

Evaluacja ex-ante
*Regionalnego Programu
Operacyjnego Województwa
Podkarpackiego na lata 2014-2020*

raport końcowy (projekt)

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 28

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.plwww.ibs.org.pl

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

**Reytech Sp. z o.o.**

ul. Rejtana 15 lok. 25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: reytech@reytech.plwww.reytech.pl**Coffey Sp. z o.o.**

ul. Krucza 16/22,

00-526 Warszawa

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



International Development

Spis treści

Streszczenie raportu.....	4
1 Wprowadzenie	10
2 Zakres i metodologia badania	12
3 Ocena interwencji RPO WP	16
3.1 Struktura programu i koncentracja tematyczna	16
3.2 Oddziaływanie programu na sytuację społeczno-gospodarczą	22
3.3 Wymiar terytorialny interwencji	26
4 Ocena interwencji na poziomie osi priorytetowych.....	29
4.1 Oś priorytetowa I. <i>Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka</i>	29
4.2 Oś priorytetowa II. <i>Cyfrowe podkarpackie</i>	41
4.3 Oś priorytetowa III. <i>Czysta energia</i>	46
4.4 Oś priorytetowa IV. <i>Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego</i>	56
4.5 Oś priorytetowa V. <i>Infrastruktura komunikacyjna</i>	68
4.6 Oś priorytetowa VI. <i>Spójność przestrzenna i społeczna</i>	77
4.7 Oś priorytetowa VII. <i>Regionalny rynek pracy</i>	86
4.8 Oś priorytetowa VIII. <i>Integracja społeczna</i>	98
4.9 Oś priorytetowa IX. <i>Jakość edukacji i kompetencji w regionie</i>	108
4.10 Oś priorytetowa X. <i>Pomoc techniczna</i>	119
5 Ocena systemu realizacji	121
5.1 Ocena potencjału instytucjonalnego.....	121
5.2 Monitoring i ewaluacja.....	124
5.3 Ocena systemu koordynacji	126
5.4 Ocena redukcji obciążeń administracyjnych	129
6 Sposób uwzględniania wyników ewaluacji w projekcie RPO WP 2014-2020	131
6.1 Oś priorytetowa I. <i>Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka</i>	132
6.2 Oś priorytetowa II. <i>Cyfrowe Podkarpackie</i>	133
6.3 Oś priorytetowa III. <i>Czysta energia</i>	133
6.4 Oś priorytetowa IV. <i>Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego</i>	134
6.5 Oś priorytetowa V. <i>Infrastruktura komunikacyjna</i>	135
6.6 Oś priorytetowa VI. <i>Spójność przestrzenna i społeczna</i>	136
6.7 Oś priorytetowa VII. <i>Regionalny rynek pracy</i>	137
6.8 Oś priorytetowa VIII. <i>Integracja społeczna</i>	139
6.9 Oś priorytetowa IX. <i>Jakość edukacji i kompetencji w regionie</i>	140
7 Załączniki	141
7.1 Wstępny zarys planu ewaluacji RPO WP 2014-2020.....	141
7.2 Synteza strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.....	152
7.3 Raport metodologiczny (w oddzielnym pliku).....	157

Streszczenie raportu

Raport jest podsumowaniem ewaluacji ex-ante *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020* zrealizowanej przez konsorcjum Instytutu Badań Strukturalnych, Coffey International Development i Reytech. Ewaluację zrealizowano w trybie partycypacyjnym. Zespół badawczy na bieżąco współpracował z autorami programu oraz systematycznie opiniował kolejne części ocenianego dokumentu – w raporcie przedstawiono najważniejsze zmiany, które były wynikiem rekomendacji wypracowanych w toku ewaluacji.

Przyjęta w programie koncentracja tematyczna interwencji została częściowo zdeterminowana przez minimalne udziały w alokacji wyznaczone dla wybranych celów tematycznych (tzw. ring-fencingi). Zgodnie z tymi pułapami w okresie 2014-2020 większy nacisk zostanie położony na interwencję związaną z celami strategii Europy 2020 – w szczególności w obszarze innowacyjności, działań energetyczno-klimatycznych oraz wybranych wyzwań społecznych. Podział alokacji zaproponowany w projekcie analizowanego programu wychodzi jednak naprzeciw także specyficznej sytuacji województwa podkarpackiego, co widać w szczególności na poziomie poszczególnych osi priorytetowych.

Oś priorytetowa I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka

Oś priorytetowa I łączy w sobie interwencję celu tematycznego III. (skoncentrowanego na podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw) i priorytetu inwestycyjnego 1.2 (skierowanego na wsparcie B+R i innowacyjności). W województwie podkarpackim zrezygnowano z realizacji priorytetu inwestycyjnego 1.1. Interwencja przewidziana osią priorytetową skonstruowana jest w nawiązaniu do unikalnej sytuacji gospodarczej województwa, które z jednej strony posiada nowoczesny, zaawansowany przemysł, charakteryzujący się wysokimi nakładami na działalność B+R, z drugiej strony na poziomie zagregowanym cechuje je jeden z niższych w kraju wskaźników PKB per capita. Te cechy województwa są dobrze oddane w interwencji w ramach osi I., która z jednej strony ma budować i rozszerzać istniejący potencjał w zakresie B+R i innowacji, z drugiej mają być w jej ramach prowadzone działania promujące rozwój przedsiębiorczości – w tym także w dziedzinach dających szansę na impuls rozwojowy na obszarów charakteryzujących się niższą aktywnością gospodarczą. W zakresie wsparcia działalności B+R i innowacyjnej, punkt ciężkości położony został na wsparcie przedsiębiorstw, jednocześnie nie wyklucza się ze wsparcia także instytucji naukowych czy szkół wyższych – w zakresie przyczyniającym się do zwiększenia zastosowania wyników prac badawczych w gospodarce.

Wsparcie przedsiębiorczości skoncentrowane jest na przyspieszeniu wzrostu istniejących przedsiębiorstw poprzez dofinansowanie ich projektów inwestycyjnych, przy czym w programie podkreślono wagę rozwoju turystyki oraz wykorzystania TIK – w których to obszarach interwencja jest istotna także w kontekście tworzenia szans wzrostu na obszarach charakteryzujących się obecnie niższą aktywnością gospodarczą. Istotnymi dalszymi elementami polityki w zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorstw będzie tworzenie warunków dla ich powstawania i ekspansji (usługi IOB, w tym inkubatorów oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych) a także promocja gospodarcza regionu – prowadzona tak w celu zwiększenia napływu inwestycji, jak i wsparcia eksportu oraz promocji destynacji turystycznych w województwie.

Oś priorytetowa II. Cyfrowe Podkarpackie

Celem osi priorytetowej II jest wzrost jakości i rozszerzenie zakresu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Trzeba zauważyć, że pozostałe działania z zakresu społeczeństwa cyfrowego realizowane są z poziomu krajowego (rozwój sieci szerokopasmowych) lub zostały połączone z interwencją w ramach wsparcia przedsiębiorstw – stąd koncentracja osi na e-usługach publicznych. Interwencja jest zdefiniowana w kontekście dotychczasowych działań w zakresie informatyzacji sektora publicznego i rozwoju e-usług publicznych, a planowane działania zakrojone są szeroko i dotyczą wszystkich istotnych obszarów funkcjonowania instytucji publicznych – jednocześnie ich praktyczna realizacja będzie zależeć w dużej mierze od koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym – przy czym potrzebę i znaczenie dla efektywności wsparcia koordynacji działań silnie wyeksponowano w programie.

Oś priorytetowa III. Czysta energia

Ogólnym celem interwencji w osi priorytetowej III jest *poprawa efektywności energetycznej oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii*. Został on sformułowany poprawie i w sposób wychodzący naprzeciw celom europejskim (pakiet energetyczno-klimatyczny), w szczegółowych założeniach interwencji uwzględniono jednak także indywidualną specyfikę województwa podkarpackiego. Szczególnie pozytywnie należy ocenić koncentrację tematyczną w osi III. Autorzy programu podjęli słuszną decyzję o przeznaczeniu całej alokacji wyłącznie na trzy priorytety inwestycyjne rezygnując z oddzielnych instrumentów dla MŚP (które będą mogły otrzymać wsparcie w OP1) oraz dla instalacji kogeneracyjnych (powiązanie tej formy wsparcia z odnawialnymi źródłami energii w PI 4.1). Trafnym rozwiązaniem jest także przeznaczenie relatywnie największej alokacji na zadania związane z efektywnością energetyczną w sektorze budownictwa mieszkaniowego i budynków użyteczności publicznej, który charakteryzuje się dużym potencjałem obniżenia energochłonności oraz – w konsekwencji - zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. We wszystkich priorytetach inwestycyjnych należy jednak pamiętać, żeby dostępne środki kierować na obszary, w których będą maksymalnie przyczyniały się do realizacji planowanych rezultatów oraz były w jak największym stopniu uzupełniane przez środki prywatne.

Oś priorytetowa IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego

Interwencja w ramach osi priorytetowej IV skupia w sobie szereg działań z zakresu ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu, uzupełnionych o zagrożenia dotyczące dziedzictwa kulturowego. Cel główny obejmujący wszystkie te obszary zdefiniowany został jako *ochrona środowiska, zachowanie bioróżnorodności oraz wykorzystanie dziedzictwa kulturowego dla zwiększenia atrakcyjności regionu*. Jego realizacji służyć ma osiągnięcie 6 celów szczegółowych, odpowiadających poszczególnym priorytetom inwestycyjnym. W ramach priorytetu 5.2, którego celem będzie zwiększenie odporności na wynikające ze zmian klimatu zagrożenia występujące na terenie województwa podkarpackiego, wsparcie przeznaczone zostanie m.in. na rozwój małej retencji, wzmocnienie systemów monitoringu i reagowania na zagrożenia oraz działania przeciwpowodziowe. Celem priorytetu 6.1 będzie rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawa gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi niż komunalne, do jego osiągnięcia prowadzić ma stworzenie systemu gospodarki odpadami zgodnego z hierarchią

postępowania z opadami. Poprawie stanu gospodarki wodno-ściekowej na terenie województwa (cel priorytetu 6.2) służyć ma uzupełnienie systemu gospodarki-wodnościekowej, w szczególności w zakresie dostępu do kanalizacji i oczyszczania ścieków. W ramach priorytetu 6.3 planowane jest osiągnięcie celu związanego z rozwojem zasobów kultury i ochroną zabytków województwa podkarpackiego. Interwencja w priorytecie 6.4 ma na celu przywrócenie i ochronę różnorodności biologicznej, natomiast priorytet 6.5 dedykowany jest poprawie jakości przestrzeni miejskiej. W ujęciu ogólnym zakres i logika interwencji zaprezentowana w programie nie budzą kontrowersji. Potrzeba realizacji większości z zaplanowanych działań wynika wprost ze zobowiązań akcesyjnych oraz wytycznych dokumentów strategicznych poziomu unijnego i krajowego. Ze względu na ograniczoną alokację, uniemożliwiającą zaspokojenie wszystkich potrzeb, kluczowa będzie koncentracja na wyborze i realizacji najbardziej efektywnych rozwiązań, w obszarach o największych potencjałach i/lub potrzebach.

Oś priorytetowa V. Infrastruktura komunikacyjna

Nadrzędnym celem osi priorytetowej V jest *poprawa powiązań komunikacyjnych województwa*. Takie zdefiniowanie oczekiwanego rezultatu interwencji należy ocenić jako poprawne - wskazuje ono jednocześnie na kluczowe wyzwanie, jakim jest konieczność poprawy dostępności zewnętrznej, z drugiej strony akcentuje także potrzebę podjęcia działań związanych ze zwiększeniem wewnętrznej spójności regionu. Zakres interwencji sformułowano właściwie: oprócz trzech priorytetów inwestycyjnych celu tematycznego 7, uwzględniono również zadania związane z niskoemisyjnym transportem publicznym (PI 4.5), dzięki co pozwoliło na umiejscowienie wszystkich inwestycji transportowych w jednej osi priorytetowej. Koncentrację tematyczną należy ocenić jako prawidłową: największy nacisk położono na dalszą modernizację infrastruktury drogowej, w szczególności poprawę powiązań regionu z siecią TEN-T. Warto jednak także zauważyć, że istotny udział w alokacji będą miały także inne gałęzie transportu: kolejowy, intermodalny oraz transport miejski. Zaplanowany zakres interwencji także należy ocenić jako poprawny. Warunkiem sukcesu przewidzianych w programie działań będzie wybór konkretnych projektów inwestycyjnych. Podczas ich selekcji należy zwrócić szczególnie dużą uwagę na przedsięwzięcia, które w największym stopniu przyczynią się do poprawy jakości oferty systemu transportowego województwa podkarpackiego.

Oś priorytetowa VI. Spójność społeczna i przestrzenna

Celem interwencji w ramach osi VI jest poprawienie dostępu do usług społecznych, zdrowotnych i edukacyjnych, rozwój obszarów defaworyzowanych i wzrost zatrudnienia na bazie endogenicznych zasobów. Oś obejmuje cztery priorytety inwestycyjne, wchodzące w skład celów tematycznych 8-10, finansowane z EFRR. Należy ją zatem rozpatrywać przede wszystkim z punktu widzenia spójności i komplementarności z osiami VII – IX. W takim ujęciu zaproponowany kształt osi jest uzasadniony.

Zdefiniowane w ramach osi cele stanowią odpowiedź na zdiagnozowane problemy i wyzwania, w tym w szczególności potrzebę poprawy dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, zdrowotnych i edukacyjnych, a także inwestycji w obszary defaworyzowane. Wśród szerokiego katalogu planowanych działań szczególne znaczenie będą miały inwestycje w usługi zdrowotne i społeczne. Zachodzące zmiany demograficzne będą przyczyniać się do wzrostu popytu na usługi tego typu, a zaproponowany zakres usług bierze pod uwagę potrzeby i wyzwania związane z sytuacją społeczną.

Ważnym obszarem interwencji będą również inwestycje w infrastrukturę edukacyjną, co w powiązaniu z działaniami finansowanymi z EFS daje szansę na poprawę efektów uczenia. Rewitalizacja będzie wdrażana na zupełnie innych zasadach niż dotychczas – kluczowe znaczenie będą miały cele społeczne, a przedsięwzięcia infrastrukturalne będą musiały być komplementarne z przedsięwzięciami społecznymi. Działaniom tym towarzyszyć również będą inwestycje przyczyniająca się do stworzenia warunków do wzrostu zatrudnienia na bazie potencjału regionalnych uzdrowisk, które znajdują się w częściach województwa charakteryzujących się wysokim poziomem bezrobocia. Sam zakres interwencji przewidzianej w programie, choć szeroki, nie budzi kontrowersji, jednak dla zwiększenia jej efektywności duże znaczenie będzie miała koncentracja na rozwiązaniu kluczowych problemów i wykorzystaniu najważniejszych potencjałów rozwojowych.

Oś priorytetowa VII. *Regionalny rynek pracy*

Oś priorytetowa VII *Regionalny rynek pracy* stanowi pakiet interwencji, który ma na celu przeciwdziałać negatywnym zjawiskom w obszarze zatrudnienia. Służyć temu będą projekty realizowane w pięciu obszarach wyróżnionych przez priorytety inwestycyjne. Każdemu priorytetowi przypisano cel szczegółowy, który ma odzwierciedlać pozytywną zmianę na rynku pracy. Osią interwencji jest aktywizacja osób pozostających bez zatrudnienia poprzez zindywidualizowane kompleksowe działania aktywizacyjne (PI 8.5) i tworzenie nowych miejsc pracy poprzez wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze ułatwiające zakładanie działalności gospodarczej osobom niepracującym (PI 8.7). Elementami uzupełniającymi działania aktywizacyjne jest wsparcie pracowników przedsiębiorstw poprzez poprawę ich kwalifikacji zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami rozwojowymi. Dodatkowo zaplanowano wsparcie dla przedsiębiorstw i ich pracowników dotkniętych procesami zmiany gospodarczej (PI 8.9). Pomoc ma charakter zarówno prewencyjny (programy naprawcze dla firm), jak i reakcyjny wobec zwolnień pracowników. Uzupełnieniem dla tych działań jest umożliwienie wejścia na rynek pracy rodzicom sprawującym opiekę nad małym dzieckiem. W tym celu w PI 8.8 przewidziano działania nakierowane na zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy z powodu sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3. Aby ograniczyć bierność zawodową spowodowaną stanem zdrowia, w PI 8.10 zaplanowano działania ukierunkowane zarówno na fizyczny, jak i psychiczny aspekt zdrowia.

Interwencja we wskazanych obszarach wpisuje się w regionalne, krajowe i europejskie dokumenty strategiczne i jest spójna wewnętrznie oraz kompletna. Została też adekwatnie uzasadniona sytuacją na lokalnym rynku pracy. W przypadku kluczowych elementów wsparcia przewidziano mechanizmy zapewniające wysoką jakość interwencji. Sposób ich aplikacji będzie ważnym warunkiem powiedzenia interwencji, podobnie jak zasugerowane uszczegółowienia programu w dokumentach wdrożeniowych.

Oś priorytetowa VIII. *Integracja społeczna*

Oś priorytetowa VIII *Integracja społeczna* jest nastawiona na poprawę spójności społecznej, zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa. Wsparcie w tej osi jest realizowane poprzez trzy priorytety inwestycyjne, finansowane ze środków EFS. Zapisana w programie komplementarność wsparcia z odpowiednimi PI z CT 9 nastawionymi na rozwój infrastruktury (finansowanych z EFRR) pozwala na zaprogramowanie interwencji możliwe kompleksowej. Wsparcie w PI 9.4 nastawione jest na aktywną

integrację. Założona logika interwencji słusznie bazuje na aktywizacji dzięki „ścieżce wsparcia”, a nie punktowej pomocy. Dzięki temu we wsparcie zostaną włączone także pomioty integracyjne i zatrudnienia socjalnego. Skuteczność interwencji będzie wzmacniać efektywna współpraca międzyinstytucjonalna. Priorytet 9.7 pomoże zaspokoić podstawowe potrzeby w zakresie usług społecznych i zdrowotnych, wybranych zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami. Wsparcie w PI 9.8 zostanie skierowane do podmiotów ekonomii społecznej. Osią rozwoju sektora mają być ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. Pomoc udzielona w tym priorytecie przede wszystkim doprowadzi do wytworzenia miejsc pracy w sektorze, a dodatkowo będzie przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu poprzez usługi integracji społecznej i zawodowej.

Tak skonstruowana interwencja jest kompletna i uzasadniona. Podstawowe mechanizmy zapewniania jakości wsparcia znalazły się w dokumencie programowym. Jego skuteczność będzie dodatkowo zależeć od sposobu wdrożenia i dalszej koncentracji tematycznej wobec ograniczonych środków.

Oś priorytetowa IX. Jakość edukacji i kompetencji w regionie

Interwencja w ramach osi IX koncentrować się będzie na wyrównywaniu szans edukacyjnych oraz dostosowaniu systemu edukacji w regionie do potrzeb rynku pracy i wyzwań przyszłości. Nacisk będzie położony na poprawę dostępu do edukacji przedszkolnej, poprawę funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych, poprawę funkcjonowania szkolnictwa zawodowego i silniejsze powiązanie go z potrzebami rynku pracy oraz upowszechnienie kształcenia ustawicznego. Tak zdefiniowane cele odpowiadają na potrzeby regionu, w tym szczególnie w zakresie poprawy jakości uczenia oraz lepszego dopasowania jego efektów do potrzeb rynku pracy. Zaplanowane działania mogą przyczynić się do osiągnięcia tych celów. Dotyczy to szczególnie upowszechnienia edukacji przedszkolnej, do której dostęp w województwie jest nadal zbyt niski. Ważnym elementem będą również działania zmierzające do poprawy efektów uczenia się dzieci i młodzieży. Proponowane instrumenty, takie jak np. poprawa kompetencji nauczycieli czy też warunków nauczania mogą przyczynić się do poprawy sytuacji. Szczególnie istotne jest to w odniesieniu do szkolnictwa zawodowego, które jest niedofinansowane i mało atrakcyjne, choć równocześnie pracodawcy zgłaszają zapotrzebowanie na dobrze przygotowanych pracowników. Sam zakres interwencji przewidzianej w programie nie budzi kontrowersji, jednak dla zwiększenia jej efektywności duże znaczenie będzie miała koncentracja na rozwiązaniu kluczowych problemów i wykorzystaniu najważniejszych potencjałów rozwojowych.

System realizacji

Jednym z kluczowych elementów systemu realizacji jest potencjał instytucjonalny zaangażowanych w realizację programu instytucji. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, należy ocenić, że zaproponowana struktura, w ramach której funkcjonuje jedna silna IZ, a dodatkowo jedna instytucja pośrednicząca (WUP) może być oceniona pozytywnie. Istnieje jednak potrzeba wdrożenia mechanizmów, które ułatwią komunikację oraz koordynację działań pomiędzy kluczowymi aktorami. Pilnego dookreślenia wymaga również rola WUP w systemie instytucjonalnym.

Oceniając system instytucjonalny należy zwrócić uwagę na przygotowanie pracowników. Atutem jest ich doświadczenie i kompetencje, jednak aktualny poziom inwestycji w ich rozwój jest dalece

niewystarczający. Dlatego też wzmocnienia wymaga prowadzona w urzędzie polityka rozwoju zasobów ludzkich.

W związku z większym naciskiem na rezultaty, istnieje potrzeba wzmocnienia systemów ewaluacji i monitoring, zarówno w kontekście liczby osób, jak i ich przygotowania. W odniesieniu do systemu monitorowania wskazane jest wdrożenie mechanizmów zapewniania wysokiej jakości danych.

W ramach badania ocenie poddano również propozycje uproszczeń dla beneficjentów. W programie uwzględniono głównie uproszczenia przewidziane w UP. Wskazane jest wprowadzenie dalszych uproszczeń, w tym m.in. dbałość o klarowność instrukcji i dokumentów programowych, ograniczenie częstotliwości zmian dokumentów, wprowadzenie mechanizmów oceniających wpływ istniejących i nowych rozwiązań na poziom obciążeń administracyjnych beneficjentów, koordynacja kontroli, wdrożenie zasady proporcjonalności.

1 Wprowadzenie

Raport jest podsumowaniem ewaluacji ex-ante *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020*. Przedstawione wnioski przygotowano na podstawie własnych analiz zespołu, obejmujących przegląd dostępnych dokumentów źródłowych i strategicznych oraz przy zastosowaniu technik jakościowych, tj. m.in. wywiady i warsztaty z autorami programu oraz jego najważniejszymi interesariuszami, warsztaty dotyczące logiki interwencji w ramach poszczególnych osi priorytetowych, wymiaru terytorialnego oraz wybranych elementów systemu wdrożeniowego.

Badanie przeprowadzono w trybie partycypacyjnym. Zespół badawczy na bieżąco współpracował z autorami programu oraz systematycznie opiniował kolejne części ocenianego dokumentu – w raporcie przedstawiono najważniejsze zmiany, które były wynikiem rekomendacji wypracowanych w toku ewaluacji.

W pierwszej części opracowania zawarto przegląd założeń metodycznych analizy (rozdział 2). Właściwa ocena rozpoczyna się od rozdziału 3, w którym zaprezentowano najważniejsze elementy ewaluacji na poziomie całego programu związane m.in. z koncentracją tematyczną interwencji, szacunkowym oddziaływaniem makroekonomicznym oraz wymiarem terytorialnym interwencji. Szczegółową ocenę celów i działań przewidzianych do realizacji przedstawiono w rozdziale 4, gdzie logikę interwencji poddano weryfikacji z punktu widzenia dopasowania do potrzeb rozwojowych regionu, wewnętrznej spójności logicznej (także w kontekście dostępnych doświadczeń nt. interwencji publicznej), a także potencjalnego wkładu w realizację regionalnych, krajowych i europejskich celów strategicznych. W ostatniej części raportu (rozdział 5) znajdują się wstępna ocena systemu realizacji programu.



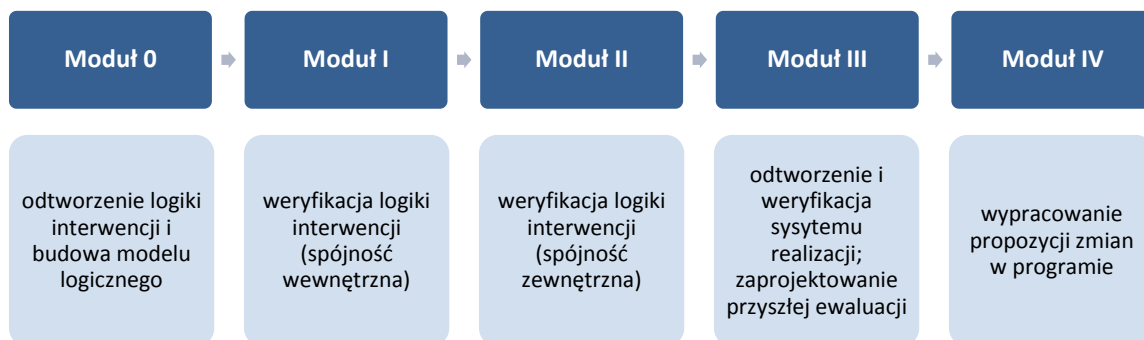
obowiązkowe element oceny ex-ante zgodnie z art. 55 projektu CPR	umiejscowienie w raporcie
wkład w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy uwzględnieniu wybranych celów tematycznych i priorytetów oraz potrzeb krajowych i regionalnych i potencjału dla rozwoju oraz doświadczeń zdobytych podczas wcześniejszych okresów programowania	4.X ¹ .4 3.2
spójność wewnętrzna proponowanego programu lub przedsięwzięcia i jego związku z innymi istotnymi instrumentami	3.1, 3.3 4.X.2
spójność alokacji środków budżetowych z celami programu	3.1 4.X.2
spójność wybranych celów tematycznych, priorytetów i odpowiadających im celów programów ze WRS, umową partnerstwa oraz stosownymi zaleceniami dla poszczególnych państw przyjętymi na podstawie art. 121 ust. 2 TFUE jak też w stosownych przypadkach dla poziomu krajowego, z krajowym programem reform	4.X.4
adekwatność i przejrzystości proponowanych wskaźników specyficznych dla programu	4.X.3
sposób, w jaki oczekiwane produkty przyczynią się do osiągnięcia rezultatów	4.X.2
czy wartości docelowe wskaźników ujęte ilościowo są realistyczne biorąc pod uwagę wartość przewidywanego wsparcia z EFSI	4.X.3
uzasadnienie proponowanej formy wsparcia	4.X.2
adekwatność zasobów ludzkich oraz zdolności administracyjnych do zarządzania programem	5
odpowiedniość procedur monitorowania programu oraz gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji	5
odpowiedniość celów pośrednich wybranych na potrzeby ram wykonania	4.X.3
adekwatność planowanych działań mających na celu promowanie równości szans kobiet i mężczyzn oraz zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji; w szczególności w odniesieniu do dostępności dla osób z niepełnosprawnościami	4.X.4
adekwatność planowanych działań mających na celu promowanie zrównoważonego rozwoju	
działania planowane w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów	5

¹ Gdzie X to numer osi priorytetowej.

2 Zakres i metodologia badania

Założenia ewaluacji ex-ante projektu RPO WP 2014-2020 zostały opracowane na podstawie wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i opierały się na podejściu nazywanym w literaturze przedmiotu ewaluacją wspieraną teorią (EWT). Badanie składało się z pięciu wzajemnie się uzupełniających modułów – z uwagi na partycypacyjny model badania, poszczególne moduły realizowane były w sposób iteracyjny w ścisłej współpracy z autorami programu.

Schemat 1. Zakres badania w podziale na moduły badawcze



Źródło: Opracowanie własne.

- Wstępny moduł ewaluacji (moduł 0) sprowadzał się do odtworzenia logiki interwencji (teorii zmiany) zawartej w kolejnych wersjach analizowanego dokumentu. Rozpoczęcie prac od tego zadania było o tyle istotne, że stworzony w module 0 model logiczny interwencji był punktem wyjścia do podstawowego elementu ewaluacji – modułu 1, do oceny którego wykorzystane zostały ramy koncepcyjne również stworzone w fazie przygotowawczej. Kluczowym elementem prac w ramach modułu 0 były warsztaty przeprowadzone z autorami RPO WP 2014-2020, które dotyczyły logiki interwencji zaproponowanej w poszczególnych osiach priorytetowych programu.
- Centralnym elementem badania był moduł 1, w ramach którego zweryfikowano, na ile zaproponowana w RPO WP teoria zmiany odpowiada faktycznym wyzwaniom rozwojowym regionu (pytanie badawcze 1) oraz w jakim stopniu określony w niej pakiet interwencji pozwala na realizację zakładanych celów rozwojowych (pytanie badawcze 2). W ramach tego modułu pracowano na modelach logicznych opracowanych w module 0, wykorzystano także opracowane wcześniej ramy koncepcyjne (uporządkowaną wiedzę empiryczną i teoretyczną). Prace w ramach tego etapu były prowadzone w trybie iteracyjnym, także w formie roboczej wymiany uwag pomiędzy autorami programu oraz zespołem badawczym. Przyjęty model współpracy będzie kontynuowany w drugim etapie badania.
- W ramach modułu 2 przewodnim tematem była ocena relacji zapisów RPO WP (przede wszystkim jego części projekcyjnej) z zawartością dokumentów, z którymi program powinien zachować spójność – dotyczy to przede wszystkim nadrzędnych dokumentów strategicznych (pytanie badawcze 3) oraz polityk horyzontalnych UE (pytanie badawcze 4).

- Niezależnie od oceny przyjętych w RPO WP założeń dotyczących logiki przyszłej interwencji, konieczna była także weryfikacja tego, na ile obecny potencjał jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych działań jest 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 (pytanie badawcze 5). Elementem prac w tym module była także ocena zaproponowanych w RPO WP wskaźników rezultatu strategicznego oraz szerzej – ocena zawartego w analizowanym dokumencie systemu monitorowania interwencji (pytanie badawcze 6). Z uwagi na wymienione wcześniej ograniczenia, zadania związane z modułem 3 badania będą kontynuowane w drugim etapie ewaluacji.
- Zwieńczeniem prac badawczych był moduł 4, w ramach którego opracowano wstępne propozycje zmian w projekcie programu wynikające z analiz przeprowadzonych we wcześniejszych modułach. Wypracowany pakiet rekomendacji był szczegółowo dyskutowany z autorami programu – prace w tym zakresie będą także kontynuowane w drugim etapie.

Ramka 1. Ewaluacja wspierana teorią:

Centralnym punktem tego podejścia jest założenie, że **zaprojektowaną w dokumencie programowym interwencję publiczną można potraktować jako teorię naukową**.² Autorzy interwencji przyjmują bowiem, że pewien pakiet działań, na który alokowano środki (nakłady) pozwoli na osiągnięcie efektów rzeczowych (produkty), które z kolei przełożą się na określoną zmianę w sytuacji odbiorców wsparcia (rezultaty bezpośrednie), co przełoży się na zmianę w sytuacji społeczno-gospodarczej (rezultaty strategiczne). Uporządkowane według związków przyczynowo – skutkowych powyższe elementy tworzą **model logiczny** – czyli graficzną prezentację interwencji. Zaprezentowane w modelu powiązania muszą jednak zostać wyjaśnione, dlatego niezbędne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania: w jaki sposób i dlaczego poszczególne elementy składowe interwencji (modelu logicznego) przyczynią się do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Odpowiedź na te pytania powinna bazować na dostępnej wiedzy naukowej i eksperckiej. W ten sposób budowana jest **teoria zmiany, będąca podstawą ewaluacji wspieranej teorią**.

Źródło: Opracowanie własne.

² Riche, M. (2012) *Theory Based Evaluation: A wealth of approaches and untapped potential*, Komisja Europejska.

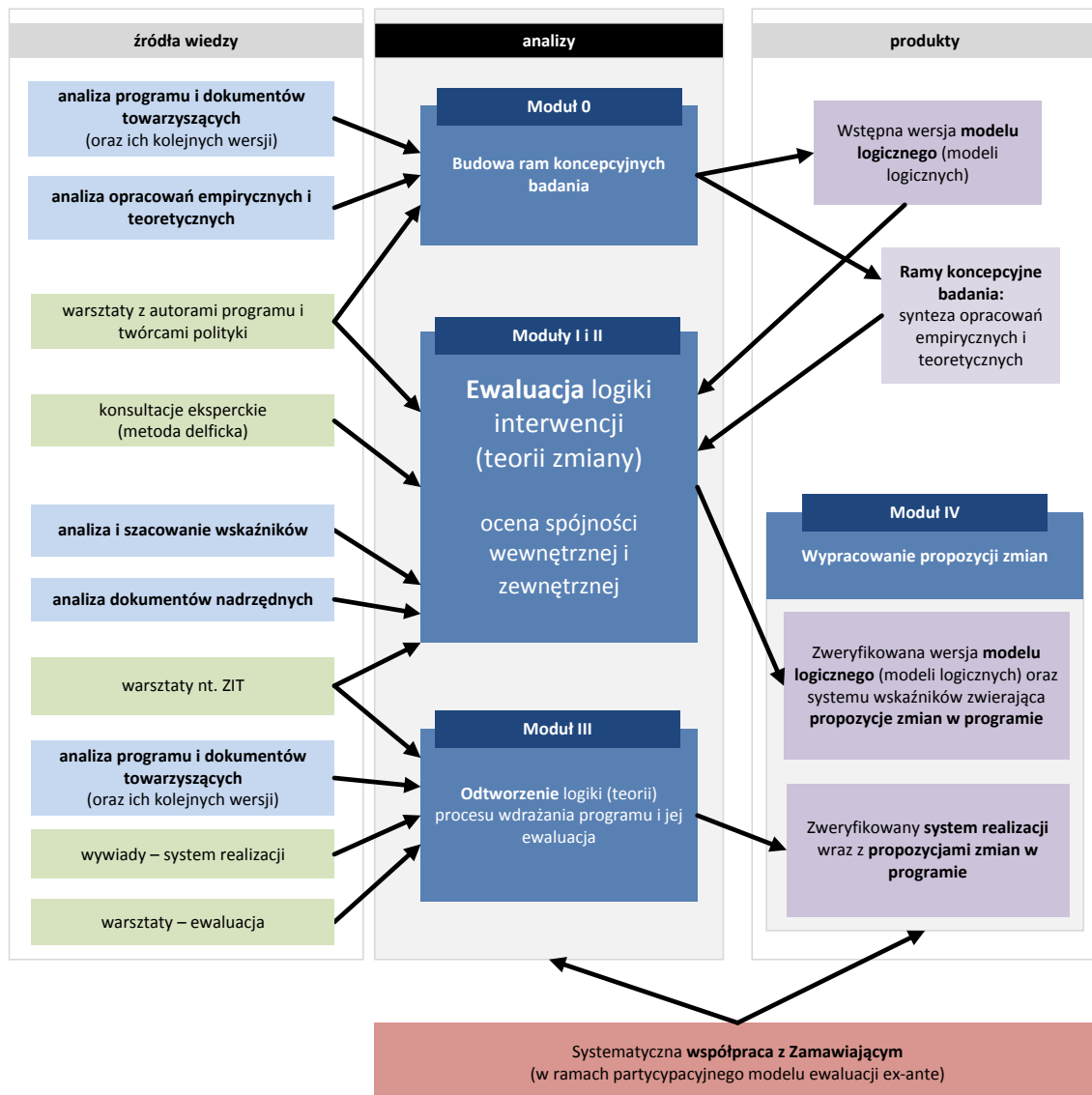


Tabela 1. Pytania badawcze i ich umiejscowienie w raporcie

moduł		pytanie badawcze	sekcja raportu
I	1	<i>Czy regionalny program operacyjny na lata 2014-2020 trafnie odpowiada na wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne zdiagnozowane w dokumentach strategicznych?</i>	4.X.1
	2	<i>Czy zaproponowana logika interwencji umożliwi zrealizowanie założonych celów rozwojowych?</i>	4.X.2
II	3	<i>Czy założenia i cele regionalnego programu operacyjnego są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym?</i>	4.X.1
	4	<i>Czy i w jakim zakresie program operacyjny uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?</i>	4.X.3
III	5	<i>Czy i w jakim zakresie obecny potencjał instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, jest wystarczający do realizacji regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020?</i>	4
	6	<i>Czy założenia programu operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?</i>	4

Źródło: Opracowanie własne

Schemat 2. Zestawienie metod badawczych w powiązaniu z modułami badania



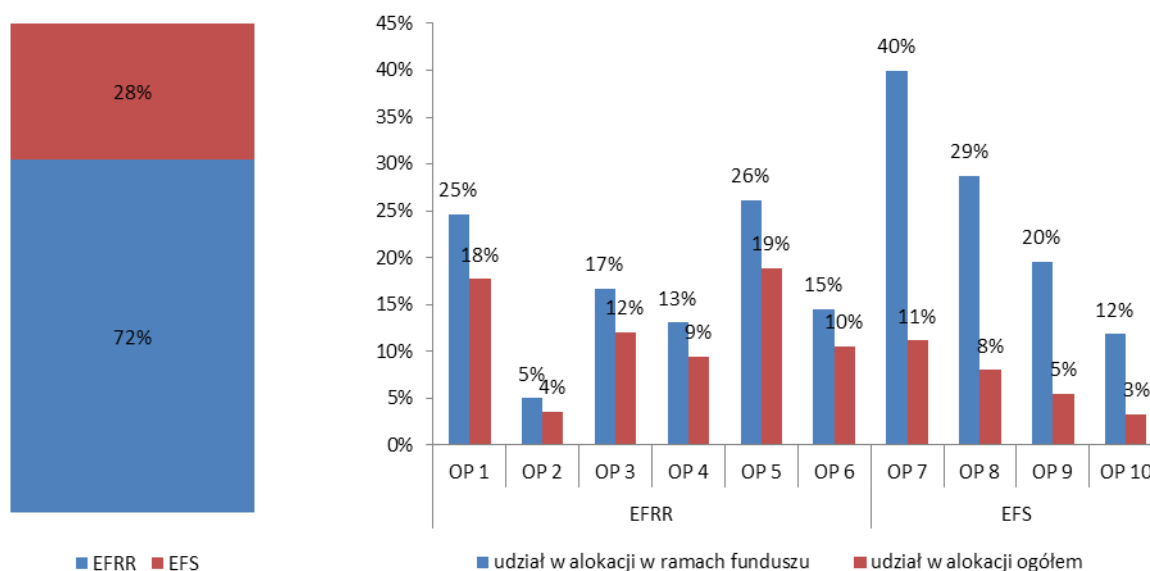
Źródło: Opracowanie własne

3 Ocena interwencji RPO WP

3.1 Struktura programu i koncentracja tematyczna

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 będzie współfinansowany zarówno ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest to zasadnicza zmiana w porównaniu z okresem 2007-2013, w którym programy regionalne zasilane były wyłącznie środkami EFRR, a interwencja współfinansowana z EFS była na poziomie wojewódzkim wdrażana przy pomocy komponentu regionalnego programu krajowego. W niniejszej sekcji przedstawiono wstępne uwagi na temat struktury interwencji programu oraz oceniono zastosowanie zasady koncentracji tematycznej. Poniższe wnioski są ściśle powiązane z analizą przedstawioną w rozdziale 4, w którym szczegółowo omówiono logikę interwencji poszczególnych osi priorytetowych.

Wykres 1. Koncentracja tematyczna interwencji



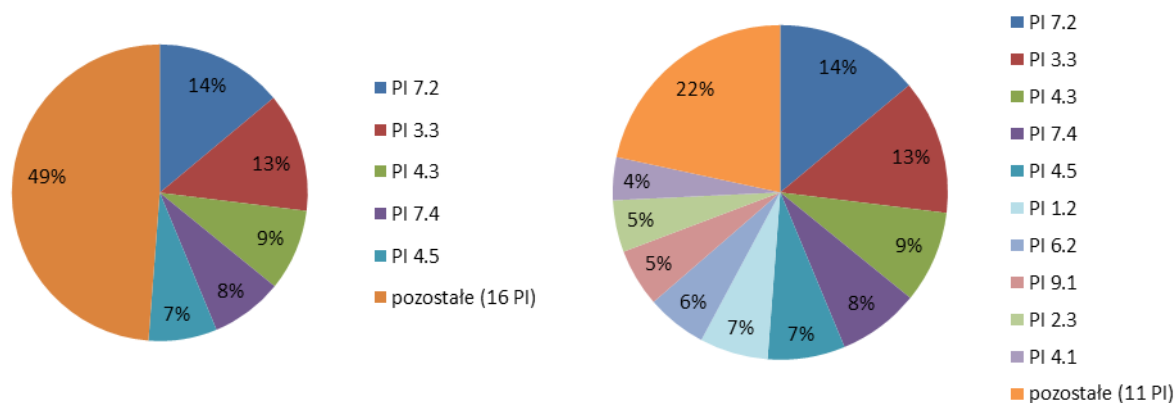
Źródło: Opracowanie własne

Z uwagi na rozwiązania przyjęte na poziomie krajowym i europejskim, optymalnym rozwiązaniem było stworzenie osi priorytetowych finansowanych wyłącznie z jednego funduszu. Takie rozstrzygnięcie należy ocenić jako prawidłowe z wdrożeniowego punktu widzenia. Podczas prac na szczegółowym opisie osi priorytetowych należy jednak zwrócić dużą uwagę na koordynację interwencji pomiędzy EFS i EFRR. Szczególnie dotyczy to celów tematycznych 8-10, w przypadku których działania o charakterze infrastrukturalnym powinny być komplementarne do interwencji "miękkiej" (powiązania pomiędzy osią priorytetową IV oraz osiami finansowanymi z EFS).

Przyjęta w programie koncentracja tematyczna interwencji została częściowo zdeterminowana przez minimalne udziały w alokacji wyznaczone dla wybranych celów tematycznych (tzw. ring-fencingi). Zgodnie z tymi pułapami okresie 2014-2020 większy nacisk powinien zostać położony na interwencję związaną z celami strategii Europy 2020 – w szczególności w obszarze innowacyjności, działań

energetyczno-klimatycznych oraz wybranych wyzwań społecznych. Podział alokacji zaproponowany w projekcie analizowanego programu wychodzi jednak naprzeciw także specyficznej sytuacji województwa podkarpackiego, co widać w szczególności na poziomie poszczególnych osi priorytetowych.

Wykres 2. Koncentracja tematyczna interwencji w ramach EFRR

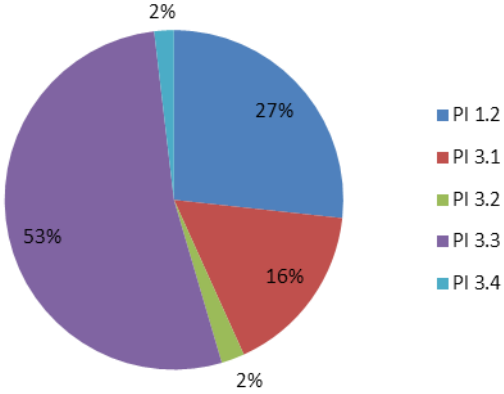
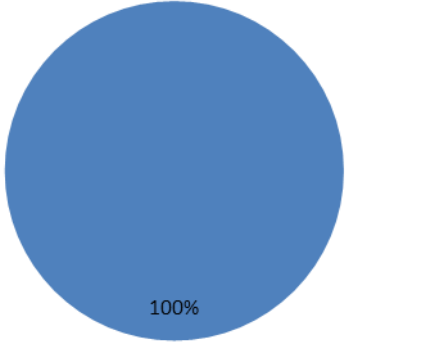
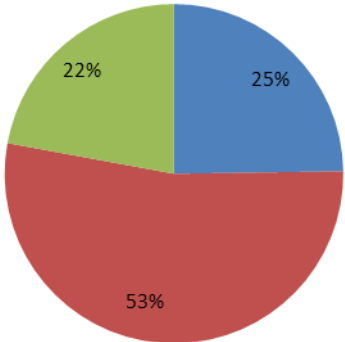
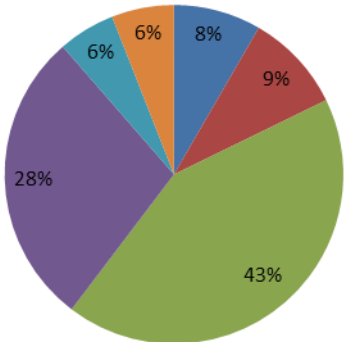
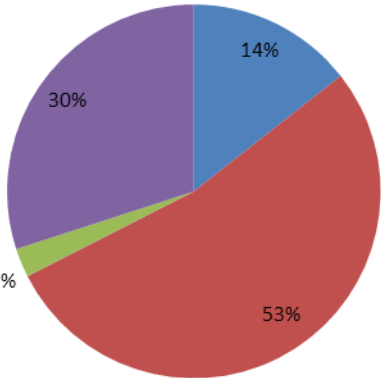
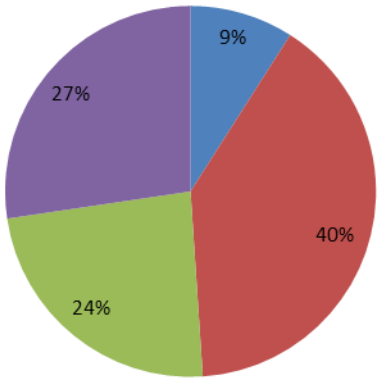


Źródło: Opracowanie własne

Strukturę interwencji w ramach osi finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego należy ocenić jako trafną i odpowiadającą zidentyfikowanym w diagnozie programu oraz w niniejszym raporcie wyzwaniom rozwojowym regionu.

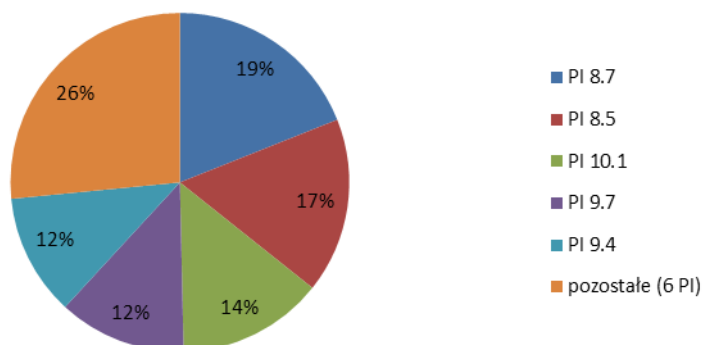
- Na działania związane z konkurencyjnością i innowacyjnością gospodarki (OP1) przewidziano około 25% alokacji EFRR, co jest wielkością zbliżoną do alokacji na infrastrukturę transportową. Na działania w tym obszarze przewidziano więc podobną część dostępnych środków, jak w okresie programowania 2007-2013. Wydaje się, że jest to rozwiązanie trafne. Szczególnie pozytywnie należy ocenić koncentrację tematyczną w ramach osi I – ponad ¾ środków skierowano na realizację przedsięwzięć bezpośrednio podnoszących potencjał badawczo-innowacyjny regionu (PI 1.2) oraz wspierające rozwój i działalność inwestycyjną przedsiębiorstw (PI 3.3). Skupienie interwencji właśnie na tych dwóch obszarach powinno pozwolić na osiągnięcie celów wyznaczonych na poziomie całej osi priorytetowej.
- W przypadku działań związanych ze społeczeństwem informacyjnym (OP2), autorzy programu podjęli słuszną decyzję o rezygnacji z bezpośredniego instrumentu przeznaczonego na rozwój e-biznesu, dopuszczając jednocześnie przedsięwzięcia tego typu w ramach osi priorytetowej 1. Całą dostępną alokację skoncentrowano na rozwoju e-usług publicznych (PI 2.3), co daje szansę na dokonanie istotnego postępu w tym obszarze.

Tabela 2. Struktura alokacji w ramach osi EFRR

<i>I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka</i>	<i>II. Cyfrowe Podkarpackie</i>
 <p>2%</p> <p>27%</p> <p>53%</p> <p>16%</p> <p>2%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 1.2 PI 3.1 PI 3.2 PI 3.3 PI 3.4 	 <p>100%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 2.3
<i>III. Czysta energia</i>	<i>IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego</i>
 <p>22%</p> <p>25%</p> <p>53%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 4.1 PI 4.3 PI 4.5 	 <p>8%</p> <p>9%</p> <p>43%</p> <p>28%</p> <p>6%</p> <p>6%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 5.2 PI 6.1 PI 6.2 PI 6.3 PI 6.4 PI 6.5
<i>V. Infrastruktura komunikacyjna</i>	<i>VI. Spójność społeczna i przestrzenna</i>
 <p>14%</p> <p>53%</p> <p>3%</p> <p>30%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 4.5 PI 7.2 PI 7.3 PI 7.4 	 <p>9%</p> <p>40%</p> <p>24%</p> <p>27%</p> <ul style="list-style-type: none"> PI 8.2 PI 9.1 PI 9.2 PI 10.4
Źródło: Opracowanie własne	

- Szczególnie pozytywnie należy ocenić koncentrację tematyczną w obszarze energetyki i niskoemisyjnej gospodarki (OP3). Autorzy programu podjęli słuszną decyzję o przeznaczeniu całej alokacji wyłącznie na trzy priorytety inwestycyjne (łącznie 17% środków EFRR), rezygnując z oddzielnych instrumentów dla MŚP (które będą mogły otrzymać wsparcie w OP1) oraz dla instalacji kogeneracyjnych (powiązanie tej form wsparcia z odnawialnymi źródłami energii w PI 4.1). Trafnym rozwiązaniem jest także przeznaczanie relatywnie największej alokacji na zadania związane z efektywnością energetyczną w sektorze budownictwa mieszkaniowego i budynków użyteczności publicznej, który charakteryzuje się dużym potencjałem obniżenia energochłonności oraz – w konsekwencji – zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.
- Na działania związane ze środowiskiem naturalnym i dziedzictwem kulturowym przeznaczono łącznie około 13% alokacji EFRR. Zdecydowanie największą rolę odgrywać będą inwestycje dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Koncentracja na tym obszarze interwencji jest uzasadniona z uwagi na wciąż bardzo duże potrzeby inwestycyjne w zakresie dostosowania do wymogów akcesyjnych. Stosunkowo duży udział w alokacji mają instytucje kultury i obiekty dziedzictwa – przypisanie dużej wagi do działań w tym obszarze znajduje uzasadnienie w specyficznych potencjałach województwa oraz w zapisach regionalnych dokumentów strategicznych.
- Podobnie jak w okresie programowania 2007-2013, najwięcej środków EFRR przeznaczonych zostanie na inwestycje transportowe (choć ich procentowy udział będzie nieco mniejszy). Podtrzymanie dużej roli tego obszaru wynika z wciąż dużych potrzeb inwestycyjnych koniecznych do poprawy powiązań funkcjonalnych województwa. Ponad połowa środków zostanie przeznaczona na modernizację infrastruktury drogowej, w szczególności elementów sieci odpowiedzialnych za powiązanie regionu z siecią TEN-T. Trzeba jednak zauważyć, że istotną rolę – większą niż w RPO WP 2007-2013 - odgrywać będą gałęzie transportu charakteryzujące się mniejszym oddziaływaniem na środowisko: kolej, transport intermodalnych oraz niskoemisyjny transport miejski.
- Poziom wydatków jaki przewidziano na poszczególne działania w ramach podnoszenia spójności społecznej i przestrzennej wskazuje że prawidłowo i zasadnie dokonano priorytetyzacji kierunków inwestowania. Wydatki na infrastrukturę zdrowotną oraz społeczną stanowią 40% całości alokacji w ramach OP6. Zważywszy skalę problemów i deficytów jakie występują na poziomie województwa oraz przyszłych trendów demograficznych i epidemiologicznych, potraktowanie tych obszarów priorytetowo jest w pełni uzasadnione. Słusznie też na działania z zakresu infrastruktury edukacyjnej przeznaczono drugą, co do wielkości alokację.

