

# raport

**OCENA SZACUNKOWA PROJEKTU  
PROGRAMU OPERACYJNEGO  
NA LATA 2007-2013  
WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO**



---

WARSZAWA, LISTOPAD 2006

Raport powstał w ramach ekspertyzy „Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013” zrealizowanej przez WYG International Sp. Z o.o. Na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Raport został przygotowany przez zespół: Patrycja Brańka, prof. Marek Dutkowski, prof. Józefa Famielec, Tomasz Geodecki, prof. Kazimierz Górka, Małgorzata Gołębek, Krystyna Gurbiel, dr Tomasz Klimczak, Piotr Kopyciński, prof. Tadeusz Kudłacz, Michał Kudłacz, dr Stanisław Mazur, Magdalena Nalepa, Korneliusz Pylak, dr Marek Reichel, dr Piotr Serafin, dr Dariusz Woźniak.

## Spis treści

Spis treści	3
1. Streszczenie raportu	5
2. Wprowadzenie	10
3. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki	12
3.1. Założenia badawcze	12
3.2. Realizowane zadania	14
3.3. Kryteria oceny i obszary problemowe w ramach kolejnych zadań	15
3.4. Przebieg prac nad ewaluacją	21
3.5. Macierze celów i priorytetów	22
4. Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu (zadanie badawcze 1)	25
4.1. Ogólna charakterystyka treści projektu Regionalnego Programu Operacyjnego	25
4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych	26
4.3. Użyteczność diagnozy	29
4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT	30
4.5. Kompletność diagnozy, w tym analizy SWOT	32
4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy	33
4.7. Wnioski i rekomendacje	33
5. Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej regionalnego programu operacyjnego (zadanie badawcze 2)	35
5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej RPO	35
5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej RPO	36
5.3. Spójność relacji: diagnoza-projekcja oraz trafność doboru celów i priorytetów w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju	41
5.4. Skuteczność i efektywność projektowanych interwencji oraz trwałość generowanych procesów rozwoju	43
5.5. Trafność projekcji finansowych	48
5.6. Wnioski i rekomendacje	49
6. Ocena spójności zewnętrznej RPO z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi (zadanie badawcze 3)	50
6.1. Uwagi wstępne	50
6.2. Spójność RPO ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty	51
6.3. Spójność RPO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej	52
6.4. Spójność RPO ze Strategią Rozwoju Kraju	54
6.5. Spójność RPO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia	55
6.6. Spójność RPO z polityką ekologiczną państwa i oceną oddziaływania programu operacyjnego na środowisko	57
6.7. Spójność RPO ze strategią rozwoju województwa	59
6.8. Spójność Programu z innymi ważnymi dokumentami programowymi poziomu unijnego, krajowego i wojewódzkiego	60
6.9. Wnioski i rekomendacje	63
7. Ocena rezultatu i oddziaływania (zadanie badawcze 4)	65
7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów RPO	65
7.2. Kompletność wskaźników	66
7.3. Propozycje uzupełnienia braków	66

7.4.	Ocena wskaźników oddziaływania i rezultatu z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania	66
7.5.	Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia	66
7.6.	Ocena wskaźników z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru, częstotliwości pomiaru	67
7.7.	Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności	67
7.8.	Ocena wskaźników z punktu widzenia ich zgodności ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych	68
7.9.	Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników	68
7.10.	Wnioski i rekomendacje	68
8.	Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO (zadanie badawcze 5)	71
8.1.	Ogólna charakterystyka i ocena opisu proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO	71
8.2.	Zgodność rozwiązań prawno-administracyjnych z przepisami krajowymi i wspólnotowymi	74
8.3.	Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania	76
8.4.	Wnioski i rekomendacje	81
9.	Wnioski i rekomendacje	86
	<b>Załączniki</b>	<b>91</b>
	Załącznik 1. Wskaźniki realizacji RPO 2007-2013	91
	Załącznik 2. Wskaźniki zalecane przez Komisję Europejską jako obowiązkowe dla monitoringu RPO	91
	Załącznik 3. Lista zalecanych wskaźników kontekstowych dla RPO	91
	Załącznik 4. Aneks do oceny szacunkowej RPO	91
	Załącznik 5. Modelowy system wdrażania RPO	91

## 1. Streszczenie raportu

### PRZEDMIOT I ZAKRES OCENY

Raport zawiera ocenę szacunkową Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Ocena RPO zawiera wszystkie standardowe elementy, przewidziane dla oceny programów operacyjnych, i uwzględnienia specyfikę regionu. Metodologia oceny jest zgodna z metodologią oceny ex-ante programów operacyjnych na lata 2007-2013, określonej przez Komisję Europejską, w październiku 2005 roku.

Zakres oceny RPO obejmuje:

- ↳ weryfikację analizy społeczno-ekonomicznej oraz jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu (zadanie badawcze 1),
- ↳ ocenę uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej RPO (zadanie badawcze 2),
- ↳ ocenę spójności zewnętrznej części RPO z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi (zadanie badawcze 3).
- ↳ ocenę oczekiwanego rezultatu i oddziaływania (zadanie badawcze 4)
- ↳ ocenę proponowanego systemu wdrażania programu operacyjnego (zadanie badawcze 5)

Założenia RPO, w tym zwłaszcza diagnozę, cele, priorytety i działania oceniano przede wszystkim w świetle takich dokumentów strategicznych, jak:

- ↳ Strategiczne Wytyczne Wspólnoty - w odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej,
- ↳ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Rozwoju Kraju, programy i polityki ochrony środowiska w skali kraju - w odniesieniu do poziomu krajowego,
- ↳ strategia rozwoju województwa - w odniesieniu do poziomu regionalnego.

Znaczenie uzupełniające w badaniu spójności zewnętrznej ma szereg innych dokumentów dotyczących procesów gospodarczych i społecznych, ekologii oraz zagospodarowania przestrzennego.

Każde zadanie badawcze zawiera rozwinięcie oraz wnioski i rekomendacje, dla potrzeb doskonalenia treści RPO.

Należy zwrócić uwagę na problem równoległości procesu programowania i prowadzonej oceny. Równoległość ta zaistniała co najmniej w trzech wymiarach; jednocześnie przebiegał proces tworzenia podstaw prawnych dla programów operacyjnych, ich konstruowanie i modyfikowanie oraz ocena. Uwarunkowania te stanowiły istotne (ale prawdopodobnie nieuniknione) ograniczenie, tak dla regionów w przygotowujących przedmiotowe programy regionalne, jak i dla zespołu dokonującego ich ewaluacji.

Ma to określone konsekwencje dla sposobu przedstawienia oceny w niniejszym raporcie. W ustaleniach z Instytucją zlecającą (Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) przyjęto, że podstawą przeprowadzanej oceny są wersje RPO dostarczone przez Ministerstwo Zespołowi ewaluacji do 31 sierpnia br. Po tym okresie zaktualizowane wersje dokumentów były jedynie rozpatrywane pod kątem wpływu dokonanych zmian na oceny

przedstawiane w tekście raportu: Uwagi w tym zakresie ujęte zostały w aneksie (Załącznik 4 do raportu).

Podobne ustalenie dotyczy *Oceny efektu makroekonomicznego RPO*, a także *Prognozy oddziaływania na środowisko*, z tym, że graniczną datą przekazania dokumentów był 15 września br.

W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, zasadnicza ocena ex ante dotyczy projektu „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”, przyjętego przez Zarząd Województwa w dniu 29 czerwca 2006 r. W ocenie szacunkowej uwzględniono wyniki „Prognozy oddziaływania na środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” (z lipca 2006). W aneksie poczyniono uwagi dotyczące projektu RPO przyjętego przez Zarząd Województwa 19 września 2006 r. (wersja V).

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

### *Diagnoza programu operacyjnego (Zadanie 1)*

Oceniając część diagnostyczną RPO można sformułować kilka pozytywnych wniosków:

- Ogólnie, dokonano trafnego wyboru dziedzin, jako tych najbardziej istotnych z punktu widzenia charakteru dokumentu, jakim jest program operacyjny;
- Opisy diagnostyczne przedstawiające obecną sytuację województwa kujawsko-pomorskiego są rzetelne;
- W przeprowadzonej analizie SWOT poprawnie podzielono jej elementy na strony silne i szanse oraz strony słabe i zagrożenia. Pomimo pewnych braków na jej podstawie można określić cele dla rozwoju województwa.

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu jak również analiza SWOT stanowiąc mają podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza nie spełnia w stopniu wystarczającym swojej roli. Wniosek ten wypływa z faktu, że występuje w niej brak istotnych dla każdej diagnozy strategicznej elementów przesądzających o trafności oraz użyteczności diagnozy.

Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Należy zweryfikować dotychczasowy podział na obszary diagnostyczne, a zwłaszcza zawartą w nich treść, która nie zawsze odpowiada tytułom poszczególnych obszarów;<sup>1</sup>
- Obszerne opisy diagnostyczne mogą zostać ograniczone, ale należy je uzupełnić o następujące kwestie:<sup>2</sup>
  - analiza wpływu przedstawianych czynników na sytuację społeczno-gospodarczą Województwa;
  - spodziewane tendencje zmian w zakresie prezentowanych uwarunkowań;
  - zewnętrzne czynniki rozwoju Województwa;

<sup>1</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>2</sup> Autorzy Programu zadeklarowali wniesienie odpowiednich zmian.

- Dokonanie, na podstawie rozpoznanych zjawisk jak również wewnętrznych oraz zewnętrznych ich uwarunkowań, próby określenia kierunku oraz intensywności istniejących oraz oczekiwanych w przyszłości procesów gospodarczych i społecznych (np. za pomocą metody ekstrapolacji);
- W celu zwiększenia użyteczności diagnozy należy w większym stopniu wyeksponować najważniejsze obszary problemowe wymagające interwencji władz samorządowych;<sup>3</sup>
- Należy zadbać, aby stwierdzenia zawarte w analizie SWOT wynikały z przeprowadzonej diagnozy lub miały swoje odniesienia do dokumentów strategicznych, z których zostały zaczerpnięte;<sup>4</sup>
- Do bardzo ogólnie sformułowanych komentarzy analizy SWOT można dołączyć informacje dotyczące potencjalnych oddziaływań mocnych i słabych stron na szanse i zagrożenia.<sup>5</sup>

### *Część projekcyjna programu operacyjnego (Zadanie 2)*

Przeprowadzona ocena *ex ante* części projekcyjnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 pozwala sformułować następujące wnioski:

I. Pozytywna ocena projekcji pod względem merytorycznym dotyczy takich aspektów jak:

- przejrzystość struktury celów, priorytetów oraz działań,
- pomimo pewnych uwag projektowane cele odpowiadają potrzebom Województwa wynikającym z diagnozy
- kompletność części finansowej wynikająca z dokumentów nadrzędnych

II. Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Należy uściślić sformułowania priorytetów tak by konsekwentnie odzwierciedlały przyjęte w Programie rozróżnienie;<sup>6</sup>
- Wyjaśnienia wymagają przypadki, w których projektowane w ramach priorytetów działania nie znajdują poparcia w analizie SWOT;<sup>7</sup>
- Ze względu na dużą ilość priorytetów należy zastanowić się nad nadaniem im rangi lub zaprojektowaniem ram czasowych dla ich realizacji;
- Należy wziąć pod uwagę rozważania o wzajemnej relacji priorytetów;<sup>8</sup>
- Należy zastanowić się nad sformułowaniem merytorycznych podstaw opracowania planu finansowego Programu.<sup>9</sup>

### *Spójność zewnętrzna programu operacyjnego (Zadanie 3)*

<sup>3</sup> J. w.

<sup>4</sup> J. w.

<sup>5</sup> J. w.

<sup>6</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>7</sup> J. w.

<sup>8</sup> J. w.

<sup>9</sup> Autorzy Programu zasygnalizowali, że trwają prace nad uszczegółowieniem tej części Programu.



Na podstawie przeprowadzonej oceny spójności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007-2013 z ważniejszymi dokumentami programowymi formułowanymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym można ogólnie stwierdzić, że jego zapisy są spójne z ustaleniami zawartymi w porównywanych dokumentach. Wnioski te dotyczą szczególnie takich dokumentów jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dla których RPO stanowią dokument operacjonalizujący oraz Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020, której zapisy stanowić powinny podstawę dla formułowania programów operacyjnych. Z tego powodu fakt spójności pomiędzy RPO WK-P a wspomnianymi dokumentami wart jest podkreślenia.

Należy jednak zwrócić uwagę na uaktualnienie tabeli zgodności priorytetów Programu z projektem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 o nowo sformułowane (często tylko przereformowane) cele. Wspomniane zmiany zostały wniesione po terminie uchwalenia ocenianej wersji Programu.<sup>10</sup>

#### *Ocena oczekiwanych rezultatów i oddziaływania (Zadanie 4)*

Lista wskaźników RPO Kujawsko-pomorskiego wymaga uzupełnień, głównie poprzez określenie wartości bazowych i docelowych. Ze względu na wymogi sprawozdawczości KE niezbędna jest uważna analiza zgodności wskaźników produktu i rezultatu z listą zawartą w Zał. 3.

Monitoring RPO Kujawsko-pomorskiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3.

#### *System wdrażania programu operacyjnego (Zadanie 5)*

Generalnie, opis systemu wdrażania jest dość ogólny i opiera się głównie na rozporządzeniach unijnych, NSRO i dostępnych w chwili przygotowywania analizowanej wersji programu operacyjnego wytycznych MRR.

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

- ↳ Generalnie, celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji – zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.
- ↳ Należy wskazać również instytucje pośredniczące (ewentualnie wdrażające) przynajmniej w kontekście przedmiotowym. Oznacza to wskazanie, jakie priorytety i działania będą wydzielane na zewnątrz IZ RPO i do ilu instytucji oraz wskazanie powodów takiej decyzji.
- ↳ Należy wprowadzić do opisu Jednostkę Ewaluacyjną w ramach IZ. Należy również zweryfikować opisy instytucji w kontekście luk i sprzeczności w kompetencjach.
- ↳ Należy dopisać jednoznaczne stwierdzenie odpowiedzialności instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołania w jej ramach jednostki ewaluacyjnej. Należy również wyeliminować niezgodności związane z Instytucją Płatniczą i Certyfikującą.

<sup>10</sup> Zespół Programujący zasygnalizował dokonanie odpowiednich aktualizacji w nowym projekcie Programu.



- ↳ Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
- ↳ Rekomenduje się opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *2007-2013 Nowy okres programowania...*, s. 9.

## 2. Wprowadzenie

W nowej perspektywie finansowej 2007-2013 programowanie podzielone zostało na etapy: Komisja Europejska przygotowuje Strategiczne Wytocznice Wspólnoty, które mają sterować procesem przygotowywania strategii krajowych oraz programów operacyjnych. Kraje członkowskie przygotowują Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Przedstawiona jest w nich strategia, której realizacja zapewni osiągnięcie wskazanych celów. NSRO zawierają listę programów operacyjnych, sektorowych i regionalnych, wraz z orientacyjną alokacją środków finansowych.

W Polsce samorządowe władze województw są odpowiedzialne za przygotowanie Regionalnych Programów Operacyjnych. Pomimo tego, że programy operacyjne w obecnej rundzie programowania stają się dokumentami bardziej strategicznymi, niż to miało miejsce w poprzednim okresie, Regionalny Program Operacyjny jest w istocie dokumentem operacjonalizującym strategiczne cele rozwoju przyjęte w strategii rozwoju województwa, w obszarach objętych interwencją NSRO. Oznacza to w praktyce, że dokument ten powinno się analizować łącznie ze strategią rozwoju województwa i zawartymi w niej diagnozami, prognozami i przyjętą wizją, misją i celami rozwoju.

Podstawowe cele RPO związane są z podnoszeniem konkurencyjności poszczególnych regionów oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju. Cele te osiągane są poprzez zintegrowane oddziaływanie na tworzenie warunków do wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym oraz tworzenie warunków do wzrostu zatrudnienia. Priorytety służące osiągnięciu celów określonych w RPO i programach sektorowych są wzajemnie koordynowane.

Ocena szacunkowa ma na celu przyczynienie się do poprawienia i wzmocnienia jakości Regionalnego Programu Operacyjnego, ma więc znaczenie jak najbardziej praktyczne i jest elementem procesu decyzyjnego, którego ostatecznym efektem będzie „optymalizacja podziału środków budżetowych w ramach programów operacyjnych oraz poprawa jakości programowania”.

Dlatego ważnym elementem procesu ewaluacji były konsultacje z Zespołami Programującymi w Województwie. Zgodnie z tym założeniem, konsultacje takie zapoczątkowane zostały, zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, spotkaniem Zespołu ewaluacji z Przedstawicielami Zespołów Programujących poszczególnych województw w dniu 5 października 2006 roku. Podstawą konsultacji była robocza wersja Raportu Oceny w odniesieniu do dwóch pierwszych zadań ewaluacji. Konsultacje te były następnie kontynuowane bezpośrednio z przedstawicielami województwa. Kolejne spotkanie konsultacyjne odbyło się w dniu 16 listopada 2006.

Ze względu na harmonogram realizacji niniejszej oceny zmiany jakie ewentualnie zostały wprowadzone do Regionalnego Programu Operacyjnego w wyniku konsultacji zostały skomentowane przez Zespół ewaluacji w Aneksie do raportu (Załącznik 4).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż powstawanie kolejnych wersji dokumentu RPO jest jednym z elementów zwracających uwagę na problem równoległości pewnych procesów, który to problem pojawił się w toku prac

nad regionalnymi programami operacyjnymi. Równoległość ta zaistniała co najmniej w trzech wymiarach. Wymiar pierwszy to prace nad regulacjami Wspólnotowymi dotyczącymi nowego okresu programowania. Wymiar drugi to proces tworzenia i aktualizowania regionalnych programów operacyjnych przez regiony. Ewaluacja *ex ante* przedmiotowych programów operacyjnych to wymiar trzeci. Innymi słowy, proces tworzenia podstaw prawnych dla programów operacyjnych, ich konstruowanie i modyfikowanie oraz ich ocena zachodziły równolegle. Uwarunkowania te stanowiły istotne (ale prawdopodobnie nieuniknione) ograniczenie, tak dla regionów przygotowujących przedmiotowe programy regionalne, jak i dla osób dokonujących ich ewaluacji.

W szczególności ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO jest utrudniona, ponieważ region w momencie opracowywania systemu wdrażania RPO nie dysponował pełną wiedzą na temat ostatecznych rozwiązań systemowych, które powstają na poziomie centralnym i znajdują swój wyraz w odpowiednich aktach prawnych i wytycznych MRR. W związku z tym, system wdrażania opisany przez programujących w ocenianym dokumencie jest z konieczności tylko ogólnie zarysowany, w oparciu o informacje zawarte w rozporządzeniach unijnych i NSRO.

Dlatego też mimo, iż braki i niedociągnięcia w zaprezentowanym w RPO systemie wdrażania zostaną wskazane, to jednak, ewaluatorzy mają pełną świadomość, że nie wynikają one z niewiedzy lub błędów programujących lecz z uwarunkowań zewnętrznych wspomnianych powyżej.

Pomimo tych wszystkich ograniczeń, oceniający mają jednak nadzieję, że rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji *ex ante* okażą się przydatne przy przygotowaniu ostatecznej wersji RPO.

### 3. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki

#### 3.1. Założenia badawcze

W realizacji oceny *ex ante* Regionalnego Programu Operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego przyjęto kilka założeń dotyczących, z jednej strony charakteru ocenianego dokumentu, z drugiej zaś celu, zakresu oraz podstawy odniesienia formułowanych ocen. Przyjęto zatem, że:

1. Regionalny Program Operacyjny z definicji jest programem operacjonalizującym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i z ustaleniami tego dokumentu wykazywać musi pełną spójność zewnętrzną. Jak wiadomo, zasadniczą funkcją NSRO jest przygotowanie programowych podstaw absorpcji przez Polskę spodziewanych strumieni finansowych UE w latach 2007-2013. Nie jest to zatem całościowa strategia rozwoju kraju. W ślad za tym, analogiczna funkcja przypisana jest przedmiotowemu Programowi Operacyjnemu. Jego zadaniem głównym jest w miarę szczegółowa specyfikacja tych kierunków rozwoju Województwa, które mogą uzyskać wsparcie finansowe, głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2013, a jednocześnie wpisują się w najistotniejsze potrzeby rozwojowe rozważanego województwa. Drugim podstawowym wyznacznikiem ustaleń RPO jest Strategia Rozwoju Województwa.
2. Cele oceny *ex ante* wiążą się ściśle z zawartymi w odpowiednich dokumentach, wytycznym Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji *ex ante*. Zgodnie z nimi cele te wyjaśniają pytania ewaluacyjne, które ogólnie rzecz biorąc bazują na kryteriach oceny, pogrupowanych w następujące główne kategorie<sup>12</sup>:
  - związane z trafnością programu,
  - związane z jego skutecznością,
  - związane z jego efektywnością
  - związane z jego użytecznością i trwałością w dłuższej perspektywie czasowej.
3. Przyjmuje się, że wyniki przeprowadzanej ewaluacji powinny przyczynić się do udoskonalenia RPO. Założenie to sprawia, iż może zaistnieć asymetria pomiędzy wskazywanymi stronami pozytywnymi Programu a ocenami umożliwiającymi jego poprawę.
4. Dla realizacji każdego z zadań ewaluacji (o zadaniach traktuje poniższy podrozdział 3.2) sformułowane zostały zespoły kryteriów oceny, rozwijane następnie przez zestawy pytań ewaluacyjnych ukierunkowujących przeprowadzane oceny.
5. Od strony metodycznej przeprowadzana ewaluacja oparta jest na odpowiednich wytycznych Komisji Europejskiej zawartych głównie w następujących dokumentach (pomijając cytowany wyżej Przewodnik):

<sup>12</sup> Zob. *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, [www.evaled.info/frame\\_guide\\_part2.asp](http://www.evaled.info/frame_guide_part2.asp)

- a) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation. Draft: October 2005.*
  - b) *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.*
  - c) *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.*
  - d) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper [X]. Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide.*
6. W przeprowadzanej ewaluacji brano także pod uwagę, wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 w ramach NSRO.
  7. Bezpośrednim odniesieniem metodologicznym ewaluacji był opracowany przez WYG International Sp. z o.o.<sup>13</sup> i zaakceptowane przez MRR Raport Metodologiczny pt. „Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013”.
  8. W ustaleniach z Instytucją zlecającą (Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) przyjęto, że podstawą przeprowadzanej oceny są wersje RPO dostarczone przez Ministerstwo Zespołowi ewaluacji do 31 sierpnia br.<sup>14</sup>. Po tym okresie zaktualizowane wersje dokumentów będą jedynie rozpatrywane pod kątem wpływu dokonanych zmian na oceny przedstawiane w tekście raportu<sup>15</sup>. Uwagi w tym zakresie ujęte zostaną w aneksie. Podobne ustalenie dotyczy *Oceny efektu makroekonomicznego RPO*, a także *Prognozy oddziaływania na środowisko*, z tym, że graniczną datą przekazania dokumentów był 15 września br.
  9. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, zasadnicza ocena ex ante dotyczy projektu „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”, przyjętego przez Zarząd Województwa w dniu 29 czerwca 2006 r. W ocenie szacunkowej uwzględniono wyniki „Prognozy oddziaływania na środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” (z lipca 2006). W aneksie poczyniono uwagi dotyczące projektu RPO przyjętego przez Zarząd Województwa 19 września 2006 r. (wersja V).

<sup>13</sup> WYG International Sp. z o.o. jest instytucją przeprowadzającą ewaluację RPO na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

<sup>14</sup> Wynika to z terminów, w których Zespół ewaluacji musi wykonać podjęte zadanie opracowania raportów oceny.

<sup>15</sup> Zespół zobowiązany jest przedstawić uzupełnienia ujmowane w aneksie do 6 listopada br.

## 3.2. Realizowane zadania

Zgodnie z założeniami cytowanego wyżej „Raportu metodologicznego”, ewaluacja Regionalnego Programu Operacyjnego przeprowadzana jest w przekroju pięciu następujących zadań głównych:

➤ **Zadanie 1.** *Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu.*

Celem tego zadania jest dokonanie analizy części diagnozującej programu, głównie pod kątem trafności identyfikacji problemów oraz jakości opisów stwarzających podstawę formułowania celów rozwoju oraz zakresu interwencji. Analiza kontekstu społeczno-gospodarczego dokonana w programie operacyjnym jest niezbędna, aby określić zróżnicowania rozwojowe i na tej podstawie dokonać właściwego wyboru celów rozwoju i priorytetów planowanej w ramach programu operacyjnego interwencji. Zadanie ewaluatora polega w tym względzie na weryfikacji dokonanej przez region analizy pod kątem poprawności i trafności zidentyfikowanych wyzwań, potrzeb i problemów rozwojowych, w tym specyficznych problemów wynikających z charakterystyki terytorialnej danego regionu.

➤ **Zadanie 2.** *Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej programu operacyjnego.*

Celem tej części analizy jest ocena zasadności zaproponowanych rozwiązań w odniesieniu do celów rozwoju (priorytetów) i zakresu interwencji w kontekście ich trafności, skuteczności i efektywności oraz zachowania równowagi pomiędzy tymi interwencjami, które promują wzrost gospodarczy, a tymi dotyczącymi spójności społecznej i przestrzennej oraz trwałości w długim okresie.

➤ **Zadanie 3.** *Ocena spójności zewnętrznej części projekcyjnej programu z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi.*

Badanie spójności zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego zmierza w kierunku oceny rodzaju i siły związków Programu – jego części diagnostycznej i projekcyjnej – z ważnymi unijnymi, krajowymi i wojewódzkimi politykami i będącymi ich odwzorowaniem, dokumentami programowymi. Badanie oparte jest głównie na analizie dokumentów planistyczno-strategicznych na wyżej wymienionych poziomach programowania. Branymi pod uwagę strategiami i dokumentami, ważnymi w regulacji procesów rozwoju w perspektywie po 2007 roku są w pierwszej kolejności:

- W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:
  - Strategiczne Wytoczne Wspólnoty.
- W odniesieniu do poziomu krajowego:
  - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,
  - Strategia Rozwoju Kraju,
  - Programy i polityki ochrony środowiska w skali kraju.
- W odniesieniu do poziomu regionalnego:
  - Strategia rozwoju województwa.

Znaczenie uzupełniające w badaniu spójności zewnętrznej ma szereg innych dokumentów dotyczących procesów gospodarczych i społecznych, ekologii oraz zagospodarowania przestrzennego.



➤ **Zadanie 4. Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania**

Celem analizy jest zweryfikowanie zasadności zaproponowanych w programie operacyjnym wskaźników oraz szansy osiągnięcia ich wartości docelowych.

