

# Ocena Szacunkowa Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

**Raport Końcowy**  
**wersja uzupełniona**

17 listopada 2006 r.



# Spis treści

- 1. Streszczenie**
- 2. Wprowadzenie**
- 3. Opis zastosowanej metodologii**
- 4. Opis wyników ewaluacji**
- 5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje**
- 6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów**
- 7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki**

# Ocena projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – streszczenie (1/2)

Poniższy raport, będący Raportem Końcowym, stanowi podsumowanie całości prac w ramach Badania Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Raport ten zawiera wnioski i rekomendacje z poszczególnych analiz oraz odpowiedzi na pytania badawcze postawione w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W niniejszym rozdziale zawarto streszczenie najważniejszych wniosków wynikających z badania.

## **Weryfikacja diagnozy społeczno-ekonomicznej**

W wyniku analiz Ewaluator zidentyfikował szereg braków zamieszczonej w projekcie PO KL diagnozy społeczno-ekonomicznej oraz zaproponował uzupełnienie tej diagnozy (zawarte w Raporcie Częstkowym nr 1). Ponadto, w oparciu o przeprowadzone analizy Ewaluator zaproponował własną analizę SWOT, w jego bardziej adekwatną do rzeczywistej sytuacji i trendów społeczno-ekonomicznych.

## **Ocena spójności zewnętrznej projektu PO Kapitał Ludzki**

W wyniku analiz Ewaluator stwierdza, że założenia PO KL są spójne z założeniami odpowiednich dokumentów zewnętrznych.

Jednocześnie Ewaluator przedstawia również pewne rekomendacje, które przyczynią się, w jego opinii, do jeszcze pełniejszego uwzględnienia wymaganego zakresu działań.

# Ocena projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – streszczenie (2/2)

## **Ocena strategii PO Kapitał Ludzki pod kątem adekwatności do zidentyfikowanych potrzeb oraz spójności wewnętrznej projektu PO Kapitał Ludzki**

W rezultacie analizy spójności wewnętrznej Ewaluator zaproponował reorganizację celów i założeń poszczególnych priorytetów, tak aby zapewnić pełną spójność i wyeliminować nakładanie się poszczególnych działań.

## **Ocena skuteczności i efektywności projektu PO Kapitał Ludzki oraz projektowanego systemu wdrażania**

W rezultacie oceny systemu wdrażania Ewaluator zaproponował zmianę w systemie instytucjonalnym, co pozwoli na lepsze dopasowanie go do nowego układu celów i priorytetów. Ewaluator wskazał na konieczność przygotowania kompletnego i uporządkowanego systemu wskaźników, które umożliwią monitorowanie postępów realizacji Programu Operacyjnego i podejmowania na ich podstawie decyzji zmierzających do doskonalenia systemu zarządzania i wdrażania.

Identyfikacja możliwego ryzyka oraz potencjalnych i już stosowanych środków zaradczych pozwala optymistycznie oceniać zdolność systemu do absorpcji środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

# Wprowadzenie (1/2)

Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest jednym z programów operacyjnych, stanowiących instrumenty realizacyjne Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie), przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r. Narodowa Strategia Spójności łączy priorytety Wspólnoty określone w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, dokumencie przyjętym decyzją Rady z 13 lipca 2006 r. z priorytetami polskimi określonymi w Krajowym Programie Reform, odpowiadającym z kolei na wyzwania Strategii Lizbońskiej.

Dążąc do maksymalizacji efektów swojej interwencji, Unia Europejska nakłada obowiązek przeprowadzania ewaluacji ex-ante programów operacyjnych. Zgodnie z zapisami *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności* ewaluację ex-ante wykonuje się dla każdego programu operacyjnego oddzielnie w ramach celu Konwergencja.

Zgodnie z rozporządzeniem 1083/2006 głównym celem ewaluacji ex-ante jest doprowadzenie do optymalizacji przydziału środków budżetowych oraz poprawienie jakości programowania. Ewaluacja ta powinna służyć identyfikacji i ocenie dysproporcji, luk i potencjału rozwojowego, zakładanych celów, przewidywanych rezultatów, ujętych ilościowo wartości docelowych, wspólnotowej wartości dodanej, zakresu, w jakim uwzględniono priorytety Wspólnoty, wniosków z poprzedniego okresu programowania oraz jakości procedur wdrażania, monitorowania, oceny i zarządzania finansowego.

W przypadku programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego Komisja Europejska kładzie nacisk (*The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex-Ante Evaluation, Draft: October 2005, European Commission, Directorate General Regional Policy*) na konieczność dokonania oceny spójności z trzema obszarami priorytetowymi Strategicznych Wytycznych Wspólnoty poświęconych rozwojowi zasobów ludzkich:

1. Ocena stopnia, w jakim program przyczyni się do zachęcenia większej liczby osób do wejścia i pozostania na rynku pracy oraz przyczyni się do modernizacji systemu zabezpieczeń socjalnych;
2. Ocena stopnia, w jakim program przyczyni się do podniesienia elastyczności pracowników i przedsiębiorstw na rynku pracy oraz poprawi elastyczność samych rynków pracy;
3. Ocena stopnia, w jakim program wpłynie na wzrost inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego poprzez lepszą edukację i szkolenia.

# Wprowadzenie (2/2)

- Badanie Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ma charakter ewaluacji szacunkowej. Głównym celem badania jest uzyskanie pogłębionej wiedzy o Programie i jego kontekście w celu zweryfikowania jego spójności zewnętrznej i wewnętrznej, przystawalności do badanego kontekstu, tego czy oczekiwane oddziaływanie jest realistyczne.
- Badanie Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zostało przeprowadzone w terminie 15 sierpnia 2006 – 25 października 2006 przez Konsorcjum w składzie:
  - Deloitte Business Consulting S.A. z siedzibą w Warszawie
  - Deloitte Consulting cvba/scrl, z siedzibą w Brukseli (Belgia)
  - Profile-Dialog sp. z o.o. , z siedzibą w Warszawie
- Niniejszy raport składa się z następujących części:

## 1. Streszczenie

Część ta przedstawia w formie skrótowej działania wykonane w ramach badania Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, oraz najważniejsze wnioski płynące z badania.

## 2. Wprowadzenie

Zawiera krótki opis poszczególnych części Raportu Końcowego.

## 3. Opis zastosowanej metodologii

Zawiera krótką prezentację metod i technik badawczych, które zostały zastosowane w trakcie badania.

## 4. Opis wyników ewaluacji

Zawiera odpowiedzi na pytania badawcze zawarte w Raporcie metodologicznym, udzielone na podstawie raportów cząstkowych numer 1, 2, 3 oraz 4.

## 5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje

Prezentuje w formie tabelarycznej główne wnioski wynikające z analiz oraz rekomendacje mające na celu poprawę jakości projektu PO Kapitał Ludzki w odniesieniu do każdego z raportów cząstkowych.

## 6. Rekomendacje niemające wpływu na strukturę celów i priorytetów

Prezentuje zestaw rekomendacji możliwy do wdrożenia w sytuacji, gdyby IZ nie zdecydowała się na zmianę struktury celów i priorytetów PO Kapitał Ludzki.

## 7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

Prezentuje informację o zakresie uwzględnienia rekomendacji Ewaluatora w kolejnej wersji projektu PO Kapitał Ludzki.

# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki



# Metodologia prac (1/3)

W trakcie dokonywania ewaluacji posłużono się następującym podejściem i narzędziami:

- Analiza dokumentów (desk research)

- Zakres czynności: Analiza opracowań, danych administracyjnych, statystycznych oraz wiedzy uzyskanej w trakcie wywiadów przy wykorzystaniu:
  - Modelu narodowej przewagi konkurencyjnej Portera
  - Analizy SWOT
  - Matrycy spójności polityk
  - Siatki oceny wskaźników
  - Benchmarkingu programu
  - Panelu ekspertów

- Interaktywne metody pozyskiwania danych (warsztaty, wywiady)

- Zakres czynności: Identyfikacja problemów, poznanie różnorodnych punktów widzenia oraz poznanie procesów wypracowania projektu PO KL przy wykorzystaniu:
  - Drzew problemów (metoda warsztatowa)
  - Wywiadów z wybranymi Strategicznymi Interesariuszami
  - Analizy nadesłanych przez Strategicznych Interesariuszy uwag do drzew problemów
  - Wywiadów z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej
- Dane pozyskane ze źródeł zewnętrznych zostały poddane niezbędnej obróbce i krytycznej analizie umożliwiając ich wykorzystanie do oceny szacunkowej projektu PO Kapitał Ludzki.

Opis wymienionych narzędzi oraz zakres ich zastosowania w poszczególnych etapach badania został przedstawiony w Raporcie Metodologicznym.

# Metodologia prac (2/3)

## • Wykorzystane dokumenty i opracowania

- Potrzebne informacje pozyskiwane były ze źródeł takich jak:
  - Raporty GUS
  - MGIP (MPiPS)
  - MRR
  - World Economic Forum (m.in.. Global Competitiveness Report)
  - Eurostat
  - strategiczne dokumenty wspólnotowe
  - strategiczne dokumenty krajowe i regionalne
  - Raporty Komisji Europejskiej

## • Opis doboru respondentów

Zaproszeni do udziału w badaniu respondenci zostali wybrani spośród tych instytucji, które:

- aktywnie uczestniczyły we wdrażaniu Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, bądź to poprzez uczestnictwo w posiedzeniach Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących, bądź poprzez realizację projektów współfinansowanych z EFS
- z racji istoty swojej działalności posiadają głęboką wiedzę na temat zagadnień będących przedmiotem zainteresowania PO KL

Pełna lista uczestników w poszczególnych warsztatach została umieszczona w Raporcie 3.

## Metodologia prac (3/3)

- Obszary merytoryczne badania ewaluacyjnego

Prace związane z prowadzeniem badania ewaluacyjnego zostały podzielone na cztery obszary merytoryczne. Wynikiem badania każdego z obszarów był raport cząstkowy.

Następujące obszary zostały objęte badaniem:

1. Weryfikacja diagnozy społeczno-gospodarczej
2. Ocena spójności zewnętrznej projektu PO Kapitał Ludzki
3. Ocena strategii PO Kapitał Ludzki pod kątem adekwatności do zidentyfikowanych potrzeb oraz spójności wewnętrznej projektu PO Kapitał Ludzki
4. Ocena skuteczności i efektywności projektu PO Kapitał Ludzki oraz projektowanego systemu wdrażania

Szczegółowe opisy poszczególnych obszarów merytorycznych w zakresie: celu badania i pytań badawczych, przedmiotu i modelu badania, doboru metod i technik badawczych zostały zaprezentowane w Raporcie Metodologicznym.

# Ograniczenia metodologiczne

- W warunkach idealnych proces oceny określony przez Wspólnotę ma charakter interakcyjny, a redagowanie programu uwzględnia na bieżąco zalecenia wynikające z oceny (np. dotyczące analizy SWOT i doboru osi priorytetów) przed kontynuacją redagowania pozostałych części PO. W przypadku niniejszego projektu PO Ewaluator nie miał możliwości pracy o charakterze interaktywnym – jego zadaniem było ocenienie kompletnego projektu.
- Istotnym ograniczeniem badania był niezwykle ograniczony czas przeznaczony na ocenę, czego efektem była konieczność zastosowania ograniczonego zakresu narzędzi badawczych. Ponadto konsekwencją niezwykle ograniczonego czasu przeznaczonego na ocenę jest fakt, iż Ewaluator nie był w stanie równie szczegółowo odpowiedzieć na wszystkie pytania ewaluacyjne.
- Rozważając spójność zewnętrzną PO KL należy mieć na uwadze, że projekty regulacji prawnych proponowanych przez Komisję Europejską zostały przez nią zatwierdzone, jednakże niektóre dokumenty krajowe mają status projektów i aktualnie są przedmiotem negocjacji i konsultacji społecznych. W momencie dokonywania analizy ex-ante PO Kapitał Ludzki (wrzesień 2006), trwały konsultacje programów operacyjnych, debacie publicznej poddawana była Narodowa Strategia Rozwoju Kraju, natomiast dokument Narodowa Strategia Spójności (NSS) zatwierdzony przez RM w dniu 1 sierpnia 2006 jest w trakcie ewaluacji. Punktem odniesienia tej ewaluacji są zatem dokumenty (programy operacyjne, NSS) w wersji projektu oraz KPR. Ostateczny kształt dokumentów może zatem nieco odbiegać od oryginalnych propozycji. Dlatego wnioski formułowane na podstawie tej analizy muszą być ostrożnie interpretowane, a zapisane w ewaluacji tezy muszą zostać poddane weryfikacji po przyjęciu ostatecznej wersji programów operacyjnych.
- Ograniczenie procesu ewaluacji stanowi również fakt, że w związku z bardzo ograniczonym czasem przeznaczonym na ewaluację, na etapie badania spójności wewnętrznej konieczne było wyznaczenie krótkich terminów pomiędzy zaproszeniem Interesariuszy strategicznych na warsztaty, a samymi warsztatami. Mogło to wpłynąć na zmniejszoną reprezentatywność grupy uczestników warsztatów, gdyż niektóre instytucje nie mogły przysłać swoich przedstawicieli. Z tego samego względu utrudnione było pozyskanie od uczestników warsztatów oraz nieobecnych na warsztatach Interesariuszy informacji zwrotnej na temat wypracowanych na warsztatach (i następnie uzupełnionych/ zmodyfikowanych przez Ewaluatora) drzew problemów
- Najistotniejszym ograniczeniem w zakresie oceny systemu wdrażania był wczesny etap prac nad jego kształtem. W tej sytuacji Ewaluator opierał się na ogólnych zapisach dokumentu strategicznego, jakim jest Program Operacyjny, oraz wywiadach z autorami PO KL. Przedmiotem oceny była więc jeszcze faza koncepcji a nie kompletny system.

# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (1/31)

## 1.1. Czy Program przedstawia właściwą strategię, pozwalającą sprostać wyzwaniom, przed którymi stoi kraj, regiony oraz sektory objęte przez PO KL?

Zasadniczo strategia (priorytety Programu) odpowiadają układowi zagadnień poruszonych w diagnozie społeczno-gospodarczej oraz analizie SWOT. Można jednak określić trzy podstawowe obszary niespójności:

- aktywizacja obszarów wiejskich (obecne w priorytetach, obecne marginalnie i w sposób rozproszony w diagnozie społeczno-gospodarczej i SWOT)
- adaptacyjność przedsiębiorstw (obecne w priorytetach, nieobecne w diagnozie społeczno-gospodarczej i analizie SWOT)
- adaptacyjność zasobów ludzkich (obecne w priorytetach, nieobecne w diagnozie społeczno-gospodarczej, zmarginalizowane w analizie SWOT)

W Programie nie wskazano na wyzwania, przed którymi stoi kraj, regiony oraz sektory objęte przez PO KL. Program w części diagnostycznej nie ma wymiaru regionalnego – zaledwie dwa zagadnienia (samozatrudnienie oraz – w ograniczonym zakresie – przy omówieniu grup w trudnej sytuacji na rynku pracy) w ogóle podnoszą kwestie zróżnicowania regionalnego. Konieczne wydaje się choćby graniczne wskazanie na zróżnicowania regionalne w średniej stopie bezrobocia, aktywności zawodowej oraz zatrudnienia na poziomie wojewódzkim.

Program nie ma również wymiaru sektorowego – poza szczegółowo omówionymi zagadnieniami zatrudnienia w służbie zdrowia i jednej uwadze dotyczącej zatrudnienia nauczycieli, nie omawia się sytuacji, ani nie odnosi się do wyzwań przed którymi stoją sektory. Obecna treść PO KL nie pozwala na stwierdzenie, że jakkolwiek z sektorów został wyłączony z interwencji.

Analiza dokumentów, interakcje z Interesariuszami strategicznymi oraz osobami zaangażowanymi w tworzenie PO KL były podstawą do opracowania rekomendacji istotnych modyfikacji zapisów Programu Operacyjnego.

Przedstawione na kolejnych stronach analizy i rekomendacje mają na celu lepszą identyfikację potrzeb kraju, regionów i sektorów, dostosowanie do najbardziej palących problemów skutecznych kierunków i sposobów interwencji i na samym końcu stworzenie systemu wdrażania, który umożliwi osiągnięcie celów PO Kapitał Ludzki.

Zaproponowane zmiany pozwolą stworzyć skuteczniejszą strategię rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (2/31)

**1.2 - Jakie są problemy i potrzeby w obszarach rynku pracy; zatrudnienia i integracji społecznej; adaptacyjności i rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorstw; jakości edukacji i dostosowania jej do wymogów rynku pracy; administracji publicznej; profilaktyki, promocji i ochrony zdrowia zasobów ludzkich oraz aktywizacji obszarów wiejskich, z uwzględnieniem specyfiki regionalnej?**

Program opisuje obszary deficytowe, ale nie problemy i potrzeby w ramach tych obszarów.

W Programie pominięto również wiele obszarów istotnych z punktu widzenia prowadzenia polityki spójności w ramach EFS w Polsce. W opinii Ewaluatora brakuje pogłębionej diagnozy grup ryzyka socjalnego – koniecznej ze względu na skalę potencjalnie niewykorzystywanych zasobów pracy w szczególności: kobiet, młodzieży i długotrwale bezrobotnych. Pominięto niemal całkowicie problem osób w wieku niemobilnym (50+) oraz osób zamieszkujących obszary wiejskie. Obok braku pogłębionej diagnozy wielu grup społecznych nie dokonano diagnozy problemów i potrzeb osób pracujących, zatrudnionych najemnie lub pracujących na własny rachunek oraz pracodawców. Diagnoza projektu PO KL praktycznie w ogóle nie odnosi się do kwestii związanych z kształceniem ustawicznym w Polsce, popytem pracodawców na usługi szkoleniowe i doradcze (ewentualne uwarunkowania bariery popytowej wpływające na adaptacyjność zarówno pracowników jak i przedsiębiorstw). Nie odnosi się również do zagadnień dotyczących możliwości i ograniczeń infrastrukturalnych w tym obszarze.

Szczegółową odpowiedź na to pytanie zawarto w uzupełnieniu diagnozy społeczno-gospodarczej przedstawionej przez Ewaluatora w Raporcie Częstkowym nr 1.

