alternatywą może być wskaźnik skuteczności rehabilitacji leczniczej, dla którego dostępne są dane, niestety ostatnie pochodzą z roku 2008.⁵⁸

Tabela 20. Priorytet 5 – wskaźniki rezultatu strategicznego

⁵⁸ *Sytuacja zdrowotna ludności polski i jej uwarunkowania*; PZH, Warszawa 2012

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
5.1 Aktywizacja zawodowa	Wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców regionu	Liczba osób posiadających zatrudnienie 6 miesięcy po opuszczeniu programu (w tym samozatrudnieni)
5.2 Godzenie życia zawodowego i prywatnego	Zwiększenie aktywności zawodowej osób, pod których opieką znajdują się osoby zależne	brak
5.3 Zdrowie na rynku pracy	Wydłużenie okresu aktywności zawodowej mieszkańców województwa.	Odsetek ludności województwa objętej programami zdrowotnymi z zakresu chorób cywilizacyjnych w ramach programu
5.4 Adaptacyjność	Wzrost konkurencyjności pomorskich pracowników i firm, w tym zwiększenie ich zdolności dostosowawczych do zmieniających się uwarunkowań rynkowych	Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy 6 miesięcy po opuszczeniu programu
5.5 Nowe mikroprzedsiębiorstwa	Wzrost liczby zakładanych mikroprzedsiębiorstw	Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki produktu doprano właściwie do zakresu interwencji. Proponowane modyfikacje są nieznaczne. Przede wszystkim zaleca się wprowadzenie wskaźnika *Liczba osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy objęta programami*. Jest to wskaźnik wyższego rzędu wobec czterech zaproponowanych przez autorów. Definicja osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy jest definicją ustawową na podstawie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.⁵⁹ Ewaluatorzy polecają też uwadze wskaźnik *Liczba osób objętych badaniami profilaktycznymi w programie* – brakuje uzasadnienia dla pomiaru wyłącznie osób objętych badaniami profilaktycznymi.

Tabela 21. Priorytet 5 – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
5.1	Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie (osoby)	Wskazane jest dodanie wskaźnika <i>Liczba osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy objęta programami</i>
	Liczba osób w wieku do 30 lat objętych wsparciem w programie (osoby)	
	Liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie (osoby)	
	Liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w programie (osoby)	

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Art. 49.

Działanie	wskaźnik	komentarz
5.2	Liczba osób opiekujących się osobami zależnymi, objętych wsparciem w programie (osoby)	Brak uwag
	Liczba utworzonych miejsc opieki nad osobami zależnymi, w tym w żłobkach. (szt.)	Brak uwag
5.3	Liczba osób objętych badaniami profilaktycznymi w programie (osoby)	Nieuzasadnione ograniczenie tylko do badań profilaktycznych. Rekomenduje się zmianę i pomiar liczby osób uczestniczących w programach zdrowotnych i objętych rehabilitacją leczniczą
	Liczba programów zdrowotnych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (szt.)	Brak uwag
	Liczba programów zdrowotnych realizowanych w zakładach pracy (szt.)	Brak uwag
	Liczba osób objętych programami rehabilitacji medycznej ułatwiającymi powrót do pracy (osoby)	Brak uwag
5.4	Liczba osób zatrudnionych objętych wsparciem w programie (w tym samozatrudnieni) (osoby)	Brak uwag
	Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem w programie (osoby)	Podana jest niewłaściwa jednostka
5.5	Liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (osoby)	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Do ram wykonania ewaluatorzy zaproponowali trzy wskaźniki: jeden obrazujący postęp finansowy, drugi: kluczowy wskaźnik produktu charakteryzujący postęp interwencji skierowanej do osób niepracujących oraz wskaźnik produktu charakteryzujący postęp interwencji skierowanej do osób pracujących. Dzięki takiemu doborowi wskaźników charakteryzowany jest postęp rzeczowy i finansowy interwencji.

Tabela 22. Priorytet 5 – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
Poziom zakontraktowanej alokacji	Adekwatny wskaźnik postępu finansowego
Liczba osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy objęta programami	Wskaźnik produktu charakteryzujący postęp interwencji skierowanej do osób niepracujących
Liczba osób zatrudnionych objętych wsparciem w programie (w tym samozatrudnieni) (osoby)	Wskaźnik produktu charakteryzujący postęp interwencji skierowanej do osób pracujących

Liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (osoby)

Wskaźnik produktu dotyczący udzielania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Źródło: Opracowanie własne

4.5.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

 Tabela 23. Priorytet 5. *Zatrudnienie* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 5.1 <i>Aktywizacja zawodowa</i>	Wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców regionu	Przewidywany wkład w podwyższenie wskaźnika zatrudnienia i zmniejszenie poziomu ubóstwa, którym szczególnie zagrożeni są bezrobotni. Realizacja postulatów <i>Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</i> i „Europejski program walki z ubóstwem”	SRK: Zwiększanie aktywności zawodowej (cel II.4.1) SRKL: wzrost zatrudnienia (Cel szczegółowy 1); UP i WRS: Cel 8
Działanie 5.2 <i>Godzenie życia zawodowego i prywatnego</i>	Zwiększenie aktywności zawodowej osób, pod których opieką znajdują się osoby zależne	Wkład w osiągnięcie celów <i>Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</i> (w zakresie flexicurity oraz zwiększania równouprawnienia płci);	SRK: zwiększanie aktywności zawodowej w tym pobudzanie aktywności zawodowej poprzez tworzenie rozwiązań umożliwiających i ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego (cel II.4.1) SRK: konieczność podnoszenia aktywności zawodowej poprzez tworzenie warunków dla elastycznych form zatrudnienia, (cel II.4.1) UP i WRS: CT 8
Działanie 5.3 <i>Zdrowie na rynku pracy</i>	Wydłużenie okresu aktywności zawodowej mieszkańców województwa	Wkład w osiągnięcie celów <i>Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</i> (w zakresie zapewnienia lepszego dostępu do systemów opieki zdrowotnej). Docelowo: zwiększenie wskaźnika zatrudnienia i zmniejszenie poziomu ubóstwa.	SRK: Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych (Cel III.2) SRKL: wydłużenie aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych (Cel szczegółowy 2) SRKL: poprawa zdrowia obywateli oraz podniesienie efektywności opieki zdrowotnej; (Cel

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
			szczęgółowy 4) UP i WRS: CT 9 KPPUiWS: Bezpieczeństwo i aktywność osób starszych (Priorytet IV)
Działanie 5.4 <i>Adaptacyjność</i>	Wzrost konkurencyjności pomorskich pracowników i firm, w tym zwiększenie ich zdolności dostosowawczych do zmieniających się uwarunkowań rynkowych	Wkład w osiągnięcie celów <i>Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</i> w zakresie rozwijania kwalifikacji przez całe życie). Docelowo: przeciwdziałanie obniżeniu wskaźnika zatrudnienia i podniesienia poziomu ubóstwa.	SRK: Poprawa jakości kapitału ludzkiego (Cel II.4.2) SRKL: podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli.(Cel szczegółowy 5) UP i WRS: CT 8
Działanie 5.5 <i>Nowe mikroprzedsiębiorstwa</i>	Wzrost liczby zakładanych mikroprzedsiębiorstw	Przewidywany wkład w podwyższenie wskaźnika zatrudnienia. Wkład w osiągnięcie celów <i>Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</i> .	SRKL: wzrost zatrudnienia UP i WRS: CT 8 i 9

Źródło: Opracowanie własne

W Priorytecie 5 uwzględniona została przede wszystkim zasada równości szans oraz zapobiegania dyskryminacji, głównie – co podkreślają autorzy Programu – poprzez koncentrację na grupach defaworyzowanych i obszarach charakteryzujących się najwyższym poziomem bezrobocia, a także działania na rzecz godzenia życia rodzinnego i rodzinnego. W tym ostatnim przypadku, dla Działania 5.2 można rozważyć wprowadzenie wskaźników produktu również z uwzględnieniem podziału na płeć.

Przyjęty system realizacji Priorytetu 5 nie ujawnia zagrożeń związanych ze stosowaniem dodatkowych kryteriów dyskryminacyjnych dla uczestników projektów, które mogłyby naruszyć którąkolwiek z zasad horyzontalnych, tym samym na poziomie Priorytetu nie zidentyfikowano niezgodności z zasadami horyzontalnymi.

4.6 Priorytet 6. Integracja

4.6.1 Ocena przesłanek interwencji

Część diagnostyczna dotycząca tematu włączenia społecznego opiera się na tezach diagnostycznych RPS. Pewną słabością jest niedostateczna analiza potrzeb w zakresie usług społecznych i problemów z ich dostarczaniem. W efekcie zapisy uzasadnienia interwencji nie pozwalają na jasne i precyzyjne zdefiniowanie problemu, który miałby być rozwiązany.

Działanie 6.1 Włączenie na rynku pracy

W uzasadnieniu dla Działania 6.1 trafnie wskazano na niską efektywność systemu usług instytucji rynku pracy. Jednak wątpliwości budzą identyfikowane przyczyny tego stanu rzeczy: niedostateczna skala pracy środowiskowej oraz kompetencje kadr. Choć są to czynniki istotne, to jednak na pewno nie kluczowe i najważniejsze. Dostępne badania wskazują na szereg innych ważnych zjawisk. Należy tu wymienić:

- Słabość mechanizmów koordynacji jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie lokalnym. Z założenia usługi społeczne powinny być świadczone w formie pakietu dopasowanego do indywidualnych potrzeb odbiorcy. Jednak w praktyce poszczególne jednostki organizacyjne świadczą swoje usługi niezależnie, w zakresie swojej odpowiedzialności. W efekcie oferta pomocy osobom w trudnej sytuacji jest często fragmentaryczna i nieskuteczna. Dotyczy to szczególnie jednostek organizacyjnych działających na poziomie gminy. Dyrektorzy ośrodków pomocy społecznej nie mają praktycznie żadnego wpływu na funkcjonowanie innych jednostek organizacyjnych. Trochę lepiej, choć też niezadowolająco, wygląda sytuacja na poziomie powiatu i województwa. Rozdrobnienie i fragmentaryzacja pomocy społecznej jest jednym z poważniejszych czynników zmniejszających jej skuteczność.⁶⁰ Problem ten wynika w dużym stopniu z regulacji prawnych. Pewne znaczenie może mieć jednak mądrze prowadzona polityka regionalna, która wspiera koordynację służb działających na poziomie lokalnym.
- Odchodzenie od paradygmatu pracy socjalnej w stronę paradygmatu "urzędnika socjalnego". Pracownicy pomocy społecznej w coraz większym koncentrują się wykonywaniu czynności administracyjnych i około-administracyjnych (częściowo w terenie) niż na pomaganiu i prowadzeniu do usamodzielnienia klientów. Wynika to z zaleceń i oczekiwań wobec pracowników socjalnych, formułowanych przez instytucje samorządowe i rządowe.⁶¹ Dlatego też działania związane z podnoszeniem kwalifikacji, bez powiązania ze zmianami organizacyjnymi, nie przyniosą istotnej poprawy skuteczności działania instytucji pomocy społecznej i integracji społecznej.

W uzasadnieniu brakuje odniesienia do dotychczasowych efektów interwencji, w tym szczególnie analizy czynników wpływających na skuteczność dotychczas oferowanego wsparcia oraz możliwości wykorzystania doświadczeń dla poprawy skuteczności działań w kolejnej perspektywie. Należy

⁶⁰ *Krajowy Raport Badawczy, Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, red. R. Szarfenberg, Wrzos, Warszawa 2011,

⁶¹ *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce Między służbą społeczną a urzędem*, red.: M. Rymśza, ISP, Warszawa 2012

zauważyć, że efektywność zatrudnieniowa wsparcia w Prioryecie VII PO KL w roku 2012 wynosiła 24% po 6 miesiącach i wzrastała w kolejnych. Jednak nadal była poniżej wartości docelowej, czyli 40%.⁶² Jedną z przyczyn mogą być zbyt niskie nakłady na jedną osobę. Analiza efektywności kosztowej wsparcia pokazuje, że doprowadzenie do zatrudnienia jednej osoby w ramach Priorytetu VII jest zdecydowanie bardziej kosztowne niż np. w ramach Priorytetu VI PO KL.⁶³ Może to oznaczać, że w przypadku osób zagrożonych wykluczeniem społecznym konieczne jest wykorzystanie bardziej kompleksowych i zindywidualizowanych form wsparcia, a w efekcie bardziej kosztownych. Na podstawie dostępnych analiz można wskazać kilka dodatkowych czynników, które mogą mieć wpływ na skuteczność interwencji:

- konieczne jest dokonanie solidnej diagnozy przed rozpoczęciem wsparcia dla konkretnej osoby. W tym kontekście należy położyć nacisk na lepsze wykorzystanie m.in. kontraktów socjalnych. Raport NIK poświęcony temu zagadnieniu wskazuje na wiele problemów ze stosowaniem tego instrumentu prowadzących do zdecydowanego spadku jego skuteczności (z ponad 30% do 15%),⁶⁴
- działania powinny uwzględniać sytuację całej rodziny, a nie tylko jednostki (w tym kontekście być może należy położyć nacisk na wykorzystanie usług społecznych),
- działania z zakresu integracji społecznej i edukacyjnej powinny poprzedzać wsparcie z zakresu integracji zawodowej,
- w zakresie integracji zawodowej konieczne jest wzmocnienie autentycznej i aktywnej współpracy z urzędami pracy, które mają w swojej ofercie instrumenty umożliwiające nabycie konkretnych umiejętności zawodowych,
- długość wsparcia powinna być dopasowana do sytuacji odbiorcy.

Przytoczone wyniki analiz jasno pokazują, że przy projektowaniu wsparcia należy wziąć pod uwagę dotychczasowe doświadczenia. Przy czym kluczowe znaczenie ma nie tylko ogólna logika interwencji, ale także sposób jej wdrażania, co będzie określone na poziomie dokumentów niższego rzędu.

W uzasadnieniu do Działania 6.1 zawarto akapit dotyczący zapotrzebowania na usługi społeczne. Skoncentrowano się przy tym na usługach kierowanych do rodzin wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Należy zauważyć, że jest to zawężenie w stosunku do RPS Aktywni Pomorzanie, gdzie jest mowa ogólnie o zwiększanie dostępności do usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym oraz wspieraniu rozwoju środowiskowych form aktywizacji społecznej dzieci i młodzieży.

Jak pokazują dostępne analizy sytuacji w zakresie usług społecznych w województwie pomorskim, niemal w każdym obszarze diagnozowany jest ich deficyt. Dotyczy to osób starszych, w przypadku których diagnozuje się deficyt dostępu do usług opiekuńczych, w tym zbyt małą liczbę Domów

⁶² *Badanie osiągniętej wartości wskaźników komponentu regionalnego PO KL*, MRR, Warszawa 2012

⁶³ Tamże

⁶⁴ NIK, *Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*, Warszawa 2013

Pomocy Społecznej w województwie⁶⁵. Dotyczy to także osób niepełnosprawnych, w przypadku których diagnozuje się niewystarczający dostęp do usług rehabilitacji leczniczej i z zakresu rehabilitacji społeczno – zawodowej, jak również innego typu usług opiekuńczych⁶⁶. Deficyty diagnozowane są również w odniesieniu do rodzin zastępczych, w przypadku których brakuje specjalistycznych rodzin zastępczych⁶⁷.

W uzasadnieniu nie wykazano, dlaczego według autorów konieczny jest właśnie rozwój placówek wsparcia dziennego dla dzieci. Nie uzasadniono również trafności propozycji kształcenia osób sprawujących pieczę zastępczą, co jest jednak problemem o niewielkiej skali. Bez bardziej pogłębionych analiz potrzeb, na podstawie dostępnych źródeł danych, zapisy uzasadnienia wydają się stosunkowo przypadkowe i niedostatecznie uargumentowane.

W uzasadnieniu widoczne jest także negatywna stygmatyzacja kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wiąże się ubóstwo z alkoholizmem i patologiami społecznymi. Wykorzystywanie tego typu narracji wzmacnia negatywne stereotypy na temat osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i utrudnia zaadresowanie wsparcia adekwatnego do ich potrzeb.

Działanie 6.2 Podmioty ekonomii społecznej

W uzasadnieniu Działania 6.2 nie odniesiono się właściwie do integracyjnej roli podmiotów ekonomii społecznej, a także ich roli w tworzeniu miejsc pracy i rozwoju lokalnego. Wskazane jest silniejsze powiązanie interwencji z ogólnymi celami (wzrost zatrudnienia). Trafnie natomiast zdiagnozowano najważniejsze bariery dla rozwoju sektora, w tym brak systemu wsparcia.

4.6.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Zakres Priorytetu odpowiada Działaniu 1.1.2 RPS AP Aktywizacja społeczno-zawodowa. W tym kontekście należy uznać proponowaną interwencję za spójną z RPS. Należy jednak zauważyć, że w stosunku do zapisów RPS propozycje zawarte w Programie nie zostały uszczegółowione i rozwinięte. Biorąc pod uwagę wielkość alokacji, należy bardziej precyzyjnie określić oczekiwane efekty oraz główne założenia interwencji.

Wątpliwości budzi sposób sformułowania celu szczegółowego 1, który jest złożony. Za trafne i spójne z RPS AP należy uznać nacisk na wzrost zatrudnienia. Trudno jednak zrozumieć uwzględnienie w tym celu również kwestii postaw edukacyjnych i kompetencji społecznych. Nie wynika to z logiki interwencji, nie ma też uzasadnienia w RPS AP. Zastosowano również pojęcia nieostre (szczególnie pojęcie postaw edukacyjnych) i trudno mierzalne. Dlatego też proponuje się ograniczyć ten cel do wzrostu zatrudnienia. Choć należy zdawać sobie sprawę z tego, że w przypadku grupy docelowej droga do zatrudnienia może być długa, to jednak jest to ostatecznie najlepsza miara usamodzielnienia.

⁶⁵ *Badanie systemu polityki społecznej wobec osób starszych zamieszkałych na terenie województwa pomorskiego*, PSDB na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego,

⁶⁶ *Streszczenie wykonawcze z badania dotyczącego sytuacji osób niepełnosprawnych z województwa pomorskiego*, ROPS UM WP,

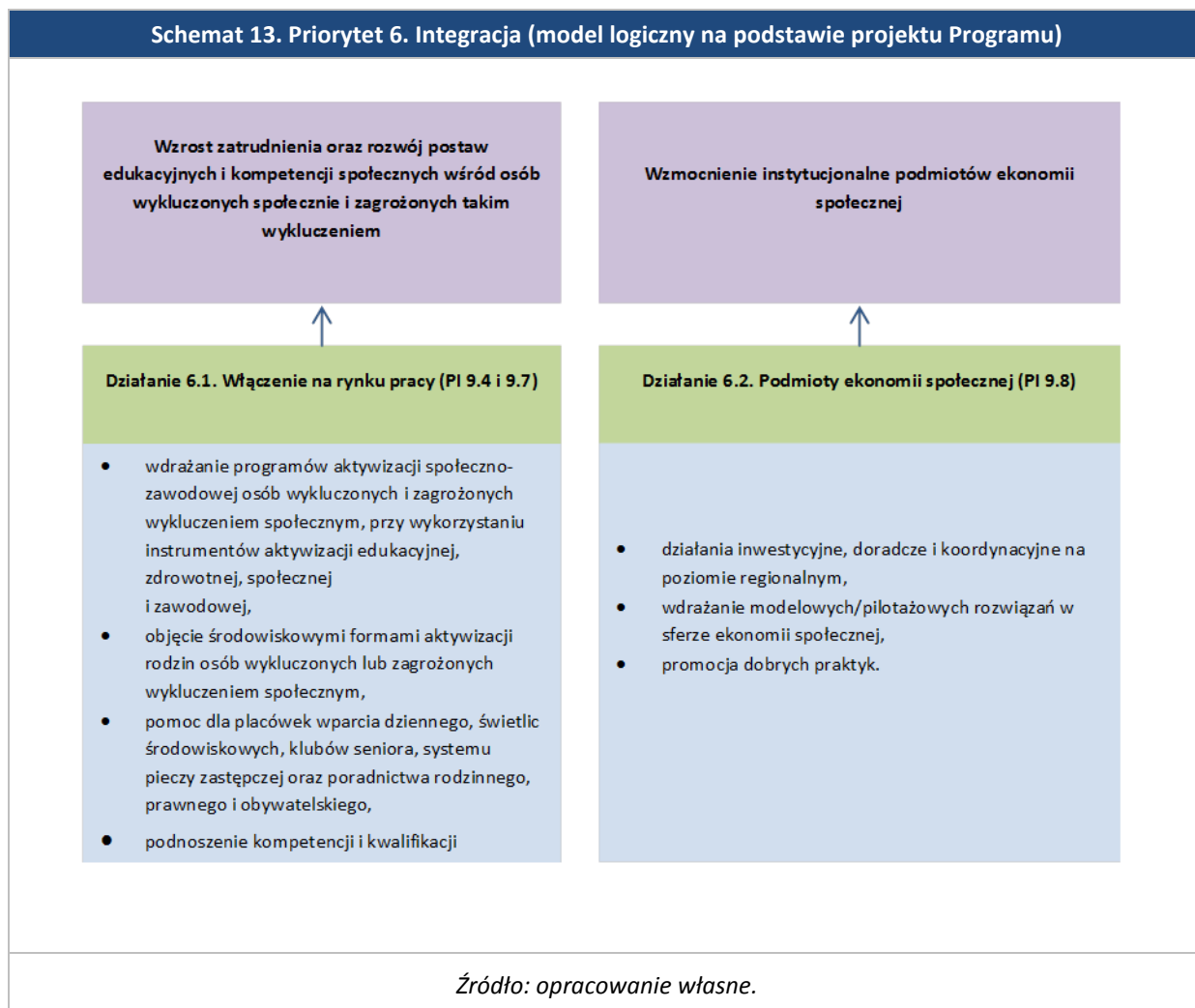
⁶⁷ *Badanie losów usamodzielnionych wychowanków rodzin zastępczych województwa pomorskiego*, ROPS UM WP, 2012

W przypadku Celu 2 sformułowanie celu szczegółowego jest niejasne. Nie do końca wiadomo, czym jest potencjał instytucjonalny PES. Proponuje się odwołać się do celu prostego i zrozumiałego dla wszystkich odbiorców, jakim jest wzrost zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej. Takie podejście jest zgodne z wynikami zakończonej ewaluacji wsparcia ekonomii społecznej ze środków EFS w PO KL 2007-2013.⁶⁸

Istotne jest również, na poziomie definiowania ogólnej logiki interwencji, podkreślenie związków logicznych z Osią 8 *Konwersja*, w której również przewidziane są działania istotne z punktu widzenia integracji społecznej.

Podział alokacji w ramach Priorytetu, w podziale na Priorytety Inwestycyjne, wskazuje wyraźnie na koncentrację na kwestii aktywnej integracji (62% alokacji na Priorytet 6). Biorąc pod uwagę brak precyzyjnego pomysłu na usługi społecznej, propozycja ta wydaje się zasadna. Należy jednak zauważyć, że SWP podjął odważną decyzję o braku alokacji na PI 9.1 w zakresie usług społecznych oraz 9.3 w zakresie dotacji dla podmiotów ekonomii społecznej.

⁶⁸ *Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach PO KL* Coffey International Development, Warszawa 2013

Schemat 13. Priorytet 6. Integracja (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Działanie 6.1 Włączenie na rynku pracy

Działanie 6.1 *Włączenie na rynku pracy* realizuje w dużym stopniu aktualne Działania 7.1 i 7.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przy czym zakres interwencji został istotnie powiększony poprzez uwzględnienie również kwestii usług społecznych.

Odnosząc się do doświadczeń obecnej perspektywy, zwrócić należy uwagę na brak wzmianki o projektach systemowych realizowanych przez OPS i PCPR. Jest o tym mowa tylko pośrednio w punkcie dotyczącym sposobu realizacji i form wsparcia (gdzie mowa jest o *innymi, zidentyfikowanymi w toku realizacji Programu*, sposobami realizacji i formami wsparcia). Ten zapis wydaje się zbyt ogólny i wskazane jest jasne określenie w Programie, że projekty systemowe instytucji pomocy społecznej będą realizowane w tym Działaniu.

Logika interwencji w niewystarczającym stopniu uwzględnia zobowiązania Samorządu Województwa wynikające z SRWP dotyczące integracji działań regionalnych instytucji rynku pracy, pomocy i integracji społecznej w zakresie pomocy w wychodzeniu z bierności zawodowej (cel operacyjne 2.1. SRWP, Działania 1.1.2 RPS).

Pozytywnie należy ocenić uwypuklenie kwestii efektywnej współpracy instytucji integracji i pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy oraz organizacjami pozarządowymi (poprzez nadanie preferencji projektom partnerskim). Z drugiej strony odpowiednie zapisy w Programie pozostają na dosyć ogólnym poziomie. Sama preferencja, jeśli zostanie przełożona na jedno z kryteriów wyboru projektów, może być niewystarczająca – takie kryterium jest łatwe do spełnienia formalnie i nie musi przekładać się na rzeczywistą współpracę. Niewątpliwie jednym z warunków poprawy skuteczności prowadzonych działań jest zapewnienie lepszej koordynacji działań tych instytucji, szczególnie na poziomie pojedynczego odbiorcy pomocy. Dlatego też należy dążyć do zapewnienia sprawnego przepływu uczestników wsparcia pomiędzy instytucjami, zgodnie z ich kompetencjami i specjalizacją. W ten sposób zapewnia się kompleksowość wsparcia.

Dlatego też uzasadnione jest poszukiwanie bardziej skutecznych mechanizmów, np.:

- Mechanizmów współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym głównych aktorów działających w sferze społecznej. Pozwoli to na wzajemne poznanie swoich kompetencji, nawiązanie relacji itd. Mechanizmy te mogą mieć formę wspólnych szkoleń, lokalnych sieci współpracy itd.
- Tworzenie przez instytucje regionalne powiatowych map usług społecznych, zawierających konkretne informacje na temat instytucji działających lokalnie i oferowanych przez nie usług.
- Dofinansowanie wspólnych przedsięwzięć OPS i PUP (lub innych instytucji), które zadeklarują przekazanie określonej puli środków na realizację wspólnych przedsięwzięć.
- Realizacja projektów partnerskich przez OPS i PUP, z możliwością przepływu środków finansowych pomiędzy instytucjami (OPS płaci za usługi PUP, PUP płaci za usługi OPS).
- Możliwość stosowania promesy przez PUP dla klientów OPS, kończących udział w projektach.
- Możliwość finansowania przez OPS ze środków projektu udziału klienta w zajęciach CIS lub KIS.

Oczywiście tak szczegółowe propozycje nie muszą się znaleźć w programie operacyjnym. Raczej chodzi o zwrócenie większej uwagi na konieczność aktywnego moderowania współpracy.

W opisie programów aktywizacji społeczno – zawodowej słusznie położono nacisk na zapewnienie kompleksowości i zindywidualizowania wsparcia. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia obecnej perspektywy wskazane jest dodanie przynajmniej kierunkowego doprecyzowania, w jaki sposób zostanie to zapewnione.

W opisie Działania 6.1 nie wspomina się o wsparciu Centrów Integracji Społecznej czy też Klubów Integracji Społecznej. Kwestia funkcjonowania tych podmiotów jest nieobecna i trudno stwierdzić, czy będą one finansowane w ramach Działania 6.1 czy też 6. 2 i w jakim zakresie. Ze względu na ich znaczenie powinno to być wyraźnie określone.

W trakcie badania ewaluacyjnego stosunkowo dużo uwagi poświęcono kwestii usług społecznych. Jak wynika z prac badawczych, główną barierą jest w tym przypadku niedostateczne rozpoznanie stanu aktualnego oraz potrzeb w tym zakresie. Jest to generalny problem obszaru usług społecznych. Z drugiej strony należy zauważyć, że Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Gdańsku prowadził w tym zakresie szereg badań diagnostycznych dotyczących poszczególnych grup odbiorców usług

społecznych. Dotyczy to m.in. osób starszych, osób niepełnosprawnych, pieczy zastępczej. Województwo pomorskie uczestniczyło również w projekcie OECD dotyczącym zarządzania zmianą gospodarczą na poziomie lokalnym.⁶⁹ Dostępne są również szczegółowe dane GUS na temat dostępności różnego rodzaju usług społecznych. Istnieją zatem pewne, choć zapewne niedoskonałe, podstawy dla formułowania polityki publicznej w tym obszarze.

Równocześnie należy zaznaczyć, że dla EFS jest to obszar nowy. W związku z tym naturalne jest, że wobec braku doświadczenia zaprogramowanie tego obszaru sprawia trudności i obarczone jest większym poziomem niepewności. Z drugiej strony, doświadczenia obecnej perspektywy pokazują wyraźnie, że bez pogłębionego rozpoznania danego obszaru oraz dyskusji z głównymi interesariuszami, istnieje wysokie ryzyko niewłaściwego zaadresowania wsparcia.

W programie zawarto propozycję skoncentrowania wsparcia na usługach kierowanych do rodziny. Jest to wybór odważny. Biorąc pod uwagę stosunkowo ograniczoną alokację, wskazane jest skupienie interwencji na jednym obszarze, gdzie można odnotować silną poprawę. Wyzwaniem pozostaje dokonanie wyboru publicznego. Interwencja w usługi dla rodziny jest uzasadniona z kilku powodów:

- Silny poziom korelacji ubóstwa z wielkością gospodarstwa domowego. Rodziny z czwórką i większą liczbą dzieci są zdecydowanie bardziej narażone na ubóstwo niż rodziny z mniejszą ich ilością. W efekcie to właśnie rodziny i dzieci są grupami najbardziej zagrożonymi ubóstwem,
- Problemy rodzin są często złożone i wiążą się z występowaniem różnego rodzaju ryzyk socjalnych (bezradności, uzależnień, problemów opiekuńczo-wychowawczych, stanu zdrowia). Dlatego też rodziny potrzebują pomocy w uzyskaniu kompleksowej pomocy w przewyżczeniu ograniczeń. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rola asystentów rodziny, których nadal jest niewiele.
- Wsparcie rodziny obejmuje też pomoc środowiskową, w tym dzienne placówki opiekuńcze dla dzieci, szczególnie dla dzieci niepełnosprawnych, oraz osób zależnych. Pozwala to na odciążenie i wsparcie rodziny w sprawowaniu funkcji opiekuńczych oraz ułatwia podejmowanie aktywności zawodowej przez członków gospodarstwa domowego.

W tym kontekście należy również dostrzec powiązanie pomiędzy działaniami z zakresu aktywnej integracji oraz propozycją sprofilowania usług społecznych. Prowadzone działania mogą się wzajemnie uzupełniać. Pełna ocena zasadności interwencji wymaga odniesienia się do propozycji alokacji i wartości wskaźników produktów. Jednak na obecnym etapie, po dodatkowej analizie, propozycje zapisów Programu można uznać za uzasadnione i trafne.

Należy zwrócić przy tym uwagę na kilka szczegółowych zapisów. W programie mowa jest o rozwoju systemu pieczy zastępczej. Przy tym podkreśla się konieczność podnoszenia kompetencji osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą. Nie wspomina się jednak o specjalistycznych rodzinach zastępczych. Pamiętać też należy, że kwestia pieczy zastępczej, ze względu na skalę, jest do pewnego

⁶⁹ OECD, *Pomorskie Region: Responding To Demographic Transitions Towards 2035*, http://www.oecd.org/cfe/leed/POMORSKIE%20REGION_V4%20FINAL.pdf

stopnia marginalna. Nie wspomina się natomiast w programie o asystentach rodzinnych, choć instrument ten oceniany jest pozytywnie.

Na tym etapie trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy zaproponowany zakres interwencji wymaga wydatków infrastrukturalnych czy też nie. Wydaje się, że pewne potrzeby w tym zakresie mogą pojawiać się na obszarach wiejskich i mniejszych miejscowości, gdzie mogą występować braki dostępnych lokali, które można by zaadaptować w ramach finansowania krzyżowego. Kwestia ta wymaga jednak pogłębionej analizy potrzeb na poziomie lokalnym. Na tym etapie nie rekomenduje się wydzielenia oddzielnej alokacji ze środków EFRR.

Działanie 6.2 Podmioty ekonomii społecznej

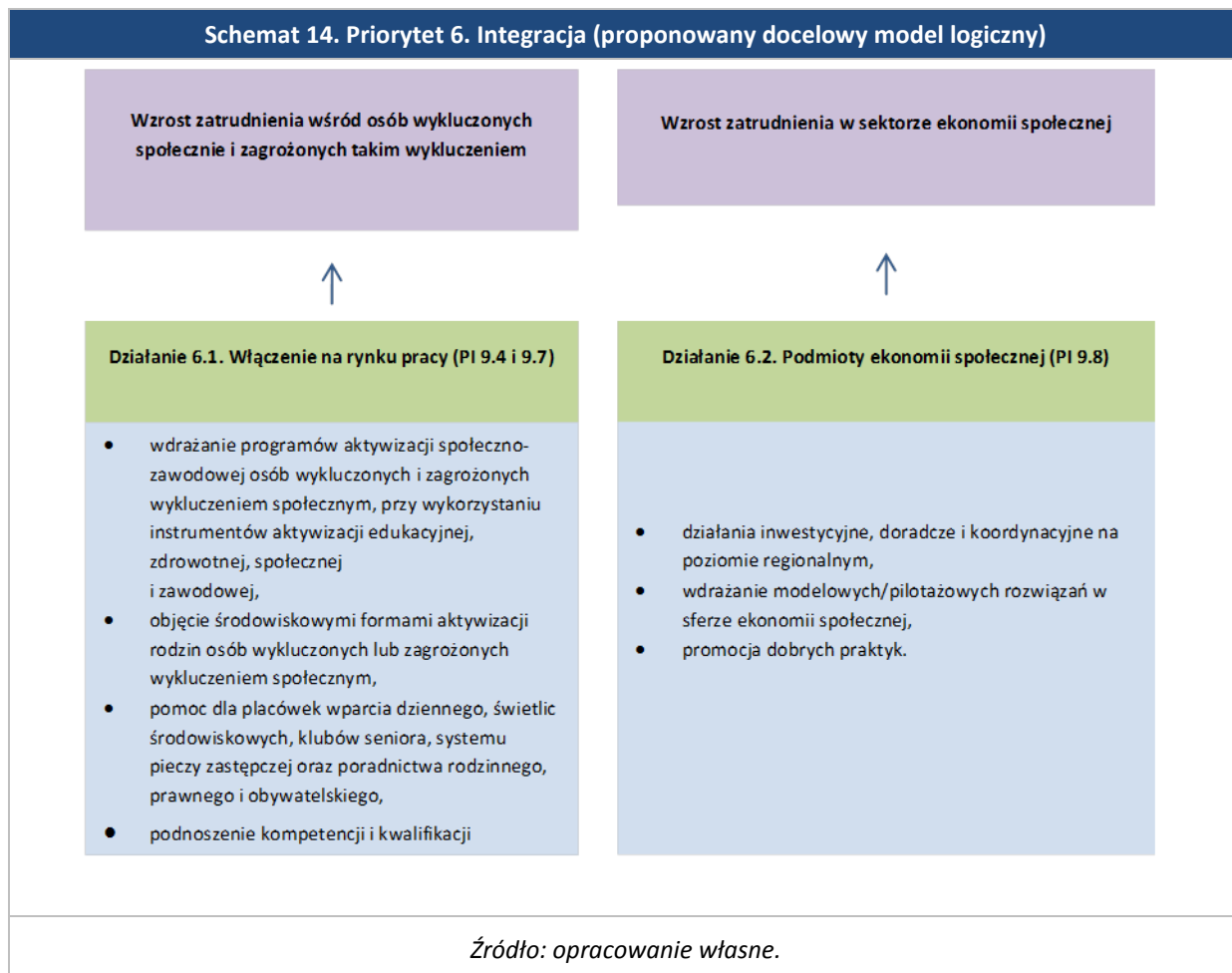
W przypadku Działania 6.2 zakres interwencji został określony dosyć ogólnie, jednak podstawowe założenia interwencji należy ocenić pozytywnie. Główny cel interwencji zostanie osiągnięty poprzez zbudowanie trwałego systemu wsparcia ekonomii społecznej, świadczącego wysokiej jakości usługi dla powstających i funkcjonujących podmiotów ekonomii społecznej. Jak wynika z zakończonej ewaluacji dotychczasowych działań, decydujące znaczenie mają rozstrzygnięcia na poziomie operacyjnym, które powinny być określone na poziomie dokumentów niższego rzędu.