Ocena doboru proponowanych w RPO wskaźników kwantyfikujących priorytety zostanie dokonana z punktu widzenia:

- kwantyfikowalności zamierzeń RPO ze względu na dziedzinę oddziaływania,
- kompletność wskaźników w kontekście przedmiotowym, czyli względem składników ROP,
- kompletność wskaźników w kontekście metodycznym, czyli względem kryteriów oceny realizacji RPO: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności,
- trafności przyjętych wskaźników,
- możliwości technicznych, dokładności i częstotliwości pomiaru,
- zgodności wskaźników ze wskaźnikami przyjętymi w najważniejszych dokumentach strategicznych poziomu wspólnotowego, krajowego i regionalnego (cele lizbońskie, cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Strategiczne Wsparcie Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Województwa, strategie sektorowe)
- Spójności wskaźników o obrębie RPO,
- Realności zakładanych w RPO wartości docelowych

➤ **Zadanie 5. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego**

Ogólny zakres ewaluacji systemu wdrażania RPO obejmie następujące zagadnienia:

- struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
- zasoby materialne i niematerialne systemu,
- system oceny i wyboru projektów,
- wspólnotowa wartość dodana (partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym),

### **3.3. Kryteria oceny i obszary problemowe w ramach kolejnych zadań**

#### **ZADANIE 1. WERYFIKACJA ANALIZY SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ ORAZ OCENA JEJ JAKOŚCI W ŚWIELE ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB ROZWOJU REGIONU**

**1. Czy trafnie zidentyfikowane zostały wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w regionie w sferach wsparcia programu, w tym specyficzne potrzeby i problemy wynikające z charakterystyki terytorialnej regionu?**



#### Pytania pomocnicze

- ↳ Czy dokonany dobór dziedzin diagnozy odwołuje się do jasnych kryteriów wyboru (np. przyjętej aksjologii, ważności dla rozwoju, zasady subsydiarności), a także czy jest trafny w świetle tych kryteriów ?
- ↳ Na ile trafnie formułuje się założenia dotyczące spodziewanych tendencji zmian w zakresie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (czy założenia takie są rozważane)?
- ↳ Czy powyższe rozpoznanie prognostyczne dotyczy ważnych uwarunkowań, stanowiących nieuchronność, i tworzących ograniczenia brzegowe dla projektowanych kierunków rozwoju ?
- ↳ Czy diagnoza uwzględnia społeczno-gospodarczą, ekologiczną i przestrzenną specyfikę makroregionu PW?

### **2. Na ile przedstawiona diagnoza stwarza podstawę identyfikacji i priorytetyzacji celów rozwoju i zakresu interwencji?**

#### Pytania pomocnicze:

- ↳ Na ile opisy diagnozy ujawniają bardziej trwałe procesy rozwoju
- ↳ Czy dokonane zostało ekstrapolacyjne rozpoznanie następstw dotychczasowych trendów rozwoju regionu?
- ↳ Czy jasno zdefiniowano dotychczasowe i zakładane determinanty społeczno-gospodarczego rozwoju (czynniki, bariery)?
- ↳ Czy diagnoza ujmuje analizę możliwości wzmacniania stymulant rozwoju i neutralizowania barier?.

### **3. Czy przedstawiona analiza SWOT stanowi pomost łączący diagnozę z częścią projekcyjną RPO?**

#### Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy analiza SWOT została uwzględniona?
- ↳ Czy analiza SWOT jest generalizacją zapisów diagnozy, a więc czy:
  - uwzględniane elementy mają swoje uzasadnienie w opisie diagnostycznym?
  - dobór elementów analizy jest trafny w świetle zidentyfikowanych problemów rozwoju regionu?
- ↳ Czy analiza SWOT ujawnia hierarchię ważności uwarunkowań rozwoju?
- ↳ Czy analiza SWOT, zgodnie z istotą „diagnozy strategicznej” respektuje selekcję stosowanie do zasady subsydiarności oraz koncentrowania się na siłach motorycznych rozwoju województwa?
- ↳ Czy zastosowano klarowne kryteria rozróżniania: strony silne – szanse oraz strony słabe – zagrożenia?
- ↳ Czy z analizy SWOT wynikają wskazania dla celów rozwoju i kierunków działań?
- ↳ Czy mocne strony pozwalają na wykorzystanie zewnętrznych szans rozwojowych i pomagają uniknąć zagrożeń oraz czy słabe strony sytuacji zewnętrznej nie zablokują wykorzystania szans rozwojowych i nie wzmocnią zagrożeń?
- ↳ Czy zagrożenia zewnętrzne osłabiają mocne strony i potęgują słabe strony oraz czy szanse zewnętrzne potęgują mocne strony i umożliwiają przezwyciężenie wewnętrznych słabości?

#### **4. Czy podstawy źródłowe oraz formalne aspekty opisów diagnostycznych są wystarczające poprawne?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy wykorzystane źródła informacji są:
  - jasno przedstawione
  - wystarczające
  - wiarygodne?
- ↳ Czy struktura opisów diagnostycznych jest logiczna?
- ↳ Czy zastosowany język i terminologia są klarowne?

#### **5. Czy elementy diagnozy PO cechuje dostateczna spójność?**

### **ZADANIE 2. OCENA UZASADNIENIA EKONOMICZNEGO ORAZ SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ CZĘŚCI PROJEKCYJNEJ RPO**

#### **1. Czy jasno zostało zdefiniowane w programie co (działania), po co (cele), za pomocą czego (instrumenty), przez kogo (podmioty), kiedy będzie podejmowane?**

Pytania pomocnicze

- ↳ Czy jasne jest rozróżnienie: cele, priorytety, kierunki działań?
- ↳ Czy opisy każdego z nich oddzielnie są przekonujące w kontekście szerszych zjawisk, których dotyczą?
- ↳ Czy program jasno precyzuje instrumenty realizacji, podmioty odpowiedzialne, etapy realizacji (harmonogramy), parametry, monitoring?

#### **2. Czy trafnie sformułowane zostały cele i priorytety programu w stosunku do potrzeb zidentyfikowanych w opisach diagnostycznych, a także w analizie SWOT, w tym potrzeb specyficznych wynikających z charakterystyki terytorialnej PW?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy cele trafnie odwzorowują ujęte wcześniej w RPO najważniejsze wyzwania regionalnej gospodarki?
- ↳ Czy właściwie oszacowano ryzyko związane z występowaniem czynników zewnętrznych?
- ↳ Czy podjęto próbę przekształcenia zjawisk powszechnie kwalifikowanych jako „zagrożenia” w „szanse” rozwoju?
- ↳ Czy przedstawiona jest wystarczającą argumentacją dla stawianych celów, priorytetów i obszarów interwencji?
- ↳ Czy zachowana została trafność doboru priorytetów rozwoju w świetle analizy SWOT?
- ↳ Czy priorytety w zbiorze projektowanej interwencji wynikają z dokonanej w części diagnostycznej priorytetyzacji problemów rozwoju PW?
- ↳ Jakie priorytety, wśród przedstawionych, w świetle analizy SWOT wydają się wątpliwe, a ewentualnie jakie zostały pominięte?

### **3. Czy w RPO przedstawione zostały uzasadnione ekonomicznie i społecznie sposoby rozwiązywania problemów zidentyfikowanych w części diagnostycznej?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy jest możliwe, ale i konieczne, koncentrowanie się na wszystkich wymienionych obszarach będących celami rozwoju?
- ↳ Czy możliwe jest wskazanie bardziej efektywnej struktury interwencji (zasada mini-max)?
- ↳ Czy projektowane działania interwencyjne generować mogą trwałe efekty rozwoju?
- ↳ Jaka jest proporcja między innowacyjnymi a tradycyjnymi w sposobami projektowanej interwencji?
- ↳ Czy był rozważany typ i siła związków (wzajemna neutralność, konfliktowość, związki synergiczne) pomiędzy poszczególnymi priorytetami i działaniami?
- ↳ Czy interwencja publiczna nie wywołuje zniekształcenia ekonomicznego?
- ↳ Czy zaplanowano interwencję publiczną w tych obszarach, gdzie rynek nie działa w sposób zgodny z oczekiwanym interesem publicznym ?
- ↳ Czy zachowana została względna równowaga w obszarach interwencji pomiędzy celami gospodarczymi (efektywność) i społecznymi (równość, sprawiedliwość) – pamiętając oczywiście, że RPO nie jest wspierany przez EFS?
- ↳ Czy program podejmuje kwestię wzrostu spójności terytorialnej?

### **4. Czy realne jest osiągnięcie celów zawartych w RPO przy założonej alokacji zasobów finansowych na poszczególne priorytety?**

Pytania pomocnicze

- ↳ Czy realistyczne są przyjęte założenia projekcji finansowej?
- ↳ Czy osiągnięcie zaplanowanych celów jest realistyczne w zestawieniu z projektowanymi środkami finansowymi?
- ↳ Czy osiągnięcie zaplanowanych celów jest realistyczne w przewidzianym czasie i przy przewidzianych możliwościach wykonawczych PW?

### **ZADANIE 3. OCENA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ RPO Z POLITYKAMI WSPÓLNOTOWYMI, KRAJOWYMI I REGIONALNYMI**

W realizacji zadania 3 zastosowane zostało jedno tylko podstawowe kryterium, a mianowicie kryterium spójności:

Kryterium to rozwijają dwa następujące pytania:

- ↳ Czy Program nie jest sprzeczny (jeżeli jest, następuje jasne sprecyzowanie, „co i w jakim zakresie” jest sprzeczne),
- ↳ Czy Program uwzględnia ustalenia zawarte w porównywanych programach (politykach); dotyczy zwłaszcza tych, które stanowią wytyczne lub programy ogólniejsze.

Przedstawione kryterium ewaluacji i wynikające z niego pytania odnoszą się do badania relacji między Regionalnym Programem Operacyjnym a, w pierwszej kolejności, dokumentami które zostały przedstawione powyższym podrozdziale 3.2.

Znaczenie uzupełniające w badaniu spójności zewnętrznej mają natomiast następujące dokumenty:

1. W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:

↳ Strategia Lizbońska (Lisbon Strategy – a New Start for the Lisbon Strategy).

↳ European Spatial Development Perspective.

2. W odniesieniu do poziomu krajowego:

↳ Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski.

↳ Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013.

↳ Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku.

↳ Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe.

↳ Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych.

↳ Polityka energetyczna Polski.

↳ Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.

↳ Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020).

↳ Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013.

↳ Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013.

↳ Założenia polityki ludnościowej w Polsce.

3. W odniesieniu do poziomu regionalnego:

↳ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.

↳ inne dokumenty o charakterze strategicznym poziomu wojewódzkiego.

Obszarami oceny w ramach powyższych dokumentów są:

- spójność wartości (jeżeli takie są do zidentyfikowania w porównywanych dokumentach),
- spójność diagnoz (tam, gdzie wyraźne elementy diagnostyczne występują, w zakresie najbardziej ogólnych wniosków będących konkluzjami oceny uwarunkowań i czynników),
- spójność celów,
- spójność priorytetowych obszarów interwencji (tam, gdzie to możliwe),
- spójność ram instytucjonalno-finansowych.(tam, gdzie to możliwe).

Osobną kategorią dokumentów branych pod uwagę w ocenie RPO były: Ocena efektu makroekonomicznego,

- Prognozy oddziaływania na środowisko.

Przedstawiane wyniki oceny efektu makroekonomicznego uwzględniano w ocenie aspektów finansowych RPO (zadanie 2). Jak już wcześniej wspomniano, Zespół ewaluacji nie otrzymał Oceny efektu makroekonomicznego dla województwa kujawsko-pomorskiego. W przypadku *Prognozy oddziaływania na środowisko* wiodącym kryterium analizy w relacji: „*Prognoza* ⇔ *RPO* była: po pierwsze, weryfikacja ocen stawianych w *Prognozie*, po drugie uściślenie, przedstawianych w Raporcie ewaluacji, ocen dotyczących spójności RPO z programami (politykami) w zakresie ochrony środowiska.

#### **ZADANIE 4. OCENA OCZEKIWANEGO REZULTATU I ODDZIAŁYWANIA**

Ewaluacja systemu wskaźników w PO została przeprowadzona w następujących etapach:

1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów PO
2. Sprawdzenie kompletności wskaźników, ustalenie ewentualnych braków i propozycje ich uzupełnienia
3. Ocena wskaźników oddziaływania i rezultatu z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania, czyli rozróżnienia pomiędzy bezpośrednim efektem (rezultatem) u beneficjenta a skutkami pośrednimi dla regionu (oddziaływaniem)
4. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia, czyli sprawdzenie, czy istnieje uznany przez naukę związek pomiędzy mierzoną wielkością zjawiska a stanem danego systemu oraz czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami.
5. Ocena wskaźników z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru, częstotliwości pomiaru.
6. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności, czyli sprawdzenie możliwości syntetycznej oceny skutków PO dzięki kompletności, współzależności i podobnemu poziomowi szczegółowości wskaźników.
7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich zgodności ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych: dokumentów UE np. Strategii Lizbońskiej, NPR, NSRO, SRK 2007-15, NSRR i sektorowych PO i in. wg potrzeb. Ma to na celu ustalenie listy wskaźników niezbędnych dla zapewnienia spójności z tymi dokumentami i „przekładalności” wyników regionalnych na skalę krajową i europejską.
8. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników. Ze względu na długi okres programowania (od 2007 do praktycznie 2015) i brak wiarygodnych prognoz dotyczących sytuacji gospodarczej kraju, UE i świata, większość wskaźników oddziaływania powinna mieć charakter dynamiczny.
9. Propozycja odpowiednich zmian wskaźników w PO
10. Propozycja „unijnej” listy wskaźników obowiązkowych o najwyższym poziomie spójności zewnętrznej, merytorycznie niebudzących wątpliwości, możliwych do pomiarzenia i prognozowalnych, które stanowiłyby pakiet informacyjny i wsad do monitoringu na poziomie UE.
11. Propozycja „krajowej” listy wskaźników obowiązkowych o najwyższym poziomie spójności wewnątrzregionalnej i wewnątrzkrajowej, merytorycznie niebudzących wątpliwości, możliwych do pomiarzenia i prognozowalnych, które stanowiłyby „rdzeń” – core indicators monitoringu RPO.
12. Propozycja krajowej listy wskaźników opcjonalnych o mniejszym poziomie spójności wewnętrznej i zewnętrznej, merytorycznie budzących pewne wątpliwości, możliwych do pomiarzenia po poniesieniu dodatkowego wysiłku i nakładu oraz słabo prognozowalnych, które stanowiłyby niezbędne uzupełnienie monitoringu RPO.

W zadaniu 4 w efekcie postępowania ewaluacyjnego udzielono odpowiedzi na następujące pytania:

- ↳ Czy wskaźniki są poprawne i uzasadnione merytorycznie?
- ↳ Czy wskaźniki są logicznie powiązane z celami i priorytetami?
- ↳ Czy związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami zostały prawidłowo zdefiniowane?
- ↳ Czy wskaźniki są spójne w obrębie RPO oraz ze wskaźnikami zawartymi w NSRO?
- ↳ Czy wskaźniki są mierzalne, dostępne, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?
- ↳ Czy wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę dla przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?
- ↳ Czy w świetle zapisów programu operacyjnego (biorąc pod uwagę alokacje finansowe) wartości docelowe są realne i jaka jest szansa ich osiągnięcia?
- ↳ Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej?
- ↳ Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem?

#### **ZADANIE 5. OCENA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMU WDRAŻANIA PROGRAMU OPERACYJNEGO**

- ↳ Czy przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne spełniają wymogi programu operacyjnego współfinansowanego z funduszy strukturalnych w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych?
- ↳ Czy zaprojektowany system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający efektywną realizację programu i skuteczne osiągnięcie jego celów?
  - czy zaproponowany system finansowy gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?
  - czy system wdrażania programu operacyjnego uwzględnia w odpowiednim stopniu zasadę partnerstwa i podziału odpowiedzialności wynikającego z polskiego prawa?
  - czy podział kompetencji wdrażania jest poprawny i klarowny?
  - czy zaproponowany system monitoringu gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?
  - czy istnieje wystarczająca zdolność administracji regionalnej/centralnej do wdrożenia programu operacyjnego?

### **3.4. Przebieg prac nad ewaluacją**

Przyjęta została zasada, iż każde zadanie ewaluacji jest wstępnie przygotowywane przez dwóch ekspertów. Następnie wyniki oceny prezentowane są w formie warsztatowej na forum całego Zespołu realizacji



ewaluacji. W trakcie dyskusji panelowej uściślane są oceny i ewentualnie także sformułowane postulaty dotyczące pogłębienia analizy.

Ważnym elementem procesu ewaluacji były konsultacje z Zespołami Programującymi w Województwie. Zgodnie z tym założeniem, konsultacje takie zapoczątkowane zostały, zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, spotkaniem Zespołu ewaluacji z Przedstawicielami Zespołów Programujących poszczególnych województw w dniu 5 października 2006 roku. Podstawą konsultacji była robocza wersja Raportu Oceny w odniesieniu do dwóch pierwszych zadań Ewaluacji. Następstwa całego procesu konsultacji dla ostatecznej wersji Raportu Ewaluacji w stosunku do pierwotnej wersji roboczej ująć można następująco:

- a) przekonywujące wyjaśnienia ze strony Województwa dotyczące mniej znaczących uwag wyrażanych w raporcie roboczym, lub też dotyczące takich, które w świetle wyjaśnień nie były zasadne, skutkowały ich wykreśleniem,
- b) jeżeli Województwo zadeklarowało, iż uwzględniając uwagi Zespołu Ewaluacji dokona odpowiedniej korekty (zmian, uzupełnień, rozwinięcia, itd.), przedstawiane w roboczej wersji raportu oceny zdecydowano podtrzymać, z jednoczesną adnotacją, iż wskazania zostały uwzględnione (całkowicie lub częściowo),
- c) jeżeli Województwo stwierdziło, że ocena jest nieuzasadniona, ale też przedstawiane z jego strony wyjaśnienia nie były przekonywujące dla Zespołu Ewaluacji, a jednocześnie „problem sporu” był ważny, wówczas ocena była pozostawiana. Dotyczyło to również sytuacji, gdy Województwo nie zajmowało żadnego stanowiska w „sprawie” podczas konsultacji.

Odnosząc powyższe do charakteryzowanego województwa należy zaznaczyć, iż w trakcie wspomnianego spotkania zostały poczynione wstępne wyjaśnienia odnośnie uwag zawartych w ocenie, a następnie zostały one uzupełnione i uściślane w przesłanej drogą e-mailową odpowiedzi od Autorów Programu prezentującej ich stanowisko odnośnie przedstawionych w ocenie wniosków. Efektem powyższego jest usunięcie z oceny niektórych fragmentów, lub zasygnalizowanie (w formie przypisu), że Autorzy Programu zdecydowali się na uwzględnienie uwag.

### 3.5. Macierze celów i priorytetów

Jednym z ważnych narzędzi przeprowadzanej oceny były macierze celów i priorytetów przedstawionych w RPO. Celem głównym tych macierzy było ustalenie rodzajów i siły związków pomiędzy parami celów (priorytetów). Pozwoliło to na formułowanie sugestii dotyczących zakresu pokrywania się przyjmowanych celów oraz wskazywania przybliżonej hierarchii ich ważności. W konstruowaniu macierzy celów (priorytetów) kierowano się następującymi ustaleniami:

1. Stawiane oceny wskazują na wpływ danego celu umieszczonego w danym wierszu na cele pozostałe, tj. na cele występujące na przecięciu tego wiersza z kolejnymi kolumnami. Inaczej ujmując, podejmowana jest próba odpowiedzi na pytanie: w jakim zakresie realizacja celu ujętego w danym wierszu może wpłynąć na osiągnięcia zapisane w celu ujętym w danej kolumnie. Kolumny zatem będąc wypadkową takiego podejścia,



interpretowane są jako stopień zależności od danego celu. Oznacza to, że macierz nie jest symetryczna.

2. Przyjmuje się wielo-skalową punktację związków między celami: od (-5) za najsilniejszy negatywny związek, poprzez (0) neutralny związek, aż do (+5) w przypadku związków pozytywnych, najsilniejszych. Związek negatywny to taki, w którym realizując cel A stwarza się warunki niekorzystne, utrudniające realizację celu B. Związek pozytywny to relacja odwrotna.

3. Związki między celami (także działaniami) mogą mieć dwojaki charakter:

a) Przyczynowo-skutkowy (zaistnienie celu A warunkuje – w jakimś zakresie - zaistnienie celu B; można to też interpretować jako „ułatwienie zaistnienia celu B”). W tym przypadku zależność między A i B na ogół nie jest symetryczna, a także może przyjmować wartości dodatnie i ujemne. Klasyczny przypadek to: innowacyjność (A) i konkurencyjność (B) regionu (oddziaływanie dodatni wpływ); innowacyjność (A) i wzrost zatrudnienia (B) (oddziaływanie ujemne).

b) Nakładanie się projektowanych celów (zaistnienie celu A – **w jakimś zakresie** – jest tożsame z zaistnieniem celu B). W tym przypadku zależność między A i B na ogół jest symetryczna i dodatnia (symetryczność burzyć może jedynie różnica skali celu A i B). Klasyczny przypadek to: jakość kapitału ludzkiego (A) i potencjał gospodarczy (B) regionu.

4. Rozróżnianie powyższych związków ma jedynie ułatwić przeprowadzaną ocenę. Nie ma natomiast potrzeby ich rozróżniania w wartościach stawianych ocen. W powyższym wyjaśnieniu użyto określenia „**w jakimś zakresie**”. Zadaniem Eksperta jest właśnie określenie tego „zakresu”. Oznacza to również, że wartości ekstremalne ocen (-5 lub +5) dotyczą sytuacji, gdy „zakres” ten jest pełny (przyczynowość przyjmuje postać zależności funkcyjnej, lub też pełne pokrywanie się stawianych celów).

5. Główna użyteczność macierzy celów sprowadza się do znaczenia sum poszczególnych kolumn i wierszy, według poniżej przedstawianych wyjaśnień:

#### Oznaczenia:

$U_j$  – stopień zależności *j*-tego celu od wszystkich pozostałych celów łącznie

$W_i$  –siła wpływu *i*-tego celu na urzeczywistnianie wszystkich celów pozostałych łącznie,

$x_{ij}$  – ocena siły związku pomiędzy *i*-tym a *j*-tym celem

$-G < x_{ij} < G$

$G$  - z góry przyjmowana wartość wyznaczająca granice przedziału, w ramach którego stawiane są oceny (jak już wskazywano, przyjęto skalę z przedziału [-5; +5]).

$n$  - liczba rozważanych celów

#### Zależności:

$$W_i = \sum_{j=1}^n x_{ij}$$

$$U_j = \sum_{i=1}^n x_{ij}$$

Interpretacja:

$U_j \approx nG$  (wartość maksymalna) – traci sens uwzględnianie *j-tego* celu

$U_j \approx -nG$  (wartość minimalna) – cel *j-ty* niemożliwy do osiągnięcia

$U_j \approx 0$  cel *j-ty* konieczny do uwzględnienia

Monotoniczne uporządkowanie wskaźników  $W_{ij}$  ( $i=1, 2, \dots, n$ ) pomocne jest w priorytetyzacji celów

## **4. Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu (zadanie badawcze 1)**

### **4.1. Ogólna charakterystyka treści projektu Regionalnego Programu Operacyjnego**

Przedmiotem oceny szacunkowej jest przekazany przez Zleceniodawcę projekt Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (Wersja IV), którego treść składa się z sześciu rozdziałów oraz załączników. Rozdziały te noszą

I. Wprowadzenie

II. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa

III. Strategia rozwoju regionu

IV. Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego

V. Zarys szacunkowego planu finansowego

VI. System realizacji programu

Niniejsza część oceny szacunkowej dotyczy diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego oraz analizy SWOT. Rozdział II został podzielony na trzy części:

1. Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa,
2. Analiza SWOT,
3. Pomoc publiczna dla Województwa.

Trzecia z wymienionych części nie będzie przedmiotem rozważań. Wynika to z faktu, że nie są jeszcze znane ostateczne wielkości wykorzystania środków w obecnym okresie finansowania, a więc trudno jest wyciągnąć ostateczne wnioski odnośnie sprawności ich absorpcji. Ponadto pewne ograniczenia wynikają z postawionych przed zespołem oceniającym ograniczeń czasowych.

Aby dokonać szczegółowej i ukierunkowanej analizy obszarów diagnostycznych, która pozwoli na weryfikację zidentyfikowanych potrzeb i problemów rozwojowych województwa kujawsko-pomorskiego niezbędne jest rozważenie następujących grup zagadnień:

- trafność doboru obszarów diagnostycznych,
- użyteczność diagnozy,
- trafność i użyteczność analizy SWOT,
- kompletność diagnozy,

- spójność wewnętrzna diagnozy.

Biorąc pod uwagę powyższe, niniejsza ocena stanowić będzie odpowiedź na następujące najważniejsze pytania:

1. Czy trafnie zidentyfikowane zostały wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w regionie w sferach wsparcia programu, w tym specyficzne potrzeby i problemy wynikające z charakterystyki terytorialnej danego województwa?
2. Na ile przedstawiona diagnoza stwarza podstawę identyfikacji i priorytetyzacji celów rozwoju i zakresu interwencji?
3. Czy przedstawiona analiza SWOT stanowi pomost łączący diagnozę z częścią projekcyjną programu?
4. Czy podstawy źródłowe oraz formalne aspekty opisów diagnostycznych są wystarczające i poprawne?
5. Czy elementy diagnozy cechuje dostateczna spójność?

## 4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych

Ocena trafności doboru obszarów diagnostycznych – jak już podkreślono – sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o trafność zidentyfikowanych wyzwań, potrzeb oraz problemów rozwojowych w regionie w sferach wsparcia Programu.

Część diagnostyczna podzielona została na następujące obszary tematyczne:

- Infrastruktura,
- Sektor produkcyjny,
- Zasoby ludzkie,
- Aspekty przestrzenne rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wyszczególnione obszary stanowią najważniejsze zagadnienia społeczno-gospodarcze. Pomimo, iż zgodne są z wymaganiami narzuconymi Rozporządzeniem nr 1083/2006 Rady WE z dnia 11 lipca 2006 r., trudno jest stwierdzić, czy kolejność podejmowanych problemów odpowiada jasno przyjętemu kryterium. Dokonany podział diagnozy na obszary nie jest także odzwierciedlony w wyznaczonych w części projekcyjnej priorytetach działań.<sup>16</sup>

Pewne zastrzeżenia budzi zawartość poszczególnych części diagnozy. Po pierwsze, w części zatytułowanej *Infrastruktura* obok zagadnień z zakresu infrastruktury transportowej, telekomunikacji czy infrastruktury społecznej znalazł się fragment *Dziedzictwo kulturowe*, który do tego

<sup>16</sup> Zespół Programujący w odpowiedzi odnoszącej się do niniejszej oceny zadeklarował uwzględnienie podziału części diagnostycznej na obszary bardziej odpowiadające strukturze priorytetów.

rozdziału raczej nie pasuje.<sup>17</sup> Fragment ten można umieścić w części *Infrastruktura społeczna*, lub wyodrębnić ze względu na jego rolę w Województwie. Ponadto w omawianej pierwszej części diagnozy w efekcie znalazły się obok siebie zarówno problemy dotyczące zanieczyszczenia środowiska, dostępu mieszkańców do szerokopasmowej sieci internetowej, jak również zasobów mieszkaniowych, dostępności usług medycznych oraz szkolnictwa, co czyni ją mało przejrzystą. W tej sytuacji niemożliwe jest określenie kryteriów doboru problemów w opisie diagnostycznym.