**1.3 - Czy w Programie zdiagnozowano problemy i ich przyczyny adekwatnie do ich znaczenia w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i regionów? Jak można ulepszyć diagnozę i jak wpłynie to na zakres interwencji?**

Obszary interwencji nie zostały spriorytetyzowane (nie określono, który z obszarów problemowych ma największe znaczenie, ani nie zdefiniowano ewentualnych kryteriów dokonania takiego wyboru). Jedyną podstawą określenia skali obszarów problemowych PO KL byłoby kierowanie się alokacjami finansowymi, ze względu na brak innych wskazań priorytetyzujących. Wówczas problemy aktywizacji na obszarach wiejskich należałoby określić jako ośmiokrotnie mniej ważne niż poprawę sytuacji w administracji publicznej. W tym kontekście określenie adekwatności oceny potrzeb i proponowanych obszarów interwencji jest niemożliwe.

Wątpliwości budzi kwestia segmentacji problemów w diagnozie. Obecnie osobno omawiane są „szkolenia jako sposób na restrukturyzację”, „kształcenie ustawiczne”, „aktywna polityka rynku pracy” oraz poziom wykształcenia społeczeństwa, mimo iż kwestie te dotyczą jednego obszaru interwencji, wspólnych instrumentów oraz *de facto* jednego zagadnienia rynku pracy (kwestii dopasowania kompetencji pracowników do zapotrzebowania pracodawców oraz adaptacyjności zasobów pracy).

Sposoby ulepszenia diagnozy zostały zawarto w 32 rekomendacjach operacyjnych oraz 8 rekomendacjach systemowych zawartych w uzupełnieniu diagnozy społeczno-gospodarczej przedstawionej przez Ewaluatora w Raporcie Częstkowym nr 1.

Uwzględnienie tych uwag spowoduje zmianę zakresu interwencji oraz jej priorytetyzację. Odpowiedź na to pytanie uwzględniono w proponowanym przez Ewaluatora nowym układzie priorytetów.

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (3/31)

## 1.4 – Jakie są silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w obszarach objętych PO KL

Analiza SWOT dla dokumentów programujących operować powinna na poziomie strategicznym. W procesie ewaluacji określono wady i uchybienia obecnej wersji PO KL oraz zaproponowano następującą analizę silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Obszary objęte PO KL (przy tak szerokim sformułowaniu jak obecnie) obejmują zasadniczo wszystkie zagadnienia związane z sytuacją na rynku pracy – w procesie ewaluacji zaproponowano priorytetyzację zagadnień strategicznych, ograniczając się do potencjalnych obszarów interwencji publicznej. Niestety, projekt PO KL nie zawiera również odniesień do zewnętrznych procesów gospodarczych i społecznych (szans i zagrożeń).

| SILNE STRONY   | SŁABE STRONY   |
|--|--|
| Duży zasób niewykorzystywanej dotąd siły roboczej (szczególnie kobiet, młodzieży, niepełnosprawnych, osób w wieku 50+ oraz osób zamieszkujących obszary wiejskie)  | Niedostatek dobrze przygotowanych kompetencyjnie kadr, w tym kadr menedżerskich, (ograniczając adaptacyjność), edukacyjnych i w służbach publicznych   |
| Wysokie aspiracje edukacyjne (szczególnie młodego pokolenia), uwzględniające również kształcenie ustawiczne  | Niska aktywność zawodowa kobiet, osób niepełnosprawnych oraz osób w wieku niemobilnym  |
| Potencjał i kapitał innowacyjności w działaniach podmiotów ekonomii społecznej   | Niska mobilność terytorialna pracowników   |
| Potencjał rozwojowy sektora szkolnictwa wyższego   | Niska produktywność w rolnictwie   |
| Wysoka mobilność sektorowa pracowników   | Niska jakość i adekwatność stosowanych instrumentów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej  |
| Duża liczba nowo utworzonych i małych przedsiębiorstw o wysokim potencjalne rozwojowym   | Systemowy brak umiejętności zarządzania ryzykiem (szczególnie w innowacyjnych przedsięwzięciach społecznych) oraz diagnozowania i stosowania podejścia strategicznego i pro-aktywnego do problemów społecznych, niski poziom przedsiębiorczości (w tym społecznej) |
|  | Brak poczucia identyfikacji jednostek ze społecznościami (w tym z problemami społeczności), alienacja, bierność i mały udział w inicjatywach społecznych   |
| SZANSE   | ZAGROŻENIA   |
| Potencjał inwestycyjny wynikający z napływu środków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego   | Odwrót inwestycji zagranicznych w kierunku krajów o niższych kosztach pracy (np. Ukraina), również ubiegających się o członkostwo w UE (np. Bułgaria, Rumunia)   |
| Napływ inwestycji zagranicznych dzięki poprawie jakości otoczenia biznesowego i infrastruktury   | Odływ pracowników z Polski na rynki pracy innych krajów UE   |
| Rozwój instrumentów dla aktywnej integracji i aktywizacji zawodowej  | Starzenie się społeczeństwa  |
| Rozwój i upowszechnienie alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia   | Dalsze pogorszenie klimatu dla współpracy administracji z partnerami społecznymi i obywatelskimi   |
| Poprawa jakości zarządzania zasobami ludzkimi oraz ogólnie kadry menedżerskiej (również dzięki tzw. efektowi spill-over)   |  |
| Możliwość zwiększenia efektywności działań integracyjnych i aktywizujących dzięki napływowi środków w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (poprzez zastosowanie metodologii projektowej oraz zwiększanie wartości dodanej) |  |



# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (4/31)

## 1.5 – Jakich trendów i zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej (w obszarach objętych PO KL) należy się spodziewać w latach realizacji programu? Czy Program jest adekwatny do prognozowanych tendencji?

Trendy sytuacji społeczno-gospodarczej, których można się spodziewać, zostały określone w kontekście modelu M. Portera oraz prognozowanych przemian demograficznych społeczeństwa polskiego. W modelu M. Portera przeanalizowano potencjalny rozwój sytuacji w Polsce wobec procesów gospodarczych w ujęciu budowania trwałych przewag konkurencyjnych gospodarki. Prognozy przemian demograficznych (zmiany w strukturze) określają czynniki obiektywne dotyczące podaży pracy. Podstawowe trendy stanowią:

- model M. Portera (czynniki gospodarcze)
  - wykorzystanie unikalnej w skali regionu pozycji kraju o dużym potencjale zwiększania aktywności zawodowej (podaży pracy), szczególnie w sektorach dominujących na drugim etapie rozwoju;
  - potencjał przejścia z drugiego do trzeciego etapu rozwoju, wynikający z wysokich ambicji edukacyjnych Polaków (szczególnie młodego pokolenia), ograniczany jednak niską stopą aktywności zawodowej (szczególnie kobiet i osób w wieku niemobilnym);
- czynniki demograficzne
  - rosnąca liczba osób w wieku niemobilnym (50+/55+), których dezaktywizacja na rynku pracy – tak jak ma to miejsce obecnie – podważa możliwość podniesienia wskaźnika aktywności zawodowej w tej grupie (jeden z celów Strategii Lizbońskiej);
  - stopniowo malejąca liczba osób młodych w trudnej sytuacji na rynku pracy (przemijanie wyżu demograficznego) i przesuwanie się tych osób do kategorii 25-50, co może grozić „zamazaniem” problemu tej grupy w ogólnym zasobie osób bezrobotnych.

Program w całości nie ma wymiaru dynamicznego i nie prognozuje tendencji (poza pojedynczymi, rozproszonymi zdaniem oraz jedną tabelą poświęconą prognozom demograficznym – skonstruowaną niewłaściwie z metodologicznego punktu widzenia). Ta uwzględniona w diagnozie PO KL demograficzna prognoza rynku pracy dotyczy tylko łącznych zasobów pracy, nie uwzględniając stopniowego wygaszania się pewnych trendów i pojawiania się nowych na poziomie poszczególnych grup pracowników (jak np. dwa opisane powyżej). Nie uwzględniono zmiany struktury zatrudnienia w rolnictwie (na skutek innych niż EFS funduszy kierowanych do tego sektora), pomijając kwestię niewykorzystanych zasobów siły roboczej na obszarach wiejskich. Nie poświęcono również uwagi wyłaniającemu się z tej prognozy obrazowi społeczeństwa o stopie bezrobocia malejącej głównie ze względu na dezaktywizację na rynku pracy (w kategoriach przepływów netto). Temu procesowi nie poświęcono w ramach Programu uwagi, koncentrując się w działaniach aktywizacyjnych głównie na osobach bezrobotnych.

Żaden z celów szczegółowych nie dotyczy bezpośrednio stopnia aktywności zawodowej. Jest to sprzeczne z fundamentalnym celem Strategii Lizbońskiej (wzrost stopnia aktywności zawodowej do 70% w 2015 r. z obecnych 52%).

Wobec braku prognoz i braku ujęcia dynamicznego w Programie, trudno mówić o jego adekwatności do prognozowanych tendencji.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (5/31)

1.6 – Czy wybrane obszary wsparcia wymagają interwencji publicznej? Jeżeli tak, to czy wskazane jest w wsparcie w ramach EFS ze względu na dodatkowe efekty, których nie można osiągnąć wyłącznie ze środków krajowych?

Interwencja publiczna uzasadniona jest w sytuacjach tzw. niedoskonałości rynku (ang. *market failures*), lecz nie wskazano w diagnozie, w jaki sposób wybrane obszary mogłyby być interpretowane jako ich konsekwencja. Wybrane obszary wsparcia mogą wymagać interwencji publicznej, lecz wobec luki rozwojowej Polski i najgorszej w krajach UE 25 sytuacji na rynku pracy takich obszarów jest dużo. W PO KL nie określono zgodnie z jakimi kryteriami zostały wyselekcjonowane te konkretne obszary.

W wielu przypadkach wybrane obszary wsparcia są niespójne z silnymi stronami oraz szansami i zagrożeniami przedstawionymi w SWOT zawartej w PO KL. Przykład stanowić może wsparcie ogólnopolskich systemów oceniania kompetencji uczniów. W analizie SWOT element ten określony jest jako mocna strona oraz nie określono żadnych wyzwań i zagrożeń wymagających dalszego rozwijania tego systemu. Tymczasem stanowi on jeden z wybranych obszarów wsparcia (priorytet III PO KL). Przykładem na niespójność o skrajnie odmiennym charakterze jest brak w diagnozie, oraz analizie SWOT jakiegokolwiek wskazania na możliwość występowania lub już zaobserwowane niedoskonałości rynku usług szkoleniowych – zawarto jednak działania mające przeciwdziałać ewentualnym problemom na tym rynku na liście priorytetowych obszarów realizowanych w ramach PO KL (priorytet II PO KL).

W diagnozie, analizie SWOT (ze względu na jej *de facto* brak), ani w strategii (czyli priorytetach wraz z uzasadnieniami) nie wskazano czy i w jaki sposób realizacja poszczególnych działań umożliwi osiągnięcie dodatkowych efektów, których nie można osiągnąć wyłącznie w ramach wsparcia ze środków krajowych.

Obszary interwencji – spełniając najprawdopodobniej warunek kwalifikowalności w ramach EFS – nie zostały uzasadnione ani bazując na zasadzie komplementarności (uzupełniania wydatków krajowych środkami UE), ani bazując na zasadzie wartości dodanej (możliwość dodatkowych efektów dzięki wsparciu EFS). Nie została zaprezentowana gradacja intensywności zapotrzebowania na wsparcie, ani ocena poziomów docelowych możliwych do osiągnięcia jedynie przy finansowaniu krajowym.

Zgodnie z zaleceniami dokumentów metodologicznych opartych o dokumenty programowe KE, źródłami wartości dodanej uzasadniającej wsparcie w ramach EFS, mogą być: spójność (zintegrowane, wielosektorowe podejście do zagadnień rozwojowych), stabilność (programy wieloletnie), współpraca (partnerstwa) oraz wiarygodność (monitoring i ewaluacja). Programy powinny koncentrować się na obszarach innowacyjnych, ułatwiając podejmowanie przedsięwzięć o wyższym poziomie ryzyka oraz stwarzając warunki dla „sieciowania” pomiędzy podmiotami. Z punktu widzenia zarządzania, programy powinny tworzyć szersze i bardziej strategiczne podejście do rozwiązywania problemów społecznych w oparciu o zasadę partnerstwa i elastyczność w dostosowywaniu narzędzi do potrzeb lokalnych. Wreszcie, dla efektywnej polityki regionalnej, należy w większym stopniu doceniać proces edukacji w rozwoju regionów.

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (6/31)

## 2.1 Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzyste cele i priorytety?

Analiza drzew problemów przygotowanych w oparciu o projekt PO Kapitał Ludzki oraz w wyniku siedmiu warsztatów tematycznych prowadzi Ewaluatora do rekomendowania modyfikacji celów i priorytetów zarówno w aspekcie semantycznego dostosowania dokumentu do nomenklatury stosowanej przez Komisję Europejską a przede wszystkim zapewnienia wewnętrznej spójności i przejrzystości celów i priorytetów PO KL. Szczegółowe rekomendacje dotyczące układu celów głównych i szczegółowych oraz priorytetów zostały zawarte w części piątej niniejszego raportu „Wnioski i odpowiadające im rekomendacje”, w części dotyczącej badania spójności wewnętrznej PO Kapitał Ludzki.

## 2.2 - Czy realne jest osiągnięcie celów strategii przy danej alokacji zasobów finansowych na poszczególne priorytety?

Ewaluator nie dysponował danymi źródłowymi umożliwiającymi podjęcie oceny realności osiągnięcia celów strategii przy proponowanej alokacji finansowej w ujęciu ilościowym. W przypadku oceny jakościowej proponujemy, aby uwzględnić rekomendacje opisane w ekspertyzie IBS.

Niemniej jednak biorąc pod uwagę proponowane zmiany układu priorytetów oraz ich zakresu rekomendujemy ponowną analizę finansową, która dopasowałaby alokację środków Europejskiego Funduszu Społecznego do nowej struktury strategii (o ile Instytucja Zarządzająca zdecyduje się wdrożyć rekomendacje Ewaluatora). Kierunki zmian zostały zaznaczone w odpowiedzi na pytanie 2.16.

## 2.3. Czy zaproponowana strategia stanowi adekwatną odpowiedź na najpoważniejsze potrzeby i problemy społeczne i gospodarcze w sektorach objętych Programem?

Uwzględniając zastrzeżenia odnośnie diagnozy społeczno-ekonomicznej zawarte w odpowiedziach na pytania 1.3-1.5, w opinii Ewaluatora opisane w projekcie PO Kapitał Ludzki kierunki strategiczne rozwiązywania potrzeb i problemów społeczno-gospodarczych zostały co do zasady trafnie zdefiniowane. Niemniej rekomendowana jest zmiana układu celów i priorytetów, która w opinii Ewaluatora pozwoli na lepsze powiązanie problemów i potrzeb z celami i rozwiązaniami.

Ewaluator dokonał analizy spójności wewnętrznej i adekwatności proponowanych rozwiązań w oparciu o zapisy diagnozy społeczno-ekonomicznej projektu PO Kapitał Ludzki, wyniki analiz przedstawionych w Raporcie Częstokowym nr 1 oceniającym przedmiotową diagnozę oraz przeprowadzone z Interesariuszami strategicznymi warsztaty. Dane z tych źródeł zasilły narzędzie w postaci drzew problemów i umożliwiły ocenę strategii zawartej w projekcie PO Kapitał Ludzki, a także zaproponowanie konkretnych zmian mających na celu optymalne ukierunkowanie interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego na najpoważniejsze potrzeby i problemy społeczne i gospodarcze w sektorach objętych PO KL.

Szczegółowe rekomendacje dotyczące układu celów głównych i szczegółowych oraz priorytetów zostały zawarte w części piątej niniejszego raportu „Wnioski i odpowiadające im rekomendacje”, w części dotyczącej badania spójności wewnętrznej PO Kapitał Ludzki.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (7/31)

2.4 - Czy priorytety i sposoby ich realizacji trafnie odpowiadają na zróżnicowane potrzeby regionów?

2.5 - Czy priorytety zostały sformułowane w sposób wystarczająco elastyczny, tak, aby było możliwe dostosowanie sposobów ich realizacji do regionalnych potrzeb i specyfiki?

Problemy i potrzeby zostały opisane w diagnozie społeczno-ekonomicznej PO Kapitał Ludzki. Diagnoza dotyczy Polski jako całości, a zróżnicowanie regionalne nie zostało w niej praktycznie opisane. Już po przygotowaniu projektu PO KL będącego przedmiotem ewaluacji Instytucja Zarządzająca dokonała uszczegółowienia diagnozy społeczno-ekonomicznej o układ regionalny, co powinno zostać uwzględnione w Programie Operacyjnym.

W ramach ewaluacji Ewaluator przeprowadził z kluczowymi zainteresowanymi partnerami (z całej Polski) siedem około czterogodzinnych warsztatów poświęconych problemom, do rozwiązania których zmierza PO KL. W efekcie warsztatów Ewaluator stwierdza, iż uczestnicy warsztatów (z całej Polski) nie dostrzegają regionalnego charakteru problemów. Wydaje się, że w opinii uczestników warsztatów potrzeby regionów są podobne, a różnicuje je (i to w niewielkim stopniu) stopień natężenia niektórych problemów.

Ponieważ autorzy PO KL ani uczestnicy warsztatów nie zidentyfikowali zróżnicowania potrzeb regionów uzasadniającego dywersyfikację priorytetów, odpowiedź na pytania ewaluacyjne jest pozytywna. Niemniej jednak Ewaluator wskazał na potrzebę pogłębienia diagnozy o aspekty regionalne i włączenia do PO KL komentarzy / wniosków do analiz regionalnych, wykresów i zestawień.

Kwestia priorytetów regionalnych została także poruszona w odpowiedzi na pytanie 2.10.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (8/31)

**2.8. W jakim stopniu priorytety i sposoby ich realizacji są spójne z założoną strategią, w tym z jej celami? Czy w pełni odpowiadają zakresowi tematycznemu celów Programu?**

W opinii Ewaluatora opisane w projekcie PO Kapitał Ludzki powiązania pomiędzy priorytetami i celami są zbyt skomplikowane i mogą powodować utrudnienia w ocenie realizacji strategii. Ewaluator zaproponował zatem uszczegółowienie zapisów i uproszczenie / zmniejszenie liczby powiązań pomiędzy poszczególnymi elementami.

Uwaga dotyczy zbyt szerokiego sformułowania celów globalnych i zbyt dużej ilości powiązań pomiędzy celami globalnymi a priorytetami, co w efekcie będzie utrudniało monitorowanie realizacji PO Kapitał Ludzki na poszczególnych poziomach strategii.

Szczegółowe rekomendacje dotyczące układu celów głównych i szczegółowych oraz priorytetów zostały zawarte w części piątej niniejszego raportu „Wnioski i odpowiadające im rekomendacje”, w części dotyczącej badania spójności wewnętrznej PO Kapitał Ludzki.