Wykres 3. Koncentracja tematyczna interwencji w ramach EFS

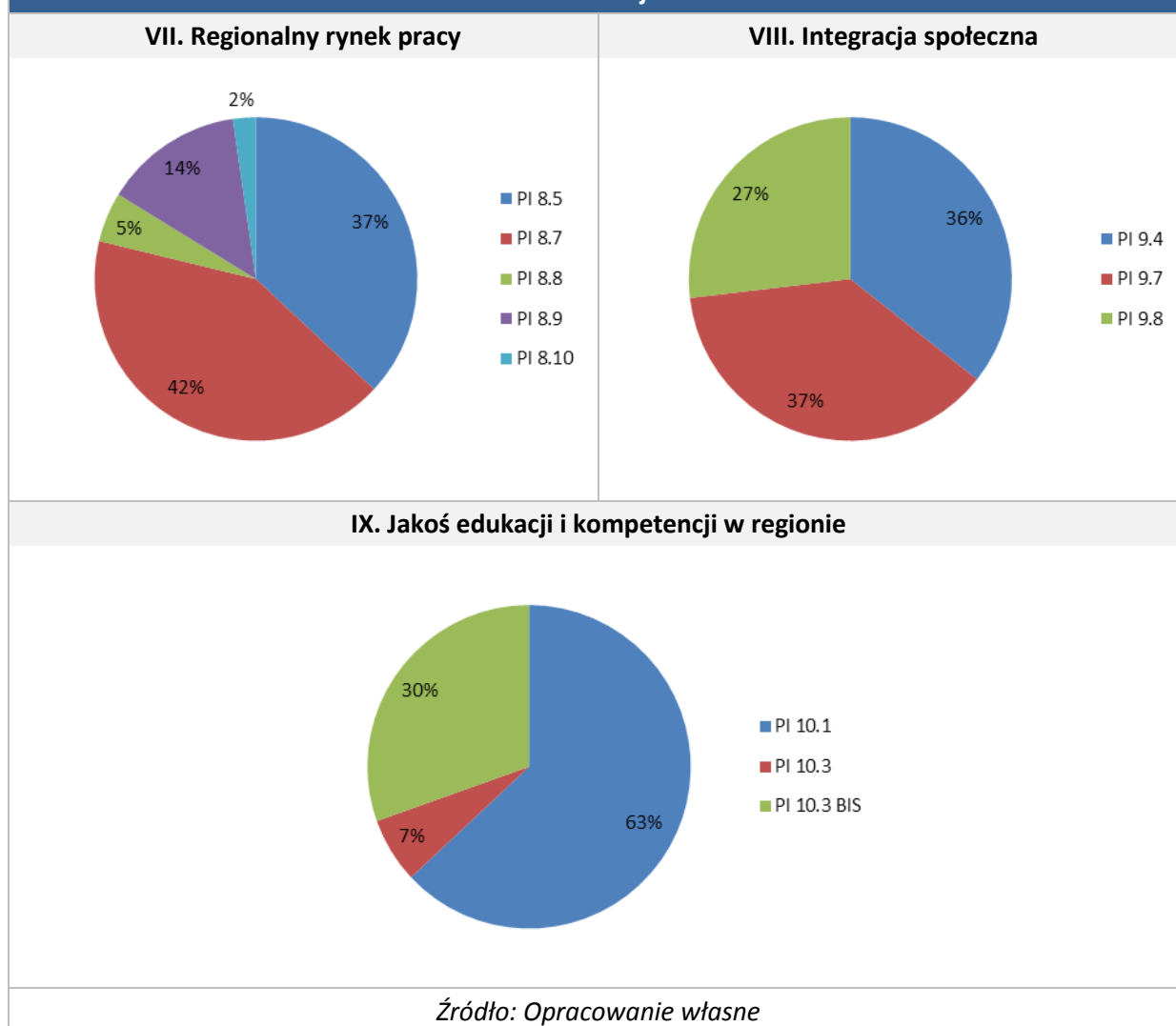


Źródło: Opracowanie własne

Struktura alokacji środków w ramach EFS jest słuszna i trafnie odzwierciedla skalę wyzwań inwestycyjnych.

- Oddziaływanie na regionalny rynek pracy będzie realizowane głównie poprzez wykorzystanie dwóch sprawdzonych w poprzednim okresie programowania mechanizmów: działań aktywizujących osoby niepracujące, zwiększających ich szansę na zatrudnienie (PI 8.5) oraz wsparcia tworzenia nowych miejsc pracy dzięki dotacjom i pożyczkom na rozpoczęcie działalności gospodarczej (PI 8.7). Takie ukierunkowanie interwencji znajduje potwierdzenie zarówno w potrzebach zdiagnozowanych w regionie, jak i w dowiedzionej skuteczności podobnych rozwiązań wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2013. Istotną, choć znacznie mniejszą część alokacji przeznaczono na wsparcie osób pracujących i przedsiębiorstw, w tym także tych odczuwających negatywne skutki zmian rynkowych. Uzupełnieniem tych działań będą inicjatywy związane z tworzeniem miejsc opieki dla dzieci do lat 3, wspierające powrót na rynek pracy, oraz wsparcie w zakresie utrzymania i powrotu do zdrowia.
- Działania w kierunku włączenia społecznego skupiono na trzech najważniejszych kwestiach, z których każdej przydzielono podobną pulę środków z EFS. Przede wszystkim przewidziano działania nakierowane na programy aktywizacji społeczno-zawodowej osób będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji, w tym realizowane przez pomioty integracji społecznej (PI 9.4). Szczególnie silnie w tym PI planowane jest wspieranie osób niepełnosprawnych i rodzin doświadczających trudności. Ponad 1/3 środków planuje się przeznaczyć na obniżenie deficytów w zakresie najważniejszych usług społecznych (często skierowanych do osób zależnych i rodzin) i zdrowotnych (nastawionych na dzieci, kobiety w ciąży i osoby wymagające opieki długoterminowej). Podobną, choć nieco niższą kwotę alokowano na wzmocnienie podmiotów ekonomii społecznej, które dzięki temu będą mogły pełnić istotną rolę w aktywizacji osób w niekorzystnej sytuacji, dostarczać usługi użyteczności społecznej i stać się ważnym pracodawcą w regionie. Powyższy stosunkowo równy podział znajduje uzasadnienie w zdiagnozowanych deficytach i potrzebach regionu.

- Wydatki na wychowanie przedszkolne oraz na edukację stanowią największą część alokacji w ramach OP10. Warto zauważyć, że żaden z priorytetów inwestycyjnych RPO nie uzyskał tak dużego procentowego udziału w alokacji w ramach osi. Przewidziane 72 mln € na rozwój przedszkoli i podniesienie jakości edukacji jest krokiem odważnym, ale jak najbardziej uzasadnionym. Jest to bowiem jeden z obszarów interwencji, od którego będzie zależała przyszłość gospodarcza regionu. Drugim obszarem interwencji pod względem udziału w alokacji jest rozwój kształcenia zawodowego. Wysokość środków przeznaczona na ten cel, wskazuje, że istnieje duże prawdopodobieństwo zniwelowania jednej z ważniejszych barier rozwojowych – braku odpowiednio wykwalifikowanej kadry, której kompetencje odpowiadają potrzebom podkarpackich przedsiębiorstw.

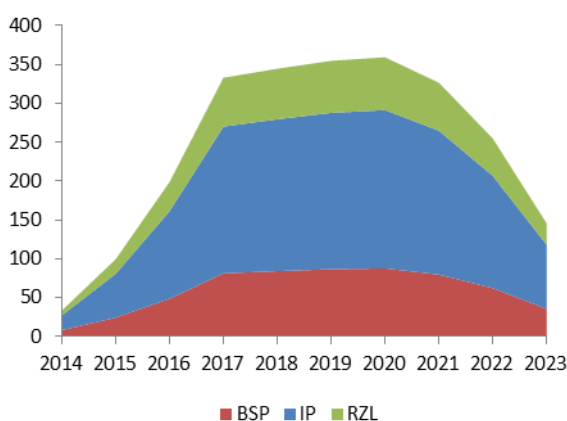
Tabela 3. Struktura alokacji w ramach osi EFS


3.2 Oddziaływanie programu na sytuację społeczno-gospodarczą

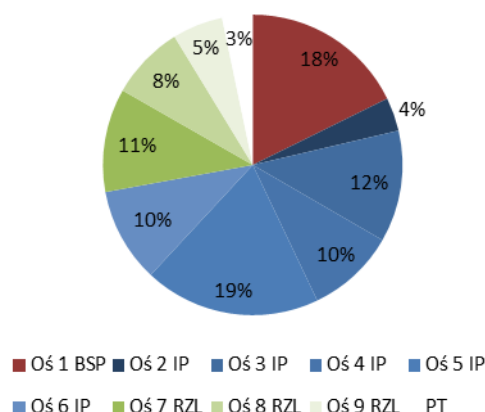
3.2.1 Metodologia

Do oszacowania wpływu RPO województwa podkarpackiego na region wykorzystaliśmy wariant modelu EUImpactMod IV skalibrowany do parametrów regionalnych. Model ten jest wielosektorowym modelem DSGE.³ Dane dotyczące alokacji środków pomiędzy różne osie priorytetowe oraz ich rozkładu w czasie pochodzą z aktualnej wersji Umowy Partnerstwa na nadchodzący okres programowania oraz projektu RPO Województwa Podkarpackiego. Prognozy zmiennych makroekonomicznych pochodzą z obliczeń w ramach cyklicznego badania dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Dane dotyczące województwa, które posłużyły do kalibracji modelu do cech regionu, takie jak struktura zatrudnienia, zostały oszacowane na podstawie danych ogólnodostępnych.

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



Wykres 5. Szacowany podział wydatków na RPO woj. podkarpackiego na osie priorytetowe RPO (%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MIR.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MIR i UMWŁ.

Powyższe wykresy nakreślają strukturę środków przeznaczonych na nadchodzącą perspektywę. Wykres po lewej przedstawia strukturę wydatków w czasie w podziale na trzy podstawowe kategorie interwencji – bezpośrednie wsparcie sektora produkcyjnego (BSP), infrastrukturę podstawową (IP) oraz rozwój zasobów ludzkich (RZL). W ramach RPO wydanych ma zostać ok. 5 mld euro (w cenach stałych z 2011 r.), z czego aż 55% przypadając będzie na działania związane z infrastrukturą podstawową. Na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw oraz rozwój zasobów ludzkich ma być

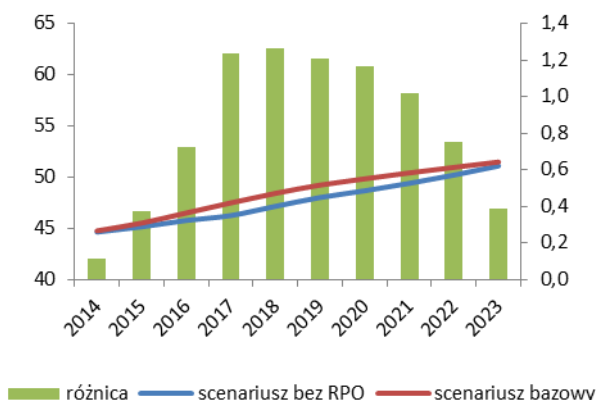
³ Modele DSGE (ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*) – jest to klasa modeli dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej. W tego typu modelach podmioty gospodarcze podejmują decyzję w warunkach niepewności, z uwzględnieniem oczekiwań co do przyszłych warunków makroekonomicznych. Ponadto wszystkie rynki w modelu oczyszczają się, równoważąc popyt z podażą.

przeznaczone odpowiednio 25% i 20%. Wielkość wydatków będzie rosła w czasie do 2020 r., ale zgodnie z założeniami Umowy Partnerstwa, ostatnie środki z RPO zostaną rozdysponowane w 2023 r.

Na wykresie po prawej stronie widnieje podział planowanych wydatków pomiędzy poszczególne osie priorytetowe. Każdej z osi przypisano kategorię interwencji (włącznie z pomocą techniczną – PT), która stanowi największą część wydatków. To przyporządkowanie nie jest jednakże dokładne – przykładowo, na potrzeby modelu niektóre priorytety w osi 7. zostały zakwalifikowane jako BSP – stąd rozbieżności między podziałem między priorytety inwestycyjne na wykresie a prawdziwymi alokacjami. Największe wydatki zaplanowane są w osi 5. (Spójność przestrzenna i społeczna) – ponad 400 mln euro oraz 1. (Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka) – 374 mln euro.

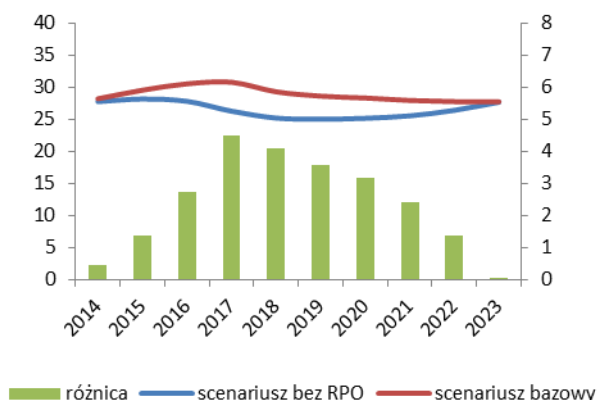
3.2.2 Wyniki

Wykres 6. PKB/os. w scenariuszu z RPO i bez RPO jako % średniej UE-27 (lewa oś, EU=100) i wpływ RPO na PKB/os. (prawa oś, p.p.) w woj. podkarpackim.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 7. Stopa inwestycji w scenariuszu z RPO i bez RPO (lewa oś, %) i wpływ RPO na stopę inwestycji (prawa oś, p.p.) w woj. podkarpackim.

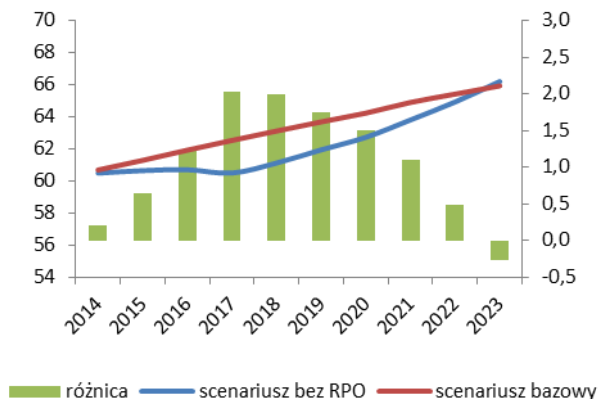


Źródło: Opracowanie własne.

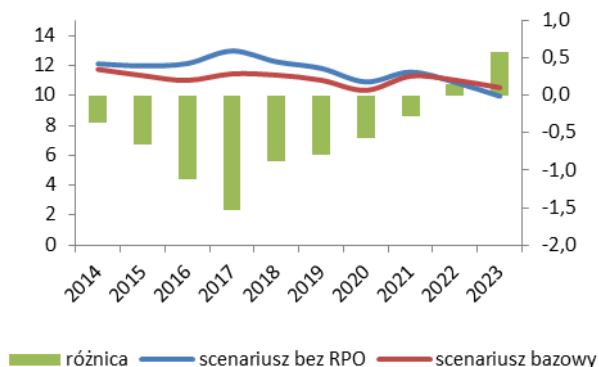
Województwo podkarpackie silnie odczuje wpływ funduszy spójności. PKB na osobę będzie za ich sprawą wyższy średniorocznie o 0,9 p.p. w stosunku do średniej UE-27 w okresie 2014-2023. To oznacza, że w roku 2023 PKB/os. w województwie osiągnie wielkość 51,5% średniej unijnej w porównaniu z 51,1% w scenariuszu bez RPO.

Oddziaływanie funduszy europejskich odcisnie się dużo silniej na wielkości inwestycji. Stopa inwestycji będzie aż 2,8 p.p. wyższa w okresie 2014-2023. W 2017 r. gdy wpływ będzie największy, wyniesie on 4,5 p.p.

Wykres 8. Wskaźnik zatrudnienia w scenariuszu z RPO i bez RPO (lewa oś, %) i wpływ RPO na wskaźnik zatrudnienia (prawa oś, p.p.) w woj. podkarpackim.



Wykres 9. Stopa bezrobocia w scenariuszu z RPO i bez RPO (lewa oś, %) i wpływ RPO na stopę bezrobocia (prawa oś, p.p.) w woj. podkarpackim.



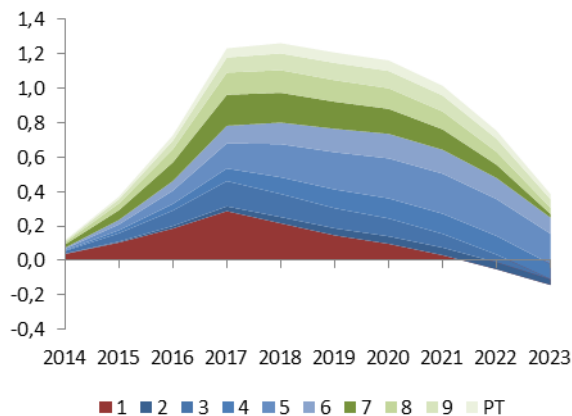
Źródło: Opracowanie własne.

Źródło: Opracowanie własne.

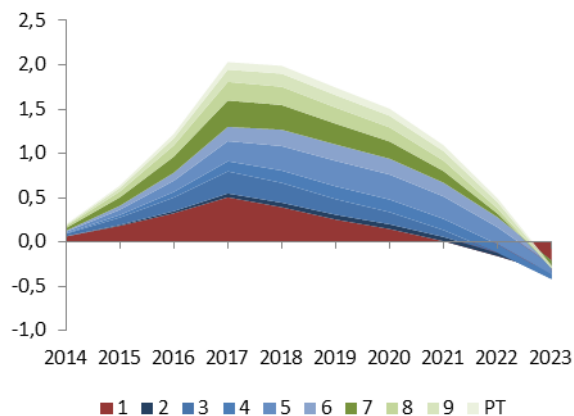
Rynek pracy zmieni się pozytywnie za sprawą RPO. Wskaźnik zatrudnienia będzie wyższy o 1,3 p.p. średnio w badanym okresie. Wpływ ten będzie jednak od 2018 stopniowo malał do zera wraz z zmniejszaniem napływu środków.

Stopa bezrobocia będzie niższa pod wpływem funduszy z Programu. Średnio wpływ ten będzie wynosił 0,8 p.p. rocznie. Najsilniej oddziaływanie RPO da się odczuć w roku 2017, gdy stopa bezrobocia będzie niższa o 1,5 p.p.

Wykres 10. Wpływ RPO na PKB/os. w woj. podkarpackim jako % średniej UE-27 w podziale na osie priorytetowe RPO (p.p.).



Wykres 11. Wpływ RPO na wskaźnik zatrudnienia w woj. podkarpackim w podziale na osie priorytetowe RPO (p.p.).



Źródło: Opracowanie własne.

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe wykresy przedstawiają wpływ RPO na PKB/os. oraz na wskaźnik zatrudnienia poszczególnych osi priorytetowych. Wkład ten jest w dużej mierze proporcjonalny do wielkości alokacji, ale występują pewne różnice wynikające z innej siły oddziaływania poszczególnych kategorii interwencji. Najsilniejszy wpływ w początkowym okresie realizacji RPO ma oś 1. (Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka), która odpowiada za ok. 27% wpływu ogółem na PKB na osobę oraz na wskaźnik zatrudnienia, pomimo że oś stanowi jedynie 18% całej alokacji. Wydatki inwestycyjne, czyli przede wszystkim osie 2-6 względnie słabo odbijają się na gospodarce województwa w pierwszych latach realizacji programu, ale w roku 2023 będą one odpowiedzialne za 74% pozytywnego wkładu w PKB/os., choć stanowić będą 54% wydatków.

3.3 Wymiar terytorialny interwencji

Dla wzmocnienia wymiaru terytorialnego interwencji w RPO WP 2014-2020 – realizując założenia dokumentów unijnych oraz krajowych, w tym KSRR – przewidziano realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz regionalnych inwestycji terytorialnych (realizowanych w trybie pozakonkursowym) dla regionalnych biegunów wzrostu wyznaczonych w SRWP. Ponadto, założono możliwość wsparcia projektów realizowanych w ramach partnerstwa kilku samorządów oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Co do zasady stosowanie formuły ZIT/RIT może mieć wpływ na zwiększenie efektywności interwencji oraz kompleksowe rozwiązanie problemów i wykorzystanie potencjałów danego obszaru. Z tego powodu położenie silniejszego, niż w okresie programowania 2007-2013, nacisku na terytorialny wymiar interwencji ocenić należy pozytywnie. Warto jednak pamiętać, że o efektywności takiej formy wsparcia decydować będzie to czy została ona zastosowana poprawnie, czyli tam gdzie rzeczywiście może przynieść wymierne efekty i przyczynić się do zwiększenia komplementarności i powstania efektu synergii. Podejście takie może powinno być stosowane w szczególności:

- tam, gdzie dla rozwiązania problemu/wykorzystania potencjału konieczne są wielotorowe działania, obejmujące kilka tematów i obszarów: np. dla wykorzystania potencjału turystycznego i kultowego danego obszaru, obok stworzenia produktów, konieczne jest rozwiązanie problemów potencjalnie zmniejszających atrakcyjność wspartych produktów (np. potrzeba rekultywacji gruntów zdegradowanych i rewitalizacji obszarów o dużym potencjale turystycznym/kulturowym);
- tam, gdzie specyfika problemu/potencjału dotyczy całego obszaru funkcjonalnego, a nie tylko pojedynczych JST (np. integracja systemów transportowych, podniesienie oferty systemu transportowego).

Równocześnie należy pamiętać, że zastosowanie formuły RIT/ZIT powinno być powiązane z podażą projektów w poszczególnych obszarach funkcjonalnych i spełniać ww. wymogi. Omawiany instrument nie powinien być sposobem na pozakonkursowe zagwarantowanie środków wybranym JST na przedsięwzięcia, które mają charakter punktowy i powinny – co najwyżej - ubiegać się o wsparcie w standardowej procedurze konkursowej.

Poniżej przedstawiono uwagi do propozycji zastosowania podejścia zintegrowanego w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. W zestawieniu nie uwzględniono priorytetów, których realizację przewidziano na terenie całego województwa bez jakichkolwiek preferencji terytorialnych.

Tabela 4. Ocena zastosowania podejścia zintegrowanego w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych

oś priorytetowa	PI	formuła terytorialnego ukierunkowania interwencji	ocena/ komentarz
I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	3.1	całe województwo, ZIT/RIT (przygotowanie terenów inwestycyjnych)	Wsparcie przygotowania terenów inwestycyjnych w formule ZIT/RIT może być uzasadnione pod warunkiem, że zgłaszane projekty będą miały znaczenie dla całego obszaru funkcjonalnego i będą łącznie budować ofertę inwestycyjną zaangażowanych JST.

oś priorytetowa	PI	formuła terytorialnego ukierunkowania interwencji	ocena/ komentarz
III. Czysta energia	4.1	całe województwo, w zależności od lokalnych warunków dla poszczególnych technologii OZE	W programie słusznie przewidziano dostosowanie wsparcia do występujących na poziomie lokalnym warunków dla poszczególnych technologii OZE, jednocześnie określając warunki minimalizujące uciążliwość nowych inwestycji z punktu widzenia mieszkańców.
	4.3	całe województwo, preferencje dla obszarów, w których przekroczone są standardy jakości powietrza	Prawidłowe ukierunkowanie interwencji – wsparcie powinno w pierwszej kolejności trafić do obszarów, gdzie inwestycje termomodernizacyjne (powiązane z wymianą źródeł ciepła) przyczynią się do zmniejszenia zjawiska tzw. niskiej emisji.
	4.5	powiązanie z interwencją w 4.3, RIT/ZIT	Słuszne powiązanie terytorialne działań z interwencją w PI 4.3. Ewentualne wykorzystanie formuły ZIT/RIT powinno być uwarunkowane zgłoszeniem przez poszczególne OF koncepcji projektów sieciowych, o znaczeniu dla większości JST wchodzących w skład obszaru.
IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego	5.2	całe województwo, obszary narażone na występowanie powodzi oraz RIT	Zakres interwencji wskazuje na potrzebę koncentracji na obszarach problemowych (m.in. tereny narażone na ryzyko powodzi, w tym powodzi opadowych i zalewowych). Zastosowanie formuły RIT może mieć wpływ na efektywność interwencji przy założeniu koncentracji na inwestycjach komplementarnych (np. budowa kanalizacji deszczowej tam gdzie to możliwe razem z kanalizacją sanitarną aby nie generować podwójnych kosztów). Na etapie uszczegółowienia niezbędne będzie jednoznaczne wskazanie preferencji i warunków stosowania RIT.
	6.1	całe województwo w oparciu o WPGO, RIT	Potrzeba rozwoju gospodarki odpadami jest wyzwaniem dla całego regionu, konkretne wytyczne dotyczące potrzeb inwestycyjnych, łącznie z wskazaniem obszarów wsparcia określa WPGO. Z tego względu stosowanie formuły RIT/ZIT nie powinno mieć pierwszorzędного znaczenia.
	6.2	całe województwo (w oparciu o wytyczne dokumentów krajowych i unijnych), aglomeracje pozbawione infrastruktury kanalizacyjnej, RIT	Potrzeba uzupełnienia systemów gospodarki wodno-ściekowej wynika z dyrektyw unijnych i prawa krajowego. Priorytetowo powinny być traktowane inwestycje domykające aglomeracje wskazane w KPOŚK. Wykorzystanie RIT może być efektywnym narzędziem dla kompleksowego wsparcia obszarów o dużym potencjale turystycznym/na których konieczna jest ochrona środowiska i różnorodności. Na etapie uszczegółowienia niezbędne będzie jednoznaczne wskazanie preferencji i warunków stosowania RIT.
	6.3	całe województwo, RIT	Zastosowanie RIT powinno być warunkowane przez istnienie kompleksowego planu rozwoju potencjału turystyczno-kulturowego danego obszaru funkcjonalnego (np. tworzenie kompleksowych/sieciowych produktów turystyczno-kulturowych).
	6.4	całe województwo, ZIT/RIT, obszary Natura	Zastosowanie ZIT/RIT wskazane dla zwiększenia efektywności interwencji. Koncentracja terytorialna na obszarach o

oś priorytetowa	PI	formuła terytorialnego ukierunkowania interwencji	ocena/ komentarz
		2000	najistotniejszych zasobach różnorodności biologicznej wymagających objęcia ochroną, ewentualnie w powiązaniu z ukierunkowaniem ruchu turystycznego na danym obszarze.
	6.5	ośrodki miejskie, RIT	Zastosowanie formuły RIT zasadne, konieczna jest jednak koncentracja na rozwiązaniach kompleksowych w połączeniu z interwencją z innych priorytetów inwestycyjnych (np. rekultywacja z PI 6.5 z rewitalizacją z PI 9.2 jako kompleksowe podejście do rozwiązania problemów na wybranym obszarze). Na poziomie uszczegółowienia i kryteriów wyboru projektów konieczne doprecyzowanie wytycznych.
V. Infrastruktura komunikacyjna	7.2	całe województwo, ZIT/RIT	Ewentualnie wykorzystanie formuły RIT/ZIT w projektach drogowych powinno być powiązane z celami wyznaczonymi w innych PI jako uzupełnienie realizowanych tam przedsięwzięć, np. z poprawą dostępności terenów inwestycyjnych (PI 3.1) lub aktywizacją terenów objętych rewitalizacją (PI 9.2).
	4.5	całe województwo, ZIT/RIT	Formuła ZIT/RIT jest w pełni uzasadniona, projektu związane z rozwojem transportu publicznego muszą jednak prowadzić do poprawy powiązań w ramach MOF, w szczególności integrować ofertę transportową więcej niż jednej JST.
VI. Spójność przestrzenna i społeczna	8.2	powiaty, na terenie których znajdują się obszary o potencjale uzdrowiskowym	Ukierunkowanie terytorialne interwencji jest uzasadnione, formułując kryteria wyboru projektów należy określić preferencje dla inwestycji o największym wpływie na lokalny rynek pracy oraz powiązanych z endogenicznymi potencjałami.
	9.2	całe województwo, RIT w oparciu o LPR	Formuła RIT jest rozwiązaniem optymalnym, należy jednak pamiętać o konieczności ścisłego powiązania interwencji z celami społecznymi i o komplementarności z priorytetami inwestycyjnymi finansowanymi z EFS.
VII. Regionalny rynek pracy	8.5	całe województwo ZIT/RIT	Ewentualne wykorzystanie ZIT/RIT powinno być ściśle powiązane ze celami strategii rozwoju danego MOF oraz skoordynowane z innymi instrumentami polityki rynku pracy na danym obszarze oraz z działaniami inwestycyjnymi (PI 9.2)
	8.7	całe województwo, RIT	Ewentualne wykorzystanie RIT powinno być ściśle powiązane ze celami strategii rozwoju danego MOF oraz skoordynowane z innymi instrumentami polityki rynku pracy na danym obszarze oraz z działaniami inwestycyjnymi (PI 9.2)
IX. Integracja społeczna	9.7	całe województwo RIT	Ewentualne wykorzystanie RIT powinno być ściśle powiązane ze celami strategii rozwoju danego MOF oraz skoordynowane z innymi instrumentami polityki społecznej na danym obszarze oraz z działaniami inwestycyjnymi (PI 9.2).

Źródło: Opracowanie własne

4 Ocena interwencji na poziomie osi priorytetowych

4.1 Oś priorytetowa I. *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka*

4.1.1 Ocena przesłanek interwencji

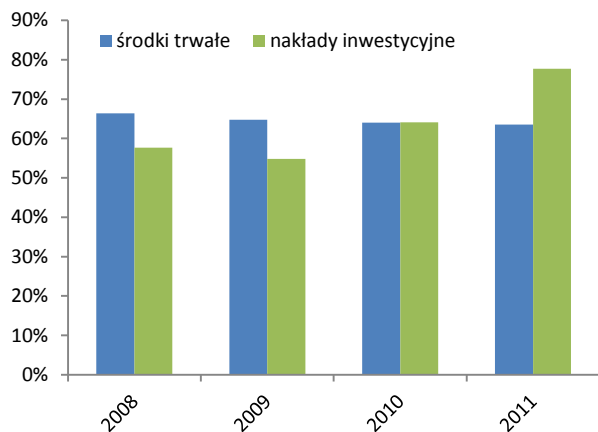
Zawarta w projekcie RPO diagnoza stanowi co do zasady kompletne i wyczerpujące uzasadnienie interwencji. Wyzwanie sformułowane zostało w sposób ogólny, ale wynika z diagnozy, która prezentuje kontekst prowadzenia interwencji i umożliwia sformułowanie oczekiwanych efektów. Główna część diagnozy zawarta jest w sekcji 1.1, gdzie jest zorganizowana wokół pięciu punktów, przy czym każdy z nich koresponduje w przybliżeniu z jednym priorytetem inwestycyjnym osi priorytetowej I, logicznie uzasadniając planowaną interwencję. Odwołania do diagnozy i nieznaczące uszczegółowienia znajdują się też w opisach celu szczegółowego każdego priorytetu inwestycyjnego. Tym samym wyeliminowany został problem rozproszenia diagnozy między różnymi sekcjami dokumentu, występujący we wcześniejszych wersjach programu.

Usystematyzowano także podejście do branżowego wymiaru interwencji – koncentruje się ono w tej chwili w warstwie diagnostycznej na przywołaniu Regionalnej Strategii Innowacji w zakresie inteligentnych specjalizacji, przywoływanych następnie jako obszary preferowane w PI 1.2, 3.2 i 3.4. Równolegle do tego w PI 3.3 mowa jest o dziedzinach o dużym, nie w pełni wykorzystanym potencjale, przez które to obszary rozumie się produkcję żywności i turystykę (przy czym turystyce poświęcony jest osobny ustęp w sekcji 1.1, co nie ma miejsca dla produkcji żywności).

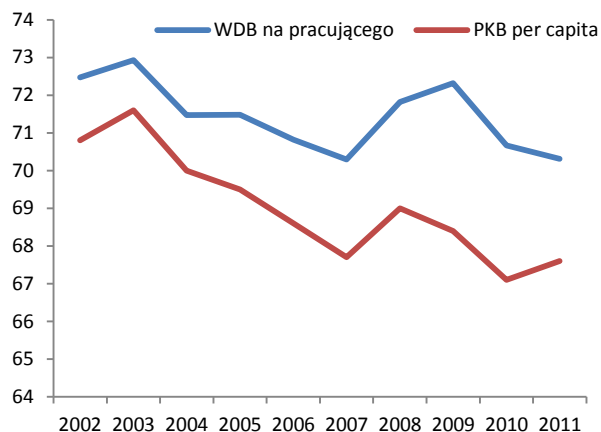
Dużo miejsca w części diagnostycznej poświęcono opisowi gospodarki województwa na tle kraju, w tym w zakresie badań i rozwoju oraz innowacyjności, ukazując dobrze specyfikę województwa, które łączy stosunkowo niski poziom PKB per capita z obecnością wysokorozwiniętego przemysłu oraz stosunkowo wysoką aktywnością badawczą przedsiębiorstw (w województwie w latach 2009-2012 doszło do ogromnego wzrostu nakładów na B+R, w szczególności nakładów przedsiębiorstw) – co wskazuje na istnienie wysokiego potencjału rozwojowego, stanowiącego uzasadnienie planowanej interwencji w ramach PI 1.2. W związku z rezygnacją z realizacji PI 1.1. zrezygnowano w diagnozie ze szczegółowego opisu potencjału sektora naukowego, podkreślając jednocześnie, że mimo znacznej poprawy warunków infrastrukturalnych dzięki interwencji z perspektywy 2007-2013 silniejsze powiązanie nauki z gospodarką jest nadal wyzwaniem, co uzasadnia realizację wsparcia na rzecz szkół wyższych i nauki – w kontekście zastosowań gospodarczych – w ramach PI 1.2.

Stosunkowo wiele uwagi poświęcono w diagnozie atrakcyjności inwestycyjnej województwa i jego międzynarodowej konkurencyjności, co jest uzasadnieniem interwencji w ramach PI 3.2, ale także 3.1 (w zakresie terenów inwestycyjnych) i w pewnym stopniu PI 3.3. Przedstawione informacje stanowią dobry punkt wyjścia do planowanej interwencji, chociaż na poziomie wdrożeniowym (w uszczegółowieniu, względnie w ZIT) wskazane jest pogłębienie refleksji nad założeniami dla projektów inwestycyjnych polegających na przygotowaniu terenów inwestycyjnych – również w kontekście wskazywanych w diagnozie znaczących postępów w tym zakresie w ostatnich latach.

Wykres 12. Nakłady inwestycyjne i środki trwałe w przedsiębiorstwach województwa podkarpackiego (na mieszkańca, Polska=100)



Wykres 13. Wartość dodana brutto na pracującego i PKB per capita w województwie podkarpackim (Polska=100).



Źródło: BDL GUS.

W kontekście planowanego znacznego wsparcia inwestycji przedsiębiorstw (alokacja na PI 3.3 stanowi ponad 9 proc. wartości programu), warto w omawianiu sytuacji gospodarki województwa zwrócić uwagę na dane nt. poziomu i ewolucji inwestycji i wydajności pracy w województwie, co tworzy istotny kontekst planowanej interwencji w zakresie wsparcia inwestycyjnego i proinnowacyjnego przedsiębiorstw. Poniżej przedstawiamy dane, które wskazują na to, że mimo istotnego wzrostu inwestycji przedsiębiorstw w latach 2009-2011 (w odniesieniu do PKB były one nawet wyższe w 2011 niż w Polsce ogółem), to ze względu na niską bazę (tj. niższy od przeciętnego w kraju poziom PKB) w ujęciu per capita tak inwestycje, jak w szczególności środki trwałe pozostają na poziomie niższym od krajowego – w stopniu zbliżonym do różnicy jaka dzieli wartość dodaną brutto na pracującego i PKB per capita od poziomów przeciętnych dla kraju. Jednocześnie widać brak konwergencji (a nawet pewną dywergencję) w zakresie PKB i produktywności w stosunku do średniej krajowej, co stanowi istotną przesłankę na rzecz intensyfikacji wsparcia przedsiębiorstw, przy nacisku na efekty w zakresie konkurencyjności i wzrostu produktywności.

4.1.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

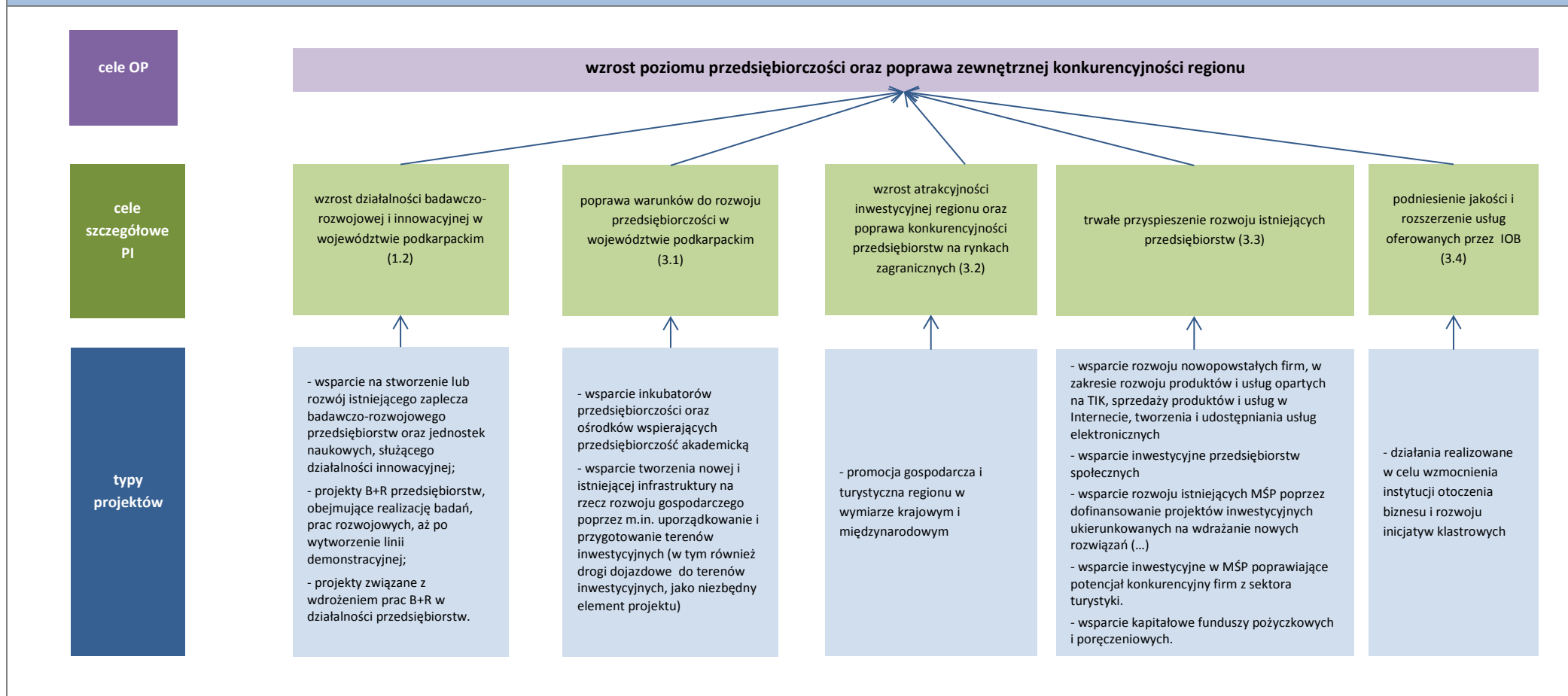
Logika interwencji w ramach osi priorytetowej I. została w toku prac nad RPO poddana istotnym zmianom, polegającym na przeformułowaniu celów szczegółowych (priorytetów inwestycyjnych) i celu ogólnego osi. Cel osi został ostatecznie sformułowany jako „wzrost poziomu przedsiębiorczości oraz poprawa zewnętrznej konkurencyjności regionu”, co silnie koresponduje z wyzwaniem przedstawionym dla obszaru gospodarczego w sekcji 1.1.

Oś priorytetowa I. łączy w sobie interwencję celu tematycznego I. oraz celu tematycznego III., łączenie w ramach jednej osi interwencji z zakresy wsparcia szeroko pojętego B+R przedsiębiorstw (CT1 .) oraz konkurencyjności i rozwoju MŚP (CT 3.) ma swoje uzasadnienie zarówno w grupie odbiorców wsparcia, jak i wyzwania dla regionu w obszarze gospodarki.

Zrezygnowano z realizacji priorytetu inwestycyjnego 1.1, jednocześnie elementy interwencji we wcześniejszych pracach przewidziane do realizacji w ramach PI 1.1 znalazły się w priorytecie 1.2. Ponieważ zakres interwencji poszczególnych PI (wg projektu demarkacji) jest szeroki i czasem pokrywający się między PI, wybór ten ma raczej charakter decyzji organizacyjno-administracyjnej, a nie dokonania wyboru co do tego, co będzie a co nie będzie realizowane w ramach RPO. Wybór tej jest dokonany na poziomie decyzji o celu szczegółowym poszczególnych PI oraz realizowanych typów projektów i jest w szczegółach opisany poniżej.

Pewnym argumentem przeciw łączeniu interwencji z obu celów jest dualność gospodarki województwa, przejawiająca się obecnością wysokorozwiniętego przemysłu i bardzo wysokimi (w porównaniu do innych polskich regionów) nakładami przedsiębiorstw na działalność B+R z jednej strony, z drugiej – niskim ogólnym poziomem przedsiębiorczości i wartości dodanej na pracującego oraz dużym społeczno-gospodarczym znaczeniem rolnictwa (wysokie zatrudnienie przy bardzo niskiej produktywności). Jednocześnie logika programowania RPO umożliwia formułowanie różnych celów szczegółowych w ramach PI, które – jak ma to miejsce w OP I. – realizują jeden cel OP. W związku z tym realizacja obu celów tematycznych w ramach jednej osi priorytetowej jest możliwa i – w ramach przyjętej logiki programowania – umożliwi prawidłowe zaplanowanie interwencji.

Schemat 3. Model logiczny osi priorytetowej I

oś priorytetowa I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka


Źródło: Opracowanie własne.

PI 1.2 Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów i zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu

Cel szczegółowy wzrost działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej w województwie podkarpackim konsumuje uwagi zgłoszone w toku ewaluacji w trybie partycypacyjnym i został sformułowany prawidłowo.

Zakres interwencji odpowiada celowi szczegółowemu. W szczególności należy zauważyć, że w ostatnich latach w województwie podkarpackim ma miejsce znaczny (pod względem dynamiki i udziału wzrostu w regionalnym PKB – najwyższy w kraju) wzrost nakładów przedsiębiorstw na działalność B+R. Jak zauważono powyżej, wzrostowi temu nie towarzyszy podobna aktywność w sektorze publicznym. Ze względu na specyfikę procesów badawczych wsparcie publiczne jest ważnym elementem ich stymulacji – w związku z tym dobre wyniki przedsiębiorstw w tym zakresie wskazują na istnienie potencjału, w który warto inwestować, także ze środków publicznych.⁴

Zakres interwencji jest opisany szeroko, również szeroki jest katalog potencjalnych grup beneficjentów. Przewidziany zakres interwencji wpisuje się w standardowe działania wspierania B+R i innowacyjności przedsiębiorstw, jest logiczny i zasadny. Istotnym zabiegiem jest połączenie w ramach jednego priorytetu inwestycyjnego (a więc i w ramach jednej alokacji) wsparcia kierowanego do podmiotów rynkowych, jak i jednostek naukowych oraz szkół wyższych. W odniesieniu do infrastruktury B+R jednostek naukowych, planowane inwestycje mają na celu „ukierunkowanie ich potencjału na zastosowania gospodarcze”, co prawdopodobnie będzie oznaczać ich komercyjne wykorzystanie i może ograniczać atrakcyjność wsparcia (ze względu na regulacje z zakresu pomocy publicznej i wynikające z nich ograniczenie intensywności wsparcia) dla beneficjentów z sektora publicznego. W połączeniu z brakiem jednoznacznej diagnozy i ukierunkowania potrzeb jednostek naukowych i szkolnictwa wyższego wskazuje to na słuszność podjętej decyzji o połączeniu interwencji skierowanej do tych podmiotów ze wsparciem skierowanym do przedsiębiorstw.

Opisane powyżej podejście jest słuszne, chociaż nie jest do końca jasna rola wsparcia dla szkół wyższych oraz zakresu stosowania trybu pozakonkursowego. Ograniczenia w zakresie inwestycji (ukierunkowanie na zastosowania gospodarcze) oraz finansowanie w trybie pozakonkursowym, z uwzględnieniem negocjacji kontraktu terytorialnego przewidziano wyłącznie dla jednostek naukowych – co oznaczałoby, że szkoły wyższe z jednej strony mogą ubiegać się o wsparcie jedynie w

⁴ Przegląd literatury nt. przesłanek prowadzenia wsparcia B+R i innowacji znaleźć można np. w raporcie *Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki*, IBS dla MRR, 2010.

trybie konkursowym, ale również że nie dotyczy ich ograniczenie ukierunkowania na zastosowania gospodarcze.

W przykładowych typach projektów wskazane są „projekty związane z wdrażaniem prac B+R w działalności przedsiębiorstw” – nie jest jasne, czy chodzi tu o wdrażanie wyników, czy faktyczne samo wdrażanie prac (co pokrywa się z wcześniejszym typem projektów). Ewentualne finansowanie wdrożeń wymaga rozstrzygnięć co do demarkacji z interwencją w ramach PI 3.3, co jednak jest zagadnieniem wdrożeniowym, do rozstrzygnięcia na późniejszym etapie wdrażania programu.

W odniesieniu do preferencji przewidzianych w ramach trybu konkursowego, za słuszne należy uznać wskazanie inteligentnych specjalizacji oraz dla przedsięwzięć zakładających współpracę przedsiębiorstw i nauki lub realizowanych w ramach klastrów. Wątpliwe są natomiast preferencje dla ekoinnowacji i efektywnego gospodarowania zasobami: region raczej nie posiada unikalnych kompetencji w zakresie badań z tych obszarów, a inwestycje przedsiębiorstw obejmujących ekoinnowacje i efektywne gospodarowanie zasobami mogą być realizowane (i preferowane) w PI 3.3. Użyte sformułowanie jest też na tyle niefortunne, że można je odczytywać jako preferencje dla projektów zakładających zdobycie przewag konkurencyjnych – a poprawa konkurencyjności powinna być celem bezpośrednim lub pośrednim każdego projektu finansowanego w ramach osi priorytetowej.

Ponadto, organizacja programów grantowych na projekty B+R stanowi poważne wyzwanie wdrożeniowe, co ogranicza użyteczność tego rodzaju działań z poziomu regionalnego. Zastrzeżenie to ma charakter techniczny, a nie merytoryczny, a jego uwzględnienie może zostać odłożone do momentu rozstrzygnięć dokonywanych w uszczegółowieniu programu – niemniej również w kontekście problemów we wdrażaniu projektów wspierających innowacyjność w województwie podkarpackim w obecnej perspektywie problem wydaje się istotny.

PI 3.1 Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości

Cel szczegółowy PI 3.1 sformułowany został jako *poprawa warunków do rozwoju przedsiębiorczości w województwie podkarpackim*. Odzwierciedla on sens planowanych działań, wpisuje się cel ogólny OP oraz jest spójny z diagnozą, należy więc uznać taki cel szczegółowy za prawidłowy.

W zakresie wsparcia nowopowstałych przedsiębiorstw należy zwrócić uwagę na to, że wsparcie za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości czy ośrodków wspierających przedsiębiorczość akademicką bez wsparcia finansowego (w formie bezzwrotnej bądź zwrotnej) będzie ograniczać ich możliwości działania – w związku z tym wskazane jest planowanie interwencji (na poziomie uszczegółowienia programu) w połączeniu z instrumentami planowanymi w ramach PI 3.3, względnie w ramach PI 8.7. W działalności inkubatorów – podobnie jak w działalności wszystkich IOB – należy też zwrócić uwagę na silną orientację na faktyczne świadczenie usług i wspieranie powstawania i rozwoju przedsiębiorstw – część dotychczasowych doświadczeń wskazuje na to, że działalność tego

typu instytucji miewa fasadowy charakter, przy nikłym przełożeniu na faktyczne rezultaty w zakresie stymulowania przedsiębiorczości.⁵

Ponieważ w ramach wsparcia nowych przedsiębiorstw nacisk został położony na usługi inkubatorów (w tym akademickich), pewnej refleksji na poziomie wdrożeniowym wymaga interakcja między PI 3.1 a 8.7. w zakresie usług doradczych kierowanych do osób rozpoczynających działalność gospodarczą. W związku z brakiem instrumentów wsparcia finansowego w 3.1 oraz kształtem linii demarkacyjnej dążenie do pełnego rozgraniczenia prowadzonych działań nie wydaje się konieczne i celowe, a wsparcie w ramach 3.1 powinno dotyczyć także osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

Działania w zakresie uporządkowania i przygotowania terenów inwestycyjnych w celu nadania im nowych funkcji gospodarczych, uzbrojenia terenów inwestycyjnych w media, budowy lub modernizację układu komunikacyjnego terenu inwestycyjnego ostatecznie będzie realizowany w ramach PI 3.1. Wydaje się, że bardziej logicznym jego umiejscowieniem byłoby wpisanie w interwencję ukierunkowaną na przyciąganie do regionu zewnętrznych inwestorów (PI 3.2), a uzbrajanie działek nie pasuje do PI 3.1, których brak nie jest najważniejszym problemem nowopowstających przedsiębiorstw. Jednocześnie oczywiste jest, że taki kształt PI 3.1 wynika z linii demarkacyjnej.

PI 3.2 opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia

W toku ewaluacji ex-ante cel szczegółowy został zdefiniowany jako *wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych*. Takiemu zdefiniowaniu celu odpowiada też przyjęty układ zadań.

W pierwszej kolejności obejmuje on promocję gospodarczą regionu, ze szczególnym uwzględnieniem inteligentnych specjalizacji (w ramach preferencji dla projektów konkursowych). Przewidziano także realizację kompleksowego projektu systemowego przez Samorząd Województwa we współpracy z najważniejszymi JST regionu oraz wykorzystujący rozwiązania wypracowane w obecnej perspektywie finansowej. Elementem promocji gospodarczej regionu będzie także promocja turystyczna (tego elementu wizerunku regionu nie należy kreować w oderwaniu od stymulowania atrakcyjności inwestycyjnej). Oparcie promocji gospodarczej w części na projektach systemowych może być narzędziem koordynacji ich realizacji, jednocześnie co najmniej na poziomie uszczegółowienia należy rozważyć mechanizm koordynacji dla projektów JST zgłaszanych w trybie konkursowym. W tym zakresie warto też zauważyć (za ewaluacją działań promocyjnych w ramach PO PW⁶), że region jest nadal postrzegany jako słabo wyposażony w infrastrukturę podstawową – elementem koordynacji działań promocyjnych może więc być także wskazywanie na pozytywne zmiany zachodzące w województwie w tym zakresie.

W ramach interwencji wspierane będą także projekty przedsiębiorstw (wraz z IOB i zarządcami klastrów). Nie jest jednak jasne, jak szeroki będzie zakres interwencji w ich przypadku oraz na ile

⁵ *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce 2012*, SOOIPP, Warszawa, 2013.

⁶ *Ocena pierwszych efektów projektów z działania I.4.1 i I.4.2 PO RPW związanych z pozyskaniem inwestorów do Polski Wschodniej*, PARP 2013.

będzie ona przyjmować wymiar doradczy, pośredni (poprzez pozytywne efekty ogólnych projektów promocyjnych JST) czy bezpośredniego wsparcia finansowego. Polscy eksporterzy oczekują wsparcia w prowadzonej działalności, jednocześnie często wskazując na potrzebę „namacalnego”, finansowego wsparcia, a nie świadczenia usług doradczych. Interwencja taka nie jest planowana w Programie, jednocześnie wydaje się, że bariery kompetencyjno-informacyjne dla przedsiębiorstw są wysokie, a niechęć do usług doradczych wynika bardziej ze specyficznej kultury przedsiębiorczości, niż braku potrzeb w tym zakresie,⁷ co daje nadzieję na skuteczność planowanych działań doradczych.

PI 3.3 wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług

Cel szczegółowy został sformułowany prawidłowo jako trwałe przyspieszenie rozwoju podkarpackich przedsiębiorstw. Również zakres interwencji nie budzi zasadniczych wątpliwości.