Kolejne zastrzeżenie odnosi się do tytułu drugiej części opisu diagnostycznego, którym jest *Sektor produkcyjny*. Zawarto w niej takie obszary jak: *Rolnictwo, Przemysł, Podmioty gospodarki narodowej, Działalność badawczo-rozwojowa i Innowacyjność oraz Turystyka*. O ile dwa pierwsze elementy nie budzą zastrzeżeń, o tyle kolejne owszem. Fragment odnośnie podmiotów gospodarki narodowej dotyczy wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, zarówno produkcyjnych jak i usługowych, a te nie zaliczają się już do sektora produkcyjnego. Na tej samej zasadzie nie można przypisać do tej części sektora B+R ani innowacji ani tym bardziej turystyki, która zalicza się do sektora usługowego. W tej sytuacji zasadne byłoby bądź przeniesienie niektórych fragmentów do pozostałych części diagnozy, bądź, (co wydaje się łatwiejsze) zmienienie tytułu z *Sektora produkcyjnego* na np. *Gospodarka i innowacje*.<sup>18</sup> Pojęcie to jest dużo szersze i zawiera w sobie wszystkie wspomniane wcześniej elementy. Proponuje się umieszczenie fragmentu dotyczącego podmiotów gospodarki narodowej na początku omawianej części oraz ich podział na produkcyjne i usługowe a także zwrócenie uwagi na sytuację sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Sektor ten pełni w gospodarce ważną rolę, a ponadto małe i średnie przedsiębiorstwa będą beneficjentami środków finansowych Unii Europejskiej. Ponadto oprócz turystyki brakuje informacji o innych usługach.

Podobną uwagę odnieść można do części *Zasoby ludzkie*, w której obok informacji o sytuacji demograficznej kraju, poziomie wykształcenia mieszkańców Województwa opisano także ich stan zdrowia, zatrudnienie i rynek pracy, aspekty dotyczące społeczeństwa obywatelskiego a także bezpieczeństwa publicznego. Wydaje się, że zagadnienia te wychodzą poza obszar samych zasobów ludzkich. Dlatego sugeruje się poszerzenie wspomnianego tytułu o *aspekty społeczne*. (*Zasoby ludzkie oraz aspekty społeczne*).

W opisach diagnostycznych nie zostały jasno wyeksponowane ważne uwarunkowania rozwoju, które tworzyłyby ograniczenia brzegowe dla projektowanych kierunków rozwoju.<sup>19</sup>

Na uwagę zasługuje przedstawienie sytuacji społeczno-gospodarczej Województwa na tle kraju oraz Unii Europejskiej w dwóch tabelach zawierających najważniejsze wskaźniki rozwoju, co daje jaśniejszy obraz sytuacji Województwa. Jednak dobór wskaźników budzi pewne zastrzeżenia. W tabeli 1, która zestawia wskaźniki wojewódzkie z krajowymi (można uwzględnić także unijne) wykorzystano wielkości przeciętnego zatrudnienia w przemyśle oraz budownictwie niestety, niestety

<sup>17</sup> W odpowiedzi Zespół Programujący poinformował o przeniesieniu tej części diagnozy do *Infrastruktury społecznej*.

<sup>18</sup> Autorzy zdecydowali o przyjęciu zaproponowanej nazwy oraz uwzględnieniu pozostałych uwag.

<sup>19</sup> Zespół Programujący poinformował o dokonaniu odpowiednich uzupełnień.

bez ich przeliczenia na 1000 mieszkańców. Szkoda, że dla pełniejszego obrazu struktury zatrudnienia w Województwie nie przedstawiono takich wskaźników dla sektora usług oraz rolnictwa.<sup>20</sup>

Dobrym rozwiązaniem w przedstawianiu zjawisk społeczno-gospodarczych Województwa stanowią liczne zestawienia statystyk z kilku poprzednich lat. Pozwala to na określenie dotychczasowych tendencji rozwoju opisywanych zjawisk. Byłoby lepiej, gdyby podano więcej wskaźników względnych – przeliczeń na 1 mieszkańca lub 1000 mieszkańców, na km<sup>2</sup> lub 1 ha.

Opis diagnostyczny jest obszerny, obfitujący w szczegółowe dane statystyczne a także informacje jakościowe, niestety nie zawsze tak bardzo istotne z punktu widzenia potrzeb, jakim podporządkowana jest diagnoza w programach operacyjnych. Na podstawie większości fragmentów można się jedynie domyślać, jakie wnioski dla rozwoju Województwa mogłyby z nich wynikać. Przykładami są:<sup>21</sup>

- *Rolnictwo*, gdzie opis sprowadza się do danych statystycznych charakteryzujących jego najważniejsze działy, bez próby określenia głównych problemów czy czynników jego rozwoju;
  - *Podmioty gospodarki narodowej* Podrozdział ten powinien charakteryzować sytuację tak ważnego z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego sektora, jakim jest przedsiębiorczość. Nie wyróżniono jednak charakterystyki małej i średniej przedsiębiorczości. Nie zostały zidentyfikowane bariery jego rozwoju ani potrzeby działań na rzecz rozwoju tego sektora.;
  - *Działalność badawczo-rozwojowa i innowacyjna* Została dobrze przedstawiona, poparta odpowiednimi danymi statystycznymi. Sam problem innowacyjności gospodarki został podsumowany jedynie stwierdzeniem, że niezbędne jest usprawnienie mechanizmów transferu wiedzy do gospodarki oraz zawiązanie silniejszej współpracy naukowców oraz przedsiębiorców. Niestety, nie wiadomo, jakie mechanizmy mogłyby temu posłużyć, dlaczego i w jaki sposób należy je usprawnić oraz w jaki sposób przewiduje się wspieranie współpracy pomiędzy sferą naukową oraz gospodarczą.
  - *Zróźnicowanie regionalne dochodów samorządów i mieszkańców.* Fragment ten, mimo, że mógłby być użytecznym w wyjaśnianiu sytuacji dysproporcji w rozwoju gospodarczym wewnątrz Województwa, w praktyce niczemu takiemu nie posłużył. Brakuje tutaj komentarzy odnośnie przyczyn takiej sytuacji czy prognoz jej rozwoju w przyszłości.
- W niewielu przypadkach podjęto próbę określenia, w jaki sposób opisywane uwarunkowania mogą wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy Województwa. Nie dokonano także założeń dotyczących spodziewanych tendencji zmian w zakresie prezentowanych uwarunkowań rozwoju.<sup>22</sup> Poza tym, w opisach diagnostycznych nie zawarto uwarunkowań zewnętrznych dla rozwoju Województwa. Takie ograniczenie diagnozy tylko do determinant wewnętrznych nie pozwala na głębszą i trafną ocenę jego faktycznej sytuacji społeczno-gospodarczej.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> J. w.

<sup>21</sup> Zasygnalizowano wprowadzenie odpowiednich zmian oraz uzupełnień w zakresie wyliczonych obszarów.

<sup>22</sup> Zespół Programujący zdecydował o dokonaniu odpowiednich uzupełnień.

### 4.3. Użyteczność diagnozy

Istotną rolą diagnozy jest wskazanie głównych problemów województwa, które wyartykułowane w sposób wyraźny powinny stanowić podstawę projektowania obszarów interwencji.

Po przeanalizowaniu treści opisów diagnostycznych trudno jest na ich podstawie jednoznacznie określić najważniejsze cele rozwoju społeczno-gospodarczego przyjmowane dla Województwa. Diagnoza obejmuje wiele aspektów, wśród których trudno jest odnaleźć te najważniejsze.<sup>24</sup>

W opisach diagnostycznych można odnaleźć pewne trwałe procesy rozwoju Województwa, niemniej jednak, jak zostało to już wcześniej podkreślone, diagnoza stanowi jedynie zestawienie zjawisk, będących najczęściej skutkami nieanalizowanych choć istotnych procesów rozwojowych, co utrudnia identyfikację potrzeb i problemów rozwoju. Jako przykłady wyróżnionych procesów rozwojowych – o charakterze bardziej trwałym i branych pod uwagę przytoczyć można:

- rosnący odsetek osób w wieku poprodukcyjnym,
- korzystna na tle kraju struktura finansowania działalności B+R (ponad połowa środków pochodzi od przedsiębiorstw),
- duże walory środowiska przyrodniczego przyciągające turystów,
- rosnący udział osób z wyższym wykształceniem w grupie bezrobotnych,
- rosnąca liczba ekologicznych gospodarstw rolnych.

Słabością diagnozy jest brak prób rozpoznania następstw dotychczasowych i opisywanych trendów rozwoju (np. za pomocą prostej metody ekstrapolacji). Rozpoznanie takie pozwoliłyby na podejmowanie bardziej trafnych decyzji dotyczących form oraz stopnia interwencji władz samorządowych we wspomaganiu rozwoju Województwa.

Należy stwierdzić, że w diagnozie podjęto – choć w niewystarczającym stopniu – próby identyfikacji barier oraz czynników rozwoju. Tego elementu diagnozy w rozwiniętej formie brakuje w podrozdziałach dotyczących rolnictwa, przemysłu, podmiotów gospodarki narodowej czy poziomu wykształcenia.<sup>25</sup> W opisach diagnostycznych nie zostały bowiem wskazane zakładane determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego. Inną słabością diagnozy jest brak analizy możliwości wzmacniania stymulant rozwoju oraz neutralizowania barier.

---

<sup>23</sup> J. w.

<sup>24</sup> Po zapowiedzianym przez Zespół Programujący uwzględnieniu uwag zawartych w poprzednim podrozdziale stwierdzenie to może okazać się bezzasadne.

<sup>25</sup> Autorzy Programu zasygnalizowali dokonanie odpowiednich uzupełnień.



#### 4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT

Istotnym elementem części diagnostycznej Programu jest analiza SWOT, stanowiąca łącznik pomiędzy częścią diagnozującą a częścią projekcyjną Programu. Powinna ona stanowić konkluzję przedstawianych opisów diagnostycznych oraz podstawę do formułowania celów oraz priorytetów dla rozwoju województwa. Konstrukcja analizy SWOT opiera się na standardowym podziale czynników oraz barier rozwoju, który opierać się może na dwóch rozróżnieniach:

- podział na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia uwzględnia i rozróżnia właściwości wewnętrzne województwa oraz właściwości jego otoczenia,
- podział na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia wynika z rozróżniania stanów dzisiaj obserwowanych oraz stanów zakładanych w bliższej i dalszej przyszłości.

Rozróżnienie to zostało dobrze zastosowane w ocenianej analizie, poszczególne jej elementy w poprawny sposób zostały przypisane do poszczególnych części.

Elementy analizy SWOT zostały pogrupowane w cztery segmenty: *Sytuacja makroekonomiczna, innowacyjność i inne uwarunkowania, Zasoby ludzkie i zagadnienia społeczne, Infrastruktura, aspekty przestrzenne i środowisko, Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa*. Łatwo zauważyć, iż podział ten nie jest zgodny z podziałem na obszary diagnozy, co - jeśli brać pod uwagę, że analiza SWOT powinna stanowić podsumowanie opisu diagnostycznego - wprowadza pewien nieład.

Kolejność przedstawiania elementów analizy SWOT w ramach wyszczególnionych segmentów wydaje się być także przypadkowa; nie zastosowano tutaj wyraźnego kryterium, np. kryterium ważności z punktu widzenia rozwoju, czy kryterium odnoszącego się do zasady subsydiarności.

Zastrzeżenia budzić może tytuł ostatniej części analizy *Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa*, ponieważ w opisach diagnostycznych w zasadzie nie uwzględniono problematyki obszarów wiejskich. Informacje na ten temat znaleźć można sporadycznie przy omawianiu innych zagadnień. Jednakże segment „Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich” jest niezbędny, chociażby z uwagi na specyfikę Województwa.<sup>26</sup>

Ponadto, wiele elementów analizy SWOT nie znajduje swojego poparcia w opisach diagnostycznych, lub przynajmniej w uzasadnieniach wynikających z przytoczonych źródeł. Świadczą o tym następujące przykłady:<sup>27</sup>

- otwartość regionu dla inwestycji zagranicznych,
- aktywność regionu na forum międzynarodowym,
- nadmierny fiskalizm,

<sup>26</sup> Zespół Programujący zasygnalizował wprowadzenie do opisu diagnostycznego fragmentu „Obszary wiejskie”.

<sup>27</sup> Poinformowano o wprowadzeniu odpowiednich informacji do opisu diagnozy lub przypisów podając odpowiednie nazwy dokumentów.

- wadliwa struktura kwalifikacji zawodowych przy dużej inercji zmian kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy,
- polityka rynku pracy w kierunku obniżenia kosztów zatrudnienia,
- dobrze rozwinięta sieć elektroenergetyczna wysokiego napięcia, gazociągów wysokiego ciśnienia, rezerwy mocy w głównych punktach zasilania, dobre warunki fizjograficzne dla rozwoju energii odnawialnej,
- realizacja inwestycji drogowych – autostrady A-1, oraz innych dróg zapewniających połączenia w układzie krajowym i europejskim.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że przedstawiana diagnoza nie musi być wyczerpująca, co wynika z charakteru dokumentu, jakim jest program operacyjny. Może ona odwoływać się do diagnoz w innych dokumentach strategicznych Województwa np. strategii rozwoju województwa. W takiej sytuacji, jeśli pewne elementy zawarte w analizie SWOT mają swoje odzwierciedlenie w innych dokumentach (zakłada się, że powinny być to formalne dokumenty władz samorządowych) należy to zaznaczyć. Jednakże w przypadku ocenianej analizy nie ma żadnych tego typu odniesień do innych dokumentów Wojewódzkich.

Większość elementów, którym brakuje odniesienia w tekście diagnozy, kwalifikuje się jako szanse i zagrożenia. Odnajduje to swoje wytłumaczenie w fakcie, że – jak już wcześniej wspomniano – w diagnozie prawie nie uwzględniono uwarunkowań zewnętrznych rozwoju Województwa.

Zauważa się, co może tłumaczyć brak poparcia dla wniosków analizy SWOT w opisach diagnostycznych, że zawarta w Programie analiza SWOT w dużym stopniu wykorzystuje zapisy analizy SWOT zamieszczonej w *Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020*. Stwierdzenie to nie stanowi zarzutu, ale należy pamiętać, że rozwiązanie takie, oprócz wspomnianego mankamentu metodologicznego, może mieć inną wadę. Mianowicie, program operacyjny jako dokument strategiczny ma z założenia nieco inny charakter niż sama strategia. Ma on wskazać oraz uzasadnić wybór celów, których realizacja finansowana będzie ze środków Unii Europejskiej przez najbliższych siedem lat. Strategia rozwoju jest dokumentem określającym uwarunkowania, cele oraz kierunki wspierania rozwoju regionalnego w tym wypadku przez władze samorządu wojewódzkiego, a więc jest ona dokumentem bardziej ogólnym, zawierającym informacje, które w programie operacyjnym powinny być podporządkowane obszarom, przewidzianym do objęcia pomocą finansową z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w przyszłym okresie budżetowym.

Na uwagę zasługują komentarze umieszczone pod każdym z segmentów analizy SWOT. Zawarto w nich konkluzje, wynikające z diagnozy oraz z analizy SWOT, podkreślono najważniejsze wnioski oraz rekomendacje dla określenia przyszłego rozwoju Województwa, co wydaje się być dobrym pomysłem. Jednak wymagają one pewnych uwag. Pierwsza z nich odnosi się do konkurencyjności Województwa, gdyż można jedynie przeczytać, że w regionie „*niezbędne są zmiany ukierunkowane na unowocześnienie procesów gospodarczych i z nimi związanych, kreowanie uwarunkowań i uruchomienie mechanizmów rozwoju postulowanych przez Strategię Lizbońską*”(Jeśli tak, warto wyjaśnić jakich). Dalszy fragment ogranicza się do ogólnego stwierdzenia, że w Województwie należy stwarzać warunki dla unowocześniania przedsiębiorstw, aktywnego

angażowania się sektora badań w poprawę poziomu innowacyjności. W zasadzie fragment ten stanowi powtórzenie tego, co zostało już powiedziane w samej diagnozie oraz w analizie SWOT, a więc taki komentarz nie wniósł nowych i konstruktywnych uwag. Podobne zarzuty można wysunąć w stosunku do pozostałych komentarzy. Ze względu na to, że w opisach diagnostycznych nie znajduje się szerszych uwag na temat czynników determinujących opisywane zjawiska i nie identyfikuje się problemów ani potrzeb, komentarze takie mogłyby stanowić sposobność do uzupełnienia tych istotnych informacji i wniosków, które nie znalazły się w samej diagnozie.

Ponadto nie została podjęta próba określenia możliwych oddziaływań pomiędzy elementami diagnozy. Chodzi tutaj o odpowiedź na pytanie, czy mocne strony pozwalają na wykorzystanie zewnętrznych szans rozwoju i pomagają unikać zagrożeń, czy słabe strony nie blokują wykorzystania szans i nie wzmacniają zagrożeń oraz czy zagrożenia osłabiają mocne strony i potęgują słabe i czy szanse potęgują mocne i pomagają w przewyższaniu słabych stron. Taka analiza pozwoliłaby w przyszłości na wykorzystanie istniejących już i dostępnych narzędzi do zwalczania bądź hamowania negatywnych zjawisk lub wspomagania pozytywnych procesów rozwoju.<sup>28</sup>

#### 4.5. Kompletność diagnozy, w tym analizy SWOT

Pod względem językowym oraz terminologicznym oceniana diagnoza nie budzi zastrzeżeń. Struktura opisów diagnostycznych wydaje się być logiczna.

Na uwagę zasługują liczne zestawienia tabelaryczne oraz mapki Województwa lepiej obrazujące prezentowane treści. Te elementy graficzne uzupełniają opisywane zjawiska. Proponuje się wpisanie do tekstu odpowiednich komentarzy lub odesłań do nich.

W opisach diagnostycznych zawarto odwołania do kilku dokumentów źródłowych (roczniki statystyczne, opracowanie Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, Strategia Rozwoju Transportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do 2015 r., Narodowy spis ludności i mieszkań z 2002 r.). Odwołania dotyczą głównie informacji statystycznych umieszczanych w tabelach lub pod prezentowanymi mapkami, pozostałe stwierdzenia diagnostyczne, a w szczególności informacje jakościowe nie posiadają opisu metodologicznego ani odwołań źródłowych.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> W odpowiedzi Zespół Programujący zaznaczył, że podobne oddziaływania zostały wzięte pod uwagę jednak nie wskazane wprost, co zdecydowano się uzupełnić.

<sup>29</sup> Zadeklarowano uzupełnienie opisów diagnostycznych o źródła.

## 4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy

Spójność wewnętrzna diagnozy sprowadza się do powiązania jej poszczególnych elementów, co oznacza, że powinny one być zbieżne, a przynajmniej niesprzeczne.

Prezentowane w diagnozie obszary, jak już wspomniano, nie zostały podporządkowane określonej zasadzie. Stanowią one odrębne merytorycznie części, pomiędzy którymi nie można znaleźć powiązań, przynajmniej nie zostały one nigdzie jasno wskazane. Równocześnie można uznać, że nie występują w diagnozie sprzeczne treści. W każdym bądź razie utrudniona jest ocena oddziaływania pomiędzy poszczególnymi obszarami diagnozy, gdyż oddziaływanie to rzadko było wskazywane w analizie.<sup>30</sup>

Innym aspektem jest spójność opisu diagnozy z analizą SWOT, gdzie powiązanie tych elementów wynika z faktu, że analiza powinna stanowić generalizację zapisów diagnozy. Podnoszoną wcześniej kwestią było zamieszczenie zapisów w ocenie słabych i mocnych stron Województwa, które nie wynikały bezpośrednio z przeprowadzonej diagnozy. W większości przypadków nie budzą one wątpliwości merytorycznych, ale są one raczej wynikiem spójności zewnętrznej, spowodowanej podporządkowaniem wytycznych zawartych w dokumentach strategicznych Wspólnoty i kraju, lub zostały zaczerpnięte z opracowań regionalnych (np. *Strategii rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013*).

## 4.7. Wnioski i rekomendacje

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu jak również analiza SWOT stanowić mają podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza nie spełnia w stopniu wystarczającym swojej roli. Wniosek ten wypływa z faktu, że występuje w niej brak istotnych dla każdej diagnozy strategicznej elementów przesadzających o trafności oraz użyteczności diagnozy.

W odpowiedzi na zadane we wstępie podstawowe pytania można sformułować kilka pozytywnych wniosków:

1. Ogólnie, dokonano trafnego wyboru dziedzin, jako tych najbardziej istotnych z punktu widzenia charakteru dokumentu, jakim jest program operacyjny;
2. Opisy diagnostyczne przedstawiające obecną sytuację województwa kujawsko-pomorskiego są rzetelne;

<sup>30</sup> W odpowiedzi Zespół Programujący zasygnalizował wskazanie na powiązania obszarów diagnostycznych tam, gdzie związki nie wydają się być oczywiste.

3. W przeprowadzonej analizie SWOT poprawnie podzielono jej elementy na strony silne i szanse oraz strony słabe i zagrożenia. Pomimo pewnych braków na jej podstawie można określić cele dla rozwoju województwa.

Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

1. Należy zweryfikować dotychczasowy podział na obszary diagnostyczne, a zwłaszcza zawartą w nich treść, która nie zawsze odpowiada tytułom poszczególnych obszarów;<sup>31</sup>
2. Obszerne opisy diagnostyczne mogą zostać ograniczone, ale należy je uzupełnić o następujące kwestie:<sup>32</sup>
  - analiza wpływu przedstawianych czynników na sytuację społeczno-gospodarczą Województwa;
  - spodziewane tendencje zmian w zakresie prezentowanych uwarunkowań;
  - zewnętrzne czynniki rozwoju Województwa;
3. Dokonanie, na podstawie rozpoznanych zjawisk jak również wewnętrznych oraz zewnętrznych ich uwarunkowań, próby określenia kierunku oraz intensywności istniejących oraz oczekiwanych w przyszłości procesów gospodarczych i społecznych (np. za pomocą metody ekstrapolacji);
4. W celu zwiększenia użyteczności diagnozy należy w większym stopniu wyeksponować najważniejsze obszary problemowe wymagające interwencji władz samorządowych;<sup>33</sup>
5. Należy zadbać, aby stwierdzenia zawarte w analizie SWOT wynikały z przeprowadzonej diagnozy lub miały swoje odniesienia do dokumentów strategicznych, z których zostały zaczerpnięte;<sup>34</sup>
6. Do bardzo ogólnie sformułowanych komentarzy analizy SWOT można dołączyć informacje dotyczące potencjalnych oddziaływań mocnych i słabych stron na szanse i zagrożenia.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>32</sup> Autorzy Programu zadeklarowali wniesienie odpowiednich zmian.

<sup>33</sup> J. w.

<sup>34</sup> J. w.

<sup>35</sup> J. w.

## 5. Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej regionalnego programu operacyjnego (zadanie badawcze 2)

### 5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej RPO

Na część projekcyjną *Regionalnego programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2007-2013* składają się dwa rozdziały:

1. *Strategia rozwoju regionu*
2. *Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013*

Pierwszy z nich stanowi strategię rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego. Został w niej określony cel generalny jak również pięć, wynikających z niego, celów szczegółowych. W przypadku każdego z celów szczegółowych wskazano uzasadnienie jego wyboru, w formie tabelarycznej dokonano porównania spójności priorytetów RPO WKP z takimi dokumentami strategicznymi jak: *Projekt Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, *NSRO/NSS 2007-2013*, *Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020*, *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty*. Na podstawie celów wyznaczono siedem priorytetów oraz w ramach każdego z nich działania.

Rozdział *Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013* składa się z siedmiu części, z których każda stanowi opis poszczególnych priorytetów. Każdy z priorytetów posiada uzasadnienie jego wyboru, cele oraz opis działań, jakie wspierane będą w jego zakresie. Poza tym, dla każdego z priorytetów określono kategorie interwencji, jego komplementarność z innymi dokumentami jak również spodziewane efekty realizacji priorytetu. Do każdego z priorytetów sporządzono dwie tabele. Pierwsza zawiera wskaźniki monitorowania priorytetu, druga stanowi indykatorywny plan finansowy priorytetu. Ostatnim elementem jest lista podmiotów, które będą uczestniczyć w realizacji celów oraz będą beneficjentami środków przeznaczonych na ich realizację.

Aby dokonać szczegółowej i ukierunkowanej analizy części projekcyjnej przedmiotowego Programu niezbędnym jest rozważenie następujących grup zagadnień:

- przejrzystość i kompletność części projekcyjnej programu,
- spójność relacji *diagnoza* → *projekcja*; trafność doboru celów i priorytetów w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju,
- skuteczność i efektywność projektowanych interwencji oraz trwałość generowanych procesów rozwoju,
- trafność projekcji finansowych.



Biorąc pod uwagę powyższe, niniejsza ocena stanowić będzie odpowiedź na następujące najważniejsze pytania:

1. Czy jasno zostało zdefiniowane w programie: *co* (działania), *po co* (cele), *za pomocą czego* (instrumenty), *przez kogo* (podmioty), *kiedy* będzie podejmowane?
2. Czy trafnie sformułowane zostały cele i priorytety programu w stosunku do potrzeb zidentyfikowanych w opisach diagnostycznych, a także w analizie SWOT, w tym potrzeb specyficznych wynikających z charakterystyki terytorialnej danego regionu?
3. Czy w programie przedstawione zostały uzasadnione ekonomicznie i społecznie sposoby rozwiązywania problemów zidentyfikowanych w części diagnostycznej?
4. Czy realne jest osiągnięcie celów zawartych w programie przy założonej alokacji zasobów finansowych na poszczególne priorytety?

## **5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej RPO**

Konstrukcja części projekcyjnej Programu wynika z wytycznych dotyczących sposobu przygotowywania programów operacyjnych w okresie programowania 2007-2013<sup>36</sup>. Zgodnie z powyższymi wytycznymi w strategii Programu powinien zostać wskazany cel strategiczny rozwoju wraz z wynikającymi z niego celami szczegółowymi. Do każdego z celów szczegółowych powinno się przypisać priorytety, natomiast w ramach poszczególnych priorytetów powinny zostać wskazane główne cele priorytetu oraz działania.

Trudno jest w tym miejscu podnosić dyskusję na temat zasadności stosowania takiej właśnie struktury, która nie wydaje się być wystarczająco czytelna.

Istotną sprawą w obrębie omawianej kwestii jest przyjęcie odpowiednich definicji celów, priorytetów i działań oraz konsekwencja w ich stosowaniu

Pojęcie celu zazwyczaj nie budzi żadnych wątpliwości. Na ogół jest nim zakładany oraz oczekiwany i spodziewany wynik podejmowanych działań. Jednak kontrowersje oraz nieścisłości budzić może pojęcie priorytetu. We wspomnianych już wcześniej procedurach przygotowywania programów operacyjnych przyjęto definicję zgodną z tą, jaka obowiązywała w Unii Europejskiej w ostatnim okresie programowania, w myśl której priorytet obejmuje grupę konkretnych, powiązanych ze sobą działań posiadających szczególnie wymierne cele. Kierunkami działań są zazwyczaj obszary interwencji, które dalej mogą być jeszcze bardziej precyzowane jako rodzaje interwencji.

Ze względów praktycznych takie rozumienie tych trzech pojęć nie będzie w niniejszej ocenie traktowane jako jedynie słuszne rozwiązanie. Wychodzi się bowiem z założenia, że ważniejszą kwestią jest w tym wypadku konsekwencja w ich stosowaniu.