Uznając ogólną poprawność zarysowanej w Programie logiki interwencji, wskazane jest uściślenie kilku elementów:

- Podstawowym celem interwencji powinno być tworzenie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Wymaga to od OWES zmiany modelu działania, gdyż dotychczas interwencja koncentrowała się na tworzeniu nowych przedsiębiorstw społecznych. Nacisk na tworzenie nowych miejsc pracy wymusza bardziej intensywną pracę z istniejącymi przedsiębiorstwami społecznymi; szczególnie istotne jest dążenie do zwiększenia skali ich działalności.
- Zapewnione będzie podobne wsparcie niezależnie od formy prawnej przedsiębiorstwa społecznego. Dotyczy to szczególnie dotacji na rozpoczęcie działalności lub zatrudnienie nowych osób.
- Usługi świadczone przez OWES-y muszą mieć charakter kompleksowy i muszą podlegać mechanizmom zapewniania jakości. System akredytacji, tworzony przez MPiPS należy uznać za niewystarczający. Konieczne jest rozwijanie bardziej zaawansowanych mechanizmów.

Proponowany docelowy model logiczny interwencji uwzględnia kluczowe z proponowanych zmian, opisanych powyżej, w szczególności w zakresie sformułowania celów szczegółowych interwencji.

Schemat 14. Priorytet 6. Integracja (proponowany docelowy model logiczny)



4.6.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Zaproponowany wskaźnik rezultatu odnosi się bezpośrednio do Działania 6.1 *Włączenie na rynku pracy*. Jednak jest to najbardziej podstawowy wskaźnik i rekomendowane jest uwzględnienie również innych *wspólnych wskaźników* proponowanych przez Komisję Europejską. W tym kontekście proponuje się powrót do propozycji zawartej w projekcie Programu Operacyjnego, czyli dodanie następujących wskaźników:

- Liczba osób zatrudnionych po opuszczeniu programu,
- Liczba osób nieaktywnych zawodowo, poszukujących pracy po opuszczeniu programu,
- Liczba osób, które podjęły kształcenie i szkolenie po opuszczeniu programu.

Wskaźniki te powinny być mierzone raz do roku (a nie, jak się proponuje w programie, raz na dwa lata).

Proponowane wskaźniki nie uwzględniają interwencji w rozwój ekonomii społecznej. Proponuje się uwzględnić dwa wskaźniki, bezpośrednio odnoszące się do Celu 2 Priorytetu:

- Liczb miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych,
- Liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych.

Wskaźniki te pozwalają na pomiar efektu zatrudnieniowego interwencji. Pozwolą również na skoncentrowaniu wsparcia na tworzenie nowych miejsc pracy.

Na obecnym etapie brak jest dobrych wskaźników pomiaru inwestycji w usługi społeczne. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że alokacja przeznaczona na aktywną integrację oraz wsparcie ekonomii społecznej konsumuje ok. 80% całej alokacji, oraz brak wypracowanych na poziomie krajowym propozycji pomiaru rezultatów inwestycji w usługi społeczne, proponuje się nie uwzględniać wskaźnika dla tego obszaru.

Tabela 24. Priorytet 6. Integracja – proponowane wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 6.1 <i>Włączenie na rynku pracy</i>	Wzrost zatrudnienia oraz rozwój postaw edukacyjnych i kompetencji społecznych wśród osób wykluczonych społecznie i zagrożonych takim wykluczeniem	<i>Liczba osób zatrudnionych po opuszczeniu programu,</i>
		<i>Liczba osób nieaktywnych zawodowo, poszukujących pracy po opuszczeniu programu</i>
		<i>Liczba osób, które podjęły kształcenie i szkolenie po opuszczeniu programu.</i>
		<i>Liczba osób posiadających zatrudnienie 6 miesięcy po opuszczeniu programu (w tym samozatrudnieni)</i>
Działanie 6.2 <i>Podmioty ekonomii społecznej</i>	Wzmocnienie instytucjonalne podmiotów ekonomii społecznej	<i>Liczb miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych</i>
		<i>Liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych.</i>

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

W przypadku wskaźników typu *output* rekomenduje się przyjęcie najprostszych wskaźników, dostępnych na WLWK (najlepiej jako *common indicators*). Tylko w przypadku ekonomii społecznej proponuje się uwzględnić wskaźniki dotyczące liczby osób.

Tabela 25. Priorytet 6. Integracja – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 6.1 Włączenie na rynku pracy	<i>Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, objętych wsparciem</i>	Wskaźnik prawidłowy.
Działanie 6.2 Podmioty ekonomii społecznej	<i>Liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem</i>	Wskaźnik prawidłowy.
	<i>Liczba miejsc pracy utworzonych w podmiotach ekonomii społecznej nie będących przedsiębiorstwem społecznym</i>	Rekomenduje się rezygnację ze wskaźnika. Jest to wskaźnik rezultatu, a nie produktu. Ponadto wskaźnik budzi poważne wątpliwości interpretacyjne.
	<i>Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych</i>	Rekomenduje się rezygnację ze wskaźnika. Jest to wskaźnik rezultatu, a nie produktu.
	<i>Liczba osób planujących założyć lub przystąpić do przedsiębiorstwa społecznego, objętych wsparciem</i>	Proponuje się uwzględnić wskaźnik produktu dotyczący osób, które będą przygotowywane do założenia lub przystąpienia do przedsiębiorstwa społecznego.
	<i>Liczba osób pracowników przedsiębiorstw społecznych objętych wsparciem</i>	Proponuje się uwzględnić wskaźnik produktu, dotyczący osób wspartych, będących pracownikami przedsiębiorstw społecznych.

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Zaleca się jako wskaźnik do ram wykonania przyjąć *liczbę przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie*. Jest on zarówno bardzo prosty w monitoringu postępu rzeczowego, w dobry sposób oddaje sedno interwencji Priorytetu 1. *Komercjalizacja wiedzy*, jak też posiada status *common indicator*.

Tabela 26. Priorytet 6. Integracja – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, objętych wsparciem</i>	Wskaźnik ten odpowiada kluczowemu zakresowi interwencji.

Źródło: Opracowanie własne

4.6.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Tabela 27. Priorytet 6. *Integracja* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 6.1 <i>Włączenie na rynku pracy innowacje</i>	Wzrost zatrudnienia oraz rozwój postaw edukacyjnych i kompetencji społecznych wśród osób wykluczonych społecznie i zagrożonych takim wykluczeniem	Działanie 6.1 oraz 6.2 stanowią wkład w realizację celu 5 Europa 2020 ograniczenie liczby osób ubogich. Ograniczenie ubóstwa możliwe będzie poprzez działania wspierające aktywizację społeczną, usługi społeczne kierowane do rodzin w najtrudniejszej sytuacji oraz rozwój sektora ekonomii społecznej.	SRK Cel III.1. <i>Integracja społeczna</i> Umowa Partnerstwa CT.9 <i>Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem</i>
Działanie 6.2 <i>Podmioty ekonomii społecznej</i>	Wzmocnienie instytucjonalne podmiotów ekonomii społecznej	Zaplanowana interwencja jest również spójna z projektem przewodnim Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w którym podkreśla się priorytetowe znaczenie poprawiania dostępu do rynku pracy jako podstawowej metody ograniczenia ryzyka ubóstwa. Realizacja kompleksowych i zindywidualizowanych programów z zakresu aktywnej integracji, jak również nacisk na rozwój usług społecznych kierowanych do rodziny przyczyniać się będą do ograniczania kluczowych barier, na jakie napotykają ludzie w dostępie do rynku pracy.	

Źródło: Opracowanie własne

Priorytet 6 ma istotny wkład w realizację zasady horyzontalnej równości szans i zapobieganie dyskryminacji. Praktycznie wszystkie działania kierowane są do osób znajdujących się w gorszej sytuacji społecznej i zawodowej. Proponowana interwencja może przyczynić się do poprawy sytuacji tych osób, tym samym realizując zasadę horyzontalną.

4.7 Priorytet 7. Zdrowie

4.7.1 Ocena przesłanek interwencji

W sekcji I projektu RPO nie wydzielono obszaru tematycznego *zdrowie*, lecz uzasadnienie uwzględniono w podrozdziale pt. *Aktywność zawodowa i społeczna*. Takie ujęcie tematu jasno pokazuje, że kwestia zdrowia nie jest traktowana jako samodzielny cel, ale jest podporządkowana innym celom rozwojowym województwa. Z drugiej strony prowadzi to do bardzo ogólnego sformułowania problemu i oczekiwanego efektu interwencji.

Inwestycje w zasoby ochrony zdrowia planowane są w ramach celu tematycznego 9, związanego z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu i ubóstwu. Dlatego też konieczne jest w uzasadnieniu wykazanie potencjalnego wpływu interwencji na poprawę spójności społecznej. Szczególnie istotne jest wykazanie pozytywnego wpływu interwencji na ograniczenie ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego związanego z chorobami. W tym kontekście właściwe jest odwołanie się do koncepcji ograniczania ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez poprawę dostępu do usług zdrowotnych. Koncepcje te towarzyszyły opracowaniu strategii krajowych (SRK, SRKL) i europejskich (EUROPA 2020). Rola usług medycznych tłumaczona jest tutaj dwojako. W pierwszym rozumieniu brak dostępu do usług jest jedną z cech świadczących o ubóstwie. W drugim zaś niemożliwość zaspokojenia swoich potrzeb zdrowotnych, skutkuje obniżeniem możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w tym zarabiania na własne utrzymanie i w konsekwencji ubóstwo. Trudno jest co prawda przytoczyć dane dla województwa pomorskiego obrazujące ta sytuację. Nie ma jednak podstaw, aby twierdzić, że sytuacja ta znacząco różni się od sytuacji w kraju. Wiadomo, że problemy ze zdrowiem są drugą, zaraz po niemożności znalezienia pracy najważniejszą przyczyną braku środków do utrzymania.⁷⁰ Sytuacja ta obserwowana jest od wielu lat.

Działanie 7.1 Zasoby ochrony zdrowia

Bardziej szczegółowe uzasadnienie interwencji przedstawiono w opisie Działania 7.1 *Zasoby ochrony zdrowia*. Pewnego uporządkowania wymaga jednak opis sytuacji epidemiologicznej. W przypadku niektórych chorób mowa jest o dynamice zachorowań, a w przypadku innych o ich częstotliwości. Utrudnia to interpretację przedstawionych informacji. W efekcie z opisu nie wynika jasno, jakiego typu schorzenia są najczęściej powodem zachorowalności i umieralności.

Informacja o zachorowalności nie jest wystarczającym uzasadnieniem. Wskazane jest uzupełnienie uzasadnienia o podstawowe informacje na temat dostępności i jakości świadczeń udzielanych przynajmniej przez placówki podległe SWP, a także krótkiej oceny potrzeb inwestycyjnych.

W uzasadnieniu słusznie podkreśla się potrzebę inwestowania przede wszystkim w sprzęt i wyposażenie placówek zdrowia. Analiza kondycji systemu zdrowia pokazuje, że w Polsce nie występuje problem zbyt małej liczby łóżek szpitalnych, ale zbyt niskiej jakości usług i ograniczonego dostępu do wysokiej jakości aparatury medycznej.⁷¹ Wyzwaniem jest też rozmieszczenie usług zdrowotnych – w tym przypadku należy jednak dążyć do wykorzystania istniejących zasobów,

⁷⁰ J. Czapiński, T. Panek (red) *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*.

⁷¹ Boulho, H. et. Al, *Improving the Health-Care System in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 957, OECD Publishing, 2012

natomiast ograniczać do niezbędnego minimum inwestycje w nowe oddziały czy też placówki, które prowadziłyby do zwiększenia liczby łóżek.

W uzasadnieniu przywołany jest problem braków kadrowych w niektórych specjalnościach medycznych. Należy jednak zauważyć, że na poziomie województwa istnieje możliwość wpływania na kształcenie lekarzy poprzez określenie potrzeb w zakresie rezydentury, natomiast wsparcie finansowe przeznaczone na uzupełnienie braków kadrowych możliwe jest w programie krajowym finansowanym z EFS (POWER). Natomiast w ramach polityki spójności brak jest możliwości oddziaływania poprzez inne instrumenty na strukturę kadr medycznych (np. poziom wynagrodzenia lekarzy o deficytowych specjalnościach). Dlatego też rekomenduje się wykreślenie zdania dotyczącego braków kadrowych w niektórych specjalnościach medycznych.

Działanie 7.2 Systemy informatyczne i telemedyczne

W przypadku systemów informatycznych i telemedycznych nie wskazano jakie korzyści dla wojewódzkiego systemu ochrony zdrowia będą płynąć z ich wdrożenia. Rekomenduje się, aby te korzyści były przedstawione w kontekście jakości usług i ich dostępności .

Wskazane jest również wyjaśnienie, jaki jest związek planowanej interwencji z działaniami podejmowanymi na poziomie krajowym.

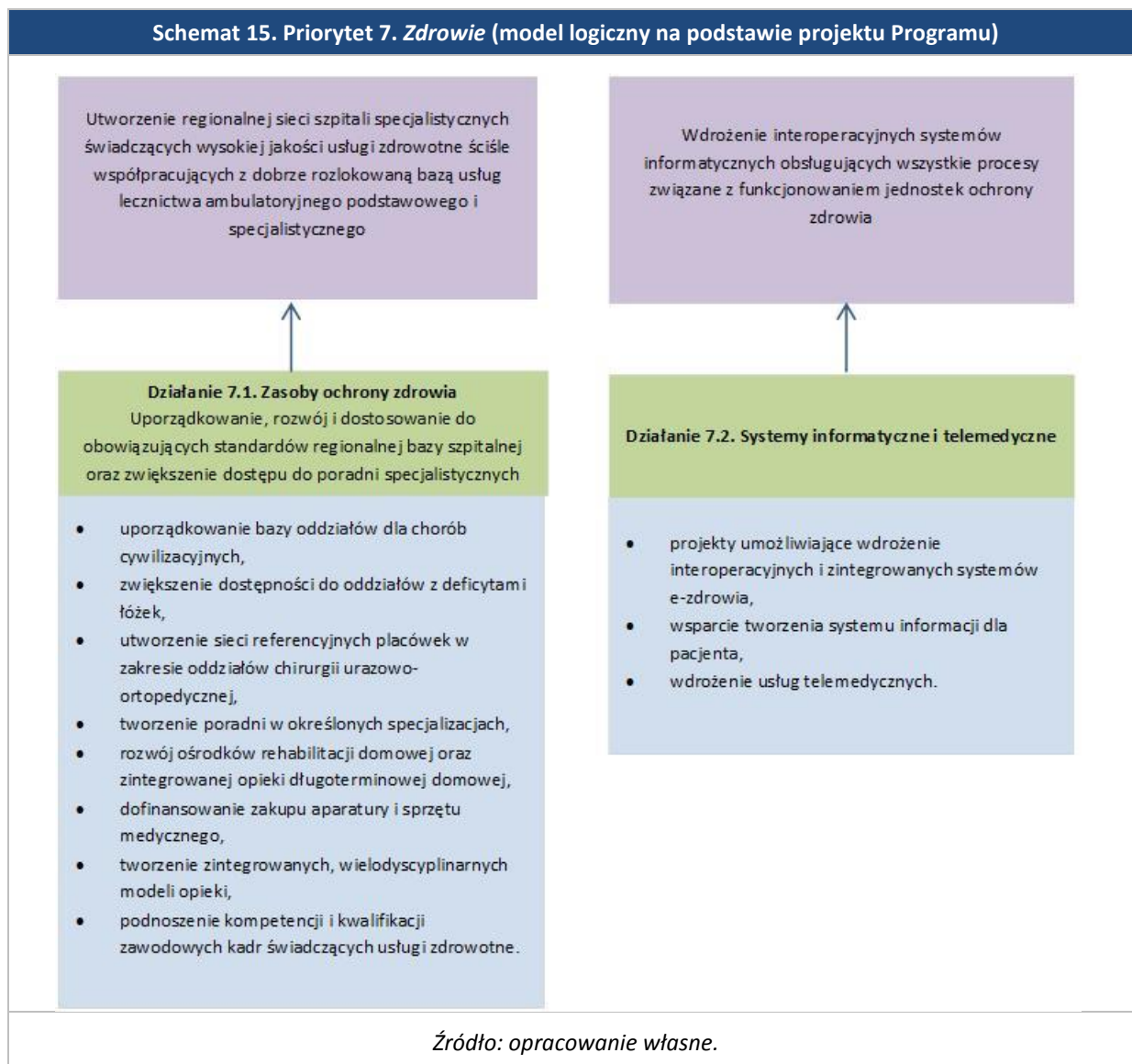
4.7.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Zakres planowanej interwencji odpowiada głównie Działaniu 2.1 i 3.3 RPS *Zdrowie dla Pomorza*. Za słuszny wybór należy uznać propozycję koncentracji na placówkach świadczących pomoc w zakresie wybranych chorób o charakterze cywilizacyjnym. Może to prowadzić do odczuwalnej poprawy w wybranych obszarach. Za odważną ideę należy również uznać koncentrację PI 2.3 na kwestii systemów informatycznych w ochronie zdrowia. Jest to wybór bardzo selektywny i dający gwarancję koncentracji środków.

Zaproponowany cel szczegółowy 1 jest zbyt złożony. Utrudnia to jego zrozumienie i w przyszłości powodować będzie trudności w monitorowaniu i weryfikacji jego osiągnięcia. Cel powinien odnosić się do poprawy sytuacji w obszarach wskazanych jako problemowe. Oznacza to konieczność koncentracji na ograniczeniu zachorowalności i umieralności z powodu chorób cywilizacyjnych. Jest to podejście zgodne z RPS *Zdrowie dla Pomorza*. W celu ograniczenia liczby wskaźników można rozważyć ograniczenie się do dwóch kluczowych chorób: nowotworowych i kardiologicznych.

Cel szczegółowy drugi koncentruje się na samym wdrożeniu systemów, nie wskazując co ma być uzyskane dzięki temu przedsięwzięciu. Proponowany cel może odnosić się do przygotowania określonego odsetka podmiotów leczniczych SWP do integracji z platformą informatyczną P1/P2.

Proponowana alokacja na Priorytet 7 jest niższa niż diagnozowane przez placówki ochrony zdrowia potrzeby, należy ją jednak ocenić jako wybór publiczny dokonany przez SWP. Wyczerpuje ona alokację na priorytety inwestycyjne 9.1 i 2.3 WRS. Przy czym SWP podjął decyzję o przeznaczeniu całej alokacji PI 9.1 na poprawienie dostępu do usług zdrowotnych. Jednak, jak wyjaśniono to w dalszej części raportu, wymaga to podjęcia pewnych rozstrzygnięć przez SWP.

Schemat 15. Priorytet 7. Zdrowie (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Działanie 7.1 Zasoby ochrony zdrowia

Interwencja w ramach Działania 7.1 koncentrować się będzie na lepszym dopasowaniu zasobów ochrony zdrowia do potrzeb klientów. Inwestycje w sektorze zdrowia powinny prowadzić do ograniczenia ryzyka ubóstwa. W przypadku usług specjalistycznych szczególne znaczenie ma prowadzenie takich inwestycji, które przyczyniać się będą do ograniczenia zachorowalności (poprawa dostępu i jakości usług diagnostycznych) oraz zwiększać szanse na wyleczenie. Dlatego też wątpliwości budzi zapis dotyczący *uporządkowania, rozwoju i dostosowania do obowiązujących standardów regionalnej bazy szpitalnej*. Trudno też stwierdzić, co kryje się za pojęciem *uporządkowanie bazy w zakresie oddziałów dla chorób cywilizacyjnych*. Zapisy te są niejednoznaczne – nie określają wystarczająco precyzyjnie, jakiego typu przedsięwzięcia będą finansowane w ramach Działania 7.1 – czy prowadzone będą działania reorganizacyjne w sieci szpitali, tworzenie nowych oddziałów czy też wyposażenie istniejących.

Działanie 7.1 odpowiada w dużym stopniu Działaniu 3.3 RPS *Zdrowie dla Pomorza*. Zauważyć jednak należy, że alokacja na Działanie 3.3 w RPS ZdP wynosi 1,3 mld PLN, podczas gdy alokacja na Działanie

7.1, wraz ze współfinansowaniem krajowym wynosi ok. 300 mln zł. Ponadto zakres interwencji w Programie jest znacznie ogólniej zapisany niż w RPS – trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, które z planowanych przedsięwzięć, zapisanych w RPS, będą realizowane w RPO. Dlatego też wskazane dokonanie silnej selekcji zakresu interwencji przewidzianej w Działaniu 7.1 i skoncentrowaniu jej na usługach, które mają decydujące znaczenie z punktu widzenia CT 9, czyli ograniczenia ubóstwa.

Z tego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na istniejący w Polsce wyraźny deficyt w dostępie do opieki długoterminowej. Polska charakteryzuje się jednym z najniższej w UE liczby łóżek opieki długoterminowej na 100 tys. mieszkańców (231). Przy czym Eurostat, dokonując szacowania, uwzględnia miejsca w Zakładach Opiekuńczo-Pielęgnacyjnych, Zakładach Opiekuńczo-Lecznicznych, hospicjach, ośrodkach psychiatrii sądowej, oddziałach DPS dla chorych psychicznie i somatycznie oraz niepełnosprawnych intelektualnie. Poprawa sytuacji w tym zakresie jest jednym z celów przewidzianych w RPS i powinna zostać uwzględniona również w RPO, jako zgodna z celem tematycznym 9.⁷²

Analizując powiązania inwestycji w sektor zdrowia z ubóstwem należy zwrócić uwagę na kwestię niepełnosprawności, czyli niezdolności do pracy. Wystąpienie tego ryzyka socjalnego prowadzi do obniżenia dochodów gospodarstwa domowego oraz wzrostu kosztów jego funkcjonowania. W tym kontekście wskazówką mogą być wyniki badań przyczyn chorobowych niezdolności do pracy. Według danych głównymi przyczynami orzeczeń o niezdolności do pracy są choroby nowotworowe, układu krążenia, choroby układu kostno-stawowego i zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania.⁷³ Lista ta zatem odpowiada w dużym stopniu chorobom cywilizacyjnym, określonym w RPS. Dlatego też wskazane jest skoncentrowanie interwencji na poprawieniu dostępu do wysokiej jakości usług specjalistycznych w zakresie wymienionych chorób. Zgodnie z zapisami RPS, interwencja powinna koncentrować się w pierwszej kolejności na wzmacnianiu regionalnej bazy szpitalnej.

Decydujące znaczenie ma prowadzenie całościowych i spójnych działań na rzecz poprawy jakości usług medycznych. Inwestycje powinny być tylko jednym z elementów całościowego programu doskonalenia jakości świadczonych usług. Z tej perspektywy zasadne jest postawienie przed projektodawcami odpowiednich wymagań – czyli doprecyzowanie, że przygotowanie programu poprawy jakości świadczeń zdrowotnych na danym oddziale będzie warunkiem niezbędnym dla uzyskania dofinansowania do inwestycji w wyposażenie. Warunki, jakie powinien spełnić szpital, powinny być określone na poziomie dokumentów programowych niższego rzędu, przede wszystkim w zasadach wyboru projektów. Wymagania te powinny bazować na zapisach Priorytetu 2.2.2 RPS ZdP *Poprawa jakości usług zdrowotnych* oraz ograniczeniach nałożonych przez ustawy i rozporządzenia a także na odpowiednich standardach krajowych.

Wdrożenie programów poprawy jakości w placówkach ochrony zdrowia może wymagać specjalistycznego doradztwa – ekspertów, którzy będą przygotowani do wsparcia placówki w przygotowaniu diagnozy oraz planu działań, a także jego wdrożenia. Takie powiązanie działań pro-jakościowych oraz inwestycyjnych przyczynić się może do rzeczywistej poprawy jakości funkcjonowania placówek ochrony zdrowia.

⁷² *Sytuacja zdrowotna ludności polski i jej uwarunkowania*; PZH, Warszawa 2012

⁷³ *Tamże.*

Jednym z elementów ograniczenia zachorowalności oraz umieralności jest prowadzenie szerokich, całościowych działań na rzecz ochrony zdrowia, obejmujących działania profilaktyczne, edukacyjne itd. Takie podejście zakładają programy zdrowotne. Jednak dotychczasowe zainteresowanie samorządów tymi programami jest znikome. W związku z tym proponuje się, żeby projekty były dofinansowywane o ile projektodawca zobowiąże się do uruchomienia programów profilaktycznych tematycznie powiązanych z inwestycją. W celu uniknięcia ryzyka działań pozornych, należy nałożyć obowiązek spełnienia przez programy zdrowotne zaleceń AOTM. Stanowiłoby to konkretyzację istniejącego zapisu w Programie.

Poważne wątpliwości budzą zaproponowane preferencje dla projektów. Nie wiążą się one bezpośrednio z kluczowym celem Działania ani CT 9. Trudno zrozumieć, dlaczego preferowane mają być projekty przyczyniające się do wzrostu zatrudnienia. Sugerować to może preferowanie projektów zakładających rozbudowę placówek ochrony zdrowia, a nie poprawę jakości oferowanych świadczeń. Dlatego też należy z tego kryterium zrezygnować.

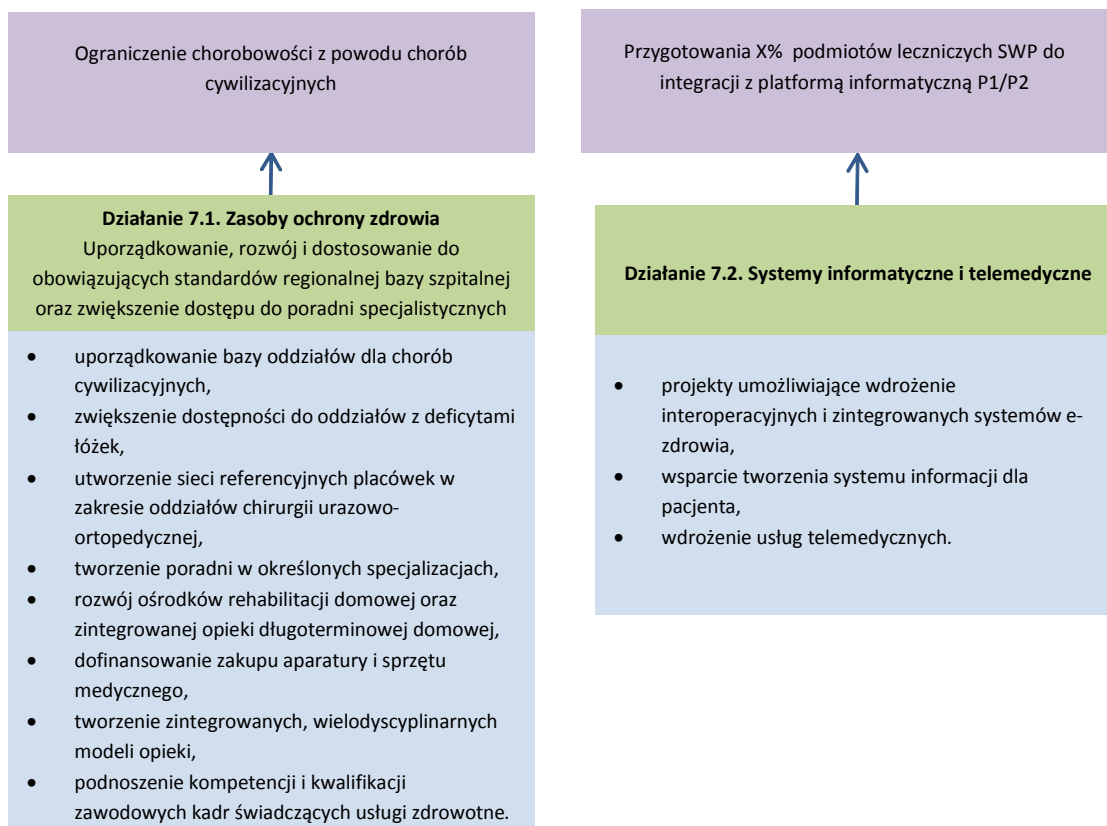
Nie jest również zrozumiała propozycja kryterium rozwoju idei wolontariatu. Pojęcie idei wolontariatu jest niejednoznaczne (czy chodzi o zwiększenie liczby wolontariuszy?). Choć sama idea wolontariatu jest godna pochwały, to nie wydaje się, aby kwestia ta powinna mieć decydujące znaczenie przy wyborze projektów. Wątpliwości budzi również idea partnerstwa publiczno-prywatnego.

W przypadku inwestycji w sektor ochrony zdrowia szczególnie istotne jest ich staranne przemyślenie i zaplanowanie. Dlatego też wskazane jest uwzględnienie również trybu projektów indywidualnych. Dotyczyć to powinno szczególnie inwestycji w regionalną bazę szpitali.

Działanie 7.2 Systemy informatyczne i telemedyczne

W przypadku Działania 7.2 przewiduje się znaczące inwestycje w systemy e-zdrowia. W związku z prowadzonymi działaniami na poziomie krajowym wskazane jest zapewnienie interoperacyjności z systemami krajowymi (co powinno zostać zapisane w programie).

Wskazany niżej docelowy model logiczny interwencji uwzględnia zaproponowane sposoby sformułowania celów szczegółowych interwencji.

Schemat 16. Priorytet 7. Zdrowie (proponowany docelowy model logiczny)


Źródło: opracowanie własne.

4.7.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Zgodnie z zaproponowaną modyfikacją celu 1 proponuje się zmianę wskaźnika rezultatu strategicznego i wykorzystanie wskaźników monitorowania celu głównego RPS ZdP. Są one najbardziej adekwatne dla interwencji. Zgodnie również z modyfikacją celu 2 proponuje się przeformułowanie wskaźnika rezultatu strategicznego.

Tabela 28. Priorytet 7 Zdrowie – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 7.1. Zasoby ochrony zdrowia	<i>Utworzenie regionalnej sieci szpitali specjalistycznych świadczących wysokiej jakości usługi zdrowotne ściśle współpracujących z dobrze rozlokowaną bazą usług lecznictwa ambulatoryjnego podstawowego i specjalistycznego</i>	Chorobowość z powodu nowotworów na 10 tys. mieszkańców Chorobowość z powodu chorób naczyń mózgowych na 10 tys. mieszkańców Chorobowość z powodu cukrzycy na 10 tys. mieszkańców Chorobowość z powodu niedokrwiennej choroby serca na 10 tys. mieszkańców Chorobowość z powodu POChP na 10 tys.

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
		mieszkańców Odsetek zgonów z powodu nowotworów ogółem w województwie Odsetek zgonów z powodu chorób układu krążenia w województwie
Działanie 7.1. Zasoby ochrony zdrowia	<i>Utworzenie regionalnej sieci szpitali specjalistycznych świadczących wysokiej, jakości usługi zdrowotne ściśle współpracujących z dobrze rozlokowaną bazą usług leczenia ambulatoryjnego podstawowego i specjalistycznego</i>	Sprzęt medyczny na 100 tys. ludności: <ol style="list-style-type: none"> 1. tomograf komputerowy 2. rezonans magnetyczny 3. RTG z torem wizyjnym
Działanie 7.2. Systemy informatyczne i telemedyczne	<i>Wdrożenie interoperacyjnych systemów informatycznych obsługujących wszystkie procesy związane z funkcjonowaniem jednostek ochrony zdrowia.</i>	Odsetek podmiotów leczniczych SWP, wyposażonych w systemy informatyczne (HIS/RIS/PACS) przygotowane do integracji z platformą P1/P2.

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki produktu odpowiadają logice interwencji. W przypadku drugiego wskaźnika produktu dla Działania 7.1 rekomenduje się usunięcie typów sprzętu medycznego, który zostanie zakupiony. Zaproponowany wskaźnik może prowadzić do inwestycji „pod wskaźnik”, a niekoniecznie zgodnie z potrzebami danej placówki.

Tabela 29. Priorytet VII – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 7.1.	<i>Liczba wspartych podmiotów leczniczych</i>	Wskaźnik prawidłowy
	<i>Liczba nowozakupionego wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego (tomograf komputerowy, rezonans magnetyczny, rentgen cyfrowy)</i>	Rekomenduje się usunięcie typów sprzętu medycznego
Działanie 7.2.	<i>Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach leczniczych</i>	Wskaźnik prawidłowy

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Proponuje się do ram wykonania wybrać kluczowe wskaźniki związane z realizacją Priorytetu.

Tabela 30. Priorytet VII – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Wartość zakontraktowanych umów</i>	Wskaźnik mierzy postęp w realizacji programu
<i>Liczba wspartych podmiotów leczniczych</i>	Wskaźnik mierzy postęp w realizacji programu
<i>Liczba nowozakupionego wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego (tomograf komputerowy, rezonans magnetyczny, rentgen cyfrowy)</i>	Rekomenduje się usunięcie typów sprzętu medycznego

Źródło: Opracowanie własne

4.7.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Tabela 31. Priorytet 4. *Kształcenie zawodowe* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Mobilna Młodzież	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
7.1 Zasoby ochrony zdrowia	Utworzenie regionalnej sieci szpitali specjalistycznych świadczących wysokiej jakości usługi zdrowotne ściśle współpracujących z dobrze rozlokowaną bazą usług leczenia ambulatoryjnego podstawowego i specjalistycznego	Planowane inwestycje generują wkład w osiągnięcie celu 5 Europa 2020, czyli ograniczenie ubóstwa. Poprawa jakości usług zdrowotnych przyczyni się do ograniczenia ryzyka zachorowań i niepełnosprawności, które są jednymi z ważniejszych przyczyn bierności na rynku pracy i ubóstwa. Interwencja jest zgodna z projektem przewodnim <i>Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu</i> . Zawarto tam szereg kierunków działań, które mają w konsekwencji doprowadzić do zniesienia nierówności w dostępie do dóbr i usług. Jako obszary, które będą wymagały poniesienia największego wysiłku wskazano walkę z ubóstwem, wykluczeniem społecznym oraz właśnie nierówności w dostępie do usług medycznych.	SRK Kwestie ubóstwa oraz dostępu do usług medycznych zostały tam o wiele wyraźniej powiązane. Wskazano na konieczność rozwoju tych drugich jako jedno z istotnych narzędzi walki z ubóstwem. Ten typ działań został także ujęty jako strategiczne zadania państwa i priorytety ŚSRK (II. 4.1). W tym zakresie logika interwencji osi VII w pełni odpowiada SRK. SRKL Cel szczegółowy 4: Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej.
7.2. Systemy informatyczne i telemedyczne	Wdrożenie interoperacyjnych systemów informatycznych obsługujących wszystkie procesy związane	W strategii Europa 2020 pakiet przewodni <i>Unia innowacji</i> przewiduje wdrożenie usług elektronicznych w systemie ochrony zdrowia jako jedno z zadań mających na celu bardziej sprawne dostarczanie usług publicznych	SRK Działanie III.2.1. <i>Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych</i> gdzie wprost mówi się o konieczności rozwoju systemów e-

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020 i inicjatywy Mobilna Młodzież	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
	z funkcjonowaniem jednostek ochrony zdrowia	przez administrację państw członkowskich UE. Zakres inwestycji zaplanowanych w ramach osi VII nie przewiduje działań związanych z tzw. e-zdrowiem.	zdrowia. Strategia Sprawne Państwo przewiduje także konieczność realizacji szerokiego zakresu działań wobec sektora zdrowia.