Schematy dotacyjne realizowane w województwie podkarpackim w latach 2007-2013 miały realny wpływ na sytuację gospodarczą beneficjentów.⁸ Jednocześnie, opierając się na doświadczeniach obecnej perspektywy, w operacjonalizacji interwencji warto rozważyć wprowadzenie następujących rozwiązań „uszczelniających” jej zakres:

- W ramach tego samego instrumentu nie należy jednocześnie wspierać szeroko pojętej absorpcji innowacji (duże projekty biznesowe) oraz przedsięwzięć mających na celu aktywizację najsłabszych gospodarczo części regionu. Wskazane jest stworzenie oddzielnych instrumentów dla obydwu typów przedsięwzięć.
- Nie można doprowadzić do tego, żeby dotacja i instrumenty finansowe ze sobą „konkurowały” – dla danego typu inwestycji powinna być tylko jedna forma finansowania.⁹
- Inteligentne specjalizacje mogą być kryterium preferencji, ale (szczególnie w przypadku projektów realizowanych na terenach o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego) nie powinny one być czynnikiem decydującym.

Obecne rozstrzygnięcia RPO nie przesądzają ww. kwestii, pozwalając na odpowiednie ukształtowanie interwencji na poziomie wdrożeniowym. Pewne wątpliwości budzi lista przykładowych typów projektów – planowane jest wspieranie nowych przedsiębiorstw wyłącznie w zakresie rozwoju produktów i usług opartych na TIK. W sytuacji braku wsparcia finansowego w PI 3.1 takie zawężenie wydaje się zbyt daleko idące.

Warto też zwrócić uwagę na brak kryterium preferencji w PI 3.3. W układzie branżowo-sektorowym wprost wskazuje się w opisie przedsięwzięć wsparcie „dziedzin, w których duży potencjał nie jest w

⁷ *Plany i potrzeby przedsiębiorców sektora MSP w zakresie rozwoju eksportu i powiązań z zagranicznymi rynkami i partnerami handlowymi, w kontekście uruchomienia działania 6.1 P IG Paszport do eksportu PAG dla PARP, 2009 – na podstawie prezentacji z badania.*

⁸ *Ewaluacja wkładu bezpośrednich dotacji inwestycyjnych udzielonych w ramach RPO WP we wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw województwa podkarpackiego, IBS dla UM Województwa Podkarpackiego, 2012.*

⁹ *Wg badania Rola instrumentów inżynierii finansowej w zaspokajaniu potrzeb finansowych przedsiębiorstw w województwie podkarpackim (PAG dla UM Województwa Podkarpackiego, 2011), obecnie funkcjonujące instrumenty zwrotne nie konkurowały z dotacjami udzielanymi w ramach RPO – jednak było tak ze względu na stosunkowo niewielką alokację w instrumentach zwrotnych oraz uruchamianie wsparcia w różnych okresach.*

pełni wykorzystywany – jak produkcja żywności i turystyka”, przy czym nie przewidziano preferencji w tym obszarze. Zapewne ukierunkowanie interwencji może się tu odbywać poprzez wydzielenie części alokacji na określony typ projektów (np. „wsparcie inwestycyjne MŚP poprawiające potencjał konkurencyjny firm z sektora turystyki”), bez stosowania kryterium preferencji. Biorąc jednak pod uwagę różnorodność instrumentów, które będą oferowane w ramach priorytetu inwestycyjnego, zasadne może być jednak stosowanie na etapie wdrożeniowym kryteriów preferencji w układzie sektorowym lub geograficznym.

Projekt nie rozstrzyga, w jakim zakresie wykorzystywane będą instrumenty zwrotne. Na etapie operacjonalizacji interwencji należy zwrócić uwagę na to, że istnieje zapotrzebowanie również na instrumenty finansowe obrotowe, a nie tylko inwestycyjne¹⁰ – ostatecznych wytycznych w tym zakresie powinna dostarczyć ewaluacja ex-ante w zakresie zastosowania instrumentów inżynierii finansowej.

PI 3.4 wspieranie zdolności MŚP do wzrostu na rynkach regionalnych, krajowych i międzynarodowych oraz do angażowania się w procesy innowacji

Celem szczegółowym jest *podniesienie jakości i rozszerzenie usług oferowanych przez instytucje otoczenia biznesu*. W logice interwencji tak sformułowany cel szczegółowy wynika z przyjęcia założenia, że IOB faktycznie mogą przyczynić się do realizacji celu OP, tj. wzrostu poziomu przedsiębiorczości i poprawy konkurencyjności regionu. Również z tego założenia wynikają rekomendacje co do potrzeby kontynuowania wsparcia IOB tak z poziomu krajowego, jak i regionalnego.¹¹ Poza wsparciem IOB, w ramach priorytetu będzie mieć miejsce także wsparcie inicjatyw klastrowych.

Mieszane doświadczenia co do skuteczności dotychczasowych form wsparcia IOB powodują, że poważnie rozważanym sposobem realizacji interwencji w perspektywie 2014-2020 jest finansowanie nie rozwoju IOB, ale świadczonych przez nie usług (takie postulaty znajdują się m.in. w projekcie *Umowy Partnerstwa*, wynikają także z zakończonej ostatnio ewaluacji wsparcia IOB w województwie podkarpackim¹²). Takie podejście, koncepcyjnie słuszne, jest odzwierciedlone w kryterium preferencji („podmioty, które udokumentują świadczenie bezpłatnych usług informacyjnych dla firm”) – warto jednak zwrócić uwagę, że w modelu docelowym IOB powinny być w stanie funkcjonować bez wsparcia publicznego (lub tylko niewielkim wsparciu), świadcząc swoje usługi przynajmniej częściowo odpłatnie. Projekt RPO w tej chwili zasadniczo spełnia ww. założenia, kładąc jednocześnie duży nacisk na finansowanie usługi (wsparcia) dla IOB, a nie dofinansowywanie usług świadczonych przez IOB.

¹⁰ *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020*, IBS dla MRR, 2013.

¹¹ *Ewaluacja komplementarności i efektywności wsparcia instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorców*, PAG dla MRR, 2012.

¹² *Wpływ wsparcia RPO WP na lata 2007-2013 na funkcjonowanie instytucji otoczenia biznesu* Re-Source dla UM Województwa Podkarpackiego, 2013. Pierwsza rekomendacja z badania brzmi: *W przyszłym okresie finansowania szczególny nacisk powinien być położony na wspomaganie procesu świadczenia przez IOB tych usług, które zgodnie z tendencjami występującymi na rynku tego rodzaju usług ocenić należy jako obecnie najistotniejsze lub rozwojowe.*

Ze stosunkowo niewielką alokacją na PI 3.4 koresponduje założenie o preferencjach dla inicjatyw znajdujących się w obszarze regionalnych inteligentnych specjalizacji, umożliwiające koncentrację wsparcia. Jednocześnie należy podkreślić, że w tematyce określonej poszczególnymi PI, IOB oraz klastry będą mogły ubiegać się (z pewnym ograniczeniami) o wsparcie w ramach PI 1.2, 3.1 i 3.2. Rozwiązania te dają więc możliwość finansowania aktywnych i potrzebnych działań IOB i klastrów, skoncentrowanych na istotnych dla regionu zagadnieniach – przy uniknięciu finansowania projektów służących finansowaniu powstawania i rozwoju wyłącznie warstwy formalno-organizacyjnej tych podmiotów.

4.1.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

W poszczególnych priorytetach inwestycyjnych wykorzystano trzy wskaźniki – dwa wskaźniki rezultatu strategicznego i jeden wskaźnik rezultatu bezpośredniego, wymienione w tabeli poniżej.

Tabela 5. Oś priorytetowa I – ocena wskaźników rezultatu

typ wskaźnika	wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
wskaźniki rezultatu strategicznego	<i>Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB</i>	1.2	brak uwag	brak uwag
	<i>Nakłady inwestycyjne sektora prywatnego w relacji do PKB</i>	3.1, 3.2, 3.3, 3.4	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki produktu

Wskaźniki produktu w większości przypadków dopasowane do logiki interwencji.

Tabela 6. Oś priorytetowa I – ocena wskaźników produktu

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
1.2	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI)</i>	brak uwag	brak uwag
	<i>Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla projektów w zakresie innowacji lub B+R (CI)</i>	brak uwag	brak uwag
3.1	<i>Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych</i>	brak uwag	brak uwag
3.2	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI)</i>	brak uwag	brak uwag
	<i>Liczba wspartych przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych</i>	brak uwag	brak uwag
3.3	<i>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI)</i>	brak uwag	brak uwag

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
3.4	Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Wskaźnik *liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie* występuje w 3 z 5 priorytetów inwestycyjnych OP I, odpowiadających łącznie za zdecydowaną większość alokacji – w związku z tym należy uznać, że został dobrany prawidłowo i w wystarczającym stopniu ilustruje planowaną interwencję.

Tabela 7. Oś priorytetowa I – ocena wskaźników do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI)	brak uwag
Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu	brak uwag
Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.1.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Należy wysoko ocenić spójność Osi 1. projektu RPO WP ze Strategią Europa 2020. Przede wszystkim warto zaznaczyć podkreślenie inteligentnego wzrostu już na poziomie celu głównego programu, a także wysoką – w porównaniu do innych projektów programów operacyjnych – alokację na priorytety inwestycyjne związane z rozwojem innowacyjności. Szczególna waga poświęcona przedsiębiorstwom oraz otoczeniu biznesu wpisuje się ponadto w postulaty *Position Paper* oraz inicjatyw wspólnotowych: *Unii Innowacji* oraz *Polityki Przemysłowej w dobie globalizacji*. Przy okazji ostatniej z nich w istotny sposób będzie realizować ją preferencja zastosowana względem regionalnych specjalizacji, określonych w RIS. .

W osi 1. projektu RPO nie widać sprzeczności z politykami horyzontalnymi. Co więcej, wydaje się, że ich szczególnie premiowanie przy okazji priorytetów inwestycyjnych związanych z innowacyjnością (szczególnie zasady równości szans, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju) może prowadzić do punktowania absurdalnych uzasadnień beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie i wypaczać interwencję.¹³ Przy okazji większych inwestycji innowacyjnych w ramach poszanowania zasady zrównoważonego rozwoju sensowne wydaje się wprowadzenie obligatoryjnej oceny oddziaływania na środowisko, jakkolwiek w tym aspekcie lepiej jest weryfikować projekty pod kątem ewentualnych sprzeczności z politykami horyzontalnymi aniżeli realizacji takowych poprzez konkretne przedsięwzięcia. Możliwe pole do zastosowania preferencji dla zasad polityk horyzontalnych istnieje natomiast szczególnie w przypadku priorytetu 1.2 (dla technologii

¹³ Ocena wpływu projektów realizowanych w ramach IV Osi Priorytetowej PO IG na stan środowiska naturalnego oraz efektywność energetyczną w Polsce, IBS, Warszawa, 2012.

informacyjnych) oraz priorytetu 3.3 (dla technologii informacyjnych oraz projektów zakładających wdrożenie technologii rozwiązań energooszczędnych), co zostało częściowo wyeksponowane w projekcie programu.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Prokonkurencyjna orientacja osi 1. w projekcie RPO WP wpisuje się w cele wyznaczone przez DSRK jak i SRK, może także szczególnie wzmocnić efekty Strategii Rozwoju Polski Wschodniej, która, podobnie jak makroregionalny program operacyjny, podkreśla rolę innowacyjności jako jednego z selektywnie wyznaczonych obszarów strategicznej interwencji. Można zatem uznać, że OP 1. jest spójna zarówno ze strategiami krajowymi, jak i makroregionalnymi, gdzie ponadto szczególnie podkreśla się rolę inteligentnych specjalizacji. Sam sposób preferencji dla regionalnych specjalizacji wydaje się ponadto odpowiadać na podejście stosowane w KSRR – stawiające na rozwój bazujący na specyficznych potencjałach danego terytorium. Wpisuje się ponadto w pakiet interwencji Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, w tym także w zasady i działania dotyczące wzmocnienia regionalnej polityki innowacyjnej.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

Jako wysoką należy ocenić spójność OP 1. w projekcie RPO WP w stosunku do SRWP 2020. Oś priorytetowa w bardzo dużym stopniu operacjonalizuje cel 1. SRWP 2020 (*Rozwijanie przewag regionu w oparciu o kreatywne specjalizacje jako przejaw budowania konkurencyjności krajowej i międzynarodowej*) –wyraźnie eksponując *przemysł (1.1), naukę, badania i szkolnictwo wyższe (1.2)* oraz *instytucje otoczenia biznesu (1.5)*. Zapisy projektu RPO także w pewnym stopniu preferują silniej wyeksponowane w SRWP 2020 zagadnienia związane z rolnictwem oraz turystyką, choć większa część interwencji SRWP w tych obszarach pozostanie jednak poza polem oddziaływania programu.

4.2 Oś priorytetowa II. Cyfrowe podkarpackie

4.2.1 Ocena przesłanek interwencji

Diagnoza w sekcji 1.1 zasługuje na generalnie pozytywną ocenę. W stosunkowo selektywny sposób wyróżniono kategorie e-usług publicznych, w przypadku których (pomimo widocznych efektów dotychczasowej interwencji) wskazana jest kontynuacja wsparcia: e-administracja, systemy informacji przestrzennej, e-zdrowie oraz e-edukacja. W przypadku e-zdrowia oraz e-administracji słusznie wskazuje się na konieczność rozbudowy/wykorzystania już istniejących (względnie ciągle tworzonych rozwiązań) rozwiązań: PSIM/RCIM oraz PSeAP/ePUAP.

Opisana powyżej identyfikacja obszarów, w których wskazane jest rozwijane e-usługi zawiera także wskazanie, w jakim kierunku powinna zmierzać interwencja oraz jakiego rodzaju rezultaty (oczekiwane efekty) powinny zostać osiągnięte dzięki jej realizacji. Zgodnie z zapisami projektu programu najważniejszym wyzwaniem dla prowadzonych działań jest *upowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnych*.

Przykładowo, w tekście wspomina się m.in. o niewystarczającej integracji baz danych oraz niewielkiej skali wykorzystania technik multimedialnych w szkołach, nie doprecyzowano jednak, jak przekłada się to na jakość usług zdrowotnych i edukacyjnych. Jest to problem o tyle istotny, że na poziomie opisu planowanej interwencji trudno jest zidentyfikować planowane działania realizujące wszystkie spodziewane efekty (co bardziej szczegółowo opisujemy poniżej). Przyjęcie takiej formuły w diagnozie nie jest zasadniczym problemem, zwłaszcza wobec jej dużej szczegółowości, większej nawet, niż wynikałoby to z zapisów planowanej interwencji w ramach opisu osi priorytetowej II. oraz pewnych niejasności na poziomie linii demarkacyjnej. Niemniej w trakcie wdrażania interwencji konieczne jest uwzględnienie problemów zidentyfikowanych w osiach priorytetowych VI i VIII, które powinny zostać rozwiązane przy pomocy technik ICT - ich rozwój nie powinien być celem samym w sobie, ale raczej wychodzić naprzeciw wyzwaniom zidentyfikowanym na poziomie branżowych.

4.2.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

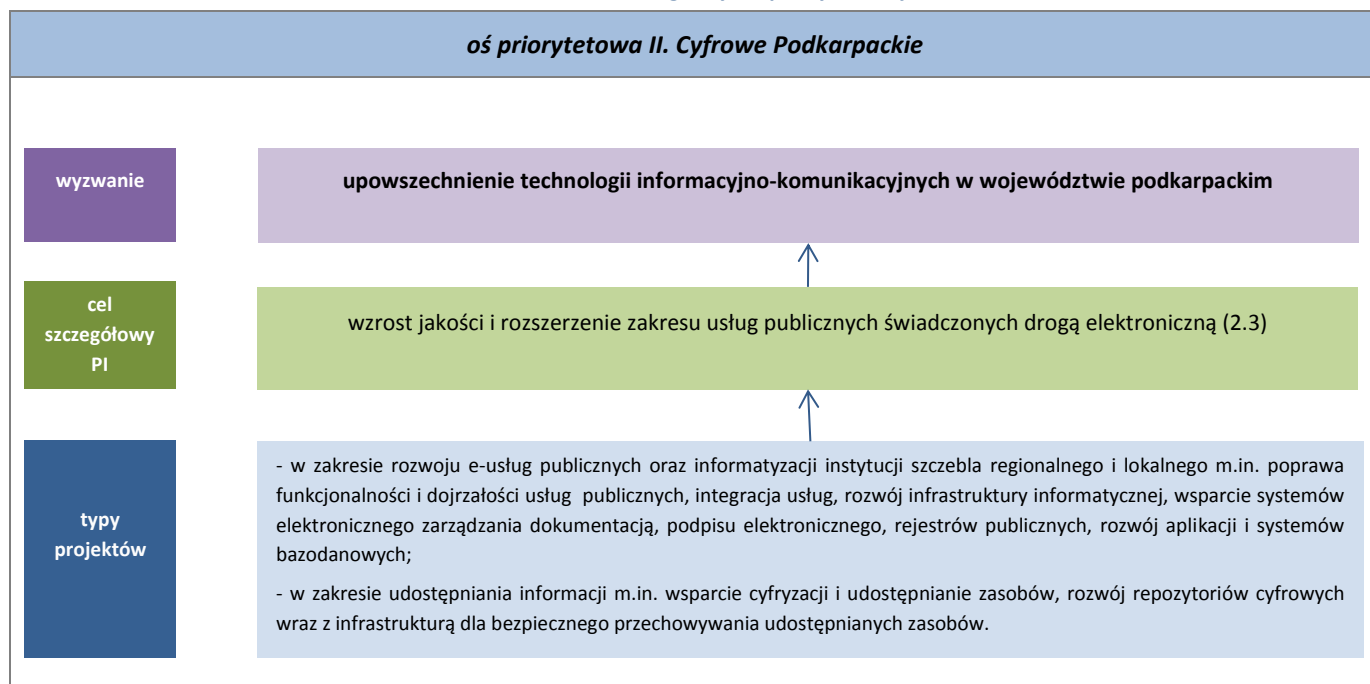
W toku prac nad programem doszło do istotnej ewolucji logiki interwencji w ramach osi priorytetowej: zrezygnowano z bezpośredniego wdrażania PI 2.2., co jest efektem dyskusji prowadzonych w toku ewaluacji ex-ante w modelu partycypacyjnym. W wypracowanym w projekcie programu podejściu przedsiębiorstwa są wspierane w zakresie TIK w OP 1. w ramach priorytetów inwestycyjnych celu tematycznego 3., co jest rozwiązaniem spójnym wewnątrz, pozwalającym także uniknąć problemów, jakie dedykowane wsparcie w zakresie projektów dotyczących TIK w przedsiębiorstwach rodzi na poziomie wdrożeniowym.¹⁴

Przyjęte rozwiązanie powoduje, że oś priorytetowa koncentruje się zasadniczo na jednym problemie, tj. wzroście jakości i rozszerzeniu zakresu e-usług publicznych, co stanowi odpowiedź na wyzwanie zdefiniowane jako *upowszechnienie technologii informacyjno-komunikacyjnych w województwie podkarpackim*. Cel szczegółowy PI 2.3 oraz przewidziane nim typy projektów wpisują się w ww. wyzwanie, chociaż wskazane kierunki interwencji pozostają na wysokim poziomie ogólności.

¹⁴Ewaluacja zmian w systemie wyboru projektów w ramach wybranych działań PO IG 2007-2013, IBS dla MRR 2013.

W ramach interwencji możliwy będzie bardzo szeroki katalog działań wpisujących się w ogólnie zdefiniowane cele, co oznacza, że nie da się powiedzieć, jakich obszarów będzie dotyczyć planowana interwencja.

Schemat 4. Model logiczny osi priorytetowej II



Źródło: Opracowanie własne.

PI 2.3 Wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e-uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia

Ponieważ oś priorytetowa II składa się z zaledwie jednego priorytetu inwestycyjnego, powiązano cel na poziomie osi z celem szczegółowym dla PI 2.3. – został on sformułowany jako *wzrost jakości i rozszerzenie zakresu usług publicznych świadczonych drogą cyfrową*. Jest on precyzyjny i odpowiada planowanym działaniom.

Zasadniczym problemem pozostaje to, na ile planowana interwencja koresponduje z zdefiniowanymi w części diagnostycznej efektami interwencji. Efekty te mogą wprawdzie zawierać się w planowanej interwencji, ale jest to w niektórych wypadkach mało oczywiste – przede wszystkim ze względu na ogólne zdefiniowanie przykładowych typów projektów. Opis osi koncentruje się na ponownym zaakcentowaniu planowanych efektów wsparcia, natomiast niewiele miejsca poświęcono ich operacjonalizacji (w postaci opisu przedsięwzięć, które mają zostać objęte interwencją). Ilustrujemy to w tabeli poniżej.

Tabela 8. Oś priorytetowa II – przełożenie spodziewanych efektów na opis planowanej interwencji

Spodziewane efekty wg diagnozy	Odzwierciedlenie w opisie OP II.
Zmniejszenie barier w dostępie do administracji poprzez zwiększenie ilości spraw możliwych do załatwienia drogą elektroniczną.	<p>W ramach priorytetu przewiduje się działania polegające na rozwijaniu e-usług publicznych, wsparciu informatyzacji instytucji szczególnie regionalnego i lokalnego, udostępnianiu informacji sektora publicznego oraz cyfryzacji zasobów, m.in. w obszarach ochrony zdrowia, kultury, dziedzictwa kulturowego, turystyki, edukacji i nauki, informacji przestrzennej oraz administracji.</p> <p>Przykładowe typy projektów:</p> <ul style="list-style-type: none"> w zakresie rozwoju e-usług publicznych oraz informatyzacji instytucji szczególnie regionalnego i lokalnego m.in. poprawa funkcjonalności i dojrzałości usług publicznych, integracja usług, rozwój infrastruktury informatycznej, wsparcie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją, podpisu elektronicznego, rejestrów publicznych, rozwój aplikacji i systemów bazodanowych w zakresie udostępniania informacji m.in. wsparcie cyfryzacji i udostępnianie zasobów, rozwój repozytoriów cyfrowych wraz z infrastrukturą dla bezpiecznego przechowywania udostępnianych zasobów.
Ułatwienie dostępu do informacji publicznej oraz zwiększenie zakresu zasobów udostępnianych w technologii cyfrowej.	
Usprawnienie zarządzania przestrzenią, rozwój usług przestrzennych oraz ułatwienie dostępu do danych przestrzennych dzięki rozwojowi systemów informacji przestrzennej.	
Zwiększenie wykorzystania technik informacyjno - komunikacyjnych w procesach edukacji.	
Poprawa stanu informatyzacji oraz poszerzenie zakresu usług ochrony zdrowia.	
Poprawa jakości oraz zwiększenie zakresu zasobów wiedzy i kultury dostępnej w formie cyfrowej.	

Na bazie dostępnych informacji trudno dokonać ostatecznej oceny osi priorytetowej. Niewątpliwie planowane efekty są pożądane, zasadne, wpisują się w przedstawioną diagnozę oraz w zakres interwencji możliwy do realizacji w ramach PI 2.3. Jednocześnie na poziom uszczegółowienia przesunięto decyzje co do faktycznego zakresu interwencji i jej koncentracji. Nie musi to być jednak zasadniczym zastrzeżeniem ze względu na następujące czynniki:

- konieczność koordynacji interwencji na poziomie poszczególnych projektów z innymi działaniami poziomu krajowego i regionalnego, wynikającymi z dążenia do wykorzystania pojawiających się możliwości (informatyzacja zasobów i systemów poziomu krajowego) i zapewnienia spójności i interoperacyjności podejmowanych działań – podkreślenie wagi tych zagadnień jest dużą zaletą proponowanego w opisie priorytetowej interwencji;
- szybkich zmian zachodzących w technologiach ICT, powodujących, że planowanie w niemal dziesięcioletnim horyzoncie programu jest bardzo utrudnione.

4.2.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Wskaźniki rezultatu strategicznego korespondują z proponowaną interwencją i są prawidłowe.

Tabela 9. Oś priorytetowa II – ocena wskaźników rezultatu

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
<i>Odsetek osób korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną</i>	2.3	brak uwag	brak uwag
<i>Liczba usług publicznych udostępnionych on-line</i>	2.3	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki produktu

Brak uwag – wskaźnik korespondujący z częścią planowanych działań.

Tabela 10. Oś priorytetowa II – ocena wskaźników produktu

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
2.3	<i>Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego</i>	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Brak uwag – zaproponowane rozwiązanie jest jedynym możliwym w sytuacji, w której do monitorowania PI 2.3 wykorzystany będzie jeden wskaźnik.

Tabela 11. Oś priorytetowa I – ocena wskaźników do ram wykonania

wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
<i>Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego</i>	brak uwag	brak uwag
<i>Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych</i>	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.2.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Oś priorytetowa II *Cyfrowe Podkarpackie* w przedstawionym projekcie RPO jest spójna z zapisami Strategii Europa 2020, należy jednak zauważyć, że w obszarze dedykowanym społeczeństwu cyfrowemu w ramach *inteligentnego rozwoju* inne typy interwencji (*sieci szerokopasmowe*,

internetowa sprzedaż produktów i usług) są akcentowane silniej niż e-usługi sektora publicznego. W *Europejskiej Agendzie Cyfrowej*, uszczegóławiającej pewną część Strategii Europa 2020 znajdują się jednak konkretne postulaty silniejszego promowania e-usług sektora publicznego, podobnie w Position Paper rekomenduje się priorytetowe potraktowanie *rozwoju e-gospodarki* – można zatem uznać, że „Cyfrowe Podkarpackie” znajduje się w orbicie wskazanej przez cele polityk europejskich.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Tak duży akcent dla zagadnień związanych ze społeczeństwem informacyjnym w projekcie RPO WP w postaci wydzielonej osi priorytetowej jest spójny z podejściem reprezentowanym przez krajowe dokumenty strategiczne. DSRK oraz Strategia *Sprawne Państwo* bardzo silnie podkreślają potrzeby w zakresie cyfryzacji kraju (cel strategiczny DSRK *umiejętne i intensywne spożytkowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz rozwoju kraju*). Także w ramach SRK temat społeczeństwa informacyjnego znajduje się wewnątrz trzech najważniejszych pól interwencji, przy czym e-usługi sektora publicznego zostały ujęte w celu *Spójność społeczna i terytorialna*. Sugerowałoby to ich większy związek z interwencją skierowaną na spójność niż konkurencyjność i innowacyjność.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

Interwencja z zakresu e-usług nie wykracza poza ramy SRWP 2020, realizując większość celów priorytetu 3.2 *Dostępność technologii informacyjnych*, dedykowanemu zagadnieniom związanym ze społeczeństwem informacyjnym. Dlatego też widoczna jest pewna niespójność, podobnie jak w przypadku e-usług w ramach SRK. Należy jednak zauważyć, że cele SRWP będą w tym zakresie realizowane także przez interwencję w ramach osi priorytetowej I. (wsparcie przedsiębiorstw) oraz PO PC (sieci szerokopasmowe), tak więc zapisy PI 2.3 należy w kontekście strategii województwa uznać za adekwatne.

4.3 Oś priorytetowa III. *Czysta energia*

4.3.1 Ocena przesłanek interwencji

Uzasadnienie interwencji związanej z niskoemisyjną gospodarką przedstawione w sekcji 1.A należy ocenić jako poprawne. Z lektury opisu stanu obecnego w obszarze energetyki na pierwszy plan wysuwają się następujące zagadnienia:

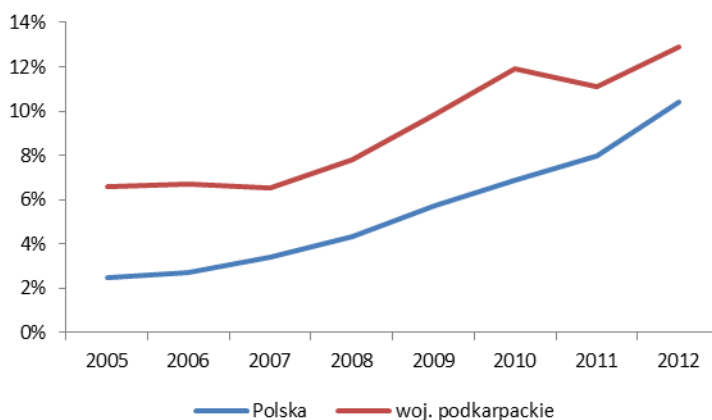
- Zakres potrzebnych zmian w omawianym obszarze jest stosunkowo szeroki: województwo jest importerm energii netto, przez co bezpieczeństwo energetyczne regionu nie jest wystarczające. Istotną kwestią jest także rosnące zapotrzebowanie na energię (co wiąże się nie tyle z rosnącą energochłonnością, co po prostu ze wzrostem gospodarczym).
- Największym potencjał do zmian istnieje w obszarze produkcji ciepła. Obecnie, główną przyczyną przekroczenia standardów jakości powietrza jest tzw. niska emisja, a także ograniczona sprawność centralnych systemów ciepłowniczych. Rozwiązaniem części istniejących problemów może być wykorzystanie potencjału źródeł odnawialnych.

W sekcji 1.A jako główne wyzwanie programu w obszarze energetyki wskazano *poprawę efektywności energetycznej, w tym zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii*. Takie sformułowanie obejmuje najważniejsze zagadnienia objęte interwencją w osi priorytetowej III, jest również dobrze osadzony w diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego.

Uzasadnienie dla interwencji w obszarze odnawialnych źródeł energii należy ocenić jako wyczerpujące. Słusznie wskazuje się potencjał regionu w tym zakresie,¹⁵ także w kontekście specyfiki całego sektora energetycznego województwa podkarpackiego (województwo jest importerm energii netto). Dodatkowym – wykraczającym nieco poza przedstawioną w programie diagnozę – uzasadnieniem dla realizacji priorytetu inwestycyjnego 4.1 jest dotychczasowa dynamika udziału energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych, która jest niższa niż przeciętnie w Polsce. Województwo podkarpackie wyróżniało się stosunkowo dobrym punktem wyjścia (w dużym stopniu dzięki Zespołowi Elektrowni Wodnych Solina-Myszkowce), ale przyrosty są znacznie mniejsze niż w reszcie kraju, co potwierdza konieczność kontynuowania interwencji publicznej w tym obszarze. Pozostałe przesłanki interwencji przedstawione w programie należy również ocenić jako poprawne, w szczególności te dotyczące technologii OZE, które mają w województwie podkarpackim szczególnie duży potencjał rozwoju, a także podkreślenie istotnej roli rozwoju sieci elektroenergetycznych pozwalających na wyprowadzenie mocy z nowopowstałych instalacji OZE. Z zapisów programu nie wynika jednak, dlaczego istniejące mechanizmy prawno-instytucjonalne nie są wystarczające, aby operatorzy sam przyłączali instalacje do KSE.¹⁶

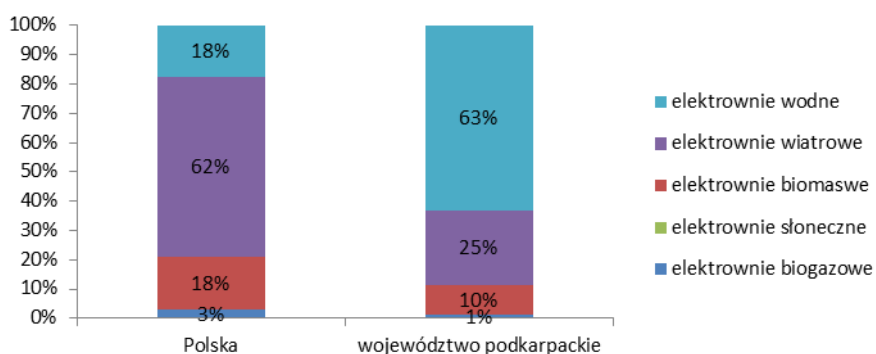
¹⁵ *Wojewódzki Program Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii dla Województwa Podkarpackiego.*

¹⁶ Tj. na czym polega tutaj zawodność rynków uzasadniająca interwencję publiczną – p. uwagi do części projekcyjnej.

Wykres 14. Udział energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

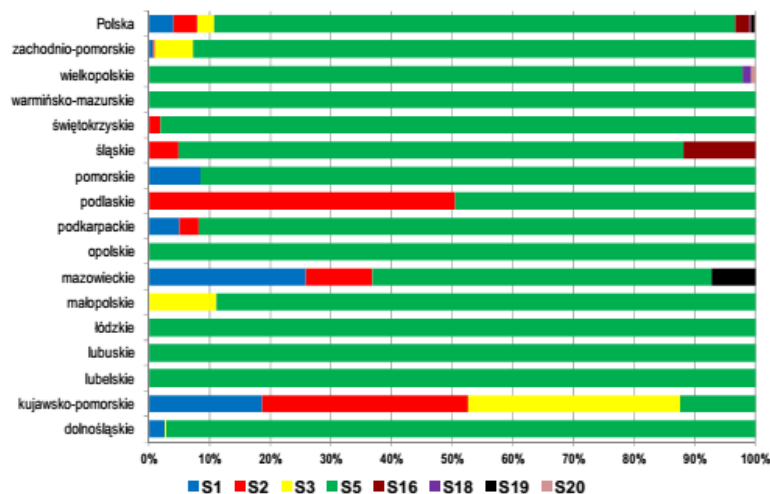
Dodatkowym uzasadnieniem dla interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4.1 jest również ciągle nie w pełni wykorzystywany w województwie podkarpackim potencjał do zwiększania efektywności energetycznej oraz ograniczania emisji gazów cieplarnianych dzięki stosowaniu wysokosprawnej kogeneracji (niższy niż przeciętniej w Polsce odsetek energii cieplnej wytwarzanej jest w skojarzeniu). Autorzy programu podjęli słuszną decyzję, aby nie wyodrębnić priorytetu inwestycyjnego 4.7 jako wydzielonego elementu osi priorytetowej. Zamiast tego, wsparcie dla instalacji kogeneracyjnych ograniczono do obiektów wykorzystujących źródła odnawialne. Jest to dodatkowo uzasadnione także w kontekście koncentracji na wskazanych w programie technologii OZE o największym potencjale, w tym instalacji wykorzystujących biomasę (małe biogazownie rolnicze).

Wykres 15. Struktura zainstalowanych mocy wytwarzania energii elektrycznej z OZE w podziale na technologie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

Zapisy programu – zarówno w sekcji 1.A, jak i w uszczegółowieniu poszczególnych priorytetów inwestycyjnych w rozdziale 2 – zawierają stosunkowo trafną diagnozę hierarchii potrzeb związanych z efektywnością energetyczną gospodarki. Słusznie wskazuje się na sektor komunalno-bytowy jako główne źródło zanieczyszczenia powietrza, co stanowi najważniejsze uzasadnienie interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4.3 oraz w uzupełniającym go priorytecie 4.5 (w części "energetycznej"). Zgodnie z poniższym wykresem, główną przyczyną przekroczenia dopuszczalnego poziomu stężeń PM₁₀ w województwie podkarpackim w 2011 r. było spalanie paliw w celu ogrzania budynków mieszkaniowych. W programie trafnie podkreślono również niepokojący trend zmniejszania udziału dużych (centralnych) źródeł ciepła na rzecz źródeł lokalnych.¹⁷ Działania przewidziane do realizacji w priorytecie inwestycyjnym 4.5 (w części energetycznej) posiadają podobne uzasadnienie do priorytetu 4.3, przy czym w tym przypadku nie przyjmuje się perspektywy poszczególnych obiektów (publicznych, mieszkaniowych), ale pozostałych elementów systemu energetycznego ośrodków miejskich, w szczególności sieci ciepłowniczych oraz ciepłowni i elektrociepłowni.

Wykres 16. Przyczyny przekroczeń dopuszczalnego poziomu 24-godz. stężeń PM₁₀ w strefach zaliczonych do klasy C w 2011 r. wskazane jako główne dla poszczególnych przypadków przekroczeń.
S5 (kolor zielony) – oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków



Źródło: PMŚ/IOŚ

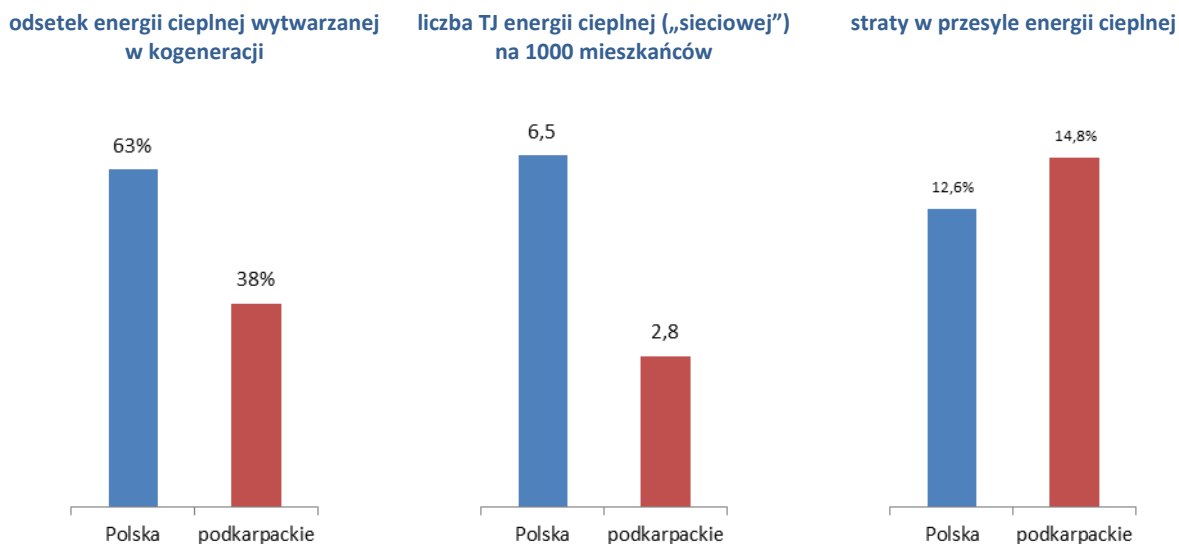
Ogólnie można więc stwierdzić, że uzasadnienie interwencji w priorytetach inwestycyjnych 4.3 i 4.5 jest wystarczające – na obydwie działania zasługują na skoncentrowaną interwencję publiczną.

- Wspomniany w diagnozie programu malejący zasięg sieci ciepłowniczych faktycznie jest objawem stopniowego odchodzenia mieszkańców regionu od ciepła sieciowego na rzecz źródeł indywidualnych. Należy jednak także zwrócić uwagę na to, że w województwie podkarpackim wytwarza najmniej „sieciowej” energii cieplnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Pewną rolę odgrywa tutaj na pewno specyficzna struktura osadnicza regionu, ale różnica z poziomem krajowym (6,5 TJ w Polsce, 2,8 TJ w woj. podkarpackim) jest bardzo duża.

¹⁷ Np. dane publikowane przez URE.

- Dostępne dane są także dobrym uzasadnieniem inwestycji w modernizację sieci ciepłowniczych – straty w przesyłach energii cieplnej są w województwie podkarpackim o przeszło 2,8 pkt. proc. wyższe niż przeciętnie w Polsce. Niezależnie od tego warto pamiętać, że oczekiwanym efektem interwencji RPO WP będzie również rozszerzenie zasięgu sieci ciepłowniczych, szczególnie na terenach o przekroczonych standardach jakości powietrza.

Wykres 17. Energetyka ciepła w województwie podkarpackim – wybrane statystyki (2012)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

4.3.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom osi priorytetowej

Nadrzędnym celem osi priorytetowej jest *poprawa efektywności energetycznej oraz zwiększenie udziału efektywności energetycznej*. Takie sformułowanie celu należy ocenić jako poprawne i zgodne z wyzwaniami województwa podkarpackiego. Należy jednak pamiętać, że jest on również ściśle powiązany z realizacją celu tematycznego 4 oraz nadrzędnego rezultatu określonego w Umowie Partnerstwa, tj. *zmniejszenia emisyjności gospodarki*.

Zgodnie z zawartością ocenianego projektu programu, cel nadrzędny zostanie osiągnięty dzięki realizacji celów szczegółowych wyznaczonych na poziomie trzech priorytetów inwestycyjnych:¹⁸

- 4.1 *Promowanie produkcji i dystrybucji odnawialnych źródeł energii (cel szczegółowy: wzrost wykorzystania potencjału odnawialnych źródeł energii w szczególności w generacji rozproszonej oraz produkcji energii pochodzącej z wysokosprawnej kogeneracji);*
- 4.3 *Wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym (cel szczegółowy: poprawa efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej);*
- 4.5 *Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich typów obszarów, w szczególności na obszarach miejskich, w tym wspieranie zrównoważonego transportu miejskiego oraz podejmowania odpowiednich działań adaptacyjnych i mitygacyjnych (cel szczegółowy: obniżenie emisyjności ośrodków miejskich województwa).*

Po uwzględnieniu wskazanych w kolejnych sekcjach korekt, określone powyżej rezultaty będzie można uznać za wystarczające do osiągnięcia celu nadrzędnego. Z punktu widzenia logiki interwencji całej osi priorytetowej należy jednak zwrócić uwagę na dwa kluczowe zagadnienia:

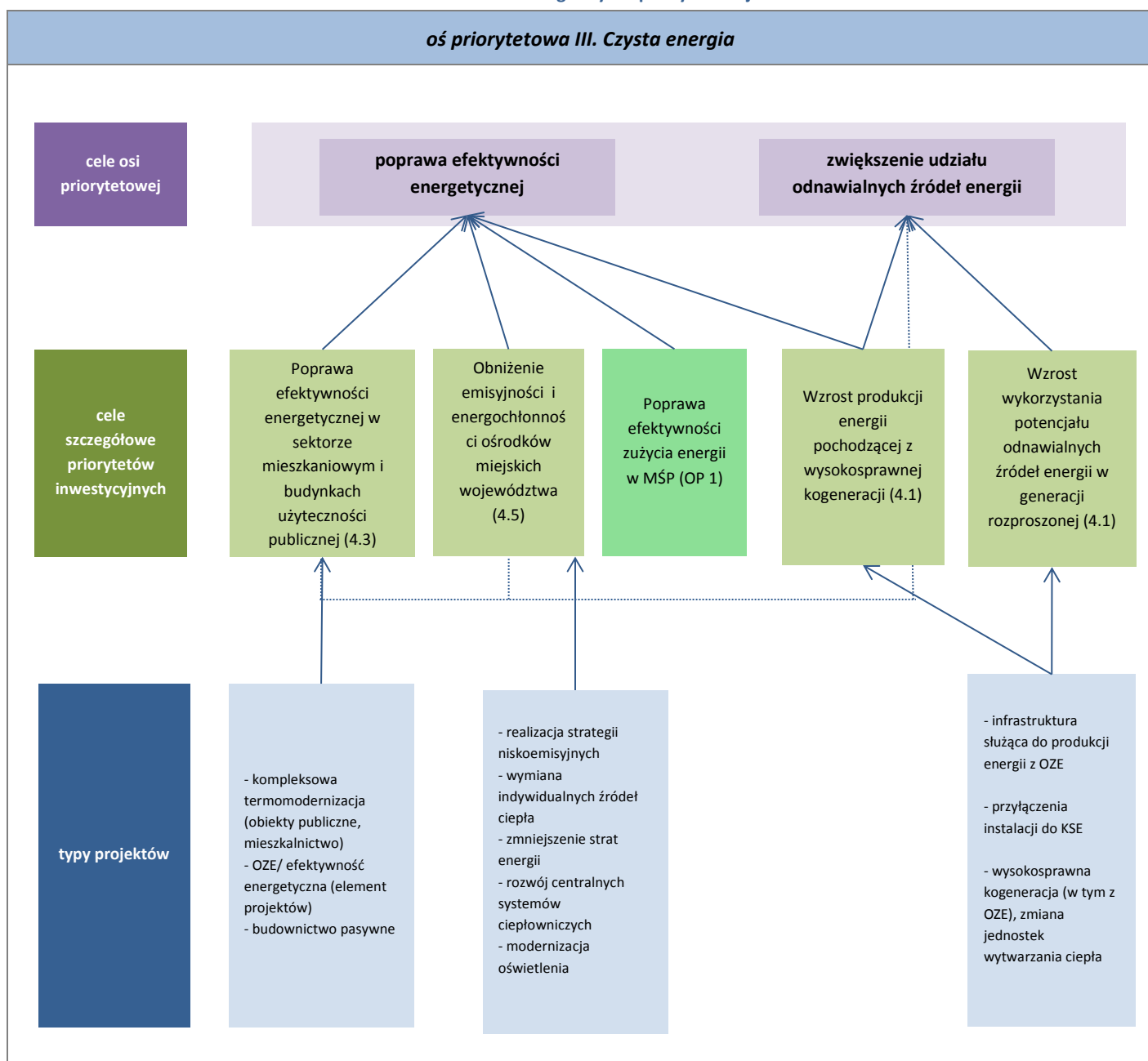
- W toku niniejszej ewaluacji wypracowano rekomendację, aby zrezygnować z wyodrębnienia priorytetu inwestycyjnego 4.2, w ramach którego miało znaleźć się wsparcie dla MŚP ukierunkowane na obniżenie efektywności energetycznej. Działania w tym zakresie słusznie przewidziano w osi priorytetowej I (w ramach PI 3.3). Takie rozwiązanie należy uznać za optymalne: poprawa efektywności energetycznej powinna być bowiem rozpatrywana w szerszym kontekście rozwoju przedsiębiorstwa. Zgodnie z argumentacją przywołaną we wcześniejszej sekcji, dla poprawy efektywności energetycznej MŚP kluczowe znacznie będzie miała prawdopodobnie przewidziany na poziomie krajowym system doradztwa, a nie bezpośrednia pomoc inwestycyjna.¹⁹
- Wypracowano także rekomendację, aby nie włączać do programu wyodrębnionego PI 4.7. Demarkacja pomiędzy PI 4.7 oraz pozostałymi priorytetami inwestycyjnymi nie była oczywista – w szczególności nie było wiadomo, jakiego rodzaju projektu, które wymieniono w PI 4.7 nie mogłyby się ubiegać o wsparcie w PI 4.3, PI 4.5 lub PI 4.1. Dotyczyło to np.

¹⁸ Korekty celów zaproponowano w ocenie poszczególnych priorytetów inwestycyjnych

¹⁹ *Do energy audits help reduce barriers to energy efficiency? An empirical analysis for Germany*, Joachim Schleich, International Journal of Energy Technology and Policy, vol. 2 no. 3/2004.

wymienionych w opisie priorytetu przedsięwzięć spółek ciepłowniczych - znacznie lepszym miejscem niż PI 4.7 dla inwestycji tego typu będzie PI 4.5, gdzie będą one mogły być elementem szerszej zakrojonych planów niskoemisyjnych. Z kolei wsparcie dla instalacji kogeneracyjnych wykorzystujących źródła odnawialne (np. biogazownie rolnicze) będzie możliwe w ramach PI 4.1.

Schemat 5. Model logiczny osi priorytetowej III



Źródło: Opracowanie własne.

PI 4.1 Promowanie produkcji i dystrybucji odnawialnych źródeł energii

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego 4.1 jest *wzrost wykorzystania potencjału odnawialnych źródeł energii, w szczególności w generacji rozproszonej*. Zaproponowane w programie brzmienie celu należy ocenić jako prawidłowe i zgodne z logiką interwencji całej osi priorytetowej. W uszczegółowieniu opisu celu słusznie wskazuje się na inne kluczowe rezultaty interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4.1 - dotyczy to przede wszystkim oczekiwanego zmniejszenia poziomu emisji gazów cieplarnianych, poprawy bezpieczeństwa energetycznego regionu (choć możliwe do osiągnięcia efekty rzeczowe nie przełożą się raczej na zauważalną zmianę w tym zakresie), a także szczególnie dużej roli, jaką planowane działania mogą odegrać na terenach wiejskich.

Zakres interwencji w PI 4.1 został sformułowany prawidłowo: należy oczekiwać, że zaproponowane typy projektów przyczynią się do realizacji celu szczegółowego. Prawidłowym rozwiązaniem jest włączenie do katalogu przedsięwzięć wsparcia przyłączy instalacji OZE do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. Dostępne analizy sugerują, że odmowy wydania warunków przyłączania przez operatorów sieci (nawet w przypadku ekonomicznego uzasadnienia samej instalacji) są poważną barierą w rozwoju energetyki wykorzystującej źródła odnawialne.²⁰ Korzystnie należy również ocenić wstępne dopuszczenie wykorzystania w tym priorytecie instrumentów finansowych - wyniki dostępnych badań wskazują, że w przypadku wsparcia instalacji OZE występuje stosunkowo duże ryzyko wystąpienia tzw. efektu jałowej straty.²¹

Podczas prac nad dokumentami wykonawczymi, warto ponadto mieć na uwadze potencjalnie problemy związane z wdrażaniem interwencji, w szczególności dotyczące formuły wsparcia budowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych. Doświadczenia PO IŚ 2007-2013 wskazują, że generalnie nie sprawdza się punktowe wsparcie przeznaczone pod kątem konkretnych instalacji.²² Wartym rozważenia rozwiązaniem może uzgodnienie podejścia z operatorami sieci dystrybucyjnych.²³

PI 4.3 Wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym

Cel szczegółowy dla priorytetu inwestycyjnego 4.3 określono jako *poprawa efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej*. Sformułowanie to należy ocenić jako prawidłowe - tj. logicznie powiązane i uszczegóławiające nadrzędny cel wyznaczony na poziomie osi. Zgodnie z dostępnymi analizami sektor publiczny i mieszkaniowy posiada największy potencjał oszczędności energii oraz - w konsekwencji - zmniejszenia emisyjności gospodarki. Jednocześnie należy jednak pamiętać o tym, że tak zdefiniowany cel jest bardzo trudny do kwantyfikacji – w źródłach statystyki publicznej brakuje wiarygodnych danych na ten temat.

Podczas prac nad uszczegółowieniem programu operacyjnego sugeruje się ponadto uwzględnienie następujących zagadnień:

²⁰ Odmowy przyłączenia OZE do sieci przedsiębiorstw energetycznych, Małgorzata Górecka-Wszystko, Północno-Zachodni Oddział Terenowy Urzędu Regulacji Energetyki w Szczecinie, Szczecin 2012.

²¹ Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE, Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

- W tekście wspomina się o tym, że *bardzo ważna jest świadomość społeczeństwa w zakresie...* - takie sformułowanie nie ma przełożenia na zaproponowany w priorytecie zakres interwencji. Generalnie, działania związane z podnoszeniem świadomości energetycznej mieszkańców są uzasadnione,²⁴ należy jednak doprecyzować koordynację działań z w tym zakresie z edukacją ekologiczną przewidzianą w priorytecie inwestycyjnym 6.4.
- Podczas prac nad uszczegółowieniem programu, w szczególności nad kryteriami wyboru projektów, należy pamiętać o konieczności silnego wyeksponowania ekonomicznego wymiaru projektów. Wsparcie inwestycje powinny bowiem charakteryzować się bowiem nie tylko zadowalającym efektem ekologicznym (np. wielkością unikniętych emisji), ale także opłacalnością - racjonalnie krótkim okresem zwrotu. Badania ewaluacyjne wskazują na duże problemy instrumentów polityki spójności w tym zakresie.²⁵

PI 4.5 Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich typów obszarów, w szczególności na obszarach miejskich, w tym wspieranie zrównoważonego transportu miejskiego oraz podejmowania odpowiednich działań adaptacyjnych i mitygujących

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego 4.5 jest *ograniczenie emisyjności ośrodków miejskich województwa podkarpackiego*, tym samym odnosi się on wprost do zakresu celu tematycznego oraz nadrzędnego rezultatu zdefiniowanego w Umowie Partnerstwa. W uzasadnieniu/opisie celu szczegółowego słusznie zwrócono uwagę także na inne oczekiwane rezultaty interwencji. Trafnie podkreślono, że przewidziane działania przyczynią się do zmniejszenia skali zjawiska tzw. niskiej emisji, co docelowo pozwoli na poprawę jakości powietrza w regionie oraz poprawi atrakcyjność przestrzeni miejskiej.