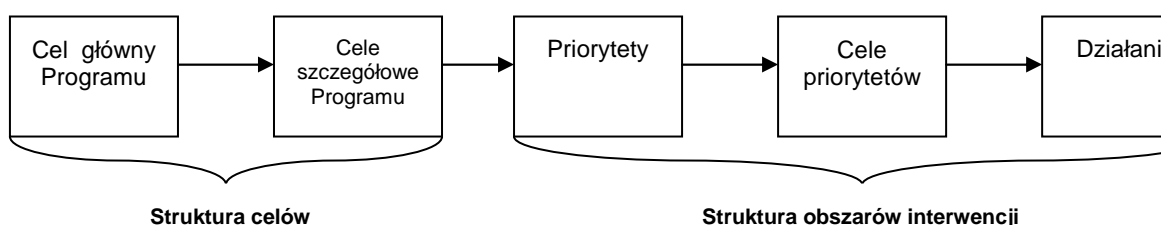
<sup>36</sup> Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013w ramach NORO. Organizacja prac. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 17 lutego 2006.



Pożądanym rozwiązaniem byłoby bądź opatrzenie części projekcyjnej stosownym komentarzem wyjaśniającym sposób definiowania poszczególnych jej elementów oraz zależności między nimi, bądź dołączenie do Programu słowniczka pojęć w nim stosowanych. Niestety, dla ocenianego Programu nie został sporządzony odpowiedni słownik, jak również nie wytłumaczono, w jaki sposób rozróżniane będą wspomniane wcześniej pojęcia.<sup>37</sup>

Wobec powyższego oceniający, na podstawie treści części projekcyjnej, sformułował własne założenia, a następnie na ich podstawie sprawdził konsekwencję w jej strukturze. Jakby się mogło wydawać w Przedmiotowym Programie zostały przyjęte przytoczone już definicje elementów kluczowych dla opisu jego kwestii projekcyjnych oraz, z wyjątkiem kilku drobnych nieścisłości, została zachowana wspomniana konsekwencja. Na podstawie takich wniosków można przedstawić następujący schemat konstrukcji części projekcyjnej ocenianego Programu (Schemat 1):

**Schemat 1. Schemat działań i celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie treści RPOWK-P.

Dla poparcia wniosków odnośnie struktury części projekcyjnej przytoczyć można kilka przykładów.:

- *W odniesieniu do celów szczegółowych:*
  - Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej regionu,
  - Zwiększenie konkurencyjności gospodarki regionu,
- *W odniesieniu do celów priorytetów:*
  - zwiększenie atrakcyjności terenów inwestycyjnych ważnych dla rozwoju regionu,
  - zwiększenie dostępu do szerokopasmowej sieci informatycznej,
- *Dla priorytetów:*
  - wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy,
  - zachowanie i racjonalne wykorzystanie środowiska,
- *Dla działań:*

<sup>37</sup> Zespół Programujący zasignalizował, że słownik pojęć jest w trakcie dopracowywania.

- wspierania przedsięwzięć zakładających unowocześnienie obiektów i poprawę wyposażenia placówek oświatowych,
- budowa i przebudowa dróg powiatowych.

Przytoczone przykłady stanowią poparcie dla ogólnie wyciągniętego wniosku, natomiast w tekście znaleźć można kilka wzbudzających wątpliwości sformułowań. W przypadku Priorytetu 1 *Rozwój infrastruktury technicznej*, Priorytetu 3 *Rozwój infrastruktury społecznej*, Priorytetu 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego* oraz Priorytetu 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* użyte sformułowania w zasadzie nie różnią się od celów szczegółowych Programu, stanowią one określenia dla celów, a nie obszarów działań. Wydawałoby się, że podnoszona kwestia sprowadza się do odpowiedniego przereformowania nazw priorytetów.

Uwagę zwraca fakt nie uwzględnienia w schemacie przedstawiającym strukturę celów i priorytetów (s. 47) Priorytetu 7 *Pomocy technicznej*, który w kolejnym rozdziale Programu został opisany.

Oprócz wskazanych wątpliwości opisy poszczególnych elementów nie budzą zastrzeżeń. W ogólnej ocenie struktura części projekcyjnej Programu jest przejrzysta, jej cele szczegółowe jasno wynikają z celu generalnego. Podobnie z celów szczegółowych zostały logicznie wyprowadzone priorytety, w ramach, których zawarto cele priorytetów oraz przedsięwzięcia.

Drugim istotnym wyróżnikiem programu strategicznego jest jego kompletność, którą określa *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*. Struktura części projekcyjnej Programu uwzględnia większość elementów koniecznych, odpowiadających wymaganiom narzuconym w Rozporządzeniu. Uwagi odnoszące się do kompletności, a nawiązujące do oczekiwanej struktury części projekcyjnej programu operacyjnego (powyższe rozporządzenie, artykuł 37, ust.1e) dotyczą koniecznych uzupełnień w zakresie:<sup>38</sup>

- *Informacji o wskaźnikach produktu i rezultatu, które muszą umożliwić pomiar postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz pomiar osiągnięcia celów priorytetów* – brakuje danych bazowych i docelowych dla wybranych wskaźników,
- *Opisu procedur wymiany danych umożliwiających wypełnienie wymogów w zakresie płatności, monitorowania i oceny ustanowionych przywołanym rozporządzeniem* – nie ma w programie odpowiednich informacji;
- *Indykatywnej listy programów pomocy publicznej* – taka tabela nie została zamieszczona.

*Indykatywna lista dużych projektów*, zgodnie z informacją zawartą na końcu Programu nie została przewidziana.

Jak już wcześniej zaznaczono pewne aspekty formalne programów operacyjnych zostały uzgodnione w dokumencie dotyczącym procedur ich tworzenia. Na jego podstawie stwierdzić można brak niektórych elementów

<sup>38</sup> Zespół Programujący zapowiedział uzupełnienie Programu o brakujące elementy.

odnoszących się do formułowanych priorytetów. Zestawienie przedstawia Tabela 1.

**Tabela 1 Kompletność struktury priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013.**

Priorytety	Cele priorytetów	Wskaźniki i ich wartości docelowe	Główne grupy/obszary celów	Beneficjenci	Indykatoryne rozbięcie środków pomiędzy kategorie interwencji	Mechanizm „cross-financing”	Komplementarność z innymi programami
Rozwój infrastruktury technicznej	+	Brak	+	+	+	Nie uwzględnion o takiej możliwości	+
Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska	+	Brak	+	+	+	j.w.	+
Rozwój infrastruktury społecznej	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw		Brak	+	+	+	j. w.	+
Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Pomoc techniczna	+	Brak	+	+	+	j. w.	+

Źródło: Opracowanie własne.

„+” obecność elementu

W przypadku ocenianego Programu większość wymienionych w Tabeli 1 elementów została uwzględniona. W ramach każdego z priorytetów uwzględniono ich cele, zawarto informacje dotyczące kompletności wskazanych celów priorytetu z innymi Programami. Na uwagę zwracają obszernie uzasadnienia wyboru poszczególnych priorytetów, które wskazują zarówno na polityki zapisane w najważniejszych dokumentach strategicznych Województwa (np. Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020 oraz Regionalna Strategia Innowacji do 2015 r.), jak również i przede wszystkim na potrzeby bezpośrednio wynikające z charakterystyki Województwa. Innym elementem są opisy działań realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów.

W ogólnej ocenie część projekcyjna Programu jest przejrzysta, ale należy ją uzupełnić o wspomniane, brakujące elementy.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> J. w.

### 5.3. Spójność relacji: diagnoza-projekcja oraz trafność doboru celów i priorytetów w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju

Do istotnych problemów województwa kujawsko-pomorskiego należą: bardzo słaba jakość sieci transportowej, zużycie technologiczne części urządzeń i sieci w gospodarce wodno-ściekowej, zanieczyszczenie wód rzek oraz dużych jezior, niedostateczne wykorzystanie zasobów i walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego dla rozwoju regionu, utrzymujące się wysokie bezrobocie, niska aktywność innowacyjna większości małych i średnich firm.

Wobec tak określonych problemów rozwoju Województwa, ogólnie można stwierdzić, że trafne są przyjęte w Programie następujące cele rozwoju:

1. Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej regionu.
2. Poprawa stanu środowiska przyrodniczego, lepsze wykorzystanie jego zasobów i walorów w rozwoju społeczno-gospodarczym.
3. Zwiększenie zdolności regionu do stosowania technik informacyjnych i komunikacyjnych (ICT).
4. Zwiększenie konkurencyjności gospodarki regionu.
5. Ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów zdegradowanych.

Cele zorientowane są przede wszystkim na budowanie infrastruktury drogowej, społecznej, społeczeństwa informacyjnego jak również ochronę środowiska naturalnego oraz wspieranie przedsiębiorczości na obszarze Województwa.

Niemniej jednak, w części diagnostycznej ocenianego Programu zamieszczone zostały fragmenty dotyczące jak by się mogło wydawać istotnych aspektów rozwoju Województwa, które jednak nie znalazły kontynuacji w części projekcyjnej. Mowa o problemach związanych z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwa. Należy wziąć pod uwagę, że istnieje osobny fundusz przeznaczony dla obszarów wiejskich. Niemniej jednak, zagadnienia te stanowią oddzielny segment w analizie SWOT - *Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa*, gdzie w słabych stronach znalazły się takie stwierdzenia jak: *utrzymujące się wysokie bezrobocie na obszarach wiejskich, niedostateczna podaż pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, niedoinwestowanie terenów wiejskich w zakresie infrastruktury teleinformatycznej, technicznej i społecznej*. Przytoczone słabe strony stanowią częściowo obszary objęte priorytetami Programu. Niestety w ich opisach nie zwrócono w dostatecznym stopniu uwagi na potrzeby obszarów wiejskich.<sup>40</sup>

W ramach projektowanych celów oraz priorytetów nie określono wprost ryzyka związanego z występowaniem czynników zewnętrznych, co nie oznacza, że w trakcie ich projektowania te czynniki nie zostały wzięte pod

<sup>40</sup> W odpowiedzi na niniejszą uwagę Zespół Programujący zaznaczył, że RPO WK-P ma charakter programu horyzontalnego, a co za tym idzie postuluje się w nim równy dostęp do środków finansowych. W nowej wersji Programu zostało to zaznaczone jednak ze wskazaniem na obszary wiejskie jako te potrzebujące szczególnej pomocy.

uwagę. Podobnie nie została podjęta próba ich przekształcenia w szanse rozwoju. Wynika to z faktu, że zamieszczone w analizie SWOT zagrożenia mają charakter czynników, które należy w przyszłości ograniczać oraz niwelować (np. *zjawiska w gospodarce powodujące mniejsze zapotrzebowanie na pracę ludzką, niestabilna polityka zdrowotna państwa, niska jakość prawa w zakresie planowania przestrzennego, nie zapewniająca ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, niekontrolowane przenikanie do województwa przemysłowego bezściołowego tuczu trzody chlewnej*).

Jak już wcześniej podkreślono, sformułowane w Programie cele szczegółowe rozwoju Województwa odzwierciedlają zidentyfikowane w opisie diagnostycznym najważniejsze problemy oraz wyzwania wynikające z jego potrzeb modernizacyjnych.

W przypadku formułowanych priorytetów, argumentacja przedstawiona w opisie diagnostycznym Programu uzupełniona o dodatkowe uzasadnienia odnośnie wyboru każdego z priorytetów w części projekcyjnej jest wystarczająca.

Priorytety zawarte w ocenianym Programie w większości stanowią logiczne rozwinięcie wniosków zamieszczonych w analizie SWOT. Jednak niektóre z nich nie znajdują w niej swojego odniesienia.<sup>41</sup>

– Priorytet 1 *Rozwój infrastruktury technicznej*. Jednym z działań przewidzianych w ramach tego Priorytetu jest wspieranie działań w zakresie planistycznego przygotowania terenów inwestycyjnych, ich uzbrojenie w niezbędną infrastrukturę oraz ich, marketing. Przedsięwzięcia te niewątpliwie zostały wyprowadzone z przekonania o istniejących potrzebach działań w tym względzie. Część diagnostyczna, w tym analiza SWOT nie zawierają stwierdzeń odnoszących się do braku odpowiednio przygotowanych obszarów pod inwestycje.

– Priorytet 3 *Rozwój infrastruktury społecznej*. Większość działań projektowanych w ramach tego Priorytetu nie posiada swojego poparcia w analizie SWOT m. in. wsparcie rozbudowy i budowy, modernizacji obiektów dydaktycznych, placówek naukowo-badawczych, rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, systemu ratownictwa. Problem ten podnoszony jest z tego względu, że analiza SWOT stanowić powinna podstawę wyznaczania celów oraz priorytetów. W tym przypadku nie jest tak, dlatego nasuwa się pytanie, jaka jest przyczyna zaistnienia takiej sytuacji.

Ze względu na fakt, że w części diagnostycznej nie dokonano priorytetyzacji problemów rozwoju, trudno jest jednoznacznie stwierdzić czy priorytety w zbiorze projektowanej interwencji o taką priorytetyzację zostały oparte. Pośrednio, biorąc pod uwagę najważniejsze problemy rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa można stwierdzić, że stanowią one wynik dokonanej priorytetyzacji problemów rozwoju.

---

<sup>41</sup> Zespół Programujący zapowiedział dokonanie odpowiednich uzupełnień.



#### **5.4. Skuteczność i efektywność projektowanych interwencji oraz trwałość generowanych procesów rozwoju**

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 wytyczonych zostało pięć celów rozwoju:

1. Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej regionu
2. Poprawa stanu środowiska przyrodniczego, lepsze wykorzystanie jego zasobów i walorów w rozwoju społeczno-gospodarczym
3. Zwiększenie zdolności regionu do stosowania technik informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)
4. Zwiększenie konkurencyjności gospodarki regionu
5. Ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów zdegradowanych

Wszystkie wymienione cele rozwoju, o czym była mowa w poprzednim podrozdziale, zostały logicznie wyprowadzone ze zidentyfikowanych w części diagnostycznej oraz analizie SWOT potrzeb rozwojowych Województwa. Dlatego zasadnym wydaje się być stwierdzenie, że wszystkie one stanowią obszary, w których odpowiednia interwencja stanowi warunek konieczny dla ich efektywnej modernizacji.

Odrębną kwestię stanowi fakt, że tak przedstawione cele oraz wynikające z nich priorytety a dalej przedsięwzięcia w rzeczywistości obejmują bardzo szeroki obszar przyszłych działań interwencyjnych. Dlatego zasadnym jest pytanie, czy możliwa będzie realizacja wszystkich celów jednocześnie. W Programie nie nadano poszczególnym priorytetom rangi, nie zostały też zawarte chociażby ogólne ustalenia odnośnie rozpoczęcia i przewidywanego zakończenia realizacji poszczególnych celów. W sytuacji braku wspomnianych informacji i wobec tak szerokiego spektrum planowanych działań pożądana byłaby ich priorytetyzacja, czyli wskazanie tych najbardziej naglących lub najważniejszych z punktu widzenia ich spodziewanych rezultatów. Rozwiązanie takie mogłoby okazać się przydatnym w sytuacji wystąpienia potencjalnych zagrożeń realizacji wszystkich celów np. opóźnień w uruchamianiu wewnętrznych środków finansowych, kiedy zaistnieje potrzeba rezygnacji z części zaplanowanych przedsięwzięć.

Ponadto o efektywności i skuteczności realizacji wszystkich przedsięwzięć wynikających z obranych celów w dużej mierze decydować będzie sprawność funkcjonowania z jednej strony instytucji odpowiedzialnych za realizację tych działań, z drugiej strony, podmiotów będących beneficjentami w poszczególnych przedsięwzięciach. Biorąc pod uwagę zdobyte już doświadczenie regionalnych oraz lokalnych podmiotów w absorpcji funduszy europejskich, jak również Priorytet VIII *Pomoc techniczna*, którego celem jest zapewnienie efektywnego wykorzystania środków funduszy strukturalnych, można wnioskować, że możliwym jest realizacja zdań wszystkich wymienionych obszarów.

Ważnym aspektem w programowaniu celów oraz działań w zakresie interwencji publicznej jest ich faktyczny wkład w rozwój społeczno-gospodarczy. Przedsięwzięcia nie mogą stanowić doraźnych działań, nastawionych tylko na tymczasowe efekty, powinny to być działania o

charakterze strategicznym prowadzące do trwałego rozwoju Województwa. Określone w Programie przedsięwzięcia mają charakter działań strategicznych, które realizowane w ramach poszczególnych priorytetów równolegle generować będą trwałe efekty rozwoju.

Odmiernym pytaniem, na jakie należy odpowiedzieć oceniając trwałość efektów podejmowanych interwencji jest ich zorientowanie na stronę podażową lub popytową gospodarki. Wszystkie zaplanowane działania interwencyjne koncentrują się na czynnikach rozwijających potencjał gospodarki, takich jak produktywność (np. *budowa i przebudowa sieci dróg wojewódzkich, rozbudowa i przebudowa pasów startowych, wsparcie rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia, inwestycje w infrastrukturę szkolnictwa wyższego, budowa regionalnej szerokopasmowej sieci teleinformatycznej, wspieranie przedsięwzięć firm ukierunkowanych na osiągnięcie przez nie uznanych standardów nowoczesności, wspieranie przygotowania rynkowej oferty produktów regionalnych, wspieranie rozwoju centrów transferu technologii, parków technologicznych*). Na podstawie powyższych rozważań można twierdzić, że projektowane działania interwencyjne będą generować trwałe efekty rozwoju.

Starając się dokonać oceny proponowanych w Programie działań interwencyjnych należy zastanowić się, jaka jest proporcja pomiędzy działaniami o charakterze innowacyjnym a tradycyjnym.<sup>42</sup> Należy zaznaczyć, że niektóre opisy przedsięwzięć są zbyt ogólne, aby można było jednoznacznie ocenić stopień ich innowacyjności, co stanowi pewne ograniczenie dla wiarygodnej oceny. Niewątpliwie działania innowacyjne zaplanowane zostały w ramach Priorytetu 3 *Rozwój infrastruktury społecznej*, gdzie m. in. wspierane będą działania mające na celu modernizację placówek naukowo-badawczych, wdrażanie nowych technologii medycznych, rozwój cyfrowych technik diagnostyki i terapii, Priorytetu 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego*, w ramach którego wszystkie planowane przedsięwzięcia mają charakter innowacyjny. W przypadku Priorytetu 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* przedsięwzięcia typu wspieranie rozwoju wyspecjalizowanych podmiotów innowacyjnej aktywności jak: centra transferu technologii, parki przemysłowe, parki technologiczne, mają zdecydowanie charakter innowacyjny. Ogólnie zauważyć można, że wśród działań interwencyjnych wciąż dominują te o charakterze tradycyjnym (np. inwestycje w rozwój infrastruktury technicznej). Trudno jest jednoznacznie zanegować taką strukturę działań, ponieważ należy pamiętać, że województwa Polski, w porównaniu z regionami rozwiniętych krajów Unii Europejskiej, charakteryzuje zapóźnienie pod względem rozwoju infrastruktury drogowej, społecznej, turystycznej itd. Z tego powodu sposób podziału środków w regionach Polski oraz regionach wspomnianych krajów nie może być na razie oparty o takie same kryteria. Ponadto należy wziąć pod uwagę realne możliwości regionalnych beneficjentów, których potencjał nie zawsze pozwala na przygotowanie oraz realizację projektów innowacyjnych.

Istotnym aspektem, który powinien zostać uwzględniony przy ocenie części projekcyjnej Programu są wzajemne związki pomiędzy wyznaczonymi celami a także priorytetami. Związki te mogą być rozpatrywane pod kątem

---

<sup>42</sup> Przyjmuje się, że działaniami innowacyjnymi będą te, które z punktu widzenia gospodarki, do której się odnoszą, są działaniami nowatorskimi, kreującymi nowe pomysły, sposoby organizacji, myślenia, produkty.

wzajemnej neutralności, konfliktowości oraz potencjalnych efektów synergii. Taka analiza nie została w ocenianym Programie przeprowadzona. Mogłaby ona stanowić podstawę do odpowiedzi odnośnie konieczności koncentrowania się na wszystkich przedstawionych priorytetach i być może wskazałaby bardziej efektywną strukturę interwencji.<sup>43</sup>

Poniżej zaprezentowano przykładową technikę pozwalającą na zbadanie wzajemnej relacji pomiędzy priorytetami (tzw. „macierz celów”, technika opisana w części metodycznej niniejszego raportu). W analizie wzięto pod uwagę nie cele a priorytety, ponieważ te bezpośrednio wynikają z bardziej ogólnych celów jak również do nich zostały przydzielone środki finansowe (tabela 2).

W macierzy podjęto próbę określenia jak działania i-tego priorytetu (w wierszu) wpływają na cel j-tego priorytetu (w kolumnie). Wyraźnego podkreślenia wymaga, że przedstawione w macierzy liczby obrazujące siłę związków pomiędzy priorytetami stanowią jedynie propozycję i w razie decyzji o zastosowaniu tej techniki wymagają szerszych konsultacji.

---

<sup>43</sup> Zespół Programujący zdecydował się dokonać analizy wzajemnych wpływów priorytetów wykorzystując zaproponowaną w niniejszej ocenie „macierz celów”. Odpowiedni komentarz ma zostać uwzględniony w Programie.

**Tabela 2. Macierz związków pomiędzy priorytetami RPOWK-P**

	1	2	3	4	5	6	suma	ranga priorytetu
1		1	1	0	3	2	7	I
2	0		1	0	2	1	4	III
3	0	0		1	2	3	6	II
4	1	1	3		1	0	6	II
5	0	2	2	0		3	7	I
6	1	2	0	0	0		3	IV
suma	2	6	7	1	8	9	33	

Źródło: Opracowanie własne

W pierwszej kolumnie i pierwszym wierszu umieszczono cele, są to odpowiednio:

1. Rozwój infrastruktury technicznej
2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska
3. Rozwój infrastruktury społecznej
4. Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego
5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw
6. Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy

Interpretacja wartości w poszczególnych komórkach macierzy przedstawiona zostanie na przykładzie pierwszej zależności. Możemy zastanowić się jak działania Priorytetu I wpływają na Priorytet II. Zależność tę oceniono w macierzy za pomocą cyfry 1 (zakres wartości od -5 do 5), która oznacza przyjęcie, że działania w Priorytecie I mają niewielki pozytywny wpływ na realizację Priorytetu II. Przyjęto, że rozwój infrastruktury technicznej będzie wpływał pozytywnie na realizację działań z zakresu priorytetu *Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska*. Należy dodać, że przy nadawaniu poszczególnych stopni siły oddziaływania na siebie priorytetów brano pod uwagę przede wszystkim opisy przedsięwzięć zaplanowanych w ich ramach.

Wartości w pozostałych komórkach interpretuje się w analogiczny sposób. Wyniki analizy są następujące. Największy wpływ na realizację celu głównego Województwa mają Priorytet I *Rozwój infrastruktury technicznej* oraz Priorytet V *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* (suma w wierszu równa w obu przypadkach 7). Natomiast priorytet *Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy* wydaje się być najbardziej uzależniony od działań w innych priorytetach (suma w kolumnie równa 9).

Każda interwencja publiczna skutkować może pewnym zniekształceniem ekonomicznym (np. poprzez naruszanie zasady konkurencji). Analizując poszczególne przedsięwzięcia w ramach priorytetów, można wywnioskować, że tak sformułowane działania nie będą wywoływały zniekształceń ekonomicznych, gdyż dotyczą tych obszarów społeczno-gospodarczych, gdzie niewidzialna ręka rynku nie działa. Do tego typu działań zaliczyć można:

- dostarczanie dóbr publicznych, działania w zakresie Priorytetu 1 *Rozwój infrastruktury technicznej* lub Priorytetu 3 *Rozwój infrastruktury społecznej*;
- wspieranie rynków, gdzie występują korzyści zewnętrzne (cena rynkowa dóbr i usług nie w pełni odzwierciedla ich szerszą korzyść społeczną), działania w zakresie Priorytetu 6 *Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy*;
- zarządzanie celowymi projektami, służącymi zmianie zachowań poprzez korektę niedoboru wiedzy lub nierównego dostępu do informacji, działania z zakresu Priorytetu 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego*.

Jedyną możliwą wątpliwością budzić może przedsięwzięcie w ramach Priorytetu 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw*, w którym zakłada się inwestycyjne wspieranie przedsiębiorców, w zakresie wsparcia projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na zwiększenie zdolności wytwórczych, ich unowocześnienie oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na tworzenie nowych miejsc pracy a także dotacje na zapoczątkowanie działalności gospodarczej. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw prywatnych prowadzić może do naruszania zasady konkurencji, jak również istnieje obawa, że z pomocy korzystać mogą przedsiębiorstwa, które niekoniecznie cechuje największy potencjał rozwojowy. Wydaje się jednak, że tego rodzaju potencjalny problem nie będzie stanowił powszechnego zjawiska mogącego powodować zniekształcenia ekonomiczne.

Zaplanowana w ocenianym Programie interwencja publiczna obejmuje w głównej mierze obszary, w których efekty niesprawności działania mechanizmów rynkowych są szczególnie widoczne. Należy zaznaczyć, że odpowiednie zainwestowanie, a co za tym idzie, rozwój tych obszarów w dużej mierze decyduje o konkurencyjności całej gospodarki. Przykładami planowanej interwencji publicznej w obszary gdzie rynek nie działa w sposób zgodny z oczekiwanym interesem publicznym, oprócz tych wspomnianych wcześniej, są:

- Priorytet 2 - działania na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego;
- Priorytet 5 - działania zmierzające do budowy systemu instytucjonalnego dla rozwoju wiedzy oraz innowacji na obszarze Województwa;
- Priorytet 6 - działania na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców obszarów zdegradowanych, wspieranie programów rewitalizacyjnych

Istotnym problemem w projektowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jest ustalenie proporcji pomiędzy działaniami o charakterze efektywnościowym oraz równościowym. Analizując priorytety oraz działania, można zauważyć wyraźny podział pomiędzy tymi dwoma typami działań interwencyjnych. Do tej pierwszej grupy zaliczają się działania z zakresu Priorytetu 4 oraz 5, natomiast Priorytet 1 oraz 6 obejmują działania z zakresu polityki spójności. Zatem można stwierdzić, że w tak zaprojektowanych priorytetach działań zachowana została względna równowaga w obszarach interwencji pomiędzy celami gospodarczymi oraz społecznymi.

Nowym aspektem polityki regionalnej w przyszłym okresie programowania jest spójność terytorialna, wychodząca poza obszar spójności społecznej oraz gospodarczej, stanowiąca jednak jej uzupełnienie.



Działania w zakresie spójności (gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej) mają hamować oraz niwelować szereg występujących terytorialnie różnic, co sprowadza się do pomocy strukturalnej dla obszarów pozametropolitalnych, charakteryzujących się gorszą dostępnością do usług, gorszym stanem infrastruktury społecznej oraz technicznej, wyludnieniem. Wśród celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 przynajmniej dwa z celów szczegółowych uwzględnia kwestie spójności terytorialnej. Mowa o Celu 1 *Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej regionu*, w ramach, którego realizowane będą działania Priorytetu I *Rozwój infrastruktury technicznej* prowadzące, poprzez rozwój infrastruktury drogowej, do poprawy dostępności obszarów województwa kujawsko-pomorskiego oraz Priorytetu 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego*.