Źródło: Opracowanie własne

Inwestycje w ramach Priorytetu 7 wpisują się w zasadę równości szans i przeciwdziałanie dyskryminacji. Trafnie zaplanowane przedsięwzięcia mogą przyczynić się do wyrównania dostępu do deficytowych usług medycznych, co słusznie zostało podkreślone w Programie. Pewien pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans może mieć też poprawa dostępu do telemedycyny. Priorytet będzie raczej neutralny z punktu widzenia zasady zrównoważone rozwoju.

4.8 Priorytet 8. Konwersja

4.8.1 Ocena przesłanek interwencji

Działanie 8.1 Rewitalizacja i przestrzenie publiczne

Konstrukcję uzasadnienia interwencji w Działaniu 8.1 *Rewitalizacja i przestrzenie publiczne* należy ocenić negatywnie. Wynika ona ze skomplikowanych zabiegów kompozycyjnych, łączących szeroki zakres interwencji w obrębie jednego tylko działania, którego poszczególne komponenty operacjonalizują zarówno RPS AP (*rewitalizacja miast oraz rozwój przestrzeni publicznych*), jak i RPS PP (*podnoszenie atrakcyjności przestrzeni*).

Wyzwania zdefiniowane w projekcie RPO (*Obszary o nie w pełni uruchomionych potencjałach*) w średnim stopniu odpowiadają wyzwaniom RPS (ze względu na rezygnację/niemożność realizacji niektórych części tego programu strategicznego z funduszy strukturalnych). W ramach zapisu projektu brakuje uzasadnienia dla interwencji w postaci „*rozwoju przestrzeni publicznej na obszarach o ponadprzeciętnym poziomie wykluczenia społecznego*”, dlatego też wskazane wydaje się dopisanie w unkcie wyjścia 2. sekcji 1.4 (dotyczącej obszarów o nie w pełni uruchomionych potencjałach) odpowiedniego określenia – obecnie bowiem, patrząc z punktu widzenia spójności wewnętrznej programu wyzwania nie dają należytego uzasadnienia dla tego typu interwencji.

W przyjętej formule relacja między uzasadnieniem interwencji w „punkcie wyjścia” a komponentem „wzrost atrakcyjności przestrzeni” nie jest jasna. Dyskusyjną kwestią jest to, czy prestiżowa inwestycja (którą operacjonalizuje „wzrost atrakcyjności przestrzeni”) będzie w stanie przełamać bariery strukturalne. Niektóre doświadczenia międzynarodowe wskazują, że jest to możliwe⁷⁴, lecz budżet dla tego typu inwestycji mógłby niekiedy skosmumować alokację dla całego Priorytetu. Konieczne w tym przypadku byłoby przeniesienie uzasadnienia do Działania 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach*, z silniejszym wyeksponowaniem problemu bezrobocia na obszarze dzielnic położonych w bezpośredniej bliskości terenów słabych strukturalnie, a także sformułowanie bardzo radykalnych kryteriów wyboru tego typu projektów, będących w stanie uwzględnić moc generowanych efektów mnożnikowych.⁷⁵

Teza, że to właśnie obszary blokowisk należą do miejsc szczególnie wymagających interwencji w świetle dostępnej teorii może wydawać się błędna. Projektowanie osiedli mieszkaniowych z wielkiej płyty zakładało tworzenie subsystemów, które pozwalały bez większych problemów zaspokoić najważniejsze potrzeby życiowe⁷⁶, natomiast w zakresie kreowania przestrzeni publicznych posiadało większe osiągnięcia aniżeli projektowane obecnie osiedla mieszkaniowe w gminach podmiejskich. Wizerunek oraz jakość życia na blokowiskach w ciągu ostatnich dwudziestu lat silnie ewoluowały – co

⁷⁴ Np. Pereira P., *Urban renewal in global context: the conversion of the Lisbon eastern waterfront*, Universidade Nova de Lisboa, Lizbona, 2010.

⁷⁵ Przegląd bardzo pożytecznych rekomendacji w zakresie tego typu inwestycji można znaleźć w badaniu ewaluacyjnym *Analiza wpływu inwestycji w infrastrukturę kultury i turystyki dofinansowanych z funduszy strukturalnych na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych gmin/powiatów województwa śląskiego*, Uniregio, Kraków, 2010.

⁷⁶ Np. Barczykowska A., *Między slumsem a ogrodem – pytania o przyszłość polskich blokowisk na tle tendencji europejskich*, Architektura – czasopismo techniczne, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 1/2012, Kraków, 2012.

potwierdzają liczne badania empiryczne.⁷⁷ Również badanie przeprowadzone w 2011 r. na mieszkańcach województwa pomorskiego wskazuje, że patrząc przez pryzmat zadowolenia z warunków mieszkaniowych, to właśnie bloki oceniane są najwyżej.⁷⁸ Stąd też rekomenduje się odejście od tak mocno położonego akcentu w uzasadnieniu interwencji na tereny blokowisk.⁷⁹

Założenie o *braku identyfikacji mieszkańców ze względu na wysoki stopień zdegradowania tkanki zaniedbanych dzielnic śródmiejskich* w uzasadnieniu dla Działania 8.1 także może być mylne. Zaniedbane dzielnice śródmiejskie częstokroć charakteryzuje wysoki stopień wiążącego kapitału społecznego – co znamionuje silną identyfikację z obszarem, pomimo znaczącej degradacji zabudowy.⁸⁰ Co więcej, w wyniku procesów rewitalizacji z zastosowaniem partycypacji społecznej wzrasta odpowiedzialność za przestrzeń – niemniej nie znaczy to, że identyfikacji mieszkańców z dzielnicą wcześniej nie było; sama degradacja zabudowy może powodować inne negatywne zjawiska społeczne – ale niekoniecznie brak identyfikacji.⁸¹ Dlatego też zaleca się usunięcie tego założenia i pozostawienie wyłącznie hipotezy o dezaprobachie mieszkańców wobec nowego kształtu zrewitalizowanych przestrzeni bez ich udziału, która posiada swoje oparcie w teorii.⁸²

W uzasadnieniu interwencji Działania 8.1 poruszono również zagadnienie związane z różnorodnością kulturową regionu – jakkolwiek wydaje się ono być oderwane od całości narracji, w dodatku nielogicznie wiąże się z kolejnym wątkiem. W efekcie następuje utożsamianie *czynnika rozwoju z problemem*. Co więcej, słowo *estetyzacja* zostało użyte w tym miejscu w dość niefortunny sposób, gdyż ma ono zabarwienie pozytywne. Problemem, o którym mowa jest w uzasadnieniu interwencji jest raczej to, że *estetyzacja* nie zachodzi (między innymi ze względu na dowolność architektoniczną).

Działanie 8.2 Obszary o specyficznych potrzebach

W przypadku Działania 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach* uzasadnienie realizacji nawiązuje do zapisów Priorytetu 2.2 RPS PP – jakkolwiek nadaje im dość silne ukierunkowanie przestrzenne, stanowiące wstępny punkt odniesienia dla preferencji terytorialnych. Nieco gorzej sytuacja przedstawia się w przypadku koncentracji tematycznej – zapisy są bardzo ogólne, co wyklucza jasne ukierunkowanie interwencji. Dla zwiększenia trafności diagnozy należałoby uszczegółowić *liczne walory endogenne*, którymi dysponują obszary predystynowane do wsparcia w ramach Działania 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach* pod kątem realizacji sieciowych przedsięwzięć z SRWP (wyboru

⁷⁷ Szafrąńska E., *Gentryfikacja wielkich osiedli mieszkaniowych – nowe zjawisko czy nadużycie terminologiczne?*, XXV Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódź, 2012.

⁷⁸ PSDB/Quality Watch, *Ocena warunków i jakości życia mieszkańców województwa pomorskiego i ich postrzeganie przyszłości*, Warszawa, 2011.

⁷⁹ Warsztaty z autorami programu wykazały potrzebę przeprowadzenia interwencji w obszarze miast-sypialni pozbawionych jasno zarysowanej centralnej przestrzeni publicznej. Wydaje się jednak, że przesłanka ta powinna stanowić przedmiot przyszłych badań terenowych.

⁸⁰ Przykładem mogą być wyniki badania: Brosz M., Załęcki J., *Społeczne aspekty rewitalizacji obszaru Dolnego Miasta Gdańsk – raport z badań socjologicznych*, Uniwersytet Gdański, 2009.

⁸¹ Patrz: *Cykl degradacji Śródmieścia* [w:] Zborowski A., Dej M., *Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej, procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w miastach Polski* [w:] Zborowski A. (red.) *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, IRM, Kraków, 2009.

⁸² Czyżewska A., *Jak planować proces rewitalizacji społeczno-gospodarczej przestrzeni miejskiej?*, Poradnik Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, 2009.

strategicznego, dokonanego na poziomie SRWP) – dopiero wówczas można byłoby mówić o wystarczających podstawach merytorycznych dla uzasadnienia części projekcyjnej.

Działanie 8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe

Przesłankami dla interwencji jest synteza zapisów RPS PP dotycząca deficytów w zakresie zasobów dziedzictwa kulturowego, w tym złego stanu rozpoznawalnych w skali światowej obszarów i obiektów zabytkowych – i w tych wątkach ma miejsce koncentracja tematyczna projektu RPO. W dalszej części narracji Działania 8.3 *Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe* autorzy wskazują konkretne postulaty kierunkowania interwencji. Sugeruje się je usunąć, silnie eksponując za to deficyty regionu dotyczące bezpiecznej eksploatacji i nowoczesnych systemów zarządzania. W przypadku uwzględnienia tej zmiany część diagnostyczna będzie dawać wystarczająco trafne podłoże dla ukierunkowania interwencji.

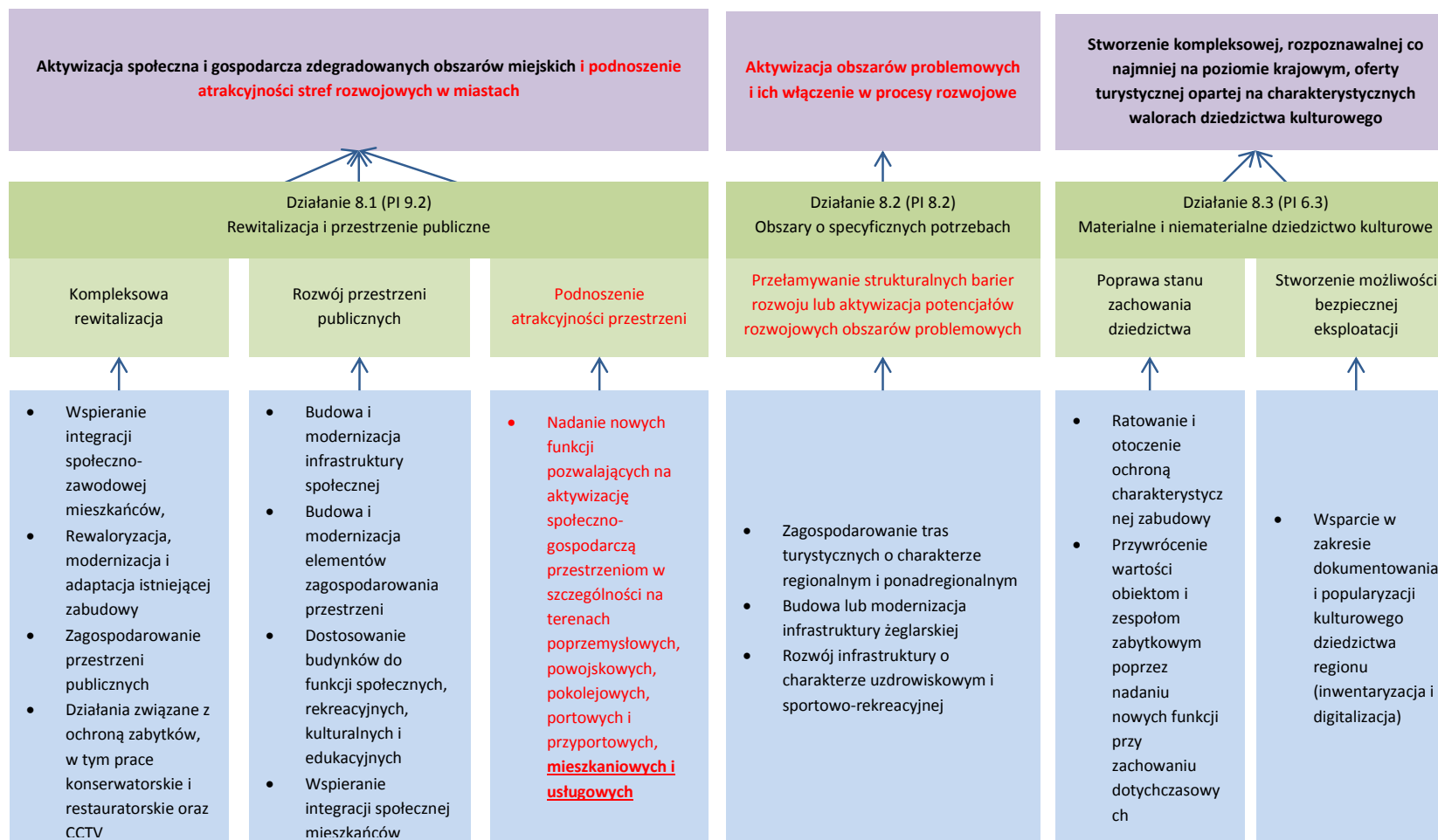
4.8.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Logika Priorytetu 8. *Konwersja* łączy pod jednym hasłem wiele wątków leżących na pograniczu dwóch programów strategicznych (RPS AP oraz RPS PP). Linia demarkacyjna pomiędzy programami strategicznymi przebiega w Działaniu 8.1 *Rewitalizacja i przestrzenie publiczne* (gdzie kompleksowa rewitalizacja i rozwój przestrzeni publicznych odnoszą się do treści RPS AP, a podnoszenie atrakcyjności przestrzeni – RPS PP). Pozostałą część architektury części projekcyjnej stanowią zapisy RPS PP. Generalnie należy uznać, że propozycja interwencji w tym właśnie Priorytecie wymaga najdalej idących zmian w całym projekcie RPO.

Dla zwiększenia czytelności interwencji Priorytetu 8. i lepszego korespondowania jego interwencji z celami tematycznymi WRS, rekomenduje się przeformułowanie celów szczegółowych oraz przeniesienie interwencji związanej z „podnoszeniem atrakcyjności stref rozwojowych w miastach” do Działania 8.2. *Obszary o specyficznych potrzebach*. Interwencja tego typu wykracza poza zakres PI 9.2 (który koncentruje się na włączeniu społecznym). Po uwzględnieniu zmian interwencja w ramach Działania 8.2, w której celem nadrzędnym byłoby zwiększenie szans zatrudnienia koncentrowałaby się na dwóch typach obszarów – *ugorach miejskich* (z ang. *brownfields*) oraz *obszarach defaworyzowanych położonych poza terenami miejskimi*. Tego typu demarkacja wydaje się jasna i pozwala na czytelną realizację poszczególnych Działań Priorytetu 2.1 RPS PP (część związana z *brownfields* odpowiada na Działanie 2.1.2 *Inwestycje o wysokiej randze, wzbogające atrakcyjność*, natomiast pozostała – za Działania RPS PP związane z kreowaniem powszechnie dostępnej przestrzeni oraz podniesieniem jakości oferty pasa nadmorskiego).

Alokacja dedykowana Priorytetowi 8. należy do stosunkowo wysokich, zważywszy na charakter realizowanych Działań. Więcej niż przeciętnie region przeznaczył na PI 9.2, związany z rewitalizacją i przestrzeniami miejskimi. Warto podkreślić także najwyższy w Polsce udział alokacji na PI 8.2 – wynika to jednak z tego, że duża część województw zrezygnowała z jego realizacji. Z kolei inwestycje dedykowane przedsięwzięciom kulturalnym, porównując do reszty kraju posiadają nieco niższy udział.

Wydaje się, że skala nakładów inwestycyjnych na poszczególne problemy została wyznaczona odpowiednio, choć nie wystarczą ona na realizację wszystkich potencjalnych przedsięwzięć strategicznych, zdiagnozowanych w RPS PP. Należy jednak wziąć pod uwagę prawdopodobne wykorzystanie w działaniach Priorytetu instrumentów inżynierii finansowej. W sytuacji decyzji o przeniesieniu komponentu interwencji związanej z *podnoszeniem atrakcyjności przestrzeni* do Działania 8.2, automatycznie rekomenduje się przeniesienie jego alokacji..

Schemat 17. Priorytet 8. Konwersja (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Źródło: Opracowanie własne.

Działanie 8.1 Rewitalizacja i przestrzenie publiczne

Interwencja w Działaniu 8.1 ma na celu *aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie atrakcyjności stref rozwojowych w miastach*. Przy tak sformułowanym zapisie nie można objąć wsparciem *rozwoju przestrzeni publicznych*, które będzie koncentrować się na *terenach o ponadprzeciętnym poziomie wykluczenia społecznego* (w dużej mierze stanowiącym przez gminy wiejskie). Dlatego też, dla lepszego dopasowania postawionego celu do wyzwań rozwojowych rekomenduje się jego przeformułowanie na *aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów* oraz przeniesienie komponentu interwencji z zakresu *wzrostu atrakcyjności przestrzeni* do Działania 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach*.

W przypadku ukierunkowania tematycznego Działania 8.1 kolejnym argumentem za przeniesieniem interwencji z *zakresu wzrostu atrakcyjności przestrzeni* jest wątpliwa komplementarność względem działań rewitalizacyjnych. Po pierwsze, przedsięwzięcia z zakresu podnoszenia atrakcyjności przestrzeni preferują *tereny poprzemysłowe, pokolejowe, portowe i przyportowe, mieszkaniowe i usługowe* – tymczasem szczególnie tereny mieszkaniowe wydają się być wspierane w ramach działania związanego z rewitalizacją. Istnieje obawa zdublowania interwencji w tych dwóch obszarach.

W logice interwencji niejasne jest także przyjęcie całości obszaru funkcjonalnego w zakresie *podnoszenia atrakcyjności przestrzeni* – zwłaszcza, że inwestowano by na obszarach problemowych w usługi wyższego rzędu, którymi generalnie powinny charakteryzować ośrodki rdzeniowe. Co więcej, interwencja ukierunkowana na tereny poprzemysłowe, powojenne, pokolejowe, przyportowe i portowe nie może stanowić rewitalizacji *sensu stricto* – ponieważ tereny te zazwyczaj charakteryzuje brak lub śladowa liczba mieszkańców, podczas gdy cel tematyczny⁹. WRS przede wszystkim podkreśla wagę działań społecznych. Po przeniesieniu komponentu interwencji do Działania 8.2 warto wskazać w narracji silny efekt prozatrudnieniowy tego typu inwestycji. Zaleca się także przyjęcie identycznego ukierunkowania terytorialnego w przypadku zarówno interwencji rewitalizacyjnej, jak i skierowanej na podnoszenie atrakcyjności przestrzeni – czyli miasta rdzeniowe MOF oraz obszary strategiczne rozwoju funkcji metropolitalnych, zgodnie z ustaleniami PZPWP.

Doprecyzowania wymaga także podejście do preferencji w Działaniu 8.1. O ile w RPS AP znajduje się preferencja dla przedsięwzięć realizowanych *w partnerstwie co najmniej trzech typów kluczowych interesariuszy, w tym dla organizacji pozarządowej, reprezentującej przez środowisko lokalnych mieszkańców*, to w Działaniu 8.1 projektu RPO ta preferencja nie została zachowana. Wśród preferencji dla działań z zakresu rozwoju przestrzeni publicznych brakuje natomiast projektowania uniwersalnego, o którym była mowa w RPS AP.

Ustalony pakiet interwencji dla komponentu *rewitalizacja i przestrzenie publiczne* oraz *rozwój przestrzeni publicznych* generalnie ma duże szanse przyczynić się do osiągnięcia zakładanego celu szczegółowego (po jego odpowiednim przeformułowaniu). Należy jednak zwrócić uwagę, że sukces w

dużej mierze zależy w tym miejscu od odpowiednich rozwiązań organizacyjnych – w tym przede wszystkim jakości Lokalnych Programów Rewitalizacji.⁸³

Działanie 8.2 Obszary o specyficznych potrzebach

Celem interwencji dla Działania 8.2 jest *Aktywizacja obszarów problemowych i ich włączenie w procesy rozwojowe*. Pod tym Działaniem znalazł się przede wszystkim pakiet interwencji w postaci potencjalnych sieciowych przedsięwzięć strategicznych, zdefiniowanych w RPS PP. W sposób trafny i odważny odpowiada on na bardzo ogólnie sformułowane wyzwania rozwojowe w części diagnostycznej, pokazując oryginalne pomysły na realizację projektów związanych w dużej mierze z potencjałem turystycznym. W świetle wyników badań, tego typu przedsięwzięcia finansowane z udziałem środków polityki spójności posiadają potencjał do generowania miejsc pracy oraz stymulowania wzrostu gospodarczego⁸⁴, tyle, że dla wzmocnienia argumentacji należałoby w silniejszym stopniu wyeksponować wątki związane z zatrudnieniem (cel tematyczny 8.) oraz przeformułować cel działania (np. *Zwiększenie szans zatrudnienia na obszarach słabych strukturalnie*), kładąc nacisk na efekty mnożnikowe uzyskiwane dzięki interwencji.⁸⁵

Wątpliwości w ukierunkowaniu tematycznym Działania 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach* budzi wsparcie wyłącznie dla projektów wpisujących się w *strategie* lub plany rozwojowe innych obszarów funkcjonalnych niż metropolitalny i miejski. Definicja obszaru funkcjonalnego w dalszym ciągu nie istnieje w prawodawstwie, natomiast proces powoływania obszarów funkcjonalnych (poza obowiązkowymi MOF) dla miast wojewódzkich wynika obecnie w dużej mierze z konkursu (na strategię obszaru funkcjonalnego), przeprowadzonego przez MIR. Co więcej, obszar funkcjonalny, wobec którego dedykowana jest interwencja nie powinien zostać zdelimitowany zbyt „horyzontalnie” – natomiast potencjalne przedsięwzięcia strategiczne RPS PP, które mogą być realizowane w ramach tego priorytetu, posiadają bardzo szeroki zasięg (stąd trudno wyobrazić sobie, jak taki obszar funkcjonalny mógłby wyglądać). Sensownym wyjściem byłaby rezygnacja z zapisu *innych obszarów funkcjonalnych niż metropolitalny i miejski* oraz dodanie *zorganizowanych partnerstw wewnątrzregionalnych*, które bazowałyby na formalizacji współpracy JST oraz innych podmiotów zrzeszonych wokół potencjalnych przedsięwzięć strategicznych RPS PP.

O ile uzasadnienie interwencji wskazywało pewne pole dla terytorializacji wsparcia, zapisy ukierunkowania tematycznego znów posługują się nazwami krain fizycznogeograficznych oraz etnograficznych. Należy jasno zdefiniować (tak jak w przypadku innych obszarów strategicznej interwencji – najlepiej na poziomie gmin) zasięg pakietu interwencji proponowanego w Działaniu 8.2. Jednym z możliwych wyjść byłaby wartość wskaźnika degradacji (bazującego na wewnętrznym dokumencie o OSI⁸⁶) w odniesieniu do średniej wojewódzkiej, który stosunkowo dobrze obrazuje wewnątrzregionalne zróżnicowania przestrzenne.

⁸³ IRM, *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych*, Kraków, 2013.

⁸⁴ European Court of Auditors, *Were ERDF co-financed tourism projects effective?*, Special Report no 6., Luxembourg, 2012.

⁸⁵ *Analiza wpływu inwestycji w infrastrukturę kultury i turystyki dofinansowanych z funduszy strukturalnych na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych gmin/powiatów województwa śląskiego*, Uniregio, Kraków, 2010.

⁸⁶ Z niewielką zmianą jednego wskaźnika składowego – o czym była mowa w ramach warsztatów.

Liczne wątpliwości pojawiają się przy okazji preferencji zastosowanych w Działaniu 8.2. Niejasne pozostają potrzeby i oczekiwania turysty jako preferencje *zgodnie z motywami podróży turystycznej* – zwrot ten może być niejednoznacznie interpretowany przez potencjalnych beneficjentów programu. O ile trwała współpraca oraz społeczna akceptacja realizacji projektów sieciowych jest bardzo istotna, zastanawiający jest sposób mierzenia tych dwóch czynników. Nie ma natomiast potrzeby uwzględnienia potrzeb grup defaworyzowanych i wykluczonych w Działaniu 8.2 w szerszym zakresie – interwencja ma charakter skierowany na stymulację atrakcyjności gospodarczej (nawiązując do RPS PP i celu SRWP *Unikatowa oferta turystyczna i kulturalna*), zwiększającej zatrudnienie (cel tematyczny 8. WRS). Pojawia się wreszcie wątpliwość odnośnie preferencji zastosowanej wobec gmin nadmorskich. Przy okazji zapisów programu w tym miejscu pada stwierdzenie: *preferowane będą projekty przyczyniające się do ukierunkowania ruchu turystycznego poza obecnie dominujące ośrodki i atrakcje*. Ukierunkowanie terytorialne wskazuje natomiast obszary gmin nadmorskich, nie definiując jednoznacznie, które z nich powinny być podmiotem interwencji. Dlatego też proponuje się przeformułowanie preferencji ze „zgodnej z motywami podróży turystycznej” dla preferencji wobec *sieciowych tras turystycznych* wyznaczonych w PZPWP, a także przyjęcie formuły potwierdzonej deklaracji w postaci zawartej umowy o partnerstwie lub listu intencyjnego jednostek samorządu terytorialnego.

Warto także podkreślić preferencję dla projektów przyczyniających się do zwiększenia zatrudnienia, zaś w przypadku ostatniej omawianej preferencji zaleca się wskazać gminy nadmorskie o niewystarczająco rozwiniętym potencjale rozwoju turystyki. I wreszcie, o ile zdecydowano by się na przeniesienie „podnoszenia atrakcyjności przestrzeni” z Działania 8.1 do Działania 8.2, także zaleca się przyjąć specyficzne preferencje – dla realizacji projektu w PPP, wzrostu zatrudnienia oraz nawiązania do historii, tradycji i tożsamości miejsca.

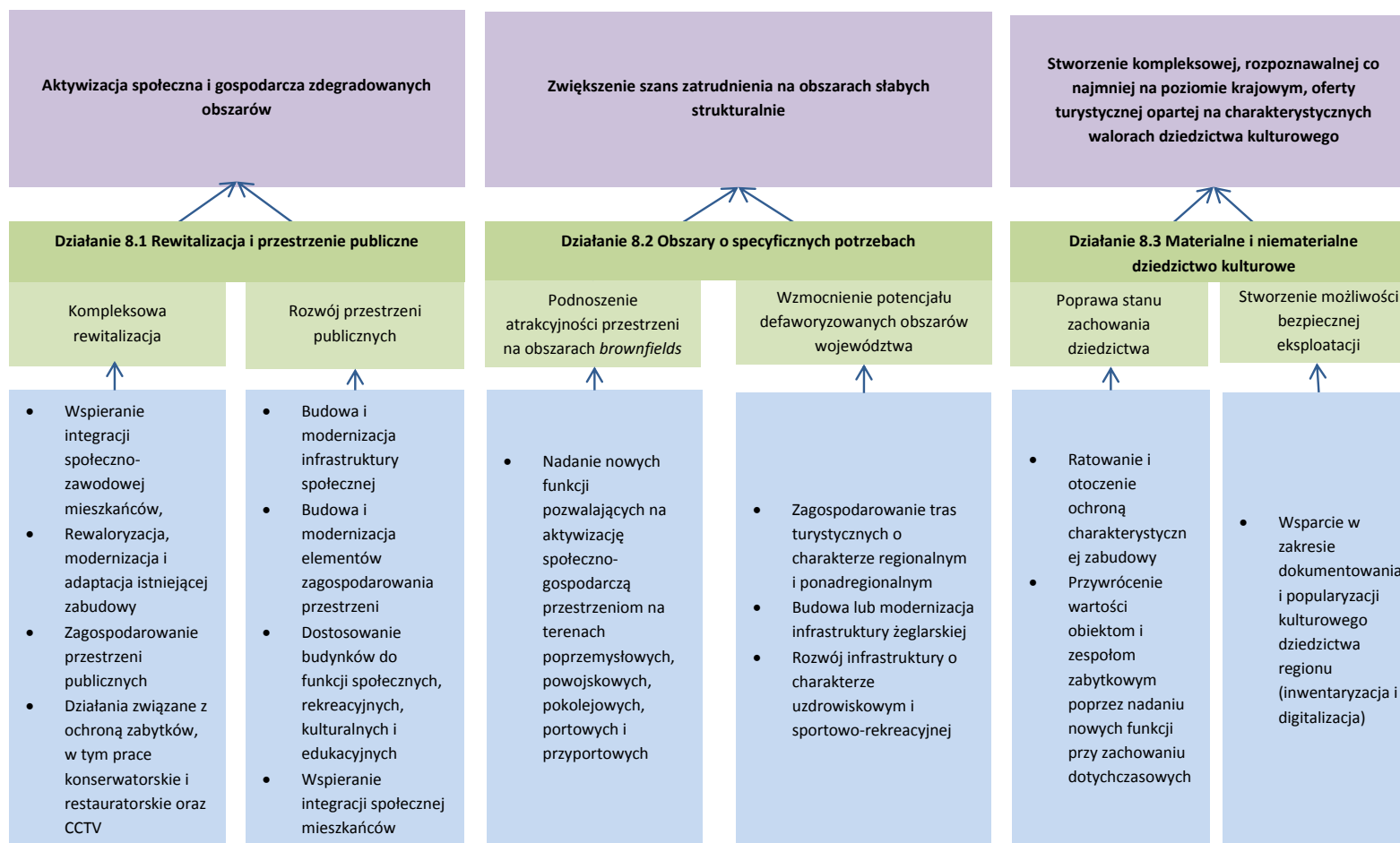
Działanie 8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe

W przypadku Działania 8.3 *Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe* logikę interwencji należy ocenić dobrze – mimo, że zawiera dużą część wątków z różnych działań RPS PP, wydaje się spójnie korespondować z podejściem skierowanym wobec obszarów o specyficznych potrzebach, nie wykraczając w żadnym miejscu poza orbitę interwencji wyznaczoną programem strategicznym. Przedstawiony pakiet interwencji, bazujący na dwóch głównych tematach – ratowaniu i adaptacji obiektów infrastrukturalnych oraz dokumentowaniu i popularyzacji dziedzictwa wydaje się wpisywać w cel Działania, polegający na stworzeniu kompleksowej, rozpoznawalnej co najmniej na poziomie krajowym, oferty turystycznej opartej na charakterystycznych walorach dziedzictwa kulturowego – choć niewątpliwie pomocne w jego osiągnięciu będą także projekty realizowane w ramach Działania 8.2.

Pojawiają się natomiast wątpliwości w przypadku zastosowanych preferencji projektu, które znacznie rozszerzają kryteria wsparcia dla dokumentowania, popularyzacji oraz dziedzictwa RPS PP oraz poprawy stanu zachowania dziedzictwa. W projekcie RPO zrezygnowano z zapisu dotyczącego preferencji wobec zachowywania tożsamości miejsca, znalazły się za to dodatkowe kryteria związane ze wzrostem zatrudnienia i z sieciowością świadczonej oferty. Przy okazji tej drugiej preferencji potrzebne jest jasne zdefiniowanie pojęcia sieciowości. Należy tym samym podkreślić sposób korespondowania projektów realizowanych w Działaniu 8.3 z projektami realizowanymi w Działaniu

8.2. Jeżeli pewien projekt z zakresu dziedzictwa kulturowego wpisuje się w zasięg sieciowych produktów regionalnych i jest w stanie wzbogacić ich ofertę, to *wpisywanie się w zasięg potencjalnego przedsięwzięcia strategicznego RPS PP* powinno być ujmowane jako dodatkowa preferencja.

Schemat 18. Priorytet 8. *Konwersja* (proponowany docelowy model logiczny)



Źródło: Opracowanie własne.

4.8.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

W przypadku wskaźników rezultatu strategicznego dla Priorytetu 8. *Konwersja* zaleca się uszczegółowić wskaźnik degradacji – przyjąć jego wartość dla najłabiej rozwiniętych gmin w odniesieniu do średniej regionalnej, a także dokonać kilku zmian technicznych – m.in. użyć innego wskaźnika cząstkowego (który charakteryzował się bardziej adekwatną zmiennością i mniejszym skorelowaniem z pozostałymi miernikami). Jeżeli chodzi o wskaźnik rezultatu wobec Działania 8.2 proponuje się zrezygnować ze wskaźnika zatrudnienia na obszarach o specyficznych potrzebach, przyjmując stosunkowo łatwy w monitoringu wskaźnik bazujący na podatku CIT (wpływy z CIT na 1. mieszkańca) w odniesieniu do średniej województwa. Jeżeli chodzi o trzeci wskaźnik, może on w pewien sposób (poprzez m.in. zastosowane preferencje) korespondować z Działaniem 8.2 *Obszary o specyficznych potrzebach.*, stąd też nie umieszcza się dlań osobnej propozycji.

Tabela 32. Priorytet 8. *Konwersja* – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i>	<i>Aktywizacja społeczna i gospodarcza zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie atrakcyjności stref rozwojowych w miastach</i>	<i>Wskaźnik degradacji⁸⁷</i>
Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i>	<i>Aktywizacja obszarów problemowych i ich włączenie w procesy rozwojowe</i>	<i>Wpływy z CIT na 1. mieszkańca na obszarze interwencji w odniesieniu do średniej województwa</i>
Działanie 8.3 <i>Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe</i>	<i>Stworzenie kompleksowej, rozpoznawalnej co najmniej na poziomie krajowym, oferty turystycznej opartej na charakterystycznych walorach dziedzictwa kulturowego</i>	

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output zostały dla Priorytetu 8. *Konwersja* dobrane w trafny sposób. Dla Działania 8.1 przyporządkowano je na podstawie zapisów WLWK. W przypadku Działania 8.2 jedyne zastrzeżenie dotyczy ew. przeniesienia interwencji dotyczącej „podnoszenia atrakcyjności przestrzeni”. W tej sytuacji dobrym zawężeniem byłaby *Liczba wybudowanych, przebudowanych lub zmodernizowanych kubaturowych obiektów publicznych objętych wsparciem w ramach Programu.*

⁸⁷ Syntetyczny wskaźnik oparty na wewnętrznym dokumencie UMWP definiującym OSI.