Zaproponowany szczegółowy zakres interwencji dobrze odpowiada przyjętemu celowi szczegółowemu: jego osiągnięcie będzie możliwe przyłączaniu odbiorców do sieci ciepłowniczej wymianie źródeł ciepła, a także poprawie efektywności oświetlenia zewnętrznego. W programie słusznie przewidziano wsparcie dla wymiany indywidualnych źródeł ciepła na obszarach, w których stwierdzono przekroczenie standardów jakości powietrza. Należy przemyśleć, jak działania tego typu będą mogły być wdrażane w praktyce - jednym z możliwych rozwiązań jest realizacja pakietowych przedsięwzięć (być może w formule ZIT/RIT), w których partnerem mogłyby być jednostki samorządu terytorialnego.

4.3.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Wskaźniki rezultatu dobrze odpowiadają oczekiwanym rezultatom interwencji.

²⁴Świadomość energetyczna Polaków. Raport przygotowany przez TNS OBOP i Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł, Warszawa 2011.

²⁵Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

Tabela 12. Oś priorytetowa III – ocena wskaźników

typ wskaźnika	wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowanie
rezultat strategiczny	Udział OZE w produkcji energii elektrycznej ogółem	4.1	brak uwag	brak uwag
rezultat bezpośredni	Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej		brak uwag	brak uwag
	Dodatkowa moc zainstalowana w kogeneracji		brak uwag	brak uwag
rezultat strategiczny	Zapotrzebowanie na ciepło w zabudowie mieszkaniowej	4.3	brak uwag	brak uwag
rezultat bezpośredni	Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych		brak uwag	brak uwag
rezultat strategiczny	Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej w wyniku realizacji projektów	4.5	brak uwag	brak uwag
	Powierzchnia obiektów, w których konieczna jest wymiana lub modernizacja źródła ciepła		brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Określone w programie wskaźniki typu output dobrze odpowiadają zakresowi interwencji.

Tabela 13. Oś priorytetowa III – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowanie
4.1	Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE	brak uwag	brak uwag
	Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE	brak uwag	brak uwag
	Liczba wybudowanych i zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej z OZE w ramach kogeneracji	brak uwag	brak uwag
	Liczba wybudowanych i zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej w ramach kogeneracji	brak uwag	brak uwag

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowanie
4.3	<i>Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków</i>	brak uwag	brak uwag
4.5	<i>Długość wybudowanej lub zmodernizowanej sieci ciepłowniczej</i>	brak uwag	brak uwag
	<i>Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych źródeł ciepła</i>	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Tabela 14. Oś priorytetowa III – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika
<i>Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE</i>	brak uwag
<i>Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków</i>	brak uwag
<i>Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych</i>	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.4 Oś priorytetowa IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego

4.4.1 Ocena przesłanek interwencji

W diagnozie RPO WP odniesiono się do wszystkich najważniejszych zagadnień w obszarze adaptacji do zmian klimatu, ochrony środowiska oraz dziedzictwa kulturowego, dając tym samym podstawy do interwencji zaplanowanej w ramach osi IV.

W obszarze związanym z adaptacją do zmian klimatu słusznie uwzględniono zarówno kwestie zasobów wodnych województwa, ich nierównomiernego rozmieszczenia oraz zmienną wielkość (skutkujące okresowymi niedoborami w zaopatrzeniu w wodę), jak również niewystarczającą retencję i stan techniczny urządzeń wodnych oraz zagrożenie powodziowe. W kontekście tych problemów dużego znaczenia nabiera sprawność służb ratunkowych, poczynając od systemów ostrzegania, którego obecnie brak, po wyposażenie jednostek (OSP), oceniane, jako niedostateczne. Sytuacja taka uzasadnia potrzebę podjęcia działań zwiększających odporność na negatywne skutki zmian klimatu, w szczególności powodzi, poprzez m.in. stworzenie systemu monitoringu zagrożeń i zarządzania nimi, poprawę zdolności retencyjnych oraz poprawę koordynacji akcji ratunkowych. Przedstawiona diagnoza sytuacji wyjściowej oraz uzasadnienie dla interwencji znajdują swoje odzwierciedlenie zarówno we wnioskach z *Diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego*²⁶ jak i wytycznych w kluczowych dokumentach na poziomie krajowym, w szczególności *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020, z perspektywą do roku 2030*, w którym wśród celów i kierunków interwencji wskazano m.in. na potrzebę stworzenia lokalnych systemów monitorowania i ostrzegania przed zagrożeniami.

W części diagnostycznej dokumentu podkreślono, że gospodarka odpadami w województwie podkarpackim, analogicznie jak w pozostałych regionach kraju, nie spełnia standardów określonych w dokumentach unijnych²⁷ i krajowych. Jedynie niewielki odsetek (12,1 % w 2012 r.)²⁸ odpadów zbierany jest w sposób selektywny, zdecydowana większość odpadów zmieszanych zagospodarowana jest przez składowanie. W województwie podkarpackim takie podejście dotyczy 95% odpadów, przy średniej krajowej 83%, wynik ten plasuje region na ostatnim miejscu w Polsce.²⁹ Dodatkowo, istniejące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w regionach gospodarki odpadami nie mają wystarczających mocy przerobowych do zaspokojenia bieżących potrzeb, w województwie występuje również problem spalania odpadów w gospodarstwach domowych. Identyfikacja w/w problemów wskazuje na wyzwania związane z koniecznością poprawy gospodarki odpadami komunalnymi oraz niebezpiecznymi, jak również zwiększenie poziomu odzysku surowców wtórnych.

Pomimo nakładów w obszarze gospodarki wodno-ściekowej poczynionych w obecnej perspektywie finansowej, nadal widoczne są duże dysproporcje między obszarami miejskim i wiejskimi w zakresie

²⁶ *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego. Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Rzeszów 2013 r.

²⁷ Wśród najważniejszych dokumentów należy wymienić Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy oraz Dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

²⁸ Bank Danych Lokalnych, GUS

²⁹ Bank Danych Lokalnych, GUS, stan na 2012 r.

dostępu do oczyszczalni ścieków oraz długości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.³⁰ Dodatkowo, pomimo wielu inwestycji, jedynie niewielka część systemów kanalizacyjnych cechuje się kompleksowością umożliwiającą wywiązanie się z wymogów określonych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Ze względu na ukształtowanie geograficzne i rozproszenie sieci osadniczej problemem wymagającym rozwiązania jest również kwestia indywidualnych systemów oczyszczania ścieków na terenach o zabudowie rozproszonej, będących często obszarami źródłiskowymi, cennymi przyrodniczo i atrakcyjnymi turystycznie. Jako kluczowe wyzwanie w obszarze gospodarki wodno-ściekowej w województwie wskazano – obok poprawy ogólnego stanu tej gospodarki, dla wypełnienia zobowiązań akcesyjnych – rozwój indywidualnych systemów oczyszczania ścieków na terenach o rozproszonej zabudowie.

Województwo podkarpackie charakteryzuje się wielokulturowym dziedzictwem objawiającym się m.in. w architekturze, zbiorach muzealnych, folklorze oraz imprezach kulturalnych, wielości zabytków ruchomych i nieruchomych, w tym znajdujących się na Liście Światowego Dziedzictwa UNESCO. Jednocześnie pomimo stosunkowo bogatych zasobów oraz relatywnie dużej liczbie instytucji kultury widoczna jest, podobnie jak w innych regionach, koncentracja życia kulturalnego w głównych ośrodkach miejskich (Rzeszowie i Przemyślu) oraz zdecydowanie niższa dostępność do oferty kulturalnej, w szczególności do kultury wysokiej, dla mieszkańców oddalonych od tych ośrodków części regionu. Zachowanie i przekazanie przyszłym pokoleniom posiadanych zasobów wymaga kontynuacji działań na rzecz polepszenia stanu obiektów dziedzictwa kulturowego i obiektów zabytkowych. Jednocześnie, dla wykorzystania potencjału kulturowego konieczny jest dalszy rozwój zasobów i zwiększenie dostępności do nich. Taka diagnoza sytuacji odpowiada wnioskowi płynącemu z analizy dokumentów diagnostycznych przygotowanych na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego.³¹

W diagnozie poświęconej zasobom naturalnym regionu zwrócono uwagę na bogate walory przyrodnicze, które pomimo postępujących procesów rozwojowych zachowane zostały w stosunkowo dobrym stanie. Niemal jedną trzecią (28%) województwa zajmują obszary *Natura 2000*. W ślad za Strategią Rozwoju Województwa Podkarpackiego, podkreślono, że różnorodność biologiczna i krajobrazowa stanowią *jeden z fundamentów, na których budować można przewagi konkurencyjne regionu*. Z tego względu wskazuje się na potrzebę podjęcia działań mających na celu *przywrócenie bioróżnorodności*,³² *zwiększenie wykorzystania lokalnych walorów przyrodniczych w celach turystycznych, wzrost poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców i jakości informacji o środowisku*. Abstrahując od znaczenia różnorodności biologicznej dla rozwoju regionu, konieczność podjęcia działań ochronnych wynika wprost z dyrektyw unijnych³³ oraz *Priorytetowych ram działań dla sieci Natura 2000*.

³⁰ Zgodnie z danymi BDL GUS za 2012 r. 94,4% ludności obszarów miejskich korzysta z oczyszczalni ścieków, podczas gdy na wsiach wskaźnik ten wynosi 50,4%.

³¹ *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego...*

³² W dokumencie używa się określenia *przywrócenie bioróżnorodności*, które sugerujemy zmienić na *ochronę* lub *zachowanie* ponieważ przywrócenie już utraconej bioróżnorodności jest raczej niemożliwe.

³³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

Jednym z istotnych aspektów dotyczących stanu środowiska jest jakość powietrza. W województwie podkarpackim, analogicznie jak w całym kraju³⁴ obserwowane są przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń. Wśród szczególnie substancji istotnych ze względu na stan zdrowia,³⁵ w regionie obserwowane są przekroczenia pyłu zawieszonego PM10, pyłu zawieszonego PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Głównym źródłem tych zanieczyszczeń jest tzw. niska emisja, w dalszej kolejności zanieczyszczenia generowane przez transport oraz źródła przemysłowe. Jak podkreślono w części diagnostycznej dokumentu, obszary przekroczeń dopuszczalnych stężeń tych substancji występują głównie na terenach miast charakteryzujących się intensywną zabudową mieszkaniowo-usługową oraz dużą intensywnością ruchu samochodowego. Aby poprawić stan powietrza, a więc i zmniejszyć czynniki wpływające na pogorszenie stanu zdrowia mieszkańców, konieczne jest podjęcie działań ograniczających generowane zanieczyszczenia. Kluczowe działania w tym obszarze podejmowane będą w osiach związanych z transportem oraz energetyką. Interwencja w ramach osi IV będzie uzupełniać te działania prowadząc do *ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza w miastach województwa podkarpackiego*.

W kontekście poprawy jakości obszarów miejskich istotnym problem jest również występowanie terenów zdegradowanych, hamujących potencjał rozwojowy obszarów zurbanizowanych, stanowiących naturalne motory rozwojowe regionu. Tereny zdegradowane to nie tylko problem środowiskowy, to również hamulec w rozwoju społeczno-gospodarczym. Jak słusznie podkreślili autorzy ocenianego dokumentu *obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze są zagrożone degradacją, marginalizacją oraz brakiem perspektyw rozwojowych*. Potwierdzają to wnioski z projektu *Krajowej Polityki Miejskiej*, w którym zwrócono uwagę na fakt, że degradacja terenów zurbanizowanych wpływa na jakość życia mieszkańców jednocześnie zmniejszając atrakcyjność terenu i generując większe koszty zarządzania nim.³⁶ Oznacza to konieczność podjęcia interwencji skierowanej na obszary problemowe.

Zasadniczo w części diagnostycznej dokumentu odzwierciedlono wszystkie najważniejsze kwestie związane z ochroną środowiska, adaptacją do zmian klimatu oraz kulturą, które mogą być przedmiotem interwencji w perspektywie 2014-2020. Główne tezy opisane w sekcji 1 dokumentu, określające stan obecny w poszczególnych tematach, zostały pogłębione na poziomie uzasadnienia dla poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Biorąc pod uwagę przedstawioną diagnozę oraz fakt, że w przypadku większości z obszarów planowanych do wsparcia na Polsce, a więc i na województwie podkarpackim spoczywają konkretne zobowiązania wynikające z traktatu akcesyjnego i konkretnych dyrektyw, interwencja we wszystkich obszarach osi IV jest uzasadniona.

³⁴ *Air quality in Europe — 2013 report*, EEA Report No9/2013

³⁵ Wytyczne Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wymieniają 11 substancji, których poziom musi być monitorowany, ze względu na ich negatywny wpływ na zdrowie ludzkie. Są to: dwutlenek siarki (SO₂), dwutlenek azotu (NO₂), tlenek węgla (CO), benzen (C₆H₆), ozon (O₃), pył drobny PM₁₀ (o średnicy do 10µm), pył drobny PM_{2,5} (o średnicy do 2,5 µm), metale ciężkie: ołów (Pb), arsen (As), nikiel (Ni), kadm (Cd) oznaczane w pyłe PM₁₀ oraz benzo(a)piren oznaczany w pyłe PM₁₀. Ze względu na ochronę roślin ocenie podlegają 3 substancje: dwutlenek siarki (SO₂), tlenki azotu (NO_x) i ozon (O₃).

³⁶ *Krajowa Polityka Miejska, projekt*, wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014 r.

4.4.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom osi priorytetowej

W osi IV połączono interwencje z celów tematycznych 5 i 6, włączając w to priorytet poświęcony kulturze. Uwzględnienie kwestii kulturowych łącznie z wsparciem ochrony środowiska jest spójne z zapisami WRS i UP, w połączeniu z zagadnieniami związanymi ze zmianami klimatu utrudnia jednak stworzenie spójnej logiki interwencji. Abstrahując od tej uwagi, przesłanki leżące u podstaw interwencji w ramach poszczególnych działań oraz zakres wsparcia w nich przewidziany uznać należy za stosunkowo poprawny. Co do zasady, powinny one doprowadzić do realizacji celu zdefiniowanego jako *ochrona środowiska, zachowanie bioróżnorodności oraz wykorzystanie dziedzictwa kulturowego dla zwiększenia atrakcyjności regionu*. Zgodnie z przyjętą logiką interwencji cel osi zostanie osiągnięty dzięki realizacji 6 celów szczegółowych wyznaczonych w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych:

- 5.2 Zwiększenie odporności na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu występujące na terenie województwa podkarpackiego;
- 6.1 Rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawa gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi niż komunalne w województwie;
- 6.2 Poprawa stanu gospodarki wodno-ściekowej na terenie województwa;
- 6.3 Rozwój zasobów kultury i ochrona zabytków województwa podkarpackiego;
- 6.4 Przywrócenie i ochrona różnorodności biologicznej województwa podkarpackiego;
- 6.5 Poprawa jakości przestrzeni miejskiej województwa podkarpackiego.

Biorąc pod uwagę tak zdefiniowane rezultaty oraz zakres planowanych działań można uznać, że planowana interwencja będzie wystarczająca dla osiągnięcia wyznaczonego celu.

Schemat 6. Model logiczny osi priorytetowej IV

oś priorytetowa IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego

ochrona środowiska przy równoczesnym zachowaniu bioróżnorodności oraz wykorzystanie dziedzictwa kulturowego dla zwiększenia atrakcyjności regionu

cele osi priorytetowej

cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych

typy projektów

Zwiększenie odporności na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu występujące na terenie województwa podkarpackiego (5.2)

Rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawa gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi niż komunalne w województwie (6.1)

Poprawa stanu gospodarki wodno-ściekowej na terenie województwa (6.2)

Rozwój zasobów kultury i ochrona zabytków województwa podkarpackiego (6.3)

Przywrócenie i ochrona różnorodności biologicznej województwa podkarpackiego (6.4)

Poprawa jakości przestrzeni miejskiej województwa podkarpackiego (6.5)

- rozwój form małej retencji
- Inwestycje mające na celu ochronę obszarów ze średnim ryzykiem powodziowym
- Wyposażenie i wzmocnienie służb ratowniczych
- Budowa, rozbudowa lub modernizacja urządzeń dla celów ochrony przed pożarami lasów
- Zapewnienie właściwej gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi
- Wprowadzenie i doskonalenie regionalnego systemu wczesnego reagowania i ratownictwa

- kompleksowe działania skierowane na poprawę gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie z planami inwestycyjnymi w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zatwierdzanymi przez Ministra Środowiska
- kompleksowe działania skierowane na poprawę gospodarowania odpadami innymi niż komunalne
- wsparcie infrastruktury zbierania i przetwarzania odpadów

- inwestycje dotyczące oczyszczalni ścieków
- budowa kanalizacji ściekowej
- budowa systemów gospodarki ściekowej z uwzględnieniem indywidualnych i grupowych oczyszczalni ścieków
- zakup urządzeń i aparatury do pomiaru jakości wód
- budowa, rozbudowa i modernizacja systemów zaopatrzenia w wodę

- Ochrona, zachowanie i zabezpieczenie obiektów dziedzictwa kulturowego i obiektów zabytkowych
- Rozwój zasobów kultury

- ochrona in-situ i ex-situ zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych
- tworzenie i wyposażenie centrów ochrony różnorodności biologicznej na obszarach miejskich i pozamiejskich
- budowa i modernizacja niezbędnej infrastruktury związanej z ochroną, przywróceniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków
- waloryzacja istniejących form ochrony przyrody oraz zadania wynikających z potrzeby ochrony krajobrazu,
- rozwój działalności wykorzystującej lokalne zasoby przyrodnicze, w tym inwestycje dotycząc
- wsparcie ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej
- sporządzanie inwentaryzacji nieleśnych siedlisk przyrodniczych w granicach obszarów NATURA 2000

- rekultywacja lub remediacja terenów zdegradowanych
- inwestycje w zakresie budowy infrastruktury koniecznej do dokonywania pomiaru zanieczyszczeń oraz powiadamiania ludności o jego poziomie i budowy systemów monitoringu powietrza
- inwestycje dotyczące ograniczenia emisji hałasu
- działania służące poprawie jakości powietrza dla MŚP

Źródło: Opracowanie własne.

PI 5.2 Promowanie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje ryzyka, zapewniających odporność na klęski żywiołowe oraz stworzenie systemów zarządzania klęskami żywiołowymi

Cel szczegółowy dla priorytetu inwestycyjnego 5.2 *zwiększenie odporności na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu występujące na terenie województwa podkarpackiego* sformułowany został poprawnie. Planowane działania obejmujące rozwój małej retencji, ochronę obszarów zagrożonych średnim ryzykiem powodziowym, wyposażenie służb ratunkowych, stworzenie systemu wczesnego reagowania i ratownictwa oraz wsparcie obszarów miejskich, zagrożonych powodziami opadowymi i roztopowymi, jak również ochrona lasów przed pożarami przyczynią się do osiągnięcia tak zdefiniowanego celu. Zaproponowane działania odpowiadają na najważniejsze problemy zidentyfikowane w części diagnostycznej dokumentu, znajdują również swoje potwierdzenie w dokumentach strategicznych³⁷ i opracowaniach analitycznych, w których jako główne zagrożenia wynikające ze zmian klimatu wskazuje się powodzie i susze.³⁸

W uszczegółowieniu opisu celu słusznie na pierwszym miejscu stawia się działania związane z rozwojem systemów monitorowania zagrożeń oraz zarządzania nimi – są to działania kluczowe z punktu widzenia przygotowania regionu na wypadek występowania zagrożeń. W dalszej kolejności wskazując na racjonalizację gospodarki wodnej oraz gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi, pozwalające na zwiększenie odporności na zagrożenia, które już wystąpią, jednak ze względu na ograniczone środki nie pozwalające na diametralną poprawę sytuacji w całym regionie.

PI 6.1 Zaspokojenie znaczących potrzeb w zakresie inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, tak aby wypełnić zobowiązania wynikające z prawa unijnego

Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego 6.1 zdefiniowany został jako *rozwój systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawa gospodarki odpadami innymi niż komunalne w województwie*. Realizacji tak nakreślonej wizji służyć ma wsparcie przeznaczone na zakłady przetwarzania odpadów oraz systemy selektywnej zbiórki odpadów, wdrażanie nowych technologii w zakresie odzysku, recyklingu i zmniejszenia ilości odpadów, kompleksowe działania skierowane na poprawę gospodarowania odpadami komunalnymi, łącznie z ograniczeniem ich wytwarzania, recykling, gospodarkę odpadami niebezpiecznymi i przemysłowymi oraz zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów. Tak szeroki katalog planowanych działań, będzie miał bezpośrednie przełożenie na osiągnięcie celu interwencji.

Dla zwiększenia efektywności interwencji, warto zwrócić uwagę na dotychczasowe doświadczenia we wsparciu tego obszaru interwencji. Wnioski z wdrażania RPO WP 2007-2013 wskazują na potrzebę promocji ponadlokalnych inwestycji w obszarze gospodarki odpadami, ponieważ dotychczas dominowały rozwiązania lokalne, które nie pozwalały na kompleksowe rozwiązanie problemu.³⁹ W

³⁷Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 r.

³⁸Sadowski M., Siwiec E., *Analiza strat i kosztów usuwania szkód spowodowanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i klimatycznymi w latach 2002-2011*. IOŚ, 2012

³⁹Znaczenie interwencji RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 w obszarze infrastruktury ochrony środowiska, FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk Spółka Jawna, listopad 2011 r.

perspektywie finansowej 2014-2020 wskazana jest preferencja dla wsparcie przedsięwzięć o zasięgu ponadlokalnym.

PI 6.2 Zaspokojenie znaczących potrzeb w zakresie inwestycji w sektorze gospodarki wodnej, tak aby wypełnić zobowiązania wynikające z prawa unijnego

Cel szczegółowy dla priorytetu inwestycyjnego 6.2 zdefiniowany został, jako *poprawa stanu gospodarki wodno-ściekowej na terenie województwa*, co uznać należy za poprawne sformułowanie. Przewidziany zakres działań powinien doprowadzić do jego osiągnięcia.

W uszczegółowieniu poprzedzającym opis planowanych działań słusznie, w pierwszej kolejności wskazuje się na wyzwanie związane z wypełnieniem wymogów KPOŚK. W dalszej kolejności odnosząc się do problemu związanego z brakiem indywidualnych rozwiązań w zakresie oczyszczania ścieków na terenach o zabudowie rozproszonej, które są szczególnie dotkliwe w przypadku województwa podkarpackiego. Problemem wsparcia w obecnej perspektywie była realizacja inwestycji często nieefektywnych ekonomicznie, w szczególności związanych z budową systemu kanalizacji na obszarach o zabudowie rozproszonej, generujących duże koszty na etapie tworzenia i eksploatacji.⁴⁰ Z tego względu na etapie wdrażania należy określić warunki brzegowe wsparcia terenów o zabudowie rozproszonej. Jednym z rozwiązań może być określenie współczynnika koncentracji mieszkańców na poziomie 120 osób na kilometr bieżącej sieci oraz 90 osób, w przypadku obszarów chronionych oraz budowa przydomowych oczyszczalni ścieków, tam gdzie tworzenie sieci jest nieuzasadnione ekonomicznie i technicznie.

W kontekście rozwiązania problemu zagospodarowania osadów ściekowych, które jak wskazują wyniki ewaluacji osi IV RPO WP 2007-2013⁴¹ są istotnym problemem w województwie podkarpackim, w przypadku wybierania projektów dotyczących oczyszczalni ścieków, pierwszeństwo powinny mieć te instalacje, w których rozwiązywany będzie problem zagospodarowania osadów. Co więcej, przy ograniczonych środkach, dla wypełnienia zobowiązań akcesyjnych wskazane jest priorytetowe traktowanie projektów kompleksowych, pozwalających na domknięcie systemów kanalizacyjnych w aglomeracjach wskazanych w KPOŚK.

Autorzy dokumentu słusznie uwzględnili wsparcie systemów zaopatrzenia w wodę jedynie w ramach kompleksowych projektów zapewniających również rozwój gospodarki ściekowej. Podejście takie jest zgodne z wnioskami z obecnej perspektywy, w której zdarzało się, że na terenie jednej gminy realizowano dwie oddzielne inwestycje związane z wodociągami i kanalizacją, generujące większe koszty, niż projekt kompleksowy.⁴²

PI 6.3 Ochrona, promocja i rozwój dziedzictwa kulturowego i naturalnego

Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego 6.3 zdefiniowany został, jako *rozwój zasobów kultury i ochrona zabytków województwa podkarpackiego*. W ramach wsparcia tak sformułowanego celu przewidziano możliwość dofinansowania ochrony, zachowania i zabezpieczenia obiektów dziedzictwa

⁴⁰ Op. cit.

⁴¹ Op. cit.

⁴² Op. cit.

kulturowego i obiektów zabytkowych. Oba działania będą miały bezpośrednie przełożenie na osiągnięcie celu priorytetu.

Zaproponowaną logikę interwencji uznać należy za stosunkowo poprawną, zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami, uwzględnia ona dwutorowe podejście do kwestii kultury, obejmując z jednej strony konserwację posiadanych zasobów i z drugiej, zwiększenie dostępności do niej dla mieszkańców obszarów położonych poza głównymi ośrodkami miejskim. Biorąc pod uwagę zdiagnozowane problemy i potencjały, zgodne z wnioskami z *Diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego* jest to słuszne ukierunkowanie wsparcia w przypadku województwa podkarpackiego.

PI 6.4 Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona gleby oraz promowanie usług ekosystemowych, w tym programu natura 2000 oraz zielonej infrastruktury

Interwencja w ramach priorytetu inwestycyjnego 6.4 będzie miała na celu *przywrócenie i ochronę różnorodności biologicznej*. Tak zdefiniowany cel należy ocenić pozytywnie, oddaje on oczekiwane efekty planowanej interwencji.

Zakres działań możliwych do realizacji w priorytecie inwestycyjnym 6.4 jest stosunkowo szeroki, jednocześnie trudno wymagać jego ograniczenia ze względu na złożoność zagadnień związanych z zachowaniem i ochroną różnorodności biologicznej. Z tego względu, w uszczegółowieniu zapisów słusznie wskazuje się na potrzebę ochrony siedlisk gatunków zagrożonych, oraz ograniczenie antropopresji, również poprzez działania edukacyjne.⁴³ Z drugiej strony podkreślając potrzebę wspierania walorów środowiskowych dla rozwijania funkcji turystycznych regionu, przy jednoczesnej ich ochronie, w tym poprzez ukierunkowanie ruchu turystycznego.

Mając na uwadze efektywność interwencji warto zwrócić uwagę na ogólnopolskie doświadczenia związane z wsparciem na rzecz ochrony różnorodności biologicznej. Z przeprowadzonych badań wynika zasadność wskazania beneficjentom konkretnej listy priorytetowych siedlisk i obszarów, które w pierwszej kolejności powinny być objęte wsparciem, działanie takie umożliwiłoby ograniczenie ryzyka rozproszenia środków i co za tym idzie efektywności interwencji.⁴⁴ W związku z tym sugerujemy, na poziomie uszczegółowienia programu wskazać na kilka kluczowych obszarów wsparcia, w rozumieniu terenów i gatunków, które powinny zostać w pierwszej kolejności objęte działaniami ochronnymi.

PI 6.5 Działania mające na celu poprawę stanu środowiska miejskiego, w tym rekultywacja terenów zdegradowanych i redukcja zanieczyszczenia powietrza

Cel interwencji w ramach priorytetu inwestycyjnego 6.5 został zdefiniowany, jako *poprawa jakości przestrzeni miejskiej województwa podkarpackiego*. Zakres planowanej interwencji obejmujący: zmianę dotychczasowych funkcji terenów zdegradowanych i przemysłowych z przeznaczeniem na

⁴³ Wyniki ogólnopolskich badań dotyczących świadomości ekologicznej (m.in. *Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, raport TNS Polska dla Ministerstwa Środowiska, Warszawa 2012) jednoznacznie wskazują na potrzebę podejmowania działań edukacyjnych.

⁴⁴ A. Wermeniuk, K. Czupryniak, *Ocena modelu finansowania ochrony przyrody w ramach PO II i III oraz identyfikacja najlepszych praktyk w tym zakresie*, Warszawa, grudzień 2010 r.

cele środowiskowe, budowę infrastruktury do pomiaru zanieczyszczeń oraz powiadamiania ludności o poziomie zanieczyszczeń, ograniczenie emisji hałasu oraz wsparcie MŚP w zakresie ochrony powietrza, powinien się przyczynić do osiągnięcia tego stosunkowo szerokiego celu.

Z dostępnych analiz wynika, że najczęstszą przyczyną przekroczeń norm powietrza w miastach są zanieczyszczenia spowodowane niską emisją oraz transportem, zanieczyszczenia przemysłowe zajmują kolejne miejsca.⁴⁵ Interwencja w obszarze dwóch najbardziej uciążliwych źródeł zanieczyszczeń realizowana będzie w osi II (ograniczenie niskiej emisji w sektorze komunalno-bytowym) oraz V (ograniczenie zanieczyszczeń z transportu), z tego względu uwzględnienie wsparcia dla MŚP uznać należy za poprawne. Szczególnie, że dostępne badania wskazują, że działania MŚP w zakresie poprawy jakości powietrza są inwestycjami drogimi, nie wpływającymi na rentowność przedsiębiorstwa, a więc mało atrakcyjnymi do realizacji ze środków własnych, co uzasadnia dotowanie takich działań ze środków unijnych.⁴⁶

Wsparcie obszarów zdegradowanych, w celu nadania im nowych funkcji oddaje założenia podejścia zintegrowanego, postulowanego między innymi w Założeniach Krajowej Polityki Miejskiej.⁴⁷ Dla zwiększenia efektywności interwencji wskazana jest koncentracja na projektach stanowiących element kompleksowych planów zagospodarowania danego terenu, lub kompleksowo rozwiązujących dany problem. Jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, rola terenów zielonych w kompleksowej rewitalizacji obszarów zdegradowanych może być jednym z kluczowych elementów ich rewitalizacji.⁴⁸

4.4.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Dobór wskaźników rezultatu strategicznego nie budzi kontrowersji. Uwzględniając dostępność informacji w statystykach publicznych oraz pozostałych źródłach, proponowana lista wskaźników umożliwi monitorowanie kluczowych rezultatów interwencji.

Tabela 15. Oś priorytetowa IV – ocena wskaźników rezultatu strategicznego

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
Pojemność obiektów małej retencji wodnej	5.2	brak uwag	brak uwag
Udział odebranych i zbieranych odpadów takich jak papier i tektura, metale, szkło oraz tworzywa sztuczne, w masie wszystkich odebranych i zebranych	6.1	brak uwag	brak uwag

⁴⁵ Inspekcja ochrony środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2011*, Warszawa 2012 r.

⁴⁶ Społeczne, gospodarcze i środowiskowe efekty projektów realizowanych w ramach IV osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Fundeko, Warszawa 2010.

⁴⁷ Ploegmakers H., Beckers P., *Evaluating regeneration policies for rundown industrial sites in the Netherlands*, PBL, 2012.

⁴⁸ Wdowiarz-Bilska, M. *Strategie niwelowania zagrożeń w obszarach poprzemysłowych*, Architektura, czasopismo techniczne, zeszyt 17, rok 108, 6-A/2011

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
<i>odpadów komunalnych w skali województwa</i>			
<i>Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków</i>	6.2	brak uwag	brak uwag
<i>Zwiedzający muzea i oddziały muzealne (ogółem) w tysiącach</i>	6.3	brak uwag	brak uwag
<i>Powierzchnia form ochrony przyrody objęta planami (parki krajobrazowe i rezerваты przyrody)</i>	6.4	brak uwag	brak uwag
<i>Powierzchnia terenów zdegradowanych i zdewastowanych wymagających rekultywacji</i>	6.5	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki produktu

Określone w programie wskaźniki produktu dobrze odpowiadają zakresowi interwencji. W wielu miejscach słusznie zdecydowano się na wskaźniki łączące w sobie ogół planowanych działań (np. nie rozdzielając projektów polegających na budowie i przebudowie czy modernizacji). Na poziomie monitorowania programu takie podejście uznać należy za słuszne. Dokładniejsze informacje powinny być monitorowane na poziomie uszczegółowienia.

Tabela 16. Oś priorytetowa IV – ocena wskaźników produktu

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	Ocena wartości docelowej
5.2	<i>Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej (wały przeciwpowodziowe)</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
	<i>Pojemność obiektów małej retencji</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
6.1	<i>Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
6.2	<i>Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
	<i>Długość sieci kanalizacji sanitarnej</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
6.3	<i>Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
6.4	<i>Liczba wspartych form ochrony przyrody</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	Ocena wartości docelowej
6.5	Łączna powierzchnia zrekultywowanych gruntów	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

Wybór wskaźników do ram wykonania ocenić należy pozytywnie.

Tabela 17. Oś priorytetowa IV – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
Długość sieci kanalizacji sanitarnej	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych certyfikowanych	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.4.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Założenia i cele leżące u podstaw interwencji w ramach osi IV są spójne z wyzwaniami określonymi w kluczowym europejskim dokumencie strategicznym, tj. strategii *Europa 2020* oraz inicjatywie przewodniej *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Wśród wymienionych w nich celów średniookresowych wskazuje się m.in. stworzenie *gospodarki obiegowej*, opartej na recyklingu i wykorzystywaniu odpadów jako surowca, konieczność racjonalizacji gospodarki wodnej oraz potrzebę podjęcia działań minimalizujących zagrożenia wynikające ze zmian klimatu. Kwestie ochrony różnorodności biologicznej zostały uwzględnione w *Strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.*⁴⁹ będącej integralną częścią *Europy 2020* i wspomnianej powyżej inicjatywy przewodniej. W dokumencie tym wskazuje się m.in. na potrzebę ochrony i przywrócenia dobrego stanu przyrody.

Działania planowane do realizacji w osi IV w bezpośredni sposób przyczynią się również do realizacji założeń zrównoważonego rozwoju, będącego jedną z polityk horyzontalnych UE. Szczególnie istotne w tym zakresie będzie wsparcie w ramach priorytetów 6.1, 6.2 i 6.4, koncentrujące się na racjonalizacji gospodarki odpadowej (a więc i efektywnego korzystania z surowców), wodnej oraz ochrony bioróżnorodności.

⁴⁹Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Interwencja w ramach osi IV przyczyni się do realizacji celów wyznaczonych przez strategię krajową, w tym KSRR i SRK oraz strategię sektorową *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*. Analogicznie jak w przypadku polityk europejskich, również w dokumentach polskich nacisk położony jest na racjonalizację gospodarki wodnej i odpadowej oraz zwiększenie odporności na zmiany klimatu. Wsparcie w ramach priorytetu 5.2 pozwoli na realizację kierunku II.6.5 *Adaptacja do zmian klimatu* określonego w SRK oraz kierunku 1.3.5 *dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne* wskazanego w KSRR. Z kolei interwencja w priorytetach 6.1, 6.2 i 6.4 będzie miała bezpośredni wpływ na osiągnięcie założeń kierunku 6.1 *racjonalne gospodarowanie zasobami* i 6.4 *poprawa stanu środowiska* SRK. W przypadku KSRR rozwój gospodarki wodnej i odpadowej, obok wsparcia terenów zdegradowanych i rozwoju kultury, rozpatrywany jest jako jeden z warunków budowania spójności terytorialnej i przeciwdziałania marginalizacji obszarów problemowych (cel 2 KSRR). Rozwój infrastruktury kultury wskazany jest również jako jedno z zadań SRK, mające znaczenie dla rozwoju kapitału społecznego. W tym kontekście istotne są zarówno inwestycje w instytucje kultury jak i zachowanie zasobów dziedzictwa kulturowego.

Oś IV poprzez wsparcia w ramach priorytetów 5.2, 6.1, 6.2 i 6.4 przyczyni się również do realizacji celów 1 *Zrównoważone gospodarowanie zasobami* i 3 *Poprawa stanu środowiska* BEiŚ.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

RPO WP 2014-2020 będzie kluczowym narzędziem dla realizacji celów określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego*.⁵⁰ Interwencja w ramach osi IV jest spójna z obszarem 2 *kapitał ludzki i społeczny*, w zakresie priorytetu 2.2 *kultura i dziedzictwo kulturowe*, któremu za cel postawiono *rozwinęty i efektywnie wykorzystany potencjał kulturowy regionu*. W obszarze ochrony środowiska RPO przyczyni się do osiągnięcia założeń określonych w obszarze *środowisko i energetyka*, w szczególności w odniesieniu do priorytetów 4.1 *Zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich negatywnych skutków*, którego realizacji – siłą rzeczy ograniczonej ze względu na dostępne środki – służyć będzie wsparcie w priorytecie inwestycyjnym 5.2. Interwencja w obszarze gospodarki odpadami przyczyni się do osiągnięcia założeń określonych w kierunku działań 4.2.2 *zapewnienie właściwej gospodarki odpadami*, natomiast rozwój gospodarki wodno-ściekowej jest realizacją kierunku 4.2.3. Ochrona bioróżnorodności jest odpowiedzią na wyzwania zdefiniowane w kierunku 4.2.4. (*Zachowanie i ochrona różnorodności biologicznej*), z kolei działania planowane do realizacji w priorytecie inwestycyjnym 6.5 to realizacja założeń kierunku 4.2.1. (*Zapewnienie dobrego stanu środowiska w zakresie czystości powietrza i hałasu*) oraz 3.5.4. (*Rewitalizacja oraz poprawa ładu przestrzeni sprzyjające rozwojowi ośrodków miejskich*).

⁵⁰ *Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2020. Aktualizacja na lata 2013 – 2020. Projekt*, Rzeszów, kwiecień 2013

4.5 Oś priorytetowa V. Infrastruktura komunikacyjna

4.5.1 Ocena przesłanek interwencji

Łączną zawartość sekcji 1.A oraz wprowadzeń do charakterystyki poszczególnych priorytetów inwestycyjnych należy ocenić jako wystarczające uzasadnienie interwencji w ramach osi priorytetowej V. *Infrastruktura komunikacyjna*. Jako główne wyzwania wyróżniono 1) *poprawę dostępności do autostrady i dróg ekspresowych* oraz 2) *zwiększenie dostępności do ośrodków życia społeczno-gospodarczego*, co należy uznać za odpowiedni wybór strategiczny, wynikający z przeprowadzonej oceny sytuacji województwa podkarpackiego oraz dobrze powiązany z zapisami SRWP.

Interwencja w ramach priorytetu 7.2 obejmować będzie infrastrukturę drogową regionalną i lokalną. W sekcji 1.A w syntetyczny sposób przedstawiono obecną sytuację infrastruktury drogowej województwa, słusznie wskazując na bardzo słabą dostępność transportową w ruchu drogowym niektórych części województwa oraz niezadowalający stan techniczny dróg, prowadzący m.in. do wyższej niż przeciętnie w kraju liczby ofiar śmiertelnych wypadków na 100 tys. mieszkańców. Z punktu widzenia wspomnianej w programie autostrady A4 warto dodatkowo pamiętać, że w pewnym stopniu jest to szansa dla województwa (np. aktywizacja terenów wzdłuż autostrady), ale częściowo również - zagrożenia (np. ryzyko wystąpienia efektu "tunelu", rosnące obciążanie ciągów komunikacyjnych odpowiedzialnych za rozprowadzanie ruchu z autostrady itp.).

Uzasadnienie interwencji dotyczącej transportu drogowego zostało dodatkowo uszczegółowione w opisie priorytetu inwestycyjnego. Wskazuje się tam m.in. konieczność eliminowania "wąskich gardeł" w systemie transportowym regionu, słusznie zwrócono także uwagę na priorytetową potrzebę dokończenia inwestycji w ciągach dróg wojewódzkich, które poddano modernizacji w okresie programowania 2007-2013.

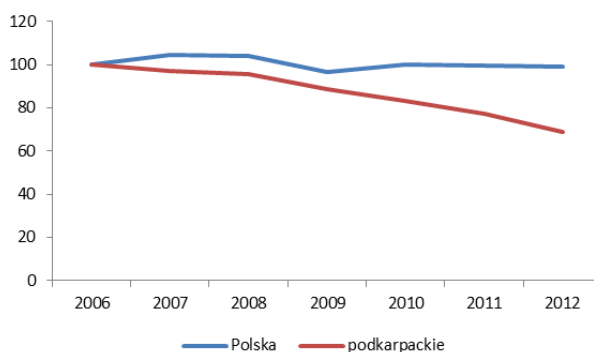
W diagnozie programu zaprezentowano przekonujące uzasadnienie dla uwzględnienia w programie wsparcia dla transportu intermodalnego (PI 7.3). Analizę skoncentrowano na niewykorzystanym potencjale przebiegającej przez region linii kolejowej 65 (Linii Hutniczej Szerokotorowej), w szczególności stacji w Woli Baranowskiej, wymagającej poprawy powiązań drogowych i kolejowych. Skoncentrowanie interwencji poprawie dostępności tej stacji powinno dać impuls do lepszego wykorzystania przygranicznego położenia regionu oraz do zwiększenia intensywności wymiany handlowej.

Uzasadnienie dla działań związanych z transportem kolejowym przedstawiono w sekcji 1.A oraz w opisie priorytetu inwestycyjnego 7.4. Słusznie zwrócono uwagę na zdecydowanie zbyt długie czasy przejazdu pomiędzy ośrodkami miejskimi województwa podkarpackiego oraz na niski poziom efektywności sieci kolejowej. Wskazuje się także na zbyt niską atrakcyjność transportu kolejowego, co wynika nie tylko ze stanu samej infrastruktury, ale także m.in. niewielkiej liczby jednostek nowoczesnego taboru.

W diagnozie słusznie zwrócono uwagę za kluczowe zagadnienia omawiane w toku ewaluacji:

- Województwo podkarpackie wyróżnia się na tle Polski systematycznie spadającą liczbą przewozów pasażerskich komunikacją miejską. Tendencja ta utrzymuje się od lat – w okresie 2006-2012 poziom wskaźnika zmalał o ponad 1/3, podczas gdy w Polsce utrzymywał się na niezmiennym poziomie.

Wykres 18. Przewozy pasażerów komunikacją miejską (poziom w 2006 r. = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz własnych szacunków.

- Jedną z przyczyn takiej stanu rzeczy może być niewystarczająca konkurencyjność oferty transportu zbiorowego w porównaniu z transportem indywidualnym. Hipotezę tę częściowo potwierdza opublikowany w tym tygodniu raport Gazety Wyborczej – mieszkańcy Rzeszowa oceniają jakość komunikacji publicznej na wyjątkowo niskim poziomie, przy bardzo korzystnych wartościach w pozostałych kryteriach oceny. Brakuje oczywiście danych dla innych ośrodków miejskich (szczególnie że Rzeszów będzie w dużym stopniu beneficjentem programów krajowych). Obydwa wskaźniki wskazują jednak, że do zrobienia w okresie programowania 2007-2013 jest ciągle bardzo wiele.

Wykres 19. Miejsce Rzeszowa w rankingu miast Gazety Wyborczej w podziale na poszczególne kategorie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingu Gazety Wyborczej.

4.5.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

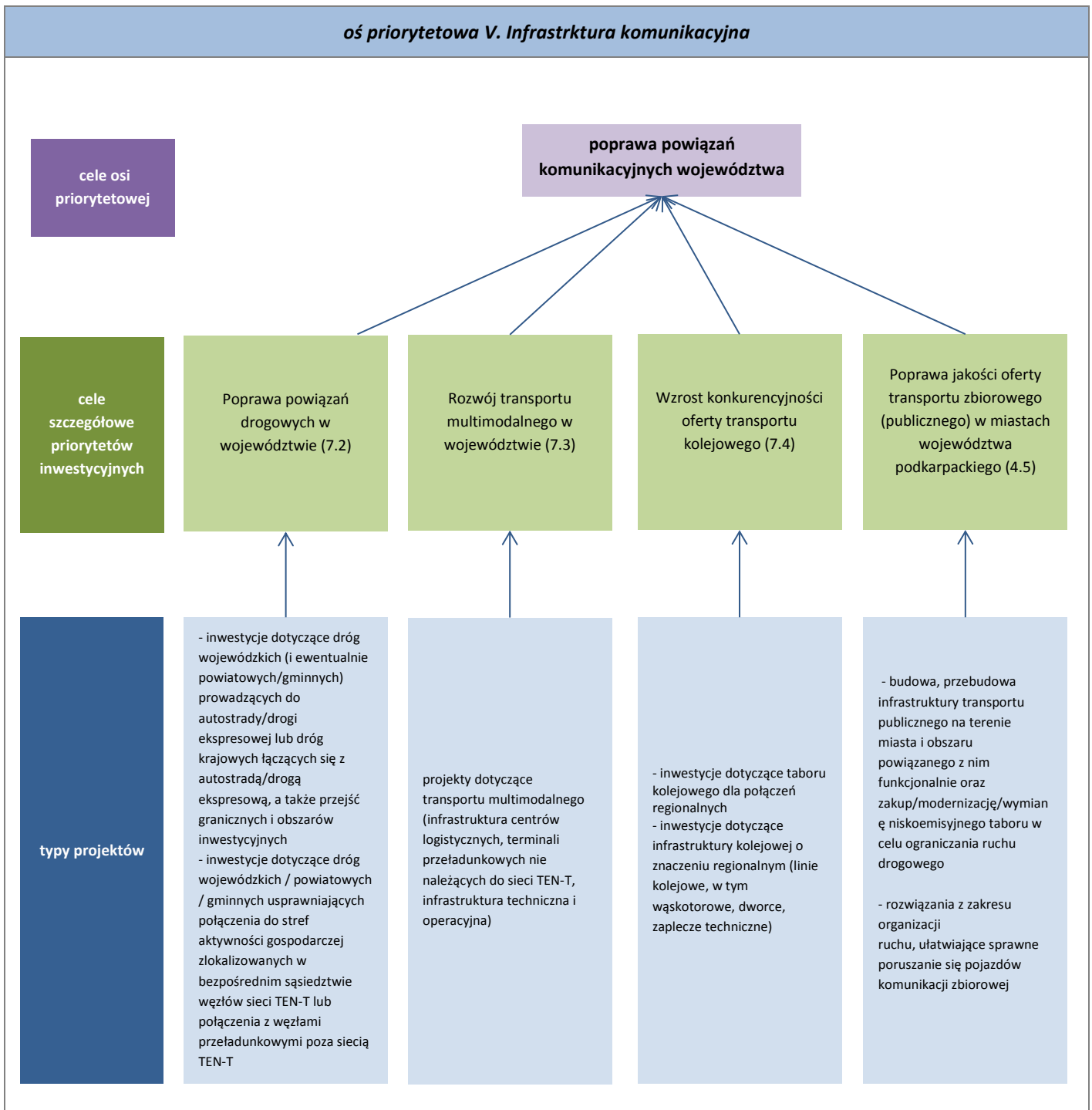
Poziom osi priorytetowej

Celem nadrzędnym osi priorytetowej V jest *poprawa powiązań komunikacyjnych województwa*. Cel ten został wypracowany w toku niniejszej ewaluacji i należy ocenić go jako poprawny i zgodny z potrzebami rozwojowymi regionu wyrażonymi w obowiązujących dokumentach strategicznych. Warto podkreślić, że cel dotyczy zarówno powiązań wewnętrznych (np. w ramach obszarów funkcjonalnych), jak i zewnętrznych (np. powiązania układu drogowego regionu z siecią TEN-T). Definiowany w ten sposób cel pozostają na dość ogólnym poziomie – jego uszczegółowieniem są cele szczegółowe czterech włączonych do osi priorytetów inwestycyjnych:

- 7.2 *Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T;*
- 7.3 *Rozwój i usprawnienie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej;*
- 7.4 *Rozwój i rehabilitacja kompleksowego, nowoczesnego i interoperacyjnego systemu transportu kolejowego;*
- 4.5 *Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich typów obszarów, w szczególności na obszarach miejskich, w tym wspieranie zrównoważonego transportu miejskiego oraz podejmowania odpowiednich działań adaptacyjnych i mitygacyjnych.*

Dobór priorytetów inwestycyjnych wynika częściowo z warsztatów przeprowadzonych w ramach ewaluacji ex-ante RPO WP 2014-2020 oraz rekomendacji zgłoszonych we wcześniej przekazanych materiałach – do osi V włączono transportową część priorytetu inwestycyjnego 4.5 (w początkowej wersji programu znajdował się on w całości w osi III).

Schemat 7. Model logiczny osi priorytetowej V



Źródło: Opracowanie własne.

7.2 Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T

Cele szczegółowym priorytetu inwestycyjnego 7.2 jest *poprawa drogowych powiązań w województwie*.

W opisie priorytetu inwestycyjnego trafnie wskazuje się także na inne oczekiwane efekty interwencji – w szczególności w projekcie programu jest mowa o poprawie dostępności drogowej Rzeszowa oraz zwiększeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Warto przy tym podkreślić, że drugi z wymienionych efektów zostanie osiągnięty nie tylko poprzez modernizację ciągów drogowych, ale także poprzez wyprowadzenie ruchu drogowego z obszarów miejskich (np. poprzez budowę obwodnic).

Docelową trafność i użyteczność interwencji w priorytecie inwestycyjnym 7.2 będzie można ocenić dopiero na podstawie konkretnych przedsięwzięć, które zostaną w jego ramach zrealizowane. Zapisy programu znajdują się na stosunkowo wysokim poziomie ogólności, wydaje się jednak, że wskazano w nich najważniejsze kryteria, którymi zarządzających programem kierować się będą wybierając konkretne projekty inwestycyjne.

- Prawidłowym rozwiązaniem jest silne wyeksponowanie konieczności poprawy powiązań regionu z autostradą A4 oraz (w przyszłości) drogą ekspresową S19. Zgodnie z wnioskami wypracowanymi w ramach niniejszej ewaluacji (m.in. podczas warsztatów tematycznych), drogi szybkiego ruchu są dla województwa zarówno szansą, jak i zagrożeniem. Rozprowadzenie ruchu z węzłów autostrady w kierunku bardziej peryferyjnych części regionu będzie kluczowym zadaniem w perspektywie finansowej 2014-2020. W programie słusznie podkreśla się preferowanie odcinków dróg o największym natężeniu ruchu.
- Słusznie zaproponowano koncentrację na dokończeniu inwestycji rozpoczętych w obecnym okresie programowania. Badania ewaluacyjne potwierdzają, że tylko całe ciągi drogowe przekładają się na wymierne efekty - lepszą dostępność, niższe czasy przejazdów itp.
- Właściwym krokiem jest podkreślenie, że interwencja RPO WP będzie przede wszystkim obejmować drogi wojewódzkie. Wsparcie dla dróg lokalnych będzie znacznie ograniczone, na co wskazują zapisane w programie kryteria (powiązanie z siecią TEN-T, powiązanie ze strefami aktywności gospodarczej lub wpisywanie się w szerszą koncepcję rozwojową MOF). Praktyczne wdrożenie powyższych kryteriów będzie jednak trudne.

7.3 Rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej

Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego 7.3 określono jako *rozwój transportu multimodalnego w województwie*. Rezultat został zdefiniowany właściwie – wychodzi naprzeciw wyzwaniom zidentyfikowanym w części diagnostycznej programu. Do realizacji celu przyczynią się przewidziane typy projektów – w szczególności infrastruktura centrów logistycznych i terminali przeładunkowych. Podczas prac nad dokumentami wdrożeniowym rekomenduje się ukierunkowanie interwencji na inwestycje, których priorytetowy charakter wskazano w sekcji 1.1, tj. w szczególności na wykorzystanie potencjału LHS.

7.4 Rozwój i rehabilitacja kompleksowego, nowoczesnego i interoperacyjnego systemu transportu kolejowego

Celem szczegółowym priorytetu inwestycyjnego 7.4 jest *wzrost konkurencyjności oferty transportu kolejowego*. Sformułowanie takiego celu wynika ze zdiagnozowanej w opisie priorytetu malejącego udziału kolei w przewozach regionalnych. Wpływ na to zjawisko miał szereg przyczyn, wśród nich także stopniowy wzrost zamożności mieszkańców regionu, co spowodowało wzrost popularności indywidualnych środków transportu. Istotnym czynnikiem jest jednak także nieatrakcyjność transportu kolejowego - długie czasy przejazdu, przestarzały tabor, a także brak wystarczającej integracji z innymi gałęziami transportu. Celem interwencji w PI 7.4 będzie odwrócenie niekorzystanych tendencji - dlatego też monitorując interwencję warto (oprócz zaproponowanego w programie wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej) systematycznie zbierać dane o wielkości przewozów koleją regionalną. Pozwoli to na faktyczną weryfikację tego, czy w okresie realizacji programu transport kolejowy zdobył nowych klientów, a więc czy atrakcyjność jego oferty rzeczywiście wzrosła.