## 5.5. Trafność projekcji finansowych

Kwestie finansowania projektowanych w ocenianym Programie przedsięwzięć zostały zawarte w kilku tabelach. Przedstawiono strukturę podziału środków EFRR na priorytety z rozróżnieniem na podejmowane w ich ramach działania, indykatywną tabelę finansową w podziale na lata, określającą całkowitą pulę środków asygnowanych na Program oraz indykatywną tabelę finansową zawierającą poziom współfinansowania, określającą wydatki na Program według priorytetów z podziałem na lata. Z prezentowanych informacji wynika, że największa część dostępnych środków została przeznaczona na Priorytet 1 *Rozwój infrastruktury technicznej* oraz Priorytet 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* (po 30 % dostępnych środków). Najmniej przeznaczono na Priorytet 7 *Pomoc techniczna* (3%) oraz Priorytet 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego* (6%).

Na podstawie dostępnych informacji trudno jest jednoznacznie ocenić, czy przyjęte założenia projekcji finansowej są realistyczne. Jak wiadomo z praktyki wcześniejszych lat, głównym problemem w wykorzystaniu środków finansowych Unii Europejskiej były ograniczone możliwości dysponowania własnym wkładem na realizowane przedsięwzięcia oraz często zbyt małe doświadczenie instytucji zarządzających wydatkowaniem środków. Na podstawie dostępnych informacji wyliczyć można, że w przyszłym okresie programowania udział jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego w ogólnych kosztach wyniesie ok. 9%, natomiast udział podmiotów prywatnych ok. 13%. Udziały te nie są wysokie, co świadczyć może o względnie niskim ryzyku wystąpienia problemów ze znalezieniem odpowiednich funduszy na współfinansowanie projektów wspieranych środkami UE. Pomimo, że w Raporcie nie zostały ujawnione merytoryczne podstawy projekcji finansowej (nie wiadomo np. czy dokonano odpowiednich badań w celu rozpoznania możliwości finansowych podmiotów prywatnych), nie ma podstaw, aby na tym poziomie dostępnych informacji, podważyć realność przyjętych założeń.

Jak już wcześniej wspomniano, duże znaczenie w efektywnej absorpcji środków unijnych będzie miała sprawność instytucji regionalnych odpowiedzialnych za koordynację działań pomiędzy regionalnymi beneficjentami a Komisją Europejską. Biorąc pod uwagę, że Województwo posiada już pewne doświadczenie w tej kwestii oraz pojawienie się Priorytetu 7 *Pomoc techniczna* można uważać, że wspomniane instytucje będą



efektywnie wspierać absorpcję środków finansowych przez regionalnych beneficjentów.

Ze względu na brak informacji na podstawie, których można by było oszacować kapitałochłonność poszczególnych działań trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy realizacja poszczególnych celów będzie realistyczna w zestawieniu z projektowanymi środkami finansowymi.

## 5.6. Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona ocena *ex ante* części projekcyjnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 pozwala sformułować następujące wnioski:

I. Pozytywna ocena projekcji pod względem merytorycznym dotyczy takich aspektów jak:

- przejrzystość struktury celów, priorytetów oraz działań,
- pomimo pewnych uwag projektowane cele odpowiadają potrzebom Województwa wynikającym z diagnozy
- kompletność części finansowej wynikająca z dokumentów nadrzędnych

II. Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Należy uściślić sformułowania priorytetów tak by konsekwentnie odzwierciedlały przyjęte w Programie rozróżnienie;<sup>44</sup>
- Wyjaśnienia wymagają przypadki, w których projektowane w ramach priorytetów działania nie znajdują poparcia w analizie SWOT;<sup>45</sup>
- Ze względu na dużą ilość priorytetów należy zastanowić się nad nadaniem im rangi lub zaprojektowaniem ram czasowych dla ich realizacji;
- Należy wziąć pod uwagę rozważania o wzajemnej relacji priorytetów;<sup>46</sup>
- Należy zastanowić się nad sformułowaniem merytorycznych podstaw opracowania planu finansowego Programu.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>45</sup> J. w.

<sup>46</sup> J. w.

<sup>47</sup> Autorzy Programu zasygnalizowali, że trwają prace nad uszczegółowieniem tej części Programu.

## **6. Ocena spójności zewnętrznej RPO z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi (zadanie badawcze 3)**

### **6.1. Uwagi wstępne**

Niniejszy rozdział dotyczy oceny spójności zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. Ocena uwzględniać będzie dokumenty planistyczne formułowane na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym

Jednym z najważniejszych dokumentów programowych krajów Unii Europejskiej są Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, które odnoszą się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w przyszłym okresie budżetowym, wspierają realizację celów przyjętych w Strategii Lizbońskiej. Na podstawie SWW w krajach członkowskich Unii Europejskiej przygotowane zostały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO).

Kolejnym dokumentem będą uaktualnione ustalenia Strategii Lizbońskiej, określające najważniejsze cele społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej na kilka najbliższych lat.

Na szczeblu krajowym należy wziąć pod uwagę takie dokumenty jak Strategia Rozwoju Kraju, która określa najważniejsze cele polityki rozwoju kraju oraz Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia, które określają główne kierunki rozwoju w nowym okresie programowania 2007-2013.

Na szczeblu regionalnym weryfikacji poddana zostanie spójność ocenianego Programu z takimi dokumentami jak m. in. Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020 oraz Plan Przestrzennego Zagospodarowania Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 2015 roku, Strategia Rozwoju Transportu do roku 2015 w Województwie Kujawsko-Pomorskim, Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Warto przypomnieć (szersze wyjaśnienia znajdują się w Raporcie Metodologicznym), że kryteria oceny spójności niniejszego Programu ze wspomnianymi dokumentami programowymi odnosić się będą do takich kwestii jak:

- sprzeczność – niesprzeczność; rozważane obszary nie są spójne, jeżeli są sprzeczne; minimum spójności, to niesprzeczność,
- uwzględnianie – nieuwzględnianie (pomijanie); rozważane obszary są spójne, jeżeli jeden uwzględnia np. ustalenia drugiego i odwrotnie: nie są spójne jeżeli nie uwzględnia,
- wpływanie – niewpływanie; rozważane obszary są spójne, jeżeli zaistnienie (osiągnięcie) jednego z nich oznacza pojawienie się (osiągnięcie)

drugiego i również odwrotnie: nie są spójne, jeżeli pojawienie się jednego nie ma związku z zaistnieniem drugiego.

## 6.2. Spójność RPO ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty zawierają przede wszystkim wytyczne dla realizacji polityki spójności w krajach Unii Europejskiej, których realizacja stanowić będzie podstawę do wypełnienia celów zawartych w Strategii Lizbońskiej (mowa o jej zmodyfikowanych zapisach). SWW są dokumentem określającym politykę spójności, jaka realizowana będzie w najbliższym okresie programowania 2007-2013, którego zapisy stanowią podstawę do formułowania dokumentów programowych na szczeblu krajowym każdego z państw członkowskich (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia), a co za tym idzie do formułowania programów operacyjnych w tym regionalnych programów operacyjnych. Zapisy SWW w dużym stopniu determinują sposób oraz strukturę wydawania unijnych środków finansowych na rozwój społeczno-gospodarczy krajów członkowskich, dlatego spójność programów regionalnych z wytycznymi zawartymi w tym dokumencie stanowi kwestię podstawową dla efektywnego pozyskiwania środków finansowych.

Działaniami priorytetowymi w ramach *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007-2013* są:

- *zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz ochronę środowiska,*
- *wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,*
- *tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.*

Cel główny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 to „Poprawa konkurencyjności Województwa oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej jego obszaru.” Natomiast, priorytety rozwoju Województwa stanowią:

1. Rozwój infrastruktury technicznej,
2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska przyrodniczego,
3. Rozwój infrastruktury społecznej,
4. Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego,
5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw,
6. Wspieranie przemian w miastach i obszarach wymagających odnowy.

Należy zaznaczyć, że w ocenianym Programie zawarto w formie tabelarycznej porównanie jego priorytetów z priorytetami SWW. Na podstawie wspomnianego porównania, w którym odniesiono się do ogólnie sformułowanych priorytetów oraz wytycznych jak również wytycznych szczegółowych zawartych w SWW można stwierdzić, że priorytety Programu w przeważającym stopniu pokrywają wytyczne Wspólnot.

Z oczywistych powodów, dokonując oceny spójności dokumentów nie można opierać się tylko i wyłącznie na porównaniu często ogólnych sformułowań celów lub priorytetów, dlatego należy dodatkowo zaznaczyć, że stopień korelacji projektowanych w ocenianym Programie działań z bardziej szczegółowymi opisami wytycznych w SWW jest wysoki.

Zaznaczyć należy jednak, że pewne z nich zostały w mniejszym stopniu odzwierciedlone w ocenianym Programie (np. Zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy, poprawa integracji społecznej osób mniej uprzywilejowanych).

Reasumując zapisy zawarte w ocenianym Programie są spójne z założeniami SWW. Warto jednak zaznaczyć, że ich ponowna weryfikacja pod kątem uwagi dotyczącej wspierania rozwoju rynku pracy, mogłaby służyć podniesieniu jego wartości poprzez pełniejsze uwzględnienie zagadnień, które stanowią istotne wyzwanie rozwojowe regionu.

### 6.3. Spójność RPO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej

Uchwalona w 2000 r. Strategia Lizbońska (SL) stawia przed krajami członkowskimi zadanie stworzenia w Europie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do stałego wzrostu gospodarczego, zapewniającej większą liczbę lepszych miejsc pracy w warunkach większej spójności społecznej. W marcu 2005 r. Rada Europy dokonała rewizji zapisów Strategii, wskazując za podstawowy cel reform gospodarczych Unii Europejskiej - wzmacnianie wzrostu społeczno-gospodarczego oraz zatrudnienia. Jako działania priorytetowe Unii Europejskiej i państw członkowskich do 2010 roku przyjęto:

- uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy,
- rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu,
- tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy.

Powyższe priorytety rozpisane zostały na działania, których realizacja prowadzić będzie do osiągnięcia głównego celu. Działania kierowane będą przede wszystkim na:

- poprawę wdrażania istniejącego prawodawstwa UE,
- przeprowadzenie kluczowych reform dla dokończenia tworzenia wspólnego rynku,
- nowe inicjatywy reformy ustawodawczej,

- stworzenie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie Europy i poza nią,
- rozszerzenie i poprawę infrastruktury europejskiej,
- wzrost i poprawę inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju,
- pobudzenie innowacji,
- wykorzystanie ICT oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów,
- przyczynienie się do rozwoju silnej europejskiej bazy przemysłowej,
- zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową,
- modernizację systemów zabezpieczeń socjalnych,
- zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepsze systemy edukacji i zdobywanie umiejętności.

Należy mieć na uwadze, że ranga oraz zakres oddziaływania tych dwóch porównywanych dokumentów różnią się od siebie. Niektóre z działań zawartych w Strategii Lizbońskiej wykraczają poza zakres kompetencji oraz możliwości władz regionalnych. W SL znajdują się zapisy adresowane do instytucji unijnych oraz rządów krajów członkowskich, dla przykładu podać można nowe inicjatywy reformy ustawodawczej, przeprowadzenie kluczowych reform dla dokończenia tworzenia wspólnego rynku czy modernizacja systemów ubezpieczeń socjalnych.

Uwzględniając ten fakt, zasadne jest stwierdzenie, że priorytety oraz działania zapisane w przedmiotowym Programie w dużym stopniu wpisują się w ustalenia Strategii Lizbońskiej. Jako przykłady przytoczyć można:

- RPO WK-P (Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego) – SL (Rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu),
- RPO WK-P (Rozwój infrastruktury technicznej, Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska przyrodniczego) - SL (Uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy),
- RPO WK-P (Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw) – SL (tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy).

Ponadto w Programie znajduje się zapis „Strategia Programu jest w pełni spójna z założeniami rozwoju przyjętymi w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, celami akcentowanymi przez Narodową Strategię Spójności 2007-2013, a także z celami Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, Strategii Lizbońskiej...”, który wskazuje na fakt, że oceniany Program powstał z uwzględnieniem zapisów Strategii Lizbońskiej.

Zaznaczyć jednak należy, że spośród trzech przytoczonych obszarów priorytetowych SL, w RPO WK-P w najmniejszym stopniu odniesiono się do priorytetu – *tworzenie większej liczby, trwałych miejsc pracy*. Zagadnienia te zostały w pewnym tylko stopniu podjęte w Priorytecie 5.

Aspekty związane z rynkiem pracy stanowią w obecnym czasie poważny dylemat dla wszystkich województw Polski. Być może zwrócenie większej uwagi na możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom na wspomnianym rynku, po części sugerowanych w SL mogłoby przyczynić się do uruchomienia pozytywnych procesów w tym względzie. Oceniający zdaje sobie sprawę z istnienia osobnego funduszu, którego przeznaczenie obejmuje między innymi wspieranie rozwoju rynku pracy (Fundusz Spójności), niemniej jednak problem bezrobocia wydaje się na tyle istotny, iż warto podejmować różne działania pośrednie, aby jemu przeciwdziałać.

Powyższa uwaga nie przesądza o braku spójności Programu z zapisami Strategii Lizbońskiej, co więcej można uważać, że korelacja ich zapisów jest wyraźna.

#### 6.4. Spójność RPO ze Strategią Rozwoju Kraju

Strategia Rozwoju Kraju (SRK), przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2006 r. jako projekt do konsultacji społecznych, określa warunki oraz wyznacza cele i obszary priorytetowe zmierzające do rozwoju społeczno – gospodarczego Polski. Powołując się na zapis w SRK stwierdza się, iż dokument ten jest *„podstawową przesłanką dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich i Strategii Rozwoju Rybołówstwa oraz wynikających z nich programów operacyjnych.”* Biorąc powyższe pod uwagę, można uznać, że poprzez integrację wszelkich działań rozwojowych w procesie programowania rozwoju kraju, cele oraz priorytety ocenianego Programu powinny być skorelowane z zapisami Strategii Rozwoju Kraju.

Należy zaznaczyć, że wspomniany dokument z racji swojej rangi zawiera działania, które wykraczają poza kompetencje samorządów regionalnych, np.: obniżanie pozapłacowych kosztów pracy, działania na rzecz tworzenia dobrego prawa dla rynku czy przeprowadzenie reformy finansów publicznych.

W tekście Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2007-2013 zamieszczono tabelę mającą na celu wykazanie spójności jego priorytetów m. in. z priorytetami Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

Analizując poszczególne priorytety oraz projektowane w ich ramach działania, można stwierdzić, że zapisy SRK znajdują odzwierciedlenie w priorytetach Programu. W najmniejszym stopniu dotyczy to działań zawartych w SRK w obszarach *Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości* oraz *Budowa zintegrowanej wspólnoty, systemu bezpieczeństwa i współpracy*. W dużej mierze wynika to z faktu, że działania w ramach powyższych priorytetów odnoszą się w większości do zadań rządowych oraz samorządów lokalnych. Sugeruje się jednak, co zostało już wcześniej zasygnalizowane, zwrócenie uwagi na aspekty związane z rozwojem rynku pracy (np.: dostosowanie ofert edukacyjnej do potrzeb rynku, promocja zatrudnienia osób najmniej uprzywilejowanych – niepełnosprawnych, osób po 50 roku życia, kobiet, upraszczanie procedur administracyjnych ułatwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców.)



## 6.5. Spójność RPO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie są dokumentem rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 roku. NSRO zostały opracowane na potrzeby przyszłego okresu programowania Unii Europejskiej, na podstawie Strategicznych Wytocznych Wspólnoty. Ich zapisy wynikają z głównych priorytetów Wspólnoty oraz priorytetów krajowych oraz uwzględniają założenia Krajowego Programu Reform. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia stanowią podstawę do programowania działań interwencyjnych finansowanych przy pomocy Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności.

Zgodnie z zapisem zawartym w NSRO, ich założenia realizowane będą poprzez wdrażanie sektorowych programów operacyjnych oraz regionalnych programów operacyjnych, dlatego stopień korelacji przedmiotowego programu z NSRO z założenia powinien być wysoki. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia umieszczono rozdział zawierający zarys regionalnych programów operacyjnych, w tym programu operacyjnego dla województwa kujawsko-pomorskiego.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko - Pomorskiego w sposób bezpośredni nawiązuje do NSRO. Świadczy o tym m. in. zamieszczony we wstępie do Programu fragment mówiący, że *„Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 jest jednym z 16 programów regionalnych dla realizacji Strategii Rozwoju Kraju i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013...w zakresie polityki wzrostu konkurencyjności i wyrównywania szans rozwojowych planowanych przez samorządy województw.”* Ponadto w treści Programu dokonano tabelarycznego porównania zgodności jego priorytetów z celami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Porównanie odnosi się do zapisów wcześniejszej wersji dokumentu (NSRO – 2007-2013, wstępny projekt zaakceptowany przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 r.), w ostatecznej wersji cel główny pozostał niezmieniony, natomiast pewnym zmianom uległy cele, którymi są:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,

6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Analizując spójność przedmiotowego Programu z NSRO, należy na wstępie podkreślić spójność jego celu generalnego, jakim jest *Poprawa konkurencyjności regionu i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa* z założeniami celu strategicznego NSRO, a więc *Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*. Ponadto zauważyć można, że priorytety Regionalnego programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego wpisują się w realizację wspomnianego celu generalnego oraz są spójne z celami horyzontalnymi NSRO, na tyle na ile pozwalają na to kompetencje władz samorządowych Województwa. Jako przykłady przytoczyć można:

- Priorytet 1. *Rozwój infrastruktury technicznej* odpowiada celowi 3 NSRO,
- Priorytet 2 *Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska* zgodny jest z celem 3 NSRO,
- Priorytet 3 *Rozwój infrastruktury społecznej* odzwierciedla zadania celu 3 NSRO,
- Priorytet 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego* jest zgodny z celem 3 NSRO,
- Priorytet 5 *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* odpowiada celowi 4 NSRO,
- Priorytet 6 *Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy* koresponduje z celem 5 NSRO.

Spośród przytoczonych celów horyzontalnych w najmniejszym stopniu odzwierciedlony w RPO WK-P został cel 1, a szczególnie część odnosząca się do rozwoju instytucji publicznych, jak również cel 6, co wynika z faktu, istnienia osobnego programu dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Ponadto, część diagnostyczna przedmiotowego Programu jest zbieżna z diagnozą zamieszczoną w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia.

Innym aspektem, pod względem, którego należy dokonać oceny spójności Programu z NSRO jest system finansowania. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wskazują np. na konieczność zamieszczenia krajowego oraz publicznego wkładu finansowego w realizację projektowanych działań. Zawarty w NSRO wymóg uwzględnienia w programach regionalnych indykatywnych tabel finansowych w rozróżnieniu na krajowe oraz prywatne źródła współfinansowanie przedsięwzięć z EFRR został spełniony.

Za spójny z zapisami NSRO, odnoszącymi się do systemu realizacji, można uznać relatywnie poprawnie zdefiniowany system realizacji Programem, w którym uwzględniono instytucję koordynującą, zarządzającą, instytucje wdrażające jak również system zarządzania, kontroli oraz monitoring.

Reasumując, przedmiotowy Program jest spójny z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, w przypadku tych aspektów, które należą do zadań, jakie realizować mają programy regionalne.

## 6.6. Spójność RPO z polityką ekologiczną państwa i oceną oddziaływania programu operacyjnego na środowisko

Najważniejszymi w skali kraju, dokumentami określającymi kierunki polityki ekologicznej państwa, są:

- *Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, - która aktualizuje i uszczegóławia długookresową „II Politykę ekologiczną państwa”, przede wszystkim w nawiązaniu do priorytetowych kierunków działań Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego,
- dokument o charakterze operacyjnym dla II Polityki Ekologicznej - *Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010*.

Pewne trudności związane z oceną spójności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007-2013 z powyższymi programami, wynikają ze zmieniającego się wielokrotnie po 2003 r. prawa ochrony środowiska, będącego podstawą wdrażania polityki ekologicznej kraju. Sytuacja ta skutkuje brakiem aktualnego dokumentu odnoszącego się do tej polityki, który byłby podstawą oceny i porównywania z treścią przedmiotowego Programu.

Należy zaznaczyć, że ramy czasowe powyższych dokumentów różnią się od siebie. Ponadto program wykonawczy został opracowany do treści polityki ekologicznej przyjętej przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 roku<sup>48</sup>.

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej, a co za tym idzie każdego z krajów członkowskich opiera się o zasady wynikające z pojęcia zrównoważonego rozwoju. Problemy środowiskowe stanowią jeden z najważniejszych aspektów unijnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego względu podstawową regułą polityki ekologicznej państwa jest włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych zgodnie z zasadą dobrych praktyk gospodarowania i systemów zarządzania środowiskowego, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi.

Działania projektowane w ramach ocenianego Programu w dużym stopniu odzwierciedlają cele zawarte w dokumencie *Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, jako przykłady posłużyć mogą:

- Przewidziane w ramach Priorytetu 2 *Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska* wsparcie dla przedsiębiorstw inwestujących w technologie przyjazne dla środowiska odzwierciedla działania zawarte w Celu 1.2 A *Partnerstwo z biznesem*,

<sup>48</sup> Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010 zawiera nieaktualne informacje i wielkości, terminy realizacji niektórych zadań nie zostały dotrzymane, a poza tym nie ma możliwości sprawdzenia stopnia ich wykonania.

- Działania wspomagające przedsięwzięcia na rzecz kształtowania proekologicznych postaw społecznych w ramach Priorytetu 2 korespondują z zapisami Celu 1.2 B *Kształtowanie postaw konsumentów*,
- Przewidziane w ramach Priorytetu 2 działania w zakresie rozwoju i modernizacji systemów (źródła i sieci) infrastruktury ciepłej wykorzystujących nowoczesne, energooszczędne urządzenia i technologie, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii są zgodne z założeniami Celu 1.6 *Aktywizacja rynku do działań na rzecz ochrony środowiska*.

Należy wziąć pod uwagę, że po pierwsze, *Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010* dotyczy szerokiego spektrum działań na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego, po drugie zawiera ona zapisy dotyczące działań możliwych do przeprowadzenia jedynie na szczeblu krajowym. Z tego powodu naturalnym jest, że oceniany Program nie odnosi się do niektórych aspektów poruszonych w krajowym dokumencie. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że działania projektowane w Programie w ramach ochrony środowiska są spójne z zapisami *Polityki ekologicznej Państwa*.

Kolejnym wspomnianym dokumentem regulującym kwestie polityki ekologicznej państwa jest *Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010*, którego niektóre cele zostały odzwierciedlone w ocenianym Programie, dla przykładu przytoczyć można:

- zapobieganie powstawaniu odpadów, odzyskiwanie surowców i ponowne wykorzystywanie odpadów oraz bezpieczne dla środowiska końcowe unieszkodliwianie odpadów (przedsięwzięcia realizowane w ramach Priorytetu 2 *Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska* takie jak: wspieranie przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów, odzysk odpadów, unieszkodliwianie odpadów),
- likwidacja zanieczyszczeń u źródła, ograniczenie emisji pyłowej, gazowej i gazów cieplarnianych do wielkości wynikających z przepisów i zobowiązań międzynarodowych oraz wprowadzanie norm emisyjnych i produktowych w gospodarce (Priorytet 2 – ograniczanie emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych poprzez rozwój infrastruktury wykorzystującej nowoczesne, energooszczędne urządzenia i technologie),
- racjonalizację i modernizację gospodarki energetycznej (Priorytet 2 – działania w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii),
- zmniejszenie uciążliwości transportu, w szczególności drogowego na terenach zamieszkania (Priorytet 1 *Rozwój infrastruktury technicznej* – budowa obwodnic w celu odciążenia miejskiego układu drogowego).

Zgodnie z wymogami ustawy *Prawo ochrony środowiska*<sup>49</sup> do Programu sporządzona została Prognoza oddziaływania na środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007 – 2013.

Prognoza zawiera ocenę aktualnego stanu środowiska naturalnego na obszarze Województwa oraz ocenę wpływu ustaleń Programu na środowisko. W Prognozie stwierdza się m. in., że Program uwzględnia cele

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska, art. 40, ust.1 pkt 2 Dziennik Ustaw z dnia 20.06.2001, nr 62, poz. 627.

ochrony środowiska ustanowione na poziomie międzynarodowym i krajowym, co autor niniejszej oceny uważa za uzasadnione. Ponadto w Prognozie przeczytać można, że brak realizacji celów zawartych w Programie, a tym samym odstępianie od realizacji projektów odnoszących się do poszczególnych priorytetów może spowodować znaczące pogorszenie stanu środowiska Województwa. Zgodnie z Prognozą projekty realizowane w ramach Priorytetu 2 *Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska przyrodniczego* znacząco wpłyną na poprawę stanu środowiska w Województwie. Podobnie, szczególnie pozytywny wpływ na środowisko naturalne będzie miała realizacja zadań w ramach Priorytetu 1 *Rozwój infrastruktury technicznej*. W Prognozie nie wskazuje się na poważny negatywny wpływ realizacji działań któregośkolwiek z priorytetów na środowisko naturalne. Dla przykładu, według tabeli „Ocena wpływu realizacji ustaleń RPO na stan środowiska i zdrowie ludzi” rozbudowa oraz modernizacja dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych wpłynie negatywnie na stan gleb, roślinność i zwierzęta a także rzeźbę terenu. Jednocześnie te same przedsięwzięcia wpłyną na poprawę jakości powietrza atmosferycznego, klimat akustyczny oraz zdrowie ludzkie, równoważąc a nawet przesądzając o ogólnie pozytywnym wpływie realizacji tego priorytetu na środowisko naturalne.

Reasumując, w Prognozie wskazuje się głównie na pozytywny wpływ ustaleń Programu na środowisko naturalne Województwa.

## **6.7. Spójność RPO ze strategią rozwoju województwa**

Strategia rozwoju województwa stanowi najważniejszy dokument określający kierunki oraz cele rozwoju społeczno-gospodarczego województwa.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego, jak zaznaczono we wstępie do Programu, stanowi odzwierciedlenie polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa, której podstawą jest Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020, co wskazuje na wysoki stopień spójności tych dwóch dokumentów. W treści Programu, w formie tabelarycznej dokonano porównania priorytetów RPO ze Strategią, przez co wykazano duży stopień zgodności pomiędzy nimi.

W Strategii określono następujące priorytetowe obszary działań:

1. Rozwój nowoczesnej gospodarki,
2. Unowocześnienie struktury przestrzenno-funkcjonalnej regionu,
3. Rozwój zasobów ludzkich,

Analizując działania zawarte w tych dwóch dokumentach można stwierdzić duży stopień spójności pomiędzy nimi.