Tabela 33. Priorytet 8. *Konwersja* – wskaźniki typu *output*

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i>	<i>Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją</i>	Brak uwag
	<i>Liczba nowych / przebudowanych/ przekształconych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach</i>	Brak uwag
Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i>	<i>Liczba wybudowanych, przebudowanych lub zmodernizowanych obiektów publicznych objętych wsparciem w ramach Programu</i>	W przypadku decyzji o realizacji „podnoszenia atrakcyjności przestrzeni” w ramach 8.2 warto doprecyzować: „kubaturowych” obiektów publicznych.
	<i>Inwestycje prywatne uzupełniające projekty publiczne</i>	Brak uwag.
Działanie 8.3 <i>Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe</i>	<i>Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem</i>	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Do ram wykonania typuje się wskaźnik *powierzchni obszarów objętych rewitalizacją*. Będzie on zarówno stosunkowo prosty w generowaniu, jak i znajduje się na WLWK.

 Tabela 34. Priorytet 8. *Konwersja* – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją</i>	Wskaźnik zarówno należy do <i>common indicators</i> , jak i odpowiada za tą część Priorytetu, w której alokowano najwięcej środków. Pod warunkiem zachowania zdrowego podejścia do LPR, to będzie solidny wskaźnik typu <i>output</i> .

Źródło: Opracowanie własne

4.8.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

 Tabela 35. Priorytet 8. *Konwersja* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i>	<i>Aktywizacja społeczna i gospodarcza zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie</i>	Największe pole do wkładu w Strategię Europa 2020 istnieje w Działaniu 8.1 oraz Działaniu 8.2. W pierwszej kwestii, kontrybucja we wskaźniki Europa 2020 może polegać na zmniejszeniu <i>liczby osób</i>	SRK III.3 Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja

ziałanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
	<i>atrakcyjności stref rozwojowych w miastach</i>	<p><i>zagrożonych ubóstwem, co jak najbardziej może stanowić efekt działań rewitalizacyjnych.</i></p> <p><i>W przypadku Działania 8.2 – przede wszystkim kluczową sprawą jest wkład we wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, który na obszarach defaworyzowanych należy do szczególnie niskich.</i></p>	<p>przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych</p> <p>Umowa Partnerstwa</p> <p>Zmniejszenie poziomu ubóstwa (CT.9)</p> <p>PZPWP Zapisy opierają się na PZPWP.</p>
<p>Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i></p>	<p><i>Aktywizacja obszarów problemowych i ich włączenie w procesy rozwojowe</i></p>		<p>SRK</p> <p>III.3 Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych</p> <p>Umowa Partnerstwa</p> <p>Bardziej efektywne wykorzystanie zasobów na rynku pracy (CT.8)</p> <p>PZPWP nie stwierdzono zgodności. PZPWP wyznaczył jednak tereny „uaktywnienia” w sposób dość dowolny (nie opierając się na granicach JST, co umożliwia precyzyjną terytorializację interwencji), dlatego operacjonalizacja interwencji na jego podstawie byłaby bardzo trudna. Zaleca się przyjęcie innego OSI, bazującego na innych zapisach planu (np. kierunkach struktury przestrzennej tras rowerowych lub aktywizacji międzynarodowych śródlądowych dróg wodnych).</p>
<p>Działanie 8.3 <i>Materialne i niematerialne</i></p>	<p><i>Stworzenie kompleksowej, rozpoznawalnej co najmniej na poziomie</i></p>		<p>SRK</p> <p>III.3 Wzmocnienie mechanizmów</p>

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
dziedzictwo kulturowe	krajowym, oferty turystycznej opartej na charakterystycznych walorach dziedzictwa kulturowego		terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych Umowa Partnerstwa zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i kulturowych (CT.6) PZPWP zapisy są zgodne z PZPWP, co więcej, przyjęte ukierunkowanie przesądza o preferencji wobec obiektów umieszczonych w PZPWP.

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku zasad polityk horyzontalnych dla Priorytetu 8., zostały one uwzględnione dość szeroko. Działanie 8.1 ma przyczynić się do aktywizacji społeczno-zawodowej grup defaworyzowanych zamieszkujących zdegradowane obszary miejskie, wpisując się tym samym w zasadę równości szans i zapobieganie dyskryminacji. Wydaje się, że zasada ta mogłaby znaleźć zastosowanie także w Działaniu 8.2 i Działaniu 8.3, w przystosowaniu wybudowanej infrastruktury dla potrzeb osób niepełnosprawnych), co było rekomendowane już podczas warsztatów dot. RPS PP. Wyłączając proponowane rozszerzenie, realizacja zasad polityk horyzontalnych dla tych Działań została wyartykułowana w wystarczająco trafny sposób, z bardzo silnym podkreśleniem znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju w proponowanym pakiecie interwencji.

4.9 Priorytet 9. *Mobilność*

4.9.1 Ocena przesłanek interwencji

Przedstawione w programie tło interwencji w obszarze transportu należy ocenić jako określone poprawnie, pozwalające na przedstawioną w części projekcyjnej koncentrację tematyczną przyszłych działań RPO WP 2014-2020. Zgodnie z przedstawionymi poniżej uwagami, warto jednak zastanowić się nad nieco lepszym wyeksponowaniem problemów związanych w regionalnymi przewozami kolejowymi.

Działanie 9.1 Transport miejski

W uzasadnieniu realizacji Działania 9.1 *Transport miejski* dokonano trafnej syntezy zapisów RPS *Mobilne Pomorze*, słusznie wskazując na najważniejsze przyczyny spadającego zainteresowania mieszkańców regionu korzystaniem z publicznego transportu miejskiego. Warto przy tym zauważyć, że podobny trend zaobserwować można także w większości pozostałych polskich województw. Autorzy Programu jako główne przyczyny tego negatywnego zjawiska przywołują niską jakość oferty poszczególnych gałęzi transportu, brak integracji pomiędzy nimi oraz niedostosowanie do zachodzących w regionie procesów urbanizacyjnych. W rezultacie względna atrakcyjność transportu zbiorowego spada - oprócz wskazanych w Programie powodów także dlatego, że wraz ze wzrostem poziomu zamożności coraz więcej osób może pozwolić sobie na regularne korzystanie z samochodu.

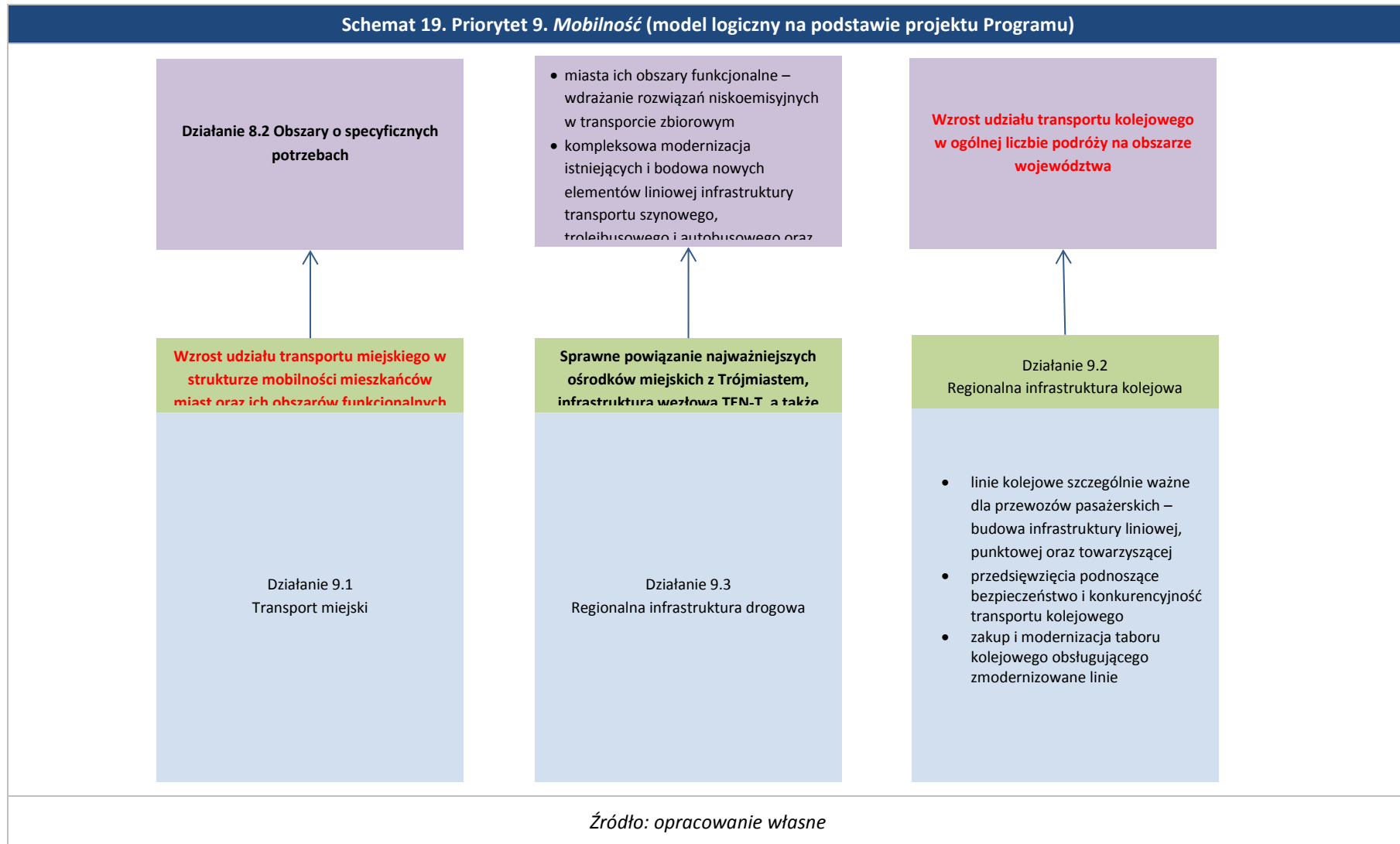
Działanie 9.2 Regionalna infrastruktura kolejowa

Diagnozę w obszarze transportu kolejowego (Działanie 9.2 *Regionalna infrastruktura kolejowa*) także należy ocenić jako trafną. W przedstawionym opisie stanu wyjściowego brakuje jednak tak precyzyjnie sformułowanych tez, jak w przypadku transportu miejskiego. Tymczasem, także w odniesieniu do regionalnego transportu kolejowego można pokusić się o stwierdzenie, że wskazane w Programie problemy (tj. zły - choć poprawiający się - stan infrastruktury liniowej oraz punktowej, w tym węzłów integracyjnych) przekłada się na ciągle niską atrakcyjność oferty tej gałęzi transportu. Wydaje się także, że na poziomie uzasadnienia wskazane jest zwrócenie uwagi na ciągle niezaspokojone potrzeby taborowe - jako konieczny element kompleksowego podnoszenia atrakcyjności kolejowego transportu regionalnego. Z uwagi na sposób sformułowania celu szczegółowego (oraz odpowiadającego mu wskaźnika) warto ponadto opisać dotychczasową dynamikę zjawiska (wielkość przewozów transportem kolejowym), ponieważ w ten sposób wskazuje się wprost na obszar przyszłego oddziaływania Programu.

Działanie 9.3 Regionalna infrastruktura drogowa

Jako poprawne należy także ocenić przesłanki realizacji Działania 9.3 (*Regionalna infrastruktura drogowa*). Trafnie wskazano najważniejsze wyzwania związane z wysokim poziomem degradacji infrastruktury systemu drogowego, występowaniu uciążliwych "wąskich gardeł" oraz niekorzystnych efektach zewnętrznych tej gałęzi transportu (w tym wypadkowości na drogach).

Schemat 19. Priorytet 9. *Mobilność* (model logiczny na podstawie projektu Programu)



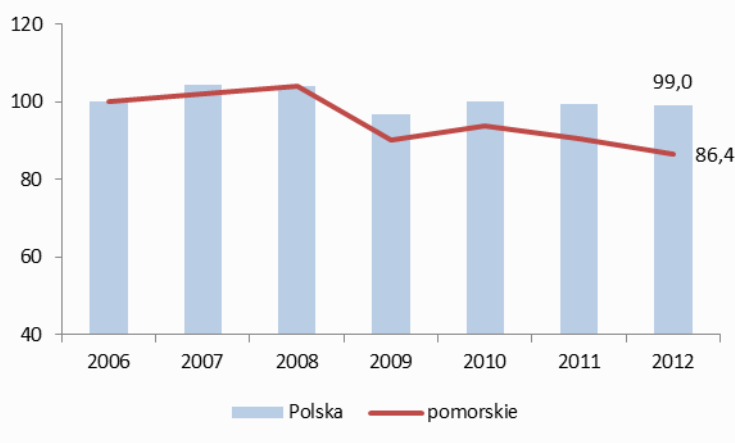
4.9.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Założenia Priorytetu 9. *Transport* dobrze oddają najważniejsze wybory strategiczne dokonane w RPS *Mobilne Pomorze*. Zarówno na poziomie wyzwań, jak i ukierunkowania interwencji, na pierwszy plan wysuwa się koncentracja na transporcie publicznym, co odpowiada hierarchii celów określonych w RPS. Zauważalny jest natomiast brak działań związanych z rozwojem węzłów multimodalnych - wybór ten należy jednak uznać za uzasadniony z uwagi na ograniczenia wynikające z linii demarkacyjnej (wsparcie węzłów TEN-T dopuszczono jedynie na poziomie krajowym).

Działanie 9.1 Transport miejski

Logika Działania 9.1 *Transport miejski* w odpowiedni sposób wychodzi naprzeciw oczekiwany sformułowanym w RPS *Mobilne Pomorze* (elementy celu szczegółowego 1). Cel szczegółowy (*Wzrost udziału transportu miejskiego w strukturze mobilności mieszkańców miast oraz ich obszarów funkcjonalnych*) sformułowany został prawidłowo - jednoznacznie wskazuje na oczekiwany kierunek interwencji oraz podlega stosunkowo łatwej kwantyfikacji.⁸⁸ Wydaje się jednak, że cel został określony w sposób zbyt ambitny. Na przestrzeni ostatnich lat wielkość przewozów komunikacją miejską w województwie pomorskim malała, podczas gdy w kraju wskaźnik utrzymywał się na niezmiennym poziomie. Przy tak zdefiniowanym celu, interwencja RPO musiałaby doprowadzić nie tylko do zmiany tej tendencji, ale także do wzrostu przewozów komunikacją co najmniej w tempie przyrostu przewozów transportem indywidualnym. Bardziej realistycznym celem szczegółowym będzie *Wzrost liczby przewozów transportem zbiorowym w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych*.

Wykres 15. Liczba przewozów komunikacją miejską – poziom wskaźnika w 2006 r. = 100



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pod adresem założeń planowanych działań można jednak skierować następujące zastrzeżenia.

- Z punktu widzenia całego Priorytetu należy zwrócić uwagę na stworzenie instrumentów, które w przyszłości pozwolą na realizację Działania 1.2.3 RPS *Mobilne Pomorze (Koordynacja publicznego transportu zbiorowego w skali regionalnej, metropolitalnej i miejskiej, w tym*

⁸⁸ Problemem może być jednak dostępność danych. Informacja o przewozach komunikacją miejską jest co prawda monitorowana przez GUS, brakuje jednak danych na temat *struktury mobilności mieszkańców miast oraz ich obszarów funkcjonalnych*.

integracja systemowa oraz koordynacja rozkładów jazdy linii obsługiwanych przez poszczególnych organizatorów). Działania te prowadzone będą (prawdopodobnie) przez Regionalny Zarząd Publicznego Transportu Zbiorowego - choć samo wskazywanie w Programie nazwy tej instytucji nie jest wskazane (nie będzie ona odpowiedzialna za dystrybucję środków RPO), to warto rozważyć rozszerzenie zakresu interwencji np. o możliwości tworzenia platform integracji ofert poszczególnych przewoźników.

- Oceniając zakres interwencji z perspektywy przedstawionej w Programie diagnozy potrzeb (nieatrakcyjność oferty transportu publicznego wynikająca m.in. z niedostosowania sieci połączeń do procesów urbanizacyjnych) warto podkreślić, że preferencje powinny mieć przedsięwzięcia zakładające nie tylko modernizację/odtworzenie istniejących rozwiązań, ale przede wszystkim zakładające budowę nowych elementów infrastruktury (np. stacje/przystanki w okolicy powstających osiedli mieszkaniowych). Analogiczna uwaga dotyczy Działania 9.2 (*Regionalna infrastruktura kolejowa*). Wydaje się bowiem, że tylko przy pomocy tego typu projektów możliwe będzie odwrócenie trendu spadającej liczby przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego.

Działanie 9.2 Regionalna infrastruktura kolejowa

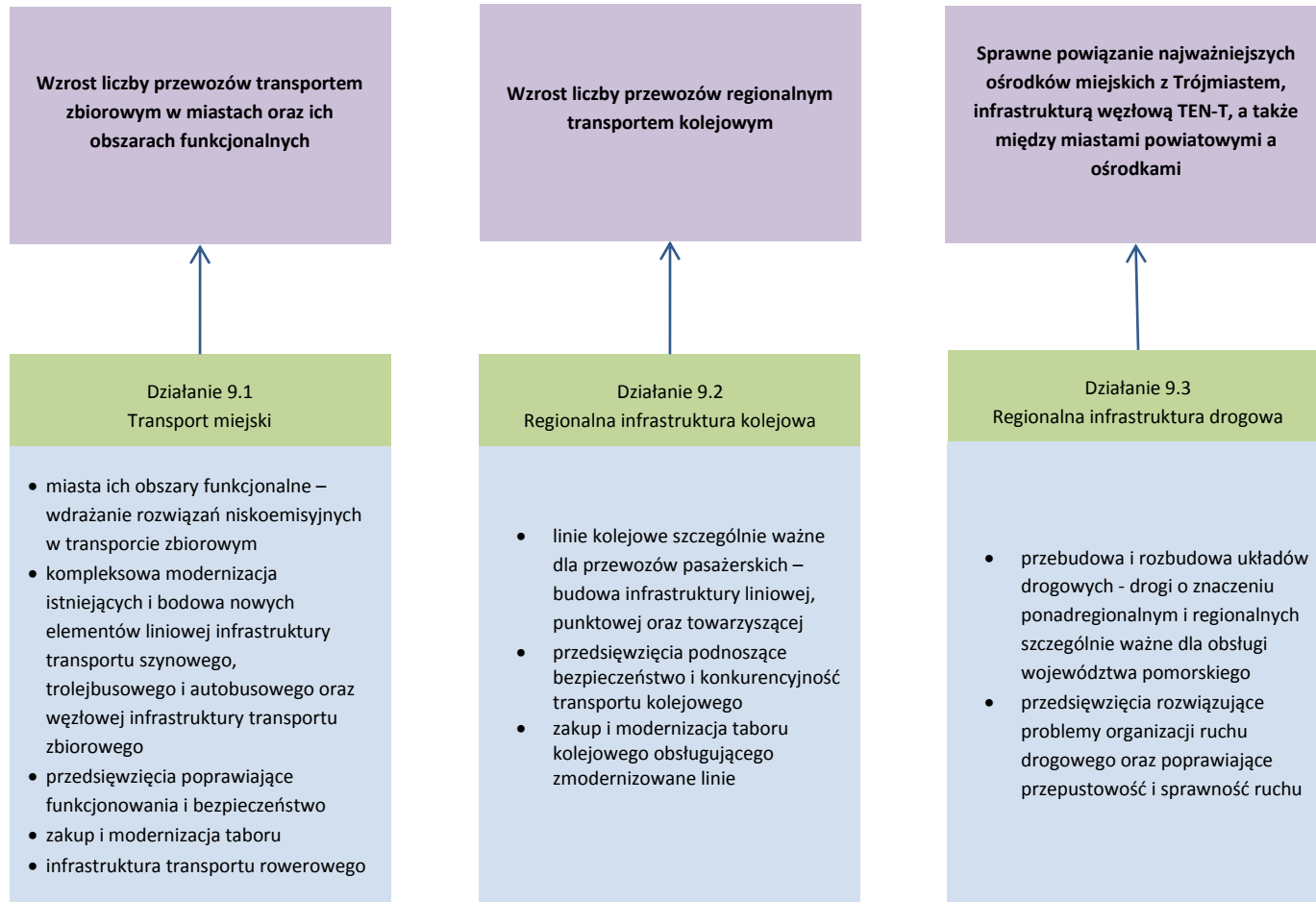
Celem interwencji w Działaniu 9.2 jest *wzrost udziału transportu kolejowego w liczbie podróży na obszarze województwa*. Pod adresem tego rezultatu można sformułować podobne zastrzeżenia, jak w przypadku Działania 9.1. Mając na uwadze także przyszły monitoring działania, bardziej adekwatnym celem szczegółowym będzie *wzrost liczby przewozów regionalnym transportem kolejowym*.

Działanie 9.3 Regionalna infrastruktura drogowa

Cele interwencji w Działaniu 9.3 określono jako *sprawne powiązanie najważniejszych ośrodków miejskich z Trójmiastem, infrastrukturą sieciową i węzłową TEN-T, a także między miastami powiatowymi a ośrodkami gminnymi*. Cel ten dobrze oddaje najważniejsze założenia interwencji.

Logika Działania 9.3 odpowiada oczekiwaniom sformułowanym w RPS *Mobilne Pomorze*, m.in. poprzez określone kryteria preferencji oraz zasady koncentracji interwencji na drogach szczególnie istotnych dla województwa pomorskiego. Bardzo pozytywnie należy także ocenić jednoznaczną preferencję dla kontynuacji inwestycji rozpoczętych w obecnej perspektywie finansowej. W świetle dostępnych badań ewaluacyjnych, efekty związane z dostępnością transportową zauważalne są bowiem przede wszystkim na "domkniętych" ciągach komunikacyjnych. Z punktu widzenia zapisów RPS warto jednak zwrócić uwagę na nie do końca oczywiste podejście do projektów związanych z inteligentnymi systemami transportowymi oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego. Na poziomie RPS zostały one wpisane do oddzielnych działań, tymczasem w projekcie Programu nie jest oczywiste, na ile autorzy przewidują wsparcie dedykowanych projektów tego typu, a na ile będą one jedynie mogły być elementem większych przedsięwzięć. Wydaje się wskazane, żeby dopuścić pierwsze z ww. rozwiązań - np. w formie kompleksowego projektu polegającego na eliminowaniu szczególnie niebezpiecznych punktów na drogach wojewódzkich (punktowe inwestycje, które nie muszą być koniecznym elementem modernizacji/przebudowy całego ciągu komunikacyjnego).

Schemat 20. Priorytet 9. Mobilność (proponowany docelowy model logiczny)



Źródło: opracowanie własne

4.9.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Uwagi i propozycje dotyczące wskaźników rezultatu strategicznego są pochodną przedstawionej wcześniej oceny celów szczegółowych oraz logiki interwencji w poszczególnych działaniach.

- W przypadku Działania 9.1 oraz Działania 9.2 jedynym dostępnym miernikiem jest wielkość przewozów (odpowiednio komunikacją miejską oraz koleją regionalną). Wskaźniki te należy ocenić jako poprawne i zgodne z logiką interwencji.
- W przypadku Działania 9.3 brakuje oczywistego miernika, który mierzyłby *sprawność powiązań najważniejszych ośrodków miejskich z Trójmiastem*. Na problem można jednak spojrzeć wynikowo – z tej perspektywy rozsądnym rozwiązaniem może być sięgnięcie po wskaźnik *Udział ludności objętej izochroną drogową 90 min do miasta wojewódzkiego*.⁸⁹

Tabela 36. Priorytet 9. *Mobilność* – proponowane wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 9.1 <i>Transport miejski</i>	<i>Wzrost udziału transportu miejskiego w strukturze mobilności mieszkańców miast oraz ich obszarów funkcjonalnych lub (po proponowanych zmianach) wzrost liczby przewozów transportem zbiorowym w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych</i>	<i>Przewozy pasażerów komunikacją miejską (na podstawie danych GUS)</i>
Działanie 9.2 <i>Regionalna infrastruktura kolejowa</i>	<i>Wzrost udziału transportu kolejowego w liczbie podróży na obszarze województwa lub (po proponowanych zmianach) wzrost liczby przewozów regionalnym transportem kolejowym.</i>	<i>Liczba pasażerów przewiezionych w ramach kolejowych wojewódzkich przewozów pasażerskich</i>
Działanie 9.3 <i>Regionalna infrastruktura drogowa</i>	<i>Sprawne powiązanie najważniejszych ośrodków miejskich z Trójmiastem, infrastrukturą węzłową TEN-T, a także między miastami powiatowymi a ośrodkami</i>	<i>Odsetek długości dróg wojewódzkich w dobrym i zadowalającym stanie technicznym</i> <i>Udział ludności objętej izochroną drogową 90 min do miasta wojewódzkiego</i>

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Tabela 37. Priorytet 9. *Mobilność* – wskaźniki typu output

działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 9.1 <i>Transport miejski</i>	<i>Liczba wybudowanych zintegrowanych węzłów przesiadkowych</i>	brak uwag
	<i>Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej</i>	brak uwag

⁸⁹ Z uwagi na specyfikę województwa pomorskiego bardziej adekwatna będzie izochrona 90 min, a nie 60 min jak w ocenianej wersji dokumentu.

działanie	wskaźnik	komentarz
	<i>Długość wybudowanych lub przebudowanych ścieżek rowerowych</i>	brak uwag
Działanie 9.2 <i>Regionalna infrastruktura kolejowa</i>	<i>Całkowita długość zrehabilitowanych linii kolejowych, z czego TEN-T</i>	do rozważenia uwzględnienie w na poziomie programu także wskaźnika z listy CI (<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych</i>)
	<i>Liczba zakupionych/zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego</i>	brak uwag
Działanie 9.3 <i>Regionalna infrastruktura drogowa</i>	<i>Długość przebudowanych dróg wojewódzkich</i>	do rozważenia łącznie wskaźników do postaci wskaźnika z listy CI (<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg</i>)
	<i>Długość przebudowanych dróg powiatowych</i>	

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Tabela 38. Priorytet 9. *Mobilność* – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg oraz ewentualnie odpowiadające im kluczowe etapy wdrażania</i>	-
<i>Całkowita długość zrehabilitowanych linii kolejowych</i> <i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych</i> oraz ewentualnie odpowiadające im kluczowe etapy wdrażania	do rozstrzygnięcia po określeniu parametrów inwestycji, które zostaną wsparte w ramach RPO

Źródło: Opracowanie własne

4.9.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Interwencja Priorytetu 9. RPO WP będzie miała bezpośredni wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych wyznaczonych na poziomie krajowym oraz europejskim – w szczególności strategii *Europa 2020*, projektu przewodniego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* oraz zasad horyzontalnych. Zaplanowane w Programie działania przyczynią się do zmiany schematów mobilności mieszkańców województwa pomorskiego, wspierając rozpowszechnienie transportu zbiorowego kosztem przewozów indywidualnych, co przełoży się także na ograniczenie presji sektora transportu na środowisko (w tym ograniczy jego emisyjność) oraz przybliży realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Nacisk na rozwój transportu zbiorowego będzie miał także wpływ na realizację zasady równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji. Rozbudowa regionalnej infrastruktury transportowej – dzięki określonym w projekcie analizowanego dokumentu preferencjom – wpłynie ponadto na rozwój Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego.

Tabela 39. Priorytet 9. *Mobilność* – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 9.1 <i>Transport miejski</i>	<i>Wzrost udziału transportu miejskiego w strukturze mobilności mieszkańców miast oraz ich obszarów funkcjonalnych lub (po proponowanych zmianach) wzrost liczby przewozów transportem zbiorowym w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych</i>	Zmniejszenie emisyjności sektora transportu na terenach miejskich (poprzez zmianę schematów mobilności mieszkańców oraz modernizację sposobu świadczenia usług transportowych).	SRK: cel II.7, kierunek interwencji II.7.2 i II.7.3 KSRR: cel 1.1 i 1.2 SRT: cel 1 KPZK: cel 3 WRS i UP: cel tematyczny 4 PZPWP: pkt. 12.5
Działanie 9.2 <i>Regionalna infrastruktura kolejowa</i>	<i>Wzrost udziału transportu kolejowego w liczbie podróży na obszarze województwa lub (po proponowanych zmianach) wzrost liczby przewozów regionalnym transportem kolejowym.</i>	Zmniejszenie emisyjności sektora transportu (poprzez zmianę schematów mobilności mieszkańców oraz modernizację infrastruktury i taboru kolejowego), wkład w rozwój Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego.	SRK: cel II.7, kierunek interwencji II.7.2 KSRR: cel 1.1 i 1.2 SRT: cel 1 KPZK: cel 3 WRS i UP: cel tematyczny 4 PZPWP: pkt. 12.5
Działanie 9.3 <i>Regionalna infrastruktura drogowa</i>	<i>Sprawne powiązanie najważniejszych ośrodków miejskich z Trójmiastem, infrastrukturą węzłową TEN-T, a także między miastami powiatowymi a ośrodkami</i>	Wkład w rozwój Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego.	SRK: cel II.7, kierunek interwencji II.7.2 KSRR: cel 1.1 i 1.2 SRT: cel 1 KPZK: cel tematyczny 4 WRS i UP: cel 3 PZPWP: pkt. 12.5

Źródło: Opracowanie własne

4.10 Priorytet 10. *Energia*

4.10.1 Ocena przesłanek interwencji

Przedstawione w projekcie Programu uzasadnienie dla działań w obszarze energetyki należy ocenić jako prawidłowe i uwzględniające najważniejsze wyzwania rozwojowe województwa pomorskiego. W celu wykazania większej zgodności z celami wyznaczonymi na poziomie europejskim warto jednak uzupełnić narrację o cele wynikające z pakietu energetyczno-klimatycznego.

Działanie 10.1 Efektywność energetyczna

Uzasadnienie interwencji w obszarze efektywności energetycznej (Działanie 10.1 *Efektywność energetyczna*) należy ocenić jako prawidłowe. W projekcie Programu słusznie wskazuje się na sektor budownictwa mieszkaniowego jako obszar posiadający największy potencjał oszczędności energii - znacznie większy od sektora elektroenergetyki. Zgodnie z rekomendacjami sformułowanymi poniżej warto jednak przedstawić dodatkowe uzasadnienie z punktu widzenia celów strategii *Europa 2020*: sektor budownictwa charakteryzuje się także największym niewykorzystanym potencjałem redukcji emisji gazów cieplarnianych (preferencja dla projektów charakteryzujących się największym efektem w tym zakresie).⁹⁰ Warto także zwrócić uwagę na elementy uzasadnienia wspólne dla Działania 10.1 oraz Działania 10.3. Dotyczy to w szczególności tematu jakości powietrza, na która wpływ będą miały również projekty związane z kompleksową termomodernizacją budynków publicznych i mieszkaniowych obejmujące wymianę przestarzałych, nieefektywnych i nieprzyjaznych dla środowiska źródeł ciepła.

Działanie 10.2 Odnawialne źródła energii

Jako przesłanki realizacji Działania 10.2 (obejmującego bezpośrednie wsparcie instalacji wytwarzającej energię ze źródeł odnawialnych) wskazano niewystarczający poziom bezpieczeństwa energetycznego województwa pomorskiego oraz indywidualne potencjały regiony w zakresie niektórych technologii OZE (słońce, wiatr, biomasa, biogaz) oraz - w dużym stopniu zagospodarowanych - możliwościach rozwoju energetyki wodnej. Takie podejście jest dobrym punktem wyjścia do uzasadnienia interwencji publicznej przewidzianej w Działaniu 10.2, należy jednak zauważyć kilka możliwości uzupełnienia/skorygowania zapisów.

- Z drugiego akapitu można wywnioskować, że potencjał rozwoju energetyki odnawialnej (z punktu widzenia przyszłej interwencji RPO) dotyczy przede wszystkim zasobów biomasy. Wskazane jest uspoźnienie zapisów z pierwszym akapitem, a także podkreślenie, że właśnie w przypadku biomasy istnieje duże pole do budowy mikroinstalacji.
- W przedstawionych przesłankach brakuje uzasadnienia dla wsparcia budowy i modernizacji sieci dystrybucyjnych pozwalających na przyłączanie nowych źródeł wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. Interwencja w tym obszarze jest jak najbardziej wskazana oraz – w kontekście zmian zapisów linii demarkacyjnej - możliwa do realizacji na poziomie regionalnym. Uzasadniając działania w tym obszarze można rozważyć powołanie się na

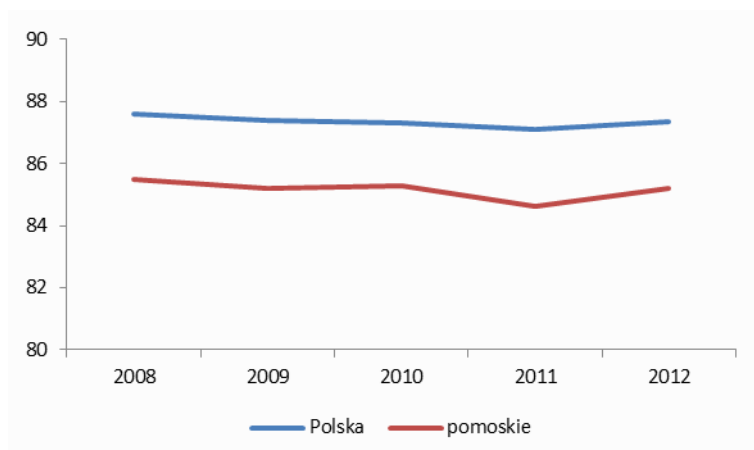
⁹⁰ 2050.pl - podróż do niskoemisyjnej przyszłości, Instytut Badań Strukturalnych oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2013.

problemy, na które natrafiają przedsiębiorcy występujący o wydanie warunków przyłączenia ze strony operatorów sieci dystrybucyjnych.