Podobnie jak w przypadku transportu drogowego, ocena trafności i użyteczności interwencji wymaga bardziej szczegółowych informacji na temat konkretnych planów inwestycyjnych. Z zapisów programu wyłaniają się jednak racjonalne kryteria kierunkowania środków, które będą miały szansę przyczynić się do realizacji celu szczegółowego. W szczególności trafnym rozwiązaniem wydaje się być dopuszczenie zarówno inwestycji liniowych, jak i punktowych, a także zakupu taboru - jedynie cały ten pakiet ma potencjalnie szansę na zwiększenie konkurencyjności kolei w przewozach regionalnych.

Należy także pamiętać o tym, że dla realizacji celu (tj. poprawy konkurencyjności oferty oraz – w konsekwencji - wzrostu liczby przewozów koleją regionalną) konieczne jest preferowanie nie tyle inwestycji odtworzeniowych, ale przede wszystkim podnoszących parametry istniejących sieci (modernizacja w większym stopniu niż rehabilitacja), dostosowujących sieć do zachodzących w regionie procesów przestrzennych (nowe przystanki) oraz zwiększających komfort podróży (raczej nowy, niż modernizowany tabor).

4.5 Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich typów obszarów, w szczególności na obszarach miejskich, w tym wspieranie zrównoważonego transportu miejskiego oraz podejmowania odpowiednich działań adaptacyjnych i mitygujących

W trakcie ewaluacji ex-ante programu, jako cel szczegółowy dla priorytetu inwestycyjnego 4.5 zaproponowano *poprawę jakości oferty transportu zbiorowego (publicznego) w miastach województwa podkarpackiego*. Tok rozumowania był podobny jak w przypadku PI 7.4: stopniowo obserwuje się odchodzenie mieszkańców od transportu publicznego na rzecz indywidualnych środków transportu, co przekłada się na negatywne konsekwencje m.in. dla jakości środowiska miejskiego (jakość powietrza, emisja CO₂, korki itp.). Sytuacja ta wynika m.in. z tego, że oferta organizatorów transportu na terenach miejskich nie jest przez mieszkańców postrzegana jako atrakcyjna i to właśnie w tym obszarze spodziewane jest oddziaływanie programu. Znalazło to odzwierciedlenie we wskaźniku rezultatu strategicznego - tj. liczbie przewozów komunikacją miejską w województwie podkarpackim. Zarówno cel, jak i wskaźnik należy ocenić jako prawidłowe.

Określony w programie zakres interwencji jest generalnie spójny z zaproponowanym celem szczegółowym. Zapisy są jednak na dużym poziomie ogólności, przez co trudno ocenić, na ile przewidziane w programie inwestycje będą wystarczające, aby podnieść liczbę przewozów komunikacją miejską. Zgodnie z przywołanymi wcześniej danymi, dynamika wskaźnika w województwie podkarpackim jest na tle kraju wyjątkowo niekorzystna - znaczny spadek przewozów odnotowano niezależnie od działań podejmowanych m.in. w obecnym okresie programowania. Opracowując kryteria wyboru przedsięwzięć należy mieć na uwadze konieczność selekcji inwestycji, które faktycznie zwiększą konkurencyjność komunikacji miejskiej.

- Zdecydowanie preferować należy zintegrowane pakiety przedsięwzięć, łączące w sobie infrastrukturę liniową, punktową oraz zakupy taborowe. Dobrym rozwiązaniem mogą być tutaj ZIT/RIT, należy jednak weryfikować propozycje zgłaszane przez poszczególne MOF pod kątem faktycznej kompleksowości i zintegrowania. Opisany w programie zakres inwestycji należy także dopasować do specyfiki mniejszych ośrodków miejskich - należy oczekiwać, że projekty transportowe dla Rzeszowa będą finansowane w dużym stopniu z programów krajowych.
- Zakładając rozszerzenie planowanych działań o transport wykraczający poza granice obszarów miejskich, należy pamiętać o ograniczonych możliwościach miejskich spółek przewozowych - elementem interwencji nie będzie mogło być dotowanie samych przewozów. Z drugiej strony nie można zapominać o uwarunkowaniach rynkowych: przewozy o zasięgu ponadlokalnym są w już obecnie z powodzeniem realizowane przez przewoźników komercyjnych i nie należy tworzyć dla nich finansowanej ze środków publicznych alternatywy. Istnieją jednak części regionu, w których aktywność przewoźników komercyjnych nie jest wystarczająca.
- Zgodnie z zapisami SRWP przewiduje się utworzenie Centrum Zarządzania Publicznym Transportem Zbiorowym. Formułując założenia RPO WP 2014-2020 warto zastanowić się nad stworzeniem instrumentów pozwalających tej instytucji realizować powierzone jej zadania - np. tworzenie rozwiązań integrujących działanie przewoźników komercyjnych

i samorządowych, integrujących poszczególne podsystemy transportowe. W przeciwnym razie, zapisy SRWP mogą nie doczekać się realizacji w praktyce.

4.5.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Zaproponowane wskaźniki rezultatu zostały dobrane poprawnie.

Tabela 18. Oś priorytetowa V – ocena wskaźników rezultatu

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika
<i>Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej</i>	7.2, 7.4	brak uwag
<i>Dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych</i>	7.3	brak uwag
<i>Przewozy pasażerów komunikacją miejską</i>	4.5	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output należy ocenić jako prawidłowe - ich liczba została znacznie zredukowana zgodnie ze zgłoszonymi wcześniej uwagami.

Tabela 19. Oś priorytetowa V – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	ocena oszacowania
7.2	<i>Całkowita długość nowych dróg</i>	brak uwag	brak uwag
	<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg</i>	brak uwag	brak uwag
7.3	<i>Liczba wspartych intermodalnych terminali przeładunkowych</i>	brak uwag	brak uwag
7.4	<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych</i>	brak uwag	brak uwag
	<i>Liczba zakupionych lub zmodernizowanych pojazdów kolejowych</i>	brak uwag	brak uwag
4.5	<i>Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej</i>	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

*Wskaźniki wybrane do ram wykonania***Tabela 20. Oś priorytetowa V – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania**

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika
<i>Poziom zakontraktowanej alokacji</i>	brak uwag
<i>Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg</i>	brak uwag
<i>Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej</i>	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.6 Oś priorytetowa VI. Spójność przestrzenna i społeczna

4.6.1 Ocena przesłanek interwencji

Oś priorytetowa dotyczy kilku obszarów: rynku pracy, wykluczenia społecznego i edukacji. Dlatego też uzasadnienie dla tej osi jest zawarte w ramach diagnoz dla każdego z obszarów. Diagnoza, w odniesieniu do usług społecznych i zdrowotnych, w sposób trafny przedstawia główne wyzwania stojące przed województwem podkarpackim. W przypadku zdrowia opisano sytuację epidemiologiczną. Wskazano 5 głównych grup zachorowań, które są głównymi przyczynami zgonów. Trafność zidentyfikowanych problemów potwierdzają również dane dotyczące orzeczeń o niepełnosprawności, zgodnie z którymi wśród 7 najczęstszych przyczyn orzeczenia o niezdolności do pracy znajdują się: choroby układu krążenia, nowotwory, zaburzenia psychiczne, choroby układu kostno-stawowego, choroby układu oddechowego, urazy kości, stawów i tkanek miękkich (co można wiązać z wypadkami).⁵¹

W diagnozie zawarto również stosunkowo szczegółowe informacje na temat dostępności usług społecznych. Pozytywnie należy ocenić dokładną diagnozę deficytów, w szczególności w zakresie dostępu do oferty wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży czy też szerzej, wsparcia dziennego dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także potrzeby w zakresie środowiskowych usług opiekuńczych kierowanych do osób starszych. Wykazano również potrzeby w zakresie wczesnej identyfikacji i rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych.

Analizując zasadność rewitalizacji warto odwołać się do dostępnej literatury, która potwierdza tworzenie się enklaw biedy na terenach miejskich. Przykładem może być badanie dotyczące Łodzi, zgodnie z którym w ścisłym centrum tego miast istnieje kilkanaście enklaw biedy, a sytuacja w tym zakresie przez ostatnie 10 lat nie uległa zmianie. Choć sytuacja Łodzi jest oczywiście specyficzna, to analiza mechanizmów powstawania i trwałości tego typu zjawisk może mieć również odniesienie do województwa podkarpackiego.⁵² Analiza potrzeb w zakresie rewitalizacji powinna uwzględniać również ocenę efektów dotychczasowego wsparcia. Jak wynika z badania ewaluacyjnego, przeprowadzonego w województwie podkarpackim, dotychczas realizowane projekty rewitalizacyjne nie miały charakteru precyzyjnej, silnej, ograniczonej terytorialnie, wielopłaszczyznowej interwencji. W efekcie w wielu przypadkach nie udało się osiągnąć głównego celu, jakim było przełamanie niekorzystnych uwarunkowań rozwoju danego obszaru.⁵³ Wnioski te stały się podstawą dla projektowania interwencji w nowej perspektywie.

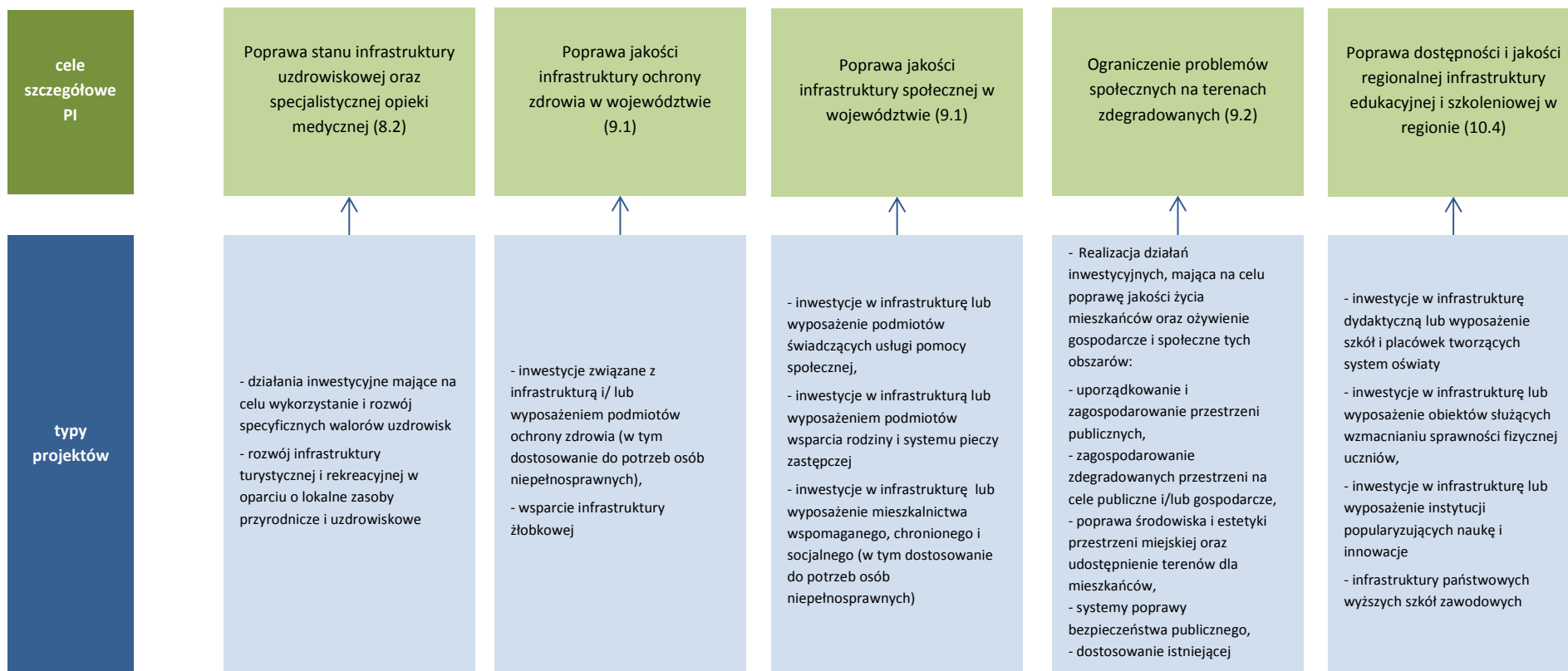
W obszarze edukacji wykazano przekonująco potrzebę interwencji. Jasno wykazano deficyt w obszarze opieki przedszkolnej. Wskazano również, powołując się na prowadzone badania, na potrzebę prowadzenia działań inwestycyjnych w odniesieniu do szkół zawodowych. Istotne jest szczególnie wzmocnienie wyposażenia szkół w sprzęt niezbędny do nauki przedmiotów zawodowych. Podobne problemy dotyczą również placówki zajmujące się kształceniem osób dorosłych, choć w tym aspekcie brak jest wiarygodnych danych.

⁵¹ *Orzeczenia komisji lekarskich ZUS wydane w 2012 roku*, ZUS, Warszawa 2013

⁵² Warzywoda-Kruszyńska W. (2011), *Miejskie enklawy biedy*, [w:] Społeczne i organizacyjne problemy współczesności. Sprawy bliskie sercu Profesor Zdzisławy Janowskiej, red. J.Cewińska, Z.Chmala, Łódź: Wydawnictwo UŁ

⁵³ *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*; Centrum Studiów Regionalnych Uniregio, Kraków, 2012

Schemat 8. Model logiczny osi priorytetowej VI

oś priorytetowa VI. Spójność przestrzenna i społeczna


Źródło: Opracowanie własne.

4.6.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom osi priorytetowej

Oś została wyodrębniona w trakcie prac nad RPO. Obejmuje ona priorytety inwestycyjne wchodzące w skład celów tematycznych 8-10, finansowane z EFRR. Należy ją zatem rozpatrywać przede wszystkim z punktu widzenia spójności i komplementarności z osiami VII – IX, co zostało słusznie podkreślone w uzasadnieniu utworzenia osi priorytetowej w proponowanym kształcie.

8.2 Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu poprzez rozwój potencjału endogenicznego jako elementu strategii terytorialnej dla określonych obszarów, w tym poprzez przekształcenie upadających regionów przemysłowych i zwiększenie dostępu do określonych zasobów naturalnych i kulturalnych oraz ich rozwój

Celem szczegółowym w priorytecie inwestycyjnym 8.2 jest *poprawa stanu infrastruktury uzdrowiskowej oraz specjalistycznej opieki sanatoryjnej*. Rezultat ten należy ocenić jako sformułowany poprawnie. Warto jednak podkreślić, że - poprzez powiązanie z celem tematycznym 8 - od zaplanowanych działań należy oczekiwać także wymiernych efektów rozwojowych, przede wszystkim aktywizacji lokalnych rynków pracy oraz przyspieszenia rozwoju obszarów znajdujących się w zasięgu oddziaływania uzdrowisk objętych wsparciem.

Zaproponowany w programie zakres interwencji także należy ocenić jako właściwie dopasowany do oczekiwanych rezultatów. W programie przewidziano dofinansowanie działań inwestycyjnych pozwalających na wykorzystanie i rozwój specyficznych walorów uzdrowisk, a także rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej. Podczas prac nad dokumentami wdrożeniowym RPO WP 2014-2020 wskazane będzie powiązanie działań zaplanowanych w priorytecie inwestycyjnym 8.2 z pozostałymi elementami programu, w ramach których przewidziano typy projektów związane z poprawą atrakcyjności turystycznej województwa – w szczególności z PI 6.3 i PI 6.4.

PI 9.1 Inwestowanie w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, która przyczyni się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszy nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych

W programie sformułowano dwa cele szczegółowe:

- *poprawa jakości infrastruktury ochrony zdrowia w województwie;*
- *poprawa jakości infrastruktury społecznej w województwie.*

Oba cele są uzasadnione i odnoszą się do kluczowych wyzwań, zidentyfikowanych w sekcji 1.1 programu. Wskazują w sposób jednoznaczny, że kluczowym efektem interwencji ma być poprawa jakości infrastruktury ochrony zdrowia. Ich osiągnięcie może przyczynić się do ograniczenia nierówności w dostępie do usług zdrowotnych i społecznych.

Zakres planowanej interwencji jest stosunkowo szeroki. Wskazano jednak w programie obszary koncentracji. Pozytywnie należy ocenić propozycję skupienia interwencji na inwestycjach związanych z pięcioma głównymi grupami zachorowań. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić również propozycję inwestycji w opiekę długoterminową – dostęp do tego typu usług jest zbyt mały i jest to

jeden z ważniejszych obszarów, wymagających interwencji.⁵⁴ Zachodzące zmiany demograficzne będą przyczyniać się do wzrostu popytu na usługi zdrowotne w tych obszarach.⁵⁵ Inwestycje związane z jakością usług opieki nad kobietą w okresie ciąży, porodu, połogu oraz opieki nad noworodkiem znajdują uzasadnienie w diagnozie oraz sytuacji epidemiologicznej i mogą mieć również pewien wpływ na decyzje prokreacyjne, co może znaleźć odzwierciedlenie w sytuacji demograficznej.

Pozytywnie również należy ocenić ukierunkowanie wsparcia na dostosowanie i wyposażenie istniejącej infrastruktury. W Polsce skala problemu braku infrastruktury jest ograniczony.⁵⁶

Należy podkreślić, że zapewnienie jakości świadczeń medycznych nie wiąże się tylko z inwestycjami infrastrukturalnymi. Dlatego też wskazane jest, w dokumentach niższego rzędu, nałożenie na projektodawców wymagań dotyczących prowadzenia, równoległe do inwestycji infrastrukturalnych, działań zmierzających do poprawy jakości świadczonych usług.

Proponowany zakres inwestycji infrastrukturalnych w usługi społeczne został zarysowany stosunkowo szeroko, jednak wynika to z dużej skali potrzeb w tym obszarze. Dotyczy to szczególnie usług o charakterze środowiskowym, które wspierają jednostki i rodziny w trudnej sytuacji. Dlatego też generalnie proponowany zakres interwencji należy ocenić pozytywnie. Dotyczy to szczególnie placówek dziennej opieki dla osób zależnych.

Pozytywnie również należy ocenić planowane inwestycje w mieszkania chronione i wspomagane. Występuje w tym obszarze zdecydowany deficyt, co utrudnia włączanie osób zagrożonych wykluceniem społecznym do życia społeczności lokalnych i ich stopniowe usamodzielnianie.

Zdecydowanie również należy ocenić propozycję inwestycji w infrastrukturę instytucji świadczących usługi opiekuńcze dla dzieci do lat 3. Jak wykazano w analizie PI 8.8, jest to obszar silnie niedoinwestowany, a niedostateczny poziom wydatków infrastrukturalnych może stanowić poważną barierę dla rozwoju tego typu usług (szczególnie na terenach wiejskich i w mniejszych miejscowościach).

Na etapie opracowywania dokumentów niższego rzędu należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Zapewnienie wysokiego stopnia wykorzystania zmodernizowanej infrastruktury – wymaga to koordynacji planów inwestycyjnych z NFZ,
- Doprecyzowanie zasad zapewniania komplementarności dla projektów z zakresu usług społecznych pomiędzy PI 9.7 i 9.1.

⁵⁴ H. Boulho, et. al, *Improving the Health-Care System in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 957, OECD Publishing, 2012.

⁵⁵ *Zdrowie priorytetem politycznym państwa – analiza i rekomendacje*, PZH, Warszawa 2013

⁵⁶ H. Boulho, et. al, *Improving the Health-Care System in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 957, OECD Publishing, 2012.

PI 9.2 Wsparcie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich

W zakresie priorytetu 9.2 obrano cel szczegółowy: *Ograniczenie problemów społecznych na terenach zdegradowanych*. Cel ten należy ocenić pozytywnie. Kładzie się w nim nacisk na kwestie społeczne i wyraźnie wskazuje na kluczowy cel inwestycji.

Kwestia ta ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia przyszłości wdrażania tej interwencji. Dotychczasowe doświadczenia związane z rewitalizacją dowodzą, że choć udało się w wielu miejscach poprawić jakość przestrzeni publicznej, to nie zawsze przekładało się to na rozwiązywanie problemów społecznych. Z badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w województwie podkarpackim wynika, że poważną słabością realizowanych projektów była koncentracja na kwestiach infrastrukturalnych. Nie uwzględniono aspektu społecznego i gospodarczego – zakładano, że poprawa infrastruktury „samoczynnie” doprowadzi do ożywienia gospodarczego i rozwiązania problemów społecznych. Niestety, założenia te zwykle nie spełniały się.⁵⁷

Dlatego też pozytywnie należy ocenić silny nacisk w programie na realizację kompletnych projektów, dotyczących rewitalizacji społecznej, fizycznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej. Jednoznacznie również zapisano, że działania infrastrukturalne powinny być podporządkowane rozwiązaniu problemów społecznych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić zapisy, zgodnie z którymi podstawą dla realizacji projektów będą Lokalne Plany Rewitalizacji, a także wskazujące, że będą one wdrażane w formie zintegrowanych przedsięwzięć, które obejmują wszystkie aspekty rewitalizacji. Duże znaczenie w tym kontekście będą miały przyjęte zasady wyboru projektów oraz kryteria ich oceny – kwestie te powinny zostać określone w dokumentach niższego rzędu, a możliwy sposób działania opisany w rozdziale poświęconym systemowi realizacji.

Słusznie również podkreślono znaczenie zaangażowania społeczności lokalnej. Wydaje się, że kwestia ta powinna być podkreślona mocniej. Odpowiednie uspołecznienie całego procesu jest warunkiem koniecznym dla jego sukcesu. Dlatego też wymóg uspołecznienia powinien być konieczny dla wszystkich projektów. Kwestia ta powinna być uwzględniona w dokumentach niższego rzędu.

Pozytywnie również należy ocenić dodatkowe wymagania dla przedsięwzięć rewitalizacyjnych, takie jak np. ograniczony wpływ na wzrost cen nieruchomości i kosztów życia czy też przyczyniające się do tworzenia nowych miejsc pracy. Takie podejście może ograniczyć efekty uboczne projektów rewitalizacyjnych, czyli właśnie podnoszenia kosztów życia, co w wielu przypadkach prowadzi do wypychania ludności ubogiej na inne obszary miasta. Pozytywnie oceniamy preferencję dla obszarów miejskich.

PI 10.4 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej

W zakresie priorytetu 10.4 obrano cel szczegółowy: *Poprawa dostępności i jakości regionalnej infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej*. Jest on trafny w kontekście założonej spójności planowanych przedsięwzięć finansowanych z EFRR w stosunku do przedsięwzięć finansowanych z EFS

⁵⁷ Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego; Centrum Studiów Regionalnych Uniregio, Kraków, 2012

w ramach PI 10.1, PI 10.3 i PI 10.3 bis. Efektywność i skuteczność inwestycji infrastrukturalnych jest możliwa do osiągnięcia pod warunkiem oparcia ich o diagnozę potrzeb na poziomie szkół oraz powiązania ich z projektami realizowanymi w ramach PI 10.1, PI 10.3 i PI 10.3 bis.

Zakres interwencji został określony stosunkowo szeroko, co wiąże się z dużą skalą potrzeb. Planowane interwencje są uzasadnione z punktu widzenia rozwoju regionu. Dotyczy to szczególnie inwestycji w infrastrukturę przedszkolną (choć w tym przypadku należy wziąć pod uwagę prognozowane zmiany demograficzne), a także inwestycje w infrastrukturę kształcenia zawodowego i ustawicznego (w tym wypadku jakość infrastruktury wpływa na jakość i atrakcyjność kształcenia). Jak wskazują przeprowadzone ostatnio badania, $\frac{1}{3}$ placówek kształcenia zawodowego nie posiadała warsztatów umożliwiających kształcenie praktyczne w zawodzie. Pod tym względem najgorsza jest sytuacja ZSZ, gdzie jakimkolwiek sprzętem umożliwiającym naukę praktyczną dysponowało $\frac{2}{5}$ placówek.⁵⁸ Ewaluacja dotychczasowych działań wykazała niską ocenę sprzętu techniczno-dydaktycznego, z którego uczniowie korzystają przy praktycznej nauce zawodu, co dowodzi zasadności inwestycji. Podobne problemy dotyczą również placówki zajmujące się kształceniem osób dorosłych. W programie przewiduje się również wsparcie dla państwowych wyższych szkół zawodowych. Wzmocnienie tego typu placówek może być ocenione jako uzasadnione. Wskazane jest jednak, aby było to powiązane z działaniami na rzecz poprawy jakości kształcenia, a także w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Równocześnie należy podkreślić, inwestycje te powinny być rozpatrywane przede wszystkim jako uzupełnienie działań wzmacniających współpracę szkół z pracodawcami, szczególnie w zakresie praktycznej nauki zawodu.

4.6.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Wskaźniki rezultatu strategicznego zostały dobrane prawidłowo.

Tabela 21. Oś priorytetowa VI – ocena wskaźników rezultatu strategicznego

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
<i>Liczba osób korzystających z zakładów uzdrowiskowych w województwie</i>	8.2	brak uwag	brak uwag
<i>Przeciętne dalsze trwanie życia w momencie urodzenia</i>	9.1	brak uwag	brak uwag
<i>Liczba miejsc w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej na 1000 osób w wieku 65+</i>	9.1	brak uwag	brak uwag
<i>Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys.</i>	9.2	brak uwag	brak uwag

⁵⁸ KOWEŻIU, *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce*, Warszawa 2013.

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
<i>ludności</i>			
Potencjalna liczba użytkowników infrastruktury opieki nad dziećmi lub edukacyjnej wspartej w programie (CI)	10.4	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu *output* zostały dopasowane do logiki interwencji.

Tabela 22. Oś priorytetowa VI – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	Ocena wartości docelowej
8.2	Liczba wspartych podmiotów świadczących kompleksowe usługi sanatoryjne	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
9.1	Liczba wspartych podmiotów leczniczych	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
	Liczba wybudowanych/ przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
9.2	Powierzchnia zrewitalizowanych obszarów	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
10.4	Liczba obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

W Projekcie RPO nie zaproponowano wskaźników do ram wykonania osi priorytetowej. W tabeli przedstawiliśmy naszą propozycję doborów wskaźników.

Tabela 23. Oś priorytetowa VI – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
Liczba wspartych podmiotów świadczących kompleksowe usługi sanatoryjne	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Liczba wspartych podmiotów leczniczych	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Liczba obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
<i>Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.6.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Założenia i cele leżące u podstaw interwencji w ramach osi VI i są spójne z wyzwaniami określonymi w kluczowym europejskim dokumencie strategicznym, tj. strategii *Europa 2020* oraz inicjatywach przewodnich: *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* oraz *Europejski program walki z ubóstwem* oraz inicjatywą *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy*.

W pierwszym z dokumentów wskazuje się, że jednym z celów jest wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy. Ponadto podkreśla się konieczność dostosowania kompetencji do potrzeb rynku pracy. Podkreśla się szczególnie konieczność dostarczenia odpowiedniego mix-u kompetencji, włączając w to kompetencje cyfrowe i transferowalne. Podkreśla się też konieczność wyposażenia młodych osób, opuszczających system edukacji, w odpowiednie kompetencje, co wymaga inwestycji w infrastrukturę. Nacisk został też położony na zwiększenie udziału w kształcenie ustawicznym.

Walka z ubóstwem jest również jednym z kluczowych celów Europy 2020. Ze względu na złożoność tego zjawiska, konieczne jest uwzględnienie szerokiego spektrum działań, w tym także uwzględnienie faz cyklu życia i różnych potrzeb. Jednym z elementów strategii jest poprawa dostępu do usług, w tym zwłaszcza usług zdrowotnych w celu ograniczania nierówności w dostępie do usług zdrowotnych. Wsparcia wymagają również rodziny z dziećmi oraz osoby starsze, co wiąże się z koniecznością zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług społecznej.

Działania planowane do realizacji w osi VI w bezpośredni sposób przyczynią się również do realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji. Planowane inwestycje wyrównają dostęp do usług, w tym szczególnie osób w trudnej sytuacji.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Interwencja w ramach osi IV przyczyni się do realizacji celów wyznaczonych przez strategię krajowe, w tym KSRR i SRK oraz strategię sektorową *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu*. Analogicznie jak w przypadku polityk europejskich, również w dokumentach polskich nacisk położony jest inwestowanie w wysokiej jakości edukację oraz ograniczanie wykluczenia społecznego.

Z kolei interwencja w priorytetach 9.1 i 9.2 będzie miała bezpośredni wpływ na osiągnięcie założeń kierunku III.2.1. Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych oraz III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych oraz Celu Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych, określonych w SRK. Planowane działania wpisują się w pełni w realizację celów Krajowego Programu Przeciwdziałania ubóstwu.

Natomiast inwestycje infrastrukturalne w system edukacji przyczynią się do osiągnięcia kierunku II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego SRK. Interwencja ta wpisuje się również bezpośrednio w Cel szczegółowy 5: Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

RPO WP 2014-2020 będzie kluczowym narzędziem dla realizacji celów określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego*.⁵⁹ Interwencja w ramach PI 9.1 jest spójna z obszarem 2 *kapitał ludzki i społeczny* w zakresie priorytetu 2.4 Włączenie społecznie, gdzie przewiduje się wsparcie dla usług społecznych. Interwencja przyczyni się również do realizacji priorytetu 2.5 zdrowie publiczne, szczególnie w zakresie poprawy dostępu do specjalistycznej opieki medycznej. Interwencja w ramach PI 9.2 wpisuje się w dwa obszary. W strategii została uwzględniona w ramach kierunku 3.5. Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu, przy czym w opisie podkreśla się cele społeczne i związane z żywieniem. Równocześnie projekty rewitalizacyjne będą miały również wpływ na osiągnięcie celów związanych z wykluczeniem społecznym. Inwestycje w PI 10.4. wpisują się w pełni w priorytet 2.1. Edukacja. Przyczynią się one do poprawy jakości i dostępności usług edukacyjnych, jak również do tworzenia atrakcyjnej oferty edukacyjnej dostosowanej do zmieniającego się regionalnego rynku pracy, postępu technologicznego oraz potrzeb branż kluczowych gospodarki regionu. Będzie również mieć wkład w kształtowanie i promocja postaw związanych z uczeniem się przez całe życie.

⁵⁹Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2020. Aktualizacja na lata 2013 – 2020. Projekt, Rzeszów, kwiecień 2013

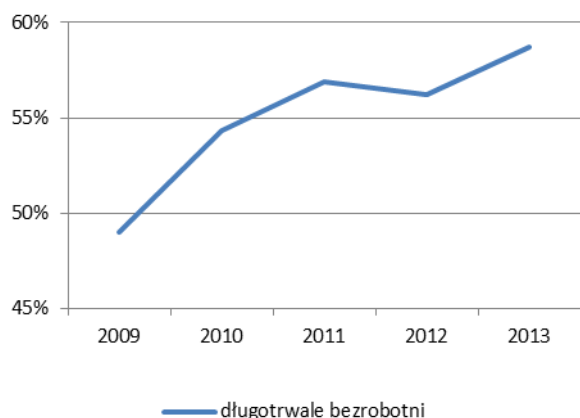
4.7 Oś priorytetowa VII. Regionalny rynek pracy

4.7.1 Ocena przesłanek interwencji

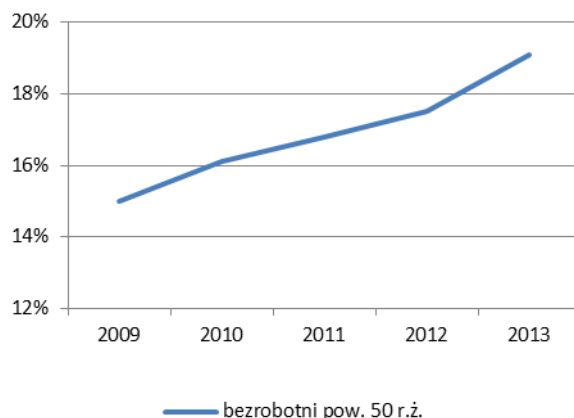
W diagnozie zawartej w sekcji 1.1.1 RPO WP 2014-2020 odniesiono się do wszystkich obszarów będących przedmiotem interwencji w ramach osi VII: *Regionalny rynek pracy*. Przedstawione informacje znajdują odzwierciedlenie w danych statystycznych i cytowanych dokumentach źródłowych. Są tym samym odpowiednim uzasadnieniem dla wyboru poszczególnych priorytetów inwestycyjnych i zaplanowanych kierunków wsparcia w każdym PI. Sam fakt potrzeby interwencji w ramach osi VII nie budzi kontrowersji.

Autorzy programu przedstawili pogłębioną analizę sytuacji na rynku pracy, bazując na dwóch najważniejszych miarach: stopie bezrobocia i wskaźniku zatrudnienia. Dodatkowo, przedstawili strukturę osób bezrobotnych, wskazując przy tym na grupy szczególnie wymagające wsparcia, to jest osoby młode, kobiety, osoby długotrwale bezrobotne i osoby powyżej 50 r. ż., a także mieszkańców wsi i osoby niepełnosprawne. Znalazło to odzwierciedlenie w zapisach programu, w szczególności w PI 8.5 i 8.7.

Wykres 20. Odsetek osób długotrwale bezrobotnych wśród osób bezrobotnych w latach 2009-2013. Stan na XII.



Wykres 21. Odsetek osób pow. 50 r. ż. wśród osób bezrobotnych w latach 2009-2013. Stan na XII.



Źródło: Stan i struktura bezrobocia w woj. podkarpackim w grudniu 2009-2013 r. <http://www.wup-rzeszow.pl>

Autorzy nie ograniczyli się do przedstawienia danych statystycznych, lecz uzupełnili analizę o dane historyczne i trendy. Istotnym elementem diagnozy jest odniesienie do prognozowanych zmian demograficznych, co stanowi mocne uzasadnienie dla interwencji związanej z aktywnym starzeniem się (PI 8.10). Istotnym elementem diagnozy jest przedstawienie przyczyn występowania analizowanych zjawisk, którym interwencja ma przeciwdziałać. Przykładowo, analiza problematyki niskiej aktywności pracodawców w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników i trudności w przechodzeniu procesów zmiany gospodarczej stanowi dobre uzasadnienie interwencji w ramach PI 8.9.

Ważnym elementem diagnozy są kwestie związane ze zdrowiem mieszkańców regionu. Temu tematowi poświęcono obszerną część w tej sekcji. Przedstawiono w nim wyczerpujące dane związane z sytuacją w regionie, solidnie uzasadniając wsparcie w PI 8.10.

Swoje uzasadnienie w tekście diagnozy ma też interwencja zaplanowana w PI 8.8. Zawężenie wsparcia do tworzenia miejsc opieki dla dzieci do lat 3 jest uzasadnione silną potrzebą minimalizowania deficytu w obszarze tych usług.

W diagnozie określono również wyzwania i oczekiwane efekty interwencji. Przyjęta formuła zawiera podstawy dla przyjętej koncentracji tematycznej oraz wyboru publicznego w zakresie wybranych kierunków interwencji. Dzięki temu sekcja 1.1.1 stanowi uzasadnienie dla osi priorytetowej, a wskazane wyzwania i oczekiwane efekty są łącznikiem pomiędzy diagnozą sytuacji społeczno-ekonomicznej, a częścią zawierającą opis kierunków interwencji, przewidzianych rezultatów oraz grup wymagających wsparcia.

4.7.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

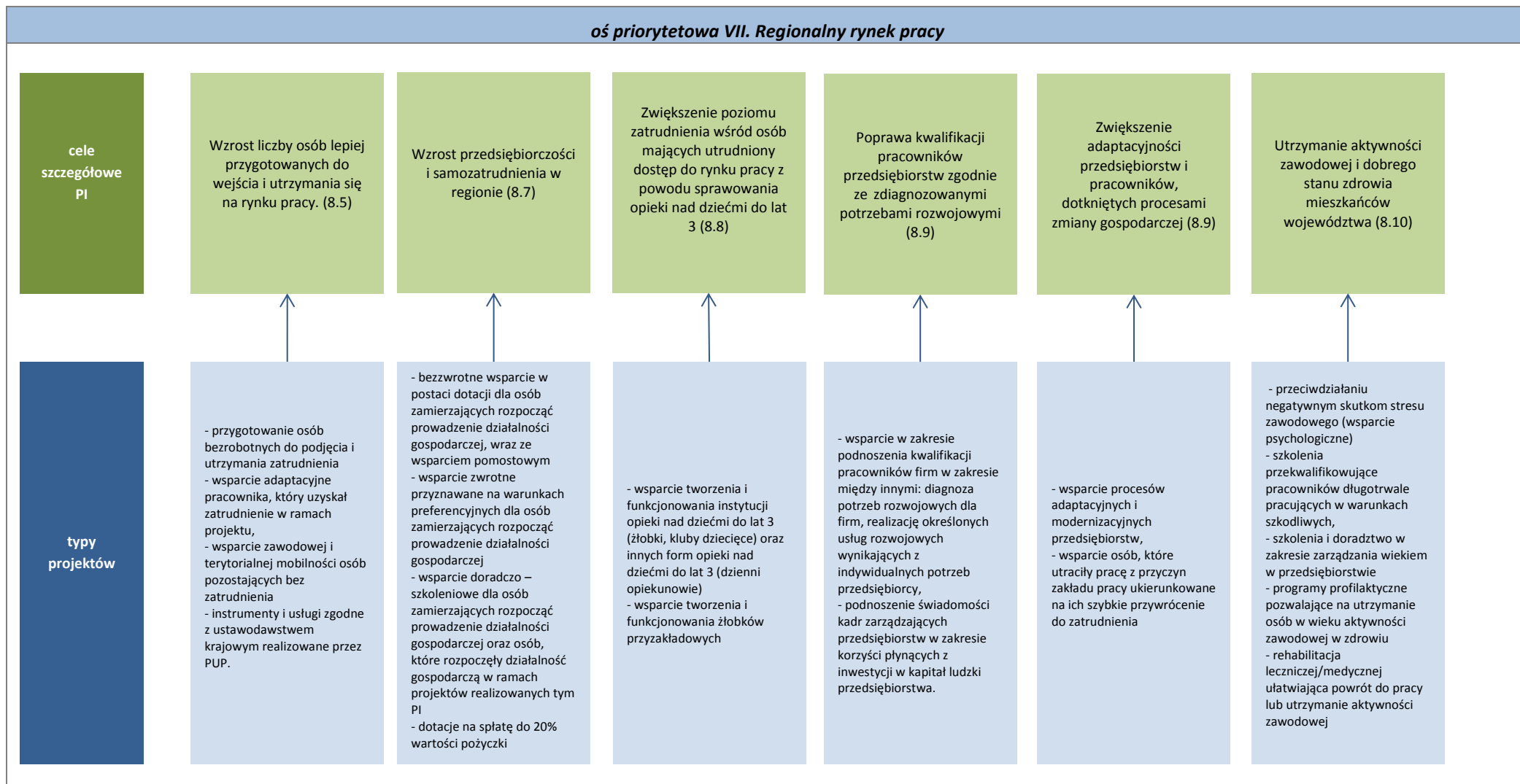
Poziom osi priorytetowej

Oś priorytetowa obejmuje priorytety inwestycyjne w ramach jednego celu tematycznego oraz finansowane z jednego funduszu. Tym samym konstrukcja osi jest możliwie prosta i nie będzie w przyszłości powodować trudności związanych z wdrażaniem.

Cele szczegółowe wyznaczone w priorytetach inwestycyjnych 8.5, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10 są merytorycznie uzasadnione - w tym sensie projekt RPO WP 2014-2020 w dużym stopniu odpowiada na wyzwania stojące przed regionalnym rynkiem pracy. Wobec stosunkowo trudnej sytuacji na podkarpackim rynku pracy proponowane działania są uzasadnione.

Schemat 9. Model logiczny osi priorytetowej VII

oś priorytetowa VII. Regionalny rynek pracy



Źródło: Opracowanie własne.

PI 8.5 Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników

Dla priorytetu inwestycyjnego 8.5 obrano cel szczegółowy: *Wzrost liczby osób lepiej przygotowanych do wejścia i utrzymania się na rynku pracy.* Jest on trafny i bazuje na diagnozie sytuacji regionalnego rynku pracy, choć zwrócić należy uwagę, że wskaźnik monitorujący ten cel dotyczy zatrudnienia, jest on więc nieco węższy. Takie podejście tłumaczyć można opisaną w RPO WP 2014-2020 koncentracją na osobach młodszych i bez doświadczenia. Interwencja ma przygotować je do aktywności zawodowej i do pracy i w tym kontekście proponowany cel można uznać za prawidłowy.

W programie określono stosunkowo szeroko grupę docelową. Oprócz wspomnianych osób młodych i bez doświadczenia wymienia się osoby bez kwalifikacji, długotrwale bezrobotne, starsze, z terenów wiejskich, niepełnosprawne i kobiety. W uzasadnieniu wykazano zasadność wsparcia tych grup.

W programie przewiduje się szeroki wachlarz instrumentów, podkreśla się przy tym założenie o ich kompleksowości i dostosowaniu do indywidualnej sytuacji, a także potrzeb rynku pracy.⁶⁰ Bardzo interesująca jest idea wsparcia adaptacyjnego pracownika, który uzyskał zatrudnienie w ramach projektu. Tego typu interwencja może przyczynić się do poprawienia skuteczności interwencji i większej stabilności zatrudnienia.⁶¹

Należy pozytywnie ocenić propozycję koncentracji wsparcia na dostosowaniu kompetencji i kwalifikacji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy oraz oczekiwań pracodawców, a także objęcia szczególnym wsparciem obszarów wiejskich i osób zamierzających odejść z rolnictwa. Koncentrację terytorialną (przedstawiona w opisie kierunkowych zasad wyboru projektów) również uznano za uzasadnioną.⁶²

Interwencja zaplanowana w PI 8.5 zawiera odniesienia do współpracy publicznych służb zatrudnienia z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, co jest jednym z elementów nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.⁶³ Współpraca obu służb może podnieść efektywność działań aktywizacyjnych. Literatura uzasadniająca takie podejście jest bogata.⁶⁴ Wskazuje ona na sztuczne rozdzielanie działań aktywizacyjnych PSZ i IPS.⁶⁵

⁶⁰ Por: *Badanie skuteczności i efektywności wsparcia oferowanego w ramach Priorytetu VI PO KL w kontekście barier i potrzeb rozwojowych pracodawców województwa podkarpackiego. Raport końcowy*, WUP w Rzeszowie, grudzień 2013 oraz *Skuteczność i efektywność wsparcia udzielanego osobom pozostającym bez zatrudnienia w ramach wybranych operacji Poddziałania 6.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Wsparcie osób pozostających bez Zatrudnienia*, Coffey dla UM woj. śląskiego, 2012 r.

⁶¹ *Badanie skuteczności i efektywności wsparcia oferowanego w ramach Priorytetu VI PO KL w kontekście barier i potrzeb rozwojowych pracodawców województwa podkarpackiego. Raport końcowy*, WUP w Rzeszowie, grudzień 2013

⁶² Tamże.

⁶³ Projekt nowelizacji ustawy został przekazany do Sejmu w listopadzie 2013.

⁶⁴ Por: U. Sztandar-Sztanderska, *Ekspertyza: Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* Warszawa 2013, s. 14, oraz Ciężka, B., Puchalska, K., Błędowski, P., Kowalska Żakieta, I. Kapilewicz, E. *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego. Analiza aktualnej struktury*

Aby podnieść efektywność zaplanowanych działań sugeruje się zwrócić uwagę na następujące kwestie przy opracowywaniu szczegółowego opisu priorytetów:

- Warto rozważyć, czy w ramach interwencji ma być maksymalizowana efektywność (np. poprzez ograniczenie grup docelowych wsparcia, przeznaczenie większych kwot jednostkowo przypadających na aktywizowanego, zapewnienie kompleksowego i indywidualnego wsparcia) czy skala interwencji (objęcie wsparciem przedstawicieli obecnie określonych grup docelowych). Zasadne jest skoncentrowanie interwencji na mniejszej grupie osób w najtrudniejszej sytuacji, ale zaoferowania im wsparcia silnie zindywidualizowanego, co pozwoli osiągnąć wysoki efekt zatrudnieniowy (w tym też efekt netto).⁶⁶
- Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że indywidualizacja wsparcia, pomimo deklaracji, nie zawsze jest faktycznie stosowana.⁶⁷ Dlatego też wskazane jest położenie szczególnie dużego nacisku na wysokiej jakości indywidualne doradztwo we wstępnej fazie projektu oraz określanie zakresu wsparcia na podstawie diagnozy i planu działania. Oznacza to odejście od dotychczasowej praktyki, zgodnie z którą zakres wsparcia był szczegółowo określany na etapie wniosku o dofinansowanie.
- W związku z wpisaniem do programu projektów uwzględniających wykorzystanie instrumentów i usług zgodnych z ustawodawstwem krajowym przez PUP, zasadne może być uwzględnienie też finansowania zwrotnego. Planowana nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza nowy instrument: pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej. W okresie programowania inne nowelizacje mogą wprowadzać także inne instrumenty o podobnym charakterze. Ich stosowanie w RPO WP 2014-2020 będzie możliwe jednak tylko w przypadku uwzględnienia wykorzystania instrumentów finansowych.

PI 8.7 Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Dla priorytetu 8.7 cel szczegółowy brzmi: *Wzrost przedsiębiorczości i samozatrudnienia w regionie*. Jest on trafny i bazuje na wyzwaniach zdiagnozowanych w Sekcji 1 RPO WP 2014-2020.

Zakładany rezultat zostanie osiągnięty dzięki wsparciu bezzwrotnemu na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla osób w najtrudniejszej sytuacji (osoby bezrobotne do 30 r.ż. i pow. 50 r.ż, długotrwale bezrobotne, bezrobotne kobiety oraz osoby niepełnosprawnych), a także

instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku. Warszawa 2009.

⁶⁵ R. Szarfenberg (red.) *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Warszawa 2011, s. 76

⁶⁶ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL*. PAG dla MRR, Warszawa, V 2012.

⁶⁷ Szczególnie dotyczy to realizowanych standardowo Indywidualnych Planów Działań (IPD). Por: *Badanie skuteczności i efektywności wsparcia oferowanego w ramach Priorytetu VI PO KL w kontekście barier i potrzeb rozwojowych pracodawców województwa podkarpackiego*.

preferencyjnym pożyczkom na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Instrumenty te będą uzupełnione o wsparcie doradczo-szkoleniowe, dostosowane do potrzeb uczestników. Jako uzupełniające narzędzie zaplanowano bezzwrotne dotacje na spłatę pożyczki do 20% jej wartości.

Zakres interwencji przyjęty w RPO WP 2014-2020 należy ocenić pozytywnie. W programie znalazło się kluczowe rozstrzygnięcie związane ze wskazaniem grup docelowych pomocy bezzwrotnej. Wobec operatorów instrumentów zwrotnych sformułowano adekwatne wymagania. Logika interwencji zawiera najważniejsze komponenty efektywnego wsparcia, czyli uzupełnienie pomocy finansowej o doradztwo świadczone zarówno przed podjęciem działalności, jak i w początkowym okresie działalności.⁶⁸

Na etapie wdrażania interwencji warto rozważyć następujące kwestie:

- Położenie dużego nacisku na wysokiej jakości, dostosowane do indywidualnych potrzeb doradztwo. Tego typu wsparcie może mieć kluczowe znaczenie w pierwszym okresie działalności przedsiębiorstwa. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że wsparcie było oferowane w formie wystandaryzowanych kursów szkoleniowych, natomiast brakowało wsparcia doradczego.⁶⁹
- Zapewnienie wysokiej jakości wsparcia doradczego wymaga wyboru odpowiednich projektodawców, dysponujących doświadczeniem i dobrze przygotowaną kadrą.

PI 8.8 Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę

Dla priorytetu 8.8 wskazano cel szczegółowy: *Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób posiadających utrudniony dostęp do rynku pracy z powodu sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3.* Jest on trafny i uzasadniony w diagnozie sytuacji regionalnego rynku pracy.

Pozytywnie należy ocenić koncentrację wsparcia na zwiększeniu dostępu do usług opiekuńczych i rezygnację z innych obszarów interwencji (takich jak np. elastyczne formy zatrudnienia). Wobec niewielkich środków jest to niewątpliwie słuszne posunięcie. W województwie podkarpackim odsetek w wieku 0-3 lata objętych opieką wynosił w 2012 r. zaledwie 3,3% (wobec 3,8% w kraju), przy czym na terenach wiejskich praktycznie nie ma dostępu do tego typu usług. Równocześnie według BAEL obowiązki rodzinne są jedną z głównych przyczyn bierności zawodowej. Dotyczy to szczególnie młodych kobiet (w wieku 25-34 lata), spośród których 76% deklaruje, że powodem bierności są obowiązki rodzinne i opiekuńcze.⁷⁰ Poprawa dostępu do usług opiekuńczych wskazywana jest jako jedno z głównych działań ułatwiających godzenie życia rodzinnego i zawodowego.⁷¹

⁶⁸ *Badanie osiągniętej wartości wskaźników komponentu regionalnego PO KL...*

⁶⁹ *Badanie skuteczności i efektywności wsparcia oferowanego w ramach Priorytetu VI PO KL w kontekście barier i potrzeb rozwojowych pracodawców województwa podkarpackiego... oraz Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013.*

⁷⁰ *Aktywność ekonomiczna ludności, III kw. 2013 r., GUS, Warszawa 2014*

⁷¹ *Przemiany demograficzne i starzenie się społeczeństwa: konsekwencje dla lokalnych rynków pracy w Polsce, OECD, MRR, Warszawa 2012*

W trakcie przygotowania szczegółowego opisu priorytetów sugeruje się rozważenie następujących kwestii:

- W kierunkowych zasadach wyboru projektów wskazano na priorytetową grupę docelową: *rodzice znajdujący się w najtrudniejszej sytuacji*. W kontekście planowanego wsparcia pojęcie to może wymagać dalszego uszczegółowienia. Sugeruje się w uwzględnić między innymi rodziców bezrobotnych/nieaktywnych zawodowo w gospodarstwach utrzymywanych z zarobków jednej osoby. Wyniki analiz sytuacji ubogich pracujący wskazują, że niska intensywność pracy w gospodarstwie domowym (połączona z niskimi kwalifikacjami osób dorosłych oraz pracą na umowę na czas określony) są głównymi przyczynami zjawiska pracujących ubogich.⁷² Jest to związane z istniejącymi barierami dla godzenia życia rodzinnego i zawodowego. W województwie podkarpackim jest relatywnie bardzo wysokie zagrożenie ubóstwem wśród pracujących.⁷³ W diagnozie osi VII można przeczytać *Wśród osób korzystających z pomocy społecznej w województwie podkarpackim bardzo liczną grupę stanowią rodziny z dziećmi, zwłaszcza rodziny wielodzietne, niepełne*.

PI 8.9 Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

W przypadku PI 8.9 wskazano dwa cele szczegółowe: *Poprawę kwalifikacji pracowników przedsiębiorstw zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami rozwojowymi oraz Zwiększenie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników, dotkniętych procesami zmiany gospodarczej*. Są one trafne i uzasadnione z punktu widzenia sytuacji na regionalnym rynku pracy. Odpowiadają one na wyzwania wskazane w sekcji 1.1.1 i oczekiwanym efektem wsparcia.

Skierowanie wsparcia do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest trafne i spójne ze strategiami krajowymi. Jedną z barier dla zwiększania inwestycji w kompetencje pracowników są przekonania pracodawców. Jak pokazuje badanie pt. „Bilans kapitału ludzkiego”, pracodawcy, którzy nie inwestują w poprawę kompetencji pracowników wskazują najczęściej na następujące przyczyny:

- wysoki poziom zadowolenia z dopasowania umiejętności pracowników do potrzeb stanowisk pracy,
- zbyt wysoki koszt szkoleń przy jednoczesnej niskiej aktywności w kierunku umożliwiającym ich obniżenie,
- wysoki priorytet dla innych rodzajów inwestycji powstrzymujących inwestycje w kapitał ludzki,
- stosunkowo rzadko wskazywane są trudności związane z określeniem potrzeb szkoleniowych we własnej firmie/instytucji.⁷⁴

⁷² Na podstawie: M. Polakowski, D. Szelwa, *Bezrobocie w Polsce: polityka państwa a indywidualne strategie*, Friedrich Ebert Stiftung; *Ubóstwo a praca*, red. M. Bukowski, I. Magda, MPiPS, 2013; *Budżety gospodarstw domowych w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013; J. Szut, *Kim są pracownicy o niskich kwalifikacjach?* Prezentacja wyników badania zrealizowanego przez Pentor RI na zlecenie PARP.