Działaniami nie odzwierciedlonymi w ocenianym Programie jest Działanie 1.2 *Wzmocnienie konkurencyjności gospodarki rolnej w regionie* (wynika to zapewne z faktu istnienia osobnego programu odnośnie rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich), Działanie 1.3 *Promocja rozwoju turystyki*, Działanie 2.1.1 *Wspieranie procesów metropolizacji ośrodków stołecznych*



*Bydgoszczy i Torunia, Działanie 3.2. Budowa kapitału społecznego oraz Działanie 3.3 Promocja zatrudnienia osób pozostających bez pracy lub zagrożonych ich utratą. Zważywszy na fakt, że programy operacyjne są dokumentami, które w obliczu ograniczonych środków finansowych (zwłaszcza tych pochodzących ze źródeł krajowych) oraz wydolności instytucjonalnej powinny wskazywać na priorytety rozwoju Województwa, nie można zarzucać braku zawartych w nich odniesień do wszystkich zapisów strategii rozwoju regionalnego. Jednak wśród wymienionych działań przynajmniej jedno wydaje się odgrywać ważną rolę w rozwoju Województwa – przeciwdziałanie bezrobociu, co było już wspomniane w niniejszej ocenie przy okazji porównań Programu z innymi dokumentami strategicznymi.*

Duży stopień spójności stwierdzić można pomiędzy częściami diagnostycznymi tych dwóch dokumentów.

## **6.8. Spójność Programu z innymi ważnymi dokumentami programowymi poziomu unijnego, krajowego i wojewódzkiego**

Na wstępie należy zaznaczyć, że dokumenty, które zostały wzięte pod rozważania w tej części oceny spójności wynikają po pierwsze, z listy dokumentów programowych zamieszczonej w Raporcie metodologicznym, która jednak traktowana jest fakultatywnie, po drugie, i co ważniejsze, z charakterystyki Województwa jak również treści ocenianego Programu. Dlatego zdecydowano się dokonać oceny spójności RPO WK-P przede wszystkim z takimi dokumentami programowymi jak:

- Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego,
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko – Pomorskiego,
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2015,
- Strategia Rozwoju Transportu do roku 2015 w Województwie Kujawsko-Pomorskim,
- Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (EPRP), przyjęta w 1999 r. formułuje wiele koncepcji z odległą perspektywą czasową, odnoszących się do całego kontynentu. Podstawowym przesłaniem tego dokumentu jest dążenie do osiągnięcia w ramach integracji europejskiej, regionalnie zbilansowanego, trwałego i zrównoważonego rozwoju przy zachowaniu różnorodności. Do podstawowych priorytetów rozwojowych EPRP, z którymi zbieżność wykazuje projektowana interwencja w ramach ocenianego Programu można zaliczyć m.in.:



- właściwe zarządzanie i ochronę dziedzictwa przyrodniczego, jako podstawy trwałego i zrównoważonego rozwoju (realizowane w ramach Priorytetu 2 RPO WK-P),
- wdrażanie przyjaznych środowisku działań rozwojowych, szczególnie w zakresie rozbudowy infrastruktury (np. wdrażanie efektywnego i przyjaznego dla środowiska transportu publicznego, a także rewitalizacja obszarów zdegradowanych - odnoszące się Priorytetu 1 i 6 RPO WK-P).

Ogólnie można stwierdzić, że działania podejmowane w ramach ocenianego Programu wniosą istotny wkład w realizację najważniejszych postulatów zawartych w EPRP.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko - Pomorskiego jest dokumentem planistycznym określającym kierunki przestrzennego rozwoju Województwa, uwzględniającym politykę przestrzenną oraz społeczno-gospodarczą kraju oraz regionu. Zamieszczony we wprowadzeniu do Planu zapis *„Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest kontynuacją prac planistycznych rozpoczętych sformułowanie Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego...W opracowaniu obu dokumentów przyjęto zasadę „zintegrowanego planowania strategicznego”, gdzie strategia rozwoju społeczno-gospodarczego określa założenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a sam plan jest wyrazem przestrzennym tejże strategii.”*, zapowiada zachowanie wysokiego stopnia korelacji założeń Planu oraz Strategii, a co za tym idzie także RPO WK-P.

Należy zaznaczyć, iż zakres tematyczny planów zagospodarowania przestrzennego województwa wynika przede wszystkim ze strategii rozwoju, a także z zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>50</sup>. Fakt ten, jak również odmienny od strategii rozwoju oraz programów operacyjnych charakter tego dokumentu sprawia, że program operacyjny nie może uwzględniać wszystkich zawartych w nim celów.

Analizując także kierunki polityki zawarte w Planie, które mają przyczynić się do realizacji wytyczonych celów zauważa się dużą spójność z działaniami projektowanymi w ramach ocenianego Programu. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do rozbudowy infrastruktury technicznej, społecznej, ochrony środowiska oraz dziedzictwa kulturowego. W Programie nie został odzwierciedlony aspekt rozwoju infrastruktury turystycznej, na który zwrócono uwagę w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Fakt ten nie może jednak przesądzać o małym stopniu spójności dokumentów. Należy pamiętać, że Program w pewien sposób narzuca potrzebę priorytetyzacji potrzeb rozwojowych Województwa na przyszły okres programowania, dlatego nie mogą oraz nie powinny znaleźć się w nim wszystkie cele rozwoju zawarte w takich dokumentach jak strategia czy plan rozwoju przestrzennego województwa.

Regionalna strategia innowacji jest dokumentem mającym na celu wspomaganie władz regionalnych, lokalnych a także innych instytucji rozwoju regionalnego w zdefiniowaniu oraz wdrażaniu efektywnego systemu innowacji w regionie. Strategia innowacji określa cele oraz kierunki polityki innowacyjnej władz regionalnych.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717).

Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2015 składa się z części diagnostycznej, analizy problemów oraz potrzeb Województwa w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki, celów oraz części realizacyjnej.

Analizując część diagnostyczną można zauważyć zgodność wniosków w niej zawartych z wnioskami diagnozy Programu dotyczącymi innowacyjności przedsiębiorstw, rozwoju infrastruktury społeczeństwa informacyjnego czy jakości współpracy pomiędzy sferą gospodarczą a naukową.

W ramach ocenianego Programu wytyczono dwa obszary priorytetowe, które w sposób bezpośredni odnoszą się do problemów innowacyjności w województwie kujawsko-pomorskim, są to Priorytet 4 *Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego* oraz Priorytet 5 *Wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw*.

Dokonując analizy zapisów tych dwóch dokumentów, można stwierdzić, że stopień ich spójności jest wysoki. W ramach wspomnianych dwóch priorytetów Programu zawarto najważniejsze problemy oraz działania interwencyjne, na które zwrócono uwagę w Regionalnej strategii innowacji. Jako przykłady przytoczyć można: działania ukierunkowane na wzmacnianie zdolności regionalnego sektora badań i rozwoju nowych technologii w zakresie jego innowacyjnego oddziaływania na gospodarkę, wspieranie rozwoju instytucji naukowo-badawczych ukierunkowanych na upowszechnianie innowacji w gospodarce, wspieranie rozwoju wyspecjalizowanych podmiotów innowacyjnej aktywności jak: centra transferu technologii, parki przemysłowe, parki technologiczne, wspieranie budowy specjalistycznych systemów informatycznych i ich działanie za pośrednictwem sieci szerokopasmowej, wspieranie tego typu projektów przez podmioty świadczące usługi publiczne dla ludności (np.: system e-administracja, administracja-bezpieczeństwo publiczne, e-edukacja, e-zdrowie).

Strategia Rozwoju Transportu do roku 2015 w Województwie Kujawsko-Pomorskim jest dokumentem zawierającym założenia dotyczące rozwoju sieci transportowej na terenie Województwa do 2015 roku.

Przedsięwzięcia dotyczące rozwoju infrastruktury drogowej w ocenianym Programie zostały zawarte w ramach Priorytetu 1 *Rozwój infrastruktury technicznej* i stanowią one odzwierciedlenie potrzeb oraz działań zapisanych w Strategii rozwoju transportu. Dla poparcia powyższego wniosku przytoczyć można następujące przykłady działań zawartych w ocenianym Programie: budowa oraz przebudowa sieci dróg wojewódzkich, powiązanie jej z siecią dróg krajowych, budowa i przebudowa układu komunikacyjnego dla powiązania terenów włączonych do Pomorskiej SSE z krajowym systemem drogowym, rozwój sieci dróg powiatowych, gminnych, budowa tras średnicowych w dużych ośrodkach miejskich, obwodnic, rozbudowa miejskich systemów transportu publicznego.

Innym dokumentem strategicznym województwa kujawsko - pomorskiego jest uchwalona w kwietniu 2004 roku *Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko - Pomorskiego*, która wskazuje na uwarunkowania, cele oraz kierunki działań władz samorządowych dla rozwoju tego sektora na obszarze Województwa.

W diagnozie ocenianego Programu w części zatytułowanej *Turystyka* zawarto kilka ogólnych wniosków, pokrywających się z zapisami części diagnostycznej Strategii rozwoju turystyki (np. województwo jest regionem

zasobnym w atrakcje turystyczne, którymi są walory i zasoby środowiska przyrodniczego, parki krajobrazowe z rezerwatami przyrody, a także liczne zabytki architektury średniowiecznej, romańskiej, gotyckiej, aktywność kulturalna Województwa, niedostateczna promocja oraz wykorzystanie walorów turystycznych).

Niestety, pomimo istniejących sygnałów (zapisy diagnozy Programu jak również istnienie Strategii Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko-Pomorskiego) o faktycznych potrzebach wspierania turystyki na obszarze Województwa, w części projekcyjnej ocenianego Programu znajduje się jedynie zapis w ramach priorytetu *Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw* mówiący o wspieraniu przygotowania rynkowej oferty produktów regionalnych, w tym produktów turystycznych oraz ich prezentacji na imprezach wystawienniczych i targowych w kraju i zagranicą.

Nie zauważa się sprzeczności zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 w ramach poszczególnych priorytetów z ustaleniami innych dokumentów strategicznych. Wniosek ten dotyczy zgodności zapisów poniższych priorytetów oraz programów:

- Priorytet 5 RPO WK-P – *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013, Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.*,
- Priorytet 4 RPO WK-P - *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*,
- Priorytet 1 RPO WK-P - *Projekt Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007-2013, Polityka Transportu Państwa na lata 2006-2025*,
- Priorytet 3 RPO WK-P - *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013, Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce 2007-2013, Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2007-2020*.

## 6.9. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonej oceny spójności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007-2013 z ważniejszymi dokumentami programowymi formułowanymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym można ogólnie stwierdzić, że jego zapisy są spójne z ustaleniami zawartymi w porównywanych dokumentach. Wnioski te dotyczą szczególnie takich dokumentów jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dla których RPO stanowią dokument operacyjny oraz Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020, której zapisy stanowią podstawę dla formułowania programów operacyjnych. Z tego powodu fakt spójności pomiędzy RPO WK-P a wspomnianymi dokumentami wart jest podkreślenia.

Należy jednak zwrócić uwagę na uaktualnienie tabeli zgodności priorytetów Programu z projektem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013

o nowo sformułowane (często tylko przeredagowane) cele. Wspomniane zmiany zostały wniesione po terminie uchwalenia ocenianej wersji Programu.<sup>51</sup>

Ponadto można poddać pod rozagę uwzględnienie w treści Programu lub wskazanie bardziej wprost informacji dotyczących dwóch kwestii:

- działań na rzecz rozwoju rynku pracy, odnośnie których odpowiednie zapisy zawarte są zarówno w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty jak i Strategii Rozwoju Kraju i dotyczą szerszych interwencji na rzecz rozwiązywania problemów bezrobocia, z pewnością wyszłoby to naprzeciw potrzebom oraz oczekiwaniom społeczeństwa Województwa;
- działań w zakresie rozwoju turystyki wynikających z części diagnostycznej Programu jak również Strategii Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

---

<sup>51</sup> Zespół Programujący zasygnalizował dokonanie odpowiednich aktualizacji w nowym projekcie Programu.

## **7. Ocena rezultatu i oddziaływania (zadanie badawcze 4)**

### **7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów RPO**

Ewaluacja szacunkowa RPO Kujawsko-pomorskiego przeprowadzona została na podstawie list 57 wskaźników, którą zawiera Zał. 1 do niniejszego raportu. Jest ona zgodna z listami zamieszczonymi w dokumencie zaakceptowanym przez Zarząd Województwa Kujawsko-pomorskiego w dniu 18.09.2006.

Listy zawierają wskaźniki dla celów szczegółowych równoważnych z priorytetami:

- 6 wskaźników realizacji celu głównego (2 wskaźników rezultatu i 4 wskaźników oddziaływania).
- 9 wskaźników realizacji części pierwszego celu szczegółowego i priorytetu (infrastruktura techniczna).
- 13 wskaźników realizacji drugiego celu szczegółowego i priorytetu (środowisko przyrodnicze).
- 7 wskaźników realizacji części pierwszego celu szczegółowego i priorytetu (infrastruktura społeczna).
- 6 wskaźników realizacji trzeciego celu szczegółowego i priorytetu (infrastruktura społeczeństwa informacyjnego).
- 10 wskaźników realizacji czwartego celu szczegółowego i priorytetu (konkurencyjność przedsiębiorstw).
- 6 wskaźników realizacji piątego celu szczegółowego i priorytetu (miasta i obszary wymagające odnowy).
- Wśród 57 wskaźników nie ma wskaźników kontekstowych i tylko 4 wskaźniki oddziaływania (dla celu głównego).
- 23 wskaźniki określono jako wskaźniki produktu (prawidłowo).
- 30 wskaźników określono jako wskaźniki rezultatu (prawidłowo).

## **7.2. Kompletność wskaźników**

Wartości bazowych i docelowych nie określono dla żadnego z proponowanych wskaźników.

Obliczanie wskaźników wg NTS 4 nie jest konieczne, zwłaszcza, że nie przewiduje się stosowania wskaźników zróżnicowania wewnątrzregionalnego. Tak szczegółowa skala odniesienia może być użyteczna dla precyzyjnej oceny efektów inwestycji w infrastrukturę techniczną. W związku z tym, jeśli to możliwe, nie należy z tego rezygnować. Natomiast warto policzyć te wskaźniki również wg NTS 2.

Reasumując, należy stwierdzić, że w świetle aktualnych wymagań KE i uzgodnień dokonanych w ramach prac koordynacyjnych MRR, zestaw wskaźników proponowany w obecnej wersji RPO Kujawsko-pomorskiego nie spełnia jeszcze wymogu kompletności, ale wyłącznie z powodu braku wartości bazowych i docelowych.

## **7.3. Propozycje uzupełnienia braków**

Należy określić wartości bazowe i docelowe dla wszystkich wskaźników. Bez tego elementu cały monitoring jest bezwartościowy.

## **7.4. Ocena wskaźników oddziaływania i rezultatu z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania**

Obecny zestaw wskaźników zapewnia przyporządkowanie i rozróżnienie pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

## **7.5. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia**

### *Wskaźniki celu głównego*

Wskaźniki realizacji celu głównego są prawidłowe i merytorycznie uzasadnione. Wartość docelową liczby utworzonych miejsc pracy w wyniku bezpośredniej interwencji, czyli rezultatu w ramach całego RPO należy jednak szacować na podstawie rezultatów poszczególnych działań w ramach priorytetów.



Na podstawie modelu HERMIN można będzie oszacować wartości docelowe wzrostu zatrudnienia obok wzrostu PKB i spadku stopy bezrobocia jako makroekonomicznych efektów oddziaływania RPO na gospodarkę regionu. Są to dwie różne wartości, co powinno się uwzględnić w zestawie wskaźników dla celu głównego.

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci liczby utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji.

#### *Wskaźniki celów szczegółowych / priorytetów*

Wskaźniki realizacji najważniejszych celów szczegółowych lub ich grupy powinny mieć charakter wskaźników oddziaływania, pokazujących pożądane zmiany na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego jako synergicznego efektu działań podejmowanych latach 2007-13 w ramach poszczególnych priorytetów RPO. Wskaźniki te powinny być tak dobrane, aby pozwalały na ocenę długofalowych skutków realizacji wszystkich priorytetów RPO.

Problem w tym, że w ocenianym RPO cele szczegółowe pokrywają się z priorytetami. To nie jest dobre rozwiązanie. Cele powinny obejmować kilka priorytetów i wiązać je z celem głównym RPO. Na poziomie priorytetów najważniejsze są wskaźniki produktów i rezultatów, a na poziomie celów szczegółowych – oddziaływania, ale liczniejsze niż kilka wskaźników oddziaływania celu głównego (PKB i zatrudnienie).

W efekcie, prawidłowe dobranie wskaźników oddziaływania na poziomie celów szczegółowych będzie wymagać ich umiejętnego sformułowania.

Mimo wszystko, choć wytyczne UE nie zabraniają tego, wskaźników produktu nie warto ograniczać do liczby projektów.

### **7.6. Ocena wskaźników z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru, częstotliwości pomiaru**

Zaproponowane w ocenianym dokumencie wskaźniki nie powinny sprawiać problemów z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru i częstotliwości pomiaru. Ich ocena wg tego kryterium jest pozytywna.

Wskaźniki zawarte w Zał. 3 do niniejszej ekspertyzy, o które powinna zostać uzupełniona lista wskaźników RPO Kujawsko-pomorskiego, również gwarantują techniczną możliwość, dokładność odpowiednią częstotliwość pomiaru.

### **7.7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności**

Wskaźniki realizacji celu głównego są spójne z pozostałymi. Należy jednak zwrócić uwagę na zgodność wskaźnika liczny miejsc pracy tworzonych w wyniku bezpośredniej interwencji w ramach całego RPO z wartościami dla poszczególnych priorytetów.

Wskaźniki realizacji celów/priorytetów są spójne.

Dla grupy priorytetów, a nawet grupy segmentów priorytetów, które należy ująć w postaci celu szczegółowego, przydatne byłyby wskaźniki oddziaływania z listy wskaźników kontekstowych (por. Zał. 3).

W obecnym ich stanie, ocena wskaźników realizacji RPO Kujawsko-pomorskiego z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności jest pozytywna. Nie oznacza to, że nie należy ich weryfikować w ramach dalszych konsultacji z MRR.

## **7.8. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich zgodności ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych**

Proponowane wskaźniki są zgodne ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych.

Pełna ocena zgodności będzie możliwa po ostatecznym ustaleniu przez MRR ostatecznej listy obowiązkowych wskaźników kontekstowych dla RPO, zgodnej ze wskaźnikami NSRO, PO, NSRR, Strategią Lizbońską i in. programami wyższego rzędu.

## **7.9. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników**

Ocena niemożliwa z powodu braku wartości bazowych i docelowych. Wpływa to na dyskwalifikację RPO Kujawsko-pomorskiego w obecnej postaci z punktu widzenia możliwości jego monitoringu.

## **7.10. Wnioski i rekomendacje**

W efekcie powyższego postępowania można udzielić odpowiedzi na następujące pytania (możliwe odpowiedzi TAK, NIE, CZĘŚCIOWO, OCENA NIEMOŻLIWA):

Pytanie ewaluacyjne	Ocena
Czy zdefiniowane wskaźniki są poprawne i uzasadnione merytorycznie?	TAK
Czy wskaźniki przedstawione w programie są logicznie powiązane z celami i priorytetami?	TAK
Czy związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami zostały prawidłowo zdefiniowane?	TAK

Czy zdefiniowane wskaźniki są spójne w obrębie programu oraz ze wskaźnikami zawartymi w NSRO?	TAK
Czy zdefiniowane wskaźniki są mierzalne, dostępne, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?	TAK
Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę dla przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy w świetle zapisów programu operacyjnego (biorąc pod uwagę alokacje finansowe) wartości docelowe są realne i jaka jest szansa ich osiągnięcia?	OCENA NIEMOŻLIWA
Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej?	OCENA NIEMOŻLIWA
Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem?	OCENA NIEMOŻLIWA

## Rekomendacje

Lista wskaźników RPO Kujawsko-pomorskiego wymaga uzupełnień, głównie poprzez określenie wartości bazowych i docelowych. Ze względu na wymogi sprawozdawczości KE niezbędna jest uważna analiza zgodności wskaźników produktu i rezultatu z listą zawartą w Zał. 3.

Monitoring RPO Kujawsko-pomorskiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3.

Ponadto zaleca się, co następuje:

Wskaźników produktu nie można ograniczać do liczby projektów. Dla grupy priorytetów, a nawet grupy segmentów priorytetów, które należy ująć w postaci celu szczegółowego, przydatne byłyby wskaźniki oddziaływania z listy wskaźników kontekstowych (Zał. 3).

Wskaźniki realizacji najważniejszych celów szczegółowych lub ich grupy powinny mieć charakter wskaźników oddziaływania, pokazujących pożądane zmiany na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego jako synergicznego efektu działań podejmowanych latach 2007-13 w ramach poszczególnych priorytetów RPO. Wskaźniki te powinny być tak dobrane, aby pozwalały na ocenę długofalowych skutków realizacji wszystkich priorytetów RPO. Problem w tym, że w ocenianym RPO Kujawsko-Pomorskiego cele szczegółowe pokrywają się z priorytetami. To nie jest dobre rozwiązanie. Cele szczegółowe powinny obejmować kilka priorytetów i wiązać je z celem głównym RPO.

Obliczanie wskaźników wg NTS 4 nie jest konieczne, zwłaszcza, że nie przewiduje się stosowania wskaźników zróżnicowania wewnątrzregionalnego. Tak szczegółowa skala odniesienia może być użyteczna dla precyzyjnej oceny efektów inwestycji w infrastrukturę techniczną. W związku z tym, jeśli to możliwe, nie należy z tego rezygnować. Natomiast warto policzyć te wskaźniki również wg NTS 2.

W przypadku wskaźników produktu i rezultatu, gdzie wartość bazowa wynosi 0, ponieważ planowane działanie dopiero się rozpocznie, należy powołać się na wartość wskaźnika kontekstowego, którego poziom uzasadnia podjęcie danego działania. Wskaźnik ten powinien pojawić się również w diagnozie i stanowić jedną podstaw do wniosków z analizy SWOT.

Ograniczenie się do miar produktu i rezultatu na poziomie priorytetów umożliwi wprawdzie spełnienie wymogów „brzegowych” KE, lecz utrudni przyszłą ewaluację on-going i ex-post RPO Kujawsko-pomorskiego. Zawarte w diagnozie wskaźniki kontekstowe winny znaleźć odzwierciedlenie w uzupełniających wskaźnikach oddziaływania dla poszczególnych celów szczegółowych, a nawet priorytetów, a przynajmniej dla ich części. Powinny

one być nieliczne i spójne ze wskaźnikami kontekstowymi dla RPO oraz NSRO i poszczególnych PO.

## **8. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO (zadanie badawcze 5)**

Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO jest utrudniona, ponieważ region w momencie opracowywania systemu wdrażania RPO nie dysponował pełną wiedzą na temat ostatecznych rozwiązań systemowych, które powstają na poziomie centralnym i znajdują swój wyraz w odpowiednich aktach prawnych i wytycznych MRR. Dotyczy to np. ustawy o finansach publicznych, która nie jest przyjęta, podobnie nie ma rozstrzygnięć dotyczących instytucji obsługującej płatności, certyfikującej i audytowej, nie ma też jasności jak będzie wyglądało funkcjonowanie Komitetu Monitorującego, albowiem prace nad ustawą o rozwoju regionalnym nadal trwają. W związku z tym, system wdrażania opisany przez programujących w ocenianym dokumencie jest z konieczności tylko ogólnie zarysowany, w oparciu o informacje zawarte w rozporządzeniach unijnych i NSRO, bez wskazywania szczegółowych rozwiązań, co do których decyzje na szczeblu regionalnym będą mogły być podjęte dopiero po odpowiednich rozstrzygnięciach systemowych na poziomie centralnym.

Dlatego też mimo, iż braki i niedociągnięcia w zaprezentowanym w RPO systemie wdrażania zostaną wskazane, to jednak, ewaluatorzy mają pełną świadomość, że nie wynikają one z niewiedzy lub błędów programujących lecz z uwarunkowań zewnętrznych wspomnianych powyżej. W konsekwencji w rozdziale stosunkowo dużo miejsca poświęciliśmy rekomendacjom, które odwołując się do „najlepszych praktyk”, mogą okazać się przydatne dla programujących przy przygotowywaniu ostatecznej wersji systemu wdrażania, po rozstrzygnięciach systemowych dokonanych na szczeblu centralnym.

### **8.1. Ogólna charakterystyka i ocena opisu proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO**

System wdrażania RPO opisany jest w rozdziale 6 „System realizacji programu” analizowanego dokumentu<sup>52</sup>. Opis rozpoczyna się od uwag wstępnych, w których przedstawione są podstawy prawne do opracowania systemu realizacji RPO.

Opis systemu realizacji programu odnosi się w ogólnym podziale (podrozdziałach) do poszczególnych procesów zachodzących w systemie:

- ↳ zasady i procedury zarządzania i wdrażania
- ↳ zarządzanie finansowe i kontrola
- ↳ system wyboru projektów
- ↳ monitorowanie realizacji programu
- ↳ ocena skuteczności i efektywności realizacji programu
- ↳ partnerstwo, informacja i promocja

<sup>52</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, wstępny projekt (wersja IV) przyjęty przez Zarząd Województwa w dniu 29 czerwca 2006r. Uchwała nr 29/682/06.

i obejmuje praktycznie wszystkie procesy, które zachodzą w systemach wdrażania funduszy strukturalnych.

**System wdrażania RPO** został zaprojektowany analogicznie do modelowego wariantu II „*Wydzielenie na zewnątrz*”. System składa się z następujących instytucji:

- ↳ Instytucji Koordynującej (IK) 16 RPO, której funkcję będzie pełnił minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;
- ↳ Instytucji Zarządzającej (IZ), której funkcję pełni Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego poprzez Urząd Marszałkowski i istniejący w jego strukturze – Departament Wdrażania Programów Regionalnych Urzędu Marszałkowskiego;
- ↳ Instytucji Zarządzających (IZ) – bliżej nieokreślonych;
- ↳ Instytucji Certyfikującej (IC) dla RPO umiejscowionej w MRR oraz instytucji pośredniczącej w certyfikacji – urzędu wojewódzkiego;
- ↳ Instytucji Audytowej (IA), której funkcję pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej za pośrednictwem wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów, tj. Departamentu Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE oraz urzędów kontroli skarbowej;
- ↳ Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny (KM RPO).
- ↳ Jednostki Ewaluacyjnej (JE), utworzonej w ramach IZ RPO.

Opis systemu wdrażania podzielony jest na podrozdziały odpowiadające wskazanym wyżej procesom, co wprowadza pewne ustrukturalizowanie zapisów. Jednakże dalszy podział na podpunkty jest mylący, niejednorodny i niekonsekwentny.

Podział w ramach podrozdziałów oparty jest bowiem albo na instytucjach (IK, IZ, IW), albo na procesach (np. przepływy pieniężne itd.). Taki niejednorodny, dualny podział zdarza się nawet w ramach jednego podrozdziału (por. podrozdział 6.2).

Podejście zastosowane w opisie może być mylące dla czytelnika z uwagi na to, że większość instytucji uczestniczy nie tylko w procesach odpowiadających ich nazwie. Dla przykładu instytucja zarządzająca (opisana w podrozdziale 7.3) nie tylko zarządza programem, ale również uczestniczy w każdym z pozostałych procesów; komitet monitorujący oprócz monitorowania (rozdział 7.9) uczestniczy w kontraktowaniu (zatwierdza kryteria wyboru), przepływach finansowych (analizuje i zatwierdza zmiany w alokacji funduszy), kontroli (zapoznaje się z treścią rocznego sprawozdania).