Działanie 10.3 Redukcja emisji

Uzasadnienie Działania 10.3 należy ocenić jako generalnie trafne. Autorzy Programu słusznie za punkt wyjścia wzięli problem niedotrzymania standardów jakości powietrza wynikające z produkcji ciepła w sektorze mieszkaniowym oraz emisji pochodzących z transportu. Warto jednak rozważyć, czy nie powinno się ograniczyć do przywołania tylko pierwszego z wymienionych sektorów. Zgodnie z danymi podchodzącymi z PMS⁹¹, w województwie pomorskim w 2011 r. główną przyczyną 90% przekroczeń dopuszczalnych stężeń PM₁₀ była właśnie tzw. niska emisja. Sektor transportu nie będzie zresztą przedmiotem interwencji w Priorytecie 10.⁹¹ W Programie przedstawiono także poprawną diagnozę sektora ciepła sieciowego, podkreślając jego niewykorzystany potencjał. Warto rozważyć dodatkowe uzupełnienie analizy o problem wyższych niż przeciętnie w kraju strat w dystrybucji ciepła – tendencja ta ma charakter trwały i powinna stanowić główne pole interwencji Programu.⁹²

Wykres 16. Sprawność przesyłania ciepła w Polsce i w województwie pomorskim

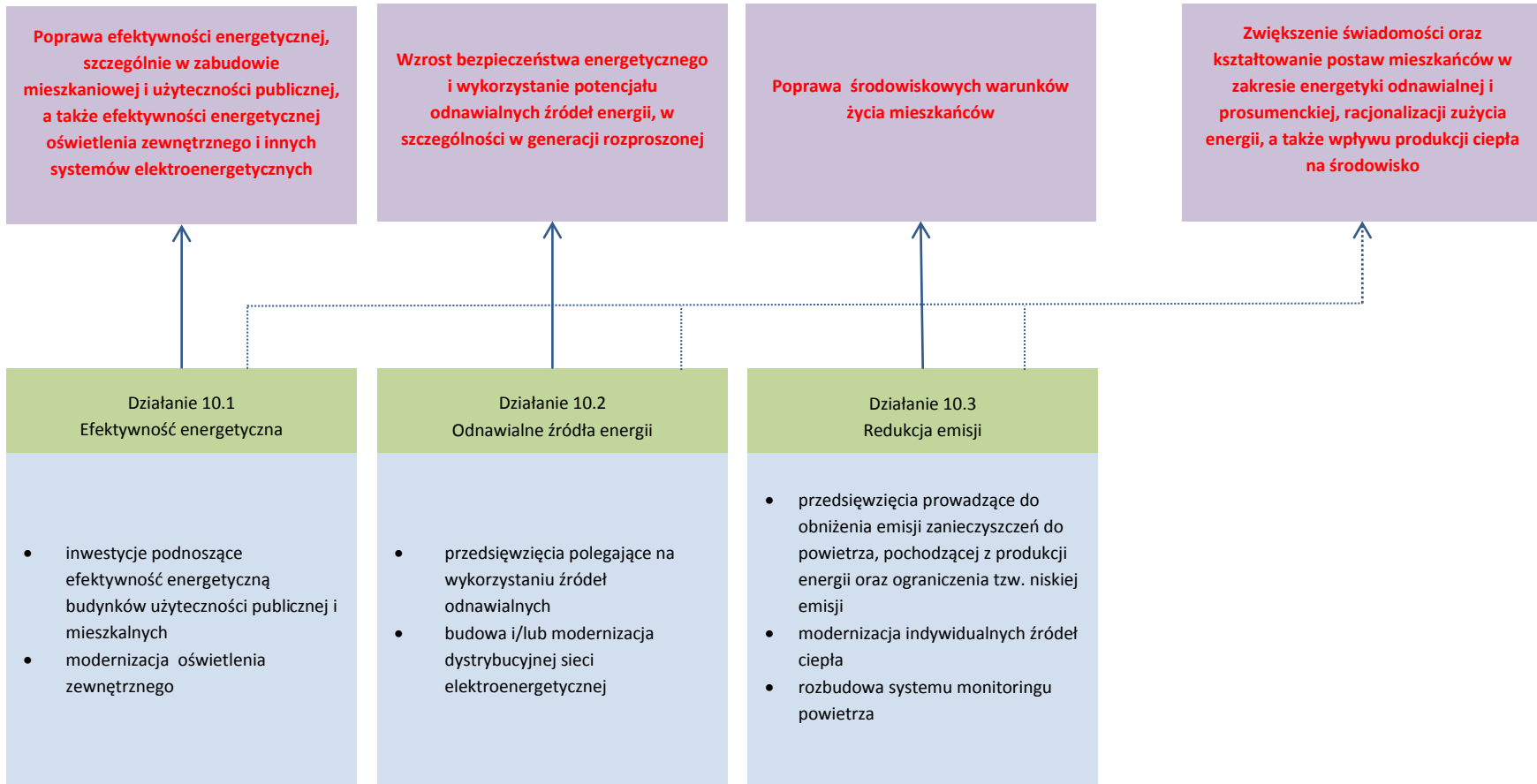


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Regulacji Energetyki.

⁹¹ Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2011, Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2012.

⁹² Na podstawie danych URE za 2012 r.: Polska 12,6%, woj. pomorskie – 14,8%.

Schemat 21. Priorytet 10. *Energia* (model logiczny na podstawie projektu Programu)



Źródło: opracowanie własne

4.10.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Założenia interwencji w Priorytecie 10 są zgodne z najważniejszymi wyborami strategicznymi dokonanyymi w RPS *Ekoelektywne Pomorze* oraz wynikają wprost z przedstawionej w Programie diagnozy oraz zapisanych w nim oczekiwanych efektów działań. Na poziomie całego Priorytetu warto jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

- Uzupełnieniem działań w obszarze Priorytetu 10 będą elementy Działania 2.2 (Inwestycje profilowane), w ramach którego przewiduje się wsparcie dla przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną procesów produkcyjnych. Wskazane będzie więc monitorowanie i ocena efektów działań "energetycznych" także poza Priorytetem 10.
- Przy obecnym układzie priorytetów Programu, nie jest do końca oczywiste, które działania faktycznie wspierać będą osiągnięcie czwartego celu szczegółowego związanego z kształtowaniem świadomości i postaw mieszkańców. We wszystkich trzech działaniach przewidziano tego typu przedsięwzięcia jedynie w formie finansowania krzyżowego. Zgodnie z dyskusją przeprowadzoną podczas warsztatów warto rozważyć, czy w zapisach Programu wprost nie powinno się określić, że działania tego typu przewidziane są w priorytecie 11.4. W takiej sytuacji optymalnym rozwiązaniem będzie rezygnacja z czwartego celu szczegółowego (który będzie zresztą dość trudny w do monitorowania).
- Narracja w ramach całego Priorytetu opiera się na potrzebach i potencjałach zidentyfikowanych na szczeblu regionalnym. Na poziomie celów szczegółowych warto dodatkowo podkreślić wkład planowanych działań w realizację celów związanych z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych - preferencje uwzględniające skalę unikniętych emisji CO₂ są zresztą wyeksponowane w poszczególnych działaniach.

Działanie 10.1 Efektywność energetyczna

Logika interwencji w Działaniu 10.1 zasługuje na pozytywną ocenę. Cel szczegółowy (*Poprawa efektywności energetycznej, szczególnie w zabudowie mieszkaniowej i użyteczności publicznej, a także efektywności energetycznej oświetlenia zewnętrznego i innych systemów elektroenergetycznych*) zawiera najważniejsze oczekiwane efekty planowanych działań, jego konstrukcja wydaje się być jednak zbyt skomplikowana. Rekomenduje się uproszczenie brzmienia celu, np. do postaci: *Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkaniowych i użyteczności publicznej oraz w systemach oświetlenia zewnętrznego*.

W ukierunkowaniu tematycznym jasno zarysowuje się koncentracja na termomodernizacji budynków mieszkaniowych i publicznych, a także na modernizacji oświetlenia zewnętrznego. W pierwszej z wymienionych grup projektów wskazane jest nieco silniejsze wyeksponowanie wymiaru ekonomicznego: obecnie (w ramach preferencji) jest mowa o optymalizacji nakładów w odniesieniu do efektu ekonomicznego, warto jednak także podkreślić konieczność przyjęcia racjonalnego okresu zwrotu inwestycji (co z kolei podkreślono w przypadku inwestycji związanych z oświetleniem zewnętrznym).⁹³ Wskazane jest wprowadzenie jednoznacznych preferencji dla projektów

⁹³ *Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

obejmujących kompleksową termomodernizację, co - w świetle doświadczeń obecnej perspektywy finansowej - może być dużym wyzwaniem. Badania ewaluacyjne wskazują także na konieczność poprzedzenia inwestycji termomodernizacyjnych gruntowną analizą potrzeb oraz wyborem optymalnego kosztowo wariantu przedsięwzięcia.⁹⁴

Działanie 10.2 Odnawialne źródła energii

Celem interwencji w Działaniu 10.2 jest *Wzrost bezpieczeństwa energetycznego i wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii, w szczególności w generacji rozproszonej*. W tak sformułowanym rezultacie odzwierciedlono najważniejsze oczekiwane efekty interwencji, wydaje się on jednak być nadmiernie skomplikowany.

- Bezpieczeństwo energetyczne jest rezultatem nadrzędnym dla całego priorytetu, w jego realizację wkład będą miały także inne działania, w szczególności Działanie 10.1 (mniejsze zużycie energii pierwotnej/finalnej przyczyni się – przy danym poziomie produkcji energii - do poprawy bezpieczeństwa energetycznego regionu).
- *Wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii* jest pojęciem dość abstrakcyjnym. To, co może być wprost mierzone przy pomocy wskaźników, to produkcja energii ze źródeł odnawialnych.
- Wydaje się, że określenie *w szczególności w generacji rozproszonej* nie jest potrzebne – wsparcie programu na pewno nie trafi do energetyki zawodowej, a jedynie do mniejszych instalacji o mocy poniżej 1 MW. Można jednak rozważyć, czy nie wskazać w celu działania oczekiwanego efektu związanego z rozwojem energetyki prosumenckiej.

Podsumowując, bardziej adekwatnym celem w Działaniu 10.2 będzie *Wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych* ewentualnie rozszerzony o sformułowanie *w tym w szczególności w mikrosinstalacjach*.

Pozostałe założenia Działania 10.2 zostały sformułowane poprawnie. W odniesieniu do samego zakresu planowanych działań, wskazane jest jednak bardziej precyzyjne opisanie założeń działań związanych z modernizacją i przebudową dystrybucyjnych sieci energetycznych. Badania ewaluacyjne przeprowadzone w obecnym okresie programowania wskazują na ograniczoną skuteczność bezpośredniego wsparcia operatorów sieci dystrybucyjnych pod kątem konkretnych instalacji OZE.⁹⁵ Bardziej adekwatnym rozwiązaniem będzie kierunkowanie interwencji w te części sieci, w przypadku których zainteresowanie przyłączeniami jest największe. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się być bezpośrednie wsparcie operatora sieci dystrybucyjnej, który jako jedyny posiada pełny zasób informacji o potrzebach i ograniczeniach infrastruktury sieciowej oraz punktowej.

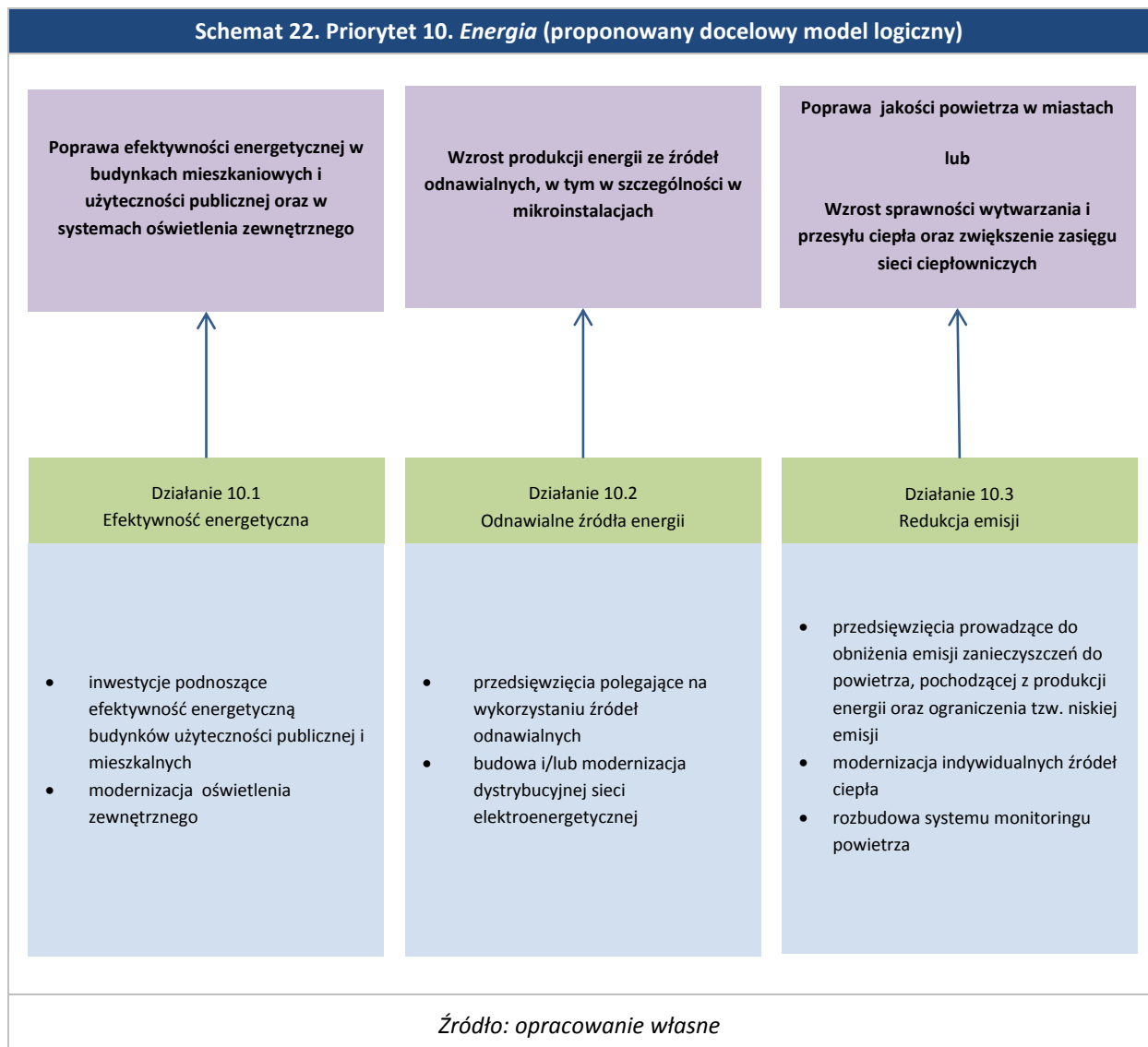
⁹⁴ *Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

⁹⁵ *Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO liś na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE*, Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

Działanie 10.3 Redukcja emisji

W przypadku Działania 10.3 wątpliwości może budzić sposób sformułowania celu szczegółowego. Wydaje się, że *poprawa środowiskowych warunków życia mieszkańców* jest rezultatem sformułowanym zbyt szeroko. Na jego osiągnięcie wpływ będą miały działania realizowane także w innych priorytetach Programu. W związku ze specyfiką Działania, warto rozważyć wskazanie jako celu *poprawy jakości powietrza w miastach* (jest to już znaczne bardziej precyzyjny rezultat) lub *Wzrost sprawności wytwarzania i przesyłu ciepła oraz zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczych* (co wydaje się być rozwiązaniem optymalnym – szczególnie w kontekście doboru wskaźnika rezultatu).

Szczegółowy zakres interwencji stanowi spójny pakiet działań, obejmujący zarówno rozwój sieci ciepłowniczych, jak i wymianę indywidualnych źródeł ciepła. W przypadku tego typu projektów warto doprecyzować, w jaki sposób interwencja będzie wychodzić naprzeciw zidentyfikowanemu w uzasadnieniu problemowi – braku skutecznych narzędzi prawnych wspierających politykę ochrony powietrza.



4.10.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Zgodnie z uwagami do przesłanek i logiki interwencji, warto rozważyć, czy na poziomie rezultatów interwencji nie wyeksponować bardziej celów określonych na poziomie europejskim. Zakładając, że wielkość emisji gazów cieplarnianych będzie – zgodnie z deklaracjami GUS – monitorowana także na poziomie regionalnym, włączenie tego wskaźnika będzie dobrym miernikiem dla wszystkich działań Priorytetu 10.⁹⁶ Oprócz tego, konieczne jest wyznaczenie wskaźników odpowiadających celom szczegółowym.

- Najtrudniejszy jest dobór miernika dla Działania 10.1, ponieważ w źródłach statystyki publicznej brakuje odpowiedniego wskaźnika. Najbardziej adekwatnym rozwiązaniem wydaje być się wspomniane w opisie przesłanek interwencji *Zapotrzebowanie na ciepło w zabudowanie mieszkaniowej*, jednak wymaga on przeprowadzenia dedykowanych badań, w tym precyzyjnego pomiaru przed rozpoczęciem wdrażania interwencji.
- W Działaniu 10.2 optymalną miarą będzie dostępny w publikacjach GUS wskaźnik *Udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii ogółem*. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie inwestycje wsparte w tym Działaniu będą przyczyniać się do jego wzrostu – z oczywistych względów nie obejmie on instalacji produkujących wyłącznie energię cieplną, to samo dotyczy mikroinstalacji.
- Wskaźnika dla Działania 10.3 powinien odzwierciedlać jego cel szczegółowy. Zakładając zmianę na *Wzrost sprawności wytwarzania i przesyłu ciepła oraz zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczych*, najlepszym rozwiązaniem będzie dostępny w sprawozdawczości URE wskaźnik *Sprawność przesyłania ciepła* lub (będący jego dopełnieniem) wskaźnik *Straty w przesyłaniu ciepła*.

Tabela 40. Priorytet 10. Energia – proponowane wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 10.1 <i>Efektywność energetyczna</i>	<i>Poprawa efektywności energetycznej, szczególnie w zabudowie mieszkaniowej i użyteczności publicznej, a także efektywności energetycznej oświetlenia zewnętrznego i innych systemów elektroenergetycznych lub (po proponowanych zmianach) Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkaniowych i użyteczności publicznej oraz w systemach oświetlenia zewnętrznego</i>	Brak odpowiedniego wskaźnika w źródłach statystyki publicznej. Do rozważenia: - <i>Zapotrzebowanie na ciepło w zabudowanie mieszkaniowej (kWh/m²)</i> , monitorowanie wskaźnika wymagać będzie dedykowanych badań
Działanie 10.2 <i>Odnawialne źródła energii</i>	<i>Wzrost bezpieczeństwa energetycznego i wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii, w szczególności w generacji rozproszonej lub (po proponowanych zmianach)</i>	<i>Udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu</i>

⁹⁶ Ma to duże znaczenie także z uwagi na dostępne wskaźniki typu output na liście CI - *Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych*.

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
	<i>Wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym w szczególności w mikroinstalacjach</i>	<i>energii ogółem</i>
Działanie 10.3 <i>Redukcja emisji</i>	<i>Poprawa środowiskowych warunków życia mieszkańców lub (po proponowanych zmianach) Poprawa jakości powietrza w miastach lub Wzrost sprawności wytwarzania i przesyłania ciepła oraz zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczych</i>	<i>Sprawność przesyłania ciepła (na podstawie danych URE)</i>

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Poniżej zaproponowano zmiany we wskaźnikach określonych na poziomie poszczególnych działań. Z punktu widzenia ram wykonania poniższa lista będzie być może musiała zostać rozszerzana o wskaźniki z listy CI (*Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych oraz Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej*), które w celu tematycznym 4 mają raczej charakter mierników rezultatu bezpośredniego, a nie produktu.

Tabela 41. Priorytet 10. Energia – wskaźniki typu output

działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 10.1 <i>Efektywność energetyczna</i>	<i>Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków</i>	brak uwag
	<i>Liczba wybudowanych / zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE</i>	do uszczegółowienia Programu
	<i>Liczba wybudowanych/zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE</i>	do uszczegółowienia Programu
	<i>Odsetek punktów świetlnych objętych modernizacją energetyczną</i>	wskaźnik częściowo ma charakter rezultatu, bardzo trudny do policzenia (brak danych potrzebnych do oszacowania mianownika ułamka)
Działanie 10.2 <i>Odnawialne źródła energii</i>	<i>Liczba wybudowanych /zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE</i>	brak uwag
	<i>Liczba wybudowanych / zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE</i>	brak uwag
Działanie 10.3 <i>Redukcja emisji</i>	<i>Długość wybudowanej sieci ciepłowniczej</i>	brak uwag
	<i>Długość zmodernizowanej sieci ciepłowniczej</i>	brak uwag
	<i>Liczba wybudowanych / zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji.</i>	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Z uwagi na zaproponowaną w projekcie Programu alokację, wskaźniki wybrane do ram wykonania powinny pokrywać większą część interwencji w Działaniach 10.1 i 10.2.

Tabela 42. Priorytet 10. Energia – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
<i>Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków lub Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych [CI]</i>	z perspektywy wdrożeniowej, optymalne będzie wybranie propozycji wymienionych jako pierwsze w obydwu parach, może jednak być konieczne wskazanie wskaźników z listy CI
<i>Liczba wybudowanych /zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE lub</i>	
<i>Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej [CI]</i>	

Źródło: Opracowanie własne

4.10.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Interwencja Priorytetu 10. RPO WP przyczyni się do realizacji nadrzędnych celów strategicznych wyznaczonych na poziomie krajowym oraz europejskim – w szczególności strategii *Europa 2020*, projektu przewodniego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* oraz zasad horyzontalnych. Zaplanowane działania pozwolą na przybliżenie się do realizacji celów wyznaczonych w tzw. pakiecie energetyczno-klimatycznym: zwiększą udział źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, zmniejszą zapotrzebowanie na energię pierwotną oraz – wynikowo – pozwolą na obniżenie poziomu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Wpływ Priorytetu na ochronę środowiska naturalnego – a tym samym na realizację zasady zrównoważonego rozwoju - będzie jednak znacznie szerszy m.in. dzięki ograniczeniu tzw. niskiej emisji prowadzącym do poprawy jakości powietrza w województwie pomorskim.

Tabela 43. Priorytet 10. Energia – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 10.1 <i>Efektywność energetyczna</i>	<i>Poprawa efektywności energetycznej, szczególnie w zabudowie mieszkaniowej i użyteczności publicznej, a także efektywności energetycznej oświetlenia zewnętrznego i innych systemów elektroenergetycznych lub (po proponowanych zmianach) poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkaniowych i użyteczności publicznej oraz w systemach oświetlenia zewnętrznego</i>	Bezpośredni wpływ na ograniczenie zapotrzebowania na energię pierwotną (w sektorze o największym potencjale oszczędności energii), w efekcie również wpływ na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.	SRK: cel II.6, kierunek interwencji II.6.2 KSRR: cel 1.3.5 BEiŚ: kierunek interwencji 2.2 KPZK: cel 5 WRS i UP: cel tematyczny 4 PZPWP: pkt. 12.6.2
Działanie 10.2 <i>Odnawialne źródła energii</i>	<i>Wzrost bezpieczeństwa energetycznego i wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii, w szczególności w generacji rozproszonej lub (po</i>	Bezpośredni wpływ na wzrost udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, w konsekwencji także zmniejszenie emisji	SRK: cel II.6, kierunek interwencji II.6.3 KSRR: cel 1.3.5 BEiŚ: kierunek interwencji 2.6 KPZK: cel 5

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
	proponowanych zmianach) <i>Wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym w szczególności w mikroinstalacjach</i>	gazów cieplarnianych (dzięki zmniejszeniu udziału źródeł konwencjonalnych w produkcji energii).	WRS i UP: cel tematyczny 4 PZPWP: pkt. 12.6.2
Działanie 10.3 <i>Redukcja emisji</i>	<i>Poprawa środowiskowych warunków życia mieszkańców lub (po proponowanych zmianach) Poprawa jakości powietrza w miastach lub Wzrost sprawności wytwarzania i przesyłania ciepła oraz zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczych</i>	Bezpośredni wpływ na ograniczenie zapotrzebowania na energię pierwotną (w sektorze o największym potencjale oszczędności energii), w efekcie również wpływ na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.	SRK: cel II.6, kierunek interwencji II.6.2 KSRR: cel 1.3.5 BEiŚ: kierunek interwencji 2.2 KPZK: cel 5 WRS i UP: cel tematyczny 4 PZPWP: pkt. 12.6.2

Źródło: Opracowanie własne

4.11 Priorytet 11. Środowisko

4.11.1 Ocena przesłanek interwencji

Uzasadnienie interwencji mającej na celu ograniczenie zagrożeń naturalnych (Działanie 11.1) należy ocenić pozytywnie. W projekcie RPO WP skoncentrowano się na problemie coraz częstszego występowania deszczy nawalnych, skutkujących powodzią oraz lokalnymi podtopieniami. Zjawisko to jest szczególnie uciążliwe dla obszarów zurbanizowanych, na których występują problemy zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Zwrócono również uwagę na potrzebę utrzymania właściwych stosunków wodnych, mających kluczowe znaczenie tak dla rolnictwa jak i zachowania walorów przyrodniczych. Służyć temu ma wsparcie małej retencji. Ponadto, ze względu na rosnące ryzyko występowania zagrożeń naturalnych podkreślono potrzebę rozbudowy systemu zintegrowanego ratownictwa. Zdiagnozowane przez autorów dokumentu problemy związane z negatywnymi skutkami zmian klimatu i szerzej, zagrożeń naturalnych znajdują swoje potwierdzenie w opracowaniach analitycznych⁹⁷ oraz dokumentach wyznaczających ramy działań zwiększających adaptacyjność do zmian klimatu.⁹⁸

Przesłanką dla interwencji w obszarze gospodarki odpadami (Działanie 11.2) jest niewystarczająco rozwinięty system selektywnego zbierania i odzysku odpadów oraz składowania znacznej ich części, bez uprzedniego przetworzenia. Za problematyczne uznano również występowanie na terenie województwa zamkniętych składowisk odpadów wymagających rekultywacji. W ujęciu ogólnym wyzwaniem dla województwa pomorskiego, analogicznie jak dla pozostałych regionów, jest niewypełnianie zobowiązań wynikających z prawa krajowego i przepisów wspólnotowych. Dotyczy to w szczególności ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, poziomów recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia takich frakcji jak papier, szkło, metal i tworzywa sztuczne.⁹⁹ Informacje przedstawione w części diagnostycznej RPO WP oraz wymogi dotyczące gospodarki odpadami dają podstawy merytoryczne dla zakresu wsparcia zaproponowanego w działaniu 11.2.

Uzasadnieniem dla interwencji w obszarze gospodarki wodno-ściekowej (Działanie 11.3) jest niewystarczająco rozwinięty system kanalizacji sanitarnej i oczyszczania ścieków oraz dysproporcje w

⁹⁷ Z dostępnych opracowań (np. Sadowski M., Siwiec E. (2012), *Analiza strat i kosztów usuwania szkód spowodowanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i klimatycznymi w latach 2002-2011*. IOŚ, 2012) wynika, że głównymi zagrożeniami związanymi ze zmianami klimatu są powódzie i susze, co potwierdza potrzebę interwencji związanej z poprawieniem gospodarki wodnej. Wśród obszarów szczególnie narażonych na negatywne skutki zmian klimatu wymienia się m.in. obszary miejskie (patrz Popek Z., *Analiza możliwości zwiększania retencji na obszarach zurbanizowanych w dorzeczu Wisły Środkowej – stan wiedzy i dalsze kierunki działań. Ekspertyza na zlecenie Województwa Mazowieckiego*, Warszawa, grudzień 2011 r.), dla których obok dobrego planowania przestrzennego, istotnym wyzwaniem jest zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

⁹⁸ *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030.*, MŚ, Warszawa, grudzień 2012 r.

⁹⁹ Zgodnie z *Dyrektywą Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów do 2020 r.* konieczne jest ograniczenie składowania bio-odpadów komunalnych do 35% masy odpadów wytworzonych w roku 1995 r. Z kolei w *Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy* wskazano wymagania dotyczące odzysku odpadów oraz przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu min. 50% frakcji odpadów takich jak papier, tektura, metale, tworzywa sztuczne i szkło.

dostępie do tej infrastruktury między obszarami miejskimi, a wiejskimi. W 2012 r. odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków¹⁰⁰ wynosił na pomorzu 81,8%, przy czym dla miast wartość ta wynosiła 96,3%, natomiast na wsiach z infrastruktury tej korzystało 54,6% mieszkańców.¹⁰¹ Co więcej, pomimo inwestycji w obszarze gospodarki wodno-ściekowej oraz uwzględnienia przedsięwzięć obecnie realizowanych, nadal niemal 30% aglomeracji zagrożonych jest niespełnieniem wymogów akcesyjnych.¹⁰² Innym problemem wskazanym w ocenianym dokumencie jest pogarszająca się jakość wody pitnej, wynikająca z wyeksploatowania istniejących urządzeń uzdatniania wody oraz straty wody wynikające ze złego stanu technicznego wodociągów. Taka ocena stanu obecnego daje podstawy dla interwencji opisanej w części projekcyjnej dokumentu.

Przesłanką dla interwencji w obszarze ochrony różnorodności biologicznej (Działanie 11.4) jest potrzeba podjęcia działań ochronnych wobec ponadprzeciętnych walorów przyrodniczych i krajobrazowych, które są zagrożone postępującą antropopresją oraz negatywnymi skutkami zmian klimatu.¹⁰³ Wśród istotnych problemów wskazano brak planów ochrony dla części obszarów chronionych. Duży potencjał dla poprawy efektywności ochrony środowiska i jednocześnie wyzwanie w tym obszarze zidentyfikowano w podniesieniu świadomości ekologicznej mieszkańców. Tezę tą potwierdzają wyniki ogólnopolskich badań, przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Środowiska.¹⁰⁴

4.11.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom priorytetu

Na oś 11 składają się 4 działania, dla każdego z nich zdefiniowano oddzielny cel szczegółowy odpowiadający na wyzwania i problemy zidentyfikowane w części diagnostycznej. Planowana interwencja na celu: *wzmocnienie odporności regionu na zagrożenia naturalne* (działanie 11.1), *rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi w regionie* (działanie 11.2), *ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód* (działanie 11.3) oraz *zachowanie różnorodności biologicznej oraz walorów przyrodniczych i krajobrazowych* (działanie 11.4). Łączny efekt podejmowanych inicjatyw ma doprowadzić do *ograniczenia presji na środowisko, poprawy środowiskowych warunków życia mieszkańców oraz wzrostu odporności na zmiany klimatu*.

¹⁰⁰ Przytoczone dane dotyczące zbiorczej kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczania ścieków odnoszą się do stanu za 2011 rok, podczas gdy w statystykach publicznych dostępne są już informacje o stanie za rok 2012.

¹⁰¹ Na podstawie BDL GUS, dane za rok 2012.

¹⁰² Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych nakłada na Polskę obowiązek wyposażenia wszystkich aglomeracji powyżej 2 tys. RLM powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej, zakończone oczyszczalniami ścieków.

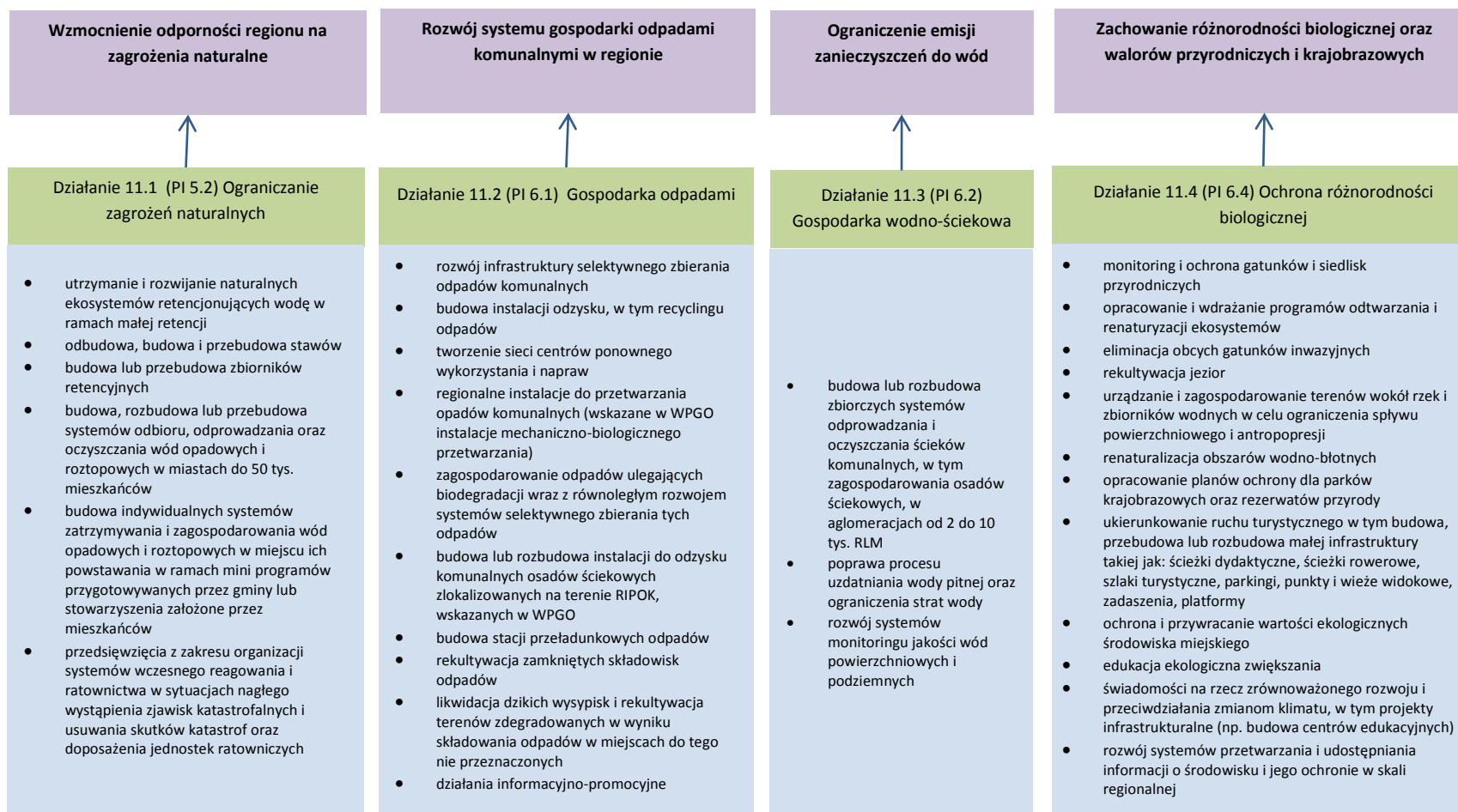
¹⁰³ Dla zwiększenia przejrzystości zapisów proponujemy przeredagowanie zdania *Ze względu na postępującą antropopresję, w szczególności związaną z nasilającym się ruchem turystycznym, prowadzonymi inwestycjami oraz zmianami klimatu, konieczne jest podejmowanie działań ochronnych ponadprzeciętnych na tle kraju walorów przyrodniczych i krajobrazowych*, które może sugerować, że zmiany klimatu są jedną z przyczyn postępującej antropopresji. Proponujemy zastąpienie go zdaniem *Ze względu na postępującą antropopresję, w szczególności związaną z nasilającym się ruchem turystycznym, prowadzonymi inwestycjami, **jak również ze względu na zmiany klimatu**, konieczne jest podejmowanie działań ochronnych ponadprzeciętnych na tle kraju walorów przyrodniczych i krajobrazowych*.

¹⁰⁴ Raport TNS Polska dla Ministerstwa Środowiska, *Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, Warszawa 2012 r.

Każdemu z celów szczegółowych przypisano dedykowany pakiet interwencji mający pozwolić na jego osiągnięcie. W ujęciu ogólnym logikę interwencji przyjętą w priorytecie 11 ocenić należy pozytywnie. Zakres działań opisanych w *ukierunkowaniu tematycznym* obejmuje przedsięwzięcia, które powinny doprowadzić do osiągnięcia zdefiniowanych celów szczegółowych.

Przyjęta w Programie logika interwencji zachowuje zgodność z *RPS Ekoefektywne Pomorze* w obszarze celów szczegółowych 2 *Adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie zagrożeniom i zarządzanie ryzykiem* oraz 3 *Zrównoważone gospodarowanie zasobami i poprawa środowiskowych warunków życia*. Dodatkowo, wsparcie związane z ochroną środowiska odpowiada na wyzwania określone w działaniu 1.2.1 *Turystyczne udostępnianie obszarów cennych krajobrazowo i przyrodniczo RPS Pomorska Podróż*. Zakres interwencji oddaje również założenia przedstawione w SRWP w odniesieniu do celu 3 *Atrakcyjna przestrzeń* i celu operacyjnego *dobry stan środowiska*. RPO w szczególności będzie miało wpływ na poprawę stanu środowiska i środowiskowych warunków życia oraz ograniczenie zagrożeń powodziowych.