⁷³ *Ubóstwo a praca*, red. M. Bukowski, I. Magda, MPiPS, 2013.

⁷⁴ A. Szczucka, K. Turek, B. Worek; *Kształcenie przez całe życie; Na podstawie badań zrealizowanych w 2012 roku w ramach III edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*;

Dowodzi to, że samo udostępnienie środków na inwestycje w kapitał ludzki nie jest wystarczające, wobec braku zainteresowania wśród części pracodawców. Może to prowadzić do korzystania z możliwości szkolenia pracowników przez najbardziej ambitnych przedsiębiorców. Jest to częściowo uzasadnione z punktu widzenia osiągania celów związanych z poprawą konkurencyjności regionu, jednak ograniczać będzie dostęp do kształcenia pracowników mniej dynamicznych firm, a w dłuższej perspektywie będzie zmniejszać ich szanse na rynku pracy. Dlatego też pozytywnie należy ocenić planowane działania, które mają przyczynić się do wzrostu świadomości na temat korzyści z inwestowania w zasoby pracownicze, co odpowiada na zdiagnozowany problem. Przewyciężenie tej bariery w upowszechnianiu nabywania kompetencji przez pracowników pozwoli skuteczniej i trafniej realizować dalsze wsparcie.

Pozytywnie należy ocenić również pomoc dla tych pracodawców, którzy doświadczają trudności, a nawet redukują zatrudnienie. W sytuacji, kiedy nie uda się uniknąć redukcji zatrudnienia, zwolnieni pracownicy będą mogli uzyskać pomoc w ramach realizowanych projektów. Tak zaplanowane wsparcie ograniczy negatywne skutki procesów zmiany gospodarczej. Istotne jest, aby wsparcie było oferowane szybko, było dopasowane do rzeczywistych potrzeb i charakteryzowało się wysoką jakością.

PI 8.10 Aktywne i zdrowe starzenie się

Dla PI 8.10 określono cel szczegółowy: *Utrzymanie aktywności zawodowej i dobrego stanu zdrowia mieszkańców województwa*. Jest on trafny i uzasadniony, uwzględniając wyniki diagnozy sytuacji zdrowotnej mieszkańców regionu oraz regionalnego rynku pracy.

Obecnie głównym powodem bierności zawodowej osób pow. 45 r.ż. jest stan zdrowia.⁷⁵ Znaczenie tego czynnika, wraz z podnoszeniem wieku emerytalnego i ograniczeniem możliwości nabywania świadczeń emerytalnych, może wzrastać. Równocześnie Polacy relatywnie słabo oceniają swój stan zdrowia. Także w porównaniach międzynarodowych widać, że ich stan zdrowia jest niezadowolający.⁷⁶

Interwencja oddziałuje zarówno prewencyjnie (programy profilaktyczne, przekwalifikowanie pracowników pracujących w warunkach szkodliwych), jak i wspiera powrót na rynek pracy (rehabilitacja lecznicza).⁷⁷ Komplementarnie do pomocy związanej z fizycznym aspektem zdrowia, zaplanowano wsparcie psychologiczne pracowników. Uzupełnieniem do szeroko zakrojonych działań związanych ze zdrowiem pracowników są inicjatywy wspierające zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach, co pomoże wzmocnić pozytywny trend przedłużania aktywności zawodowej osób starszych⁷⁸. Wskazane działania są uzasadnione i potrzebne. Jednak istotne jest, aby przy stosunkowo niskiej alokacji na priorytet inwestycyjny maksymalizować możliwe oddziaływanie interwencji. Wskazane jest dalsze rozważenie, w jakich obszarach interwencja może faktycznie przyczynić się do widocznej i odczuwalnej poprawy. Przykładowo, planując działania z zakresu

⁷⁵ *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*. NBP i Instytut Ekonomiczny,

⁷⁶ *Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy*; publikacja na podstawie badania SHARE, Centre for Economic Analysis

⁷⁷ *Ubezpieczeni poddani rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS w 2011 roku w 12 miesięcy po odbytej rehabilitacji*, ZUS, Warszawa 2013.

⁷⁸ *Badanie ankietowe rynku pracy. Raport 2013*. NBP i Instytut Ekonomiczny,

rehabilitacji leczniczej należy wziąć pod uwagę, że ZUS prowadzi tego typu działania na dosyć szeroką skalę i w roku 2011 w województwie podkarpackim rehabilitacji poddano 3,6 tys. osób, wśród których dominowały osoby starsze.⁷⁹

Na podstawie przeprowadzonych analiz proponuje się rozważyć następujące kwestie wytycznych w dokumentach wdrożeniowych:

- Wskazane wydaje się skupienie części działań profilaktycznych na osobach zamieszkujących małe miasta i tereny wiejskie. Dodatkowo koncentracja ta może obejmować osoby o niższym wykształceniu, a także mężczyzn.⁸⁰
- Działania z zakresu przekwalifikowania pracowników pracujących w warunkach szkodliwych powinny być starannie zaplanowane i zaadresowane do pracowników branż/przedsiębiorstw w których występuje koncentracja tego typu problemów.⁸¹ Wsparcie powinno być wzmocnione o wysokiej jakości doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, tak aby zminimalizować ryzyko nietrafionych inwestycji w poprawę kwalifikacji.

4.7.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

W poszczególnych priorytetach inwestycyjnych wykorzystano adekwatne wskaźniki rezultatu.

Tabela 24. Oś priorytetowa VII – ocena wskaźników rezultatu

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika
Liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)	8.5	brak uwag
Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej	8.7	brak uwag
Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/ wychowaniem dziecka, po opuszczeniu programu	8.8	brak uwag
Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które zrealizowały swój cel rozwojowy dzięki udziałowi w programie	8.9	brak uwag
Liczba osób, które po opuszczeniu programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie	8.9, 8.10	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output (produktu) w większości przypadków zostały dobrze dopasowane do logiki interwencji, a ich liczba jest adekwatna.

⁷⁹ Ubezpieczeni poddani rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS w 2011 roku w 12 miesięcy po odbytej rehabilitacji, ZUS, Warszawa 2013.

⁸⁰ Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce, WHO, 2011 r.

⁸¹ Identyfikacja powinna być prowadzona na podstawie danych o warunkach pracy: Warunki pracy w 2012, Warszawa, GUS 2013 r.

Tabela 25. Oś priorytetowa VII – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika
8.5	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	Brak uwag
8.7	Liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	Brak uwag
8.8	Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech	Brak uwag
8.9	Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem w programie (w tym przedsiębiorstw spółdzielczych i przedsiębiorstw gospodarki społecznej)	Brak uwag
	Liczba pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy oraz osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych wsparciem w programie.	Brak uwag
8.10	Liczba osób objętych wsparciem w ramach programów zdrowotnych współfinansowanych z EFS	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

W osi VII wybrano trzy wskaźniki do ram wykonania: jeden wskaźnik postępu finansowego i dwa wskaźniki produktu z PI o największej alokacji. Wybór taki jest uzasadniony.

Tabela 26. Oś priorytetowa VII – propozycja wskaźników do ram wykonania

wskaźnik	jednostka wskaźnika	uzasadnienie
Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych	%	Adekwatny wskaźnik postępu finansowego
Liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	[n]	Kluczowy wskaźnik produktu z PI o największej alokacji (8.7)
Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	[n]	Kluczowy wskaźnik produktu z PI o największej alokacji (8.5)

Źródło: Opracowanie własne

4.7.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Jednym z celów strategii *Europa 2020* jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20-64. Do realizacji tego celu powołano *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*. Choć nie określono jednego celu szczegółowego dla osi VII RPO WP 2014-2020, na poziomie celów szczegółowych PI program adresuje kwestie związane z zatrudnieniem. Jest to

odpowiedź na najważniejsze wyzwania województwa podkarpackiego, czyli niski poziom zatrudnienia (szczególnie w wybranych grupach) oraz występowanie barier dla podejmowania zatrudnienia (m.in. związanych z dostępnością usług opiekuńczych).

Interwencja w ramach osi VII przyczyni się do osiągnięcia celów strategii *Europa 2020*. Kluczowe znaczenie mają tutaj działania podejmowane przez instytucje rynku pracy wspierające osoby bezrobotne (w ramach PI 8.5), wzmocnianie przedsiębiorczości (w ramach PI 8.7) i poprawa dostępu do usług opiekuńczych (PI 8.8), nacisk na poprawę adaptacyjności osób aktywnych zawodowo i przedsiębiorstw (PI 8.9).

Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed Polską jest zwiększenie udziału w kształceniu ustawicznym, co zostało również podkreślone w *Country Specific Recommendations*. Zaproponowane w RPO WP 2014-2020 rozwiązania mogą przełożyć się na odczuwalną poprawę w tym obszarze, o ile interwencja zostanie skierowana do grup o ograniczonym dostępie do kształcenia w miejscu pracy (np. do osób starszych i o niskich kwalifikacjach). Rekomendacje w tym zakresie znalazły się w zapisach odnośnie modyfikacji interwencji w ramach PI 8.9.

Interwencja w zakresie aktywnego starzenia się (PI 8.10) koncentruje się na kwestii zdrowia. Autorzy programu dostrzegają potencjał tkwiący w starszych pracownikach (zatrzymanie ich wiedzy i doświadczenia), wyróżniają tę grupę jako odbiorców wsparcia w różnych priorytetach inwestycyjnych. Jednak trudno jednoznacznie ocenić, czy realizacja wsparcia w osi VII (a szczególnie w ramach PI 8.10) przyczyni się do efektywnego wsparcia w obszarze aktywnego starzenia się.

Program w zakresie osi VII jest spójny z zasadami polityk horyzontalnych. Przewidziano oddzielny priorytet związany z równouprawnieniem płci (PI 8.8). W zapisach pozostałych PI nie zidentyfikowano działań stojących w sprzeczności z zasadami polityk horyzontalnych UE.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

W Strategii rozwoju Kraju do 2020 r. określono priorytetowe kierunki interwencji publicznej, a wśród nich zwiększanie aktywności zawodowej, w tym pobudzanie aktywności zawodowej poprzez tworzenie rozwiązań umożliwiających i ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Zapisy te znajdują swoje odzwierciedlenie w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

W aktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego przewidziano także kwestie konieczności wsparcia w kierunkach, które wynikają z zapisów osi VII RPO WP 2014-2020. Jednym z celów Strategii uczyniono *Wzrost poziomu adaptacyjności zawodowej i integracji społecznej w regionie*. W szczególności w ramach tego celu wskazano w Strategii konieczność wzrostu aktywności osób mających trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy. Dodatkowo, w ramach kierunków działań mających na celu zmniejszenie poziomu biedy i wykluczenia społecznego w województwie zaplanowano zwiększenie dostępu do instytucji opieki nad dziećmi. W zakresie zdrowia określono cel: zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa poprzez poprawę dostępności i jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. W celu tym zapisano między innymi potrzebę promocji zdrowia, a w szczególności konieczność wspierania organizacyjnego i finansowego programów edukacji zdrowotnej, ukierunkowanych na zapobieganie tzw. chorobom cywilizacyjnym oraz chorobom wieku starczego, oraz wdrożenie programów profilaktyki i leczenia – co wpisuje się w

PI 8.10. Pod tym względem należy stwierdzić, że cele strategiczne RPO WP 2014-2020 są spójne z polityką na poziomie regionu, zapisaną w Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego.

4.8 Oś priorytetowa VIII Integracja społeczna

4.8.1 Ocena przesłanek interwencji

Diagnoza zawarta w sekcji 1 RPO WP 2014-2020 uzasadnia interwencję zaplanowaną w osi VIII *Integracja społeczna*. Słusznie podkreśla się relatywnie wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego w województwie podkarpackim. Potwierdza to wiele przywołanych wskaźników. Komunikat jest pełny dzięki przywołaniu dużej liczby informacji, a mimo to pozostaje czytelny. W opisie sytuacji wyraźnie wskazano główne ryzyka socjalne, które powodują ubóstwo i wykluczenie społeczne.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z wynikami analiz prowadzonych przez GUS, sam fakt zamieszkiwania na terenie województwa podkarpackiego nie ma wpływu na poziom ubóstwa. Istotne są inne czynniki, które determinują ubóstwo, takie jak rodzaj głównego źródła utrzymania, fakt występowania w gospodarstwie domowym osób bezrobotnych, wykonywany zawód, jak i poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego, liczba osób w gospodarstwie domowym. Diagnoza słusznie stwierdza, że ubóstwo wiąże się najczęściej z brakiem pracy, a dodatkowymi czynnikami, które wpływają na ryzyko znalezienia się gospodarstwa w sferze ubóstwa dochodowego są: fakt występowania w gospodarstwie domowym osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, wielodzietność i niepełność rodzin. Diagnoza wskazuje też na inne ważne determinanty ubóstwa. W dokumencie podkreślono, że w wielu przypadkach podane czynniki współwystępują i wzajemnie się wzmacniają. Konsekwencją dla tego stwierdzenia jest zaplanowanie interwencji kompleksowej i dopasowanie wsparcia do sytuacji danego gospodarstwa domowego.⁸²

Uzasadnieniem interwencji jest nie tylko ocena sytuacji w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale również ocena dotychczasowego wsparcia. Jak pokazują dostępne badania, działania instytucji pomocy społecznej, z wielu powodów, okazują się niewystarczająco skuteczne. Koncentrują się bowiem na pomocy (głównie finansowej), a nie rozwiązywaniu problemów. Dominuje przy tym wysoki poziom formalizmu, co zmniejsza trafność wsparcia.⁸³ W tym kontekście szansę na poprawę skuteczności wsparcia dają projekty finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jak pokazują wyniki badania ewaluacyjnego, efektywność wsparcia w ramach Priorytetu VII PO KL waha się od 18% w roku 2010 do 44% w roku 2013. Przy czym ta ostatnia wartość jest w dużym stopniu wynikiem występowania zjawiska *creamingu*, czyli rekrutowania do projektów osób w relatywnie lepszej sytuacji.⁸⁴ Z drugiej strony badania panelowe pokazują, że efektywność wzrasta wraz z upływem czasu, osiągając po 30 miesiącach poziom 35%⁸⁵

Oprócz działań aktywizujących, dla poradzenia sobie ze złożonymi problemami ubóstwa i wykluczenia społecznego kluczowe znaczenie mają dopasowane do potrzeb usługi społeczne. Szczególnie istotne są usługi opiekuńcze, dopasowane do cyklu życia, a także szeroko pojmowane usługi wsparcia

⁸² GUS, *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, Warszawa 2013,

⁸³ *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce, Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2012.

⁸⁴ *Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013, II raport częściowy*, PAG Uniconsult na zlecenie MRR, Warszawa 2014.

⁸⁵ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL - raport podsumowujący*, PAG Uniconsult na zlecenie MRR, Warszawa 2012.

rodziny. W przypadku usług opiekuńczych W Polsce rozwój usług na rzecz rodziny nabrał dodatkowego znaczenia, co pokazuje przyjęcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jednak zakres i jakość usług społecznych oceniane są jako zdecydowanie niewystarczające. Niestety brakuje solidnych, porównywalnych w czasie danych na temat poziomu zaspokojenia potrzeb na tego typu usługi. Podkreślają to nawet autorzy Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu. Można jednak założyć, że *zdecydowanie częściej pomocy adekwatnej do ich sytuacji życiowej i rodzinnej nie otrzymują niż otrzymują, że – co więcej - typowe działanie podejmowane przez służby społeczne wobec rodzin problemowych w praktyce ogranicza się do przyznania zasiłku.*⁸⁶ Tym bardziej należy pozytywnie ocenić diagnozę zawartą w diagnozie, w której w stosunkowo wyczerpujący sposób opisano kluczowe wyzwania w obszarze wykluczenia społecznego i dostępu do usług społecznych. Trafnie zwrócono uwagę na wzrost popytu na usługi społeczne, w tym usługi opiekuńcze, związane ze starzeniem się społeczeństwa i niepełnosprawnością. Słusznie zauważono także niską dostępność do usług specjalistów ds. rodziny.

W przypadku opisu wyzwań silnie skoncentrowano się na najważniejszych problemach, a dopiero w następnej kolejności określono odpowiadające im oczekiwane efekty interwencji. Stanowią one dobry łącznik pomiędzy diagnozą zawartą w sekcji 1.1 a celami poszczególnych PI tej osi priorytetowej.

W sekcji 1.1 stosunkowo dużo miejsca poświęcono kwestii usług zdrowotnych, co zostało adekwatnie odzwierciedlone w opisie interwencji. Problemy w tym przypadku zostały trafnie wskazane. Wyraźnie określono związki przyczynowo-skutkowe między zjawiskami w analizowanych obszarach a oczekiwanymi efektami interwencji. W przypadku usług zdrowotnych precyzyjnie określono potrzeby, jakie interwencja powinna zaspokoić.

4.8.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

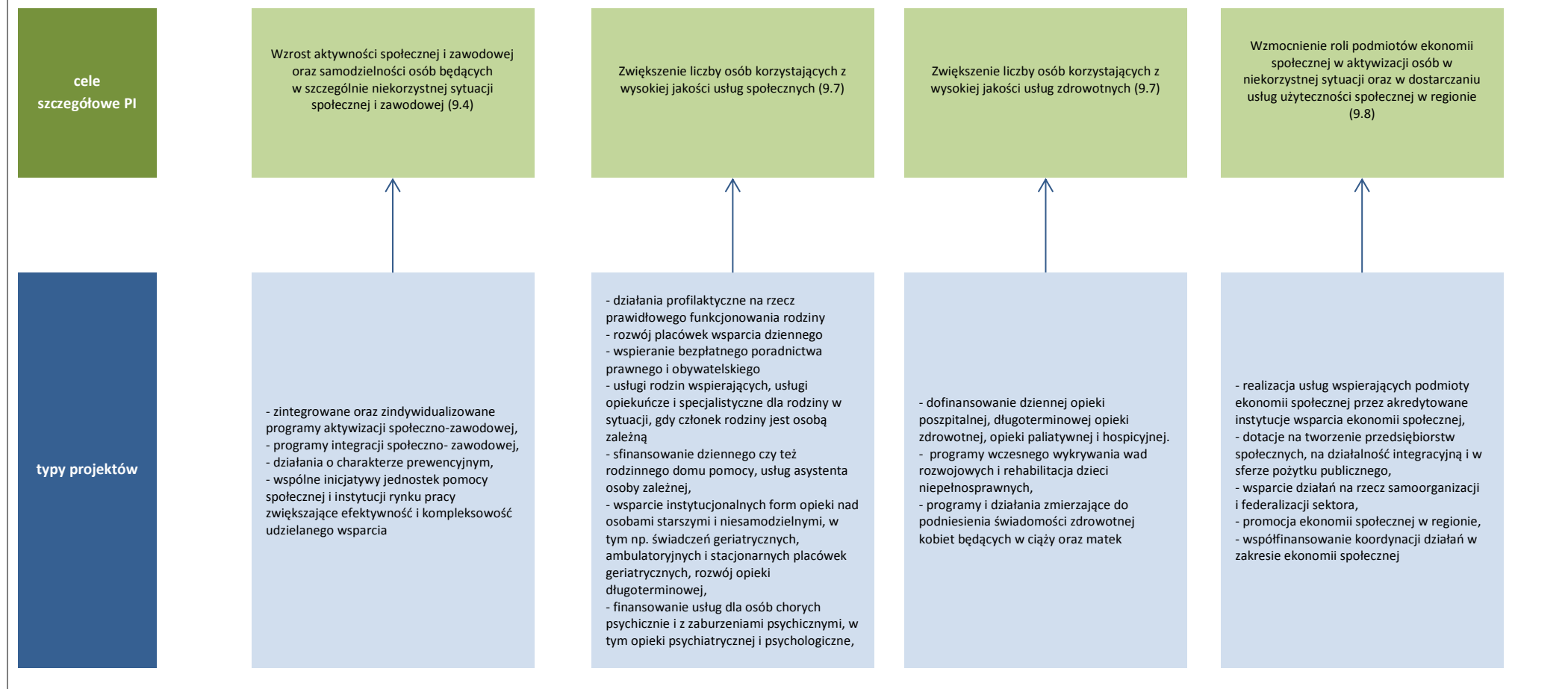
Poziom osi priorytetowej

W osi priorytetowej nie sformułowano celu głównego, co jest zgodne ze wzorem programu operacyjnego. W osi uwzględniono priorytety inwestycyjne finansowane z EFS: 9.4, 9.7 i 9.8. Zapisana w programie komplementarność wsparcia z odpowiednimi PI z CT 9 nastawionymi na rozwój infrastruktury (finansowanych z EFRR) pozwala na zaprogramowanie interwencji możliwe kompleksowej.

W kontekście analizowanego celu szczególne znaczenie ma kwestia spójności pomiędzy priorytetami finansowanymi z EFS i EFRR. Na poziomie dokumentów wdrożeniowych uwagi wymaga kwestia zapewnienia skutecznego powiązania interwencji finansowanej z obu funduszy. Za słuszne należy uznać wskazaną w programie wiodącą rolę EFS. Jednak w praktyce, ze względu chociażby na alokację a także wagę nadawaną inwestycjom „twardym”, relacja ta może ulec odwróceniu. Na etapie wdrażania należy kontrolować relację i komplementarność wybranych PI.

⁸⁶ Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020; Nowy wymiar aktywnej integracji. MPiPS, Warszawa 2013

Schemat 10. Model logiczny osi priorytetowej VIII

oś priorytetowa VIII. Integracja społeczna


Źródło: Opracowanie własne.

9.4 Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie

Dla priorytetu 9.4 wybrano cel szczegółowy: *Wzrost aktywności społecznej i zawodowej oraz samodzielności osób będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji społecznej i zawodowej*. Jest on trafny i uzasadniony w diagnozie przedstawionej w sekcji 1 programu. Jest też spójny z zawartością opisu priorytetu. Określono go wystarczająco precyzyjnie, a jego uszczegółowienie stanowi wskaźnik rezultatu.

Zakres interwencji w PI jest prawidłowy. Zgodnie z przedstawioną logiką interwencji, wyprowadzenie na rynek pracy osób ubogich i wykluczonych społecznie wymaga złożonych działań: zarówno kompleksowych, jak i zindywidualizowanych. Słusznie podkreślono konieczność świadczenia pomocy o charakterze „ścieżki wsparcia” zamiast pomocy „punktowej”. Co więcej, interwencja zakłada wspieranie jednostki, ale nie w oderwaniu od jej sytuacji rodzinnej.

Kluczem do skuteczności działań na rzecz integracji społecznej jest też efektywna współpraca międzyinstytucjonalna. Brak koordynacji pomiędzy służbami społecznymi, służbami zatrudnienia, organizacjami pozarządowymi oraz ośrodkami edukacyjnymi jest wskazywana jako największa słabość polskiej polityki społecznej.⁸⁷ Pozytywnie oceniamy uwzględnienie tej kwestii w logice interwencji, jak również włączenie w to działanie podmiotów ekonomii społecznej o charakterze integracyjnym (CIS, KIS, ZAZ, WTZ).

Ewaluacje podobnych działań realizowanych w kończącym się okresie programowania wykazały, że powiatowe urzędy pracy oraz organizacje pozarządowe mają kompetencje do prowadzenia aktywizacji społeczno-zawodowej.⁸⁸ W szczególności dotyczy to działań związanych ze zmianą lub podnoszeniem kwalifikacji. Rolą instytucji pomocy społecznej powinna być integracja i socjalizacja do podjęcia zatrudnienia, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów utrudniających znalezienie etatu. Wstępna socjalizacja do pracy powinna odbywać się poprzez integrację w społeczności lokalnej⁸⁹, a wsparcie typowo prozatrudnieniowe powinno być domeną wyspecjalizowanych instytucji, przy ścisłej współpracy ze służbami społecznymi. Te założenia znajdują swoje odzwierciedlenie w opisie PI 9.4. Dzięki temu zaplanowana interwencja będzie mogła skutecznie wspomóc aktywizację osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.

⁸⁷ *Grupy o niskim statusie społeczno-ekonomicznym w polskim społeczeństwie oraz instrumenty i dylematy polityki na ich rzecz*, Bakalarczyk R., Uniwersytet Warszawski, 2011.

⁸⁸ *Ewaluacja projektów systemowych OPS i PCPR w ramach Działania 7.1 PO KL w województwie podkarpackim. Raport końcowy*, Warszawa, grudzień 2010.
http://www.rops.rzeszow.pl/dokumenty/efs/Ewaluacja_projektow_systemowych_raport_koncowy_grudzien_2010.pdf, dostęp 31.07.2013.

⁸⁹ Por. *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu*, Priorytet III, Działanie III.1 oraz Priorytet IV, Działanie VI.4.

Zgodnie z wynikami ewaluacji dotyczącej realizacji działań w Priorytecie VII PO KL⁹⁰, warto na etapie wdrażania interwencji zwrócić uwagę na spełnienie kilku warunków dla poprawy skuteczności:

- Ważne 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 podkreśla wiele problemów ze stosowaniem tego instrumentu, co prowadzi do zdecydowanego spadku jego skuteczności (z ponad 30% do 15%)⁹¹;
- Działania z zakresu integracji społecznej i edukacyjnej powinny poprzedzać wsparcie z zakresu integracji zawodowej;
- Długość wsparcia powinna być dopasowana do sytuacji odbiorcy.;
- W zakresie integracji zawodowej sugerowane jest wzmocnienie autentycznej i aktywnej współpracy z urzędami pracy, które mają w swojej ofercie instrumenty umożliwiające nabycie konkretnych umiejętności zawodowych.

Dodatkowo rekomenduje się w dokumentach niższego rzędu klarowne wyjaśnienie koncepcji działań prewencyjnych wobec patologii społecznych.

9.7 Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

Dla priorytetu 9.7 zaproponowano dwa cele szczegółowe:

- *Zwiększenie liczby osób korzystających z wysokiej jakości usług społecznych;*
- *Zwiększenie liczby osób korzystających z wysokiej jakości usług zdrowotnych.*

Pierwszy z proponowanych celów jest spójny z diagnozą przedstawioną w sekcji 1.1 RPO WP 2014-2020, co pozwala uznać go za trafny. Sformułowanie drugiego celu także jest spójne z diagnozą sytuacji, gdzie wskazano specyficzne cechy i potrzeb regionu, uzasadniające potrzebę interwencji w obszarze usług zdrowotnych. Oba cele zostały zapisane precyzyjnie, w formie efektów a nie działań, co jest zgodne zasadami konstrukcji celów.

Interwencja w ramach priorytetu koncentruje się na usługach społecznych, kierowanych głównie do rodzin, w tym dzieci i osób zależnych (starszych, niepełnosprawnych i chorych). W przypadku wsparcia dla rodziny przewidziano pomoc kierowaną bezpośrednio do jej członków dzięki usługom asystentów rodzinnych, rodzin wspierających, świetlic środowiskowych oraz placówek wsparcia dziennego. Dostępne dane pokazują na duży deficyt tego typu placówek. Np. świetlice środowiskowe prowadzi zaledwie 21% OPS i 17% PCPR.⁹²

Elementem uzupełniającym dla tej części interwencji jest wsparcie dla osób z rodzin zastępczych i sprawujących pieczę zastępczą. Jest to podejście zgodne z nurtem wspierania środowiskowych usług

⁹⁰ Analiza aktywności projektodawców w województwie podkarpackim w zakresie działań skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Priorytetu VII PO KL, w tym analiza aktywności instytucji pomocy społecznej (ROPS, OPS, PCPR) w realizacji działań współfinansowanych z EFS, PSDB na zlecenie WUP w Rzeszowie, Warszawa 2009.

⁹¹ NIK, Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, Warszawa 2013.

⁹² Krajowy raport badawczy, red. R. Szarfenberg, WRZOS, Warszawa 2011

społecznych. Z drugiej strony wyniki badań pokazują, że zbyt dużo dzieci trafia do rodzin zastępczych, co jest efektem niedostatecznego wsparcia samej rodziny.⁹³

Zakres interwencji jest jednak znacznie szerszy i próbuje odpowiedzieć na wiele zdiagnozowanych deficytów związanych z dostępem do usług społecznych. Choć wszystkie one są potrzebne, to jednak przy dostępnej alokacji nie ma możliwości zaspokojenia wszystkich potrzeb. Dlatego też, na etapie wdrażania programu, po przeprowadzeniu bardziej pogłębionych badań, wskazane jest silniejsze skoncentrowanie wsparcia na rodzinach doświadczających różnorodnych trudności.

Wsparcie w obszarze usług zdrowotnych określono precyzyjnie, wybierając do dofinansowania między innymi inicjatywy związane z zapewnieniem opieki dla osób zależnych (opieka poszpitalna, długoterminowa, paliatywna, hospicyjna). Tego typu interwencja jest uzasadniona, biorąc pod uwagę ograniczoną dostępność opieki długoterminowej, a także wzrastający popyt na nią, wynikający ze starzenia się społeczeństwa. Usługi opieki długoterminowej pozwolą również na poprawę efektywności systemu ochrony zdrowia, a także mogą mieć pozytywny wpływ na możliwość podjęcia pracy przez opiekunów osób zależnych. Należy również podkreślić, że sektor usług opiekuńczych jest jednym z szybciej rozwijających się branż gospodarki i w przyszłości może dostarczać dużej liczby nowych miejsc pracy.⁹⁴

W obszarze usług zdrowotnych do interwencji włączono również poprawę dostępu do opieki psychologicznej i psychiatrycznej, a także programy wczesnego wykrywania wad rozwojowych i rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych. Taki wybór jest silnie uzasadniony w kontekście przedstawionych w diagnozie deficytów. Potrzeby w tym zakresie potwierdzają wyniki badań. Przykładowo, starsi Polacy znacznie częściej niż przeciętnie w Europie doświadczają zaburzeń psychicznych, przy równoczesnym znacznie rzadszym niż w Europie korzystaniu ze wsparcia.⁹⁵

Aby wsparcie było realizowane także po ustaniu finansowania z EFS, sugeruje się poszukiwanie sposobów zapewniania trwałości tworzonych rozwiązań. Uwzględnienie ich może np. być premiowane na etapie wyboru projektów.

9.8 Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarniej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia

W zakresie priorytetu 9.8 obrano cel szczegółowy: *Wzmocnienie roli podmiotów ekonomii społecznej w aktywizacji osób w niekorzystnej sytuacji oraz w dostarczaniu usług użyteczności społecznej w regionie*. Jest on trafny, co potwierdza uzasadnienie zawarte w diagnozie w sekcji 1 programu.

Interwencja w tym PI koncentruje się na rozwoju sektora ekonomii społecznej, wspieranego przez popularyzację działających podmiotów (zwiększenie rozpoznawalności). Ostatecznym efektem tych działań mają być miejsca pracy wytworzone w sektorze (ujęte we wskaźniku rezultatu) oraz usługi

⁹³ Krajowy raport badawczy, red. R. Szarfenberg, WRZOS, Warszawa 2011

⁹⁴ Przemiany demograficzne i starzenie się społeczeństwa: konsekwencje dla lokalnych rynków pracy w Polsce, OECD, MRR, Warszawa 2012

⁹⁵ Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy; publikacja na podstawie badania SHARE, Centre for Economic Analysis

społeczne świadczone przez wsparte podmioty. Zatem efekty interwencji przedstawione są w kategoriach korzyści społecznych.

Osią rozwoju sektora mają być ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. W programie określono zakres ich działania (animacja, inkubacja, wsparcie istniejących przedsiębiorstw). Jest to słuszne podejście. Doświadczenia polskie, ale również międzynarodowe, pokazują jednoznacznie, że rozwój ekonomii społecznej wymaga wyspecjalizowanych ośrodków wsparcia.⁹⁶ Jednym z kryteriów powodzenia interwencji jest zbudowanie trwałej, profesjonalnej i równomiernie rozmieszczonej w województwie sieci ośrodków wsparcia, co wymaga bazowania na istniejącym potencjale. Za słuszny należy uznać pomysł tworzenia lokalnych partnerstw ekonomii społecznej, co także może przyczynić się do większej stabilności sektora i umocnienia jego pozycji, osiągnięcia korzyści skali prowadzonych działań czy pozyskiwanych klientów.

Autorzy programu, podążając za rekomendacjami z ostatnich badań dotyczących wsparcia ekonomii społecznej, nie skoncentrowali interwencji na jednej tylko formie PES.⁹⁷ Dzięki temu zagwarantowano pluralizmu form przedsiębiorstw społecznych – czyli wspieranie zarówno spółdzielni socjalnych, jak i np. spółek czy organizacji pozarządowych.

W kontekście niskiej trwałości i efektywności zatrudnieniowej dotychczas powstałych podmiotów⁹⁸ ekonomii społecznej za trafne oceniono wskazanie w opisie PI konieczności zbudowania warunków gwarantujących rozwój ekonomiczny podmiotów.

Aby usprawnić realizację wsparcia proponuje się uwzględnić w dokumentach wykonawczych następujące kwestie.

- Warto rozważyć, jak w planowanej interwencji wspierać także tworzenia rynku zbytu dla przedsiębiorstw społecznych poprzez współpracę JST i zlecanie im usług pożytku publicznego, oraz zwiększenia zasięgu/skali działalności przez lokalne partnerstwa przedsiębiorstw (nie tylko społecznych); Pewne rozważania na ten temat zawarto w programie, ale sugerowane jest ich uszczegółowienie.
- W kryteriach wyboru projektów należy uwzględnić doświadczenie (w tym biznesowe), profesjonalizm i kompleksowość usług świadczonych przez OWES na rzecz PES oraz wymagania dotyczące jakości świadczonych usług;
- Warto rozważyć jak mają być prowadzone działania zmierzające do zwiększenia rozpoznawalności podmiotów ekonomii społecznej. Doświadczenia okresu programowania 2007-2013 pokazują, że szkolenia dla przedstawicieli samorządów nie są efektywnym rozwiązaniem. Proponowane działania powinny uwzględniać wspólną pracę przedstawicieli sektora ekonomii społecznej i władz lokalnych.

⁹⁶Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. *Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach PO KL*, Coffey International Development dla MliR, Warszawa grudzień 2013

⁹⁷*Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej...*

⁹⁸*Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej...*

4.8.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

Wskaźniki rezultatu zostały dobrane prawidłowo.

Tabela 27. Oś priorytetowa VIII – ocena wskaźników rezultatu strategicznego

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
<i>Liczba osób w niekorzystnej sytuacji społecznej poszukujących pracy, uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, zdobywających kwalifikacje, pracujących (łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek) po opuszczeniu programu</i>	9.4	brak uwag	brak uwag
<i>Liczba usług społecznych zrealizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym po opuszczeniu programu</i>	9.7	brak uwag	brak uwag
<i>Liczba usług zdrowotnych zrealizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym po opuszczeniu programu</i>	9.7	brak uwag	brak uwag
<i>Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych</i>	9.8	brak uwag	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output zostały dopasowane do logiki interwencji.

Tabela 28. Oś priorytetowa VIII – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika	Ocena wartości docelowej
9.4	<i>Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
9.7	<i>Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi lub zdrowotnymi w programie</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
9.8	<i>Liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem</i>	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

W Projekcie RPO WP 2014-2020 zaproponowano adekwatne wskaźniki do ram wykonania.

Tabela 29. Oś priorytetowa VIII – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika	ocena wartości docelowej
Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi lub zdrowotnymi w programie	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag
Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych	wskaźnik dobrany prawidłowo	brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.8.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Założenia i cele leżące u podstaw interwencji w ramach osi VIII i są spójne z wyzwaniami określonymi w kluczowym europejskim dokumencie strategicznym, tj. strategii *Europa 2020* i jej inicjatywami przewodnimi. Przede wszystkim dotyczy to inicjatywy *Europejski program walki z ubóstwem*, ale dostrzec można także części wspólne z *Programem na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*.

Walka z ubóstwem jest również jednym z kluczowych celów Europy 2020 -*rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu*. Ze względu na złożoność zjawiska ubóstwa, konieczne jest uwzględnienie szerokiego spektrum działań, w tym także uwzględnienie faz cyklu życia i różnych potrzeb. Jednym z elementów strategii jest poprawa dostępu do usług, w tym także usług zdrowotnych w celu ograniczania nierówności w dostępie. Wsparcia wymagają również rodziny z dziećmi oraz osoby starsze, co wiąże się z koniecznością zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług społecznej.

Sektor ochrony zdrowia z kolei, w przeciwieństwie do transportu, energetyki itd., nie został on potraktowany jako odrębny w strategiach europejskich i krajowych. Rozwiązywanie problemów zdrowotnych lub dostarczanie usług medycznych podporządkowane są innym celom leżącym poza ścisłe rozumianymi granicami systemu ochrony zdrowia. Niemalże zawsze są to cele związane z redukcją ubóstwa. Obecność usług medycznych tłumaczona jest tutaj dwojako. Są one rozpatrywane jako element lub przyczyna ubóstwa i wykluczenia społecznego. W pierwszym rozumieniu brak dostępu do usług jest jednym z wymiarów wykluczenia społecznego. W drugim zaś ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb zdrowotnych prowadzi do obniżenia zdolności do pracy i możliwości uzyskiwania dochodów na odpowiednim poziomie. Niezależnie od przyjętej perspektywy interwencja dotycząca usług medycznych odpowiada strategiom krajowym i europejskim.

Działania planowane do realizacji w osi VIII w bezpośredni sposób przyczynią się również do realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji. Planowane inwestycje wyrównają dostęp do usług, w tym szczególnie osób w trudnej sytuacji.

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Strategia rozwoju kraju stawia kwestie ubóstwa i integracji jako jeden z ważniejszych obszarów interwencji publicznej. Odpowiada temu cel strategiczny III. Spójność społeczna i terytorialna. W szczególności wiele punktów spójnych z RPO dostrzec można w celach III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych, III.2.1. Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych, III.2.2. Zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych. W tym sensie projekt RPO przyczynia się do osiągnięcia szeregu ważnych celów SRK.

Równie wysoką spójność dostrzec można ze Strategia rozwoju Kapitału Ludzkiego, w celu szczegółowym 2: Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych oraz 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Integracja społeczna i walka z ubóstwem są także obszarem interwencji w ramach KSRR. Tam, jedynym z trzech głównych priorytetów jest Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. W zakresie „wzmacniania spójności w układzie krajowym” wysoką rangę otrzymują działania związane z aktywizacją zawodową osób pozostających bez pracy oraz wsparcie rozwoju przedsiębiorczości (w tym miejscu PI przyczynia się do osiągnięcia celów KSRR przez rozwój przedsiębiorczości społecznej).

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

Oś priorytetowa w znaczącym stopniu przyczynia się do osiągnięcia oczekiwanych efektów interwencji w ramach *Wzrost poziomu adaptacyjności zawodowej i integracji społecznej w regionie SRWP*:

- *rozwój nowych form wsparcia indywidualnego i środowiskowego umożliwiających integrację zawodową i społeczną, poprzez PI 9.4*
- *umożliwienie osobom o najniższych kwalifikacjach udziału w bezpłatnych szkoleniach i kursach podnoszących ich kwalifikacje, poprzez PI 9.4*
- *reintegracja społeczna i zawodowa poprzez rozwój ekonomii społecznej, w tym m.in. w oparciu o spółdzielnie socjalne, poprzez PI 9.8*
- *rozwój środowiskowych form wsparcia na rzecz dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych, poprzez PI 9.7*

Priorytet inwestycyjny 9.7 odpowiada ponadto celowi *Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa poprzez poprawę dostępności i jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia*, szczególnie zaś sprzyja poprawie dostępu do usług medycznych. Ponadto spójny jest z interwencją SRWP w zakresie dostępności i jakości usług społecznych. Przyczynia się przez to do osiągnięcia celu.

4.9 Oś priorytetowa IX. *Jakość edukacji i kompetencji w regionie*

4.9.1 Ocena przesłanek interwencji

Diagnoza zawarta w sekcji 1 RPO WP 2014-2020 jest solidna i właściwie uzasadnia interwencję planowaną w ramach osi IX: *Jakość edukacji i kompetencji w regionie*. Została opracowana w oparciu o dokumenty strategiczne, wyniki badań i analizy oraz dane statystyczne odnoszące się do kluczowych elementów systemu edukacji z punktu widzenia osiągnięcia spójności gospodarczo-społecznej.

Można przy tym wskazać na dodatkowe przesłanki interwencji w kontekście problemów zidentyfikowanych w krajowych i europejskich dokumentach strategicznych. Dotyczy to sytuacji uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych i związanej z tym problematyki przeciwdziałania przedwczesnemu kończeniu nauki (zapisy strategii Europa 2020, uwzględnione m.in. w Krajowym Programie Reform).

Biorąc pod uwagę planowany zakres interwencji oraz niedostatek wiedzy o specyficznych obszarach, w początkowym etapie wdrażania wskazane jest rozpoznania przyczyn zjawisk wskazanych w diagnozie oraz ewentualne uwzględnienie tych wniosków w dokumentach wdrożeniowych RPO WP 2014-2020 na podstawie wyników badań. Wskazane jest, aby analizy te dotyczyły takich tematów jak:

- skala, efektywność i wpływ współpracy podmiotów kształcących zawodowo (przede wszystkim szkół zawodowych) z przedsiębiorstwami i organizacjami zrzeszającymi pracodawców na jakość efektów nauczania,
- jakość i skuteczność poradnictwa zawodowego oraz oczekiwania wobec tego typu usług,
- efektywność systemu pracy z uczniami o szczególnych potrzebach edukacyjnych,
- zróżnicowanie potrzeb edukacyjnych i dostęp do usług kształcenia zawodowego w grupach różniących się pod względem płci, wieku, miejsca zamieszkania oraz wynikająca z tego sytuacja tych grup na rynku pracy.

Wskazane w części diagnostycznej wyzwania, a także oczekiwane efekty interwencji zostały sformułowane poprawnie i spójnie. Stanowią także odpowiednie logiczne połączenie pomiędzy częścią diagnostyczną a projekcją.

4.9.2 Ocena logiki interwencji i proponowanych form wsparcia

Poziom osi priorytetowej

Cele szczegółowe wyznaczone w priorytetach inwestycyjnych 10.1, 10.3 oraz 10.3 Bis są merytorycznie uzasadnione i odpowiadają na problemy wskazane w części diagnostycznej. Z tego punktu widzenia projekt RPO WP 2014-2020 w bardzo dużym stopniu odpowiada na wyzwania stojące przed systemem edukacji w regionie. Przedsięwzięcia zaplanowane i opisane w osi priorytetowej IX tworzą spójny, kompleksowy system działań, ukierunkowanych na podniesienie jakości i dostępności edukacji w województwie podkarpackim. Pakiet interwencji ma duże szanse zmniejszyć bariery stojące na drodze osiągnięcia założonych celów rozwojowych województwa, związanych z edukacją. Pozytywnie oceniony został dobór priorytetów inwestycyjnych. Interwencja

jest dodatkowo uzasadniona ze względu na konieczność koncentracji polityki publicznej na następujących kwestiach:

- wzrost jakości kształcenia ogólnego oraz zawodowego jest nieodłącznym elementem działań służących redukcji problemu przedwczesnego kończenia nauki,⁹⁹
- zwiększenie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, poprzez tworzenie nowych miejsc opieki przedszkolnej, a także wsparcie dzieci i młodzieży z niskimi osiągnięciami edukacyjnymi, przy upowszechnianiu udoskonalonych form kształcenia i wsparciu rozwoju nauczycieli służą zapewnieniu równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego,¹⁰⁰
- działania przewidziane w ramach rozwoju wysokiej jakości szkolnictwa zawodowego wpisują się w cel podniesienia umiejętności i kwalifikacji siły roboczej oraz służą zwiększeniu dopasowania systemów kształcenia do potrzeb rynku pracy,¹⁰¹
- upowszechnienie kształcenia ustawicznego (z przyjęciem nowego, popytowego modelu) w regionie także ma na celu zwiększenie dopasowania kompetencji kadr regionu do potrzeb lokalnego rynku pracy oraz poprawę dostępności kształcenia dla dotychczas nieuczestniczących w nim grup osób.¹⁰²

Poniższy model logiczny odzwierciedla logikę interwencji. Jako cel dla całej OP przyjęto kluczowe wyzwanie, zidentyfikowane w sekcji 1.1 RPO WP 2014-2020. Działania w obszarze edukacji służyć będą trzem celom: poprawie jakości kształcenia (w szkołach zawodowych – 10.3, oraz pozostałych – 10.1), zwiększeniu powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy oraz lepszemu dostępowi do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego. Cele te spójne są z założonymi na poziomie Umowy Partnerstwa. Warto jednak na poziomie dokumentów wykonawczych RPO WP 2014-2020 dokonać dalszej priorytetyzacji kwestii problemowych, obszarów o szczególnych potrzebach rozwojowych bądź grup docelowych.

⁹⁹ Zgodnie z planem działania Komisji Europejskiej na rzecz ograniczenia zjawiska przedwczesnego kończenia nauki szkolnej z 31.01.2011 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-109_pl.htm, 19.11.2013; zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18.12.2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

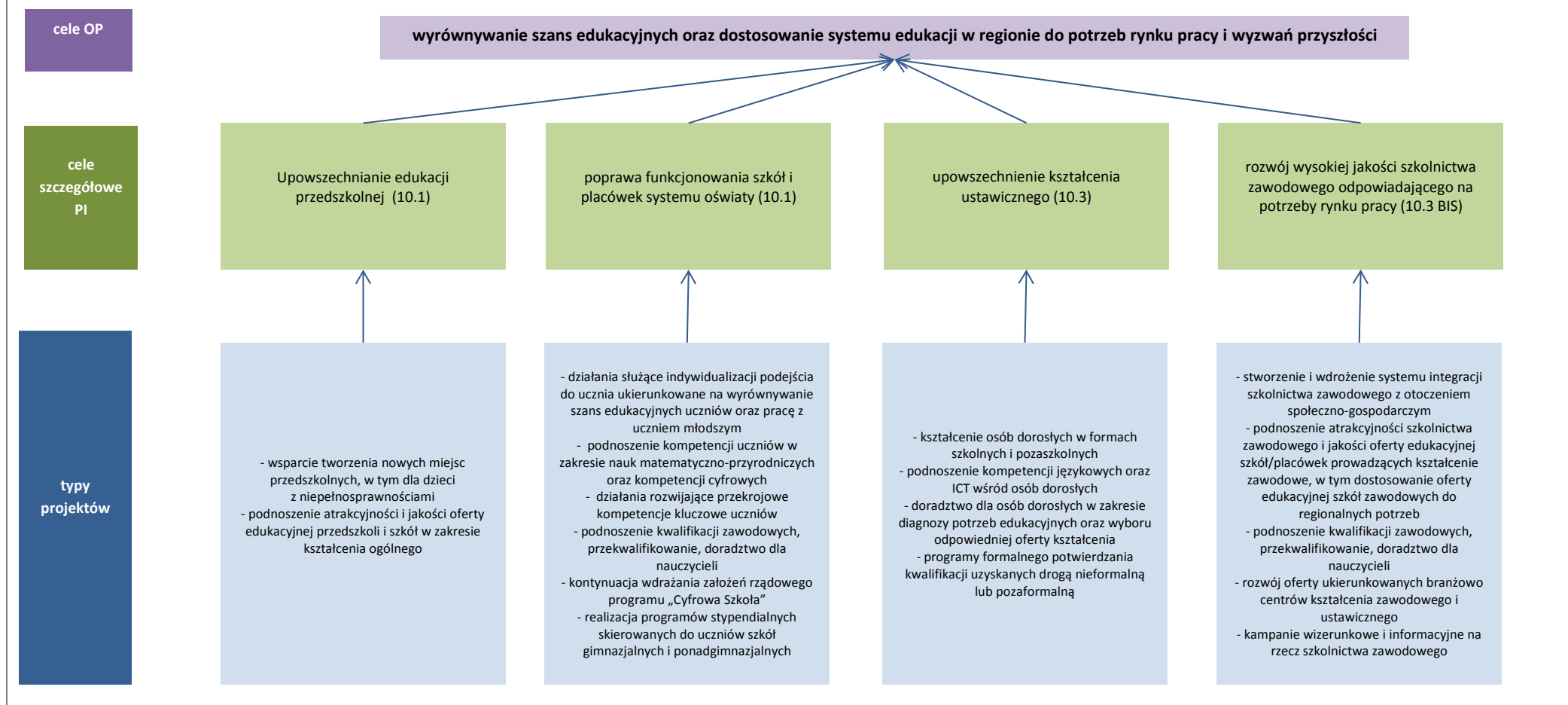
¹⁰⁰ Raport końcowy z badania *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

¹⁰¹ *Modernising vocational education and training – synthesis report on vocational education and training research in Europe*, CEDEFOP European Centre for the Development of Vocational Training, Luksemburg 2009; Współpraca pracodawców i organizacji pracodawców ze szkołami zawodowymi – raport końcowy z badania jakościowego w subregionach, Laboratorium Badań Społecznych, Warszawa 2012; *Nauka zawodu – szkoła czy pracodawca? Raport z badania praktycznej nauki zawodu realizowanej przez małopolskich przedsiębiorców*, Małopolski Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, Kraków 2009.

¹⁰² *Perspektywa uczenia się przez całe życie*, Międzyresortowy Zespół do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram kwalifikacji, Warszawa 2011; *Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz systemu kształcenia i szkolenia w ramach EFS – raport końcowy*, Agrotec Polska, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2008.

Schemat 11. Model logiczny osi priorytetowej IX

oś priorytetowa IX. Jakość edukacji i kompetencji w regionie



Źródło: Opracowanie własne.

PI 10.1 Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia

Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia (PI 10.1) W ramach priorytetu 10.1 sformułowano dwa cele szczegółowe:

- *upowszechnienie edukacji przedszkolnej* – odpowiada wskazanemu w diagnozie problemowi;
- *Poprawa funkcjonowania szkół i placówek systemu oświaty* – jest ogólnie sformułowany, ale odpowiada wyzwaniom określonym w diagnozie w zakresie kształcenia ogólnego oraz doskonalenia nauczycieli.

Typy projektów przewidziane priorytetem inwestycyjnym są trafnie określone – szczególnie należy pozytywnie ocenić wskazanie na konieczność tworzenia nowych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego z wykorzystaniem przede wszystkim istniejącej bazy lokalowej gmin. Jest to szczególnie istotne wobec prognozowanego przez GUS zmniejszenia liczby dzieci w wieku przedszkolnym. Do roku 2023, tylko w wyniku zmian demograficznych odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną w województwie podkarpackim wzrośnie do 68,5%.¹⁰³

Niezwykle istotnym kierunkiem interwencji jest również podnoszenia kompetencji nauczycieli w pracy z małymi dziećmi.¹⁰⁴ Jak pokazują badania¹⁰⁵, istnieje duża potrzeba inwestycji w ten obszar. Realizacja zaplanowanych działań stwarza realne szanse zwiększenia uczestnictwa w edukacji dzieci od trzeciego roku życia, ale także poprawę jej jakości.

Podnoszenie jakości kształcenia jest procesem złożonym i zwykle proste interwencje nie przynoszą zamierzonych skutków. Dlatego też pozytywnie należy ocenić propozycję odejścia od prostego kształcenia nauczycieli w kierunku wspierania pracy szkół, w ramach którego doskonalenie kompetencji kadry jest jednym z elementów, zintegrowanym z innymi. Dotychczasowe doświadczenia pilotażu, wdrażanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji, wskazują na pozytywną ocenę tego podejścia.

Dobrze również należy ocenić propozycję objęcia wsparciem zarówno szkół zawodowych, jak i ogólnokształcących. Szkoły zawodowe mierzą się z podobnymi, jeśli nie większymi, problemami związanymi z kształceniem ogólnym i deficytem uniwersalnych kompetencji pedagogicznych. Dlatego

¹⁰³ Obliczenia własne na podstawie prognozy demograficznej GUS.