Niekonsekwencje można zauważyć również w opisach instytucji. Instytucje opisane w „swoich” (tytułowych) rozdziałach pojawiają się również w innych rozdziałach, ale już bez stosownej charakterystyki. Dla przykładu IZ opisana w 6.1.2 jako jednostka zaangażowana w proces zarządzania i wdrażania pojawia się również jako jedna z kluczowych instytucji odpowiedzialnych za proces monitorowania w rozdziale 6.4 „*Monitorowanie realizacji programu*” (i słusznie), jednak jest tam tylko wspomniana (s. 88). Zatem, aby dowiedzieć się, za co jest ona odpowiedzialna w zakresie monitoringu, należy wrócić się do rozdziału 6.1.2 i odszukać wśród wszystkich zadań – te interesujące nas w tym kontekście. Z drugiej strony pewne procesy są rozbite na różne podrozdziały. Instytucja Zarządzająca



jest opisana w podrozdziale 6.1.2 (s. 81-82) również w zakresie zarządzania finansowego, jednak Jednostka Finansująca (zlokalizowana w urzędzie marszałkowskim) jest opisana są w rozdziale 6.2.2 (s. 84).

Podział rozdziału na podrozdziały i podpunkty jest mało czytelny, w opisie nie widać jasnej koncepcji struktury rozdziału i opisów, który w obecnym ujęciu wymaga stosownej przebudowy.

Przebudowy, a przede wszystkim uporządkowania wymaga również opis każdej z instytucji. Po pierwsze brakuje konsekwencji w opisach, ponieważ większość instytucji jest scharakteryzowana według zadań i odpowiedzialności bez wskazanego klucza (enumeratywnie). Opisy poszczególnych instytucji są nieusystematyzowane i niepełne. Po pierwsze, opisy te są powtórzeniami zakresu obowiązków dla instytucji zapisanymi w rozporządzeniach unijnych i dokumentach polskich<sup>53</sup>.

Celem opisów kompetencji poszczególnych instytucji nie powinno być powielanie zapisów rozporządzeń unijnych i dokumentów krajowych, a przede wszystkim wykorzystanie ich do zaprezentowania procesów zachodzących w systemach regionalnych (a więc w pierwszej kolejności podział zapisów unijnych i krajowych na procesy, uporządkowanie i uzupełnienie o brakujące ogniwa). Wynikiem opisów powinno być ogólne, ale przejrzyste przedstawienie wszystkich procesów tak, aby można było przeanalizować ich przebieg i określić, czy będą one prowadzone efektywnie i skutecznie (w tym, czy nie będzie „wąskich gardeł”) przez instytucje systemu.

Po drugie, przy głównym podziale rozdziału według procesów, instytucje powinny być opisywane tyle razy, w ilu występują procesach – nie można bowiem pisać o kompetencjach instytucji w zakresie danego procesu w rozdziale poświęconym innemu procesowi. Po trzecie, enumeratywne przedstawienie zadań jest same w sobie czytelne, jednak zestawienie i wymieszanie wszystkich procesów ze sobą bez pogrupowania może powodować niezrozumienie przez czytelnika ogólnych zależności wewnątrz i pomiędzy instytucjami. A więc z jednej strony, trudno jest prześledzić w całości kompetencje danej instytucji, albowiem są one porozrzucane po całym rozdziale (pojawiają się w różnych podrozdziałach), z drugiej strony – jeszcze trudniej jest prześledzić przebieg danego procesu (jest on porozrzucany i wymieszany nie tylko w obrębie opisu danej instytucji, ale również po całym rozdziale).

Po trzecie, w opisach kompetencji można zauważyć luki. Przede wszystkim warto tu wspomnieć o bardzo ważnych kompetencjach związanych z prowadzeniem, rozliczaniem i sprawozdawaniem projektów. Te kompetencje nie zostały przypisane instytucji zarządzającej (s. 81-82). W opisach instytucji możemy odnaleźć również sprzeczności, jak np. w systemie nie przewidziano instytucji pośredniczących, natomiast w opisie IW czytamy: „...przyjmowanie wniosków aplikacyjnych od ostatecznych odbiorców pomocy, dokonywanie wyboru projektów do finansowania lub przygotowanie opinii na temat złożonych wniosków, na podstawie ich oceny formalnej i merytorycznej i przekazanie jej do instytucji pośredniczącej” (s. 83) lub „przedkładanie wniosków o płatność (zestawienia wydatków) do sektorowych lub regionalnych instytucji certyfikujących umiejscowionych w instytucjach pośredniczących” – s. 83 (regionalne instytucje certyfikujące nie będą umiejscawiane w IP tylko w urzędach wojewódzkich).

<sup>53</sup> dokumenty te zostały wyszczególnione w części metodologicznej niniejszej ewaluacji.

Należy jednocześnie podkreślić, że nie wymagany jest tu zbyt szczegółowy opis systemu, niemniej jednak opis ten musi zawierać elementy, na podstawie których czytelnik jest w stanie określić, czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację programu i osiągnięcie jego celów<sup>54</sup>. Chodzi tu zatem m.in. o określenie czynników wpływających na skuteczność i efektywność systemu, a więc pewne rozwiązania funkcjonalne. Przykładem mogą być decyzje nt. powołania opiekuna projektów czyli stanowiska nadzorującego projekt od podpisania umowy do monitoringu i rozliczenia projektu, umieszczenie sekretariatu KM RPO w dziale odpowiedzialnym za informacje i promocję lub monitoring, stworzenie komórki w UM działającej na rzecz monitoringu wszystkich programów wdrażanych w regionie i rozwoju regionu wspomagającej KM RPO w tym zakresie itp.

**Należy wskazać również instytucje pośredniczące (ewentualnie wdrażające) przynajmniej w kontekście przedmiotowym.** Oznacza to wskazanie, jakie priorytety i działania będą wydzielane na zewnątrz IZ RPO i do ilu instytucji oraz wskazanie powodów takiej decyzji (nie chodzi tu zatem o wskazywanie konkretnych instytucji z nazwy, a jedynie określenie, że powołana zostanie instytucja pośrednicząca we wdrażaniu np. danego priorytetu i działania w innym priorytecie, ponieważ np. brakuje takich specyficznych kompetencji w IZ w tym zakresie, a jednocześnie istnieje kilka instytucji w regionie, które te kompetencje posiadają i mają znaczące doświadczenia z obecnego okresu programowania).

## **8.2. Zgodność rozwiązań prawno-administracyjnych z przepisami krajowymi i wspólnotowymi**

Oceniając zgodność rozwiązań prawno-administracyjnych z przepisami krajowymi i wspólnotowymi, należy w pierwszej kolejności powtórzyć wniosek, który nasuwa się podczas analizy opisanego w programie systemu.

Opis systemu zawiera jedynie ogólne informacje o instytucjach i ich kompetencjach, które są powieleniem zapisów rozporządzeń unijnych i dokumentów krajowych. Powoduje to w tym zakresie automatyczną spójność zapisów programu z prawodawstwem krajowym i unijnym i nie wymaga dalszej weryfikacji. Chociaż można odnaleźć drobne błędy powodujące niezgodność z przepisami (regionalne instytucje certyfikujące nie będą umiejscawiane w IP tylko w urzędach wojewódzkich<sup>55</sup>, s. 83)

Niemniej jednak warto jest przyrzeć się innym zapisom, m.in. artykułowi 37 rozporządzenia ogólnego, w którym czytamy:

*„g) przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego obejmują:*

- (i) wyznaczenie przez państwo członkowskie wszystkich jednostek wymienionych w art. 59 lub, jeżeli państwo członkowskie korzysta z rozwiązania, o którym mowa w art. 74, wyznaczenie innych organów i ustanowienie innych procedur zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 74;*

<sup>54</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *2007-2013 Nowy okres programowania...*, s. 8.

<sup>55</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...* op. cit., s. 82.

- (ii) *opis systemów monitoringu i oceny;*
- (iii) *informacje o instytucji właściwej dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję oraz o instytucji lub instytucjach odpowiedzialnych za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;*
- (iv) *definicję procedur uruchamiania i obiegu przepływów finansowych w celu zapewnienia ich przejrzystości;*
- (v) *elementy mające na celu zapewnienie promocji programu operacyjnego i informacji na jego temat zgodnie z art. 69;*
- (vi) *opis procedur uzgodnionych przez Komisję i państwo członkowskie w celu wymiany danych elektronicznych celem spełnienia wymogów dotyczących płatności, monitoringu i oceny, przewidzianych niniejszym rozporządzeniem.”*

W kontekście wyżej zacytowanego artykułu, należy stwierdzić, że opis systemu zapisany w RPO zawiera wszystkie wskazane wyżej elementy (i). Opisana jest Instytucja Zarządzająca umiejscowiona w regionie, a także Instytucję Certyfikującą i Audytującą. Nie zachodzi zatem sprzeczność, o której mowa w art. 58 lit. b)<sup>56</sup>.

Jeżeli chodzi o (ii) w dokumencie został zawarty **opis systemu monitorowania i oceny programu**, a w przypadku (v) – opis elementów promocji programu. Nie w pełni zgodny z zapisem NSRO<sup>57</sup> jest jednak opis **systemu oceny i ewaluacji**, bowiem brakuje w nim jednoznacznego stwierdzenia odpowiedzialności instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołania w jej ramach jednostki ewaluacyjnej. Wprawdzie w innej części rozdziału (s. 82) czytamy, że wśród kompetencji tej instytucji jest: „...zapewnienie prowadzenia ewaluacji programu zgodnie z wymogami UE”, jednakże oparcie całego procesu na pracy jedynie niezależnych ekspertów (s. 89) powoduje wrażenie braku koordynacji i przypadkowości działań, a także braku trwałości i konsekwencji. W tym celu właśnie zapisano konieczność stworzenia oddzielnej jednostki w ramach IZ, której głównym zadaniem ma być m.in. opracowanie planu oceny i zapewnienie przeprowadzenia ocen itp.

System finansowy (iii) i (iv) został opisany w kontekście instytucji płatniczej (która nie występuje w obecnym okresie w dokumentach unijnych i polskich<sup>58</sup>). Można założyć, że nazwa ta jest używana umownie, mimo tego dla precyzji zapisu sugeruje się zmianę „Instytucji Płatniczej” na „ministra właściwego ds. finansów”. Minister finansów będzie pełnił funkcje instytucji właściwej dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję, a jednostka finansująca (zlokalizowana w urzędzie marszałkowskim) będzie dokonywać płatności na rzecz Beneficjentów. Procedury uruchamiania

<sup>56</sup> Ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych zapewniają m.in. określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu; oraz zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie.

<sup>57</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, s. 85.

<sup>58</sup> w art. 76 pkt 2 rozporządzenia ogólnego mowa jest o tym, że: „Płatności dokonuje się na rzecz instytucji wyznaczonej przez państwo członkowskie”, z kolei Dział V „Środki pochodzące z budżetu UE”, Rozdział 1. „Zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z UE” (art. 200-208) ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. nr 249 poz. 2104) mówi o Ministrze Finansów jako instytucji, która sprawuje nadzór finansowy w zakresie środków unijnych nad podmiotami nadzorującymi programy lub projekty realizowane z tych środków oraz dysponującymi tymi środkami.

i obiegu płatności zostały bardzo szczegółowo opisane, zgodnie z ustawą o finansach publicznych i dokumentami unijnymi.

Nie zgodność występuje w opisie Instytucji Certyfikującej, bowiem nieprawdą jest, że „w RPO funkcje instytucji certyfikującej zostaną powierzone wojewodzie” – urząd wojewódzki jest instytucją (pośredniczącą w certyfikacji), której Instytucja Certyfikująca będzie delegować część funkcji związanych z certyfikacją na podstawie zawartego porozumienia<sup>59</sup>. Instytucja Certyfikująca znajduje się natomiast w MRR.

Wśród kompetencji instytucji zarządzającej i wdrażającej pojawiają się ogólne procedury wymiany danych elektronicznych dotyczących płatności, monitoringu i oceny (vi).

### 8.3. Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania

#### SYSTEM WDRAŻANIA RPO – OCENA OGÓLNA

W ocenie efektywności struktury instytucjonalnej systemu wdrażania oprzemy się na wynikach ekspertyzy przygotowanej dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>60</sup>. Zaproponowano tam 3 warianty<sup>61</sup> struktury instytucjonalnej wdrażania, z których najefektywniejszy okazał się wariant III (ewentualnie w pewnych okolicznościach wariant II).

Zaprojektowany system wdrażania RPO cechuje się wydzieleniem funkcji wdrażających poza Instytucję Zarządzającą. Nie zapisano bowiem w jej kompetencjach działań z zakresu kontraktacji, monitoringu i rozliczania projektów. Wszystkie priorytety i działania będą wdrażać jeszcze nieokreślone jednostki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego lub inne instytucje. Przyjęty w RPO wariant można uznać za modelowy wariant II „Wydzielenie na zewnątrz” wspomnianej ewaluacji.

W **wariancie II wykazano wiele słabych stron**. Natomiast za przyjęciem wariantu III, wg przywołanej powyżej ekspertyzy, przemawiają poza kwestiami związanymi z kosztami funkcjonowania systemu, również inne korzyści związane z maksymalną koncentracją wdrażania w IZ. Powołanie Instytucji Pośredniczącej uznano za uzasadnione jedynie w przypadku priorytetów związanych z przedsiębiorczością i innowacjami, bowiem występuje tam znacząco duża liczba realizowanych projektów (co mogłoby paraliżować pracę IZ).

<sup>59</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013...* op. cit., s. 82.

<sup>60</sup> Pylak K., Klimczak T., Gurbel K., *Badania wspierające plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracji samorządowej zmierzającego do zapewnienia właściwej realizacji RPO 2007-2013*, badania wykonane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, WYG International sp. z o.o., Warszawa, lipiec 2006.

<sup>61</sup> **Wariant I:** Podział Merytoryczny: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie i koordynacja działań IP i IW; nie wdraża samodzielnie Działów. IP i IW: departamenty merytoryczne UM – wdrażają cały priorytet (IP) lub mniej niż priorytet, jedno (kilka) działań z różnych priorytetów (IW). **Wariant II:** Wydzielenie na zewnątrz: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie i koordynacja działań IP i IW. Może wdrażać pewne Działania / Priorytety nie zlecone na zewnątrz. IP i IW: instytucje nie zlokalizowane w UM. **Wariant III:** Wszystko w IZ: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie oraz samodzielne wdrażanie wszystkich Priorytetów / Działów. IP i IW: nie występuje..

Przy założeniu wariantu III (z instytucją wdrażającą priorytety poświęcone przedsiębiorczości) brakująca liczba etatów w regionalnym systemie wyniesie aż 90, a więc niemal 1,5 razy więcej niż obecnie<sup>62</sup>.

Inne aspekty oceny, takie jak zdolność administracji regionalnej do wdrożenia RPO, kwestie organizacji pracy, elastyczności, doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych, przekazywania wiedzy i rozwoju pracowników oraz pewności utrzymania kompetencji – nie są możliwe do przeanalizowania z powodu braku dostępnych informacji na ten temat.

## **SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM FINANSOWY**

---

Na podstawie zapisów RPO, należy stwierdzić, że zaproponowany system finansowy gwarantuje sprawność realizacji programu. Szczegółowo opisano procedury płatności, w tym dokonywanie płatności przez IZ do instytucji wdrażającej i beneficjentów. Są one zgodne z przepisami krajowymi i unijnymi, a jednocześnie nie wprowadzają zbędnym i wydłużających proces rozwiązań (ewentualnie urzędy wojewódzkie, jednak ta kwestia nie jest jeszcze rozstrzygnięta).

Oczywiście sprawność jest uzależniona od liczby poziomów instytucji, co zostało udowodnione w przypadku ZPORR<sup>63</sup>. Zatem powołanie Instytucji Wdrażających może wydłużyć proces płatności, zmniejszając sprawność systemu w tym zakresie. Przemawia to po raz kolejny za wyborem wariantu III.

Zgodnie z dokumentem MRR zawierającym przepisy wykonawcze z dnia 15 listopada 2006 r. zapisy odnośnie przepływów finansowych powinny zostać uzupełnione w oparciu o dokument, który zostanie przygotowany przez Ministerstwo Finansów pt.: „*Żałożenia systemu zarządzania finansowego dla programów realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności (NSRO) na lata 2007 – 2013*”.

## **SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM MONITORINGU**

---

Ogólny opis zaprezentowany w RPO (poprzez opis KM RPO) wynikający bezpośrednio z przepisów krajowych i unijnych nie daje podstaw do twierdzenia, że projektowany system monitoringu miałby nie działać sprawnie. Instytucja Wdrażająca gromadzi dane w systemie monitorowania dla każdego projektu, monitoruje postępy w realizacji umów | sprawozdań oraz zapewnia, że projekty są zgodne z zasadami. Instytucja Zarządzająca zapewnia gromadzenie danych na temat realizacji RPO, niezbędnych do celów monitoringu [art. 59 lit. c) rozporządzenia 1083/06], sporządza i przedstawia KE raport roczny do 30 czerwca 2008-2014 i raport końcowy do 31 marca 2017 z wykonania RPO (po ich zatwierdzeniu przez KM) [art. 59 lit. i) rozporządzenia 1083/06], a po złożeniu rocznego raportu z realizacji RPO, razem z KE dokonuje analizy postępu w realizacji RPO (najważniejszych wyników, wykonania finansowego oraz innych czynników) pod kątem usprawnienia realizacji corocznie [art. 67 pkt 1. rozporządzenia 1083/06]. Monitorowanie będzie prowadzone w oparciu o określone w RPO

<sup>62</sup> Pylak K., Klimczak T., Gurbieł K., *Badania wspierające plan działań...* op. cit., s. 109.

<sup>63</sup> Klimczak T., Pylak K., Podyma D., *Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw. Raport końcowy*, ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, WYG International sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 13.



wskaźniki finansowe oraz wskaźniki produktów i rezultatów, kwantyfikujące cele poszczególnych osi priorytetowych (pod warunkiem poprawnego ich sformułowania i przede wszystkim określenia wartości docelowych zgodnie z rekomendacjami zadania badawczego 4). Dodatkowo, obie instytucje są zobligowane do prowadzenia systemu informatycznego wymiany informacji z KE.

Chcielibyśmy rekomendować wskazywanie w opisie systemu monitoringu na powiązania zadań Komitetu Monitorującego RPO z całą polityką regionalną. Wobec szerokiej krytyki funkcjonowania Komitetów Monitorujących w obecnym okresie programowania (nie są one postrzegane jako efektywne instytucje z powodu ociążałej natury i braku autentycznego zaangażowania w podejmowanie decyzji dotyczących wdrażania programu<sup>64</sup>), ważne wydaje się przekształcenie obecnej struktury i zadań komitetów w ważny podmiot szerokiej polityki regionalnej, tym bardziej, że jest to rekomendacja zapisana w NSRO<sup>65</sup>. Zatem zaprojektowanie wyizolowanego KM RPO bez zasygnalizowania powiązań z systemem monitorowania wdrażania całej polityki regionalnej prowadzonej przez samorząd województwa uważamy za rozwiązanie niewłaściwe.

Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) **skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych** celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Prowadzenie monitoringu programu i wdrażania projektów zapewnia bazę do prowadzenia pogłębionych analiz osiągnięć i rezultatów. Dla projektów zapewnia również możliwość uzupełnienia i weryfikacji wdrażania. Czynnikiem sukcesu systemów monitoringu jest jednak zintegrowanie poszczególnych systemów w zdekoncentrowanych lub zdecentralizowanych systemach wdrażania. W przeciwnym przypadku, informacje gromadzone w poszczególnych systemach są bezużyteczne dla potrzeb polityki i programowania.

## **SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW**

---

Mimo, iż w aktach prawnych, a także w wytycznych MRR nie mówi się wprost o zamieszczaniu systemu wyboru projektów, konieczność zamieszczenia pewnych elementów systemu wynika z konieczności opisanie procedur wdrażania i sprostania kryteriom funkcjonowania każdego systemu wdrażania funduszy strukturalnych (efektywności, skuteczności itd.) zgodnie z zasadami przyjętymi przez KE.

Przedstawiony w programie system (procedura) wyboru projektów nie jest opisany wystarczająco precyzyjnie.

Chcielibyśmy podkreślić, że nie rekomendujemy opisywania w szczegółach tego systemu. Obligatoryjne jest jednak opisanie tych elementów i rozwiązań, które pozwolą na ocenę systemu wyboru projektów w kontekście przede wszystkim jego skuteczności i przejrzystości (czyli np. ilość etapów oceny, wskazanie jednostek oceniających, rodzaj kryteriów (0/1,

---

<sup>64</sup> Wolińska I., Klimczak T. i in., *Raport końcowy z ewaluacji pt. „Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO”*, IMC Polska sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2005, s. 49-50.

<sup>65</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności)*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r., s. 73.



punktowe), udział zewnętrznych ekspertów, preferencje dotyczące składania projektów przez lokalne partnerstwa i inne rozwiązania oraz koncepcje, które pozwolą skutecznie wybierać projekty, a przy tym zachować zasadę przejrzystości).

System wyboru projektów przewiduje 2 tryby wyboru projektów („bezkursowy” dla projektów kluczowych oraz „kursowy” dla pozostałych projektów).

Proces wyboru projektów konkursowych przebiega w dwóch etapach (preselekcja, ocena merytoryczna pełnego projektu).

Podejście do procesu wyboru projektów jest zgodne z ostatnią tendencją rysującą się w tym zakresie w Polsce, jednakże wątpliwości budzi etap preselekcji.

Zakładanym celem preselekcji jest zmniejszenie liczby składanych projektów a tym samym zmniejszenie obciążeń pracą tego etapu realizacji programu. Jednak preselekcja nie musi zapobiec składaniu wniosków w liczbie znacznie przekraczającej możliwości finansowe programu. W konkursie będą składane bowiem fiszki, które następnie będą musiały być sprawdzone, ocenione i wybrane. To nie zmniejszy liczby składanych projektów (wprawdzie skróconych, ale jednak ich ocena nie będzie automatyczna), a jedynie przesunie ciężar oceny na etap preselekcji. Z etapem preselekcji związane są również inne problemy<sup>66</sup>:

- ↳ tylko projekty w pełni gotowe są przemyślane i biorą pod uwagę wszelkie aspekty otoczenia i samego projektu, które mogą się zdarzyć;
- ↳ brak możliwości pełnej i wiarygodnej oceny projektów na podstawie ich szkicu (w projektach tych ważna jest przede wszystkim zastosowana technologia, wykonalność i efektywność kosztowa);
- ↳ wydłużenie procesu wyboru projektów – po ocenie szkiców projektów i wyborze najlepszych, Beneficjenci będą zobowiązani przed podpisaniem umowy dostarczyć pełną dokumentację, co w praktyce może oznaczać jej przygotowanie i stworzenie od początku (zajmuje to nawet do 1-2 lat);
- ↳ ponowna ocenę i dalsze wydłużenie procesu – często w trakcie przygotowywania pełnej dokumentacji, projektant napotyka na okoliczności, które nie były wcześniej brane pod uwagę i musi zmienić założenia projektu, co zmienia jednocześnie jego istotę i powoduje konieczność ponownej oceny;
- ↳ wprowadzenie kolejnego etapu oceny szkiców projektów wydłuży proces oceny – po wyborze szkiców projektów beneficjenci są zobowiązani do przedstawienia pełnych dokumentacji i musi nastąpić weryfikacja dokumentacji z założeniami w szkicach (nie da się zatem wyeliminować tego etapu oceny, a przewrotnie dokłada się etap wstępny); powoduje to również kolejne utrudnienie i komplikacje dla beneficjentów.

Powyższe problemy oczywiście nie dyskwalifikują preselekcji, a jedynie zwracają uwagę na pewne zagrożenia.

<sup>66</sup> Pylak K., *Zbiór propozycji wypracowania dodatkowych obiektywnych kryteriów oceny projektów infrastrukturalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 uwzględniających lokalizację i efektywność poszczególnych inwestycji w ramach wybranych działań programu oraz wnioski wynikające z procesu oceny projektów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*, ekspertyza wykonana na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Lublinie, Lublin, luty 2006, s. 53.

Być może bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie **preselekcji** pomysłów **na poziomie powiatu** (przez ciało kolegialne złożone z przedstawicieli wójtów i starosty) lub wprowadzenie **kryteriów brzegowych**. Kryteria brzegowe wyznaczane byłyby dla każdego działania i umożliwiałyby składanie projektów jedynie przez określonych beneficjentów oraz na określone obszary wsparcia, co spowodowałoby koncentrację środków na projektach najbardziej potrzebnych dla regionu; dodatkowe kryteria brzegowe byłyby wyznaczane dla każdego konkursu (roku wdrażania), które dodatkowo precyzowałyby rodzaje beneficjentów i typy projektów. Kryteria te musiałyby wynikać ze ścieżek rozwoju województwa zapisanych w strategii.<sup>67</sup> Zatem kryteria te muszą być spełnione bezwarunkowo, a ich niespełnienie powoduje automatyczne odrzucenie projektu, ponieważ w projekcie występują błędy, których nie ma możliwości poprawy lub uzupełnienia. Ocena projektu kryteriami brzegowymi jest znacznie łatwiejsza niż ocena fiszki, na której spoczywa ogromna odpowiedzialność i jednocześnie niepewność co do przewidywanych efektów projektu.

## SYSTEM WDRAŻANIA RPO – TWORZENIE PARTNERSTWA

---

Zachowanie zasady partnerstwa dotyczy każdego etapu wdrażania programu. Każdy kraj członkowski jest zobowiązany zapewnić jak najszerszy udział partnerów społecznych w realizacji programu.

W dokumencie jest opisany proces tworzenia partnerstwa podczas realizacji programu (jako nieodłączny element realizacji zasady przejrzystości, czyli jawności działań wobec Beneficjentów oraz instytucji nadzorujących). „*Partnerzy społeczni i gospodarczy zidentyfikowani na etapie opracowania RPO na poziomie regionalnym i lokalnym, uczestniczą także w procesie wdrażania projektów współfinansowanych ze środków EFRR*” (s. 91).

Przede wszystkim chodzi tu o udział partnerów społeczno-gospodarczych w pracach Komitetu Monitorującego. Przez partnerów społecznych i gospodarczych rozumiemy organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 85, poz. 727 i Nr 179, poz. 1484), których działalność obejmuje zagadnienia związane z NPR oraz programami operacyjnymi i strategią wykorzystania Funduszu Spójności. [NPR, art. 2, pkt 8)]

Chociaż program spełnia podstawową zasadę partnerstwa, bowiem zakłada uczestnictwo przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych w pracach Komitetu Monitorującego, to jednak może być to niewystarczające. Komitety Monitorujące są jedynymi ciałami, gdzie partnerzy społeczni mają możliwość uczestniczenia we wdrażaniu programu. Nie są one jednak postrzegane jako efektywne instytucje z powodu ociężałej natury i braku autentycznego zaangażowania w podejmowanie decyzji dotyczących wdrażania programu<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Pylak K., *Zbiór propozycji wypracowania dodatkowych obiektywnych kryteriów...* op. cit., s. 59.