Alokacja dla działań prośrodowiskowych jest w województwie pomorskim wyższa niż w pozostałych regionach. Szczególnie duży nacisk położono na wsparcie gospodarki wodno-ściekowej oraz poprawę jakości wód, podkreślając tym samym znaczenie interwencji w tym obszarze. W RPO WP na działanie 11.3 zarezerwowano 3,2% środków, podczas gdy średnia dla pozostałych RPO to 2,4%. Tak duża alokacja wynika z planu realizacji dużego projektu strategicznego wskazanego w RPS EEP pn. *Poprawa jakości oraz ograniczenie strat wody w Centralnym Wodociągu Żuławskim*, wycenionego na 53 mln zł. Relatywnie więcej środków przeznaczono również na podjęcie działań związanych z adaptacją do zmian klimatu (działanie 11.1), co jest m.in. konsekwencją podjęcia decyzji o wspieraniu systemów zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenach miejskich. Relatywnie mniej środków (ok. 0,7% alokacji) przeznaczono na ochronę różnorodności biologicznej, w ramach której przewidziano szeroki katalog działań. Oznaczać to może potrzebę silniejszej koncentracji interwencji w tym obszarze.

Schemat 23. Model logiczny – Priorytet 11. Środowisko


Źródło: opracowanie własne.

Działanie 11.1 Ograniczanie zagrożeń naturalnych

W odpowiedzi na problemy zidentyfikowane w części diagnostycznej dokumentu cel interwencji w ramach działania 11.1 określono jako *wzmocnienie odporności regionu na zagrożenia naturalne*. Realizacji tak nakreślonego celu służyć mają działania adaptacyjne oraz pozwalające na zapobieganie zagrożeniom związanym z powodzią i lokalnymi podtopieniami. Wśród planowanych inicjatyw wymieniono m.in. inwestycje zwiększające retencję wody, rozwój systemów zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na obszarach miejskich – działanie uzasadnione w programie szczebla regionalnego, lecz w linii demarkacyjnej uwzględnione jedynie na poziomie centralnym – oraz organizację systemów wczesnego reagowania i ratownictwa, w tym doposażenie jednostek ratowniczych.

Zakres przedsięwzięć palowanych do realizacji w działaniu 11.1 powinien przyczynić się do osiągnięcia celu interwencji. Potrzeba rozwoju zdolności retencyjnych i zwiększenia adaptacyjności obszarów wrażliwych, jak również rozwój systemów ratownictwa są wskazane *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020. Z perspektywą do roku 2030*, będącym krajowym dokumentem wyznaczającym cele i wskazującym konkretne działania adaptacyjne.

Działanie 11.2 Gospodarka odpadami

Interwencja w działaniu 11.2 ma na celu *rozwój systemy gospodarki odpadami komunalnymi w regionie*. Wsparciem objęte będą inwestycje prowadzące do osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i odzysku odpadów komunalnych, w tym: infrastruktury selektywnego zbierania odpadów, budowa instalacji odzysku, w tym recyklingu poszczególnych rodzajów odpadów. Dofinansowanie będą mogły uzyskać również projekty polegające na tworzeniu sieci centrów ponownego wykorzystania i napraw urządzeń i sprzętu domowego oraz rozwoju instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, prowadzące do wypełnienia wymagań akcesyjnych. Wśród pozostałych typów projektów wymienia się m.in. rekultywację zamkniętych składowisk, budowę stacji przeładunkowych odpadów (w uzasadnionych przypadkach w celu optymalizacji transportu odpadów) oraz rozbudowę instalacji odzysku komunalnych osadów ściekowych, zlokalizowanych na terenie RIPOK wskazanych w WPGO.

Uwzględnienie tych kwestii jest zgodne z zakresem wsparcia w działaniu 3.1.4 *Rozwój infrastruktury do odzysku i recyklingu odpadów, w tym odzysku energetycznego oraz przywracanie terenom zdegradowanym wartości użytkowych RPS Ekoefektywne Pomorze*. Warto odnotować, że wsparcie związane z zagospodarowaniem osadów ściekowych przewidziane zostało również w działaniu 11.3 RPO WP, w ramach zbiorczych systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w aglomeracjach 2-10 tys. RLM wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne. Takie podejście kładzie nacisk na wymiar funkcjonalny wsparcia, jednak ze względów wdrożeniowych, łatwiej byłoby przeprowadzać konkursy dotyczące zagospodarowania osadów ściekowych w ramach jednego, a nie dwóch działań. Szczególnie jeśli wsparcie tego typu instalacji nie będzie elementem kompleksowej inwestycji realizowanej w RIPOK, tylko oddzielnym przedsięwzięciem.

Abstrahując od powyższego, zasadniczo, zakres interwencji zaproponowanej w działaniu 11.2 powinien pozwolić na osiągnięcie wyznaczonego celu, odpowiadając jednocześnie na wyzwania zdiagnozowane w części diagnostycznej dokumentu. Proponowane działania umożliwią wypełnienie

wymogów akcesyjnych, w szczególności stworzenie systemu zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, określoną w Ramowej dyrektywie o odpadach.¹⁰⁵

Działanie 11.3 Gospodarka wodno-ściekowa

Celem wsparcia w działaniu 11.3 jest *ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód*, któremu służyć ma rozwój systemów gospodarki ściekowej, w tym budowa i rozbudowa zbiorczych systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, łącznie z zagospodarowaniem osadów ściekowych, co do zasady w aglomeracjach 2-10 tys. RLM. Drugim z kierunków interwencji będzie poprawa procesu uzdatniania wody oraz ograniczenia strat wody. Jako uzupełnienie działań zaplanowano rozwój systemów monitoring jakości wód powierzchniowych i podziemnych.

W ujęciu ogólnym planowane działania umożliwią osiągnięcie celu interwencji, przy czym ograniczenie strat wody nie będzie działaniem istotnym z punktu widzenia zdefiniowanego celu. Niemniej jest ono jednym z kluczowych zadań gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, co podkreślają zarówno dokumenty unijne¹⁰⁶ i krajowe oraz potwierdzają dane dotyczące zasobów wodnych kraju.¹⁰⁷

Biorąc pod uwagę dostępne dane nt. efektywności wsparcia w obszarze gospodarki wodno-ściekowej kluczowe jest preferowanie inwestycji kompleksowo rozwiązujących problem na danym terenie oraz komplementarnych (pod względem efekty środowiskowego) do już zrealizowanych lub realizowanych równocześnie działań.¹⁰⁸ Autorzy dokumentu odzwierciedlili wagę tego podejścia w opisie preferencji, w którym znalazł się zapis, że preferowane będą projekty *całościowo rozwiązujące problem na obszarze danej aglomeracji ściekowej*.

Działanie 11.4 Ochrona różnorodności biologicznej

Wsparcie w ramach działania 11.4 ma pozwolić na *zachowanie różnorodności biologicznej oraz walorów przyrodniczych i krajobrazowych*. Zakres przedsięwzięć mających do tego doprowadzić koncentrować się ma na czynnej ochronie przyrody obejmującej m.in.:

- poprawę stanu cennych gatunków i siedlisk, w tym:
 - monitoring i ochrona gatunków i siedlisk przyrodniczych;
 - opracowanie i wdrażanie programów odtwarzania i renaturalizacji ekosystemów;
 - eliminacja obcych gatunków inwazyjnych;

¹⁰⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.

¹⁰⁶ W inicjatywie przewodniej *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* jako jeden z celów średniookresowych wymienia się *politykę wodną, której priorytetami są działania na rzecz oszczędzania wody oraz bardziej oszczędnego gospodarowania nią, tak aby woda była dostępna w odpowiedniej ilości, aby była właściwej jakości, aby korzystała z niej w sposób zrównoważony przy minimalnym użyciu zasobów oraz aby jakość wody, która na końcu jest zwracana do naturalnego obiegu, była do przyjęcia*.

¹⁰⁷ W opracowaniu GUS pt. *Ochrona środowiska 2013* Polska oceniana jest jako kraj o ubogich zasobach wodnych.

¹⁰⁸ Dec, D. Kowalczyk, A., *Analiza efektów realizacji projektów w zakresie infrastruktury ochrony środowiska realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 w województwie pomorskim (działania 1.2, 3.1, 3.2) wraz z rekomendacjami dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013*, Warszawa, czerwiec 2008 r.

- ochronę wód, w tym:
 - rekultywacja jezior;
 - urządzenie i zagospodarowanie terenów wokół rzek i zbiorników wodnych;
 - renaturalizacja obszarów wodno-błotnych;¹⁰⁹
- opracowanie planów ochrony dla parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody;
- zabezpieczenie obszarów chronionych przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów, poprzez ukierunkowanie ruchu turystycznego, w tym:
 - budowa, przebudowa lub rozbudowa małej infrastruktury takiej jak: ścieżki dydaktyczne, ścieżki rowerowe, szlaki turystyczne, parkingi, punkty i wieże widokowe, zadaszenia, platformy;
- zwiększanie powierzchni obszarów zieleni w miastach.

Uzupełniająco planowane jest podjęcie działań związanych z edukacją ekologiczną, łącznie z projektami infrastrukturalnymi polegającymi na budowie centów edukacji. Co więcej dofinansowanie obejmie rozwój systemów przetwarzania i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.

Ten stosunkowo szeroki zakres planowanych przedsięwzięć będzie miał wpływ na osiągnięcie celu działania. Jednak ze względu na ograniczone środki oraz ryzyko ich rozproszenia na dużą liczbę relatywnie niewielkich projektów,¹¹⁰ wskazana jest silniejsza koncentracja interwencji na rozwiązaniu konkretnych problemów. Przy czym ze względu na złożoność zagadnienia związanego z ochroną różnorodności biologicznej sugeruje się skupienie się nie tyle na ograniczeniu katalogu potencjalnych projektów, ile na wyborze obszarów wsparcia ważnych nie tylko ze względu na walory środowiskowe, ale i potencjał do rozwoju gospodarczego regionu.

Ponieważ działanie 11.4 obok realizacji celu 3 *Zrównoważone gospodarowanie zasobami oraz poprawa środowiskowych warunków życia RPS Ekoefektywne Pomorze* odnosi się również do działania 1.2.1 *Turystyczne udostępnianie obszarów cennych krajobrazowo i przyrodniczo RPS Pomorska Podróż*, proponuje się koncentrację wsparcia na obszarach cennych przyrodniczo (parki krajobrazowe i obszary chronione), które są jednocześnie atrakcyjne turystycznie i przez to wystawione na dużą antropopresję i degradację walorów naturalnych. Podejście takie nie zawęzi samego zakresu interwencji (typów projektów możliwych do realizacji), koncentrując je na obszarach, które są najbardziej zagrożone postępującą antropopresją i z drugiej strony, istotne dla wykorzystania potencjału turystycznego regionu. Pozwoli to na realizację kompleksowych

¹⁰⁹ Zgodnie z obecnymi zapisami linii demarkacyjnej ten typ projektów będzie przedmiotem interwencji w PI 5.2 (póki co jedynie na szczebli krajowym), jednak ze względu na potencjalnie większy wpływ tych projektów na ochronę różnorodności biologicznej (umożliwiają m.in. przywracanie ekosystemów i mogą być potencjalnie atrakcyjne turystycznie), sugerujemy ich pozostawienie w działaniu 11.4.

¹¹⁰ Problem rozproszenia inwestycji związanych z ochroną różnorodności biologicznej odnotowano w obecnej perspektywie finansowej, w której uwidoczniła się potrzeba jednoznacznego wskazania obszarów, gatunków i siedlisk priorytetowych dla objęcia wsparciem. Brak takich wytycznych skutkowało rozproszeniem środków, a co za tym idzie efektów, pomiędzy zróżnicowany katalog działań, przy stosunkowo niewielkich środkach na ochronę różnorodności biologicznej. Wnioski takie płyną z badania A. Wermeniuk i K. Czupryniak, *Ocena modelu finansowania ochrony przyrody w ramach PO Liś oraz identyfikacja najlepszych praktyk w tym zakresie*, Warszawa, grudzień 2010 r.

przedsięwzięć na wybranych obszarach, przeciwdziałając fragmentaryzacji interwencji, zmniejszającej jej efektywność.

4.11.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Tabela 44. Priorytet 11. Środowisko – proponowane wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 11.1 Ograniczanie zagrożeń naturalnych	Wzmocnienie odporności regionu na zagrożenia naturalne	Pojemność obiektów małej retencji
Działanie 11.2 Gospodarka odpadami	Rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi w regionie	Udział masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (%) lub jeden ze wskaźników wskazanych w Umowie Partnerstwa
Działanie 11.3 Gospodarka wodno-ściekowa	Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności
Działanie 11.4 Ochrona różnorodności biologicznej	Zachowanie różnorodności biologicznej oraz walorów przyrodniczych i krajobrazowych	Liczba ustanowionych planów ochrony parków krajobrazowych

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Zaproponowane wskaźniki typu output należy ocenić jako prawidłowe.

Tabela 45. Priorytet 11. Środowisko – wskaźniki typu output

działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 11.1 Ograniczanie zagrożeń naturalnych	Pojemność obiektów małej retencji	brak uwag
	Długość wybudowanej i przebudowanej w ramach interwencji kanalizacji deszczowej	brak uwag
Działanie 11.2 Gospodarka odpadami	Liczba wybudowanych / rozbudowanych / zmodernizowanych zakładów zagospodarowania odpadów	brak uwag
	Liczba punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych	brak uwag
Działanie 11.3 Gospodarka wodno-ściekowa	Długość wybudowanej, rozbudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej	brak uwag
	Długość wybudowanej, rozbudowanej lub zmodernizowanej sieci wodociągowej	do rozważenia przeniesienie do uszczegółowienia Programu

działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 11.4 Ochrona różnorodności biologicznej	Liczba opracowanych dokumentów planistycznych z zakresu ochrony przyrody	brak uwag
	Długość utworzonych lub przebudowanych szlaków turystycznych	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Wybór wskaźników do ram wykonania jest o tyle trudny, że w Priorytecie 11 alokacja została rozdysponowana pomiędzy cztery działania, które nie posiadają praktycznie żadnych wspólnych efektów rzeczowych (a tym samym wskaźników). Wskazane jest sięgnięcie po miernik z Działania 11.3 (największa alokacja) oraz Działania 11.1 (alokacja druga w kolejności).

Tabela 46. Priorytet 11. Środowisko – wskaźniki proponowane do ram wykonania

wskaźnik	komentarz
Długość wybudowanej, rozbudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej	
Długość wybudowanej i przebudowanej w ramach interwencji kanalizacji deszczowej	

Źródło: Opracowanie własne

4.11.4 Wkład w realizację nadrzędnych celów strategicznych

Wsparcie szeroko rozumianej ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu przyczyni się do realizacji celów średniookresowych wyznaczonych w inicjatywie przewodniej *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Interwencja w ramach poszczególnych działań przyczyni się do racjonalizacji korzystania z zasobów poczynając od wody (działanie 11.3), przez surowce (11.2), po różnorodność biologiczną (11.4). Wsparcie w RPO WP umożliwi również zwiększenie niezależności rozwoju gospodarczego od nieuchronnych zmian klimatu (11.1). Działania realizowane w szeroko rozumianym obszarze ochrony środowiska będą ponadto bezpośrednią realizacją polityki horyzontalnej promującej zrównoważony rozwój.

Tabela 47. Priorytet 11. Środowisko – relacje z nadrzędnymi celami strategicznymi

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
Działanie 11.1 Ograniczanie zagrożeń naturalnych	Wzmocnienie odporności regionu na zagrożenia naturalne	Dostosowanie do zmian klimatu, poprzez zwiększenie odporności na negatywne skutki tych zmian, minimalizujące zagrożenia dla ekosystemu i człowieka. Uniezależniające rozwój od nieuniknionych zmian klimatu, poprzez przystosowanie się do nich.	SRK: cel II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami, cel II.6.5. Adaptacja do zmian klimatu KSRR: cel 1 wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów BEiŚ: cel 1 zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, KPZK: cel 5

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
			WRS i UP: CT 5 KPR: cel 1.2. Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska Strategia UE dla RMB: priorytet <i>region zrównoważony ekologicznie</i> (łagodzenie skutków zmian klimatu i adaptacja do niej)
Działanie 11.2 Gospodarka odpadami	Rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi w regionie	Rozwój <i>gospodarki obiegowej</i> , opierającej się na recyklingu, ograniczeniu wytwarzania odpadów oraz zwiększeniu stopnia ich wykorzystywania jako surowca.	SRK: II.6.4. Poprawa stanu środowiska, KSRR: cel 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych BEiŚ: cel 3 poprawa stanu środowiska KPZK: cel 3 WRS i UP: CT 6 KPR: cel 1.2. Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska Strategia UE dla RMB: priorytet <i>region zrównoważony ekologicznie</i>
Działanie 11.3 Gospodarka wodno-ściekowa	Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód	Wsparcie polityki wodnej mającej na celu oszczędzanie wody (poprzez ograniczenie strat) oraz poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych poprzez ograniczenie zrztu zanieczyszczeń dzięki rozwojowi systemów wodno-ściekowych.	SRK: cel II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami, II.6.4. Poprawa stanu środowiska KSRR: cel 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych BEiŚ: cel 3 poprawa stanu środowiska KPZK: cel 2 WRS i UP: CT 6 KPR: cel 1.2. Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska Strategia UE dla RMB: priorytet <i>region zrównoważony ekologicznie</i> (zmniejszenie ilości związków odżywczych w morzu do dopuszczalnych poziomów)
Działanie 11.4 Ochrona różnorodności	Zachowanie różnorodności biologicznej oraz	Powstrzymanie strat oraz odbudowanie różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów.	SRK: cel II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami, II.6.4. Poprawa stanu środowiska,

działanie RPO WP	cel szczegółowy	wkład w realizację celów strategii Europa 2020	zgodność z celami odpowiednich dokumentów strategicznych
biologicznej	walorów przyrodniczych i krajobrazowych	Interwencja w tym obszarze wynika wprost z celów określonych w Strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., w szczególności w odniesieniu do celów 1 <i>ochrona i przywrócenie stanu przyrody utrzymanie</i> , 2 <i>wzmocnienie ekosystemów i ich funkcji</i> oraz 5 <i>zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych</i> .	KSRR: cel 1 wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów BEiŚ: cel 1 zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, KPZK: cel 4 WRS i UP: CT 6 KPR: cel 1.2. Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska Strategia UE dla RMB: priorytet <i>region zrównoważony ekologicznie</i> (zachowanie naturalnych stref oraz różnorodności biologicznej)

Źródło: Opracowanie własne

4.12 Priorytet 12. Pomoc techniczna

4.12.1 Ocena przesłanek interwencji

Działanie 12.1 System zarządzania

Pomoc techniczna służy przede wszystkim sprawniej i efektywnej realizacji Programu. Z tego też punktu widzenia należy oceniać uzasadnienie interwencji. W opisie uzasadnienia trafnie wskazano kluczowe potrzeby w tym zakresie. Wątpliwości budzi jednak wybiórcze wymienienie procesów, które powinny być wspierane środkami pomocy technicznej. Nie wymieniono takich procesów jak:

- kontrola projektów,
- rozliczanie i certyfikacja wydatków projektów,
- promocja i informacja.

Kwestie te zostały uwzględnione w opisie ukierunkowania tematycznego i powinny zostać choć zasygnalizowane w uzasadnieniu.

W uzasadnieniu należy również odnieść się do dotychczasowych doświadczeń, w tym szczególnie wskazane jest zaznaczenie obszarów wymagających doskonalenia, taki jak np. polityka rozwoju zasobów ludzkich w regionie czy też systemy informatyczne wspomagające wdrażanie Programu. Kwestie te zostały bardziej szczegółowo opisane w rozdziale poświęconym potencjałowi instytucjonalnemu.

Działanie 12.2 Informacja, komunikacja i promocja oraz wsparcie dla beneficjentów

Uzasadnienie dla Działania 12. 2 nie budzi zastrzeżeń.

4.12.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

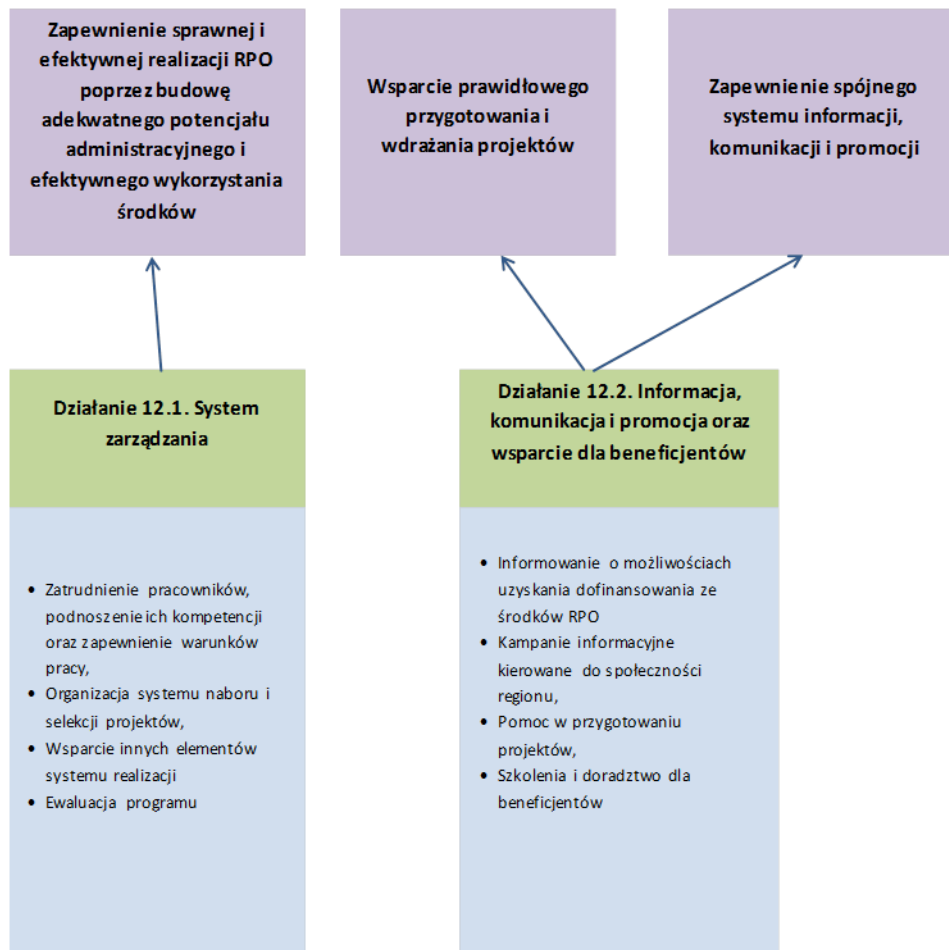
Cele Priorytetu koncentrują się na trafnie zidentyfikowanych obszarach strategicznych. Wątpliwości budzi jednak sposób ich sformułowania. Koncentrują się one bowiem na działaniach, a nie na oczekiwanych efektach.

Cel 1 jest dwupoziomowy – uwzględnia bowiem dwa poziomy logiki interwencji (sprawna i efektywna realizacja RPO poprzez budowę adekwatnego potencjału administracyjnego oraz efektywnego wykorzystania środków).

Oba sformułowania w drugim członie celu są bardzo ogólne i trudno weryfikowalne. Dlatego też wskazane jest zrezygnowanie z nich i ograniczenie celu do pierwszego członu.

Cel 2 i 3 odnoszą się do działań. Natomiast cele powinny wyrażać oczekiwane efekty, czyli wybór odpowiednich projektów i prawidłowe ich wdrażanie, a także odpowiednio poinformowane grupy docelowe. Pozwoli to na lepsze skoncentrowanie interwencji na kluczowych kwestiach.

Zarówno wysokość jako i podział alokacji na pomoc techniczną zostały ocenione pozytywnie.

Schemat 24. Priorytet 12. Pomoc techniczna (model logiczny na podstawie projektu Programu)


Źródło: opracowanie własne.

Działanie 12.1 System zarządzania

Proponowane ukierunkowanie tematyczne odpowiada kluczowym potrzebom systemu zarządzania programem operacyjnym. Pozytywnie należy ocenić przede wszystkim koncentrację na wzmacnianiu potencjału pracowników. Jednak w kontekście zidentyfikowanych w ocenie potencjału instytucjonalnego wyzwań, w opisie ukierunkowania tematycznego wskazane jest zdecydowanie mocniejsze podkreślenie konieczności przygotowania i wdrożenia przemyślanej, całościowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi oraz położenie szczególnego nacisku na tworzenie przyjaznych i motywujących do pracy warunków pracy. Szczególny nacisk powinien zostać położony na doskonalenie kompetencji pracowników, co jest niezbędne w tak wymagającym otoczeniu. W Programie, szczególnie we wskaźnikach dotyczących realizacji pomocy technicznej, powinny być określone standardy dotyczące uczestnictwa w doskonaleniu zawodowym.

W opisie interwencji nie wspomina się o systemach informatycznych wspierających procesy zarządzania i wdrażania Programu. Kwestia ta powinna zostać uzupełniona.

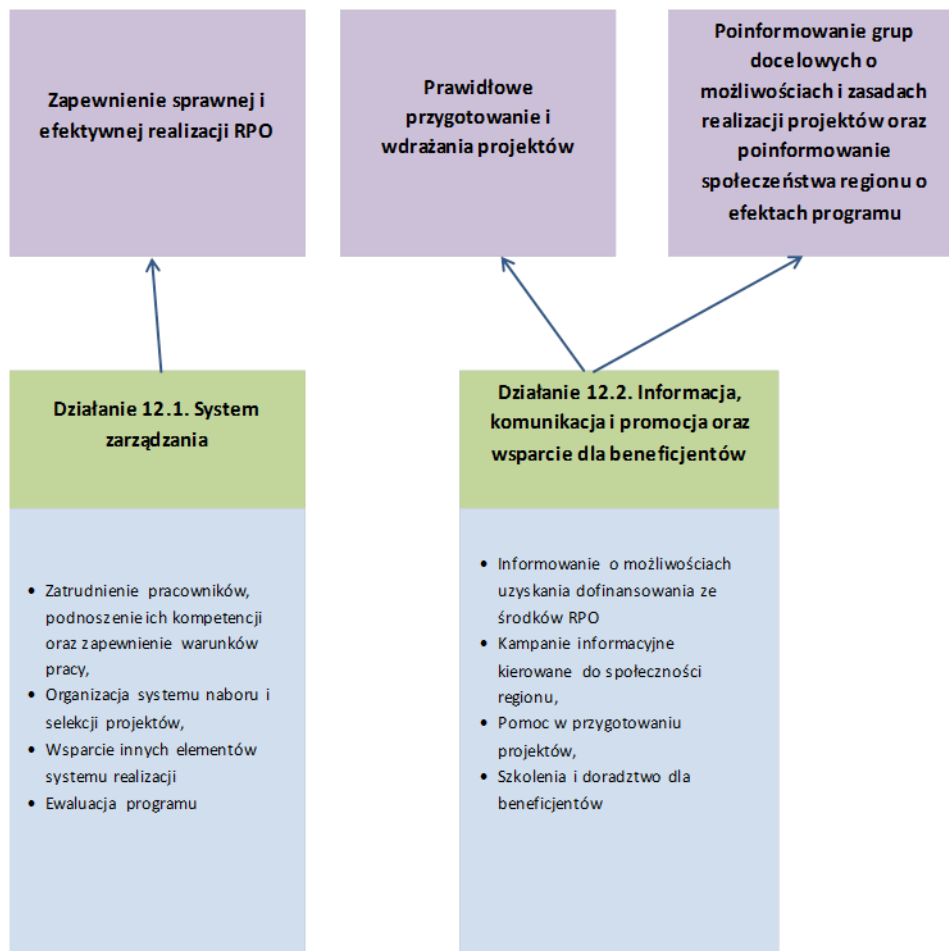
Działanie 12.2 Informacja, komunikacja i promocja oraz wsparcie dla beneficjentów

Proponowane ukierunkowanie tematyczne interwencji należy ocenić pozytywnie. Rozważyć można pewne przeformułowanie opisu interwencji, tak aby większy nacisk położyć na określenie grup docelowych i celów działań informacyjno – promocyjnych, a mniejszy na „plan komunikacji”, który jest instrumentem realizacji celów określonych w Programie.

W przypadku działań informacyjnych, kierowanych do społeczeństwa regionu, nacisk powinien być położony na informowanie o rzeczywistych efektach Programu. Dlatego też ważne jest powiązanie systemu informacji i promocji z systemami monitorowania i ewaluacji (poprzez zapewnienie odpowiedniego przepływu informacji i współpracy).

W opisie interwencji nie wspomina się o systemach informatycznych wspierających procesy komunikacji z beneficjentami. Kwestia ta powinna zostać uzupełniona.

Schemat 25. Priorytet 12. Pomoc techniczna (proponowany docelowy model logiczny)



Źródło: opracowanie własne.

4.12.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Zaproponowane wskaźniki rezultatu odnoszą się do Celu 2 i 3. Brakuje wskaźnika rezultatu dla Celu 1, choć planowana alokacja na Działanie 12.1 wynosi 80% wydatków na cały Priorytet. W związku z tym konieczne jest dodanie odpowiedniego wskaźnika. Sprawność realizacji RPO WP może być mierzona tempem realizacji poszczególnych procesów (np. średnim czasem weryfikacji wniosku o płatność) lub zapewnieniem poprawności funkcjonowania systemu realizacji z punktu widzenia wymagań KE. Może to być mierzone liczbą nieprawidłowości zidentyfikowanych w ramach audytów KE.

Zaproponowany pierwszy wskaźnik rezultatu należy uznać za adekwatny dla celu drugiego oraz prawidłowy.

Drugi wskaźnik rezultatu nie mierzy efektów działań informacyjno – promocyjnych. Jego wartość może się zmieniać niezależnie od tych działań, np. ze względu na liczbę i skalę ogłoszonych konkursów. Właściwy wskaźnik rezultatu powinien mierzyć poziom poinformowania grup docelowych. Instytucja Zarządzająca powinna rozstrzygnąć, które grupy docelowe są kluczowe i powinny być uwzględniane: potencjalni beneficjenci (a jeżeli tak, to które grupy) czy też ogół społeczeństwa.

Tabela 48. Priorytet 12. – wskaźniki rezultatu strategicznego

działanie	cel szczegółowy	wskaźnik rezultatu
Działanie 12.1. <i>System zarządzania</i>	<i>Zapewnienie sprawnej i efektywnej realizacji RPO poprzez budowę adekwatnego potencjału administracyjnego i efektywnego wykorzystania środków</i>	Skrócenie średniego czasu procesu weryfikacji wniosku o płatność o x% lub Zmniejszenie liczby nieprawidłowości identyfikowanych przez audyt KE
Działanie 12.2. <i>Informacja, komunikacja i promocja oraz wsparcie dla beneficjentów</i>	<i>Wsparcie prawidłowego przygotowania i wdrażania projektów</i>	<i>Odsetek projektów, które przeszły pozytywną ocenę w stosunku do ogółu złożonych</i>
	<i>Zapewnienie spójnego systemu informacji, komunikacji i promocji</i>	<i>Poziom poinformowania grupy docelowej</i>

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output zasadniczo zostały prawidłowo sformułowane. Wątpliwości budzą wskaźniki dotyczące:

- podnoszenia kompetencji przez pracowników – nie mierzą one powszechności udziału w poprawie kompetencji,
- liczby przeprowadzonych ewaluacji – wskaźnik o niskiej wartości informacyjnej; w tym przypadku nie ma uzasadnienia dla dokonywania pomiaru,
- liczby uczestników szkoleń dla beneficjentów – wskaźnik nie uwzględnia uczestników doradztwa.

Tabela 49. Priorytet 12. – wskaźniki typu output

Działanie	wskaźnik	komentarz
Działanie 12.1. <i>System zarządzania</i>	Liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej	Brak uwag
	Liczba przeprowadzonych ewaluacji	Wskaźnik o ograniczonej wartości informacyjnej. Proponuje się usunąć.
	Liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji	Wskaźnik zbyt ogólny. Wskazane jest doprecyzowanie wskaźnika tak, aby mierzył on faktyczne zaangażowanie w poprawę kompetencji, np.: Liczba / odsetek pracowników IZ i IP biorących udział w co najmniej jednej formie szkoleniowej Lub Liczba godzin form szkoleniowych przypadających na jednego pracownika IZ / IP
Działanie 12.2. <i>Informacja, komunikacja i promocja oraz wsparcie dla beneficjentów</i>	Liczba wydanych materiałów informacyjno - promocyjnych	Brak uwag
	Liczba zorganizowanych konferencji, seminariów, spotkań etc (szt.)	Brak uwag
	Liczba uczestników szkoleń dla beneficjentów	Zgodnie z zapisami Programu proponuje się dodać również uczestników doradztwa dla beneficjentów

Źródło: Opracowanie własne

5 Ocena systemu realizacji

Niezależnie od oceny przyjętych w RPO WP założeń dotyczących logiki przyszłej interwencji, konieczna jest także weryfikacja, na ile potencjał jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych działań będzie wystarczający do skutecznej i efektywnej realizacji celów programu. Na problem ten trzeba spojrzeć zarówno z perspektywy poszczególnych jednostek, jak i z perspektywy interakcji pomiędzy nimi. Elementem prac w tym module była także ocena zaproponowanych w RPO WP wskaźników (wnioski z tej analizy zawarto w opisie poszczególnych Priorytetów) oraz szerzej – ocena zawartego w analizowanym dokumencie systemu monitorowania interwencji.

5.1 Potencjał instytucjonalny

Jednym z zadań ewaluacji była ocena potencjału instytucjonalnego do wdrażania RPO WP na lata 2014-2020. Punktem wyjścia do tej oceny są oczywiście doświadczenia obecnej perspektywy finansowej.

W Programie, w rozdziale VII wskazano kluczowe instytucje zaangażowane w jego realizację. Rolę Instytucji Zarządzającej pełnił będzie Zarząd Województwa Pomorskiego przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego. W województwie pomorskim nie podjęto jeszcze decyzji, czy jakieś zadania zostaną powierzone instytucjom pośredniczącym. Rozważa się pewien udział Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Agencji Rozwoju Pomorza czy też Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Jednak widoczna jest tendencja do koncentrowania funkcji zarządczych i wdrożeniowych w UM, co zdaniem przedstawicieli IZ ułatwia koordynację i zmniejsza ryzyko niespójności wdrażania Programu. Pozwoli to również ograniczyć koszty wdrażania oraz przyspieszyć kluczowe procesy. Są to argumenty ważne, choć należy również zwrócić uwagę, że delegowanie pewnych zadań do wyspecjalizowanych instytucji może przyczynić się do silniejszego powiązania polityki spójności z innymi politykami krajowymi, wdrażanymi na poziomie regionalnym (np. polityką rynku pracy). Wykorzystanie istniejącego potencjału tych instytucji bazowanie może też ograniczyć ryzyko związane z angażowaniem nowych osób we wdrażanie interwencji. Ostateczna decyzja o zaangażowaniu instytucji pośredniczącej powinna bazować na porównaniu ewentualnych kosztów i korzyści. Wydaje się, na podstawie rozmów z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego, że wskazane jest rozważenie powołanie następujących IP:

- Wojewódzki Urząd Pracy – jako IP dla Działania 5.1 – zgodnie z posiadanym zakresem kompetencji i doświadczeniem we wdrażaniu Działania 6.1 PO KL,
- Agencja Rozwoju Pomorza – IP dla Priorytetu 2. (Działania 2.3 i 2.5). Natomiast dla Priorytetu 1 i wsparcia firm w Priorytecie 2 powinno to wyjść przy okazji ewaluacji ex-ante instrumentów inżynierii finansowej, podobnie w przypadku kontynuowania JESSICY w części Konwersji.

W przyjętej formule dużego znaczenia nabiera potencjał UM. Według zapisów Programu, za wdrażanie poszczególnych priorytetów odpowiedzialne będą dwa departamenty UM:

- Departament Programów Regionalnych (Priorytety finansowane ze środków EFRR),
- Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytety finansowane ze środków EFS).