¹⁰⁴ *Kompetencje nauczycieli wychowania przedszkolnego i edukacji wczesnoszkolnej*, raport z diagnozy potrzeb doskonalenia zawodowego nauczycieli w woj. mazowieckim, Mazowiecki zespół ds. systemowego badania potrzeb doskonalenia zawodowego nauczycieli, Warszawa 2010.

¹⁰⁵ Badania dotyczą innego regionu, choć istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że opisane zjawiska są adekwatne również dla województwa podkarpackiego

też planowana w PI 10.3 bis inwestycja w nauczycieli kształcenia zawodowego, bez wsparcia dodatkowego w ramach kształcenia ogólnego, będzie niewystarczająca.

W zakresie podnoszenia jakości edukacji na poziomie podstawowym i gimnazjalnym i dostosowania jej do rzeczywistych potrzeb odbiorców należy pozytywnie ocenić koncentrację na kompetencjach kluczowych i postawach uczniów (będących podstawą do dalszego efektywnego kształcenia, a także odnalezienia się na rynku pracy¹⁰⁶) oraz rozwijaniu metod aktywnego i praktycznego uczenia się.

Zakres interwencji zarysowany jest bardzo szeroko. Dlatego na poziomie dokumentów wdrożeniowych sugeruje się zawrzeć zapisy ograniczające stosowanie instrumentów o niskiej efektywności i skuteczności. Dotyczy to zwłaszcza nadmiernego wykorzystania zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych (np. w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych). Badania wykazują, że forma zajęć pozalekcyjnych (z założenia nieobowiązkowa oraz odbywająca się w godzinach popołudniowych) może mieć pozytywny wpływ na osiągnięcia ucznia (zwłaszcza zajęcia wyrównawcze)¹⁰⁷. Warto jednak uwzględnić również kwestię obciążenia uczniów dodatkowymi zajęciami¹⁰⁸, zwłaszcza uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, dla których także przewidziano wsparcie w formie dodatkowych zajęć. Dodatkowo istnieje bardzo wysokie ryzyko braku ciągłości finansowania interwencji po zakończeniu funduszy.

Zajęcia dodatkowe nie są jednak instrumentem charakteryzującym się największym wpływem na efekty nauczania. Sugeruje się uwzględnienie w dokumentach niższego rzędu wobec RPO WP 2014-2020 położenie większego nacisku na doskonalenie procesów zachodzących w trakcie lekcji pomiędzy uczniem a nauczycielem.¹⁰⁹ Jak pokazują analizy wielu badań, to właśnie na tym poziomie najbardziej uwidaczniają się różnice pomiędzy wysokimi a niskimi wynikami edukacyjnymi.

Rekomenduje się także wprowadzenie w dokumentach wykonawczych do RPO WP 2014-2020 mechanizmów podwyższających trwałość powstałych/ powstających ośrodków opieki przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich.¹¹⁰

¹⁰⁶ Z zaleceń PE i KE wynika, że rozwój kompetencji kluczowych, jako element uczenia się przez całe życie, *powinien obejmować okres od wieku przedszkolnego do wieku emerytalnego*. Łuki kompetencyjne studentów w zakresie kompetencji kluczowych są głównie wynikiem braku lub niedostatecznego nacisku na działania edukacyjne na niższym poziomie nauczania. (za: Małecki W., *Kompetencje kluczowe w uczeniu się przez całe życie – europejskie ramy odniesienia*, załącznik do Zaleceń Parlamentu Europejskiego z dnia 18.12.2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie., Wrocław, s. 15).

¹⁰⁷ J. Hattie, *op. cit.*

¹⁰⁸ 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*, Resurse Pracownia Badań i Doradztwa.

¹⁰⁹ J. Hattie, *Visible learning, A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, Routledge, 2009.

¹¹⁰ Jak pokazują wyniki badania *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL*, przedszkola powstałe w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL są trwałe (86%), jednak trwałość ta jest wyraźnie niższa na terenach wiejskich (82%). Ich trwałość w Województwie Podkarpackim oszacowano na poziomie 67% - tylko w trzech innych regionach była ona niższa; [w:] *Ocena ośrodków wychowania przedszkolnego, utworzonych lub wspartych ze środków finansowych EFS w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL*, Ośrodek Ewaluacji dla MRR, Warszawa 2012,

PI 10.3 Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji

Wskazany dla priorytetu cel szczegółowy *upowszechnienie kształcenia ustawicznego* został poprawnie zdefiniowany i odpowiada zdiagnozowanym deficytom i problemom województwa. Jak wykazano w diagnozie, w województwie podkarpackim bardzo mało osób uczestniczy w kształceniu ustawicznym. Dotyczy to szczególnie osób starszych i o niższych kwalifikacjach.

W programie przewidziano głównie kształcenie w formach szkolnych i pozaszkolnych, a grupą docelową są osoby dorosłe, które z własnej inicjatywy chcą podnosić swoje kompetencje, z preferencjami dla wybranych grup. Proponowane podejście należy generalnie ocenić pozytywnie. Szczególnie dobrym rozwiązaniem jest położenie nacisku na trafność oferty kształcenia ustawicznego, a więc dopasowanie oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy.¹¹¹ Warto w uszczegółowieniu programu wskazać w jaki sposób mechanizm popytowy będzie odnosił się do indywidualnych osób.

Spodziewane efekty powinno też przynieść zapowiedziane wprowadzenie kryteriów preferujących grupy najmniej aktywne na etapie wdrażania. Tu należy jednak zaznaczyć, że z badania poprzedzającego realizację projektu szkoleniowo-doradczego PARP, adresowanego do pracowników o niskich kwalifikacjach wynika, że według 60% przebadanych pracodawców osoby te charakteryzuje niechęć do podnoszenia kwalifikacji, a także brak lub bardzo małe doświadczenie zawodowe.¹¹² Jednocześnie liczne badania wskazują na istotne różnice między pożądanymi kompetencjami w opinii odbiorców wsparcia i pracodawców.¹¹³ W programie przewiduje się doradztwo dla tego typu osób, co ocenić należy zdecydowanie pozytywnie, może to jednak okazać się niewystarczające bez rozbudowanego systemu rekrutacji. Dlatego też, na poziomie dokumentów niższego rzędu, wskazane jest określenie minimalnych wymagań dla procesu rekrutacji i diagnozy odbiorców wsparcia oraz wskazanie mechanizmów komplementarności pomiędzy PI 10.3 a innymi PI uwzględniającymi doradztwo i podnoszenie kompetencji (np. 8.5, 8.7, 8.10, 9.4 czy też 9.8). Pozwoli to na budowanie naturalnych ścieżek przepływu między projektami aktywizującymi, a projektami z zakresu kształcenia.

Sugerujemy, aby przedstawiony w opisie interwencji system monitorowania szkół i rynku pracy wykorzystany był dodatkowo do analizy popytu na kompetencje i kwalifikacje pracodawców i podaży ofert kształcenia ustawicznego.¹¹⁴ Z tego względu rekomenduje się, aby w dokumentach niższego rzędu zostały wskazane mechanizmy jakie miałyby zapewnić sukces wdrożenia popytowego modelu kształcenia ustawicznego. Jest to szczególnie istotne w kontekście wydzielenia szkoleń językowych

¹¹¹ Zwracają na to uwagę eksperci międzynarodowi, np. z Danii (MetteNorholm, *Education and training for the low-skills in Denmark: linking public policy to workplace needs and practice*, [w:] *Skills Upgrading – new policy perspectives*, OECD); świadczą o tym także doświadczenia Polski z efektywności szkoleń dofinansowanych z PO KL w latach 2007-2013.

¹¹² J. Szut, *Kim są pracownicy o niskich kwalifikacjach?*, Prezentacja wyników badania zrealizowanego przez Pentor RI na zlecenie PARP, 2010; próba 1290 pracodawców.

¹¹³ Sugeruje się w tym celu w ramach instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowania wymagania, by potencjalni Beneficjenci uzasadniali potrzebę realizacji projektu w oparciu o potrzeby rynku pracy, w drugiej kolejności zaś – potencjalnych uczestników [w:] *Ocena interwencji PO KL w zakresie kształcenia ustawicznego w województwie wielkopolskim*, Centrum Badań Stosowanych, Poznań 2012.

¹¹⁴ *Ocena interwencji PO KL w zakresie kształcenia ustawicznego w województwie wielkopolskim*, Centrum Badań Stosowanych, Poznań 2012,

oraz ICT. Chociaż tego typu kompetencje są w wielu zawodach niewątpliwie potrzebne, to istnieje ryzyko nadmiernej realizacji szkoleń z tego zakresu, które nie będą faktycznie przekładać się na poprawę sytuacji uczestników. Analiza popytu na kompetencje i kwalifikacje może przeciwdziałać temu problemowi.

PI 10.3 BIS Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami

Celem priorytetu inwestycyjnego jest *rozwój wysokiej jakości szkolnictwa zawodowego odpowiadającego na potrzeby regionalnego rynku pracy*. Jest on poprawnie sformułowany i spójny ze zdiagnozowanymi deficytami.

W ramach priorytetu zaplanowano szereg kompleksowych działań, które powinny znacząco wpłynąć na modernizację i dostosowanie szkolnictwa zawodowego do regionalnego, i lokalnego rynku pracy, a także zwiększyć jego atrakcyjność¹¹⁵ i dostępność. Sprzyjać będą temu działania realizowane w powiązaniu z instytucjami rynku pracy, m.in. w zakresie doradztwa edukacyjno-zawodowego oraz zwiększenie poziomu współpracy szkół zawodowych z pracodawcami, włączając w to aktualizację kompetencji zawodowych nauczycieli.¹¹⁶ Przedsięwzięcia dotyczące zwiększenia udziału pracodawców w kształceniu zawodowym i jego powiązań z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym współpracy ze szkołami wyższymi, wymagają jednak doprecyzowania na poziomie dokumentów niższego rzędu.¹¹⁷

4.9.3 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu strategicznego

Dla każdego z priorytetów inwestycyjnych wskazano jeden lub dwa wskaźniki rezultatu strategicznego:

- *Liczba przedszkoli, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS*
- *Liczba nauczycieli prowadzących zajęcia z wykorzystaniem TIK dzięki EFS*
- *Liczba osób, które nabyły kompetencje w ramach lub po opuszczeniu programu*
- *Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu (C)*

¹¹⁵ Projekt systemowy *Szkoła zawodowa szkoła pozytywnego wyboru*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, http://efs.men.gov.pl/images/Zbiorcze/rozwój%20szkol_www.pdf, s. 31, 21.01.2012.

¹¹⁶ *Praktyka czyni mistrza - Społeczne konteksty szkolnictwa zawodowego*, Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu, Stowarzyszenie Instytut Śląski, Opole 2009, s. 184.; B. Leszczyńska, B. Plawgo, B. Rokicki, I. Wolińska, M., Skarzyński, J. Żynel-Etel, B. Płonka, B. (2011). *Diagnoza stanu kształcenia zawodowego i potrzeb w zakresie modernizacji oferty kształcenia dotyczących efektywności i adekwatności kształcenia przez szkoły zawodowe w kontekście potrzeb regionalnego rynku pracy*. Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku.

¹¹⁷ Zachęcamy do czerpania z publikacji: *Współpraca szkół zawodowych z pracodawcami – przykładowe rozwiązania*, KOWEŻiU, Warszawa 2013.

Stanowią one miary odzwierciedlające kluczowe rezultaty interwencji dla całej osi i poszczególnych priorytetów inwestycyjnych.

Tabela 30. Oś priorytetowa IX – ocena wskaźników rezultatu strategicznego

wskaźnik rezultatu	priorytety inwestycyjne	ocena doboru wskaźnika
<i>Liczba przedszkoli, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS</i>	10.1	Brak uwag
<i>Liczba nauczycieli prowadzących zajęcia z wykorzystaniem TIK dzięki EFS</i>	10.1	Brak uwag
<i>Liczba osób, które nabyły kompetencje w ramach lub po opuszczeniu programu</i>	10.3	Brak uwag
<i>Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu (C)</i>	10.3 BIS	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu *output* zostały dopasowane do logiki interwencji. W przypadku niektórych priorytetów inwestycyjnych sugeruje się jednak wprowadzenie nieznacznych rozszerzeń w planowanym systemie monitoringu programu, który zostanie określony w dokumentach wdrożeniowych.

- W **priorytecie inwestycyjnym 10.1** należy ocenić poprawnie zaproponowane wskaźniki. Docelowo warto rozważyć (być może na poziomie uszczegółowienia programu), aby liczbę wspartych uczniów monitorować w podziale na wyróżnione grupy o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz poziomy kształcenia/ typy szkół.
- W **priorytecie inwestycyjnym 10.3** miernik odnosi się do jednej z grup docelowych. Proponuje się rozważenie monitorowania na poziomie uszczegółowienia programu także wskaźnika ogółem i wyodrębnienie wskaźnika dla wybranej/ych grup docelowych.

Tabela 31. Oś priorytetowa IX – ocena wskaźników typu output

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika
10.1	<i>Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie</i>	Brak uwag
	<i>Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych</i>	Brak uwag
	<i>Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie</i>	Brak uwag
	<i>Liczba uczniów objętych wsparciem w programie</i>	Brak uwag

	wskaźnik	ocena doboru wskaźnika
	<i>Liczba nauczycieli objętych wsparciem w zakresie TIK w ramach programu</i>	Brak uwag
10.3	<i>Liczba osób w wieku 25-64 lata o niskich kwalifikacjach, które uczestniczyły w edukacji pozaformalnej w programie</i>	Brak uwag
10.3 BIS	<i>Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego objętych wsparciem w programie</i>	Brak uwag
	<i>Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wyposażonych w sprzęt i materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji kształcenia zawodowego</i>	Brak uwag
	<i>Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy</i>	Brak uwag
	<i>Liczba szkół i placówek objętych wsparciem w zakresie realizacji zadań w obszarze doradztwa edukacyjno-zawodowego</i>	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

Wskaźniki wybrane do ram wykonania

W Projekcie RPO WP 2014-2020 zaproponowano adekwatne wskaźniki do ram wykonania osi priorytetowej.

Tabela 32. Oś priorytetowa IX – ocena wskaźników wybranych do ram wykonania

wskaźnik rezultatu	ocena doboru wskaźnika
<i>Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych</i>	Brak uwag
<i>Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy</i>	Brak uwag
<i>Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych</i>	Brak uwag

Źródło: Opracowanie własne

4.9.4 Wkład w realizację celów dokumentów strategicznych i celów polityk horyzontalnych

Cele strategiczne na poziomie europejskim i polityki horyzontalne

Pakiet interwencji w ramach osi IX jest spójny z kierunkami działań wyznaczonymi przez zagraniczne dokumenty strategiczne. Mieszczą się one w priorytecie *Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej poprzez poprawę polityki w dziedzinie zatrudnienia*. Projektem przewodnim odpowiadającym za CT 10 jest *Młodzież w drodze* - jedna z siedmiu głównych inicjatyw UE przewidzianych w strategii Europa 2020, mająca na celu poprawę wyników systemów kształcenia na każdym poziomie oraz ułatwianie młodzieży wejścia na rynek pracy, a także po części *Program na*

rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – w sferze rozwoju kwalifikacji przez całe życie oraz lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy. Wszystkie (pomijając szkolnictwo wyższe) z sugerowanych przez Komisję Europejską krajom członkowskim kierunków działań służących realizacji programu przewodniego *Młodość w drodze* zostały uwzględnione w pakiecie interwencji przewidzianym w ramach osi priorytetowej IX. Doskonalenie programów kształcenia na wszystkich etapach edukacji w stronę rozwijania kompetencji kluczowych oraz poprawa jakości warunków kształcenia przyczyni się do poprawy wyników edukacyjnych i zmniejszenia wskaźnika przerywania nauki. Służyć temu będą także działania na rzecz lepszego dostępu do wysokiej jakości stabilnych usług edukacyjnych, zwłaszcza na poziomie przedszkolnym oraz poprawa kompetencji kadr pedagogicznych. Działania na rzecz podniesienia jakości kształcenia pozaformalnego i nieformalnego wraz ze wszystkimi założonymi w ramach rezultatu drugiego pakietu interwencji pozwolą usprawnić proces wchodzenia na rynek pracy nie tylko ludzi młodych, ale i tych potrzebujących przekwalifikowania.

W związku z tym stwierdzono, że przy pomocy zaplanowanego pakietu interwencji możliwe będzie, po uwzględnieniu przedstawionych uwag, dążenie do osiągnięcia celu wyznaczonego na poziomie Unii Europejskiej przez Strategię Europa 2020 dotyczącego ograniczenia wskaźnika przerywania nauki (cel dla Polski: 4,5%).

Cele strategiczne na poziomie krajowym

Pakiet interwencji w ramach osi IX jest spójny z kierunkami działań wyznaczonymi przez krajowe dokumenty strategiczne.

Propozycja lepszego dostosowania kompetencji mieszkańców regionu do potrzeb rynku pracy poprzez podwyższenie jakości i dostępności edukacji przedstawiona w projekcie RPO WP 2014-2020 jest spójna z rekomendacjami Strategii Rozwoju Kraju do roku 2020 dotyczącymi przede wszystkim inwestycji w kompetencje miękkie, umiejętności ściśle¹¹⁸, umiejętności praktyczne, w tym zawodowe młodych ludzi, a także wprowadzeniu systemu doradztwa zawodowego. Strategia podkreśla także zasadnicze znaczenie zwiększenia uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie dla poprawy jakości kapitału ludzkiego w kraju.¹¹⁹

Przedstawiony w RPO WP 2014-2020 pakiet interwencji, po uwzględnieniu powyższych uwag, ma dużą szansę przyczynić się do osiągnięcia przez kraj przyjętych w Umowie Partnerstwa wartości dla wskaźników: wzrostu odsetka dzieci w wieku 3-4 lat objętych edukacją przedszkolną oraz odsetka osób dorosłych w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu i szkoleniu.

Cele strategiczne województwa podkarpackiego

Planowany w projekcie RPO WP 2014-2020 zakres interwencji odpowiada na główne wyzwania zawarte w *Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego 2020* dotyczące dostosowania regionalnego systemu edukacji do potrzeb rynku pracy i wyzwań przyszłości. W *Strategii* postawiono przede wszystkim na upowszechnienie uczenia się osób dorosłych, podniesienie jakości kształcenia i

¹¹⁸Towarzyszyć temu powinien wzrost efektywności nauczania na wcześniejszych jego etapach. Na wszystkich szczeblach edukacji rozwijane będą kompetencje matematyczne i przyrodnicze, inwencja i umiejętności poszukiwania samodzielnych rozwiązań; kształtowane będą nawyki współpracy(...) [w:] *Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020*, s. 73.

¹¹⁹*Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020...*, s. 81.

doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz dostosowanie bazy dydaktycznej i edukacyjnej szkół i placówek oświatowych (szczególnie szkół zawodowych), co jest spójne z planowanymi działaniami.

4.10 Oś priorytetowa X. *Pomoc techniczna*

4.10.1 Ocena logiki interwencji

W ramach osi X sformułowano cel szczegółowy: *Umożliwienie sprawnego funkcjonowania systemu realizacji programu oraz zapewnienie ciągłości procesu programowania*. Zaproponowana konstrukcja jest właściwa i oddaje rolę jaką pełnią środki pomocy technicznej w programie. Pomimo, że cel składa się z dwóch elementów, to w tym przypadku jest to uzasadnione. Oba pełnią ważną rolę w procesie wdrażania i zarządzania programem. Oba także wskazują na konkretne obszary interwencji w ramach pomocy technicznej.

Zakres działań przewidzianych do realizacji celu należy ocenić jako trafny i kompleksowy. Mają one szansę przełożyć się na odpowiednio wysoką sprawność w zarządzaniu i wdrażaniu programu. Kluczowe znaczenie będą miały przyjęte rozwiązania w zakresie organizacji pracy, procedur oraz nadzoru na procesem zarządzania. Wskazane jest wypracowanie i wdrożenie mechanizmów doskonalenia jakości organizacji pracy i zarządzania dużą strukturą administracyjną. Mechanizmy takie powinny zostać opracowane w trakcie prac nad dokumentami niższego rzędu.

Analizując dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem RPO WP 2007-2013, a także innych programów regionalnych i krajowych w latach 2007-2013, zasadna staje się rekomendacja dotycząca rozwoju tzw. funkcji refleksyjnej. Oznacza to wzmocnienie i usystematyzowanie działań związanych z planowaniem strategicznym, monitorowaniem i oceną rezultatów interwencji. W nowej perspektywie finansowej te aspekty prowadzenia polityki publicznej zyskują znacznie większą wagę. Zapewnienie wysokiej jakości procesu planowania, monitorowania i oceny rezultatów, wymaga przeznaczenia na te cele odpowiednich zasobów oraz rozwoju kompetencji z tym związanych. Dlatego też zasadne jest, aby w dokumentach niższego rzędu zawarta została preferencja dotycząca szkoleń dla personelu IZ, wskazująca, że przede wszystkim realizowane będą te szkolenia, które odpowiadają za jakość planowania strategicznego i prowadzenia polityki publicznej.

Pozytywnie również należy ocenić działania skierowane do przyszłych beneficjentów RPO WP 2014-2020, szczególnie informacyjne w zakresie realizacji projektu od etapu planowania do etapu rozliczania skierowane do potencjalnych wnioskodawców. Na poziomie dokumentów niższego rzędu wskazane jest określenie preferencji, zgodnie z którą działaniami informacyjnymi objęci zostaną przede wszystkim projektodawcy realizujący przedsięwzięcia mające kluczowy wpływ na osiągnięcie rezultatów programu.

4.10.2 Ocena wskaźników

Wskaźniki rezultatu

W programie nie wskazano wskaźników rezultatu, co zgodnie z przepisami jest akceptowalne.

Wskaźniki typu output

Wskaźniki typu output w większości przypadków zostały dopasowane do logiki interwencji.

Tabela 33. Oś priorytetowa X – ocena wskaźników typu output

nazwa wskaźnika	ocena doboru wskaźnika
Liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba przeprowadzonych ewaluacji	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba projektów objętych wsparciem	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba uczestników form szkoleniowych dla beneficjentów	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba działań informacyjno-promocyjnych o szerokim zasięgu.	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba odwiedzin portalu informacyjnego/serwisu internetowego	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba materiałów informacyjnych lub promocyjnych wydanych w formie elektronicznej	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba posiedzeń sieci tematycznych, grup roboczych, komitetów oraz ciał angażujących partnerów spoza administracji publicznej	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba opracowanych ekspertyz	wskaźnik dobrany prawidłowo
Liczba zorganizowanych spotkań, konferencji, seminariów	wskaźnik dobrany prawidłowo

Źródło: Opracowanie własne

5 Ocena systemu realizacji

5.1 Ocena potencjału instytucjonalnego

Jednym z warunków skutecznej realizacji RPO jest adekwatne zaplanowanie systemu realizacji. W RPO WP 2014-2020, zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia ogólnego, wskazano instytucje zaangażowane we wdrażanie programu. Kluczowe znaczenie będzie miała instytucja zarządzająca. Funkcję tę będzie pełnił Zarząd Województwa Podkarpackiego. Będzie on również pełnił funkcję instytucji certyfikującej. Zaproponowane rozwiązanie jest zgodne z ogólnymi zasadami realizacji polityki spójności i nie budzi wątpliwości.

Pomimo, że w programie nie ma konieczności szczegółowego określania struktury instytucjonalnej systemu realizacji, to w trakcie ewaluacji ex-ante kwestia ta została poddana analizie, a wnioski mogą być wykorzystane przy tworzeniu struktury instytucjonalnej (określonej w dokumentach niższego rzędu). Wobec konieczności równoległej pracy nad programem operacyjnym oraz przygotowaniem do wdrażania, konieczne jest możliwie szybkie określenie docelowego układu instytucjonalnego, aby rozpocząć przygotowania w poszczególnych komórkach.

Zarząd Województwa będzie obsługiwanych przez Urząd Marszałkowski, w którym zadania instytucji zarządzającej będzie pełniło kilka departamentów. Wśród nich najważniejsze będą:

- Departament Rozwoju Regionalnego (DRR) – koordynujący zadania związane z programowaniem i wdrażaniem RPO WP 2014-2020,
- Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego (DPI)
- Departament Wspierania Przedsiębiorczości (DWP).

Wszystkie te komórki będą pełniły funkcję instytucji zarządzającej. Dodatkowo w systemie istotną rolę pełnił będzie Wojewódzki Urząd Pracy (WUP), który będzie odpowiedzialny za wdrażanie osi priorytetowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dotychczas nie rozstrzygnięto, czy instytucja ta będzie miała status instytucji pośredniczącej, czy też będzie elementem instytucji zarządzającej. Zapewne bardziej przejrzyste byłoby rozwiązanie, w którym WUP funkcjonował będzie jako IP. Z drugiej strony WUP wykonuje zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy i zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Kwestia ta powinna być rozpatrzona przede wszystkim z punktu widzenia prawnego, co wymaga opinii prawnej.

Proponuje się, aby DRR koncentrował się na określaniu zasad realizacji oraz podejmowaniu rozstrzygnięć o charakterze strategicznym, jak też był odpowiedzialny za wszelkie procesy o charakterze horyzontalnym, takie jak np., promocja, ewaluacja i monitoring na poziomie programu operacyjnego, pomoc techniczna itd.

Natomiast pozostałe komórki mogłyby się koncentrować na wdrażaniu programu, czyli ogłaszaniu i prowadzeniu naborów, wyborze operacji, kontraktowaniu, bieżącym monitorowaniu projektów i ich rozliczaniu, a także kontrolowaniu prawidłowości ich realizacji. Rozwiązanie to ma niewątpliwie szereg zalet, wśród których należy wymienić:

- ograniczenie nadmiernej rozbudowy struktury organizacyjnej i ryzyka wydłużania się ścieżki decyzyjnej,
- jasny podział zadań i odpowiedzialności,
- ograniczenie ryzyka nieprawidłowej realizacji części programu w związku z delegowaniem zadań.

Pełne wykorzystanie zalet powyższego rozwiązania wymaga udoskonalenia mechanizmów przepływu wiedzy i opinii pomiędzy DRR i pozostałymi komórkami. Ważna jest też rola WUP. Ponieważ w perspektywie 2007-2013 WUP realizował wszystkie zadania związane z Europejskim Funduszem Społecznym, kompetencje dotyczące tego obszaru umiejscowione są w tej instytucji. W związku z tym możliwe są dwa rozwiązania: wzmocnienia UM w zakresie EFS (np. poprzez przeniesienie części pracowników z WUP) lub powierzenie WUP większego zakresu odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę, że WUP odpowiada za politykę rynku pracy w województwie, ta druga opcja wydaje się bardziej adekwatna.

W strukturze urzędu ważne jest tworzenie dla wybranych zagadnień, wymagających specjalistycznej wiedzy, tzw. centrów kompetencyjnych. Chodzi tu o wyznaczenie grupy osób (od dwóch do pięciu), których zadaniem będzie m.in. zgłębianie i poszerzanie swojej wiedzy na dany temat oraz wspieranie pozostałych komórek w przypadku pojawiania się problemów lub wątpliwości. Przykładem takiego obszaru może być pomoc publiczna.

O potencjale instytucjonalnym decyduje również liczba i przygotowanie pracowników. Liczba pracowników zatrudnionych przy RPO, w stosunku do innych województw, jest umiarkowana. Według stanu na koniec I półrocza 2013 r. przy RPO zatrudnionych było 256 osób na 248 etatach¹²⁰. Zatrudnienie przy RPO jest również stosunkowo stabilne. Średni wskaźnik rotacji pomiędzy II połową 2011 r. i I połową 2013 r. wyniósł 2%, podczas gdy przeciętnie dla RPO wynosił 2,5%. Ta stosunkowo dobra pozycja może jednak wynikać z trudnej sytuacji na podkarpackim rynku pracy, a niekoniecznie wiązać się z wysoką jakością pracy w UM.

Na podstawie dostępnych danych trudno jest jednoznacznie ocenić obciążenie pracą w UM i WUP w Rzeszowie. Jak wynika z analiz potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego NSRO, UM WP, w porównaniu do innych instytucji zaliczanych do tej samej kategorii, charakteryzuje się wyższą niż przeciętnie liczbą aneksów do umów przypadających na etat. Natomiast pozostałe wskaźniki obciążenia pracą (np. liczba wniosków o dofinansowanie na etat, liczba umów na etat itd.) są niższe od średnich dla danej kategorii instytucji.

Kluczowe jest jednak, w jaki sposób powyższa sytuacja wpływa na sprawność funkcjonowania systemu wdrażania. Wskaźnikiem sprawności systemu wdrażania jest czas weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność. Zgodnie z wynikami przywoływanej już analizy, czas weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność w ramach RPO WP 2007-2013 jest bliski przeciętnemu dla danej kategorii instytucji.¹²¹ Badanie ewaluacyjne, dotyczące sprawności przepływów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 wykazało,

¹²⁰ *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (stan na 30 czerwca 2013 r.)*, MIR, Warszawa 2014

¹²¹ *Potencjał administracyjny...*

że przebieg procesu weryfikacji wniosków o płatność oceniany jest jako sprawny i płynny – rzeczywisty czas weryfikacji wniosków o płatność jest średnio 2-3 krotnie niższy niż założony w procedurach.¹²² Wnioski te dotyczyły sytuacji w roku 2009. Niewątpliwie w pierwszym okresie realizacji nowego programu operacyjnego wskazane jest powtórzenie tego badania.

Natomiast w przypadku WUP widoczne jest większe niż przeciętne obciążenie pracą w przypadku niemal wszystkich dostępnych wskaźników, a wyjątkowo duże dla liczby wniosków o dofinansowanie na etat. Wskazuje to, że zasadne może być wzmocnienie potencjału tej instytucji (przy czym ostateczna decyzja powinna być podjęta na podstawie zakresu jej zadań). Z drugiej strony przeciętne czasy weryfikacji wniosków o płatność są stosunkowo niskie, co świadczy o dużej sprawności instytucjonalnej WUP.

W nadchodzących latach możliwe jest pojawienie się „wąskich gardeł” w istniejącym układzie instytucjonalnym, ze względu na nakładanie się dwóch perspektyw. Wskazane jest rozważenie zatrudnienia na ten okres dodatkowych pracowników, którzy mogliby zająć się zadaniami o charakterze bardziej technicznym, odciażając pracowników o większym doświadczeniu i kompetencjach. Jak wynika z analizy potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego NSRO 2007-2013, w województwie podkarpackim przy wdrażaniu RPO WP 2007-2013 zatrudnionych jest, w porównaniu do innych województw, bardzo dużo osób z wykształceniem wyższym, co świadczyć może o nieoptymalnej proporcji pomiędzy pracownikami merytorycznymi i wspierającymi ich pracę.

W trakcie prac nad system wdrażania RPO WP 2014-2020 należy zwrócić szczególną uwagę również na przygotowanie kadr do wypełniania stawianych przed nimi zadań. Badanie przeprowadzone w roku 2009 wykazało, że pracownicy, szczególnie zajmujący się rozliczaniem projektów, posiadają odpowiednie kwalifikacje, zaś jakość ich pracy oceniono wysoko. Wynika to przede wszystkim z posiadanego przez nich doświadczenia.¹²³ Biorąc pod uwagę niski poziom rotacji pracowników, należy przypuszczać, że doświadczenie i kompetencje pracowników są nadal głównym atutem systemu instytucjonalnego. Jednak wiedza i umiejętności powinny być stale rozwijane. Niemniej, jak wynika z dostępnych statystyk, w I połowie 2013 r. zaledwie 56 pracowników pracujących przy RPO WP 2007-2013 brało udział w szkoleniach, co stanowiło zaledwie 10% pracowników. Jest to poziom zdecydowanie zbyt niski w stosunku do potrzeb. Wniosek ten potwierdzają również pracownicy UM i WUP, uczestniczący w warsztatach przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji. Odczuwają oni deficyt możliwości rozwijania swoich kompetencji. Dlatego też wskazane jest wdrożenie bardziej systematycznego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi, obejmującego m.in. rozpoznanie potrzeb szkoleniowych, przygotowanie indywidualnych planów rozwoju każdego pracownika oraz ich wdrożenie. Zmiany te powinny dotyczyć nie tylko osób zatrudnionych przy programie, ale wszystkich pracowników UM i WUP. W celu ograniczenia kosztów inwestycji w rozwój zawodowy pracowników wskazane jest wykorzystanie w większym stopniu szkoleń wewnętrznych.

¹²² *Analiza sprawności przepływów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013*, PSDB na zlecenie UMWP, Warszawa 2009

¹²³ *Analiza sprawności...*

5.2 Monitoring i ewaluacja

Wzrost znaczenia osiągniętych efektów w nowej perspektywie finansowej powoduje, że większego znaczenia nabiorą system monitorowania i ewaluacji. Dlatego też wskazane jest zwrócenie szczególnej uwagi na te procesy.

5.2.1 System ewaluacji

W przypadku ewaluacji kluczowym dokumentem będzie plan ewaluacji programu operacyjnego. Choć plan ten musi być przygotowany rok po zaakceptowaniu programu, to jednak warto rozpocząć pracę nad nim możliwie wcześnie, tak aby możliwe było zidentyfikowanie tych obszarów, w których zasadne będzie prowadzenie pomiaru przed interwencją (pre-test) oraz określenie danych, które powinny być zbierane w ramach systemu monitorowania, niezbędnych do późniejszej ewaluacji programu. Przygotowując ten dokument należy bazować na dostępnych wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących ewaluacji i monitoringu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Przy przygotowaniu planu pomocne też będą wytyczne opracowywane przez Krajową Jednostkę Oceny (niedostępne w momencie opracowywania niniejszego raportu).

Na podstawie analizy wstępnych planów dotyczących ewaluacji RPO WP 2014-2020 można stwierdzić, że ewaluacja w przyszłym okresie programowania będzie zdecydowanie bardziej wymagająca. Wynika to ze wzrostu znaczenia ewaluacji wpływu, która jest znacznie trudniejsza i jej solidne przeprowadzenie wymaga odpowiednich kompetencji i zasobów. Dlatego też wskazane jest zwiększenie potencjału komórek odpowiedzialnych za ewaluację. W obecnej perspektywie funkcjonowały dwie komórki: jedna odpowiedzialna za RPO WP 2007-2013, druga za ewaluację komponentu regionalnego PO KL. W nowej perspektywie zasadne jest połączenie tych dwóch komórek i zwiększenie liczby zatrudnionych osób.

Pamiętać również należy, że osoby odpowiedzialne za ewaluacje muszą dysponować stosunkowo szerokim zakresem kompetencji, obejmującym m.in.: wiedzę merytoryczną na temat polityk publicznych, planowanie i zamawianie ewaluacji, metodologię badań społecznych, prawo zamówień publicznych. Równocześnie, wobec stałego rozwoju metodologii badań ewaluacyjnych, muszą nieustannie podnosić swoje kompetencje. Najważniejsze obszary rozwoju kompetencji to:

- zakres i możliwości wykorzystania dostępnych danych do ewaluacji,
- planowanie procesu ewaluacji i projektowanie badań,
- metodologia ewaluacji wpływu, w tym wykorzystanie metod kontrfaktycznych, modeli logicznych, teorii zmian itd.,
- mechanizmy zapewniania wysokiej jakości badań.

5.2.2 System monitorowania

Dla wskaźników w programie określono podstawowe informacje, takie jak źródło danych oraz częstotliwość zbierania. Część wskaźników pochodzi z WLWK, w której zawarto szczegółowe definicje wskaźników, źródła danych oraz sposoby ich szacowania. Należy przy tym zaznaczyć, że nie wszystkie definicje zawarte w WLWK są przydatne dla RPO, odnoszą się bowiem do krajowych programów operacyjnych. Dlatego też, dla zapewnienia wysokiej jakości danych pochodzących z monitoringu,

wskazane jest opracowanie dokumentu roboczego dla RPO WP 2014-2020¹²⁴, w którym zebrane będą wszystkie niezbędne informacje dla każdego ze wskaźników, takie jak:

- szczegółowa definicja każdego ze wskaźników,
- źródło danych,
- sposób obliczania wskaźnika,
- pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie danych,
- termin pozyskiwania danych,
- zasady interpretacji wskaźnika,
- czynniki mogące wpłynąć na wartość wskaźnika, które powinny być brane pod uwagę przy ich analizie i podejmowaniu ewentualnych decyzji dotyczących modyfikacji programu,
- pracownicy odpowiedzialni za analizę wartości wskaźnika.

Dokument ten powinien być na bieżąco aktualizowany. Pozwoli to na uwzględnienie w nim wszystkich informacji, które powinny być brane pod uwagę przy analizie i interpretacji wyników. Dodatkowo wskazane jest określenie mechanizmów zapewniania wysokiej jakości danych pochodzących z systemu monitorowania. Wymaga to co najmniej:

- 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 (audyt danych monitoringowych).

Wdrożenie tych mechanizmów jest kluczowe dla wiarygodności uzyskiwanych informacji. Jest też bardzo ważne z punktu widzenia przyszłych ewaluacji i ich kosztów (dostęp do wysokiej jakości danych monitoringowych znacząco ogranicza koszty ewaluacji).

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,
- dokonywanie systematycznych przeglądów (audytów) danych.

¹²⁴ Przyjęte rozwiązania muszą być spójne z WLWK. Dokument ten należy postrzegać jako uszczegółowienie WLWK.

5.3 Ocena systemu koordynacji

W programie zawarto stosunkowo wyczerpujący opis mechanizmów koordynacji. Zaproponowane mechanizmy nie budzą kontrowersji, a ich konsekwentne stosowanie powinno przyczynić się do wzmocnienia spójności polityk publicznych, w tym szczególnie finansowanych z EFSI, realizowanych na terenie województwa podkarpackiego. W rozdziale tym dużo miejsca poświęcono kwestii koordynacji RPO z innymi instrumentami. Bardziej szczegółowo opisano kwestie koordynacji RPO WP 2014-2020 z Programem Operacyjnego Polski Wschodniej, co jest uzasadnione. Na etapie wdrażania wskazane jest również zwrócenie większej uwagi na zapewnienie spójności działań pomiędzy RPO WP 2014-2020 a POWER, szczególnie w tych obszarach, w których w POWER będą wypracowywane rozwiązania systemowe, wdrażane następnie na poziomie regionalnym.

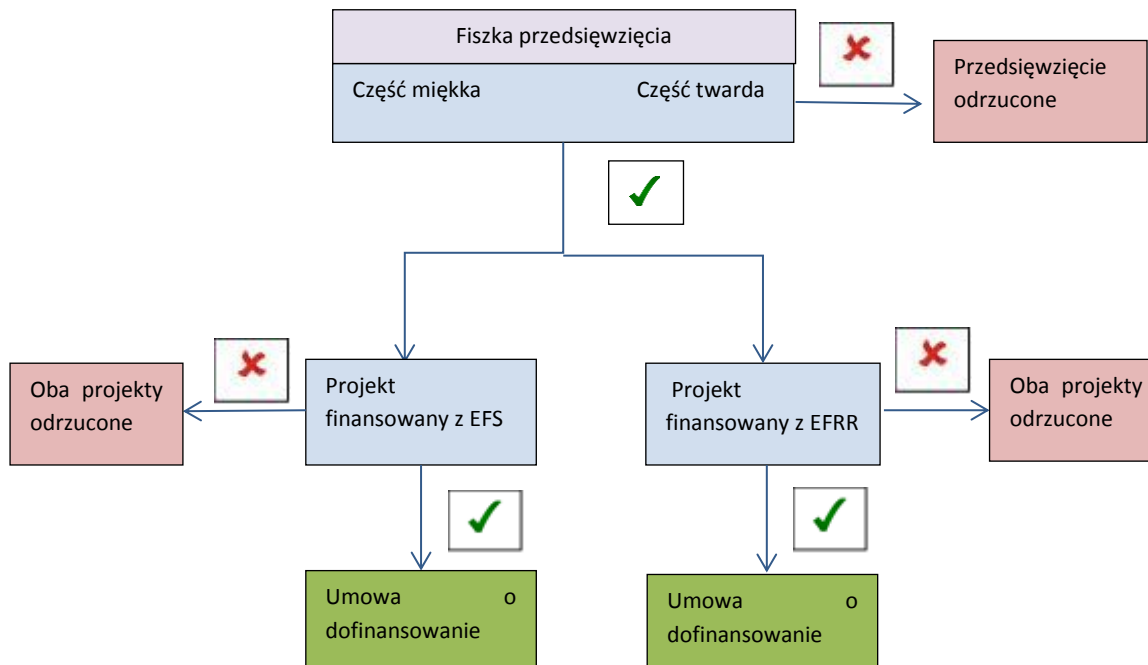
W trakcie badania szczególnie dużo uwagi poświęcono mechanizmom zapewniania komplementarności wewnątrz programu. Skupiono się na tych obszarach, w których zapewnienie komplementarności jest konieczne dla powodzenia interwencji. Dotyczy to szczególnie priorytetów inwestycyjnych w ramach CT 8-10, finansowanych z różnych funduszy. W trakcie badania zidentyfikowano obszary, w których komplementarność jest warunkiem koniecznym dla osiągnięcia efektów programu. Dotyczy to:

- rewitalizacji i projektów z zakresu aktywnej integracji (PI 9.2 i 9.4),
- usług społecznych (PI 9.1 i 9.7),
- edukacji (PI 10.1, 10.3, 10.3 bis i 10.4).

W programie znalazły się zapisy, które wymuszają tą komplementarność. Przykładowo, w opisie PI 9.2 wskazano, że *finansowanie infrastruktury w przedsięwzięciach dotyczących rewitalizacji musi stanowić element uzupełniający dla realizacji celów społecznych finansowanych z EFS, a wsparcie przekazywane będzie wyłącznie na projekty dotyczące kompleksowej rewitalizacji wspieranej z dwóch funduszy*. Takie zapisy jednoznacznie wskazują, że komplementarność jest warunkiem koniecznym dla tego typu inwestycji. Zgadza się, że na poziomie RPO proponowane zapisy są wystarczające, istnieje potrzeba wypracowania konkretnych mechanizmów, które zapewnią adekwatność i trafność wybieranych przedsięwzięć. Kluczowe znaczenie przy wyborze będzie miała ocena całego przedsięwzięcia, uwzględniająca powiązania pomiędzy poszczególnymi jego elementami i stopień, w jaki przyczynią się one do osiągnięcia wyznaczonego celu. Dlatego też w ocenę powinni być zaangażowani przedstawiciele różnych komórek. Ze względu na fakt, że przedsięwzięcia te powinny przede wszystkim służyć realizacji celów społecznych, koordynatorem całego procesu powinny być komórki odpowiedzialne za EFS. W trakcie badania pojawiały się dwie opcje mechanizmu wyboru.

- Opcja 1** – procedura dwuetapowa. W pierwszym etapie oceniany jest całe przedsięwzięcie, w skład którego wchodzi zarówno projekt/y finansowany z EFS i projekt/y finansowany z EFRR. Przedsięwzięcie oceniane jest na podstawie fiszki lub innego dokumentu, zawierającego jego całościowy opis, z wyjaśnieniem, w jaki sposób poszczególne elementy przyczynią się do osiągnięcia efektów społecznych. Opis oceniany jest wspólnie przez przedstawicieli komórek odpowiedzialnych za oba fundusze (np. w formie wspólnego panelu, komisji wyboru projektów). Po uzyskaniu pozytywnej oceny całego przedsięwzięcia, projektodawca przygotowuje wnioski o dofinansowanie, zawierające szczegółową charakterystykę projektów wchodzących w skład przedsięwzięcia. Są one oceniane przez właściwe komórki. Warunkiem uzyskania finansowania dla jednego z projektów jest uzyskanie finansowania przez drugi / pozostałe (według zasady – albo wszystkie, albo żaden). Wyjątkiem od tej zasady może być zagwarantowane dofinansowanie jednego z elementów przedsięwzięcia z innych źródeł, np. innego programu operacyjnego lub ze źródeł krajowych. Na poniższym rysunku przedstawiono schemat postępowania.
- Opcja 2** – procedura jednoetapowa. Wniosek o dofinansowanie z EFRR składany jest do właściwej komórki, która występuje o opinię na temat zgodności projektu z celami społecznymi do komórki właściwej dla EFS. Z uwzględnieniem uzyskanej opinii podejmowana jest decyzja o dofinansowaniu.

Rysunek 1. Proponowany schemat wyboru projektów komplementarnych w ramach RPO WP 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne

Każda z opcji ma swoje mocne i słabe strony. Ich podsumowanie zawarto w poniższej tabeli.

Tabela 34. Porównanie mocnych i słabych stron dwóch opcji wyboru projektów komplementarnych

	opcja 1	opcja 2
Mocne strony	<ul style="list-style-type: none">• Całościowa ocena przedsięwzięcia przez wszystkich interesariuszy• Możliwość wypracowania wspólnego podejścia do realizacji tego typu przedsięwzięć• Ograniczenie ryzyka realizacji przedsięwzięć przypadkowych	<ul style="list-style-type: none">• Jasne przypisanie odpowiedzialności za cały proces• Mniejsze ryzyko powstawania zbyt dużych obciążeń administracyjnych• Krótszy czas wyboru projektów
Słabe strony	<ul style="list-style-type: none">• Ryzyko zbyt dużego obciążenia procesem wyboru projektów i wydłużenie procedury,• Rozmycie odpowiedzialności za wybór przedsięwzięć w trakcie I etapu,• Ryzyko zablokowania dużej części alokacji na projekty komplementarne.	<ul style="list-style-type: none">• Ryzyko braku komórki odpowiedzialnej za cele społeczne – EFS może traktować opiniowanie projektów bardzo formalnie, a EFRR nie będzie czuł się odpowiedzialny za tę kwestię,• Ryzyko traktowania projektów finansowanych z EFS instrumentalnie (są włączone, bo muszą, a nie dlatego, że jest to uzasadnione),• Ryzyko słabej komunikacji pomiędzy EFS i EFRR i różnic w podejściu do celów społecznych.

Źródło: Opracowanie własne

Zdaniem ewaluatorów zdecydowanie lepszy jest model 1. Słabe strony można neutralizować, np. poprzez wprowadzenie oddzielnej alokacji na projekty komplementarne i projekty niekomplementarne (druga część uruchamiana byłaby szybciej). Kwestię zbyt dużego obciążenia pracą można rozwiązać poprzez wprowadzenie zasady, że każde przedsięwzięcie jest oceniany niezależnie przez przedstawicieli obu komórek, a następnie omawiane są tylko kwestie wątpliwe. Natomiast ryzyko rozmycia odpowiedzialności można rozwiązać poprzez nadanie całemu procesowi odpowiedniej rangi i wyznaczenie osoby na wysokim stanowisku, odpowiedzialnej za organizowanie całego procesu (być może nawet członka zarządu województwa). Proponowane rozwiązanie, jeśli zostanie prawidłowo wdrożone, może przyczynić się do ograniczenia dysfunkcji obecnego systemu (np. pozornej komplementarności). Należy jednak pamiętać, że zarządzanie tak złożonymi przedsięwzięciami nie kończy się na etapie ich wyboru. Również w fazie ich wdrażania konieczne jest wypracowanie mechanizmów całościowego monitorowania przedsięwzięcia pod kątem jego spójności i osiągania wyznaczonych celów. Może to się odbywać poprzez coroczne, wspólne przeglądy projektów, do udziału w których zaproszeni zostaną kluczowi interesariusze.

Drugim zagadnieniem związanym z kwestią koordynacji był mechanizm zintegrowanych inwestycji terytorialnych. W stosunku do wcześniejszych dyskusji, toczących się w ramach badania ewaluacyjnego, widać nadal zbyt niski poziom dojrzałości koncepcji wdrażania tego instrumentu. Istnieje ryzyko, że część samorządów wykorzysta ten instrument do forsowania projektów „znaczących politycznie”, a niekoniecznie wpisujących się w zintegrowane przedsięwzięcia. Dlatego też wskazane jest możliwe szybkie określenie szczegółowych i precyzyjnych wymagań i warunków wobec przedsięwzięć zintegrowanych i konsekwentne ich stosowanie w trakcie negocjacji z władzami samorządowymi.

Pojawiająca się propozycja wydzielanie kopert finansowych dla ZIT / RIT budzi pewne wątpliwości. Przedsięwzięcia zintegrowane będą mogły liczyć na pewne preferencje właśnie za swoją główną cechą – czyli zintegrowanie. W przypadku brak charakteru zintegrowanego trudno znaleźć merytoryczne uzasadnienie dla wydzielania alokacji dla tych obszarów.

5.4 Ocena redukcji obciążeń administracyjnych

Jednym z elementów nowego podejścia do polityki spójności w nowej perspektywy finansowej jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Pewne rozwiązania są wprowadzane na poziomie europejskim. Znajduje to odzwierciedlenie w dokumentach europejskich, a także w europejskiej tablicy uproszczeń, której ostatnia wersja została opublikowana 3 marca 2014 r. (Final Simplification Scoreboard for the MFF 2014-2020 - COM(2014) 114 final). Wymienione są tam uproszczenia wprowadzone na poziomie europejskim, choć równocześnie podkreśla się wyzwania związane ze zbyt szczegółowymi regulacjami prawnymi, co w przyszłości może ograniczyć elastyczność wdrażania programów.

W samym programie przedstawiono szereg uproszczeń, wprowadzonych na poziomie krajowym. Ze względu na hasłowe opisy trudno ocenić ich realny wpływ na ograniczenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów.

Z punktu widzenia beneficjentów kluczowe znaczenie ma zmniejszenie obciążeń administracyjnych na poziomie programu operacyjnego. W programie proponuje się dwa kierunki działań:

- w zakresie projektów generujących dochód - możliwie szerokie stosowanie stawek ryczałtowych, w tym także obniżenie poziomu dofinansowania w ramach osi priorytetowej po uwzględnieniu dochodowości projektów realizowanych w ramach tej osi,
- możliwie szerokie stosowanie form ryczałtowego finansowania w ramach programów.

Oba rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Należy przy tym podkreślić, że ich wprowadzenie będzie mieć również pozytywny wpływ na koszty funkcjonowania systemu wdrażania. Wydaje się jednak, że istnieją możliwości poszukiwania dalszych uproszczeń i ułatwień dla beneficjentów, których wprowadzenie nie będzie zwiększać ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, a może ułatwić realizację projektów.

Jedną z takich kwestii jest klarowność i przystępność dokumentów dotyczących wdrażania projektów. Przykładowo, w badaniu prowadzonym w roku 2009 beneficjenci dość negatywnie ocenili zrozumiałość instrukcji wypełnienia wniosku o płatność; ich zdaniem jest ona niejasna. Zapisy w niej zawarte są często niezrozumiałe i nieprecyzyjne.¹²⁵ Sytuacja od tego czasu mogła ulec poprawie, jednak jest to problem dotyczący wielu dokumentów powstających na potrzeby wdrażania programów operacyjnych. Pisanie jasnych, syntetycznych, klarownych i zrozumiałych instrukcji może okazać się dużo istotniejsze niż np. tworzenie sieci punktów informacyjnych.

Z punktu widzenia projektodawców poważnym utrudnieniem jest również duża zmienność zasad realizacji programu. Przykładowo, na stronie UM WP dostępnych jest 16 wersji Szczegółowego Opisu Priorytetu RPO WP 2007-2013. Oznacza to, że dokument ten zmieniał się przeciętnie co 4,5 miesiąca. Tak duża zmienność dokumentów programowych powoduje niestabilność warunków realizacji

¹²⁵ Analiza sprawności...

projektów i znacznie zwiększa koszty funkcjonowania projektodawców. Dlatego też wskazane jest wprowadzenie mechanizmów, które będą przyczyniać się do ograniczenia liczby zmian, a także będą ograniczać ryzyko rozwiązań zbyt obciążających dla beneficjentów. Działania w tym zakresie mogłyby obejmować:

- dokonywanie okresowej (co najmniej raz na dwa lata) oceny obciążeń administracyjnych dla beneficjentów w celu identyfikacji możliwości uproszczeń i ich zmniejszenia,
- dokonywania oceny wpływu przyjmowanych zmian w systemie (przynajmniej tych istotniejszych) na poziom obciążeń administracyjnych beneficjentów,
- wprowadzenie zasady wprowadzania zmian do dokumentów programowych nie częściej niż raz do roku (np. w pierwszym kwartale każdego roku).