**2.9. Czy priorytety i sposoby ich realizacji są powiązane w sensie merytorycznym i logicznym? Czy wspomagają się wzajemnie (efekt synergii)?**

Analiza układu priorytetów i celów wykonana przez Ewaluatora wskazała na pewne niespójności powiązań. Potwierdziły to również wyniki warsztatów, których jednym z głównych celów było stworzenie mapy zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy problemami. Drzewa problemów stworzone w ramach warsztatów i te opracowane na podstawie projektu PO Kapitał Ludzki nie pokrywały się w pełni.

W związku z powyższym dokonano ich integracji i przeformułowania celem ustalenia powiązań merytorycznych i logicznych. Na podstawie tych drzew problemów Ewaluator (w oparciu o wyniki warsztatów z udziałem Interesariuszy strategicznych) stworzył nowy, proponowany układ priorytetów i wskazał na cele i sposoby ich realizacji układające się w logiczny i spójny ciąg, mający w efekcie doprowadzić do optymalnego wykorzystania środków finansowych, w tym poprzez uzyskanie efektu synergii różnych kierunków interwencji.

**2.10 - Czy priorytety, szczególnie służące realizacji tego samego celu Programu priorytety wdrażane centralnie i regionalnie, są komplementarne, ich zakresy interwencji nie nakładają się oraz są zgodne z kompetencjami właściwych Instytucji Pośredniczących?**

Ewaluator, w oparciu o wyniki diagnozy społeczno – ekonomicznej oraz wyniki warsztatów z Interesariuszami strategicznymi, zakwestionował zasadność podziału priorytetów na centralne i regionalne ze względu na brak argumentów mówiących o znacznym zróżnicowaniu regionalnym. Główną różnicą pomiędzy priorytetami centralnymi i regionalnymi jest podejście do ich wdrażania. Biorąc powyższe pod uwagę zaproponowano modyfikację listy priorytetów. Sam system wdrażania może oczywiście pozostać w pewnych obszarach zdecentralizowany (zgodnie z zasadą subsydiarności).

W efekcie Ewaluator zaproponował nowy układ priorytetów i głównych celów, tak aby zapewnić interwencji PO KL spójność, komplementarność i synergię. Szczegółowe rekomendacje dotyczące układu celów głównych i szczegółowych oraz priorytetów zostały zawarte w części piątej niniejszego raportu „Wnioski i odpowiadające im rekomendacje”, w części dotyczącej badania spójności wewnętrznej PO Kapitał Ludzki.

Analiza priorytetów nie wykazała zagrożenia wynikającego z braku kompetencji do ich wdrażania przez Instytucje Pośredniczące. Ocenę tą wspiera również sposób tworzenia PO KL i przypisywania odpowiedzialności. Zmiana układu priorytetów może jednak wpłynąć na system wdrażania, a co za tym idzie na Instytucje Pośredniczące.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (9/31)

2.11. W jakim zakresie Program zapewnia równowagę pomiędzy bardziej standardowymi a innowacyjnymi sposobami działania, oraz między charakterystycznymi dla nich poziomami ryzyka (niski vs. wysoki)?

W projekcie PO Kapitał Ludzki większość priorytetów (poza dobrym państwem i rozwojem obszarów wiejskich) ma przypisane działanie pt. projekty innowacyjne i ponadnarodowe, których łącznie alokacja wynosi 288 mln euro (3% całości środków przewidzianych na PO KL). Należy zwrócić uwagę na fakt, że nacisk na projekty innowacyjne jest nowością i nie istnieją ani zalecenia Komisji Europejskiej odnośnie udziału środków alokowanych na tego typu projekty w całości środków w ramach danego programu, ani odpowiednie benchmarki z innych krajów. W związku z tym Ewaluator nie jest w stanie ocenić, czy udział ten jest odpowiedni. Ocenę taką dodatkowo utrudnia brak założeń odnośnie podziału tej kwoty pomiędzy projekty innowacyjne a ponadnarodowe.

Zgodnie z przyjętą koncepcją nowego układu priorytetów Ewaluator zaproponował utworzenie osobnego priorytetu IX: Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa.

Przedstawiona przez Ewaluatora propozycja utworzenia nowego priorytetu IX: Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa jest zgodna z podejściem autorów PO Kapitał Ludzki, którzy w projekcie dokumentu proponują powołanie jednej instytucji koordynującej działania innowacyjne i ponadnarodowe. Biorąc po uwagę, że projekty ponadnarodowe nie są z definicji innowacyjne, efektywna alokacja na projekty innowacyjne ulegnie dodatkowemu obniżeniu.

Ewaluator co do zasady zgadza się z przypisanymi w pytaniu poziomami ryzyka, jednak pragnie podkreślić, że nie musi to być regułą, a bez podejmowania nowych wyzwań i sięgania po nowoczesne narzędzia i metody ogranicza się możliwości dynamicznego rozwoju kapitału ludzkiego. W związku z powyższym rekomendujemy, aby zapewnić wyłącznie projektom typowo innowacyjnym 3% budżetu PO KL i na bieżąco monitorować ich wdrażanie, produkty, rezultaty i jeśli to możliwe oddziaływanie. Dzięki porównaniu z tradycyjnymi rozwiązaniami możliwa będzie ocena skuteczności i promowanie dobrych i sprawdzonych praktyk w ramach pozostałych priorytetów. Wpłynie to pozytywnie na efektywność wykorzystania środków, a w konsekwencji pomoże szybciej osiągnąć cele PO Kapitał Ludzki.

Ewaluator rekomenduje także, by wszystkie projekty, ale te o charakterze innowacyjnym w szczególności, były wdrażane w ścisłej kooperacji lub przez organizacje pozarządowe. Rekomendacja ta wynika z oceny iż, jak wskazują liczne studia przypadku, NGOs posiadają przewagę wobec sektora publicznego w zakresie umiejętności diagnozowania, innowacyjności oraz daleko idącej elastyczności podejścia we wdrażaniu projektów.



## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (10/31)

**2.12 - Czy zachodzi spójność rozumienia PO KL przez kluczowych zainteresowanych partnerów (od poziomu Instytucji Zarządzającej do potencjalnych projektodawców) i czy stosowane przez nich w praktyce interpretacje są spójne z treścią dokumentów programowych? (2/2)**

Instytucja Zarządzająca na etapie programowania zachowała równowagę pomiędzy aktywnym włączeniem Interesariuszy, a sprawną pracą nad dokumentem. Kryteria doboru i udział w odpowiednim momencie poszczególnych partnerów pozwalają sformułować wniosek, iż aktywne zaangażowanie w tworzenie programu zapewniło spójność rozumienia koncepcji i strategii zawartych w PO Kapitał Ludzki. Wniosek ten znalazł potwierdzenie w trakcie warsztatów z udziałem kluczowych zainteresowanych partnerów.

**2.13. Czy zawarty w Programie zestaw priorytetów i sposobów ich realizacji jest właściwy i wystarczający do osiągnięcia wyznaczonych celów? Czy te same cele można bardziej prawdopodobnie osiągnąć za pomocą innego zestawu działań?**

Warsztaty z udziałem Interesariuszy Strategicznych wskazały, iż zawarty w Programie zestaw priorytetów i sposobów ich realizacji może zostać udoskonalony.

W związku z powyższym, Ewaluator (w oparciu o wyniki warsztatów z udziałem Interesariuszy strategicznych) zaproponował zmiany w układzie celów głównych i szczegółowych, priorytetów i indykatywnych list działań. Szczegółowe rekomendacje dotyczące układu celów głównych i szczegółowych oraz priorytetów zostały zawarte w części piątej niniejszego raportu „Wnioski i odpowiadające im rekomendacje”, w części dotyczącej badania spójności wewnętrznej PO Kapitał Ludzki.

**2.14. Czy założone cele są możliwe do osiągnięcia w kontekście aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i prognozowanych tendencji?**

W trakcie warsztatów poruszona została kwestia możliwości osiągnięcia poszczególnych celów zidentyfikowanych na drzewach problemów. Trafność i ważność wskazanych problemów została zweryfikowana przez Interesariuszy i Ewaluatora o realne możliwości oddziaływania PO Kapitał Ludzki, zasobów finansowych oraz perspektywy czasowej interwencji i przewidywanego terminu uzyskania satysfakcjonujących rezultatów i oddziaływań.

Ze względu na brak docelowych wartości mierników Ewaluator nie był w stanie odnieść się do realności zakładanych celów w ujęciu ilościowym. Niemniej, w trakcie analizy wyników warsztatów i formułowania rekomendacji odnośnie nowego zestawu celów wzięto pod uwagę możliwość przyczynienia się interwencji PO KL do realizacji celów głównych i celu PO KL przy tej skali budżetu i ramach czasowych.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (11/31)

2.15 - Czy alokacje finansowe zaplanowano tak, aby skoncentrować środki w obszarach, w których występują najpoważniejsze potrzeby?

Zastosowana technika alokacji jest zasadna pod względem logicznym. Należy podkreślić również jej sprawność. Zastrzeżenia budzić jednak może brak dostatecznego uzasadnienia stworzenia rezerwy dla Polski wschodniej oraz jej wysokości (kwestie regionalne poruszane są również w innych pytaniach ewaluacyjnych), a także problemy poruszone w odpowiedzi na kolejne pytanie (2.16).

Ewaluator rekomenduje także, by Instytucja Zarządzająca dokonała przeglądu planowanych alokacji w świetle rekomendacji Ewaluatora dotyczących diagnozy społeczno-ekonomicznej zawartych w odpowiedziach na pytania 1.2 – 1.6 oraz w Rozdziale 5 niniejszego Raportu.

Proponowana zmiana układu strategii (cele, priorytety), o ile zostanie zaakceptowana przez Instytucję Zarządzającą, pociągnie za sobą konieczność weryfikacji alokacji finansowych. Niemniej jednak stosowane przez Instytucję Zarządzającą podejście może i powinno zostać wykorzystane (uwzględniając również rekomendacje dotyczące budowy algorytmu alokacji, co zostało omówione w odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne 2.16).



## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (12/31)

2.16 - Czy zastosowany algorytm alokacji środków między priorytetami i regionami:

- jest adekwatny do zróżnicowanych potrzeb regionalnych,
- prowadzi do podziału środków zgodnie z celami PO KL,
- prowadzi do przyznania kwot adekwatnych do możliwości zapewnienia współfinansowania (w tym przez regiony), tym samym umożliwi efektywne wykorzystanie alokacji?

Pomimo, że PO KL jest programem sektorowym, z częścią priorytetów wdrażanych regionalnie, w opinii Ewaluatora najlepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie algorytmu szerszego i bardziej dopasowanego do rzeczywistych potrzeb regionów (co również uwzględniłoby trudniejszą sytuację Polski wschodniej).

Zastosowany obecnie algorytm alokacji środków finansowych w przypadku priorytetów wdrażanych regionalnie oparty jest na modelu o 5-ciu zmiennych (liczbie mieszkańców w województwie, liczbie małych i średnich przedsiębiorstw – z wyłączeniem mikroprzedsiębiorstw, liczbie bezrobotnych zarejestrowanych, liczbie osób utrzymujących się z rolnictwa na 100 ha ziem uprawnych, korygowanych liczbą osób utrzymujących się z rolnictwa w regionie, zróżnicowaniu regionalnym poziomu PKB na 1 mieszkańca) o wagach 40/15/25/10/10. Pula środków alokowanych na dany priorytet (tylko priorytety regionalne VI-IX) jest dzielona pomiędzy regiony zgodnie z wynikami algorytmu.

W opinii Ewaluatora ograniczona liczba zmiennych powoduje, że alokacja środków pomiędzy regionami nie odpowiada w pełni zróżnicowanemu natężeniu problemów w regionach. Ponadto podział środków w regionie pomiędzy priorytety jest identyczny we wszystkich 16 województwach.

Liczba zmiennych powinna zatem zostać zwiększona. Można w tym zakresie wykorzystać wskaźniki realizacji celów i priorytetów. Dzięki temu możliwe byłoby takie alokowanie środków, by wędrowały do tych regionów, gdzie obecne wartości wskaźników celu i priorytetów są niskie, a w ramach regionów byłyby alokowane relatywnie do regionalnych problemów. Rezultatem byłaby alokacja adekwatna do priorytetów (regionalnych), a nie stosowano by uniwersalnego, syntetycznego wskaźnika, jak ma to obecnie miejsce.

Problemem jest również niewłaściwa kolejność alokacji środków na realizowanie celów. Najpierw opracowano algorytm alokacji środków, a następnie regionalną diagnozę społeczno-ekonomiczną mówiącą o natężeniu problemów.

Możliwości zapewnienia współfinansowania dla priorytetów były i są przedmiotem analiz Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących. Nie zgłaszano w tym zakresie zagrożeń, co pozwala przyjąć, że przy odpowiedniej polityce budżetowej (wszystkich zaangażowanych instytucji) nie będzie problemu z ukierunkowaniem odpowiednich środków na współfinansowanie projektów PO KL.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (13/31)

2.17. Czy, przy istniejącym poziomie zasobów, szczególnie finansowych, ich rozdysponowanie (alokacja) umożliwi efektywne osiągnięcie założonych celów? Czy wskazane są przesunięcia środków, ze względu na to, że pewne rezultaty można osiągnąć niższym kosztem, natomiast inne wymagają większych środków?

Ocena alokacji środków finansowych wskazuje na możliwości ulepszenia zastosowanego algorytmu. Na chwilę oddania niniejszego Raportu nie zostały określone wartości planowane do osiągnięcia dla celów szczegółowych i celów głównych. Nie sposób zatem stwierdzić czy obecna alokacja umożliwi ich osiągnięcie. Można natomiast zakładać, że interwencja PO Kapitał Ludzki przyczyni się do ich osiągnięcia. Określenie realnego poziomu ambicji wymaga przejścia przez proces, który składa się z następujących głównych etapów:

1. Analiza bieżącej (historycznej) efektywności i sprawności wykorzystywania środków w obszarach objętych PO KL (głównie na podstawie doświadczeń obecnego okresu programowania we wdrażaniu SPO RZL i ZPORR)
2. Wstępne ustalenie celów w oparciu o strategię długoterminową
3. Sprawdzenie, czy przy prognozowanej efektywności i sprawności (skorygowanej o przewidywane czynniki wewnętrzne i zewnętrzne) możliwe jest osiągnięcie szacunkowych wartości celów
4. Podjęcie decyzji o wagach poszczególnych celów w realizacji polityki rozwoju zasobów ludzki (przy wykorzystaniu algorytmu alokacji zasobów finansowych) – z dużym prawdopodobieństwem zakładane cele przekroczą możliwości finansowe PO KL w związku z czym konieczna będzie ich priorytyzacja celem ustalenia, które są ważniejsze (cele a w rezultacie priorytety je realizujące nie są nigdy jednakowo ważne, przy czym efektywność finansowa nie powinna być absolutnie jedynym kryterium decyzji)
5. Ustalenie realnych (możliwych do osiągnięcia) wartości celów

Z informacji uzyskanych w MRR wynika, że Instytucja Zarządzająca co do zasady wykorzystuje opisany proces, jednak obecnie proces ten znajduje się na etapie kroku czwartego. Jak już wspomniano, wątpliwości budzi ustalenie alokacji finansowych w oparciu o uproszczony algorytm (zarówno pod względem ilości i sposobu wykorzystania zmiennych, jak również ustalenie sztywnego podziału na priorytety).

Ewaluator zaproponował nowy układ celów i priorytetów. Analiza drzew problemów wykazała, że zmiany ulegają również poziom ambicji. Z tego względu rekomendujemy ustalenie nowych (na bazie istniejących) wskaźników i wartości celów szczegółowych i celów głównych. Pociągnie to za sobą konieczność ponownej alokacji środków, przy czym rekomendujemy rozszerzenie istniejącego algorytmu alokacji.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (14/31)

2.18. Czy alokacje finansowe zaplanowano odpowiednio do zdolności wdrożenia Programu przez poszczególne instytucje, tak aby maksymalizować efektywność wykorzystania środków?

Pytanie powiązane jest zarówno ze zdolnościami administracyjnymi poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację PO Kapitał Ludzki.

W trakcie procesu rozdysponowywania środków brano pod uwagę wydajność i zdolności poszczególnych instytucji. W trakcie tworzenia strategii i projektowania narzędzi jej realizacji zaangażowane w ten proces instytucje nie zgłaszały zagrożeń dla efektywnego wdrożenia Programu wynikających z wielkości obsługiwanych środków. Większość instytucji posiada doświadczenie w pracy ze środkami ESF. Do dyspozycji instytucji systemu wdrażania oddane będą również środki pomocy technicznej umożliwiające niwelowanie słabych punktów funkcjonowania. Przed uruchomieniem programu poszczególne instytucje poddane zostaną audytowi organizacyjnemu, który indywidualnie wskaże elementy wymagające poprawy.

Jak już wspomniano w odpowiedzi na pytanie 2.17, jednym z elementów alokowania finansowego powinna być ocena zdolności instytucjonalnych instytucji systemu wdrażania PO KL.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, w ocenie Ewaluatora nie ma zagrożenia, że planowane alokacje finansowe przekroczą zdolności efektywnego wdrożenia PO KL. Należy wziąć jednak pod uwagę rekomendacje związane ze zmianą układu celów i priorytetów, które najprawdopodobniej wpłyną na alokacje finansowe.

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (15/31)

## 2.19. Jakie ryzyko wiąże się z zaplanowaną interwencją i w jaki sposób może ono być minimalizowane? (1/3)

Na podstawie przeprowadzonych analiz oraz wywiadów z osobami zaangażowanymi w proces tworzenia projektu PO Kapitał Ludzki Ewaluator zidentyfikował następujące główne ryzyka:

- Podaż projektów

- Ryzyko: *Niewystarczająca liczba (dobrze przygotowanych) projektów w stosunku do alokowanych środków na poszczególne priorytety i działania.*

- Komentarz i sposoby minimalizowania: Alokacja środków finansowych powinna opierać się na dokładnej analizie potrzeb i problemów, która byłaby podstawą do przygotowania zestawu celów, priorytetów i działań. Takie podejście zwiększa prawdopodobieństwo przygotowania przez beneficjentów odpowiedniej liczby projektów. Zapewnienie odpowiedniej jakości projektów wymaga ścisłej współpracy Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających z beneficjentami w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń (warsztaty, wzorcowe projekty itp.).