<sup>68</sup> Wolińska I., Klimczak T. i in., *Raport końcowy z ewaluacji pt. „Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do*

## 8.4. Wnioski i rekomendacje

### WNIOSKI – PROPONOWANE OPISY ROZWIĄZAŃ SYSTEMU WDRAŻANIA RPO

Wnioski, które nasuwają się po analizie opisu systemu wdrażania RPO przedstawione są poniżej. Wnioski nakreślają ogólne spostrzeżenia i niedociągnięcia dokumentu, użyteczne w dalszej pracy nad nim:

- ↳ Generalnie, opis systemu wdrażania wymaga dopracowania. Brakuje koncepcji wyglądu i struktury tego rozdziału. Czytelnik może mieć trudności w prześledzeniu kompetencji poszczególnych instytucji, a także całłościowych procesów. Trudności może sprawiać również badanie zależności pomiędzy instytucjami i procesami. Przedstawienie w taki sposób funkcjonowania systemu utrudnia weryfikację jego wykonalności, sprawności, efektywności, a także przejrzystości.
- ↳ Wartość poznawcza opisów jest niewystarczająca, a charakterystyka instytucji mało czytelna. Opisy kompetencji instytucji nie spełniają swojej roli – są jedynie powtórzeniami zapisów rozporządzeń unijnych i dokumentów polskich, a powinny wykorzystywać je do opisów procesów zachodzących w instytucjach w taki sposób, aby przekonać czytelnika, że system jest w stanie wdrożyć RPO.
- ↳ Struktura rozdziału jest niekonsekwentna i stąd dla czytelnika myląca. Podpunkty zawierają szersze treści niż podrozdziały. Przyjęto podział zarówno na instytucje i procesy, podczas gdy nie da się rozdzielić podmiotów (instytucji) rozłącznie na procesy i odwrotnie: procesów na instytucje (w procesach biorą udział różne instytucje, w żadnym wypadku jedna). Brakuje jednolitości w podziale (czasami jest on dokonywany według instytucji, czasami według procesów) i konsekwencji w opisach (w niektórych przypadkach kompetencje są opisywane w podpunktach dotyczących danej instytucji, w innych – w podrozdziałach dotyczących procesów).
- ↳ Opisy kompetencji instytucji są niejasne i zawile – zakres kompetencji nie jest podzielony według określonego klucza (np. według procesów) i porozdzielany na odpowiednie podrozdziały dotyczące procesów (jeżeli przyjmujemy, że podział główny będzie według procesów) lub podzielony w ramach podrozdziału na procesy (jeżeli podział główny będzie dokonany według instytucji).
- ↳ Opis systemu wdrażania nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami polskimi instytucji (Jednostki Ewaluacyjnej w ramach IZ). W opisach widać również sprzeczności i luki.

### WNIOSKI – ZGODNOŚĆ ROZWIĄZAŃ PRAWNO-ADMINISTRACYJNYCH Z PRZEPISAMI KRAJOWYMI I WSPÓLNOTOWYMI

- ↳ Rozwiązania prawno-administracyjne są w większości zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi. Brakuje jednak

*wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO*”, IMC Polska sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2005, s. 49-50.

jednoznacznego stwierdzenia odpowiedzialności instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołania w jej ramach jednostki ewaluacyjnej. W opisie zarządzania finansowego nie występuje Instytucja Płatnicza. Niezgodność występuje w opisie Instytucji Certyfikującej.

## **WNIOSKI – EFEKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ ZAPROJEKTOWANEGO SYSTEMU WDRAŻANIA**

---

Wnioski, które wynikają z oceny systemu wdrażania w kontekście przyjętych pytań badawczych przedstawiają się następująco:

- ↳ Do realizacji wybrano wariant systemu wdrażania, który nie zapewnia maksymalnego poziomu efektywności i skuteczności. Zlecenie wdrażania RPO poza IZ powoduje znaczące koszty, wzrost zatrudnienia i wiele innych problemów organizacyjno-technicznych. Nawet przy założeniu wyboru modelu IZ + 1 IP w regionie brakuje ponad 90 pracowników. Oznacza to że do ich kosztów ich zatrudnienia należy dodać wydatki na wyposażenie ich miejsc pracy, przeszkolenie i koszty utraconych możliwości związanych ze zmniejszoną wydajnością w fazie docierania.
- ↳ System monitoringu jest przygotowany zgodnie z zaleceniami unijnymi, dzięki czemu gwarantuje sprawność realizacji samego programu. Istnieją jednak pewne zagrożenia funkcjonowania systemu monitoringu wskazywane nawet na poziomie europejskim<sup>69</sup>.
- ↳ Można odnieść wrażenie, że zapisany w analizowanym RPO system właśnie wzmacnia to zagrożenie poprzez realizację zadań związanych jedynie z monitorowaniem programu. Nie ma żadnych informacji o powiązaniach KM RPO z szerszą polityką regionalną, przez co funkcjonowanie tego podmiotu w kontekście rozwoju regionalnego należy uznać za niewystarczające. Zatem zdolność systemu monitoringu do zapewnienia maksymalnej sprawności realizacji programu należy uznać za częściową.
- ↳ System wyboru projektów jest nieprecyzyjnie opisany, dlatego niemożliwa jest pełna ocena procedur wdrażania zgodnie z wytycznymi KE<sup>70</sup>. Wątpliwości budzi etap preselekcji. Wprowadzenie fazy preselekcji może bowiem spowodować pewne trudności i problemy. Informacje zawarte w RPO uniemożliwiają jednak pełną ocenę w kontekście zadanych pytań badawczych.

---

<sup>69</sup> Systemy monitoringu zostały stworzone głównie po to, aby sprostać wymogom wdrażania funduszy strukturalnych, a niestety nie jako rezultat potrzeb ewaluacyjnych na poziomie krajowym bądź regionalnym. System monitoringu powinien tworzyć profesjonalizm administracji publicznej poprzez współtworzenie bazy danych informacji o wdrażanym programie oraz tworzenie mechanizmów pozwalających wykorzystywać gromadzone dane w procesie zarządzania. Problemem jest tu jednak dychotomia pomiędzy gromadzeniem danych a wykorzystywaniem ich do zarządzania programem i projektami. Systemy monitoringowe przede wszystkim zaspokajają potrzeby finansowe (w tym wymóg raportowania do KE w sprawie bezpiecznego wykorzystywania środków publicznych), nie dając jednocześnie żadnego sprzężenia zwrotnego do procesu zarządzania. Jest to zatem ogromne wyzwanie, aby stworzyć system bardziej odpowiedni i użyteczny dla zarządzających programem i projektami. [Tödtling-Schönhofer H., Colgan P., Martinos H., Sanches B., *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Final Report*, ÖIR in association with LRDP and IDOM, Commissioned by European Commission, Directorate General Regional Policy, Vienna, December 2003, s. 140-141].

<sup>70</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania, *Metodologiczny dokument roboczy. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante*, Bruksela, 7 lipca 2005 r. (tłumaczenie polskie), s. 16.

- ↳ W opisach procesów występuje proces tworzenia partnerstwa podczas realizacji programu. Elementy podejścia partnerskiego pojawiają się również w kontekście Komitetu Monitorującego. Ponieważ komitety w obecnym okresie nie funkcjonowały aktywnie istnieje uzasadnione podejrzenie, że zasada partnerstwa może nie być w pełni realizowana.
- ↳ Wobec szczupłych informacji na temat instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym<sup>71</sup> – niemożliwa staje się ocena tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system.

W efekcie powyższej analizy można udzielić odpowiedzi na postawione pytania badawcze (możliwe odpowiedzi TAK; TAK, ALE WYMAGA UWAGI; NIE; CZĘŚCIOWO; OCENA NIEMOŻLIWA):

Pytanie ewaluacyjne	Ocena
Czy przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne spełniają wymogi programu operacyjnego współfinansowanego z funduszy strukturalnych w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych?	CZĘŚCIOWO
Czy zaprojektowany system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający efektywną realizację programu i skuteczne osiągnięcie jego celów?	NIE
Czy podział kompetencji wdrażania jest poprawny i klarowny?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy obecnie obserwowany poziom zatrudnienia i zaplecza technicznego gwarantują skuteczność i profesjonalizm prowadzonych działań oraz wysoką efektywność kosztową, w kontekście zadań RPO?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy istnieje wystarczająca zdolność administracji regionalnej / centralnej do wdrożenia programu operacyjnego?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy struktura instytucjonalna systemu oraz organizacja pracy, obciążenie i elastyczność instytucji jest skuteczna, polepsza efektywność gospodarowania zasobami oraz wpływa korzystnie na trafność celów?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, strukturalnych, przekazywanie wiedzy, rozwój pracowników, a z drugiej strony pewność utrzymania kompetencji gwarantują najwyższą skuteczność systemu?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy zaproponowany system finansowy gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy zaproponowany system monitoringu gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?	CZĘŚCIOWO
Czy system oceny i wyboru projektów zapewnia najwyższy poziom efektywności (dobre strategiczne projekty wpływające na trafność, niskie koszty przygotowania projektów), skuteczności (odpowiednia ilość projektów, szybkość oceny) oraz przejrzystości (wgląd w poszczególne etapy oceny i możliwość reagowania)?	CZĘŚCIOWO
Czy system wdrażania programu operacyjnego uwzględnia w odpowiednim stopniu zasadę partnerstwa i podziału odpowiedzialności wynikającego z polskiego prawa?	CZĘŚCIOWO
Czy partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym tworzą wspólnotową wartość dodaną?	OCENA NIEMOŻLIWA

<sup>71</sup> wspólnotowa wartość dodana obejmuje: spójność społeczną i ekonomiczną, wartość dodaną polityki w odniesieniu do priorytetów Wspólnoty, finansową wartość dodaną, w znaczeniu dodatkowości i tzw. efektu dźwigni, wartość dodaną metod wykorzystywanych przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, takich jak partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, ewaluacja, rzetelne zarządzanie finansowe oraz wartość dodaną wynikającą z **wymiany doświadczeń oraz tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym** [Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante, Bruksela, 7 lipca 2005 r. (tłumaczenie polskie)].



## REKOMENDACJE

---

Generalnie, opis systemu wdrażania jest dość ogólny i opiera się głównie na rozporządzeniach unijnych, NSRO i dostępnych w chwili przygotowywania analizowanej wersji programu operacyjnego wytycznych MRR.

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

Rekomendacje przedstawiają się następująco:

- ↳ Generalnie, celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji – zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.
- ↳ Należy wskazać również instytucje pośredniczące (ewentualnie wdrażające) przynajmniej w kontekście przedmiotowym. Oznacza to wskazanie, jakie priorytety i działania będą wydzielane na zewnątrz IZ RPO i do ilu instytucji oraz wskazanie powodów takiej decyzji.
- ↳ Należy wprowadzić do opisu Jednostkę Ewaluacyjną w ramach IZ. Należy również zweryfikować opisy instytucji w kontekście luk i sprzeczności w kompetencjach.
- ↳ Należy dopisać jednoznaczne stwierdzenie odpowiedzialności instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołania w jej ramach jednostki ewaluacyjnej. Należy również wyeliminować niezgodności związane z Instytucją Płatniczą i Certyfikującą.
- ↳ Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
- ↳ Rekomenduje się opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania<sup>72</sup>.

Ponadto wskazuje się na przydatność umieszczenia krótkich wniosków z oceny wariantów systemu wdrażania i określenie, który wariant będzie najlepszy z punktu widzenia efektywności i skuteczności. Struktura rozdziału mogłaby zatem składać się z następujących podrozdziałów:

- ↳ uwarunkowania i cele systemu wdrażania programu, a także możliwe rozwiązania z syntezą oceny i wyborem najlepszego wariantu w kontekście skuteczności, efektywności i przejrzystości;
- ↳ prezentacja wybranego wariantu: potencjalnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu wraz z krótką charakterystyką i podziałem na ogólne jednostki organizacyjne (ogólną, nie szczegółową – funkcyjną strukturą organizacyjną);
- ↳ przedstawienie procesów zachodzących podczas wdrażania programu wraz z krótką charakterystyką;

---

<sup>72</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *2007-2013 Nowy okres programowania...*, s. 9.



- ↳ przedstawienie podziału czynności ze względu na przedmiot (planowanie, program, projekt), proces (zarządzanie, kontraktowanie, kontrola itd.) oraz instytucje i ich struktury organizacyjne. Najlepiej jest to przedstawić w formie macierzy;
- ↳ weryfikacja przyjętego systemu w kontekście celów, które ma spełniać.

Takie przedstawienie systemu (szczególnie chodzi tu o macierz) ustrukturalizuje opis, uczyni go bardziej przejrzystym i czytelnym, a przede wszystkim przekona czytelnika, że system będzie w stanie wdrożyć program.

Powyższa rekomendacja odnosi się do podziału kompetencji według procesów i przedmiotów procesu. Dzięki macierzowemu przedstawieniu instytucji i ich kompetencji (w kolumnach – instytucje, w wierszach – procesy) łatwo będzie zidentyfikować całe procesy zachodzące w systemie od ich początkowej fazy (planowania), poprzez działania programowe, aż po czynności związane z obsługą realizacji projektów.

Przy wyborze wariantu systemu wdrażania RPO w kontekście maksymalnej jego efektywności i skuteczności, należy kierować się zasadą koncentracji wdrażania w instytucji zarządzającej. Rekomenduje się jednak wydzielenie do innej instytucji zadań związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością.

Rekomenduje się również przywołanie krótkiej syntezy oceny zdolności administracji regionalnej do wdrożenia RPO, a także ogólny opis struktur organizacyjnych, ogólnych mechanizmów organizacji pracy, obciążeń i elastyczności instytucji, dotychczasowego poziomu doświadczeń z wdrażania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, narzędzi przekazywania wiedzy, rozwoju pracowników oraz pewności utrzymania kompetencji (co nawiązuje do rekomendacji 1).

System wyboru projektów rekomenduje się zweryfikować w kontekście opisanych w niniejszej ewaluacji problemów i wątpliwości.

Rekomenduje się jedynie dopracowanie i rozbudowanie podrozdziału dotyczącego partnerstwa i odniesienia się do wszystkich narzędzi uczestnictwa partnerów w każdym z etapów wdrażania programu, w tym sposobów oddziaływania na proces wdrażania programu.

## 9. Wnioski i rekomendacje

### *Diagnoza programu operacyjnego (Zadanie 1)*

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu jak również analiza SWOT stanowiąc mają podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza nie spełnia w stopniu wystarczającym swojej roli. Wniosek ten wypływa z faktu, że występuje w niej brak istotnych dla każdej diagnozy strategicznej elementów przesądzających o trafności oraz użyteczności diagnozy.

W odpowiedzi na zadane we wstępie podstawowe pytania można sformułować kilka pozytywnych wniosków:

- Ogólnie, dokonano trafnego wyboru dziedzin, jako tych najbardziej istotnych z punktu widzenia charakteru dokumentu, jakim jest program operacyjny;
- Opisy diagnostyczne przedstawiające obecną sytuację województwa kujawsko-pomorskiego są rzetelne;
- W przeprowadzonej analizie SWOT poprawnie podzielono jej elementy na strony silne i szanse oraz strony słabe i zagrożenia. Pomimo pewnych braków na jej podstawie można określić cele dla rozwoju województwa.

Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Należy zweryfikować dotychczasowy podział na obszary diagnostyczne, a zwłaszcza zawartą w nich treść, która nie zawsze odpowiada tytułom poszczególnych obszarów;<sup>73</sup>
- Obszerne opisy diagnostyczne mogą zostać ograniczone, ale należy je uzupełnić o następujące kwestie:<sup>74</sup>
  - analiza wpływu przedstawianych czynników na sytuację społeczno-gospodarczą Województwa;
  - spodziewane tendencje zmian w zakresie prezentowanych uwarunkowań;
  - zewnętrzne czynniki rozwoju Województwa;
- Dokonanie, na podstawie rozpoznanych zjawisk jak również wewnętrznych oraz zewnętrznych ich uwarunkowań, próby określenia kierunku oraz intensywności istniejących oraz oczekiwanych w przyszłości procesów gospodarczych i społecznych (np. za pomocą metody ekstrapolacji);
- W celu zwiększenia użyteczności diagnozy należy w większym stopniu wyeksponować najważniejsze obszary problemowe wymagające interwencji władz samorządowych;<sup>75</sup>
- Należy zadbać, aby stwierdzenia zawarte w analizie SWOT wynikały z przeprowadzonej diagnozy lub miały swoje odniesienia do dokumentów strategicznych, z których zostały zaczerpnięte;<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>74</sup> Autorzy Programu zadeklarowali wniesienie odpowiednich zmian.

<sup>75</sup> J. w.

<sup>76</sup> J. w.

- Do bardzo ogólnie sformułowanych komentarzy analizy SWOT można dołączyć informacje dotyczące potencjalnych oddziaływań mocnych i słabych stron na szanse i zagrożenia.<sup>77</sup>

### *Część projekcyjna programu operacyjnego (Zadanie 2)*

Przeprowadzona ocena *ex ante* części projekcyjnej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 pozwala sformułować następujące wnioski:

I. Pozytywna ocena projekcji pod względem merytorycznym dotyczy takich aspektów jak:

- przejrzystość struktury celów, priorytetów oraz działań,
- pomimo pewnych uwag projektowane cele odpowiadają potrzebom Województwa wynikającym z diagnozy
- kompletność części finansowej wynikająca z dokumentów nadrzędnych

II. Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Należy uściślić sformułowania priorytetów tak by konsekwentnie odzwierciedlały przyjęte w Programie rozróżnienie;<sup>78</sup>
- Wyjaśnienia wymagają przypadki, w których projektowane w ramach priorytetów działania nie znajdują poparcia w analizie SWOT;<sup>79</sup>
- Ze względu na dużą ilość priorytetów należy zastanowić się nad nadaniem im rangi lub zaprojektowaniem ram czasowych dla ich realizacji;
- Należy wziąć pod uwagę rozważania o wzajemnej relacji priorytetów;<sup>80</sup>
- Należy zastanowić się nad sformułowaniem merytorycznych podstaw opracowania planu finansowego Programu.<sup>81</sup>

### *Spójność zewnętrzna programu operacyjnego (Zadanie 3)*

Na podstawie przeprowadzonej oceny spójności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2007-2013 z ważniejszymi dokumentami programowymi formułowanymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym można ogólnie stwierdzić, że jego zapisy są spójne z ustaleniami zawartymi w porównywanych dokumentach. Wnioski te dotyczą szczególnie takich dokumentów jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dla których RPO stanowią dokument operacjonalizujący oraz Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020, której zapisy stanowią podstawę dla formułowania programów operacyjnych. Z tego powodu fakt spójności pomiędzy RPO WK-P a wspomnianymi dokumentami wart jest podkreślenia.

<sup>77</sup> J. w.

<sup>78</sup> Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi w nowej wersji Programu.

<sup>79</sup> J. w.

<sup>80</sup> J. w.

<sup>81</sup> Autorzy Programu zasygnalizowali, że trwają prace nad uszczegółowieniem tej części Programu.

Należy jednak zwrócić uwagę na uaktualnienie tabeli zgodności priorytetów Programu z projektem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 o nowo sformułowane (często tylko przeredagowane) cele. Wspomniane zmiany zostały wniesione po terminie uchwalenia ocenianej wersji Programu.<sup>82</sup>

Ponadto można poddać pod rozagę uwzględnienie w treści Programu lub wskazanie bardziej wprost informacji dotyczących dwóch kwestii:

- działań na rzecz rozwoju rynku pracy, odnośnie których odpowiednie zapisy zawarte są zarówno w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty jak i Strategii Rozwoju Kraju i dotyczą szerszych interwencji na rzecz rozwiązywania problemów bezrobocia, z pewnością wyszłoby to naprzeciw potrzebom oraz oczekiwaniom społeczeństwa Województwa;
- działań w zakresie rozwoju turystyki wynikających z części diagnostycznej Programu jak również Strategii Rozwoju Turystyki Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

#### *Ocena oczekiwanych rezultatów i oddziaływania (Zadanie 4)*

Lista wskaźników RPO Kujawsko-pomorskiego wymaga uzupełnień, głównie poprzez określenie wartości bazowych i docelowych. Ze względu na wymogi sprawozdawczości KE niezbędna jest uważna analiza zgodności wskaźników produktu i rezultatu z listą zawartą w Zał. 3.

Monitoring RPO Kujawsko-pomorskiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3.

Ponadto zaleca się, co następuje:

Wskaźników produktu nie można ograniczać do liczby projektów. Dla grupy priorytetów, a nawet grupy segmentów priorytetów, które należy ująć w postaci celu szczegółowego, przydatne byłyby wskaźniki oddziaływania z listy wskaźników kontekstowych (Zał. 3).

Wskaźniki realizacji najważniejszych celów szczegółowych lub ich grupy powinny mieć charakter wskaźników oddziaływania, pokazujących pożądane zmiany na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego jako synergicznego efektu działań podejmowanych latach 2007-13 w ramach poszczególnych priorytetów RPO. Wskaźniki te powinny być tak dobrane, aby pozwalały na ocenę długofalowych skutków realizacji wszystkich priorytetów RPO. Problem w tym, że w ocenianym RPO Kujawsko-Pomorskiego cele szczegółowe pokrywają się z priorytetami. To nie jest dobre rozwiązanie. Cele szczegółowe powinny obejmować kilka priorytetów i wiązać je z celem głównym RPO.

Obliczanie wskaźników wg NTS 4 nie jest konieczne, zwłaszcza, że nie przewiduje się stosowania wskaźników zróżnicowania wewnątrzregionalnego. Tak szczegółowa skala odniesienia może być użyteczna dla precyzyjnej oceny efektów inwestycji w infrastrukturę techniczną. W związku z tym, jeśli to możliwe, nie należy z tego rezygnować. Natomiast warto policzyć te wskaźniki również wg NTS 2.

<sup>82</sup> Zespół Programujący zasygnalizował dokonanie odpowiednich aktualizacji w nowym projekcie Programu.

W przypadku wskaźników produktu i rezultatu, gdzie wartość bazowa wynosi 0, ponieważ planowane działanie dopiero się rozpocznie, należy powołać się na wartość wskaźnika kontekstowego, którego poziom uzasadnia podjęcie danego działania. Wskaźnik ten powinien pojawić się również w diagnozie i stanowić jedną podstaw do wniosków z analizy SWOT.

Ograniczenie się do miar produktu i rezultatu na poziomie priorytetów umożliwi wprowadzić spełnienie wymogów „brzegowych” KE, lecz utrudni przyszłą ewaluację on-going i ex-post RPO Kujawsko-pomorskiego. Zawarte w diagnozie wskaźniki kontekstowe winny znaleźć odzwierciedlenie w uzupełniających wskaźnikach oddziaływania dla poszczególnych celów szczegółowych, a nawet priorytetów, a przynajmniej dla ich części. Powinny one być nieliczne i spójne ze wskaźnikami kontekstowymi dla RPO oraz NSRO i poszczególnych PO.

#### *System wdrażania programu operacyjnego (Zadanie 5)*

Generalnie, opis systemu wdrażania jest dość ogólny i opiera się głównie na rozporządzeniach unijnych, NSRO i dostępnych w chwili przygotowywania analizowanej wersji programu operacyjnego wytycznych MRR.

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

- ↳ Generalnie, celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji – zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.
- ↳ Należy wskazać również instytucje pośredniczące (ewentualnie wdrażające) przynajmniej w kontekście przedmiotowym. Oznacza to wskazanie, jakie priorytety i działania będą wydzielane na zewnątrz IZ RPO i do ilu instytucji oraz wskazanie powodów takiej decyzji.
- ↳ Należy wprowadzić do opisu Jednostkę Ewaluacyjną w ramach IZ. Należy również zweryfikować opisy instytucji w kontekście luk i sprzeczności w kompetencjach.
- ↳ Należy dopisać jednoznaczne stwierdzenie odpowiedzialności instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołania w jej ramach jednostki ewaluacyjnej. Należy również wyeliminować niezgodności związane z Instytucją Płatniczą i Certyfikującą.
- ↳ Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
- ↳ Rekomenduje się opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania<sup>83</sup>.

Ponadto wskazuje się na przydatność umieszczenia krótkich wniosków z oceny wariantów systemu wdrażania i określenie, który wariant będzie

<sup>83</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 *Nowy okres programowania...*, s. 9.

najlepszy z punktu widzenia efektywności i skuteczności. Struktura rozdziału mogłaby zatem składać się z następujących podrozdziałów:

- ↳ uwarunkowania i cele systemu wdrażania programu, a także możliwe rozwiązania z syntezą oceny i wyborem najlepszego wariantu w kontekście skuteczności, efektywności i przejrzystości;
- ↳ prezentacja wybranego wariantu: potencjalnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu wraz z krótką charakterystyką i podziałem na ogólne jednostki organizacyjne (ogólną, nie szczegółową – funkcyjną strukturą organizacyjną);
- ↳ przedstawienie procesów zachodzących podczas wdrażania programu wraz z krótką charakterystyką;
- ↳ przedstawienie podziału czynności ze względu na przedmiot (planowanie, program, projekt), proces (zarządzanie, kontraktowanie, kontrola itd.) oraz instytucje i ich struktury organizacyjne. Najlepiej jest to przedstawić w formie macierzy;
- ↳ weryfikacja przyjętego systemu w kontekście celów, które ma spełniać.

Takie przedstawienie systemu (szczególnie chodzi tu o macierz) ustrukturalizuje opis, uczyni go bardziej przejrzystym i czytelnym, a przede wszystkim przekona czytelnika, że system będzie w stanie wdrożyć program.

Powyższa rekomendacja odnosi się do podziału kompetencji według procesów i przedmiotów procesu. Dzięki macierzowemu przedstawieniu instytucji i ich kompetencji (w kolumnach – instytucje, w wierszach – procesy) łatwo będzie zidentyfikować całe procesy zachodzące w systemie od ich początkowej fazy (planowania), poprzez działania programowe, aż po czynności związane z obsługą realizacji projektów.

Przy wyborze wariantu systemu wdrażania RPO w kontekście maksymalnej jego efektywności i skuteczności, należy kierować się zasadą koncentracji wdrażania w instytucji zarządzającej. Rekomenduje się jednak wydzielenie do innej instytucji zadań związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością.

Rekomenduje się również przywołanie krótkiej syntezy oceny zdolności administracji regionalnej do wdrożenia RPO, a także ogólny opis struktur organizacyjnych, ogólnych mechanizmów organizacji pracy, obciążeń i elastyczności instytucji, dotychczasowego poziomu doświadczeń z wdrażania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, narzędzi przekazywania wiedzy, rozwoju pracowników oraz pewności utrzymania kompetencji (co nawiązuje do rekomendacji 1).

System wyboru projektów rekomenduje się zweryfikować w kontekście opisanych w niniejszej ewaluacji problemów i wątpliwości.

Rekomenduje się jedynie dopracowanie i rozbudowanie podrozdziału dotyczącego partnerstwa i odniesienia się do wszystkich narzędzi uczestnictwa partnerów w każdym z etapów wdrażania programu, w tym sposobów oddziaływania na proces wdrażania programu.



## **Załączniki**

### **Załącznik 1. Wskaźniki realizacji RPO 2007-2013**

### **Załącznik 2. Wskaźniki zalecane przez Komisję Europejską jako obowiązkowe dla monitoringu RPO**

### **Załącznik 3. Lista zalecanych wskaźników kontekstowych dla RPO**

### **Załącznik 4. Aneks do oceny szacunkowej RPO**

### **Załącznik 5. Modelowy system wdrażania RPO**