W opisie potencjału instytucjonalnego nie zaznaczono roli Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego (DRRP), który w praktyce koordynuje prace nad RPS oraz RPO, w tym aktywnie uczestniczy w tworzeniu programu i jest ważnym elementem całego systemu. Znajduje to również potwierdzenie w opisie zadań departamentu, znajdującym się w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z którym departament opracowuje projekt RPO i obsługuje merytorycznie proces jego negocjacji z Komisją Europejską, a także aktywnie uczestniczy we zarządzaniu Programem, choć raczej w funkcji koordynacyjno-zarządczej.

Wydaje się, że w RPO warto uzupełnić opis systemu instytucjonalnego o krótkie scharakteryzowanie roli DRRP w systemie zarządzania, zgodnie z aktualnym stanem rzeczy. Uczyniłoby to opis struktury zarządzania bardziej klarownym. Przyczyniłoby się również do większej transparentności procesu negocjacji programu z KE.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na funkcje DRRP w systemie realizacji RPO. W obecnej perspektywie departament ten, obok funkcji strategicznej, był odpowiedzialny również za wdrażanie Inicjatywy Jeremie. W efekcie koncepcja roli departamentu w systemie realizacji była nie do końca jasna. Wydaje się, że w okresie 2014-2020, w związku ze wzrostem znaczenia instrumentów finansowych w RPO, wskazane jest ograniczenie roli DRRP do funkcji strategicznej. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić rozwiązanie zapisane w *Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, zgodnie z którym departament odpowiada za koordynację realizacji Strategii, w tym koordynację RPS z wykorzystaniem w regionie środków strukturalnych UE, w tym pochodzących z RPO WP 2014-2020, Natomiast kierownicy RPS odpowiadają m.in. za współpracę z Koordynatorem SRWP, DPR, DEFS i DPROW w zakresie wykorzystania w regionie środków strukturalnych UE, w tym pochodzących z RPO WP 2014-2020, w zakresie wynikającym z RPS. Jak zatem widać, proces zarządzania strategicznego został stosunkowo szczegółowo opisany.

Zdaniem głównych aktorów przyjęte rozwiązania ograniczają ryzyko, obserwowane w innych regionach, zdominowania zarządzania strategicznego przez kwestie wdrożeniowe. Jednak zdanie ewaluatora w przyszłości, w przypadku istotnych zmian instytucjonalno – personalnych, tego typu zagrożenie może się pojawić. Dlatego też, aby ograniczyć prawdopodobieństwo jego wystąpienia, wskazane jest zaznaczenie w Programie głównych założeń przyjętego systemu zarządzania strategicznego i roli DRRP.

W odniesieniu do systemu wdrażania RPO w trakcie badania uczestnicy warsztatów podkreślali pewną niechęć do nadmiernego usztywniania struktury zarządzania i precyzyjnego określania podziału zadań pomiędzy trzy departamenty. Zaznaczyli, że wyznaczenie jednego departamentu, który koordynuje większość kwestii zarządczych na poziomie całego RPO, w tym zapewnia spójność pomiędzy EFS i EFRR, nie musi prowadzić do faktycznego skoordynowania, a niewątpliwie wydłuży poszczególne procesy. Proponuje się zamiast tego wykorzystanie miękkich mechanizmów koordynacji – kwestie dotyczące poszczególnych rozwiązań wdrożeniowych będą konsultowane i uzgadniane pomiędzy kluczowymi departamentami. Rozwiązanie to może być skuteczne, o ile zostanie wskazana jednostka lub osoba wiodąca dla poszczególnych obszarów (jasne przypisanie odpowiedzialności), która będzie odpowiedzialna za uzgodnienie proponowanych rozwiązań w ramach całego RPO, zostaną alokowane odpowiednie zasoby do koordynacji działań (szczególnie w pierwszym roku wdrażania Programu) oraz będzie jasne wsparcie dla takiego rozwiązania ze strony ZWP oraz kadry

zarządzającej urzędem. Istotne jest również przyjęcie mechanizmów zapewniania jakości i spójności wypracowanych w ten sposób rozwiązań (kwestia ta może zostać opisana w dokumentach niższego rzędu).

Głównym zasobem istniejącego systemu realizacji RPO jest doświadczona kadra. Jest to zgodna opinia większości uczestników badania. Kwestię tę podkreśla się również w opisie Priorytetu Pomoc Techniczna. Liczba osób zaangażowanych we wdrażania RPO i PO KL w województwie pomorskim jest raczej poniżej przeciętnej dla poszczególnych województw. W najbliższym czasie nie planuje się zwiększania liczby osób pracujących, choć przedstawiciele kluczowych departamentów są świadomi, że skala zadań, w związku z większą alokacją dla województwa, zapewne wzrośnie. Szczególnie istotny będzie okres nakładania się dwóch perspektyw, co wiązać się będzie niewątpliwie ze zwiększonym zakresem obowiązków. W tym kontekście wskazane jest rozważenie czasowe zwiększenie zatrudnienia.

Jednak istotna jest nie tylko liczba pracowników, ale także ich przygotowanie. W tym kontekście niepokoić powinien szczególnie wysoki odsetek osób, które zaprzestały pracy w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO. Dla okresu VII 2011 - XII 2012 średnio w ciągu pół roku zaprzestawało pracy 6,7% osób, co jest znacząco powyżej przeciętnej dla wszystkich RPO (średnio odsetek ten wynosił 2,7%.¹¹¹) Również dane na temat polityki szkoleniowej wyglądają bardzo niepokojąco. W województwie pomorskim nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu w II połowie 2012 r. aż 60% pracowników – najwięcej spośród wszystkich regionów. Przeciętnie w regionach wskaźnik ten wyniósł 35%,¹¹² co jest już wartością wysoką. W tak wymagającym obszarze praktycznie każdy pracownik powinien uczestniczyć w jakiejś formie doskonalenia.

Powyższe informacje potwierdzają również wypowiedzi uczestników badania – pracowników urzędu, którzy wskazywali na słabości prowadzonej polityki motywacyjnej oraz polityki rozwoju kompetencji pracowników, w tym dopasowanej do potrzeb oferty szkoleń. Podkreśla się, że co prawda tworzone są plany rozwoju pracowników, lecz nie zawsze są one w pełni realizowane, a fundusze na szkolenia są ograniczane. Zdaniem przedstawicieli UM wynika to z konieczności zachowania równego dostępu do szkoleń dla wszystkich pracowników UM, niezależnie od ich zaangażowanie we wdrażanie RPO. Choć argument egalitarny może być do pewnego stopnia uzasadniony, to równocześnie należy podkreślić, że stresująca praca z beneficjentami, nacisk na osiągnięcie wyników i wskaźników, a także sztywne reguły realizacji programu, które ograniczają autonomię pracowników prowadzą do szybkiego wypalania się i odchodzenia z pracy. W tym kontekście polityka szkoleniowa powinna być rozpatrywana nie jako element działań motywacyjnych, lecz jako niezbędny element przygotowania pracowników do wypełnienia powierzonych im zadań oraz ograniczenia ryzyka popełnienia przez nich błędów.

Pod tym kątem przeanalizowano również propozycje zapisów nowego RPO, w części dotyczącej pomocy technicznej. Niestety w Programie pojawiły się tylko ogólne zapisy o finansowaniu różnych metod doskonalenia zawodowego oraz stosowaniu odpowiednich *bodźców motywacyjnych*,

¹¹¹ MRR, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (stan na 31 grudnia 2012 r.)

¹¹² Tamże,

obejmujących instrumenty finansowe i organizacyjne. Wydaje się, że wobec zdiagnozowanych problemów proponowane zapisy są zdecydowanie zbyt lakoniczne. Konieczne jest przygotowanie i wdrożenie przemyślanej, całościowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi oraz położenie szczególnego nacisku na tworzenie przyjaznych i motywujących do pracy warunków pracy. Szczególny nacisk powinien zostać położony na doskonalenie kompetencji pracowników, co jest niezbędne w tak wymagającym otoczeniu. W Programie, szczególnie we wskaźnikach dotyczących realizacji pomocy technicznej, powinny być określone standardy dotyczące uczestnictwa w doskonaleniu zawodowym (np. udział w co najmniej 30 godzinach rocznie doskonalenia zawodowego).

Istotnym elementem budującym potencjał instytucjonalny jest system informatyczny. W obecnej perspektywie w UM funkcjonują dwa rozwiązania. Jedno stworzone dla EFS, na bazie programu Access. System ten oceniany jest jako sprawny i użyteczny, dostarczający szybko ważnych informacji zarządczych. Drugie rozwiązanie dedykowane jest RPO, jednak oceniane jest jako mniej efektywne. W kolejnym okresie planuje się rozbudowę systemu stworzonego dla EFS i objęcie nim całego RPO, co jest rozwiązaniem słusznym.

5.2 Kluczowe procesy i uproszczenia dla beneficjentów

Z punktu widzenia osiągnięcia celów Programu kluczowe znaczenie ma sposób wyboru projektów, zapewniający wybór najbardziej optymalnych projektów. W Programie wskazane są informacje na temat ukierunkowania tematycznego, terytorialnego oraz preferencji, które będą podstawą dla kryteriów wyboru projektów. W związku z tym wiele przesądzeń zostało dokonanych na poziomie RPO, co należy uznać za pozytywne – zwiększa to transparentność całego procesu oraz zapewnia silniejsze ukierunkowanie strategiczne. Ogólne zapisy Programu będą przekładane na konkretne kryteria na poziomie dokumentów niższego rzędu. W Programie należy jednak wzmocnić uzasadnienie dla propozycji stosowania trybów innych niż konkursowe – wynikać to powinno z pogłębionej analizy zasadności takiego rozwiązania, a argumentacja powinna być przedstawiona w opisach działań.

Na etapie wyboru projektów planuje się wykorzystać doświadczenia obecnej perspektywy. Nacisk zostanie położony na:

- rozdzielenie oceny wykonalności od oceny strategicznej,
- dokonywanie oceny grupowo, a nie indywidualnie,
- unikanie kryteriów „pozornych”, które łatwo wykazać,
- wdrożenie mechanizmów umożliwiających połączenie ukierunkowania strategicznego i elastyczności – konieczne jest podjęcie decyzji, jak często i w jakim trybie zatwierdzane będą kryteria,
- możliwe różnicowanie procedury oceny projektów (np. w niektórych schematach możliwe jest wykorzystanie mechanizmu pre-selekcji).

Propozycje te należy ocenić pozytywnie. Jako ogólne zasady mogłyby być one określone w Programie.

Doprecyzowania, choć na poziomie dokumentów niższego rzędu, wymaga kwestia koordynacji wyboru przedsięwzięć komplementarnych. W tym przypadku brakuje na razie jasnej wizji rozwiązań. Wydaje się, że mechanizmy te mogą być zróżnicowane ze względu na poziom komplementarności. Np. w przypadku szkolnictwa zawodowego czy też rewitalizacji uzasadnione jest dokonywanie łącznej oceny wiązki projektów (pakietu operacji). W innych obszarach być może wystarczające będzie zastosowanie preferencji, koordynacji terminów wyboru projektów itd.

W Programie zawarto propozycje uproszczeń dla beneficjentów. Jednak, jak podkreślali uczestnicy warsztatów, zakres możliwych uproszczeń jest ograniczony poprzez wymagania wobec systemu kontroli, formułowane w rozporządzeniu ogólnym. Zaproponowana w Programie lista uwzględnia większość możliwych rozwiązań. Zapisy pozostają jednak na dosyć ogólnym poziomie, co utrudnia ich ocenę. Niektóre z nich wymagają rozwinięcia lub uzupełnienia. Dotyczy to szczególnie kwestii elektronicznej komunikacji z beneficjentem. Jak wykazało badanie, sposób rozwiązania tego zagadnienia nie został jeszcze rozstrzygnięty, a istniejące rozwiązania nie zapewniają sprawnej komunikacji z beneficjentem. Istnieje zatem poważne zagrożenie, że szczególnie w pierwszym okresie wdrażania funkcjonować będą równoległe dwa systemy komunikacji z beneficjentem: papierowy i elektroniczny. Oznaczać to może faktyczne zwiększenie zakresu obowiązków projektodawców.

Stosunkowo ogólnie opisana została również kwestia uproszczeń procedur realizacji i rozliczenia projektów. W Programie wspomina się tylko o dwóch uproszczeniach. Nie przywołuje się natomiast h uproszczeń w zakresie ryczałtowego rozliczania projektów w przypadku mniejszych projektów, dotyczących np. działań z zakresu rynku pracy (Działanie 5.1). Nie wymienia się również możliwości wynikających z zasady proporcjonalności, zgodnie z którą istnieją możliwości zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla mniejszych projektów, wynikające m.in. ze stosowania zasady zarządzania ryzykiem przy weryfikacji wniosków o płatność oraz kontroli projektów.

Ponadto rozważyć należy ewentualne wzmocnienie mechanizmów identyfikacji i ograniczania obciążeń, poprzez:

- **Konsultowanie propozycji zmian w systemie realizacji z przedstawicielami projektodawców** – wskazane jest powołanie specjalnego ciała, w skład którego wchodzić będą przedstawiciele interesariuszy i projektodawców, z którymi dyskutowane będą propozycje wszelkich istotnych zmian w systemie realizacji.
- **Wprowadzenie procedury badania i testowania propozycji zmian w systemie realizacji pod kątem obciążeń administracyjnych** – każdej istotnej zmianie zasad realizacji Programu powinna towarzyszyć ocena pod kątem obciążeń administracyjnych. Wymaga to przewidzenia dedykowanej procedury.

Powyższe rozwiązania mogą do pewnego stopnia wydłużyć proces podejmowania decyzji o zmianach w systemie realizacji. Paradoksalnie może to mieć jednak również pozytywny wpływ na wysokość obciążeń administracyjnych. Bowiem dla projektodawców uciążliwe są nie tylko istniejące obowiązki administracyjne, ale również, a może przede wszystkim, zbyt częste zmiany zasad. Wprowadzenie powyższych rozwiązań ograniczy ryzyko wprowadzania zbyt pochopnych zmian, bez należytego uwzględnienia możliwych ich konsekwencji.

5.3 Mechanizmy koordynacji

Jak zaznaczono wcześniej, w województwie pomorskim przywiązuje się dużą wagę do koordynacji i podejścia terytorialnego. Przejawem tego jest m.in. obszerny, przywoływany już dokument pt.: *Plan zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, w którym określono rozwiązania instytucjonalne w zakresie koordynacji, podział zadań, a także kluczowe procesy. W dokumencie tym położono największy nacisk na kwestię tworzenia i negocjowania Zintegrowanych Porozumień Terytorialnych. Kluczowe wnioski z tego dokumentu, dotyczące ZPT i ZIT, znalazły się w projekcie RPO. Biorąc pod uwagę szczegółowość zapisów Planu, zawartość programu należy uznać za wystarczającą.

Analiza zebranego materiału badawczego, w tym także obserwacja procesu negocjacji ZPT z jednym z Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) dowodzą, że SWP podchodzi do tej kwestii bardzo poważnie. Proces tworzenia ZPT jest przemyślany i szczegółowo opisany. Zaawansowany jest również proces przygotowania ZPT – trwa druga tura negocjacji pomiędzy UMWP a MOF, w trakcie której szczegółowo dyskutowane są propozycje projektów wchodzących w skład ZPT. Cały proces ma zakończyć się w styczniu 2014 r.

Wstępna ocena całego procesu pokazuje, że może on mieć pozytywne znaczenie z punktu widzenia osiągnięcia celów programu oraz jego wdrażania:

- na dosyć wczesnym etapie będzie istniała pula przedyskutowanych i wynegocjowanych przedsięwzięć, wpisujących się w SRWP, RPS i przedsięwzięcia strategiczne,
- stworzona zostanie masa krytyczna przedsięwzięć ukierunkowanych strategicznie – w praktyce proces negocjacji ZPT może w części RPO zdeterminować zakres realizowanych projektów (wynegocjowane przedsięwzięcia wyczerpią pulę środków),
- dzięki procesowi negocjacji udaje się ukierunkować bardziej strategicznie planowane przedsięwzięcia,
- w niektórych przypadkach dokonuje się istotnej modyfikacji propozycji przedsięwzięć, zwiększając ich szanse na pozytywny wpływ na rozwój społeczno – gospodarczy,
- kładzie się większy nacisk na powiązania pomiędzy projektami – dzięki temu istnieje szansa na bardziej zintegrowane podejście do rozwoju lokalnego,
- budowany jest autentyczny dialog pomiędzy instytucjami regionalnymi i lokalnymi – dzięki temu tworzona jest bardziej przemyślana polityka regionalna, a SWP uzyskuje możliwość wpływania (w sposób miękki) na działania lokalnych samorządów.

Zwrócić również należy uwagę na pewne ograniczenia. Niektóre z nich są naturalnymi konsekwencjami przyjętego modelu rozwiązań. Najważniejsze z nich wymieniono poniżej:

- Projekty rekomendowane w ramach ZPT faktycznie doprowadzą do silnego ograniczenia możliwości realizacji konkurencyjnych przedsięwzięć. W niektórych obszarach, szczególnie infrastrukturalnych, to nie jest problem. Natomiast np. w przypadku projektów miękkich może to prowadzić do nie zawsze uzasadnionego ograniczania dostępu dla innych przedsięwzięć. Problem ten dotyczy zarówno przedsięwzięć z terenów poza ZPT, ale również

tych z terenu ZPT – nie jest znany proces naboru propozycji do ZPT przez samorząd lokalny – istnieje pewne zagrożenie dokonywania arbitralnych wyborów (np. ograniczania możliwości realizacji projektów przez organizacje pozarządowe, które są krytyczne wobec władz lokalnych).

- Rozbudzenie nadmiernych oczekiwań – choć w dokumentach jest wyraźnie zaznaczone, że rekomendowanie projektu do finansowania nie oznacza gwarancji jego dofinansowania, lecz nie komunikuje się w sposób otwarty, że w przyszłości, w niektórych obszarach, może zabraknąć środków na realizację wszystkich rekomendowanych projektów. A dotyczy to również kluczowych przedsięwzięć, np. węzłów komunikacyjnych.
- Przyjęte rozwiązania w niedostatecznym stopniu odpowiadają na zagrożenie selektywnego wyboru projektów rekomendowanych do realizacji w ramach ZPT – niektóre przedsięwzięcia mogą nie zostać wybrane do realizacji (choćby ze względu na ograniczoną alokację). W przypadku innych może nastąpić „rozjechanie” się terminów, co ograniczy ich komplementarność i efekt synergii.

Wydaje się, że w zapisach dokumentach widoczny jest pewien brak konsekwencji SWP. Z jednej strony jest duży nacisk na ZPT i strategiczne ukierunkowanie interwencji, z drugiej strony widoczna jest pewna obawa przed podejmowaniem na tym etapie wiążących decyzji, przejawiająca się m.in. zapisami Planu, w których podkreśla się brak gwarancji na finansowanie projektów. Zapewne na tym etapie, kiedy Program nie jest jeszcze wynegocjowany, inne podejście nie jest możliwe. Wskazane jest jednak przemyślenie rozwiązań na wypadek sytuacji kryzysowych.

- W całym systemie widoczny jest nacisk na przygotowanie i negocjacje ZPT. Nie ma natomiast żadnych rozwiązań dotyczących dalszego zarządzania, realizacji i monitorowania ZPT. Wydaje się, że u podstaw takie rozwiązania tkwi milczące założenie, że strategiczny charakter ZPT zostanie osiągnięty przez sam wybór projektów. Jednak istnieje zagrożenie graniczące z pewnością, że bez odpowiednich mechanizmów zarządzania ZPT w przyszłości mogą one stracić swoje znaczenie.

W tym kontekście zwraca uwagę na zapis, zgodnie z którym ZPT nie mają funkcji zarządczych, a ich rola ogranicza się do udziału w typowaniu i negocjowaniu przedsięwzięć. Powstaje zatem pytanie, kto w przyszłości będzie czuwał nad spójnością całego porozumienia?

Również po stronie SWP brak jest mechanizmów monitorowania realizacji całych ZPT, a nie tylko pojedynczych projektów wchodzących w ich skład. W efekcie brakuje mechanizmu, który również w przyszłości zapewnił będzie strategiczne ukierunkowanie i spójność realizowanych przedsięwzięć.

W tym kontekście istnieje uzasadniona potrzeba wypracowania mechanizmów zarządzania ZPT również na etapie ich realizacji, ze szczególnym naciskiem na mechanizmy koordynacji oraz monitorowania.

- Trudność w powiązaniu projektów finansowanych z EFS i EFRR. Podejście terytorialne jest adekwatne dla projektów infrastrukturalnych (transportowych, środowiskowych). Zdecydowanie jednak trudniej planować w ten sposób przedsięwzięcia o charakterze miękkim, które mają mniejszą wartość i muszą silniej dopasowywać się do zmieniającej się rzeczywistości. Dlatego też należy raczej rozważyć ograniczenie zakresu ZPT w odniesieniu do projektów miękkich do przedsięwzięć o charakterze strategicznym (wynikających z RPS).

- Nie są do końca jasne powiązania pomiędzy ZPT a lokalnymi planami rewitalizacji (LPR).

5.4 System monitorowania i ewaluacji

Biorąc pod uwagę zorientowanie programu na rezultaty, duże znaczenie mają procesy monitorowania i oceny. Analiza zaproponowanych wskaźników monitorowania produktów i rezultatów programu została przeprowadzona w rozdziałach poświęconych poszczególnym priorytetom. W tym rozdziale omówione zostaną kwestie systemu monitorowania.

Na poziomie każdego priorytetu określono wskaźniki produktu i rezultatu, wraz z podaniem jednostek pomiaru, źródła danych oraz częstotliwości ich pozyskiwania. W przypadku obu typów wskaźników najczęściej źródłem danych są Beneficjenci / IZ. W niektórych przypadkach podaje się ewaluację, kiedy będą potrzebne dedykowane badania lub inne, zewnętrzne instytucji, np. SIO. Zakres podanych informacji należy uznać za poprawny, choć oczywiście wysokiej jakości system monitorowania wymaga dookreślenia jeszcze kilku innych elementów, takich jak:

- terminy pozyskiwania danych,
- podmioty / instytucje odpowiedzialne za pozyskiwanie danych,
- dokładne definicje każdego ze wskaźników, wraz z informacją na temat sposobów ich obliczania,
- sposób analizy zebranych wskaźników.

Ponieważ duża część wskaźników pochodzi z WLWK, większość z tych kwestii powinna być rozstrzygnięta na poziomie krajowym. Pozostałe, jak np. terminy pozyskiwania danych czy też instytucje odpowiedzialne za to zadanie, powinny być dookreślone przez Instytucję Zarządzającą. Kwestie te nie muszą być rozstrzygane w programie, lecz w dokumentach niższego rzędu. Pewnym rozwiązaniem może być opracowanie dokumentu dedykowanego wskaźnikom, zawierającym wszystkie kluczowe informacje na temat sposobu pomiaru i zarządzania procesem monitorowania dla każdego wskaźnika, a także na bieżąco aktualizowany i uzupełniany o ważne informacje z punktu widzenia jakości i interpretacji danych.

Poważną słabością jest brak zaznaczenia w Programie mechanizmów zapewniania wysokiej jakości danych. Jest to czynnik kluczowy z punktu widzenia wiarygodności wartości wskaźników i możliwości ich wykorzystania w procesie zarządzania. Zapewnienie wysokiej jakości danych wymaga co najmniej jasnego określenia kryteriów i standardów wysokiej jakości danych. Proponowane kryteria mogą obejmować: W dokumencie tym należy również dookreślić mechanizmy zapewniania jakości danych. Biorąc pod uwagę doświadczenia obecnej perspektywy, jest to jeden z ważniejszych elementów systemu monitorowania. Rozwiązania te powinny uwzględniać:

- określenie kryteriów i standardów jakości danych (takich jak np. trafność, rzetelność, aktualność, precyzja, uczciwość),
- określenie sposobów sprawdzania spełnienia powyższych kryteriów i standardów, obejmujące co najmniej regularną ocenę jakości zbieranych danych.

Dla zapewnienia powyższych kryteriów i standardów konieczne jest:

- zapewnienie przejrzystości – pełnego dostępu do informacji o zasadach pozyskiwania danych, ale również możliwych obciążeniach, które mogą być istotne przy interpretowaniu danych,
- precyzyjne opisanie metodologii oraz wymagań jakościowych na piśmie, tak aby zmiana osób odpowiedzialnych za to zadanie nie prowadziła do zmiany zasad,
- zapisywanie pojawiających się problemów i sposobów ich rozwiązywania, dla zachowania transparentności i ciągłości metodologicznej.
- dokonywać systematycznych przeglądów (audytów) danych.

Załącznik 1. Powiązanie struktury raportu z zawartością art. 55 Rozporządzenia ogólnego

obowiązkowe element oceny ex-ante zgodnie z art. 55	umiejscowienie w raporcie
<i>the contribution to the Union strategy for smart, sustainable and inclusive growth, having regard to the selected thematic objectives and priorities, taking into account national and regional needs and potential for development as well as lessons drawn from previous programming periods;</i>	4.X ¹¹³ .1
<i>the internal coherence of the proposed programme or activity and its relation with other relevant instruments;</i>	3; 4.X.2
<i>the consistency of the allocation of budgetary resources with the objectives of the programme;</i>	4.X.2
<i>the consistency of the selected thematic objectives, the priorities and corresponding objectives of the programmes with the Common Strategic Framework, the Partnership Agreement and the relevant country specific recommendations adopted in accordance with Article 121(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union and where appropriate at national level, the national reform programme.</i>	4.X.4
<i>the relevance and clarity of the proposed programme indicators;</i>	4.X.3
<i>how the expected outputs will contribute to results;</i>	4.X.2
<i>whether the quantified target values for indicators are realistic, having regard to the support from the European Structural and Investment Funds envisaged;</i>	brak możliwości oceny na obecnym etapie
<i>the rationale for the form of support proposed;</i>	4.X.2
<i>the adequacy of human resources and administrative capacity for management of the programme;</i>	5
<i>the suitability of the procedures for monitoring the programme and for collecting the data necessary to carry out evaluations</i>	5
<i>the suitability of the milestones selected for the performance framework;</i>	4.X.3 (częściowo)
<i>the adequacy of planned measures to promote equal opportunities between men and women and to prevent any discrimination; in particular as regards the accessibility for persons with disabilities;</i>	3.X.4
<i>the adequacy of planned measures to promote sustainable development.</i>	
<i>measures planned to reduce the administrative burden of beneficiaries</i>	5

¹¹³ gdzie „X” to numer priorytetu programu

Załącznik 2. Tabela wniosków i rekomendacji

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
1	Priorytet 1. Komerccjalizacja wiedzy	Działanie 1.1 <i>Ekspansja przez innowacje</i> , ukierunkowanie tematyczne	W bloku poświęconym wsparciu zaplecza innowacyjnego przedsiębiorstw znalazły się dwa postulaty: <i>finansowanie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach oraz inwestycji rozwojowych</i> , a także <i>tworzenie i rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego służącego działalności innowacyjnej przedsiębiorstw</i> . Niewystarczająco jasne są zależności pomiędzy jednym i drugim zapisem (drugi posiada na tyle wysoki stopień ogólności, że może zawrzeć działania wyznaczone w pierwszym).	Zaleca się umieszczenie bardziej selektywnego zapisu (<i>finansowanie innowacyjnych rozwiązań</i>) – inwestycje rozwojowe kojarzą się jednoznacznie ze wsparciem udzielanym w ramach Działania 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i> oraz Działania 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i> , co mogłoby utrudnić demarkację na poziomie wdrażania interwencji. Co więcej, zapisy programu w Działaniu 1.1 wskazują, że <i>dofinansowanie, co do zasady, będą mogły uzyskać przedsięwzięcia ukierunkowane na wspieranie branż o największym potencjale rozwoju/inteligentnych specjalizacji regionu</i> . Nie wiadomo, co w tym przypadku oznacza ten zwrot – czy jest to „wyłącznie” czy też „przeważnie”, stąd też rekomenduje się odejście od tego kłopotliwego w kontekście selektywności programu, zwrotu.
2	Priorytet 1. Komerccjalizacja wiedzy	Cel szczegółowy Działania 1.2 <i>Transfer wiedzy do gospodarki</i>	Cel szczegółowy 2. jest wielopoziomowy – zawiera w sobie zależność przyczynowo-skutkową.	Proponuje się następujące brzmienie celu szczegółowego: <i>Zwiększenie stopnia komercjalizacji badań oraz wzrost popytu przedsiębiorstw na usługi jednostek naukowych i wysokokwalifikowanej kadry</i> .
3	Priorytet 1. Komerccjalizacja wiedzy	Działanie 1.2 <i>Transfer wiedzy do gospodarki</i> , ukierunkowanie tematyczne	Niejednoznaczny jest zapis, że <i>realizowane będą projekty związane z opracowaniem rozwiązań potrzebnych w gospodarce, w tym prowadzone w ramach wspólnych przedsięwzięć badawczo-wdrożeniowych instytucji sfery B+R oraz przedsiębiorstw</i> .	Proponuje się zmianę zapisu na bardziej selektywny, np. <i>realizowane będą projekty prowadzone w ramach wspólnych przedsięwzięć badawczo-wdrożeniowych instytucji sfery B+R oraz przedsiębiorstw związane z opracowaniem rozwiązań potrzebnych w gospodarce</i> .
4	Priorytet 2.	Działanie 2.1 <i>Inwestycje</i>	Potrzeba terytorialnego ukierunkowania interwencji	Sugeruje się rozwinięcie zapisów punktu 1.4

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
	Przedsiębiorstwa	<i>podstawowe</i> , uzasadnienie interwencji na poziomie punktu wyjścia	nie wynika z punktu wyjścia i oczekiwanych efektów RPO w sferze gospodarki.	dotyczącego obszarów o nie w pełni uruchomionych potencjałach poprzez np. dodanie w opisie punktu wyjścia obserwacji o dużym zróżnicowaniu aktywności gospodarczej i wskazanie, że oczekiwanym efektem programu jest m.in. „włączenie w procesy rozwojowe obszarów słabiej rozwiniętych, o niskim poziomie aktywności gospodarczej”.
5	Priorytet 2. Przedsiębiorstwa	cele szczegółowe działań	Patrząc przez pryzmat przyjętej w ewaluacji metodyki oceny sformułowanych rezultatów, cele szczegółowe przypisane poszczególnym działaniom są sformułowane nieprawidłowo.	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
6	Priorytet 2. Przedsiębiorstwa	Działanie 2.1 <i>Inwestycje podstawowe</i> , uzasadnienie interwencji	W porównaniu do RPS PPK zostały zmienione pewne akcenty – szczególnie w przypadku nazywania branż. Branże „tradycyjnie” rozwinięte zostały branżami „szczególnie” rozwiniętymi – co niekoniecznie może oznaczać synonim. W projekcie RPO w uzasadnieniu dla Działania 2.2 dopuszczono się także pewnej generalizacji – za branże o największym potencjale rozwoju uznano TIK, energetykę, logistykę, usługi biznesowe, chemię lekką, biotechnologię, technologie offshore i przemysły kreatywne – podczas gdy w RPS PPK zostały one określone jako branże o największym potencjale rozwoju pod względem największej atrakcyjności dla tworzenia i pozyskiwania inwestycji zewnętrznych. Logika nakazuje w tym momencie uważać, że region uważa za branże o największym potencjale rozwoju te branże, w których pozyskuje najwięcej inwestycji zagranicznych – nieco słabiej doceniając branżę	Sugeruje się zachować w uzasadnieniu silniejszą zgodność z zapisami RPS PPK.

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			„szczególnie” czy też „tradycyjnie” rozwinięte (oparte na potencjale endogenicznym).	
7	Priorytet 2. Przedsiębiorstwa	Działanie 2.2 <i>Inwestycje profilowane</i>	Ukierunkowanie tematyczne Działania 2.2 Inwestycje profilowanie projektu RPO doprecyzowuje enigmatyczny zapis RPS PPK, dotyczący wsparcia innych inwestycji rozwojowych w ramach inteligentnych specjalizacji, dając tym samym możliwość realizacji typowych działań z zakresu wsparcia przedsiębiorstw realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 z poziomu regionu. Trzeba jednak zauważyć, że dopuszcza się do Działania 2.2 (poprzez zwrot „przede wszystkim” – znaczący także tyle, co „nie tylko”) także przedsiębiorstwa spoza specjalizacji regionalnych.	Zaleca się jednak niewykraczanie poza zakres interwencji zdefiniowany poprzez RPS PPK w podpunkcie 1.1.1.3 (gdzie mowa jest o inwestycjach profilowanych).
8	Priorytet 3	Cele szczegółowe Działań	Z punktu widzenia metodyki badania cele sformułowane są nieprawidłowo	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
9	Priorytet 3	Uzasadnienie interwencji	Dostrzegalny jest szczególnie brak odniesienia się i oceny dotychczasowych efektów interwencji, które powinny być traktowana jako element uzasadnienia.	Wskazane jest uzupełnienie uzasadnienia dla poszczególnych Działań o odniesienie się do dotychczasowych doświadczeń. Wskazać należy szczególnie na te działania, które się sprawdziły i będą kontynuowane oraz te, które należy zmodyfikować.
10	Priorytet 3	Uzasadnienie interwencji	W sekcji I brakuje uzasadnienia dla Działania 3.3	Należy dodać uzasadnienie dla indywidualizacji nauczania.
11	Priorytet 3	Działanie 3.4 Uzasadnienie interwencji	W uzasadnieniu brakuje odniesienia do niższej jakości kształcenia ogólnego w szkołach zawodowych.	Wskazane jest uzupełnienie uzasadnienia o informacje o niższych wynikach egzaminów ogólnych w szkołach zawodowych (technikach).
12	Priorytet 3	Działanie 3.5	Odnośnie koncentracji w wymiarze przestrzennym,	Wskazane jest zaakcentowanie przesłanek

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
		Uzasadnienie interwencji	nie zostały zaakcentowane przesłanki, które ukierunkowałyby interwencję na Trójmiejski Obszar Metropolitalny oraz Słupsk	koncentracji terytorialnej w Działaniu.
13	Priorytet 3	Działanie 3.1 Ukierunkowanie tematyczne	W przypadku doskonalenia zawodowego nauczycieli w przedszkolach należy rozważyć uwzględnienie ich w nowym modelu doskonaleniu pracy nauczycieli, który będzie wdrażany w Działaniu 3.2.	Należy uwzględnić przedszkola jako odbiorców interwencji w ramach Działania 3.2, szczególnie w zakresie wsparcia nauczycieli.
14	Priorytet 3	Działanie 3.2 Ukierunkowanie tematyczne	Zaproponowana formuła interwencji prowadzić może do rozproszonych i fragmentarycznych (z punktu widzenia szkoły) działań i nie przełoży się na poprawę efektów edukacyjnych	Proponuje się zmianę podejścia do sposobu realizacji wsparcia dla szkół. Proponowane podejście zakłada indywidualizację (sytuacja każdej szkoły jest brana pod uwagę, szkoły dostają kompleksowy program wsparcia zgodnie ze swoimi potrzebami), bezpośrednie wsparcie (w postaci coacha), podejście terytorialne (projekty realizowane na poziomie powiatu).
15	Priorytet 3	Działanie 3.2 Ukierunkowanie tematyczne	W Działaniu 3.2. zakłada się ukierunkowanie terytorialne wsparcia na obszary o najniższych wynikach egzaminów zewnętrznych, podczas gdy dostępne są dane pozwalające na bardziej precyzyjne adresowanie interwencji.	Proponuje się zmianę preferencji i adresowanie wsparcia bezpośrednio do szkół, a nie do obszarów.
16	Priorytet 3	Działanie 3.4 Ukierunkowanie tematyczne	Interwencje na rzecz podniesienia jakości kształcenia zawodowego i jego powiązania z rynkiem pracy realizowane będą w ramach działania 3.4. oraz 4.1. Z treści opisu obu priorytetów nie wyłania się jednak jasny mechanizm ich powiązania.	W treści Programu, zgodnie z intencjami autorów, należy zaznaczyć, że wiodąca będzie interwencja finansowana z EFS.
17	Priorytet 3	Działanie 3.4 Ukierunkowanie tematyczne	Z opisu Działań 3.4 i 4.1 nie wyłania się spójny obraz interwencji (konieczne jest odwołanie się do opisu przedsięwzięcia strategicznego)	Wskazane jest zapewnienie większej spójności opisów obu Działań. Proponuje się dokonanie tego poprzez a) określenie identycznego celu Działania 3.4 i 4.1 oraz

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
				b) dodanie zapisu o realizacji działań poprzez jedno przedsięwzięcie strategiczne (którego opis znalazłby się np. w załączniku do RPO)
18	Priorytet 3	Działanie 3.5 Ukierunkowanie tematyczne	W programie nie uwzględniono nauki języka polskiego dla obcokrajowców oraz rozwój zaplecza kreatywnego dla kół naukowych, choć stanowiłyby one bardzo cenny, odważny komponent interwencji	Proponuje się uzupełnić opis interwencji o oba elementy.
19	Priorytet 3	Działanie 3.4 Ukierunkowanie tematyczne	Interwencje na rzecz podniesienia jakości kształcenia zawodowego i jego powiązania z rynkiem pracy realizowane będą w ramach działania 3.4. oraz 4.1. Z treści opisu obu priorytetów nie wyłania się jednak jasny mechanizm ich powiązania.	W treści Programu, zgodnie z intencjami autorów, należy zaznaczyć, że wiodąca będzie interwencja finansowana z EFS.
20	Priorytet 3	Działanie 3.5 Ukierunkowanie tematyczne	W programie nie uwzględniono nauki języka polskiego dla obcokrajowców oraz rozwój zaplecza kreatywnego dla kół naukowych, choć stanowiłyby one bardzo cenny, odważny komponent interwencji	Proponuje się uzupełnić opis interwencji o oba elementy.
21	Priorytet 4. Kształcenie zawodowe	Cele szczegółowe Działań	Z punktu widzenia metodyki badania cele sformułowane są nieprawidłowo	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
22	Priorytet 4. Kształcenie zawodowe	Działanie 4.1 i 4.2 Ukierunkowanie tematyczne interwencji	Zbyt wąskie podejście do specjalizacji szkół zawodowych i wyższych szkół zawodowych może ograniczać ich atrakcyjność, możliwość elastycznego dopasowywania się do zmian i dopasowanie do lokalnych rynków.	Specjalizacja szkół zawodowych i wyższych szkół zawodowych powinna być brana pod uwagę. Proponuje się jednak uwzględnienia „szerokich agregatów” oraz umożliwienie we wspieranych szkołach rozwijania również innych, powiązanych kierunków.
23	Priorytet 4. Kształcenie	Działanie 4.2 <i>Kształcenie zawodowe na poziomie</i>	Istotnym elementem wykraczającym poza zakres RPS PPK jest m.in. rozszerzenie stosunkowo wąskiego katalogu ukierunkowania tematycznego RPS o	Zaleca się przyjęcie większej spójności interwencji z zapisami programu strategicznego.