- System zarządzania i wdrażania PO KL

- Ryzyko: *Poziom administracji wdrożeniem Programu, może przeważać w kierunku nadmiernej biurokracji*

- Komentarz i sposoby minimalizowania: Poziom administracji wdrożeniem Programu który powinien być wyważony pomiędzy zarządzaniem jakością interwencji a sprawną realizacją projektów, działań, priorytetów i w konsekwencji osiągnięciem założonych celów. Ewaluator rekomenduje, aby instytucje tworząc system zarządzania i wdrażania PO KL każdorazowo analizowały koszty i korzyści płynące z wprowadzanych rozwiązań (obowiązków), oraz zasięgały opinii uczestników systemu, tak aby ograniczyć się do tych niezbędnych, użytecznych i sprawnych.

- Ryzyko: *Niewystarczające zdolności instytucjonalne.*

- Komentarz i sposoby minimalizowania: Dotychczasowa analiza nie wskazuje, żeby omawiane ryzyko było istotne, niemniej jednak Ewaluator sugeruje, aby jego poziom był przedmiotem bieżącego monitorowania przez cały czas realizacji PO KL. Większość instytucji systemu zarządzania i wdrażania posiada bogate doświadczenia z obecnego okresu programowania. Jako nowe należy traktować Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (i jego Instytucje Wdrażające: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości) oraz Ministerstwo Zdrowia. Biorąc jednak po uwagę, że różnice pomiędzy wymaganiami systemowymi obu okresów programowania nie są znaczące, wydaje się, że oba ministerstwa mogą bazować na doświadczeniach Instytucji Zarządzającej i pozostałych Instytucji Pośredniczących. Dodatkowo jeżeli rekomendacje Ewaluatora odnośnie nowej organizacji celów i priorytetów zostaną uwzględnione, dostępna wówczas będzie również pomoc techniczna w ramach proponowanego priorytetu X, która wspomogą realizację nowych obowiązków wszystkim instytucjom.

(ciąg dalszy na kolejnej stronie)

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (16/31)

## 2.19. Jakie ryzyko wiąże się z zaplanowaną interwencją i w jaki sposób może ono być minimalizowane? (2/3)

(kontynuacja z poprzedniej strony)

- System zarządzania i wdrażania PO KL (c.d.)
  - Ryzyko: *Niewystarczająca sprawna i skuteczna współpraca pomiędzy instytucjami systemu wdrażania PO KL.*
  - Komentarz i sposoby minimalizowania: Ważnym czynnikiem wpływającym na sprawność i efektywność realizacji Programu Operacyjnego jest współpraca pomiędzy wszystkimi aktorami systemu PO KL. Współpracę pomiędzy instytucjami regulować będą umowy i wytyczne, których jednym z kryteriów oceny powinna być minimalizacja formalności i maksymalizacja skuteczności. Wszystkie zapisy tych dokumentów powinny być poprzedzone analizą ich zasadności i użyteczności planowanych rozwiązań. Ryzykiem, na które zwrócono uwagę w Raporcie Częstkowym nr 1 jest dystans, z jakim sektor publiczny podchodzi do organizacji społecznych. Ewaluator rekomenduje nawiązywanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, których potencjalnie wysoka sprawność, efektywność i innowacyjność może przyczynić się do lepszego osiągnięcia celów PO KL.
  - Ryzyko: *Przeciążenie Instytucji Pośredniczących wynikające z braku delegacji zadań na Instytucje Wdrażające.*
  - Komentarz i sposoby minimalizowania: Co do zasady Instytucje Pośredniczące wskazują Instytucje Wdrażające, na które delegowana jest część zadań. Z informacji zebranych przez Instytucję Zarządzającą wynika jednak, że część IP nie wskazała IW. Konieczne jest każdorazowe sprawdzenie czy zdolności instytucjonalne przemawiają za przyjętym rozwiązaniem. Zgodnie z koncepcją IZ przeprowadzony ma być audyt organizacyjny, który odpowie na to pytanie. Pragniemy zwrócić uwagę, że oba rozwiązania mogą być trafne i skuteczne, co zależy od indywidualnych uwarunkowań. W każdej sytuacji powinny zostać rozważane scenariusze alternatywne. Jedno z możliwych rozwiązań polegające na tworzeniu Centrów Usług Wspólnych zostało opisane w odpowiedzi na pytanie 6.8
  - Ryzyko: *Niewystarczająca współpraca z beneficjentami.*
  - Komentarz i sposoby minimalizowania: W zakresie współpracy z beneficjentami rekomendujemy, aby Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające aktywnie uczestniczyły w tworzeniu projektów oraz promowaniu wśród potencjalnych beneficjentów możliwości, jakie daje PO KL.
  - Ryzyko: *Brak spójności interwencji PO KL w priorytetach wdrażanych centralnie i regionalnie.*
  - Komentarz i sposoby minimalizowania: Temat został szerzej omówiony przy okazji oceny adekwatności i spójności wewnętrznej PO KL. Kwestie dotyczące systemu zarządzania i wdrażania zostały opisane w odpowiedzi na pytanie 6.3.

(ciąg dalszy na kolejnej stronie)

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (17/31)

## 2.19. Jakie ryzyko wiąże się z zaplanowaną interwencją i w jaki sposób może ono być minimalizowane? (3/3)

(kontynuacja z poprzedniej strony)

System finansowania PO KL

- Ryzyko: *Zagrożenie przepływów finansowych na poziomie Instytucji Wdrażających.*
- Komentarz i sposoby minimalizowania: IW nie mające odpowiedniej skali mogą być nadmiernie obciążone finansowo w przypadku gdy rozliczenia środków opierają się o refundację. Ewentualne opóźnienie pomiędzy wypłaceniem środków beneficjentowi a otrzymaniem refundacji z Instytucji Pośredniczącej może zachwiać płynnością finansową małej organizacji. Uwaga ta ma zastosowanie w szczególności do IW nie będących instytucjami publicznymi. Z drugiej strony rozliczanie oparte na zaliczkach co do zasady niesie ze sobą zagrożenia związane z niższą niż w przypadku instytucji publicznych wiarygodnością finansową. Ryzyko to jest powiązane również z wcześniej opisanym, a związanym ze zdolnościami instytucjonalnymi.  
Rekomendujemy, aby delegowanie opisanych zadań poprzedzone zostało dogłębną analizą ryzyka, a z drugiej strony korzyści wynikających z wykorzystania bardziej elastycznych i efektywnych podmiotów.
- Ryzyko: *Brak wieloletniego finansowania i kwestie współfinansowania.*
- Komentarz i sposoby minimalizowania: Zgodnie z nową koncepcją rządu, środki strukturalne będą włączone do budżetu państwa. Najpoważniejszym problemem, który odróżnia budżet państwa od budżetu Unii Europejskiej jest to, że nie pozwala on na planowanie i finansowanie wieloletnie. Potencjalnie wiele projektów PO KL może mieć charakter wieloletni. W efekcie z początkiem nowego roku, do momentu uchwalenia budżetu państwa mogą występować trudności w zakresie finansowania. Ryzyko to ma wymiar horyzontalny i wymaga znaczącej zmiany systemu budżetowania przez Ministerstwo Finansów i Parlament. Zakres problemu wykracza daleko poza kompetencje Instytucji Zarządzającej czy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Niemniej jednak ryzyko to powinno być podnoszone i uwzględniane przez wszystkich uczestników systemu.  
Przy tworzeniu planów finansowych beneficjenci powinni wykorzystywać, zgodnie z zasadą dodatkowości, środki PO KL jako rodzaj dźwigni finansowej, umożliwiający osiągnięcie ambitnych celów. Konieczne jest strategiczne podejście do zagadnień finansowania (w tym współfinansowania) i koncentracja środków.

W opinii Ewaluatora zidentyfikowane ryzyka i planowane/możliwe sposoby jego minimalizowania równoważą się i nie powinny w istotny sposób zagrozić realizacji PO KL. Inne zagadnienia, które wiążą się z analizą ryzyka zostały opisane w odpowiedzi na pytanie 6.7.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (18/31)

3.1 – Czy Program jest spójny z politykami Wspólnoty, krajowymi i regionalnymi oraz przyczyni się do realizacji tych celów?

3.2 – W jaki sposób Program przyczyni się do realizacji celów Strategii Lizbońskiej

Jak wynika z przeprowadzonych oszacowań PO Kapitał Ludzki jest spójny z politykami Wspólnoty oraz strategiami krajowymi i regionalnymi oraz z projektami analizowanych programów operacyjnych. Rekomendacje Ewaluatora zawierają jedynie propozycje usystematyzowania, czy też dokładniejszego określenia niektórych zapisów.

Z zastrzeżeniem pominięcia w celach poszczególnych priorytetów wskaźników zatrudnienia ogółem, kobiet i 50+, PO KL jest generalnie spójny z dokumentami krajowymi i unijnymi, które realizują założenia Strategii Lizbońskiej. Odpowiada na przewidziane w nich obszary interwencji i aktywności. W ten sposób, poprzez odpowiedź na założenia dokumentów pośrednich, PO KL przyczynia się jednocześnie do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej.



## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (19/31)

3.3 - W jaki sposób i w jakim stopniu w PO KL uwzględniono następujące wspólnotowe zagadnienia i zasady horyzontalne? W jakim stopniu zakładane rezultaty w poniższych obszarach są właściwie wyznaczone i możliwe do osiągnięcia?: równość szans kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacja, zasada partnerstwa, współpraca ponadnarodowa, innowacyjność, rozwój społeczeństwa informacyjnego, rozwój lokalny, zrównoważony rozwój .

PO KL wykazuje spójność z wszystkimi politykami horyzontalnymi oprócz równości szans. W ich zakresie rekomenduje się usystematyzowanie założeń, wskazanie celów i grup docelowych. Najobszerniejsze podejście reprezentowane jest wobec zasady partnerstwa. Programy innowacyjne i ponadnarodowe zostały zapisane niemal w każdym priorytecie, jednak brakuje uszczegółowienia tych kwestii i wskazania głównego celu ich przeprowadzania.

Jeśli chodzi o równość szans to obszar ten wymaga rozbudowania i uszczegółowienia. W PO KL nie uwzględniono opisu sposobu promocji i wprowadzania równouprawnienia płci oraz równych szans, co jest wymagane przez art 6. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFS. Nie stworzono także jasnych celów dotyczących obszarów, w których wykryto najsilniejsze nierówności, ani określonych grup docelowych związanych z równouprawnieniem płci. W Programie nie ma także planu działania w zakresie perspektywy równości płci w celu wdrożenia jej na wszystkich etapach Programu. Nie uwzględniono także przepisów finansowych związanych z równouprawnieniem płci. Oba te zapisy są rekomendowane przez Raport Grupy Roboczej.

Pytanie ewaluacyjne również poszukuje odpowiedzi, w jakim stopniu zakładane rezultaty w obszarach polityk horyzontalnych są właściwie wyznaczone i możliwe do osiągnięcia. Należy wskazać, że w PO KL nie opisano w sposób zindywidualizowany rezultatów dla poszczególnych zasad horyzontalnych. Rezultaty zostały wskazane dla priorytetów i na ich podstawie można wnioskować, jakie rezultaty zostaną osiągnięte w zakresie poszczególnych polityk. Działania ukierunkowane na zasadę równości szans spowodują większą aktywizację zawodową kobiet i są to rezultaty realne do osiągnięcia. Działania w zakresie partnerstwa zakładają szerokie działania na rzecz rozwoju systemu współpracy różnych jednostek. Rezultaty te są możliwe do osiągnięcia, co poparte jest dodatkowo szerokim i kompleksowym ich potraktowaniem.

Działania na rzecz innowacyjności i współpracy międzynarodowej są wskazane zbyt ogólnie, aby móc przewidywać ich rezultaty. W zakresie pozostałych zasad horyzontalnych założono rezultaty miękkie oparte przede wszystkim na propagowaniu danych zasad. Rezultaty te są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaplanowanych do realizacji działań.



# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (20/31)

## 3.4 - Jakie będzie oddziaływanie Programu na środowisko naturalne?

Zgodnie z Wytycznymi KE, w przypadku programów współfinansowanych z EFS nie ma obowiązku przeprowadzenia Prognozy Oddziaływania na Środowisko i dla PO KL nie stwierdzono potrzeby jej opracowania.

W związku z czym nie przeprowadza się oszacowania oddziaływania Programu na środowisko naturalne, a więc odpowiedź na pytanie ewaluacyjne 3.4 nie jest możliwa.

## 3.5 – Czy PO KL jest spójny (komplementarny) z projektami wskazanych programów operacyjnych?

Z analizy wynika, iż Programy operacyjne przewidziane do realizacji w Polsce w latach 2007 – 2013 odpowiadają w sumie na wszystkie wskazane przez Portera obszary, poprzez różne działania. Poszczególne programy, wspierające te same czynniki, realizują jednak inne działania. Nie stwierdzono nakładania się poszczególnych działań, czy rodzajów projektów przewidzianych do realizacji. W związku z czym należy stwierdzić, iż PO Kapitał Ludzki jest komplementarny z przedstawionymi programami operacyjnymi.

Najwięcej działań przewidziano w obszarze czynników produkcji. PO Kapitał Ludzki ma największy udział w realizacji czynnika produkcji „kapitał ludzki”, gdyż jest to jego główny obszar oddziaływań. Pozostałe programy będą go wspierać przede wszystkim w zakresie zdrowia i rozwoju e-learningu (PO IG). Również największy udział będzie miał PO Kapitał Ludzki w ramach czynnika „infrastruktura edukacyjna”, „infrastruktura administracyjna”, czy w „klastrach i przemysłach powiązanych” ze względu na znaczące kwoty przewidziane na szkolenia pracowników i rozwój instytucji otoczenia biznesu. Infrastrukturę naukową najbardziej wspierać będzie PO Innowacyjna Gospodarka. W ramach „infrastruktury fizycznej” PO Kapitał Ludzki będzie realizował przede wszystkim działania w obszarze ICT, zaś programem, który ten obszar będzie wspierał w największym stopniu jest PO Infrastruktura i Środowisko.

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (21/31)

## 4.1. Czy określono właściwe wskaźniki dla poszczególnych celów?

W ramach ewaluacji ex-ante ocenione zostały wskaźniki pochodzące z obecnej wersji projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W związku z tym nie uwzględniają one rekomendacji Ewaluatora (opracowanej w oparciu o wyniki warsztatów z Interesariuszami Strategicznymi) odnośnie reorganizacji priorytetów i celów. Na podstawie analizy przedstawionej w poprzednim rozdziale można jednak przyjąć, iż znaczna część wskaźników ocenionych pozytywnie w ramach siatki oceny, po ewentualnych modyfikacjach, będzie wciąż właściwa w świetle zmian sugerowanych przez Ewaluatora. Należy jednak opracować dodatkowe wskaźniki tam, gdzie zmiany wynikające z rekomendacji Ewaluatora odnośnie reorganizacji priorytetów i celów sprawiają, iż dotychczas proponowany system jest niekompletny.

## 4.2. Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania strategii?

W opinii Ewaluatora zaproponowane wskaźniki (w obecnym kształcie) nie tworzą dobrej podstawy przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania strategii. Aby system realizował ten cel należy uspoźnić system wskaźników (jasny podział na powiązane ze sobą mierniki rezultatu i oddziaływania), uzupełnić go o wskaźniki odpowiadające rekomendowanemu układowi celów i priorytetów a także uzupełnić go o konkretne wartości docelowe

Zaproponowany system wskaźników nie zawiera wartości docelowych (wartości te zostały zaproponowane wyłącznie dla kilku wskaźników, w materiałach roboczych (poza PO KL), niekiedy jedynie w sposób indykatywny). W związku z powyższym nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne.

Ponadto Ewaluator postrzega możliwość udoskonalenia wskaźników poprzez zastąpienie wskaźników statycznych dynamicznymi. Zamiast określać wartości docelowe dla odległego terminu, można wskazywać na tempo realizacji poszczególnych priorytetów i celów. Na przykład zakładana poprawa wskaźnika w pierwszym roku wynosi 2%, a w kolejnym nie może być niższa. Rekomendacja ta wynika z faktu, iż Okres programowania, w ramach którego będą finansowane projekty PO KL wynosi aż 9 lat.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (22/31)

4.3. Czy założone produkty, rezultaty i oddziaływania (wpływ) są wzajemnie spójne i powiązane logicznie?

4.5. W jaki sposób dobór i konstrukcja produktu, rezultatu i wpływu mogą zostać udoskonalone?

W opinii Ewaluatora w projekcie dokumentu brakuje jasnego podziału na trzy wymienione w pytaniu kategorie. Nie można zatem stwierdzić, że założone produkty, rezultaty i oddziaływania są wzajemnie spójne i powiązane logicznie.

Zaleca się wyraźne rozdzielenie trzech wyżej wymienionych kategorii oraz przyporządkowanie im odpowiednich wskaźników, łącznie z wartościami docelowymi (dla produktów i rezultatów) oraz wartościami obecnymi i docelowymi (dla oddziaływań). Działanie to należy powiązać ze zmianami rekomendowanymi przez Ewaluatora odnośnie reorganizacji priorytetów i celów.

4.4. Czy przyjęto realistyczne, tj. nie zawyżone ani zaniżone wartości docelowe wskaźników (zakładane produkty, rezultaty i oddziaływania)?

Z analiz dokumentów wynika, że autorzy PO Kapitał Ludzki nie ustalili jeszcze wartości docelowych wskaźników. W części dokumentów roboczych pojawiają się pierwsze szacunki, jednak nie posiadają one uzasadnienia i najczęściej nie są określone w sposób wymierny (tzn. konkretne wartości) a jedynie w sposób jakościowy (zmniejszenie lub zwiększenie wartości wskaźnika). W związku z powyższym nie jest możliwa ocena ich realistyczności.

Szerszy komentarz do wskaźników został przedstawiony w odpowiedziach na pozostałe pytania ewaluacyjne grupy 4. Ponadto rekomendujemy aby przy ustalaniu wartości docelowych wykorzystać podejście opisane w odpowiedzi na pytanie 2.17.

5.1. Jakie będzie – w kategoriach ilościowych – oddziaływanie Programu?

5.2. Jakich rezultatów PO KL – pozytywnych i negatywnych, zamierzonych i niezamierzonych – można się spodziewać?

W chwili obecnej nie zostało oszacowane oddziaływanie Programu Operacyjnego na sytuację społeczno-gospodarczą kraju, a wskaźniki produktów, rezultatów i oddziaływania są nadal przedmiotem dyskusji pomiędzy instytucjami systemu PO KL.

Ze względu na zakres, skalę i czas interwencji PO Kapitał Ludzki trudno jest o precyzyjne szacunki, które muszą uwzględniać wielość czynników wewnętrznych, a przede wszystkim zewnętrznych. Utrudnia to również zidentyfikowanie użytecznych benchmarków.