Wprowadzenie powyższych zasad może wydłużyć proces podejmowania decyzji o zmianach w dokumentach programowych i w systemie realizacji. Może to mieć jednak pozytywny wpływ na poziom obciążeń administracyjnych. Ograniczy to bowiem skłonność do stałego „udoskonalania” programu, wymusi większą rozagę przy wprowadzeniu konkretnych rozwiązań (nie będzie można ich tak łatwo zmienić), a tym samym przyczyni się do większej stabilności i przejrzystości systemu realizacji.

Dodatkowo, w toku prac nad systemem realizacji RPO WP 2014-2020 warto rozważyć wprowadzenie kolejnych usprawnień, które mogą obniżyć obciążenia administracyjne. Proste działania, które mogą być wprowadzone przez Instytucję Zarządzającą obejmują:

- koordynacja procesów kontroli – projektodawcy są kontrolowani stosunkowo często. Zdarza się, że kilka razy w ciągu roku. Lepsza koordynacja tego procesu oraz ograniczenie liczby kontroli może przyczynić się do obniżenia kosztów zarówno po stronie projektodawców, jak też systemu realizacji,
- wprowadzenie możliwości zaokrągleń przy rozliczaniu wniosków o płatność – często błędy we wnioskach o płatność dotyczą bardzo drobnych kwot (np. groszy). Ich wyjaśnianie i korygowanie kosztuje zdecydowanie więcej, niż koszty ewentualnych pomyłek.
- Wdrożenie zasady proporcjonalności – w przypadku mniejszych projektów (dotyczy to szczególnie projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego), wskazane jest ograniczenie wymogów dokumentacyjnych oraz ograniczenie zakresu kontroli.

6 Sposób uwzględniania wyników ewaluacji w projekcie RPO WP 2014-2020

Ewaluacja ex-ante projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 została zrealizowana w modelu partycypacyjnym. Podczas prawie rocznej współpracy autorów programu z zespołem badawczym zgłoszono szereg roboczych opinii, które były na bieżąco uwzględniane w kolejnych wersjach programu.

- Pierwsza tura uwag dotyczyła projektu programu z lipca 2013 r. Większość rekomendacji była związana z diagnozą potrzeb rozwojowych, koncentracją tematyczną (uzasadnieniem wyboru poszczególnych priorytetów inwestycyjnych), układem osi priorytetowych oraz ogólną logiką interwencji (sformułowanie celów i rezultatów, wybór planowanych działań).
- Druga tura uwag do wszystkich osi priorytetowych została zgłoszona po warsztatach przeprowadzonych w październiku 2013 r. Dzięki wspólnej dyskusji zespołu badawczego i autorów programu, udało się wypracować propozycje definicji celów szczegółowych w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych, wyboru przykładowych typów projektów oraz proponowanych form wsparcia. W drugiej turze uwag przeprowadzono też wstępną ocenę doboru wskaźników programowych.
- Kolejne uwagi były zgłaszane w trybie roboczym w ramach bieżącej współpracy. Łącznie z wcześniejszymi rekomendacjami posłużyły one do opracowania pierwszej wersji raportu końcowego, który odnosił do wersji programu z listopada 2013 r.
- Współpraca w pierwszym kwartale 2014 r. obejmowała bieżące opiniowanie kolejnych wersji poszczególnych sekcji programu (diagnozy, opisu osi priorytetowych), które zmieniały się wraz z kolejnymi rozstrzygnięciami na poziomie krajowym i europejskim (zmiany w linii demarkacyjnej, ostateczna wersja pakietu legislacyjnego). Ważnym elementem prac była również wspólna praca nad wskaźnikami programowymi: ich doborem, założeniom przyjętym do oszacowania wartości docelowych, a ostatecznie także na weryfikacji wstępnych obliczeń dokonanych przez autorów programu. Sformułowano także wstępne rekomendacje dotyczące systemu realizacji programu oraz planu ewaluacji RPO WP 2014-2020.
- W marcu 2014 r. opracowano opinię do uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych programu oraz propozycji odpowiedzi IZ na zgłoszone zastrzeżenia.

6.1 Oś priorytetowa I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
Uwzględnienie w diagnozie wszystkich istotnych z punktu widzenia interwencji wątków (w szczególności w zakresie turystyki i promocji gospodarczej), rezygnacja z tez diagnostycznych w opisach OP.	Dokonano zasadniczych zmian w diagnozie, zorganizowano ją wokół poszczególnych PI, zrezygnowano z rozbudowanych tez diagnostycznych w opisach OP.
Uporządkowanie podejścia do preferencji sektorowych.	Wprowadzono jednoznaczne odniesienia do inteligentnych specjalizacji wynikających z RSI.
Uzasadnienie interwencji w ramach PI 1.1.	Rezygnacja z wdrażania PI 1.1, przeniesienie interwencji w ramach PI 1.1 do PI 1.2.
Propozycje przeformułowania celu nadrzędnego OP 1. oraz celów szczegółowych poszczególnych PI.	Uwagi w większości uwzględniono.
Uwzględnienie w ramach PI 3.2 projektu systemowego UM poświęconego promocji gospodarczej regionu.	Projekt przewidziano programem.
Koncentracja wsparcia IOB na usługach.	Zdefiniowanie zakresu wsparcia w PI 3.4, ograniczenie alokacji na PI 3.4, dopuszczenie finansowania IOB w wybranych zagadnieniach innych PI.
Demarkacja wsparcia klastrów między PI.	Przyjęcie analogicznych rozwiązań jak w wypadku IOB.
Szereg rekomendacji szczegółowych dla wskaźników.	Rekomendacje uwzględniono.
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.2 Oś priorytetowa II. Cyfrowe Podkarpackie

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
rezygnacja z wdrażania PI 2.2 w ramach OP II – jako lepsze rozwiązanie wskazana połączenie wszystkich działań związanych z konkurencyjnością MŚP w działaniach CT3	Uwzględnienie interwencji w zakresie TIK w przedsiębiorstwach w OP I.
wyeksponowanie konieczności realizacji skoordynowanych przedsięwzięć o charakterze systemowym, które w kompleksowy sposób podnoszą jakość usług publicznych w danym obszarze	zmieniono opis oczekiwany rezultatów interwencji, podkreślając rolę interoperacyjności wspieranych rozwiązań
rozwiniecie diagnozy w celu lepszego uzasadnienia planowanej interwencji	Dokonano istotnego rozszerzenia diagnozy.
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.3 Oś priorytetowa III. Czysta energia

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
konieczność doprecyzowania diagnozy (sekcja 1.A oraz opisy poszczególnych priorytetów inwestycyjnych)	doprecyzowanie zapisów diagnozy do specyfiki województwa podkarpackiego: przedstawienie potencjałów związanych z rozwojem energetyki odnawialnego, wyeksponowanie problemu jakości powietrza (niska emisja) oraz wyzwań sektora ciepłownictwa
zwiększenie koncentracji tematycznej interwencji na poziomie PI: rezygnacja z odrębnego priorytetu inwestycyjnego 4.2 (dopuszczenie wsparcia tego typu w osi priorytetowej I) oraz priorytetu inwestycyjnego 4.7 (problemy z demarkacją, możliwość uwzględnienia w pozostałych PI)	<ul style="list-style-type: none"> - rezygnacja z wyodrębnienia PI 4.2 - rezygnacja z wyodrębnienia PI 4.7
konieczność modyfikacji celów szczegółowych na poziomie poszczególnych PI, aby odzwierciedlały oczekiwane efekty działań, a nie opisywały same działania	modyfikacja sposobu sformułowania celów szczegółowych
modyfikacja zakresu interwencji PI 4.1: rezygnacja ze wsparcia producentów biopaliw i biokomponentów oraz producentów technologii OZE	modyfikacja zapisów zgodnie ze zgłoszonymi sugestiami (koncentracja tematyczna na budowie instalacji OZE oraz przyłączach do KSE).

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
koncentracja interwencji PI 4.3 i 4.5 na działaniach związanych ze zmniejszeniem tzw. niskiej emisji	dostosowanie opisu obydwu PI oraz wyeksponowanie typów projektów prowadzących do tego rezultatu
konieczność zwiększenia precyzji opisów przykładowych typów projektów w celu uniknięcia problemów podczas wdrażania programu	bardziej precyzyjne opisanie przykładowych typów projektów w PI 4.1, 4.3 i 4.5
modyfikacja założeń interwencji PI 4.5: koncentracja interwencji na działaniach związanych modernizacją i rozwojem sieci ciepłowniczych na obszarach miejskich oraz przeniesienie działań związanych z transportem miejskim do osi transportowej	modyfikacja zapisów zgodnie ze zgłoszonymi sugestiami (uwzględnienie transportu miejskiego w osi priorytetowej V, koncentracja PI 4.5 na sieciach ciepłowniczych)
modyfikacja systemu wskaźników: - konieczność powiązania wskaźników rezultatu strategicznego z celami szczegółowymi; - racjonalizacja listy wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego.	korekta doboru wskaźników: - wskaźniki rezultatu strategicznego powiązane z celami szczegółowymi - dostosowanie listy wskaźników typu output do koncentracji tematycznej w poszczególnych PI, przeniesienie pozostałych mierników do SzOP
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.4 Oś priorytetowa IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
konieczność doprecyzowania diagnozy (sekcja 1.A oraz opisy poszczególnych priorytetów inwestycyjnych) aby lepiej odpowiadało specyfice programu i województwa	uzupełnienie uzasadnienia dla interwencji w odniesieniu do: służb ratunkowych, zagospodarowania odpadów, w tym recyklingu oraz odpadów niebezpiecznych, gospodarki wodnej, dziedzictwa kulturowego, bioróżnorodności;
wypracowane podczas warsztatów brzmienie celu nadrzędnego dla osi oraz celów szczegółowych poszczególnych PI tak aby odzwierciedlały oczekiwane efekty działań, a nie opisywały same działania	zmodyfikowano brzmienie celu głównego oraz celów szczegółowych
uporządkowanie założeń interwencji w ramach poszczególnych PI	uporządkowano logikę interwencji w priorytecie 6.3, zastosowano dwutorowe podejście do wsparcia obszaru kultury uwzględniono wsparcie dla zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w miastach w

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
	<p>ramach PI 5.2</p> <p>usunięto typy projektów niepowiązane z celami priorytetów inwestycyjnych (PI 6.1 - energetyczne zagospodarowanie odpadów, tworzenie i zasilanie funduszy kapitałowych; PI 6.2- zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych, PI 6.5 kompleksowe uzbrojenie terenów pod inwestycje oraz działania promocyjne)</p>
<p>modyfikacja systemu wskaźników:</p> <ul style="list-style-type: none"> - konieczność powiązania wskaźników rezultatu strategicznego z celami szczegółowymi; - racjonalizacja listy wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. 	<p>skrócono listę wskaźników produktu i rezultatu, koncentrując się na monitorowaniu kluczowych efektów interwencji.</p>
<p>Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.</p>	

6.5 Oś priorytetowa V. Infrastruktura komunikacyjna

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
konieczność doprecyzowania diagnozy (sekcja 1.A oraz opisy poszczególnych priorytetów inwestycyjnych)	<p>doprecyzowanie zapisów diagnozy do specyfiki województwa podkarpackiego: zmniejszającą się wielkość przewozów pasażerskich (co wynika też z zamykania linii); niewystarczającą integrację transportu kolejowego z pozostałymi gałęziami transportu; uwzględnienie niezaspokojonych potrzeb taborowych; poprawa uzasadnienie ale interwencji związanej z transportem miejskim</p>
wypracowane podczas warsztatów brzmienie celu nadrzędnego dla osi (uwypuklenie relacji ze światem zewnętrznym), modyfikacji celów szczegółowych na poziomie poszczególnych PI, aby odzwierciedlały oczekiwane efekty działań, a nie opisywały same działania	<p>modyfikacja sposobu sformułowania celu nadrzędnego oraz celów szczegółowych (w szczególności dostosowanie oferty systemu transportowego do potrzeb użytkowników)</p>
przeniesienie działań związanych z transportem miejskim do osi transportowej – jako uzupełnienie dla interwencji w ramach celu tematycznego 7	<p>przeniesienie elementów PI 4.5 z osi priorytetowej III (dzięki czemu interwencję w obszarze infrastruktury transportowej udało się skoncentrować w jednej osi priorytetowej)</p>
dostosowanie zakresu interwencji w PI 4.5 do specyfiki miast subregionalnych (wcześniejsze	uogólnienie zapisów programu

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
zapisy uwzględniały wyłącznie specyfikę miast wojewódzkich, które będą wspierane w programie krajowym)	
zmiana alokacji w ramach osi priorytetowej (przeniesienie środków z infrastruktury kolejowej na infrastrukturę drogową – dostosowanie do potrzeb rozwojowych regionu)	zmiana alokacji
modyfikacja systemu wskaźników: - konieczność powiązania wskaźników rezultatu strategicznego z celami szczegółowymi; - racjonalizacja listy wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego.	korekta doboru wskaźników: - wskaźniki rezultatu strategicznego powiązane z celami szczegółowymi - dostosowanie listy wskaźników typu output do koncentracji tematycznej w poszczególnych PI, przeniesienie pozostałych mierników do SzOP
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.6 Oś priorytetowa VI. Spójność przestrzenna i społeczna

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
modyfikacja diagnozy w obszarze usługi zdrowotne i społeczne	Uzupełniono i uporządkowano diagnozę w zakresie dostępu do usług społecznych, w tym usług środowiskowych, uwypuklając specyfikę województwa podkarpackiego..
Przeformułowanie celów	Przeformułowano cele dla PI 9.1: wyodrębniono dwa cele (osobny dla usług społecznych, osobny dla usług zdrowotnych) i znacząco je uproszczono. Zgodnie z rekomendacją cele koncentrują się na jakości, a nie dostępności usług. Przeformułowano również znacząco cel dla PI 9.2. W nowym celu, zgodnie z rekomendacjami, położono nacisk na rozwiązywanie kwestii społecznych na obszarach rewitalizowanych, zrezygnowano natomiast z atrakcyjności tych obszarów.
Wprowadzenie zapisów ograniczających negatywne efekty uboczne rewitalizacji	Wzmocniono zapisy charakteryzujące wymagania wobec projektów rewitalizacyjnych. Dodano zapisy dotyczące preferencji projektów ograniczających negatywne efekty społeczne.

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
Koncentracja interwencji w ramach 10.4 na inwestycjach w infrastrukturę przedszkoli oraz szkolnictwa zawodowego	W opisie priorytetu inwestycyjnego podkreślono priorytetowe potraktowanie inwestycji w infrastrukturę przedszkolną oraz szkolnictwa zawodowego.
Niejasna propozycja inwestycji w rehabilitację zdrowotną (w tym uzdrowiskową)	Zapis został usunięty
Koncentracja inwestycji na poprawieniu jakości opieki nad kobietą w ciąży oraz noworodkiem i dziećmi	W opisie interwencji mowa jest o koncentracji na poprawieniu jakości świadczonych usług.
Uporządkowanie zapisów dotyczących usług społecznych	Opis usług społecznych, które będą wspierane, jest bardziej klarowny i zrozumiały.
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.7 Oś priorytetowa VII. Regionalny rynek pracy

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
modyfikacja diagnozy w obszarze <i>Rynek pracy</i>	Uspójniono i uporządkowano diagnozę w zakresie wykorzystywanych wskaźników, uwzględniono wskaźnik zatrudnienia dla wybranych grup. Poprawiono zapisy odwołujące się do przyczyn niskiej aktywności pracodawców w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników. Uzupełniono diagnozę o tematy opisywane w poszczególnych PI. Usunięto zapisy odwołujące się do elastycznych form zatrudnienia.
zmniejszenie liczby i przeformułowanie listy wyzwań i oczekiwanych efektów interwencji	Ostatecznie wskazano na 7 wyzwań i 9 oczekiwanych efektów interwencji, sformułowanych trafnie i poprawnie.
poprawienie terminologii związanej z odbiorcami wsparcia	Poprawiono kategoryzację odbiorców wsparcia w PI 8.5 i 8.7 przez poprawne zastosowanie kategorii: bezrobotni, bierni zawodowo i poszukujący pracy.
zmiana kategoryzacji instrumentów opisanych w typach projektów i uporządkowanie terminologiczne związane z kwalifikacjami i kompetencjami	Uporządkowano opis typów projektów w PI 8.5, usunięto wsparcie w zakresie wolontariatu, uwzględniono nabywanie kompetencji zawodowych.
Modyfikacja celów szczegółowych zgodnie z sugestiami	Przeformułowano cele szczegółowe na: <ul style="list-style-type: none"> PI 8.5 <i>Wzrost liczby osób lepiej</i>

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
	<p>przygotowanych do wejścia i utrzymania się na rynku pracy,</p> <ul style="list-style-type: none"> 8.7 Wzrost przedsiębiorczości i samozatrudnienia w regionie 8.8 Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób posiadających utrudniony dostęp do rynku pracy z powodu sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3. 8.9 Zwiększenie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników, dotkniętych procesami zmiany gospodarczej
wskazanie, które grupy kryją się pod pojęciem „osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy” w kontekście dostępnego wsparcia pomostowego i dotacji.	Doprecyzowano odbiorców wsparcia bezzwrotnego w 8.7.
Uzupełnienie wymagania w stosunku do operatorów zwrotnych form wsparcia	Określono wymagań formalnych wobec beneficjentów zarządzających instrumentami inżynierii finansowej (operatorów)
nieograniczanie podstawowego narzędzia realizacji wsparcia w PI 8.9 tylko do Rejestru Usług Rozwojowych (RUR)	Zrezygnowano ze świadczenia usług rozwojowych w nowym systemie RUR w PI 8.9
Ograniczenie wsparcia, które nie jest kluczowe z punktu widzenia celów PI 8.10	Ograniczono wsparcie w PI 8.10 (wsparcie spędzania wolnego czasu, działania związane ze zdrowym trybem życia, wsparcie psychologiczne dla bezrobotnych)
Ograniczenie skali działań w programie promujących elastyczne formy zatrudnienia	Usunięto z zakresu interwencji PI 8.8 wsparcie elastycznych form zatrudnienia i dodatkowe instrumenty mało istotne z punktu widzenia programu
w zakresie wsparcia doradczo-szkoleniowego uzupełnienie zapisu o podporządkowaniu tych usług indywidualnym potrzebom uczestników	Uwzględniono indywidualizację wsparcia w PI 8.7
zmniejszenie liczby wskaźników.	Ograniczono liczbę wskaźników produktu i rezultatu i zaktualizowano nazwy wskaźników.
<p>Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.</p>	

6.8 Oś priorytetowa VIII. Integracja społeczna

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
modyfikacja diagnozy w celu lepszego uzasadnienia interwencji	Zmieniono zapisy diagnozy zgodnie z rekomendacjami, w szczególności skupiono się na kluczowych problemach i ich przyczynach zamiast przedstawiania szeregu zjawisk i opisujących je danych statystycznych wskazano na najważniejsze ryzyka socjalne i ich współwystępowanie. Wyzwania sformułowano jako problemy, a oczekiwane efekty jako rezultaty interwencji.
doprecyzowanie, na jakich zasadach prowadzona będzie współpraca między instytucjami pomocy społecznej i innymi podmiotami.,	Wprowadzono działania o charakterze koordynacyjnym i monitoringowym w zakresie aktywnej integracji,
wzmocnienie w PI 9.4 znaczenie wsparcia dla osób niepełnosprawnych	Wyszczególniono kategorię osób niepełnosprawnych i wskazano jakie podmioty będą świadczyć im dedykowane wsparcie.
uwzględnienie wsparcia dla podmiotów integracyjnych	Uwzględniono wsparcie CIS, KIS, ZAZ i WTZ.
uwzględnienie w grupach docelowych interwencji gospodarstwa pracujących biednych w PI 9.4	Uwzględniono osoby ubogie w katalogu odbiorców wsparcia w PI 9.4.
bardzo szeroki katalog grup docelowych oraz rodzajów świadczonych usług, instytucji i grup docelowych	Uszczegółowiono katalog grup docelowych oraz rodzajów świadczonych usług, instytucji i grup docelowych w PI 9.7, koncentrując pomoc na wsparciu rodziny doświadczającej trudności
rozszerzenie katalogu beneficjentów o jednostki służby zdrowia	Wpisano podmioty działające w publicznym i niepublicznym systemie ochrony zdrowia jako beneficjentów PI 9.7
rozszerzenie wsparcia dla innych podmiotów ekonomii społecznej, niż tylko spółdzielnie socjalne	Usunięto zapisy bezpośrednio wskazujące na preferencję spółdzielni socjalnych., zapewniając pluralizmu form przedsiębiorstw społecznych
Uporządkowanie terminologii sektora ekonomii społecznej	Zawarto zapisy jednoznacznie identyfikujące odbiorców wsparcia, zgodnie z definicjami zawartymi w krajowym programie rozwoju ekonomii społecznej.
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

6.9 Oś priorytetowa IX. Jakość edukacji i kompetencji w regionie

zgłoszona rekomendacja	sposób uwzględnienia w programie
konieczność doprecyzowania diagnozy (sekcja 1.A oraz opisy poszczególnych priorytetów inwestycyjnych)	<ul style="list-style-type: none">- doprecyzowanie w zakresie: poziomu rozwoju e-usług i kompetencji, nierówności dostępu do usług edukacyjnych, doskonalenia zawodowego nauczycieli- zoperacjonalizowano poszczególne pojęcia- reedukacja danych zbędnych- zmieniono sformułowania oczekiwanych efektów interwencji oraz kluczowych wyzwań
zmiana brzmienia celów szczegółowych w PI 10.1, 10.3	Zmieniono brzmienie celów szczegółowych – obecnie proponowane są metodologicznie poprawne, a także pełnie odzwierciedlają oczekiwane efekty interwencji w ramach PI
uzasadnienie wdrażania programów i narzędzi w zakresie efektywnego zarządzania placówką oświatową w ramach 10.1	zakres usunięty
dookreślenie kryteriów koncentracji dla doposażenia placówek w nowoczesne materiały dydaktyczne i sprzęt	wskazano szkoły zawodowe i pracownie przedmiotowe
w działaniach skierowanych do uczniów uzdolnionych należy zwrócić uwagę na wsparcie nie tylko uczniów osiągających ponadprzeciętne wyniki w nauce, ale także rozwijanie talentów w dziedzinach pozaszkolnych	Stosownie uzupełniony opis interwencji w ramach 10.1
większa koncentracja na poprawie form i metod nauczania (nowy model doskonalenia nauczycieli	Stosownie uzupełniony opis interwencji w ramach 10.1
Pozostałe rekomendacje opisane w niniejszym raporcie nie odnoszą się bezpośrednio do zapisów projektu RPO WP 2014-2020, ale dotyczą warunków, które powinny zostać spełnione, aby planowaną interwencję charakteryzowała maksymalna skuteczność i efektywność. Należy wziąć je pod uwagę podczas prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych oraz podczas wdrażania programu.	

7 Załączniki

7.1 Wstępny zarys planu ewaluacji RPO WP 2014-2020

Niniejszy załącznik do raportu z ewaluacji ex-ante powinien stanowić punkt wyjścia do opracowania przez Instytucję Zarządzającą RPO WP 2014-2020 planu ewaluacji programu, z uwzględnieniem zapisów Rozporządzenia ogólnego oraz wytycznych Komisji Europejskiej i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

W materiale przedstawioną wstępną propozycję zagadnień, które powinny zostać objęte ewaluacją. Wyróżniono dwa typy ewaluacji:

- **ewaluacje wdrożeniowe** – dotyczące sposobu realizacji programu i możliwości usprawnienia - tego typu ewaluacje powinny być prowadzone głównie w początkowym okresie realizacji programu;
- **ewaluacje wpływu** – pozwalające na oszacowaniu wpływu interwencji na osiąganie założonych w programie rezultatów strategicznych.

Dodatkowo, w wybranych obszarach, wskazane jest przeprowadzenie dodatkowej ewaluacji ex-ante, która pozwoli na pogłębioną analizę potrzeb oraz przyjętych mechanizmów i zasad wyboru projektów i ich wdrażania. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadkach, kiedy interwencja ulega istotnym zmianom (np. rewitalizacja) lub jest to obszar stosunkowo nowy (np. usługi społeczne).

Poniżej zaprezentowano dwie tabele, w których omówiono propozycję badań ewaluacyjnych, z odniesieniem do głównych rezultatów programu oraz zagadnień związanych z różnymi aspektami procesu wdrażania. Dla każdego z tematów uszczegółowiono:

- proponowaną koncepcję badania wraz z metodami,
- źródła danych,
- termin realizacji,
- szacunkowy budżet badania.

W odniesieniu do ostatniej kwestii zastosowano podział na trzy kategorie:

- badania małe – do 100 tys. zł,
- badania średnie – do 250 tys. zł,
- badania duże – powyżej 250 tys. zł.

Wstępna analizę zagadnień związanych z organizacją procesu ewaluacji (zasoby ludzkie, potencjał instytucjonalny) przedstawiono w części głównej raportu (rozdział 5).

7.1.1 Proponowane badania wdrożeniowe

proponowana tematyka badań	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła i zakres danych sugerowanych do wykorzystania w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
ekspertyza kryteriów wyboru projektów	badanie o charakterze eksperckim: z punktu widzenia trafności i ich wpływu na prawdopodobieństwo wyboru najbardziej adekwatnych przedsięwzięć,	ocena ekspercka, wywiady z kluczowymi interesariuszami i beneficjentami.	po opracowaniu pierwszej wersji SzOP	ekspertyza
ocena kryteriów wyboru projektów	badanie adekwatności i trafności kryteriów wyboru projektów w kontekście celów Programu	analiza dokumentacji pierwszych konkursów	po dokonaniu wyboru projektów w pierwszych konkursach	średnie
ocena systemu wskaźników, w tym szczególnie z punktu widzenia spełnienia kryteriów jakości danych	analiza systemu wskaźników i jakości danych monitoringowych	analiza danych zastanych wywiady z kluczowymi interesariuszami, Ocena ekspercka.	co najmniej raz na dwa lata	średnie
ocena prawidłowości oszacowania wartości wskaźników, (ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników wytypowanych do ram wykonania)	Ocena na podstawie analizy danych zastanych - urealnienie założeń szacowania przyjętych na podstawie rozstrzygnięć pierwszych konkursów	analiza danych zastanych: dane z systemu monitorowania, dane ze statystyki publicznej, dane branżowe, dane od kluczowych partnerów i beneficjentów	do dwóch lat od rozpoczęcia wdrażania programu	małe
badanie poziomu świadomości dostępności wsparcia różnych kategorii	ocena powinna być skoordynowana z badaniami RPO WP 2007-2013	badania opinii publicznej, badania kluczowych kategorii beneficjentów.	na początku realizacji programu (ew. koordynacja z	małe

proponowana tematyka badań	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła i zakres danych sugerowanych do wykorzystania w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
beneficjentów			badaniem ex-post RPO WP 2007-2013), powtarzane co trzy lata	
ocena procedur aplikowania o środki, rozliczania projektów i kontroli pod kątem uproszczenia, w tym pomiar obciążeń administracyjnych beneficjentów	analiza kluczowych procesów w ramach RPO WP 2014-2020 z punktu widzenia sprawności wdrażania, ograniczenia ryzyka nieprawidłowości i obciążeń administracyjnych.	analiza danych zastanych (informacji od instytucji zaangażowanych w system realizacji), badanie kwestionariuszowe beneficjentów	na początku realizacji programu	średnie

7.1.2 Proponowane badania tematyczne/badania wpływu

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
OP I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	funkcjonowanie instrumentów finansowych	<ul style="list-style-type: none"> ocena dopasowania stworzonej oferty instrumentów finansowych do potrzeb przedsiębiorców ocena komplementarności instrumentów finansowych do innych form wsparcia przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (IZ i pośrednicy finansowi) dane wtórne (badanie beneficjentów) 	po pierwszym roku funkcjonowania instrumentów finansowych	duże

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
		<ul style="list-style-type: none"> • rekomendacje dla dalszego wdrażania instrumentów finansowych 			
	przekrojowe badanie wpisywania się interwencji w ramach OP I w założone cele	<ul style="list-style-type: none"> • badanie zgodności kierunków interwencji z założeniami wynikającymi z RPO i jego uszczegółowienia; • badanie struktury interwencji ze względu na zamierzone efekty; • badanie oczekiwanych efektów netto (ew. założenia dla pomiaru w kolejnym etapie, np. pierwsza fala badania do powtórzenia pod koniec okresu programowania) 	<ul style="list-style-type: none"> • dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) • dane wtórne (badanie beneficjentów) • dane pochodzące z monitoringu – weryfikacja danych deklarowanych przez beneficjentów (rzeczywiste a deklarowane wnioski efekty rzeczowe) • dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów, kontynuowane w późniejszym okresie dla pomiaru efektu netto	duże
OP II. Cyfrowe Podkarpackie	rozwój e-usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • badanie komplementarności interwencji do projektów szczebla centralnego i prywatnych; • testowanie stopnia koordynacji prowadzonych działań; • badanie zgodności kierunków 	<ul style="list-style-type: none"> • dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) • dane pochodzące z monitoringu – weryfikacja danych deklarowanych przez beneficjentów (rzeczywiste a deklarowane) 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	małe/średnie

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
		interwencji z założeniami wynikającymi z RPO i jego uszczegółowienia	we wnioskach efekty rzeczowe) • dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej		
	ekspertyza: zdefiniowanie warunków brzegowych dla realizacji projektów pozakonkursowych	<ul style="list-style-type: none"> weryfikacja listy projektów pozakonkursowych określenie potencjalnych synergii na poziomie krajowym i regionalnym identyfikacja optymalnej ścieżki realizacji projektów 	<ul style="list-style-type: none"> dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej (potrzeby) wstępne koncepcje projektów wywiady z interesariuszami 	w ciągu pierwszego roku	małe
OP III. Czysta energia	wzrost efektywności energetycznej	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie łącznych efektów interwencji, łącznie z efektami rzeczowymi innych osi priorytetowych (na podstawie danych monitoringowych) weryfikacja efektywności interwencji (szczególnie przedsięwzięć termomodernizacyjnych) na podstawie analizy kosztów i korzyści (CBA) ocena wpływu inwestycji na 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu – weryfikacja danych deklarowanych przez beneficjentów (rzeczywiste a deklarowane we wnioskach efekty rzeczowe) dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
		jakość powietrza (wyeliminowanie tzw. niskiej emisji)			
	wzrost udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym regionu	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie łącznych efektów interwencji ocena interakcji schematów wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020 z innymi instrumentami (program krajowy, środki NFOŚiGW, krajowy system wsparcia) – ogólna dynamika sektora OZE w regionie 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie
Oś IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego	rozwój systemów wodno-ściekowych, systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz poprawa gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi niż komunalne w województwie	<ul style="list-style-type: none"> ocena realizacji zobowiązań wynikających z dyrektyw unijnych oraz wkładu w realizację WPGO ocena wypełnienia założeń KPOŚK ocena interakcji schematów wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020 z innymi instrumentami wsparcia publicznego oraz funkcjonujących instrumentów rynkowych 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	małe
	rozwój zasobów	<ul style="list-style-type: none"> ocena wpływu interwencji w 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i 	najwcześniej w	małe

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
	kultury i ochrona zabytków województwa podkarpackiego	obszarze kultury i dziedzictwa na rozwój oferty turystycznej regionu, w szczególności na tworzenie markowych produktów turystycznych (w powiązaniu z innymi częściami programu)	jakościowe) <ul style="list-style-type: none"> dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	
Oś priorytetowa V. Infrastruktura komunikacyjna	poprawa powiązań drogowych w województwie	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie wpływu działań na poprawę powiązań funkcjonalnych w województwie (w ramach MOF/ROF, poprawa powiązań z siecią TEN-T) oszacowanie efektów ekonomicznych inwestycji w obszarze infrastruktury drogowej na rozwój gospodarczy (analiza kosztów i korzyści) 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie
	wzrost konkurencyjności oferty transportu kolejowego oraz poprawa jakości oferty publicznego transportu zbiorowego w miastach województwa	<ul style="list-style-type: none"> ocena wkładu interwencji w tworzenie spójnej oferty transportu publicznego ocena wpływu interwencji na schematy mobilności mieszkańców (w szczególności na przewozy transportem zbiorowym) 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
	<i>podkarpackiego</i>				
Oś priorytetowa VI. <i>Spójność społeczna i przestrzenna</i>	Poprawa jakości infrastruktury: <ul style="list-style-type: none"> ochrony zdrowia , społecznej, edukacyjnej. 	<ul style="list-style-type: none"> ocena ex-ante, w tym szczegółowe rozpoznanie potrzeb ocena wpływu infrastruktury na poprawę jakości i dostępności usług (ocena przed i po interwencji), w tym <ul style="list-style-type: none"> W zakresie usług zdrowotnych ocena wpływu na poprawę wyleczalności W zakresie usług społecznych ocena wpływu na sytuację gospodarstw domowych (połączona ewaluacja PI 9.1 i 9.7). 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (np. sprawozdania placówek ochrony zdrowia i podmiotów świadczących usługi społeczne) dane z monitoringu badania satysfakcji klientów badania losów klientów (w przypadku usług społecznych – badania na poziomie gospodarstwa domowego) 	Ocena ex-ante – po przygotowaniu wstępnych wersji dokumentów wdrożeniowych Ocena przed interwencją – po wyborze projektów Ocena w trakcie i po zakończeniu interwencji	duże
	Ograniczenie problemów społecznych na terenach zdegradowanych	<ul style="list-style-type: none"> ocena ex-ante (ocena potrzeb, ocena przyjętych zasad wyboru i realizacji przedsięwzięć itd.) ocena wpływu interwencji na sytuację społeczną na rewitalizowanych obszarach 	<ul style="list-style-type: none"> dane zastane (ilościowe i jakościowe) analiza danych statystycznych dotyczących wspieranych obszarów (dane na niskim poziomie dezagregacji) 	Ocena ex-ante – po przygotowaniu wstępnych wersji dokumentów wdrożeniowych Ocena przed interwencją – po	duże

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
			<ul style="list-style-type: none"> badania jakościowe wśród głównych interesariuszy (także członków społeczności lokalnych) badania ilościowe wśród mieszkańców 	wyborze projektów Ocena w trakcie i po zakończeniu interwencji	
Oś priorytetowa VII. Regionalny rynek pracy	Wzrost zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> Badanie sytuacji beneficjentów 6 / 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, Oszacowanie wpływu interwencji w zmianę sytuacji beneficjentów (badanie efektu netto) 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	Co najmniej dwa razy w okresie programowania. Wskazane jest jednak badanie częstsze.	średnie/duże.
	Wydłużenie okresu aktywności zawodowej	<ul style="list-style-type: none"> Oszacowanie wpływu interwencji na stan zdrowia osób starszych Oszacowanie wpływu interwencji na poziom aktywności zawodowej osób starszych 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie
Oś priorytetowa VIII. Integracja	Wzrost zatrudnienia osób ubogich i wykluczonych	<ul style="list-style-type: none"> Badanie sytuacji beneficjentów 6 / 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z 	Co najmniej dwa razy w okresie programowania.	Średnie/duże

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
	społecznie	<ul style="list-style-type: none"> Oszacowanie wpływu interwencji w zmianę sytuacji beneficjentów (badanie efektu netto) 	<p>monitoringu</p> <ul style="list-style-type: none"> dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	Wskazane jest jednak badanie częstsze.	
	Poprawa dostępu do usług społecznych i zdrowotnych	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie wpływu interwencji w zakresie usług społecznych na poprawę sytuacji gospodarstw domowych (badanie połączone z ewaluacją 9.1) oszacowanie wpływu interwencji w zakresie usług zdrowotnych na ograniczenie ryzyka zachorowalności i umieralności 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	duże
Oś IX. Jakość edukacji i kompetencji w regionie	Podniesienie jakości kształcenia ogólnego	<ul style="list-style-type: none"> oszacowanie wpływu interwencji w poprawę wyników edukacyjnych na każdym etapie edukacji 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z monitoringu dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	średnie
	Poprawa jakości kształcenia zawodowego i	<ul style="list-style-type: none"> Ocena zmiany w zakresie powiązania oferty edukacyjnej z potrzebami rynku pracy 	<ul style="list-style-type: none"> dane pierwotne (ilościowe i jakościowe) dane pochodzące z 	najwcześniej w połowie okresu programowania, po zakończeniu	średnie

oś priorytetowa/ obszar	kluczowe rezultaty do weryfikacji w badaniach ewaluacyjnych	proponowane podejście (w tym metody badawcze), kluczowe elementy badania	źródła danych wykorzystane w ewaluacji	termin realizacji	wielkość badania
	ustawicznego	<ul style="list-style-type: none"> Ocena przygotowania uczestników kształcenia zawodowego i ustawicznego do funkcjonowania na rynku pracy Badanie losów uczniów 	<p>monitoringu</p> <ul style="list-style-type: none"> dane kontekstowe pochodzące ze źródeł statystyki publicznej dane z badania losów absolwentów 	realizacji pierwszych dofinansowanych projektów	

7.2 Synteza strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Prognoza oddziaływania na środowisko projektu RPO została opracowana zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235). Zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w Prognozie został uzgodniony z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Rzeszowie oraz Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie.

Celem opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko jest, m.in.: identyfikacja możliwych do określenia skutków środowiskowych realizacji typów projektów określonych w ramach priorytetów inwestycyjnych, ustalenie czy realizacja celów sprzyja ochronie środowiska przyrodniczego i zrównoważonemu rozwojowi województwa podkarpackiego.

Prace nad Prognozą zostały podzielone na następujące etapy:

- Etap I - analiza podstawowych dokumentów powiązanych z projektem RPO oraz ocena stanu środowiska.
- Etap II - analizy i oceny oddziaływania na środowisko, formułowanie wniosków.
- Etap III - przygotowanie pełnego tekstu Prognozy.

Podczas prac nad Prognozą przyjęto, że wszystkie realizowane w ramach typów projektów przedsięwzięcia inwestycyjne będą spełniały wszelkie określone obowiązującym prawem wymagania i będą stosowane najlepsze i najnowocześniejsze techniki i technologie sprzyjające ochronie środowiska.

Projekt RPO określa cele związane ze zrównoważonym rozwojem województwa, które zostały przewidziane do wsparcia ze środków UE na okres 2014-2020. Priorytety inwestycyjne są przełożeniem celów i priorytetów Strategii „Europa 2020”. Rezygnacja z uchwalenia dokumentu RPO spowoduje brak finansowego wsparcia dla planowanych projektów, zgodnych ze Strategią rozwoju województwa - Podkarpackie 2020 i spójnych ze Strategią „Europa 2020”. W konsekwencji spowodowałoby to brak koordynacji i stymulacji działań w zakresie: zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, budowania potencjału rozwojowego regionu oraz konkurencyjności krajowej i międzynarodowej, wspierania innowacyjności. Mogłoby to spowodować negatywne skutki, zarówno dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i dla środowiska, co w efekcie skutkowałoby brakiem poprawy jakości życia mieszkańców.

Głównym celem, zawartym w projekcie RPO, jest założenie, że planowany rozwój społeczno-gospodarczy regionu będzie zrównoważony, czyli realizowany z poszanowaniem zasad ochrony środowiska. Można więc przyjąć, iż brak realizacji tego dokumentu może spowodować wystąpienie negatywnych zmian, przy czym też nie należy liczyć się z prawdopodobieństwem wystąpienia pozytywnych zmian w odniesieniu do środowiska i do kwestii poprawy warunków życia mieszkańców.

Biorąc pod uwagę przeprowadzone w Prognozie analizy, szczególnie niekorzystne zmiany w aspekcie skutków środowiskowych wystąpią w przypadku odstąpienia od realizacji celu sformułowanego dla osi priorytetowej IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego: *Ochrona*

środowiska, zachowanie różnorodności biologicznej oraz wykorzystanie dziedzictwa kulturowego dla zwiększenia atrakcyjności regionu.

Negatywne skutki środowiskowe mogą także wystąpić przy braku realizacji celu osi priorytetowej III. *Czysta energia - Poprawa efektywności energetycznej oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii.* Z drugiej strony, inwestycje związane z rozwojem energetyki odnawialnej mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, ale projekt RPO wyklucza inwestowanie farm wiatrowych na terenach objętych różnymi formami ochrony przyrody oraz w odległości mniejszej niż 2 km od zabudowy związanej ze stałym pobytem ludzi. Również brak realizacji celu określonego w ramach osi priorytetowej I. *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka - Wzrost poziomu przedsiębiorczości oraz poprawa zewnętrznej konkurencyjności regionu,* może spowodować wystąpienie skutków negatywnych dla środowiska.

W ramach realizacji projektu RPO przewiduje się alokację środków dla projektów badawczych w jednostkach naukowych z ukierunkowaniem na komercjalizację wyników, poprawę powiązań pomiędzy sferą nauki i gospodarką, projektów B+R przedsiębiorstw, obejmujących realizację badań, prac rozwojowych aż po wytworzenie linii demonstracyjnej, projektów związanych z wdrożeniem prac B+R w działalności przedsiębiorstw. Ponadto wsparcie będzie skierowane do nowopowstałych firm w zakresie rozwoju produktów i usług opartych na TIK, sprzedaży produktów i usług w Internecie oraz do istniejących MŚP dla projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na wdrażanie nowych rozwiązań produkcyjnych, usługowych, technologicznych, organizacyjnych, informatycznych i ekoefektywnych oraz do MŚP z sektora turystyki, poprawiających potencjał konkurencyjny. W szerokim zakresie będą wspierane usługi doradcze, w tym działania realizowane w celu wzmocnienia instytucji otoczenia biznesu i rozwoju inicjatyw klastrowych.

Ich realizacja zapewni unowocześnianie i wdrażanie innowacyjności w gospodarce, w tym wdrażanie innowacyjnych technologii w przemyśle i usługach. Jakość sieci przedsiębiorstw jest czynnikiem konkurencyjności, a nowoczesność i innowacyjność przedsiębiorstw jest tożsama ze stosowaniem rozwiązań pro-środowiskowych.

Przeprowadzone w Prognozie analizy wykazały, że brak realizacji RPO przyniesie przede wszystkim negatywne zmiany w odniesieniu do aktualnego stanu środowiska. Natomiast realizacja zamierzeń inwestycyjnych założonych w dokumencie dla poszczególnych osi priorytetowych może potencjalnie negatywnie oddziaływać na składniki środowiska, lecz może to zostać wyeliminowane już na etapie wyboru projektów, promując te projekty, których realizacja będzie najbardziej sprzyjała ochronie środowiska.

W przypadku braku realizacji dokumentu nie będą rozwiązywane problemy środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektu RPO (np. dotyczące niezadowalającego stanu infrastruktury przeciwpowodziowej, niskiego stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii we wszystkich sektorach gospodarki, zanieczyszczenia powietrza spowodowanego m. in. przekroczeniem standardów imisyjnych pyłów PM10 i PM2,5 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu w pyłe PM10).

Realizacja projektu RPO będzie też w sposób pozytywny oddziaływać na środowisko. Przykładem może być realizacja celu szczegółowego: *Przywrócenie i ochrona różnorodności biologicznej województwa podkarpackiego*, m.in. poprzez: ochronę in - situ i ex - situ zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody (w tym położonych na obszarach Natura 2000), sporządzanie inwentaryzacji nieleśnych siedlisk przyrodniczych w granicach obszarów Natura 2000, projekty dotyczące waloryzacji istniejących form ochrony przyrody (w szczególności obszarów chronionego krajobrazu), oraz zadań wynikających z potrzeby ochrony krajobrazu w tym opracowywanie planów/programów ochrony i zarządzania oraz innych dokumentów dla obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo, budowę i modernizację niezbędnej infrastruktury związanej z ochroną, przywracaniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków, tworzenie i wyposażanie centrów ochrony różnorodności przyrodniczej na obszarach miejskich i pozamiejskich w oparciu o gatunki rodzime np. banki genowe, parki miejskie, ogrody botaniczne, ekoparki, rozwój działalności wykorzystującej lokalne zasoby przyrodnicze, w tym inwestycje dotyczące infrastruktury mającej na celu rozwój turystyki i edukacji oraz promowanie form ochrony przyrody, wsparcie ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej (m.in. w parkach krajobrazowych).

Analiza wykazała, że realizacja projektów w ramach osi priorytetowych: I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, priorytet 3.1. *Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywanie nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości* (np. typy projektów dotyczące wsparcia tworzenia nowej i istniejącej infrastruktury na rzecz rozwoju gospodarczego poprzez uporządkowanie i przygotowanie terenów inwestycyjnych, w tym dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych jako niezbędnego elementu projektu); III. Czysta energia, priorytet 4.1. *Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych* (np. typy projektów dotyczące budowy infrastruktury służącej produkcji i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych); IV. Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego priorytet 5.2. *Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększaniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami* (np. typy projektów dotyczące budowy infrastruktury przeciwpowodziowej); V. Infrastruktura komunikacyjna, priorytety: 7.2. *Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi*, 7.4. *Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz promowanie działań służących zmniejszeniu hałasu*, 4.5. *Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności obszarach dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu* (np. projekty: inwestycyjne dotyczące dróg prowadzących do autostrady/drogi ekspresowej, dróg krajowych łączących się z autostradą/drogą ekspresową, inwestycji dotyczących dróg wojewódzkich/powiatowych/gminnych usprawniających połączenia do stref aktywności gospodarczej zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie węzłów sieci TEN-T lub połączenia z węzłami przeładunkowymi poza siecią TEN-T, inwestycji dotyczących infrastruktury kolejowej

znaczeniu regionalnym (linie kolejowe, dworce, zaplecze techniczne), dotyczące budowy, remontów, przebudowy pętli, zatok, dworców lub wydzielania pasów dla autobusów, komunikacji zbiorowej oraz

pozostałej infrastruktury służącej obsłudze pasażerów), może spowodować negatywne oddziaływania na środowisko w postaci, np. likwidacji roślin, w tym chronionych, siedlisk przyrodniczych. Przewidywane zmiany nie powinny zagrażać ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, utrzymaniu procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów oraz zachowaniu bioróżnorodności.

Nie można w sposób jednoznaczny wykluczyć negatywnego wpływu realizacji niektórych projektów realizowanych w ramach priorytetów rozwojowych na obszary Natura 2000, ale wpływ negatywny nie oznacza wpływu znaczącego. Należy zaznaczyć, że obowiązujące prawo wyklucza realizację przedsięwzięć mogących w sposób znaczący oddziaływać na obszary Natura 2000, ale dopuszcza odstępstwa od tej reguły (art. 34. Ustawy o ochronie przyrody), a dla przedsięwzięć ustawodawca przewidział odpowiednie procedury ocen, które przeprowadza się na etapie realizacji.

Potencjalne niekorzystne oddziaływania na obszary Natura 2000, spowodowane realizacją projektu RPO, mogą dotyczyć: fragmentacji siedlisk przyrodniczych, zmniejszenia powierzchni tych siedlisk, ich jakościowych zmian, powstawania nowych barier dla funkcjonowania układów przyrodniczych, emisji hałasu i zanieczyszczeń komunikacyjnych, zakłóceń funkcjonowania korytarzy ekologicznych (np. na odcinkach przejść przedsięwzięć infrastrukturalnych przez doliny cieków) oraz wyłączania terenów rolnych z systemu przyrodniczego.

Rozwiązaniem minimalizującym niekorzystne oddziaływanie może być przedstawienie rozwiązań alternatywnych (np. przebiegów tras komunikacyjnych) lub technicznych rozwiązań. Przewiduje się, że oddziaływania niekorzystne będą najbardziej nasilone na etapie realizacji konkretnych inwestycji.

Na tym etapie planowania strategicznego nie przewiduje się, aby realizacja projektów inwestycyjnych z poszczególnych priorytetów powodowała takie zmiany w środowisku, aby zagrożone były populacje gatunków i siedlisk dla których wyznacza się obszary Natura 2000, gdyż: nie przewiduje się takiej fragmentacji siedlisk ani ich izolacji, która prowadziłaby do ich całkowitego zaniku. Nie przewiduje się także zmniejszenia liczebności gatunków kluczowych, powodowanej śmiertelnością związaną z realizacją projektu RPO, ani takiego zagrożenia, aby nie był utrzymany właściwy stan ochrony gatunków i siedlisk w granicach obszarów Natura 2000.

W odniesieniu do RPO, jako dokumentu o dużym stopniu ogólności, trudno jest zaproponować konkretne rozwiązania kompensujące negatywne oddziaływania na środowisko. W przypadkach braku możliwości całkowitego uniknięcia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i pojawienia się niebezpieczeństwa nieodwracalnego zniszczenia bioróżnorodności (dotyczy przede wszystkim nowych inwestycji transportowych oraz zbiorników małej retencji), konieczne może okazać się podjęcie działań kompensacyjnych, które będą dotyczyć zapewnienia odtworzenia zniszczonych siedlisk, sztucznego zasilania osłabionych populacji, tworzenia alternatywnych połączeń przyrodniczych.

Projekt RPO jest dokumentem o dużym stopniu ogólności i ma charakter dokumentu operacyjnego, pokazującego cele i działania, nie zachodzi więc potrzeba przedstawiania rozwiązań alternatywnych do ogólnych założeń RPO, które są zgodne z dokumentami nadrzędnymi, dlatego w Prognozie nie przedstawia się propozycji konkretnych rozwiązań alternatywnych. Na etapie konkursowym

zaistnieje możliwość wyboru najmniej kolizyjnej lokalizacji oraz wyboru projektu stosującego rozwiązania minimalizujące potencjalny negatywny wpływ, w szczególności w odniesieniu do obszarów Natura 2000.

Proponuje się, aby rozwiązania mające na celu zapobieganie i ograniczanie potencjalnych negatywnych oddziaływań na środowisko mogących być rezultatem niektórych zamierzeń zawartych w projekcie RPO polegały na:

- unikaniu kolizyjnych przebiegów liniowych elementów infrastrukturalnych z obszarami cennymi przyrodniczo,
- realizacji rozwoju i modernizacji inwestycji drogowych, z uwzględnieniem ochrony ludzi przed negatywnym oddziaływaniem zanieczyszczeń komunikacyjnych i hałasu oraz promieniowania elektromagnetycznego,
- stosowaniu rozwiązań ograniczających negatywne oddziaływanie infrastruktury komunikacyjnej na ludzi i pozwalających na dotrzymanie standardów;
- stosowaniu rozwiązań ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko wodne i środowisko biotyczne,
- unikaniu kolizyjnych lokalizacji zamierzeń inwestycyjnych energetyki, która wykorzystuje odnawialne źródła energii (OZE) z obszarami prawnej ochrony przyrody,
- realizacji rozwoju OZE, zwłaszcza z zakresu energetyki wiatrowej z uwzględnieniem ochrony akustycznej ludzi,
- stosowaniu rozwiązań ograniczających negatywne oddziaływanie OZE (energetyki wodnej) na faunę wodną,
- unikaniu realizacji zamierzeń inwestycyjnych technicznej ochrony przed zagrożeniami powodziowymi na terenach cennych przyrodniczo i ważnych dla zachowania bioróżnorodności,
- dbałości o najmniejszą kolizyjność rozwoju infrastruktury dla turystyki z obszarami cennymi pod względem przyrodniczym,
- stosowaniu zasady wariantowania lokalizacyjnego i technologicznego przy realizacji wszystkich zamierzeń inwestycyjnych, pozwalającej na wybór wariantu optymalnego z punktu widzenia ochrony środowiska.

Sugeruje się uzupełnienie opisów kierunkowych zasad wyboru projektów priorytetów inwestycyjnych o zapisy typu: Premiowane będą projekty zapewniające minimalizację skutków środowiskowych, w szczególności w odniesieniu do celów i przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 oraz integralności tych obszarów.

Potencjalne transgraniczne oddziaływanie projektów, które mogą oddziaływać na środowisko uzależnione jest od skali i lokalizacji wybranych projektów.

Ogólny charakter dokumentu, zwłaszcza brak jednoznacznego wskazania lokalizacji dla poszczególnych typów projektów oraz ich skali, nie daje podstaw do stwierdzenia wystąpienia znaczącego oddziaływania transgranicznego. Zatem nie zachodzi potrzeba uruchamiania procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.



ibs

Instytut Badań Strukturalnych



International Development

7.3 Raport metodologiczny (w oddzielnym pliku)