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
	zawodowe	wyższym	możliwości przebudowy oraz remontu szkół zawodowych.	
24	Priorytet 5	Cele szczegółowe Działań	Z punktu widzenia metodyki badania cele sformułowane są nieprawidłowo	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
25	Priorytet 5	Działanie 5.1 Ukierunkowanie tematyczne	Koncentracja tematyczna i podział pomiędzy Działaniami 5.1 i 6.2 pozostają niejasne. W niedostatecznym stopniu uwzględniają specyficzne kompetencje poszczególnych instytucji.	Wskazane jest skoncentrowanie wsparcia w Działaniu 5.1 na osobach bezrobotnych i poszukujących pracy, a w Działaniu 6.1 na biernych i wykluczonych społecznie. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie możliwości autentycznej współpracy i przepływu klientów pomiędzy instytucjami.
26	Priorytet 5	Działanie 5.2 Ukierunkowanie tematyczne	Zakres tematyczny Działania jest bardzo szeroki w stosunku do proponowanej alokacji. Zasadne jest skoncentrowanie wsparcia na jednym, kluczowym obszarze, który jest najbardziej istotny z punktu widzenia społecznej, czyli usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3.	Rekomendujemy koncentrację na usługach opiekuńczych kierowanych do dzieci do lat 3.
27	Priorytet 5	Działanie 5.4 Ukierunkowanie tematyczne	Zaproponowana logika interwencji w dużym stopniu niesie zagrożenie odtwarzania błędów rynku usług szkoleniowych, a nie jego korygowanie.	Wskazane jest skoncentrowanie wsparcia na MSP i osobach rzadziej uczestniczących w kształceniu ustawicznym: starszych i o niższych kwalifikacjach.
28	Priorytet 5	Działanie 5.1 Przesłanki interwencji	Warto ukazać ciągłość w stosunku do dotychczasowych działań. Umożliwiłoby również lepsze uzasadnienie proponowanych rozwiązań w opisie Działania.	Wskazane jest dodanie krótkiego odniesienia się do dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją projektów kierowanych do osób bezrobotnych.
29	Priorytet 5	Działanie 5.2 Przesłanki interwencji	Brakuje odniesienia się do sytuacji w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych.	Należy uzupełnić przesłanki interwencji o kwestię dostępu do usług dla osób starszych.
30	Priorytet 5	Działanie 5.2	Spojrzenie na problem dostępu do placówek	Uzupełnienie informacji o dostępie do placówek

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
		Przesłanki interwencji	opiekuńczych jest niepełne i odwzorowuje tradycyjne podziału na placówki podległe pomocy społecznej i należące do sektora zdrowia. W tym jednak przypadku wskazane jest spojrzenie całościowe, uwzględniające spojrzenie o charakterze systemowym.	opiekuńczych zgodnie z zaproponowaną literaturą.
31	Priorytet 5	Działanie 5.2 Przesłanki interwencji	W uzasadnieniu brakuje argumentów przemawiających za zasadnością interwencji związanej z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych osób powracających na rynek pracy.	Uzupełnieni informacji o zgodnie z zaproponowaną literaturą na temat podnoszenia kwalifikacji osób powracających na rynke pracy.
32	Priorytet 5	Działanie 5.2 Przesłanki interwencji	Brak uzasadnienia dla promocji elastycznych form pracy	Brakuje w literaturze argumentów dotyczących samego upowszechniania elastycznych form zatrudnienia - rekomenduje się rezygnację z tego typu interwencji w tym Działalniu (ew. przeniesienia działań związanych z promocją elastycznych form zatrudnienia do Działania 5.4 Adaptacyjność jako element wdrożenia kompleksowej i zindywidualizowanej oferty wsparcia pracodawców.)
33	Priorytet 5	Działanie 5.3 Przesłanki interwencji	Brak danych do uzasadnienia dla prowadzenia programów zdrowotnych (skuteczność, efektywność).	Z powodu braku porównywalnych statystyk dotyczących oceny skuteczności programów profilaktycznych przez użytkowników, a także dostępu do usług diagnostycznych i profilaktycznych proponuje się uzasadnić interwencję zapisami krajowych programów zdrowotnych i statystykami dotyczącymi powodów niezdolności do pracy czy zachorowalności i umieralności.
34	Priorytet 5	Działanie 5.4 Przesłanki interwencji	W uzasadnieniu interwencji brakuje odwołania do dotychczasowych efektów działań finansowanych z EFS, w tym szczególnie braku zmian wskaźnika	Uzupełnienie informacji dotyczących efektów działań finansowanych z EFS, w tym szczególnie braku zmian

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			uczestnictwa w kształceniu ustawicznym.	wskaźnika uczestnictwa w kształceniu ustawicznym.
35	Priorytet 5	Działanie 5.4 Przesłanki interwencji	W uzasadnieniu brakuje odniesień do kwestii projektów „typu outplacement”.	Uzupełnienie informacji o projektach typu outplacement na podstawie dostępnych danych z badania ewaluacyjnego.
36	Priorytet 5	Działanie 5.4 Przesłanki interwencji	Brakuje uzasadnienia dla działań z zakresu zapobiegania sytuacjom kryzysowym.	Wskazane byłoby szacunkowe pokazanie, jaka była skala potrzeb na tego typu wsparcie w ostatnich latach
37	Priorytet 5	Działanie 5.5 Przesłanki interwencji	Proponowana interwencja nie zwiększy istotnie liczby nowych firm w województwie pomorskim.	Wskazane jest silniejsze podkreślenie w uzasadnieniu wpływu interwencji na sytuację osób pozostających bez pracy. W stosunku do tych osób interwencja ma możliwość ograniczyć błąd rynku, czyli utrudniony dostęp do kapitału finansowego i wiedzy na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dotyczy to szczególnie osób w trudnej sytuacji na rynku pracy
38	Priorytet 5	Działanie 5.1 Logika interwencji	W programie zapisano, że interwencja w Działaniu 5.1 jest powiązana z Działaniem 6.1 Włączenie na rynku pracy. Brakuje jednak choćby kierunkowego określenia, na czym to powiązanie będzie polegało i w jaki sposób zostanie zapewnione.	Szczególnie istotne jest zapewnienie powiązania finansowego i możliwości przepływu klientów pomiędzy projektami / instytucjami. Pozwala to na ograniczenie fragmentaryczności wsparcia i podniesienie jego efektywności i skuteczności. Zalecane jest też wpisanie jak na poziomie logiki interwencji będą się łączyć oba działania. Propozycje rozwiązań w tym zakresie przedstawiono w opisie Działania 6.1.
39	Priorytet 5	Działanie 5.1 Logika interwencji	Wątpliwości u budzi propozycja partnerstw w zakresie poradnictwa. Brakuje dowodów potwierdzających tezę, że usługi świadczone przez podmioty prywatne są bardziej efektywne niż te świadczone przez podmioty publiczne. Natomiast	Rekomenduje się uspołecznienie tych usług, a także silne skoncentrowanie na grupach najbardziej defaworyzowanych przy jednoczesnym określeniu wymagań jakościowych wobec usług

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			pozytywny wpływ może mieć wprowadzenie konkurencji. Urynkowienie usług może jednak doprowadzić do pojawienia się efektów negatywnych: koncentracji na najłatwiejszych przypadkach, wzrostu kosztów świadczonych usług itd.	
40	Priorytet 5	Działanie 5.1 Logika interwencji	Nie jest uzasadnione realizowanie oddzielnych inicjatyw wyłącznie nastawionych na poradnictwo zawodowe w ramach działania kierowanego do osób bezrobotnych.	poradnictwo zawodowe traktować jako element uzupełniający dla wsparcia przewidzianego w Działaniu 5.1, jednak nie dedykować mu oddzielnych projektów, ale uznać je za element kompleksowego wsparcia
41	Priorytet 5	Działanie 5.1 Logika interwencji	Z opisu Działania 5.1 nie wynika, jakiego typu przedsięwzięcia będą preferowane. Przy określonej alokacji możliwe jest dążenie do objęcia wsparciem jak największej liczby osób bezrobotnych, kosztem skuteczności działań.	Rekomendowane jest silniejsze skoncentrowanie wsparcia na mniejszej grupie osób bezrobotnych, najbardziej potrzebujących, i dążenie, poprzez kompleksowość form wsparcia, do maksymalizacji skuteczności interwencji
42	Priorytet 5	Działanie 5.2 Logika interwencji	Opis logiki interwencji koncentruje się na kwestii dostępności do usług, pomijając problem ceny tych usług.	Rekomenduje się uwzględnienie w programie również poszukiwanie sposobów takiego dostarczania usług opiekuńczych, które sprzyjać będą ich niskim kosztom w przyszłości, np. poprzez ich uspołecznienie i unikanie dofinansowania prywatnych dostawców takich usług, którzy po zakończeniu realizacji projektu mogą podnieść ceny.
43	Priorytet 5	Działanie 5.2 Logika interwencji	W programie przewiduje się również wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia przez pracodawców. Dotychczasowe doświadczenia EFS wskazują na ograniczoną skuteczność tego typu działań – pracodawcy nie są zainteresowani takimi	Proponuje się rezygnację z tych inicjatyw lub uwzględnienie ich w innym Działaniu (w mniejszym zakresie).

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			działaniami.	
44	Priorytet 5	Działanie 5.3 Logika interwencji	Należy rozważyć zasady włączania JST w realizację programów.	Proponuje się dodać następujący zapis do programu: Programy wdrażane będą jako projekty systemowe samorządu województwa, w partnerstwie z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi, posiadającymi doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć.
45	Priorytet 5	Działanie 5.3 Logika interwencji	Istnieje poważne ryzyko niskiego zainteresowania samorządów lokalnych realizacją programów zdrowotnych.	Należy rozważyć różne warianty zasady realizacji projektów w Działaniu 5.3
46	Priorytet 5	Działanie 5.4 Logika interwencji	W Działaniu 5.4 proponuje się preferencję dla projektów przyczyniających się do wzrostu zatrudnienia - tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, cechujących się wysokim poziomem wymaganych kompetencji, w szczególności w branżach o wysokim potencjale rozwoju / specjalizacji regionu. Zaproponowana preferencja nie znajduje uzasadnienia merytorycznego ze względu na brak wpływu interwencji na tworzenie miejsc pracy.	Interwencja powinna koncentrować się na branżach, w których udział pracowników w kształceniu jest niski – czyli nie zawsze te o wysokim potencjale rozwoju. Rekomendowana jest rezygnacja z preferencji dla projektów przyczyniających się do wzrostu zatrudnienia - tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, cechujących się wysokim poziomem wymaganych kompetencji, w szczególności w branżach o wysokim potencjale rozwoju / specjalizacji regionu.
47	Priorytet 5	Działanie 5.4 Logika interwencji	Dopuszczenie projektów „typu” outplacementowego, skierowanych do zgłaszających się z własnej inicjatywy osób, nie tylko zagrożonych bezrobociem, wypacza sens pojęcia „outplacement”.	W Programie należy skorygować dotychczasowe słabości tego typu interwencji i bardziej precyzyjnie wskazać, o jaki typ interwencji chodzi autorom programu. Nie ma uzasadnienia dla wydzielenia dla tego typu projektów osobnego działania.
48	Priorytet 5	Działanie 5.5	W Działaniu 5.5, wśród grup docelowych uwzględniono tylko osoby młode i długotrwale	Sugeruje się rozszerzenie katalogu grup docelowych o

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
		Logika interwencji	bezrobotne. Nie uwzględniono innych grup, które z równym powodzeniem mogą tworzyć przedsiębiorstwa, np. osób starszych (50+) czy też osób niepełnosprawnych.	osoby w wieku 50+ oraz osoby niepełnosprawne.
49	Priorytet 6	Cele szczegółowe Działań	Z punktu widzenia metodyki badania cele sformułowane są nieprawidłowo	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
50	Priorytet 6	Ocena logiki interwencji	W efekcie przyjętych rozwiązań w Priorytecie 5 i 6 z logiki interwencji znikają faktycznie usługi społeczne kierowane do osób starszych i niepełnosprawnych. Jest to odważny wybór, ale wątpliwy z punktu widzenia zdiagnozowanych potrzeb oraz zachodzących procesów demograficznych.	Gruntownego przemyślenia wymaga kwestia inwestowania w Programie w usługi społeczne kierowane do osób starszych i niepełnosprawne. Ewentualna decyzja wymaga dokonania wyboru publicznego i przesunięcia środków z innych obszarów.
51	Priorytet 6	Uzasadnienie interwencji	Dla działania 6.1 nie wskazano najważniejszych obszarów problemowych.	Uzupełnienie diagnozy o zagadnienia: koordynacji jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie lokalnym; jakości pracy pracowników pomocy społecznej.
52	Priorytet 6	Uzasadnienie interwencji	Brak oceny dotychczasowych efektów interwencji. Powoduje to, że trudno odpowiedzieć na pytanie czy zasadne jest kontynuowanie pewnych działań z mijającą perspektywą finansową.	Uzupełnienie diagnozy o podsumowanie dotychczasowych doświadczeń.
53	Priorytet 6	Cele szczegółowe Działań	W działaniu 6.1 nie doprecyzowano w jaki sposób zostanie zapewniona kompleksowość i indywidualność wsparcia.	Biorąc pod uwagę doświadczenia obecnej perspektywy wskazane jest dodanie choćby przynajmniej kierunkowego doprecyzowania, w jaki sposób zostanie to zapewnione.
54	Priorytet 6	Cele szczegółowe Działań	W opisie Działania 6.1 nie wspomina się o wsparciu Centrów Integracji Społecznej czy też Klubów	Proponuje się uzupełnienie zapisów.

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			Integracji Społecznej. Kwestia funkcjonowania tych podmiotów jest nieobecna i trudno stwierdzić, czy będą one finansowane w ramach Działania 6.1 czy też 6. 2 i w jakim zakresie.	
55	Priorytet 6	Cele szczegółowe Działań	Na tym etapie trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy zaproponowany zakres interwencji Działania 6.1 wymaga wydatków infrastrukturalnych. Pewne potrzeby w tym zakresie mogą pojawiać się na obszarach wiejskich i mniejszych miejscowości, gdzie mogą występować braki dostępnych lokali, które można by zaadaptować w ramach finansowania krzyżowego.	Rekomenduje się wydzielenia oddzielnej alokacji ze środków EFRR.
56	Priorytet 6	Wskaźniki	Wskaźniki rezultatu nie odzwierciedlają w pełni oczekiwanych efektów.	<p>Rekomendowane jest uwzględnienie również innych wspólnych wskaźników proponowanych przez Komisję Europejską. W tym kontekście proponuje się powrót do propozycji zawartej w projekcie Programu Operacyjnego, czyli dodanie następujących wskaźników:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liczba osób zatrudnionych po opuszczeniu programu, • Liczba osób nieaktywnych zawodowo, poszukujących pracy po opuszczeniu programu, • Liczba osób, które podjęły kształcenie i szkolenie po opuszczeniu programu. <p>Wskaźniki te powinny być mierzone raz do roku (a nie, jak się proponuje w programie, raz na dwa lata). Proponowane wskaźniki nie uwzględniają interwencji w rozwój ekonomii społecznej. Proponuje się</p>

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
				uwzględnić dwa wskaźniki, bezpośrednio odnoszące się do Celu 2 Priorytetu: <ul style="list-style-type: none"> • Liczb miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych, • Liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych.
57	Priorytet 6	Wskaźniki	Możliwe jest udoskonalenie listy wskaźników typu output.	W przypadku wskaźników typu output rekomenduje się przyjęcie najprostszyc wskaźników, dostępnych na WLWK (najlepiej jako common indicators). Tylko w przypadku ekonomii społecznej proponuje się uwzględnić wskaźniki dotyczące liczby osób. Rekomenduje się rezygnację ze wskaźników: <ul style="list-style-type: none"> • Liczba miejsc pracy utworzonych w podmiotach ekonomii społecznej nie będących przedsiębiorstwem społecznym • Liczb miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych Proponuje się uwzględnić wskaźniki: <ul style="list-style-type: none"> • Liczba osób planujących założyć lub przystąpić do przedsiębiorstwa społecznego, objętych wsparciem • Liczba osób pracowników przedsiębiorstw społecznych objętych wsparciem
58	Priorytet 7	Uzasadnienie interwencji	W uzasadnieniu przywołany jest problem braków kadrowych w niektórych specjalnościach medycznych. Należy jednak zauważyć, że na poziomie województwa istnieje możliwość	Rekomenduje się wykreślenie zdania dotyczącego braków kadrowych w niektórych specjalnościach medycznych.

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			wpływania na kształcenie lekarzy (poprzez określenie potrzeb w zakresie rezydentury), natomiast wsparcie finansowe przeznaczone na uzupełnienie braków kadrowych możliwe jest w programie krajowym finansowanym z EFS (POWER).	
59	Priorytet 7	Uzasadnienie interwencji	W przypadku systemów informatycznych i telemedycznych nie wskazano jakie korzyści dla wojewódzkiego systemu ochrony zdrowia będą płynąć z ich wdrożenia.	Rekomenduje się, aby te wskazane jest korzyści, jakie wynikać będą z planowanych interwencji. Korzyści te należy przedstawić w kontekście jakości usług i ich dostępności (np. usługi telemedyczne).
60	Priorytet 7	Cele szczegółowe Działań	Z punktu widzenia metodyki badania cele sformułowane są nieprawidłowo	Proponuje się przyjęcie celów szczegółowych zgodnie z sugestiami zawartymi w docelowym modelu logicznym interwencji.
61	Priorytet 7	Działania 7.1 Ukierunkowanie tematyczne	Same inwestycje w sprzęt i wyposażenie nie gwarantują poprawy jakości oferowanych usług	Rekomendujemy silne powiązanie projektów inwestycyjnych z programami naprawczymi w zakresie jakości świadczonych usług na poziomie placówek medycznych.
62	Priorytet 7	Cele szczegółowe Działań	Interwencja w ramach Działania 7.1 koncentrować się będzie na lepszym dopasowaniu zasobów ochrony zdrowia do potrzeb klientów. W tym kontekście decydujące znaczenie ma prowadzenie całościowych i spójnych działań na rzecz poprawy jakości usług medycznych. Inwestycje powinny być tylko jednym z elementów całościowego programu doskonalenia jakości świadczonych usług.	Zasadne jest doprecyzowanie, że przygotowanie całościowego programu poprawy jakości świadczeń zdrowotnych na danym oddziale będzie warunkiem niezbędnym dla uzyskania dofinansowania do inwestycji w wyposażenie
63	Priorytet 7	Cele szczegółowe Działań	W związku z prowadzonymi działaniami na poziomie krajowym wskazane jest zapewnienie interoperacyjności systemów informatycznych z systemami krajowymi.	Dokonanie odpowiednich zapisów w programie.

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
64	Priorytet 7	Wskaźniki	Zgodnie z zaproponowaną modyfikacją celu 1 proponuje się zmianę wskaźnika rezultatu strategicznego i wykorzystanie wskaźników monitorowania celu głównego RPS ZdP. Są one najbardziej adekwatne dla interwencji. Zgodnie również z modyfikacją celu 2 proponuje się przeformułowanie wskaźnika rezultatu strategicznego.	Przyjęcie wskaźników zgodnie z sugestiami zawartymi w rozdziale 4.7.3.
65	Priorytet 7	Wskaźniki	Nie jest konieczne dezagregowanie wskaźnika <i>Liczba nowozakupionego wysokospecjalistycznego sprzętu medycznego</i> zgodnie z konkretnymi typami sprzętu.	Rekomenduje się usunięcie typów sprzętu medycznego ze wskazanego wskaźnika.
66	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i> / Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> , uzasadnienie interwencji	Wyzwania zdefiniowane w projekcie RPO (<i>Obszary o nie w pełni uruchomionych potencjałach</i>) w średnim stopniu odpowiadają wyzwaniom RPS. Brakuje uzasadnienia dla interwencji w postaci „rozwoju przestrzeni publicznej na obszarach o ponadprzeciętnym poziomie wykluczenia społecznego” (Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i>) na poziomie punktu wyjścia (w części 1.4 <i>Obszary o nie w pełni uruchomionych potencjałach</i>). Niewystarczające przesłanki diagnostyczne pojawiają się także w przypadku uzasadnienia interwencji dla działania dedykowanego obszarom o specyficznych potrzebach – z bardzo ogólnych zapisów diagnostycznych nie wynika, co powinno stanowić przedmiot interwencji.	Rozszerzenie diagnozy o deficyty związane z <i>przestrzeniami publicznymi na terenach o ponadprzeciętnym wskaźniku wykluczenia społecznego</i> w punkcie wyjścia. Uszczegółowienie walorów endogennych, którymi dysponują obszary predystynowane do wsparcia w ramach Działania 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> pod kątem realizacji sieciowych przedsięwzięć z SRWP – wyboru strategicznego, dokonanego na poziomie SRWP/RPS.

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
67	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i> /Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i>	W przypadku komponentu Działania 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i> „podnoszenie atrakcyjności przestrzeni”, realizuje on RPS PP, nie wpisując się w założenia PI 9.2, skierowanego przede wszystkim na działania związane z włączeniem społecznym. Tego typu interwencja lepiej natomiast koresponduje z CT.8, dedykowanym włączeniu na rynkowi pracy niż z działaniami prointegracyjnymi.	Pozostawienie w Działaniu 8.1 wyłącznie komponentu związanego z rewitalizacją oraz rozwojem przestrzeni publicznych i przeniesienie interwencji związanej z <i>podnoszeniem atrakcyjności przestrzeni</i> do Działania 8.2 – przy zachowaniu konstrukcji jasnego podziału ukierunkowania tematycznego i terytorialnego oraz preferencji, a także uwypukleniu wątków związanych z prozatrudnieniowym wpływem dofinansowanych przedsięwzięć.
68	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.1 <i>Rewitalizacja i przestrzenie publiczne</i> /8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> , model logiczny	Interwencja w Działaniu 8.1 ma na celu aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich i podnoszenie atrakcyjności stref rozwojowych w miastach. Przy tak sformułowanym zapisie nie można objąć wsparciem rozwoju przestrzeni publicznych, które będzie koncentrować się na terenach o ponadprzeciętnym poziomie wykluczenia społecznego (w dużej mierze stanowionym przez gminy wiejskie). Podobne problemy występują przy okazji zdefiniowanego celu interwencji dla Działania 8.2.	Przyjęcie celów szczegółowych interwencji oraz rezultatów pośrednich zaproponowanych w docelowym modelu logicznym.
69	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> , ukierunkowanie interwencji	Wątpliwości w ukierunkowaniu tematycznym Działania 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> budzi wsparcie wyłącznie dla projektów wpisujących się w strategię lub plany rozwojowe innych obszarów funkcjonalnych niż metropolitalny i miejski.	Rezygnacja z zapisu o innych obszarach funkcjonalnych niż metropolitalny i miejski oraz dopisanie o <i>wymogu zawiązania sformalizowanych partnerstw wewnątrzregionalnych, które bazowałyby na współpracy JST oraz innych podmiotów zrzeszonych wokół potencjalnych przedsięwzięć strategicznych RPS PP.</i>
70	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> ,	O ile uzasadnienie interwencji wskazywało pewne ogólne pole dla terytorializacji wsparcia, w zapisach	Precyzyjne zdefiniowanie zasięgu obszarów strategicznej interwencji na poziomie gmin. Jednym z

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
		ukierunkowanie interwencji	ukierunkowania tematycznego ponownie posłużono się nazwami krain fizycznogeograficznych oraz etnograficznych.	możliwych wyjść byłoby zastosowanie wskaźnika degradacji w odniesieniu do średniej wojewódzkiej, który stosunkowo dobrze obrazuje wewnątrzregionalne zróżnicowania przestrzenne.
71	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe, uzasadnienie interwencji	Przesłankami dla interwencji jest synteza zapisów RPS PP dotycząca deficytów w zakresie zasobów dziedzictwa kulturowego, w tym złego stanu rozpoznawalnych w skali światowej obszarów i obiektów zabytkowych (...). W dalszej części narracji Działania autorzy wskazują konkretne postulaty kierunkowania interwencji.	Sugeruje się usunąć postulaty, silniej eksponując za to deficyty regionu dotyczące bezpiecznej eksploatacji i nowoczesnych systemów zarządzania dziedzictwem kulturowym.
72	Priorytet 8. Konwersja	Działanie 8.2 <i>Obszary o specyficznych potrzebach</i> , ukierunkowanie interwencji Działanie 8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe, wkład w polityki horyzontalne	Wydaje się, że zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji mogłaby znaleźć uzasadnienie także w przypadku przystosowywania nowo wybudowanej infrastruktury w ramach interwencji dla potrzeb osób niepełnosprawnych.	Sugeruje się uwzględnić zasadę równości szans i zapobiegania dyskryminacji w przypadku Działania 8.2 i Działania 8.3.
73	Priorytet 9. Mobilność	cele szczegółowe działań	Cele szczegółowe dla działań 9.1 i 9.2 zostały wyznaczone w sposób zbyt ambitny (z perspektywy dotychczasowej dynamiki przewozów pasażerskich koleją regionalną oraz w komunikacji miejskiej), będą także trudne w monitoringu (brak zapewnionego zasilenia wskaźników odpowiednimi danymi).	Modyfikacja celów szczegółowych: w Działaniu 9.1: <i>Wzrost liczby przewozów transportem zbiorowym w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych</i> w Działaniu 9.2: <i>Wzrost liczby przewozów regionalnym transportem kolejowym</i>
74	Priorytet 10. Energia	cele szczegółowe działań	Sposób sformułowania celów szczegółowych może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne, w przypadku działania 10.3 został on określony w	Modyfikacja celów szczegółowych: w Działaniu 10.1: <i>Poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkaniowych</i>

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			sposób zbyt szeroki.	<p><i>i użyteczności publicznej oraz w systemach oświetlenia zewnętrznego</i></p> <p>w Działaniu 10.2: <i>Wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym w szczególności w mikroinstalacjach</i></p> <p>w Działaniu 10.3: <i>Poprawa jakości powietrza w miastach lub (rozwiązanie preferowane) Wzrost sprawności wytwarzania i przesyłania ciepła oraz zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczych</i></p>
75	System realizacji i Priorytet 12. pomoc techniczna	Potencjał instytucjonalny	W programie nie uwzględnia się roli IP. Wynika to m.in. z braku takiego obowiązku.	Na etapie budowania systemu realizacji należy rozważyć delegowanie wdrażania niektórych działań do IP. Dotyczyć to powinno szczególnie Działań 2.2 i 2.3, 5. 1 oraz Priorytetu 11.
76	System realizacji i Priorytet 12. pomoc techniczna	Potencjał instytucjonalny	W opisie struktury IZ brakuje wskazania roli DRRP, który w praktyce koordynuje prace nad RPS oraz RPO, także będzie miał duże znaczenie na etapie wdrażania Programu.	Wskazane jest podkreślenie w Programie rolę DRRP. Zwiększy to transparentność rozwiązań.
77	System realizacji i Priorytet 12. pomoc techniczna	Potencjał instytucjonalny, ukierunkowanie tematyczne Priorytetu Pomoc techniczna	Choć w Programie podkreśla się, że głównym zasobem IZ jest doświadczona kadra, to niepokoi wysoki poziom rotacji pracowników, niska motywacja i słabo funkcjonująca polityka rozwoju zasobów ludzkich.	Zapisy Programu są w tym zakresie zbyt lakoniczne. Konieczne jest zaznaczenie, że zostanie przygotowana i wdrożona przemyślana, całościowa polityka zarządzania zasobami ludzkimi oraz położony zostanie szczególny nacisk na tworzenie przyjaznych i motywujących do pracy warunków pracy oraz doskonalenie kompetencji pracowników.
78	System realizacji i Priorytet 12. pomoc techniczna	Potencjał instytucjonalny, ukierunkowanie tematyczne Priorytetu Pomoc techniczna	Natomiast nadal nie jest jasna sytuacja w zakresie informatycznej wymiany dokumentów z beneficjentami. Istniejące rozwiązania informatyczne oceniane są jako nieskuteczne i	Należy podjąć pilne działania związane z zapewnieniem dostępu do systemu informatycznego umożliwiającego elektroniczną komunikację z beneficjentami. Odpowiednie zapisy powinny zostać

lp.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			faktycznie utrudniające pracę. Istnieje pilna potrzeba rozwiązania tego problemu. Kwestia dotycząca systemów informatycznych nie pojawia się również w opisie ukierunkowania tematycznego dla Działania 12.1 i 12.2	uwzględnione w opisie ukierunkowania tematycznego w Działaniach 12.1 i 12.2
79	System realizacji	Zasady wyboru projektów	Na etapie wyboru projektów planuje się wykorzystać doświadczenia obecnej perspektyw. Proponowane podejście należy ocenić pozytywnie.	Zidentyfikowane w toku badania kluczowe zasady dotyczące wyboru projektów warto uwzględnić w PO.
80	System realizacji	Zasady wyboru projektów	Doprecyzowania, choć na poziomie dokumentów niższego rzędu, wymaga kwestia koordynacji wyboru przedsięwzięć komplementarnych. W tym przypadku brakuje na razie jasnej wizji rozwiązań.	Rekomenduje się wypracowanie mechanizmów koordynacji, dostosowanych do specyfiki wybranych Działań i zakresu interwencji.
81	System realizacji	Ułatwienia dla beneficjentów	Niektóre z ułatwień opisane są zbyt ogólnie i lakonicznie.	Należy doprecyzować zapisy dotyczące elektronicznej wymiany dokumentów z beneficjentami. Wskazane jest również poszerzenie opisu ułatwień w zakresie realizacji i rozliczania projektów.
82	System realizacji	Ułatwienia dla beneficjentów	Wskazane jest wzmocnienie mechanizmów monitorowania i ograniczania nadmiernych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów w przyszłości.	Wskazane jest uwzględnienie takich rozwiązań, jak: <ul style="list-style-type: none"> • Konsultowanie propozycji zmian w systemie realizacji z przedstawicielami projektodawców • Wprowadzenie procedury badania i testowania propozycji zmian w systemie realizacji pod kątem obciążeń administracyjnych
83	System realizacji	Koordinacja	IZ duży nacisk położyła na kwestię koordynacji, w	Kwestie te powinny zostać uwzględnione w systemie

Ip.	obszar (zagadnienie/priorytet)	uszczegółowienie (działanie, szczegółowa kwestia)	wniosek	rekomendacja
			tym szczególnie wykorzystanie mechanizmów ZPT i ZIT. Zaproponowane podejście jest dojrzałe i przemyślane. Wskazać należy jednak kilka obszarów wymagających dalszego doskonalenia: <ul style="list-style-type: none"> • Rozbudzanie nadmiernych oczekiwań wobec ograniczonej alokacji, • Ograniczone zastosowanie tego rozwiązania do projektów finansowanych z EFS, • Niedostateczne uwzględnienie mechanizmów monitorowania i realizacji ZPT i ZIT. 	realizacji ZPT i ZIT: <ul style="list-style-type: none"> • Pewna modyfikacja polityki informacyjnej i jasne komunikowanie ograniczonej możliwości realizacji wszystkich projektów zgłaszanych w trakcie negocjacji, • Ograniczenie zakresu interwencji finansowanej z EFS do przedsięwzięć o charakterze strategicznym. • Wzmocnienie mechanizmów monitorowania i koordynacji ZPT i ZIT na etapie realizacji. W tym celu wskazane jest co najmniej utworzenie na poziomie UM panelu monitorującego, który będzie raz do roku dokonywał przeglądu postępu każdego z ZPT.
84	Priorytet 12. pomoc techniczna	Cele interwencji	Cele zostały sformułowane w sposób nieprawidłowy. Koncentrują się one na działaniach, a nie na efektach.	Rekomenduje się modyfikację celów Priorytetu zgodnie z zapisami raportu z ewaluacji.
85	Priorytet 12. pomoc techniczna	Wskaźniki monitorowania	Niektóre wskaźniki nie pozwalają na monitorowanie celów interwencji.	Rekomenduje się modyfikację wskaźników zgodnie z zapisami raportu.