Biorąc pod uwagę obecny stan prac nad strategią PO KL nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na te pytania. Ewaluator rekomenduje, aby w trakcie dalszych prac nad Programem Operacyjnym autorzy wzięli pod uwagę rekomendacje dotyczące systemu wskaźników (odpowiedzi na pytania ewaluacyjne 4.1 – 4.5).

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (23/31)

5.3. Jaka jest wspólnotowa wartość dodana realizacji PO KL jako interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego, w szczególności czy zaplanowana interwencja doprowadzi do trwałych efektów poprzez wpływ na system i instytucje oraz efekt dźwigni?

Zgodnie z metodologią stosowaną przez IQ-Net (Strathclyde University) można mówić o kilku wymiarach wartości dodanej, jaką niesie za sobą interwencja w ramach Wspólnoty, tj.: o wymiarze wartości dodanej w zakresie spójności przestrzennej (zmniejszaniu różnic pomiędzy regionami oraz w ich ramach, przyczyniania się do rozwoju gospodarczego poprzez podejmowanie działań mających na celu racjonalizację zachowań na rynku pracy, wzmocnienie zaplecza naukowego, czy wzmocnienie systemu promocji pozytywnych zachowań społecznych); wartości dodanej w sensie politycznym (zwiększanie świadomości obywateli w zakresie działań Wspólnoty Europejskiej, zwiększanie zaangażowania partnerów pozarządowych w działania wspierające rozwój gospodarczy); wartości dodanej w zakresie polityk (dodatkowe wsparcie finansowe na cele rozwoju regionalnego, mechanizm dźwigni finansowej; projekty innowacyjne oraz pozytywna zmiana statusu polityki regionalnej), a także operacyjny wymiar wartości dodanej i wymiar uczenia się (wspieranie najlepszych praktyk, wypieranie dotychczasowych praktyk lepiej dostosowanymi i skuteczniejszymi, wreszcie wymiana doświadczeń).

Na podstawie projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki można stwierdzić, iż niesie on z sobą odpowiednią wartość dodaną, przyczyniając się zarówno do intensyfikacji działań w zakresie spójności społeczno-ekonomicznej i wyrównywania szans pomiędzy oraz wewnątrz regionami, jak i rozwoju świadomości społecznej (na co wskazują także dotychczasowe doświadczenia).

Stosunkowo niewiele miejsca zostało jednakże poświęcone aspektowi instytucjonalnego uczenia się, wymiany doświadczeń oraz rozpowszechnianiu najlepszych praktyk.

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (24/31)

6.1 Czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający osiągnięcie celów Programu? (1/2)

6.3. Czy przyjęty system wdrażania w podziale na komponent centralny i regionalny zapewni maksymalną sprawność i efektywność realizacji celów Programu i celów priorytetów? Jak może zostać ulepszony? (1/2)

Odpowiedź na te pytania ewaluacyjne wiąże się ściśle z rozwiązaniami zaproponowanymi przez Ewaluatora obejmującymi rezygnację z podziału na priorytety centralne i regionalne. Rekomendacja ta oczywiście nie powinna być odczytywana jako zalecenie centralizacji interwencji. Zalecenie to zostało jedynie podyktowane dążeniem do zapewnienia większej spójności i synergii interwencji koncentrującej się na tym samym obszarze tematycznym (problematyce). Jak priorytety stanowią narzędzie do realizacji celów PO Kapitał Ludzki, tak system zarządzania i wdrażania jest narzędziem realizacji priorytetów. Tym samym powinien być dopasowany do strategii interwencji (a ta do diagnozy problemów i wyzwań).

Ewaluator w pełni podziela zasadę subsydiarności, mówiącą, że działania powinny być podejmowane na szczeblu jak najbliższym obywatelom, biorąc oczywiście pod uwagę ich optymalną sprawność i skuteczność. Doświadczenie bieżącego okresu programowania pokazuje, że działania podejmowane regionalnie są skuteczniejsze od tych podejmowanych centralnie. Projekt PO Kapitał Ludzki identyfikuje również kierunki interwencji, które ze względu na swój charakter wymagają koordynacji lub wręcz wdrażania na szczeblu krajowym. Trudno zatem, po likwidacji dwoistości priorytetów, wskazać że poziom regionalny będzie w każdym przypadku najlepszym rozwiązaniem.

Z tego względu Ewaluator proponuje wprowadzenie dwóch szczebli Instytucji Pośredniczących w następujących przypadkach:

- dla nowych priorytetów, zaproponowanych przez Ewaluatora, gdzie połączono podejście centralne i regionalne do wdrażania,
- dla istniejących par priorytetów o zbieżnej tematyce jeżeli nie zostaną wprowadzone rekomendacje Ewaluatora dotyczące układu priorytetów.

W sytuacji, gdy dany priorytet centralny nie ma odpowiednika regionalnego, nie ma oczywiście potrzeby wprowadzania dodatkowej instytucji.

Zmiany instytucjonalne w powyższych przypadkach polegałyby na utworzeniu dwóch szczebli Instytucji Pośredniczących:

- Instytucja Pośrednicząca I szczebla – instytucja centralna skoncentrowana na koordynacji działań Instytucji Pośredniczących II szczebla w regionach, zapewniająca spójność interwencji i pośrednicząca w wymianie doświadczeń. Jednocześnie IP I szczebla byłaby IP II szczebla dla komponentu centralnego.
- Instytucja Pośrednicząca II szczebla – instytucje regionalne (swoboda wyboru przez regiony zgodnie z dotychczasową koncepcją), które pełniłyby role dotychczas przypisane w projekcie PO KL Instytucjom Pośredniczącym.

Podobne podejście można zastosować w przypadku Komitetu Monitorującego i utworzyć Podkomitety Monitorujące, które zajmowałyby się wybranym obszarem tematycznym.

Obecnie funkcjonują pary priorytetów, które dotyczą tego samego tematu/obszaru interwencji. Priorytet wdrażany centralnie ma być zarządzany przez Instytucję Pośredniczącą w ministerstwie, natomiast priorytet regionalny ma być zarządzany przez Instytucję Pośredniczącą wytypowaną przez danego marszałka województwa. Tym samym będzie 17 niezależnych podmiotów, które kierować będą interwencją w danym obszarze. Instytucja Zarządzająca (na bieżąco) i Komitet Monitorujący (okresowo) są odpowiedzialne za całość PO KL, w tym za zapewnienie spójności i synergii interwencji. W obecnej sytuacji obciążone zostaną one również koordynacją interwencji w poszczególnych parach priorytetów.

*(ciąg dalszy na kolejnej stronie)*

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (25/31)

6.1 Czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający osiągnięcie celów Programu? (2/2)

6.3. Czy przyjęty system wdrażania w podziale na komponent centralny i regionalny zapewni maksymalną sprawność i efektywność realizacji celów Programu i celów priorytetów? Jak może zostać ulepszony? (2/2)

*(kontynuacja z poprzedniej strony)*

Propozycja Ewaluatora zmierza do przeniesienia tej odpowiedzialności na niższy, bardziej operacyjny i merytoryczny poziom, dzięki czemu z jednej strony nie odbierze się kompetencji regionom, a z drugiej strony Instytucja Zarządzająca i Komitet Monitorujący zajmować się będą zagadnieniami strategicznymi (zagadnienia operacyjne przejdą do Instytucji Pośredniczących I szczebla lub Podkomitetów Monitorujących).

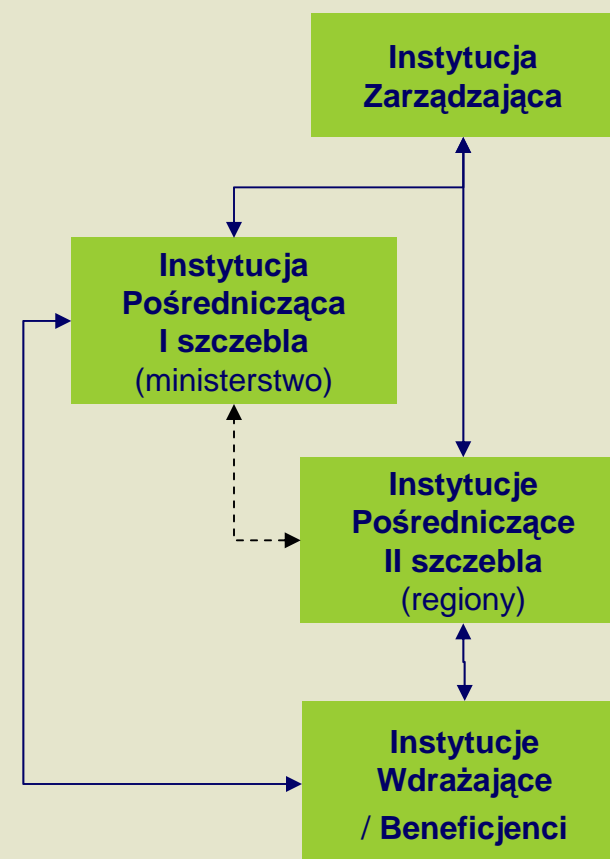
Postulowane utworzenie dwóch szczebli IP i KM nada formalne ramy koordynacji interwencji w ramach priorytetów dla poszczególnych obszarów. Oczywiście istnieje możliwość oddolnej inicjatywy Instytucji Pośredniczących do współpracy, co jednak wydaje się bardzo mało prawdopodobne.

Instytucje Pośredniczące I szczebla powinny otrzymać raczej obowiązki niż uprawnienia. Zakres ich obowiązków dotyczyłby głównie koordynacji i wspierania działania 16 regionalnych Instytucji Pośredniczących oraz zapewnienia spójności i synergii z priorytetem wdrażanym centralnie. Dotyczyłoby to przede wszystkim przygotowywania wytycznych i uzgadniania procedur spójnych dla całego obszaru interwencji. Przepływy finansowe byłyby realizowane bez udziału IP I szczebla. W przypadku wyboru projektów priorytetu regionalnego można rozważyć udział przedstawicieli IP I szczebla.

Kierując się zasadą przyznania tylko niezbędnego minimum obowiązków koszty obciążenia administracyjnego będą mniejsze niż korzyści ze spójnego rozwiązywania problemów w danym obszarze. Zaproponowane nowe podejście łączy ze sobą zasadę subsydiarności, zapewnia większą spójność, koordynację i odpowiednią skalę interwencji PO KL. Tym samym jest jednym z czynników maksymalizujących sprawność i efektywność Programu Operacyjnego, ułatwiając osiągnięcie jego celów oraz połączonych celów dotychczasowych priorytetów centralnych i regionalnych.

**Należy podkreślić, że zaproponowany podział ma sens** jeżeli kryterium źródła finansowania danego projektu (z priorytetu centralnego albo regionalnego) będzie zakres jego oddziaływania. Jeżeli natomiast przyjęty zostanie podział podmiotowy (beneficjenci) lub przedmiotowy (rodzaje projektów), wtedy wyodrębnianie dwóch szczebli zarządzania nie przyniesie oczekiwanych korzyści.

Schemat obrazujący część struktury instytucjonalnej w wybranym obszarze tematycznym (np. edukacja)





## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (26/31)

6.2. Czy zasady zarządzania Programem i jego wdrażania, szczególnie przepływy finansowe, są przejrzyste i efektywne?

6.5. Czy zakresy odpowiedzialności instytucji i podział zadań (w tym systemy monitoringu i ewaluacji) oraz relacje między instytucjami są przejrzyste i zapewnią skuteczną i efektywną realizację Programu?

W celu określenia stopnia zgodności projektu Programu Operacyjnego z wymaganiami stanowiącymi przez odpowiednie regulacje, przeanalizowano projekt PO KL w kontekście regulacji zawartych w następujących dokumentach:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999
- Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie) – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 r.

Na podstawie tej analizy stwierdza się, iż system wdrażania opisany w projekcie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest zgodny z postanowieniami stosownych regulacji. W szczególności uwzględnione zostały kwestie rozdzielności funkcjonalnej instytucji zarządzającej, certyfikującej oraz audytowej. Ponadto, właściwie określone zostały funkcje podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydział funkcji w obrębie każdego podmiotu. W zakresie monitorowania, zachowane zostały terminy wyznaczone Rozporządzeniem dla ustanowienia komitetu monitorującego.

W tekście projektu nie znalazł się jednak zapis precyzujący termin, w którym komitet monitorujący ma przeanalizować i zatwierdzić kryteria dofinansowania w ramach PO KL; ponieważ analogiczne zapisy w tekście określają zawsze terminy, sugerowane jest doprecyzowanie, iż chodzi o termin 6 miesięcy od momentu zatwierdzenia Programu Operacyjnego. Podobne określenie terminów zalecane jest w przypadku zapisu mówiącego o rocznych i końcowych sprawozdaniach z realizacji Programu, które to sprawozdania mają być przekazywane Komisji Europejskiej (art. 76 Rozporządzenia Rady WE nr 1083.2006).

Ewaluator stwierdza, iż zapisy projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w zakresie zasad zarządzania i wdrażania są przejrzyste i efektywne, zaś zakresy odpowiedzialności instytucji i podział zadań (w tym monitoringu i ewaluacji) oraz relacje między instytucjami, są przejrzyste i stanowią odpowiednie podstawy dla skutecznej i efektywnej realizacji Programu.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (27/31)

6.4. Czy instytucje, które będą uczestniczyć w systemie zarządzania i wdrażania PO KL są trafnie dobrane i mają wystarczający potencjał do realizacji przypisanych zadań? Czy wymagają wsparcia w tym zakresie?

Przy ocenie trafności wyboru oraz zdolności instytucjonalnych instytucji systemu zarządzania i wdrażania PO KL należy wziąć pod uwagę kilka elementów:

- Instytucja Zarządzająca nie narzuca regionom wyboru Instytucji Pośredniczących. Instytucje Pośredniczące samodzielnie będą decydowały o zasadności powoływania Instytucji Wdrażających lub pozostawienia wszystkich zadań u siebie.
- Biorąc pod uwagę zakres tematyczny, cele i priorytety PO KL w dużej liczbie przypadków wybór instytucji jest bardzo ograniczony lub wręcz żaden.
- Instytucja Zarządzająca dając regionom swobodę w wyborze Instytucji Pośredniczących i Instytucji Zarządzających zapewni, poprzez audyty organizacyjne, że spełniać będą one podstawowe (brzegowe) warunki umożliwiające realizację przypisanych im zadań.
- Większość Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających posiada doświadczenie w zarządzaniu lub wdrażaniu funduszy strukturalnych z obecnego okresu programowania.
- Zarówno dla nowych jak i doświadczonych instytucji dostępne będą znaczne środki z pomocy technicznej.
- Instytucja Zarządzająca prowadzi regularne warsztaty, na których równolegle z tworzeniem PO Kapitał Ludzki omawiane są praktyczne strony zapisów dokumentów, sposoby ich stosowania. Jest to również forum umożliwiające wymianę doświadczeń i planowanie kierunków dalszego rozwoju systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Można stwierdzić, że podejmowane i planowane działania zapewnią odpowiednie funkcjonowanie instytucji systemu PO KL. Konieczne wsparcie instytucji będzie zapewnione w ramach wewnętrznej wymiany wiedzy i doświadczeń oraz z zewnątrz dzięki pomocy technicznej.



## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (28/31)

6.6. Czy pomoc techniczna przewidziana w Programie jest właściwie zaprojektowana i pozwoli skutecznie wesprzeć instytucje uczestniczące w zarządzaniu i wdrażaniu Programu?

Opis priorytetu Pomocy Technicznej w PO Kapitał Ludzki jest na dużym stopniu ogólności, co wynika ze strategicznego charakteru Programów Operacyjnych w nadchodzącym okresie programowania. Wskazane są główne kierunki finansowania. W chwili obecnej trwają prace nad uszczegółowieniem priorytetów, w tym Pomocy Technicznej.

Opisany w projekcie PO Kapitał Ludzki priorytet Pomocy Technicznej wskazuje na główne elementy, które mogą wymagać wsparcia zewnętrznego lub zwiększonego finansowania, tak aby zapewnić sprawne i efektywne funkcjonowanie instytucji systemu PO KL, a w rezultacie również osiągnięcie celów Programu Operacyjnego. Doskonałym źródłem przy planowaniu pomocy technicznej jest niewątpliwie kilkuletnie doświadczenie SPO Rozwój Zasobów Ludzki i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego z obecnego okresu programowania. Warto również zwrócić na uwagę na aktualną wielkość alokacji środków na ten priorytet (wynoszącą ponad 370 mln euro), która jest wystarczająca do zapewnienia najwyższej jakości wsparcia przez cały okres programowania. Oczywiście nie wolno przy tym zapominać o konieczności dobrej koordynacji interwencji pomocy technicznej oraz, przede wszystkim, zapewnieniu jakości interwencji, tak aby uzyskać jak najlepsze efekty przy danym budżecie („value for money”).

Powyższe przesłanki umożliwiają udzielenie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie ewaluacyjne.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (29/31)

6.7. Jakie obszary ryzyka („wąskie gardła”, w tym dotyczące uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych) mogą zagrozić wdrażaniu Programu? Jakie działania prewencyjne można podjąć? (1/2)

Pytanie 6.7 jest powiązane z pytaniem 2.19, jednak odpowiadając na niniejsze pytanie Ewaluator skoncentrował się głównie na problematyce „wąskich gardeł”. Wśród najważniejszych należy wymienić:

- Brak planowania i finansowania wieloletniego polskiego budżetu państwa (w odróżnieniu od budżetu UE) może utrudniać realizację projektów wieloletnich szczególnie na początku nowego roku, kiedy nie ma uchwalonego budżetu państwa, a środki z poprzedniego roku wróciły do budżetu. Istnieje co prawda możliwość zabezpieczenia „środków niewygasających”, jednak stanowi to wyjątek a nie regułę. Wskazana jest (również z innych względów) zmiana systemu budżetowania w Polsce. Jest to jednak proces długi, trudny i wykraczający poza kompetencje instytucji systemu PO KL. W związku z tym rekomendacja Ewaluatora dotyczy uwzględniania tego ryzyka czynnika w planowaniu projektów wieloletnich.
- Analiza rozkładu zadań pomiędzy instytucje i doświadczenie z wdrażania SPO RZL i ZPORR wskazuje, że czynności, które konsumują najwięcej zasobów koncentrują się wokół rozliczeń finansowych projektów, które będą wykonywane przez Instytucje Pośredniczące lub Instytucje Wdrażające. Projekty realizowane w ramach PO KL będą zwykle niewielkiej wartości, przez co liczba dokumentów księgowych podlegających weryfikacji na tym poziomie będzie bardzo duża. Z tego względu zdolności instytucjonalne muszą odpowiadać planowanemu obciążeniu, gdyż w przeciwnym wypadku dochodzić będzie do opóźnień w przekazywaniu środków do beneficjentów. Konieczny jest pogłębiony audyt organizacyjny i ewentualne udoskonalenie procesów instytucji pełniących opisane funkcje.
- Przy podziale i delegacji zadań instytucje powinny pamiętać o zachowaniu spójności wydawanych wytycznych. Ryzyko z tym związane może wystąpić, gdy np. Instytucja Pośrednicząca powoła więcej niż jedną Instytucję Wdrażającą dla tego samego działania, a jednocześnie zdeleguje na nie obowiązek wydawania wytycznych. Brak współpracy lub koordynacji może niekorzystnie odbić się na spójności interwencji PO KL. Rekomendacje dotyczące tego ryzyka dotyczą zmiany układu i roli Instytucji Pośredniczących, co zostało opisane szerzej w odpowiedzi na pytania 6.1 i 6.3. Ponadto Instytucje Pośredniczące powinny na bieżąco monitorować to zagadnienie.

*(ciąg dalszy na kolejnej stronie)*

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (30/31)

6.7. Jakie obszary ryzyka („wąskie gardła”, w tym dotyczące uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych) mogą zagrozić wdrażaniu Programu? Jakie działania prewencyjne można podjąć? (2/2)

*(kontynuacja z poprzedniej strony)*

- Przyjęty w projekcie PO KL podział na priorytety centralne i regionalne pokrywające te same tematy niesie za sobą zagrożenia dla spójności i synergii interwencji zarówno w układzie priorytety centralne vs. priorytety regionalne, jak również pomiędzy regionami w ramach tego samego priorytetu. W związku tym Ewaluator zaproponował rozwiązanie opisane w odpowiedzi na pytanie 6.1 i 6.3.
- Kolejnym zagrożeniem, z którym muszą zmierzyć się głównie beneficjenci, jest Prawo Zamówień Publicznych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dążąc do zwiększenia absorpcji funduszy unijnych doprowadziło do znaczącego uproszczenia PZP w maju 2006 r., które przyniosło wymierne korzyści m.in. redukując czas procedury przetargowej. Obecnie trwają prace nad kolejnym uproszczeniem procedur zamówień publicznych (24 października br. rząd przyjął projekt nowelizacji ustawy PZP). W opinii Ewaluatora zmiany zmierzają w dobrym kierunku, a zastosowane podejście eliminacji zbędnej biurokracji zasługuje na uznanie.
- Jak to Ewaluator wskazał w ocenie diagnozy społeczno-ekonomicznej wydatkowanie pieniędzy przypisanych do działań wymaga stosowania przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Oznacza to, że przy każdym przetargu należy zdefiniować ex ante kryteria oceny ofert. Kryteria te mogą zawierać różne elementy, z których zaledwie jednym jest cena. Mimo to, szczególnie przy usługach rynku pracy, mamy do czynienia z kontraktowaniem na podstawie kryterium „100% cena”. Tendencja ta stanowi istotne ryzyko, gdyż wybranie w konkursie oferty droższej, ze względu na jej spodziewaną wyższą skuteczność, nie jest zatem możliwe. Ponieważ wszelkie koszty w ramach publicznych służb zatrudnienia rozlicza się na jednego bezrobotnego, koszty działań aktywizacyjnych również przeliczane są najczęściej na osobę. Oznacza to np., że bardziej intensywne, rozbudowane (i przez to prawdopodobnie bardziej skuteczne) działanie, mając relatywnie niższy koszt za godzinę, nie może być nigdy preferowane z punktu widzenia kryterium cenowego, ponieważ będzie się charakteryzowało wyższym kosztem na osobę. W konsekwencji, poprzez zgodne z literą prawa, lecz zaprzeczające zdrowemu rozsądkowi, stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych prowadzi do preferowania kontraktowania działań wystandaryzowanych i łatwych w wycenie.

Biorąc pod uwagę wszystkie omówione powyżej kategorie ryzyk łącznie, należy mieć świadomość, że mogą one zagrozić wdrażaniu Programu.

Ryzyka te, niezależnie od możliwości wpływania na nie przez Instytucję Zarządzającą, powinny być na bieżąco monitorowane. W razie zidentyfikowanego zagrożenia o charakterze systemowym rekomendujemy podjęcie aktywnych inicjatyw jak ma to miejsce w przypadku PZP.

## Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne (31/31)

### 6.8. Jaki system wdrażania PO KL będzie najbardziej skuteczny i sprawny?

W trakcie wywiadów z uczestnikami procesu tworzenia PO Kapitał Ludzki wskazywano na duże rozdrobnienie projektów PO KL, co generuje duże obciążenia instytucji odpowiedzialnych za rozliczenia finansowe z beneficjentami i weryfikację dokumentów księgowych. O ile część systemu PO KL związana z zarządzaniem i wdrażaniem rzeczowym powinna spełniać zasadę subsydiarności, o tyle zarządzanie finansowe nie musi być zdecentralizowane. W organizacjach komercyjnych popularną metodą zwiększania efektywności i sprawności oraz redukcji kosztów działania jest centralizacja wybranych procesów w tzw. Centrach Usług Wspólnych. Za takim rozwiązaniem przemawiają przede wszystkim korzyści skali i łatwość zarządzania jedną jednostką organizacyjną w porównaniu z wieloma, często niezależnymi podmiotami, gdzie ciężko jest wyegzekwować postanowienia umowy oraz niższe łączne koszty funkcjonowania.

Pytanie 6.8 ma charakter podsumowujący. Ewaluator przedstawił zmodyfikowaną koncepcję systemu wdrażania PO KL odpowiadającą nowemu układowi celów i priorytetów Programu Operacyjnego. Dzięki temu zwiększona zostanie efektywność i sprawność wdrażania projektów PO KL, na co argumenty przedstawiono w odpowiedziach na poprzednie pytania. System instytucjonalny jest ostatnim etapem tworzenia Programu Operacyjnego i musi być dopasowany do potrzeb oraz strategii interwencji. Z tego względu należy podchodzić z dużą ostrożnością do bezpośredniego, a tym bardziej bezkrytycznego wykorzystywania rozwiązań innych krajów członkowskich. Znacznie lepszym odnośnikiem jest obecny okres programowania i jego Programy Operacyjne. Obecnie zdobywane doświadczenia pozwalają na uniknięcie wielu błędów. Niemniej jednak autorzy koncepcji systemu PO KL powinni też szukać nowych, lepszych rozwiązań, jak np. opisane powyżej CUW, i adaptować je na potrzeby PO KL celem zwiększenia skuteczności i sprawności pracy.

# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (1/20)

## Rekomendacje wynikające z diagnozy społeczno-gospodarczej (1/2)

Ewaluator rekomenduje:

1. Zastosowanie ujęcia dynamicznego i pokazanie zmian na rynku pracy w kontekście procesów gospodarczych i budowanie pozycji konkurencyjnej gospodarki polskiej. Zaletą podobnego rozwiązania byłoby zawarcie w dokumencie prognoz i trendów o charakterze merytorycznym (ekonomicznym), a nie tylko czysto statystycznym (jak prognozy demograficzne i rynku pracy).
2. Ujęcie problemów w skali bezwzględnej (liczby osób lub instytucji), a nie względnej (odsetek), by w pełni uzasadnić pożądaną skalę oddziaływania i wskazać na efekt „dźwigni” i multiplikacji możliwy do osiągnięcia dzięki współfinansowaniu w ramach EFS.
3. Zmianę konstrukcji całego Rozdziału I PO KL tak, by odpowiadał on układowi problemów i potrzeb, a nie obszarów problemowych.
4. Uwzględnienie *gender mainstreaming*. Rekomendowane jest rozbudowanie diagnozy o sytuację kobiet.
5. Uwzględnienie w PO KL skali problemów osób niepełnosprawnych, czyli 3.5 mln grupę pracowników. Zaleca się również określenie problemów, potrzeb (oraz ich skali) dla innych grup w trudnej sytuacji na rynku pracy (w tym: długotrwale bezrobotnych, młodzieży, grup dyskryminowanych), a także osób w wieku niemobilnym (50+).
6. Zmodyfikowanie analizy SWOT. Zastosowanie strategicznego uogólnienia zestawienia SWOT wraz z późniejszą wzajemną analizą tych czynników niesie za sobą dodatkową korzyść możliwości realnego wykorzystania analizy SWOT do uzasadnienia zakresu interwencji i definiowania obszarów priorytetowych, co jest pożądane przez KE. W niniejszym raporcie, w odpowiedzi na pytanie 1.4 Ewaluator przedstawia opracowaną przez siebie analizę SWOT.
7. Uwzględnienie doświadczeń z wcześniejszej realizacji programów aktywizacyjnych i reintegracyjnych oraz wdrażania EFS, oraz zawarcie w PO KL wniosków z raportów ewaluacyjnych SPO RLZ z lat 2004-2005.

## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (2/20)

### Rekomendacje wynikające z diagnozy społeczno-gospodarczej (2/2)

8. Połączenie w jeden podrozdział zagadnień związanych z zakresem wykluczenia społecznego i defaworyzacji na rynku pracy (ze względu na łączne potraktowanie tych kwestii w strategii oraz na wyjątkowo silne powiązanie między bezrobociem a wykluczeniem społecznym w Polsce) wraz z oceną przydatności poszczególnych instrumentów dla aktywizacji i integracji poszczególnych grup.
9. Uzasadnienie koncentracji wsparcia w konkretnych obszarach, ale przede wszystkim określenie tych obszarów (w obecnej konstrukcji brak zarówno przesłanek do priorytetyzacji jak i samych priorytetów – patrz odpowiedź na pytanie 1.3).
10. W opinii Ewaluatora cenne byłoby łączne potraktowanie problemów i potrzeb służb zatrudnienia i pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem różnicy w optyce oraz możliwości współpracy na poziomie regionalnym i lokalnym – kwestie te powinny zostać ujęte w kontekście wsparcia dla promowania efektywności i skuteczności w świadczeniu usług publicznych. Niemniej należy zauważyć, że w trakcie warsztatów z Interesariuszami Strategicznymi nie zidentyfikowano takiej potrzeby.
11. Wskazanie na możliwości i deficyty partnerów społecznych (w tym organizacji pozarządowych) omawiając instrumenty, ich skuteczność oraz bariery w niezależnym realizowaniu działań oraz budowaniu partnerstw i systemowych rozwiązań specyficznych dla beneficjentów i obszarów współpracy, wyrażając tym samym na poziomie strategicznym zobowiązanie do partnerskiego traktowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego.
12. Uwzględnienie kwestii związanych z wydatkami przedsiębiorstw na szkolenia pracowników oraz modelu uczenia się przez całe życie (LLL). W kontekście EFS adaptacyjność przedsiębiorstw przekłada się przede wszystkim na jakość kadr menedżerskich (wraz z HRM) i umiejętność zarządzania strategicznego w polskich przedsiębiorstwach.

## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (3/20)

### Rekomendacje wynikające z analizy spójności zewnętrznej.

Ewaluator rekomenduje:

1. Odniesienie do wskazanych w NSS aktywności na rzecz ułatwienia godzenia życia zawodowego i prywatnego,
2. Doprecyzowanie opisu aktywności, jakie będą wspierane w ramach Priorytetu 9 PO KL, aby móc ocenić jego spójność z dokumentami zewnętrznymi.
3. Doprecyzowanie zapisów w ramach partnerstwa i współpracy ponadnarodowej, aby było możliwe ocenienie ich spójności z dokumentami zewnętrznymi.
4. Odniesienie się to przyjętych w KPR założeń wskazujących potrzebę utworzenia Krajowego Systemu Kwalifikacji oraz Krajowych Ram Kwalifikacji.
5. Uwzględnienie wymiaru dotyczącego płci w każdym z celów strategicznych,
6. Określenie celów dotyczących równouprawnienia płci oraz wyraźne wskazanie grup docelowych (wartości ilościowe i jakościowe), jak również umieszczenie planu działania w celu wdrożenia perspektywy równości płci na wszystkich etapach Programu.
7. Dodanie opisu sposobu promocji i wprowadzania równouprawnienia płci oraz równych szans oraz uwzględnienie przepisów finansowych związanych z równouprawnieniem płci.
8. Dodanie opisu podsumowującego działania na rzecz partnerstwa realizowane w ramach PO KL, w tym wskazującego ogólną wizję promocji partnerstwa, jej cele i mechanizmy koordynacji.
9. Dodanie opisu strategii promocji współpracy ponadnarodowej oraz opisu strategii działań o charakterze innowacyjnym, w tym wskazanie użytkowników i beneficjentów tych działań.
10. Uwzględnienie w celach poszczególnych priorytetów wskaźników zatrudnienia ogółem, kobiet i 50+.



## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (4/20)

W zakresie zagadnień spójności wewnętrznej Ewaluator rekomenduje następujące zmiany w PO KL:

| Wnioski   | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL   |
|---|--|---|
| Bieżące powiązania między celami szczegółowymi (składającymi się na priorytety) a głównymi wskazują, że cele główne są zdefiniowane zbyt szeroko. Taka zbyt szeroka definicja obniża prawdopodobieństwo ich osiągnięcia   | Cele główne należy zdefiniować w taki sposób, który umożliwiłby PO Kapitał Ludzki przyczynienie się do ich osiągnięcia. Zaleca się zatem częściową zmianę definicji części celów głównych na niższym poziomie ambicji w oparciu o analizę problemową przeprowadzoną przez Interesariuszy strategicznych w trakcie warsztatów   | Zmiana definicji części celów głównych  |
| <p>Analiza powiązań między celami głównymi dowodzi, że w większości przypadków jeden cel główny osiąga się za pośrednictwem kilku priorytetów</p> <p>Występuje potencjalne nakładanie się pewnych priorytetów PO KL, co w dużym stopniu wynika z istnienia odrębnych grup priorytetów centralnych (priorytet I – V) oraz priorytetów regionalnych (VI – IX), które mają zbliżone cele. Żaden z celów regionalnych nie został jednak dostosowany do potrzeb poszczególnych regionów, mają one zatem charakter horyzontalny</p> | <p>W oparciu o analizę problemową przeprowadzoną przez Interesariuszy strategicznych w trakcie warsztatów zaleca się również reorganizację wybranych priorytetów dla zapewnienia spójności i synergii między celami. Proponowane są następujące priorytety:</p> <p>Priorytet I: Promocja integracji społecznej</p> <p>Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach</p> <p>Priorytet III: Rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw</p> <p>Priorytet IV: Wysoka jakość kształcenia</p> <p>Priorytet V: Aktywizacja bezrobotnych</p> <p>Priorytet VI: Efektywne państwo</p> <p>Priorytet VII: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa</p> <p>Priorytet VIII: Aktywizacja obszarów wiejskich</p> <p>Priorytet IX: Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa</p> <p>Priorytet X: Pomoc techniczna</p> | Reorganizacja wybranych priorytetów – szczegółowa prezentacja rekomendacji dla poszczególnych priorytetów została przedstawiona na kolejnych stronach |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (5/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet I

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL   |
|---|---|---------------------------------------|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet I: Promocja integracji społecznej</b><br/> (Priorytet I opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet I (Zatrudnienie i integracja społeczna)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i polityki społecznej</li> <li>• Cel B: Promocja nowych ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną</li> </ul> <p>Priorytet VI (Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel B: Zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia wszystkim osobom doświadczającym różnego rodzaju dyskryminacji na rynku pracy)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Przeformułowanie celów dla priorytetu przez powiązanie z najważniejszymi problemami.</li> <li>• Proponujemy integrację wszystkich celów szczegółowych powiązanych z wykluczeniem społecznym w jednym priorytecie, tak aby różnorodność celów szczegółowych w obszarze wykluczenia społecznego została prawidłowo ujęta. Proponujemy cztery cele w tym priorytecie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Osoby społecznie wykluczone mają kwalifikacje i kompetencje umożliwiające spełnienie wymagań rynku pracy</li> <li>• Cel B: Pracodawcy mają poprawiony dostęp do elastycznych form zatrudniania w celu umożliwienia integracji ludzi społecznie wykluczonych z rynkiem pracy</li> <li>• Cel C: Ludzie społecznie wykluczeni korzystają ze świadczeń socjalnych przyznawanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe w celu uzyskania lepszego dostępu do sfery publicznej</li> <li>• Cel D: Potencjalni pracodawcy są świadomi korzyści płynących z zatrudniania społecznie wykluczonych</li> </ul> </li> <li>• Cele te będą nawiązywały do celu „Integracja społeczna”, który powinien pozostać głównym problemem a także, niebezpośrednio, do celu „Zwiększenie poziomu zatrudnienia”.</li> </ul> | <p>Priorytet I,<br/> Priorytet VI</p> |

## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (6/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet I

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL                      |
|--|--|--|
| <p>Wnioski dot. działań indykatywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Indykatywne działania w priorytecie I a) i c) oraz 8 działań w priorytecie VI a), c) i d) są spójne i pasują do wyżej zaproponowanych celów.</li> <li>Dwa pierwsze działania wymienione w priorytecie VI a) oraz c) i d) zostały również rekomendowane do wykorzystania w ramach nowego priorytetu V: Aktywizacja bezrobotnych. Z tego względu konieczne jest ich doprecyzowanie i ustalenie linii demarkacyjnej.</li> <li>Indykatywne działania w priorytecie I b) i działania w priorytecie IV b) i c) nie odpowiadają nowemu priorytetowi.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponujemy zintegrowanie listy indykatywnych działań z obecnych priorytetów I a) i c) oraz 8 działań w priorytecie VI a) w ramach nowego priorytetu I: Integracja społeczna.</li> <li>Proponujemy, aby działania innowacyjne ukierunkowane na grupy społecznie wykluczone wyjątkowo pozostały w tym priorytecie aby zapewnić wystarczające finansowanie dla najbardziej potrzebujących odbiorców. Ponadnarodowe projekty powinny być natomiast zgromadzone w priorytecie IX: Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa.</li> </ul> | <p>Priorytet I,<br/>Priorytet VI,<br/>Priorytet IX</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (7/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet II

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL     |
|---|---|---|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet II: Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach</b></p> <p>(Priorytet II opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet II (Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw) – Cel A: Podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw</p> <p>Priorytet VII (Regionalne kadry gospodarki) – Cel: Podniesienie konkurencyjności regionów poprzez wsparcie przedsiębiorstw i pracowników w dostosowaniu się do potrzeb regionalnej strategii rozwoju)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Rekomendujemy przeformułowanie celów dla tego priorytetu przez łączenie go do najważniejszych problemów i uwzględniając podmiot działania. Proponujemy jako cel priorytetu: <ul style="list-style-type: none"> <li>Pracownicy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe oraz kompetencje</li> </ul> </li> <li>Tak sformułowany cel odnosi się głównego celu, którym jest „Zwiększanie poziomu zatrudnienia”.</li> </ul> | <p>Priorytet II,<br/> Priorytet VII</p> |

## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (8/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet II

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umieszczenie rekomendacji w PO KL |
|---|---|-----------------------------------|
| <p>Wnioski dot. działań indykatorywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Działania indykatywne w priorytecie II a) [5 pierwszych działań]; b) oraz w priorytecie VII a) oraz b) są spójne i mieszczą się w powyżej zaproponowanym celu.</li><li>• Występuje jednak nakładanie się niektórych działań w tych dwóch priorytetach.</li><li>• Działania indykatywne w priorytecie II c) oraz działania w priorytecie VII c) nie mieszczą się w zakresie proponowanego priorytetu.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Proponujemy zintegrowanie działań indykatorywnych z priorytetu II a) [5 pierwszych działań] oraz b) a także z priorytetu VII a) i b).</li><li>• Proponujemy, aby szczególna uwaga została poświęcona działaniom w zakresie zapewnienia doradztwa w zakresie możliwości szkoleniowych, szczególnie dla osób z niższym wykształceniem.</li><li>• Proponujemy, aby zwiększona uwaga została zwrócona na działania mające na celu poprawę jakości szkoleń zawodowych.</li></ul> | Priorytet II,<br>Priorytet VII    |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (9/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet III

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umieszczenie rekomendacji w PO KL                          |
|---|---|--|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet III: Rozwój przedsiębiorstw i przedsiębiorczości</b></p> <p>(Priorytet III opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet II (Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw) – Cel B: Poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych wspierających rozwój przedsiębiorstw</p> <p>Priorytet VI (Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej) – Cel A: Podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konieczne jest przeformułowanie celów priorytetu poprzez połączenie ich z najważniejszymi problemami. Proponujemy następujące cele priorytetu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Małe przedsiębiorstwa, przedsiębiorcy oraz potencjalni przedsiębiorcy rozwijają kompetencje biznesowe oraz wiedzę z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem</li> <li>• Cel B: Przedsiębiorcom ułatwiono zakładanie nowych firm</li> </ul> </li> <li>• Ten cel przyczyni się do celu głównego „Poprawa kondycji małych przedsiębiorstw i istniejących przedsiębiorców”.</li> </ul> | <p>Priorytet II,<br/> Priorytet III,<br/> Priorytet VI</p> |

## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (10/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet III

| Wnioski   | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL                                 |
|---|--|---|
| <p>Wnioski dot. działań indykatorywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Działania indykatywne w priorytecie II a) (cztery ostatnie działania); c) oraz w priorytecie VI b) są spójne i obejmują zaproponowany powyżej cel. Występuje jednakże istotne nakładanie się pomiędzy niektórymi działaniami tych dwóch priorytetów.</li><li>• Pozostałe działania indykatywne tych priorytetów nie odpowiadają nowemu priorytetowi.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Proponujemy, aby działania indykatywne priorytetu II a) (cztery ostatnie działania); c) oraz priorytetu VI b) zostały zintegrowane i dostosowane w celu uniknięcia nakładania się ich.</li><li>• Proponujemy, aby działania indykatywne w priorytecie VII c) transfer wiedzy zostały zintegrowane w tym działaniu.</li><li>• Proponujemy, aby zwiększona uwaga została poświęcona działaniom w zakresie finansowania programów szkoleniowych dla przedsiębiorców i małych przedsiębiorstw.</li></ul> | Priorytet II,<br>Priorytet III,<br>Priorytet VI,<br>Priorytet VII |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (11/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet IV

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL                          |
|--|--|--|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet IV: Wysoka jakość edukacji</b><br/> (Priorytet IV opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet III (Wysoka jakość edukacji) –<br/> Cel: Podwyższenie jakości i efektywności kształcenia i szkolenia odpowiadających warunkom gospodarki opartej na wiedzy</p> <p>Priorytet VIII (Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A : Wyrównywanie szans edukacyjnych</li> <li>• Cel B: Zwiększanie potencjału zasobów ludzkich na wszystkich poziomach kształcenia)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy przeformułować cele priorytetu poprzez połączenie ich z najważniejszymi problemami i odpowiednimi grupami docelowymi</li> <li>• Biorąc pod uwagę problemy związane z dostępem do wysokiej jakości edukacji w ogóle, ze szczególnym naciskiem na obszary wiejskie, oraz niskie i nieadekwatne do potrzeb kwalifikacje znaczącej części pracowników, Ewaluator proponuje następujące cele dla nowego priorytetu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Uczniowie i studenci mają odpowiednie kwalifikacje dzięki wysokiej jakości edukacji</li> <li>• Cel B: Uczniowie i studenci z obszarów wiejskich mają równy dostęp do wysokiej jakości edukacji</li> <li>• Cel C: Kwalifikacje pracowników i osób poszukujących pracy są wysokie adekwatne do potrzeb rynku</li> </ul> </li> <li>• Analiza wskazuje, że osiągnięcie trzech powyższych celów przyczyni się do „Rozwoju społeczeństwa informacyjnego” oraz „Zwiększenia poziomu zatrudnienia”.</li> </ul> | <p>Priorytet III,<br/> Priorytet IV,<br/> Priorytet VIII</p> |



## Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (12/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet IV

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL                        |
|--|--|--|
| <p>Wnioski dot. działań indykatywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Indykatywne działania w ramach priorytetów III i VIII co do zasady wpisują się w proponowane powyżej cele. Należy jednak zwrócić uwagę na znaczące nakładanie się niektórych działań w ww. priorytetach i ponowną analizę wszystkich wymienionych działań, tak aby były one zgodne z nowym priorytetem i jego celami.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Proponujemy zintegrowanie listy indykatywnych działań z obecnych priorytetów III i VIII w celu zapewnienia ich komplementarności i spójności.</li><li>Wskazujemy również na konieczność ukierunkowania wydzielonych działań na problemy edukacji na obszarach wiejskich, szczególnie problemy mające bezpośredni i pośredni wpływ na niski dostęp uczniów i studentów z obszarów wiejskich do wysokiej jakości edukacji. Na dalszym etapie prac nad systemem wdrożenia PO KL warto wprowadzić mechanizm gwarantujący określoną pulę pieniędzy dla obszarów wiejskich w ramach priorytetu edukacyjnego.</li></ul> | <p>Priorytet III,<br/>Priorytet IV,<br/>Priorytet VIII</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (13/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet V

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL                       |
|--|--|---|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet V: Aktywizacja bezrobotnych</b><br/> (Priorytet V opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet VI (Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej) – Cel A: Podniesienie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendujemy, by przeformułować cele priorytetu poprzez połączenie ich z najważniejszymi problemami i odpowiednimi grupami docelowymi.</li> <li>• Biorąc pod uwagę, że wysoki koszt zatrudnienia nie może być bezpośrednim kierunkiem interwencji PO KL (działania polegające na subsydiowaniu wynagrodzeń są przewidziane w ramach priorytetu VI ale dotyczyć będą one zapewne wyłącznie wąsko zdefiniowanej grupy docelowej), oraz że problemy dotyczące przedsiębiorczości i kwalifikacji pracowników są zaadresowane w innych celach szczegółowych, proponujemy następujące sformułowanie celu priorytetu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwalifikacje i wydajność bezrobotnych są lepiej dostosowane do potrzeb rynku</li> </ul> </li> <li>• Powyższy cel przyczyni się do „Zwiększenia poziomu zatrudnienia” co jest jednym z głównych celów PO Kapitał Ludzki.</li> </ul> | <p>Priorytet V,<br/> Priorytet VI</p>                   |
| <p>Wnioski dot. działań indykatorywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dwa pierwsze działania wymienione w ramach priorytetu VI a), c) i d) – są spójne z zaproponowanym celem.</li> <li>• Dwa pierwsze działania wymienione w priorytecie VI a) oraz c) i d) zostały również rekomendowane do wykorzystania w ramach nowego priorytetu I: Integracja społeczna. Z tego względu konieczne jest ich doprecyzowanie i ustalenie linii demarkacyjnej.</li> <li>• Pozostałe działania nie wpisują się w koncepcję nowego priorytetu.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponujemy zwrócenie szczególnej uwagi na działania zmierzające do zapewnienia doradztwa i szkoleń dla bezrobotnych.</li> <li>• Proponujemy również wprowadzenie działań zmierzających do podniesienia jakości i adekwatności szkoleń zawodowych.</li> <li>• Sugerujemy włączenie tu listy indykatorywnych działań wymienionych w PO KL w priorytecie I b).</li> </ul>   | <p>Priorytet I,<br/> Priorytet V,<br/> Priorytet VI</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (14/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet VI

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL    |
|---|---|--|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet VI: Efektywne państwo</b><br/> (Priorytet VI opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet IV (Dobre państwo) – Cel: Zwiększyć zdolność polskiej administracji do nowoczesnego funkcjonowania zgodnie z zasadami partnerstwa)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Należy przeformułować cele priorytetu poprzez połączenie ich z najważniejszymi problemami i odpowiednimi grupami docelowymi.</li> <li>W ramach priorytetu „Efektywne państwo” proponujemy następujące cele: <ul style="list-style-type: none"> <li>Cel A: Pracownicy administracji publicznej są w stanie opracowywać i priorytetyzować politykę publiczną na podstawie wytycznych oraz umieją zarządzać i efektywnie monitorować wdrażanie tej polityki</li> <li>Cel B: Zasobami ludzkimi w administracji publicznej zarządza się w sposób efektywny</li> <li>Cel C: Współpraca między sektorem publicznym, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi poprawia się dla zapewnienia lepszego ukierunkowania usług publicznych oraz polityki na obszary największego zapotrzebowania</li> </ul> </li> <li>Powyższe cele w ramach priorytetu VI przyczynią się do osiągnięcia celu głównego „Poprawa efektywności usług publicznych”</li> </ul> | <p>Priorytet IV,<br/> Priorytet VI</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (15/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet VI

| Wnioski   | Rekomendacje   | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL                     |
|---|--|---|
| <p>Wnioski dot. działań indykatywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Działania indykatywne z punktów a) d) f) i g) są spójne i dopasowane do wyżej proponowanych celów</li> <li>Działania z punktów b), c) i e) mają na celu zarówno poprawę jakości usług publicznych oraz zwiększenie ich dostępności</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponujemy, by działania z punktów b) i e) były bardziej ukierunkowane na budowanie mocy strategicznych przy pomocy szkoleń, w szczególności w obszarze planowania polityki, analizy polityki i opracowywania strategii a także oceny i monitoringu polityki. Powinien to być cel na poziomie rządowym dla zwiększenia efektywności faktycznie świadczonych usług (w odróżnieniu od zwiększenia dostępności usług (nowych), co powinno być celem długoterminowym)</li> <li>Proponujemy, by działania z punktu b) bardziej koncentrowały się na współpracy pomiędzy jednostkami rządowymi, zarówno pionowej, jak i poziomej dla poprawy koordynacji w obszarze opracowywania strategii i wdrażania polityki w celu zwiększenia spójności i konsekwencji priorytetów polityki publicznej oraz usprawnienia jej wdrażania</li> <li>Proponujemy scentralizowanie działań z punktu h) dotyczących projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach jednego priorytetu (IX)</li> </ul> | <p>Priorytet IV,<br/>Priorytet VI,<br/>Priorytet IX</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (16/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet VII

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL      |
|--|--|--|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet VII: Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa</b></p> <p>(Priorytet VII opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet V (Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Podniesienie potencjału zdrowia zasobów ludzkich poprzez ograniczenie ogólnej chorobowości pracowników</li> <li>• Cel B: Zapobieganie chorobom zawodowym</li> <li>• Cel C: Optymalizacja zarządzania zasobami kadrowymi systemu służby zdrowia)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponujemy aby Cele A i B pozostały w tym priorytecie, z uwzględnieniem nieznacznego przeformułowania w taki sposób, aby w celach szczegółowych byli określani ich beneficjenci. Proponujemy następujące cele dla tego priorytetu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel A: Pracownicy mają wysoką świadomość wagi zdrowia</li> <li>• Cel B: Efektywnie zapobiega się chorobom zawodowym wśród pracowników</li> </ul> </li> <li>• Proponujemy aby Cel C został przeformułowany w sposób uwzględniający problemy będące jego przyczyną. Proponujemy następujące sformułowanie celu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cel C: Zasoby kadrowe i finansowe w systemie opieki zdrowia są efektywnie alokowane</li> </ul> </li> </ul> <p>Cele te przyczynią się do „Zmniejszenia liczby zachorowań wśród pracowników”, co w związku z tym powinno zostać przyjęte jako cel główny PO KL.</p> | <p>Priorytet V,<br/> Priorytet VII</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (17/20)

Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet VII

| Wnioski  | Rekomendacje   | Umieszczenie rekomendacji w PO KL                       |
|--|--|---|
| <p>Wnioski dot. działań indykatorywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Działania indykatywne dotyczące obszarów a) i b) są spójne i wpisują się w powyższe cele zgodnie z definicją problemu ujętą w drzewie problemu dla obszaru zdrowia</li> <li>Działania indykatywne dotyczące c) są bardziej zróżnicowane i koncentrują się przede wszystkim na poprawie umiejętności personelu medycznego, dodatkowo także na zapewnieniu dostępu do technologii medycznych oraz rozwoju umiejętności przywódczych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponujemy, aby działania dotyczące obszarów b) objęły, dodatkowo do dotychczas przewidzianych działań, szkolenia dla personelu medycznego w obszarze profilaktyki i promocji zdrowia</li> <li>Proponujemy, aby działania dotyczące obszarów c) były ukierunkowane na rozwój umiejętności przywódczych oraz umiejętności z zakresu planowania pracowników zajmujących wyższe stanowiska administracyjne w służbie zdrowia</li> <li>Proponujemy, aby działania dotyczące obszarów d) innowacyjne i międzynarodowe projekty zostały scentralizowane i ujęte jako jeden priorytet (IX)</li> </ul> | <p>Priorytet V,<br/>Priorytet VII,<br/>Priorytet IX</p> |

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (18/20)

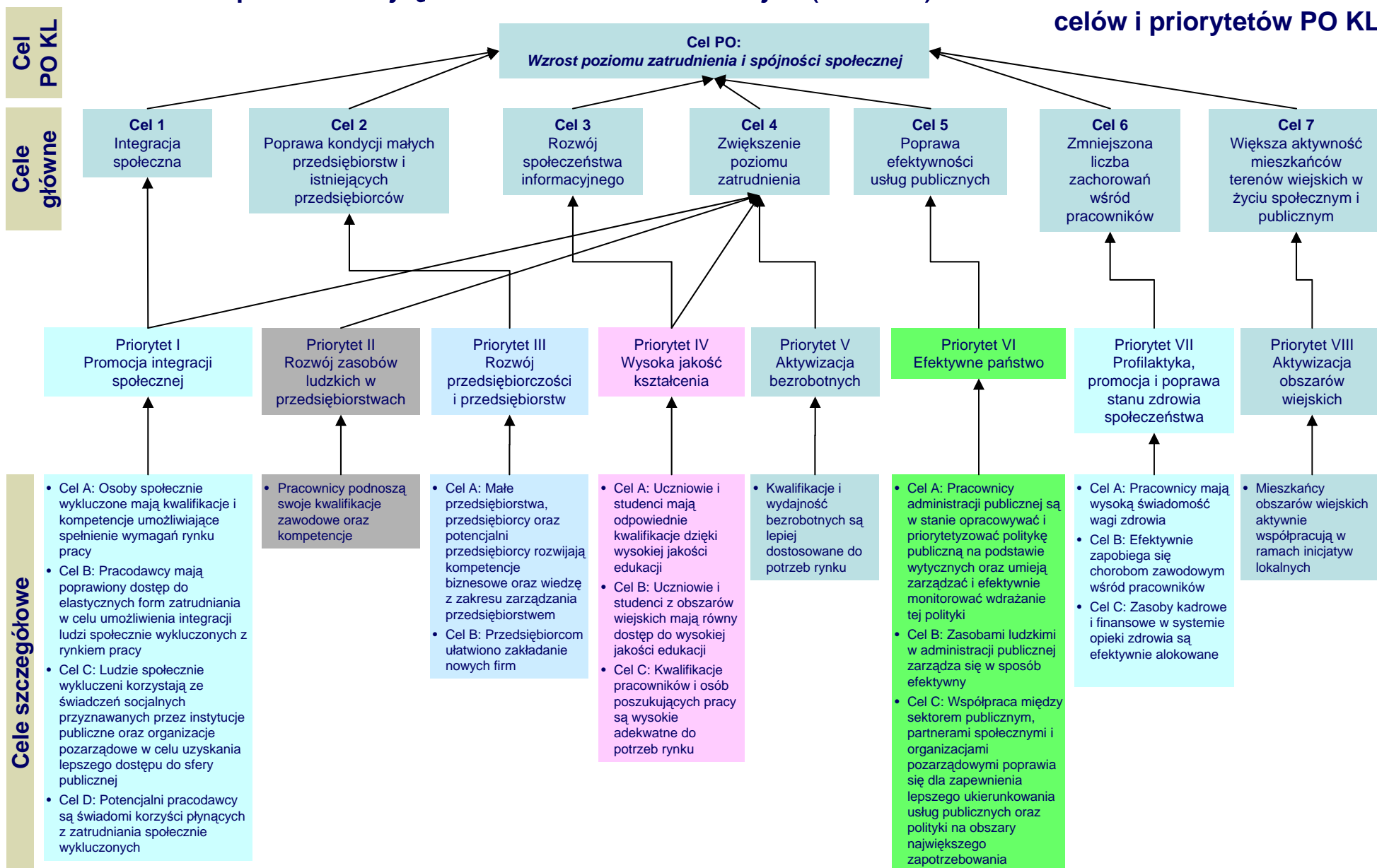
Wnioski i rekomendacje dotyczące zagadnień spójności wewnętrznej: Priorytet VIII

| Wnioski   | Rekomendacje  | Umiejscowienie rekomendacji w PO KL |
|---|---|-------------------------------------|
| <p>Utworzenie nowego priorytetu:<br/> <b>Priorytet VIII: Aktywizacja obszarów wiejskich</b></p> <p>(Priorytet VIII opracowany został na podstawie celów szczegółowych zapisanych w projekcie PO Kapitał Ludzki jako:</p> <p>Priorytet IX (Aktywizacja obszarów wiejskich) - Cel: Zmniejszenie dysproporcji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich pomiędzy wsią a miastem)</p>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Należy przeformułować cel priorytetu poprzez połączenie go z najważniejszymi problemami i odpowiednimi grupami docelowymi:</li> <li>Mieszkańcy obszarów wiejskich aktywnie współpracują w ramach inicjatyw lokalnych</li> <li>Sugerujemy ambitne ustalenie wartości mierników tego celu, gdyż analiza drzewa problemów wskazuje jako przyczyny niski poziom kapitału społecznego (brak zaufania i pewności wobec innych). Z tego względu cel priorytetu powinien koncentrować się na raczej na aktywizowaniu kooperacji niż na jej efektywności.</li> <li>Realizacja tego celu przyczyni się do „Większej aktywności mieszkańców terenów wiejskich w życiu społecznym i publicznym” lokalnie, regionalnie i na poziomie całego kraju.</li> </ul> | Priorytet VIII,<br>Priorytet IX     |
| <p>Wnioski dot. działań indykatorywnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Działania wymienione w punkcie a) są ze sobą spójne i wpasowują się w koncepcję priorytetu i celu.</li> <li>Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że uzasadnienie priorytetu stawia wysoko poprzeczkę dla inicjatyw współpracy co może potencjalnie zniechęcić mieszkańców obszarów wiejskich do współpracy</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponujemy utrzymanie listy indykatorywnych działań z punktu a) oraz rozważenie poszerzenia zakresu interwencji pozostając w zgodzie z nowym celem priorytetu</li> <li>Sugerujemy przeniesienie działań z punktu b) do nowego priorytetu IX: Projekty innowacyjne i współpraca ponadnarodowa, gdzie koncentrować się będą tego typu działania zebrane z innych priorytetów</li> </ul>   | Priorytet VIII,<br>Priorytet IX     |

Na kolejnej stronie przedstawiono rekomendowany przez Ewaluatora (oparcie o analizę problemową przeprowadzoną przez Interesariuszy strategicznych w trakcie warsztatów ) układ celów i priorytetów.

# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (19/20)

## Rekomendowana struktura celów i priorytetów PO KL





# Wnioski i odpowiadające im rekomendacje (20/20)

## Rekomendacje wynikające z analizy sprawności i efektywności PO KL oraz systemu wdrażania

### Ewaluator rekomenduje:

- Zmiana układu priorytetów i celów pociąga za sobą konieczność realokacji środków finansowych, co można wykorzystać do zastosowania bardziej szczegółowego i dopasowanego do potrzeb algorytmu obejmującego również alokację środków pomiędzy priorytetami, a nie tylko pomiędzy regionami.
- System wskaźników powinien zostać uzupełniony i uporządkowany, tak aby umożliwiał skuteczną analizę postępów realizacji poszczególnych priorytetów jak i całego Programu Operacyjnego. Wszystkie wskaźniki powinny mieć oszacowane wymierne i mierzalne wartości docelowe.
- Zdolność instytucjonalna i efektywność instytucji systemu wdrażania powinna być na bieżąco monitorowana, tak aby możliwa była identyfikacja odchyleń. Ich analiza pozwoli w odpowiednim momencie podjąć działania zaradcze lub umożliwi promocję najlepszych praktyk.
- Ryzyko i „wąskie gardła” opisane przez Ewaluatora nie powinny mieć znaczącego negatywnego wpływu na realizację PO Kapitał Ludzki, niemniej jednak konieczne jest ciągłe badanie skali zagrożenia i podejmowanie odpowiednich działań zaradczych.
- Zaproponowana przed Ewaluatora zmiana struktury celów i priorytetów wpływa na kształt systemu wdrażania, co powinno być brane pod uwagę nad jego dalszym rozwojem. Rekomendujemy wprowadzenie dwóch szczebli Instytucji Pośredniczących dzięki czemu nowa struktura instytucjonalna połączy zalety podejścia regionalnego z możliwościami koordynacji na szczeblu centralnym oraz umożliwi wykorzystanie korzyści skali i synergii interwencji.
- Aktualnie proponowane instytucje w opinii Ewaluatora podążają wyzwaniu wdrożenia tak dużego przedsięwzięcia jakim jest PO Kapitał Ludzki, jednak ich efektywność powinna być na bieżąco analizowana. Sugerujemy również aktywne poszukiwanie nowych rozwiązań, które mogą zwiększyć skuteczność działania instytucji systemu wdrażania PO KL.

# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. **Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów**
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

# Opinia Ewaluatora w zakresie możliwości wdrożenia wybranych rekomendacji (1/5)

## Wstęp

- Niniejszy rozdział przedstawia scenariusz częściowego wdrożenia rekomendacji opisanych we wcześniejszych częściach Raportu Końcowego.
- Jak rozumiemy, Instytucja Zarządzająca uważa, że kompleksowe wdrożenie wcześniej przedstawionych rekomendacji, w szczególności zaś tych, które są związane ze zmianą struktury celów i priorytetów, może nie być możliwe ze względu na ograniczenia czasowe. W związku z tym, na prośbę Instytucji Zarządzającej, Ewaluator przygotował i zaprezentował w poniższym rozdziale rekomendacje „kompromisowego” wdrożenia jedynie wybranych zaleceń, które są możliwe bez zmiany struktury celów i priorytetów. Rekomendacje te koncentrują się wokół strategii interwencji i systemu wdrażania.

## Zagrożenia

- Głównym ograniczeniem dla wprowadzenia kompleksowej zmiany PO KL jest czas, jaki pozostał do okresu programowania 2007-2013. Ewaluacja ex-ante rozpoczęła się i zakończyła na krótko przed negocjacjami projektu PO KL z Komisją Europejską. Ewaluator pragnie tu podkreślić, że przeprowadził ewaluację w wyznaczonym przez Instytucję Zarządzającą, niezwykle krótkim czasie. Niemniej, w ciągu kilku miesięcy nie jest możliwe usystematyzowane wprowadzenie wszystkich dogłębnych zmian w koncepcji dokumentu.
- Proponowane przez Ewaluatora zmiany dotyczą wielu podmiotów i powinny być uzgadniane z odpowiednimi partnerami. Nie jest tajemnicą, że podział obowiązków (szczególnie tych związanych z koordynacją i zarządzaniem) oraz alokacja środków finansowych jest tematem wrażliwym. Dwoista charakterystyka systemu wdrażania dodaje linię podziału pomiędzy instytucje centralne i regionalne. Aktywnym aktorem są również organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Wypracowane w wielomiesięcznym procesie *status quo* może ulec zachwianiu, a propozycje zmian wywołać falę dyskusji, która skończy się długo po rozpoczęciu kolejnego okresu programowania, czyli za późno.

# Opinia Ewaluatora w zakresie możliwości wdrożenia wybranych rekomendacji (2/5)

## Rekomendacje w obszarze priorytetów i celów

1. Zachowując dotychczasowy układ celów głównych i priorytetów Ewaluator proponuje, aby wykorzystać przygotowane przez Ewaluatora drzewa problemów (Raport Częstkowy nr 3) oraz ocenę diagnozy społeczno-ekonomicznej (Raport Częstkowy nr 1) w celu wskazania najbardziej adekwatnych (do problemów) celów szczegółowych. Jednym z ważniejszych tematów, który w opinii Ewaluatora w niedostatecznym stopniu został poruszony w projekcie PO KL, jest problematyka zwiększenia aktywności zawodowej (zmiany mentalności). Zagadnienie to, choć trudne do zmierzenia, jest niezbędne, aby zapewnić trwałość efektów działań wspierających zatrudnienie.
2. Biorąc pod uwagę, że raz zatwierdzony Program Operacyjny jest dość trudno zmodyfikować, a jego zapisy wdrażane będą przez 9 lat, proponujemy, aby wyraźnie podkreślić indykatywny/otwarty charakter listy działań i mówić raczej o kierunkach oddziaływania. Dzięki temu nie zamknie się drogi innym, możliwe, że skuteczniejszym, działaniom, które być może za kilka lat umożliwią sprawniejsze osiągnięcie celów PO KL.
3. Zachowując podział na priorytety wdrażane centralnie i regionalnie należy unikać podziału podmiotowego tzn. z góry wskazywać jakie projekty i kto będzie mógł się ubiegać o współfinansowanie z priorytetu centralnego lub regionalnego. Zamiast tego należy umożliwić realizację podobnych działań w obu priorytetach z pary tematycznej, a za kryterium przyjąć obszar/skalę oddziaływania. Projekty ogólnokrajowe lub ponad regionalne finansowane byłyby z priorytetu centralnego, a te ukierunkowane na potrzeby lokalne i regionalne z priorytetu regionalnego.

# Opinia Ewaluatora w zakresie możliwości wdrożenia wybranych rekomendacji (3/5)

## Rekomendacje w obszarze wskaźników realizacji

4. Zaproponowane w projekcie Programu Operacyjnego wskaźniki powinny być w opinii Ewaluatora poprawione w zakresie adekwatności, kompletności oraz przejrzystości.
  - a) Adekwatność – Wskaźniki realizacji powinny z definicji być miarą postępu wdrożenia priorytetów i stopnia osiągania celów. Z tego względu system wskaźników, na którym będzie opierał się monitoring PO KL, musi być tworzony po ustaleniu priorytetów i celów. Wskaźniki powinny mierzyć obszary i grupy docelowe objęte interwencją poszczególnych priorytetów.
  - b) Kompletność – Każdy wskaźnik powinien być przypisany priorytetowi lub celom szczegółowym tak aby jasne było w trakcie monitorowania i analizy gdzie są słabe i silne punkty realizacji PO KL.
  - c) Przejrzystość – Proponujemy aby jasno wskazać, które wskaźniki odnoszą się do rezultatu, a które do oddziaływania. W dokumencie strategicznym i na wysokim poziomie ogólności wskaźniki produktu nie mają praktycznego zastosowania (nie chodzi o to ile zostanie zorganizowanych szkoleń czy projektów, ale jakie przyniesie to efekty).
5. Ewaluator postrzega możliwość udoskonalenia wskaźników poprzez zastąpienie wskaźników statycznych dynamicznymi. Zamiast określać wartości docelowe dla odległego terminu, można wskazywać na tempo realizacji poszczególnych priorytetów i celów. Na przykład zakładana poprawa wskaźnika w pierwszym roku wynosi 2%, a w kolejnym nie może być niższa. Rekomendacja ta wynika z faktu, iż Okres programowania, w ramach którego będą finansowane projekty PO KL wynosi aż 9 lat. Ponadto nie będzie to jedyne źródło finansowania ukierunkowane na osiągnięcie założonych w PO KL celów. Należy również pamiętać, że materia kapitału ludzkiego jest bardzo skomplikowana i zależna od dużej liczby czynników, na które w większości PO KL nie ma wpływu. To powoduje, że szacowanie wartości docelowych wskaźników rezultatu jest trudne, a wskaźników oddziaływania bardzo trudne..
6. Do priorytetu Pomoc Techniczna nie przypisano żadnych wskaźników, dlatego uwzględniając jego charakterystykę proponujemy, aby wskaźnikiem oddziaływania był stopień absorpcji środków PO KL oraz zróżnicowanie beneficjentów (udział podmiotów niepublicznych).
7. W opinii Ewaluatora Wskaźniki można poprawić poprzez przypisanie im zarówno wartości bazowych jak i docelowych. Należy także stosować jedynie wskaźniki mierzalne (policzalne) a ich poziom ambicji musi być realistyczny.

# Opinia Ewaluatora w zakresie możliwości wdrożenia wybranych rekomendacji (4/5)

## Rekomendacje w dotyczące algorytmu alokacji

8. Instytucja Zarządzająca zakłada utrzymanie podziału alokacji na priorytety centralne i regionalne w proporcji 30:70. Zmiana podziału alokacji środków pomiędzy województwa wydaje się być na obecnym etapie bardzo trudna do zrealizowania. Są jednak dwa rozwiązania, które nie wymagają dużych nakładów pracy na obecnym etapie prac nad PO KL, a w opinii Ewaluatora udoskonalały obecny algorytm:
  - a. Pierwszą metodą urealnienia podziału środków pomiędzy województwa jest uelastycznienie alokacji na priorytety w ramach poszczególnych regionów.
  - b. Druga metoda zakłada możliwość „handlowania” alokacjami przez regiony w trakcie całego okresu programowania. Musiałoby to zostać odpowiednio uregulowane, tak aby nie doprowadzić do uciekania od trudnych zagadnień, np. poprzez wprowadzenie limitów i minimalnych wymagań co do realizacji PO KL w poszczególnych priorytetach. Z drugiej strony IZ dbałaby o utrzymanie alokacji na poszczególne priorytety w wysokości zatwierdzonej przez Komisję Europejską. Dzięki takiemu rozwiązaniu regiony otrzymałyby narzędzie zarządzania finansowego i mogłyby w większym stopniu kształtować politykę regionu, a ponadto zmniejszone zostałoby ryzyko niewłaściwej alokacji w długim terminie.

# Opinia Ewaluatora w zakresie możliwości wdrożenia wybranych rekomendacji (5/5)

## Rekomendacje w obszarze systemu wdrażania

9. Dla priorytetów wdrażanych centralnie tylko jeden podmiot powinien być Instytucją Pośredniczącą
10. Dwoistość priorytetów wymaga również odpowiedniej koordynacji interwencji. Z tego względu proponujemy, aby Instytucja Pośrednicząca dla priorytetu wdrażanego centralnie była jednocześnie Instytucją Pośredniczącą I szczebla dla priorytetu o tej samej tematyce wdrażanego regionalnie przez 16 Instytucji Pośredniczących II szczebla. Dzięki temu zachowana zostanie kontrola nad spójnością interwencji, a także zwiększy się jej synergia. Ułatwiona zostanie również komunikacja i wymiana doświadczeń pomiędzy instytucjami. Nadzorcza rola IP I szczebla pozwoli na utrzymanie ładu formalnego i zapobiegnie niezależnemu rozwiązywaniu tych samych problemów przez różne podmioty. Instytucje Pośredniczące I szczebla powinny być wyposażone jedynie w niezbędne instrumenty oddziaływania na Instytucje Pośredniczące II szczebla, tak aby nie doprowadzić do faktycznej centralizacji priorytetów regionalnych.

Kolejną instytucją systemu wdrażania, która również powinna odpowiadać za spójność i synergia, jest Komitet Monitorujący. Proponujemy utworzenie Podkomitetów Monitorujących dla tematycznie powiązanych par priorytetów, co będzie dla nich ważnym spoiwem merytorycznym.

11. Celem podkreślenia znaczenia działań innowacyjnych proponujemy, aby instytucja koordynująca była umieszczona w Instytucji Zarządzającej lub Instytucja Zarządzająca miała duży wpływ na jej funkcjonowanie.
12. Bezzasadne jest wprowadzanie ograniczeń podmiotowych dla beneficjentów w większości priorytetów i działań. Głównym kryterium oceny projektów powinna być ich skuteczność w realizacji celów PO KL (rekomendacja dotyczy dokumentów wykonawczych PO KL).
13. Proponujemy, aby w PO KL zapisać możliwość wewnętrznego outsourcingu niektórych funkcji nie tylko w ramach priorytetu, ale przede wszystkim na poziomie całego programu. Chodzi tu głównie o zagadnienia związane z przepływami finansowymi i funkcjami księgowymi, które nie muszą być „blisko społeczeństwa”. Pozwoli to na usprawnienie funkcjonowania całego systemu. Takie rozwiązanie może dotyczyć nie tylko priorytetów regionalnych PO KL, ale objąć również Regionalne Programy Operacyjne.



# Spis treści

1. Streszczenie
2. Wprowadzenie
3. Opis zastosowanej metodologii
4. Opis wyników ewaluacji
5. Wnioski i odpowiadające im rekomendacje
6. Rekomendacje nie mające wpływu na strukturę celów i priorytetów
7. Sposób uwzględnienia rekomendacji w PO Kapitał Ludzki

# Sposób uwzględnienia rekomendacji Ewaluatora w PO Kapitał Ludzki

## **Kolejna wersja projektu PO Kapitał Ludzki wykorzystała wyniki ewaluacji w następujący sposób\*:**

- Uzupełniono diagnozę społeczno – ekonomiczną o opis zróżnicowania regionalnego problemów
- Poszerzono część diagnostyczną dotyczącą problemów grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy
- Rozszerzono część diagnostyczną dotyczącą trzeciego sektora, w tym scharakteryzowano jego potencjał i bariery we współpracy z administracją publiczną oraz opisano rolę partnerstwa publiczno-społecznego w tworzeniu polityk
- Zmodyfikowano analizę SWOT m.in. uzupełniając mocne strony o duży udział młodych osób w strukturze zasobów pracy, szanse o rozwój aktywnych polityk rynku pracy, natomiast słabe strony o niską mobilność terytorialną pracowników i niski poziom aktywności zawodowej osób po 50 roku życia
- Rozszerzono zapisy dotyczące sposobu realizacji zasady równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji, a także wprowadzono do systemu monitorowania podział na kobiety i mężczyzn przy wskaźnikach definiowanych jako liczba lub udział osób.
- W części strategicznej Programu zdefiniowano zasadę partnerstwa i działania innowacyjne oraz określono sposób wdrażania współpracy ponadnarodowej i innowacyjności, w uwzględnieniu partnerstwa i włączenia grup docelowych.
- PO został uzupełniony o opis sposobu kontynuacji wsparcia udzielanego w ramach programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004 – 2006 oraz o sposób wykorzystania doświadczeń z wdrażania i ewaluacji ww. Programów, w szczególności w celu zapewnienia sprawnego systemu wdrażania.
- W celu zwiększenia spójności Programu z Deklaracją Kopenhaską i Deklaracją Bolońską oraz z Krajowym Programem Reform, w Prioryecie III uwzględniono opracowanie i wdrożenie Krajowych Ram Kwalifikacji.
- Wprowadzono zmiany w systemie monitorowania realizacji dla każdego Priorytetu, gdzie zostały określone wskaźniki na trzech odrębnych poziomach: produktu, rezultatu i wpływu (oddziaływania). Część wskaźników została przeformułowana, w celu zwiększenia ich przejrzystości, podczas gdy wskaźniki o niskiej wiarygodności zostały usunięte; określono także wartości bazowe i docelowe wskaźników.

**Pozostałe rekomendacje Ewaluatora nie zostały uwzględnione przez Instytucję Zarządzającą w projekcie PO KL z dnia 7 listopada 2006 r.**

\* Informacje pochodzą z projektu PO Kapitał Ludzki z dnia 7 listopada 2006 r.

***(koniec Raportu)***