



## **Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)”**

Data: 13 września 2013 r.

### Zlecniodawca:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego  
Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym  
ul. Wspólna 2/4  
00-926 Warszawa

### Wykonawca:

ICF GHK Polska Sp. z o.o.  
ul. Waliców 11  
00-851 Warszawa, Polska  
T: +48 22 583 95 34  
F: +48 22 583 95 01  
[warsaw@ghkint.com](mailto:warsaw@ghkint.com)  
[www.ghkint.com](http://www.ghkint.com)

Ewaluacji podlegała wersja PO WER z **czerwca i lipca 2013 roku**. W oparciu o wyniki niniejszego badania wprowadzono zmiany do treści Programu.



## Spis treści

<b>Streszczenie</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Wstęp</b> .....	<b>9</b>
1.1 Zakres i użytkownicy badania .....	10
1.2 Metodologia.....	10
1.3 Słowniczek skrótów .....	13
<b>2 Diagnoza społeczno-ekonomiczna</b> .....	<b>15</b>
2.1 Trafność diagnozy oraz główne wyzwania.....	15
2.2 Dobór i waga problemów .....	20
<b>3 Logika interwencji</b> .....	<b>21</b>
3.1 Priorytety i działania w kontekście diagnozy.....	21
3.2 Spójność wewnętrzna Programu .....	24
3.3 Alokacja finansowa .....	25
3.4 Efekty działań.....	27
<b>4 Spójność zewnętrzna</b> .....	<b>31</b>
4.1 Spójność z dokumentami i strategiami na poziomie wspólnotowym i krajowym .....	31
4.2 Komplementarność z regionalnymi programami operacyjnymi .....	42
4.3 Spójność z innymi programami operacyjnymi .....	46
4.4 Warunkowość ex-ante.....	49
<b>5 System wdrażania</b> .....	<b>64</b>
5.1 Zdolność instytucjonalna.....	64
5.2 Zasoby instytucji.....	68
5.3 Pomoc techniczna .....	69
5.4 Obciążenia administracyjne .....	72
5.5 Ryzyka i wyzwania .....	75
<b>6 Pomiar rezultatów interwencji</b> .....	<b>78</b>
<b>7 Polityki horyzontalne</b> .....	<b>87</b>
7.1 Równość płci i niedyskryminacja .....	87
7.2 Zrównoważony rozwój.....	92
7.3 Partnerstwo .....	93
<b>8 Podsumowanie</b> .....	<b>95</b>
<b>Aneks 1 Pytania i metody badawcze</b> .....	<b>102</b>
<b>Aneks 2 Analiza SWOT projektu PO WER</b> .....	<b>108</b>
<b>Aneks 3 Zestawienie wniosków i rekomendacji</b> .....	<b>113</b>
<b>Aneks 4 Wyniki analizy wskaźników w PO WER</b> .....	<b>118</b>

## Streszczenie

Zakres interwencji w PO WER obejmuje interwencje publiczne w obszarach: rynek pracy, szkolnictwo wyższe, edukacja i oświata, integracja społeczna, adaptacyjność, zdrowie, innowacyjność, administracja publiczna. Tak szeroki zakres interwencji wynika z zakresu problemów zidentyfikowanych i opisanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej. Należy podkreślić, że **diagnoza zawarta w PO WER jest trafna w zakresie zgodności zidentyfikowanych w niej trendów społeczno-gospodarczych z faktycznymi trendami występującymi w Polsce w przypadku zdecydowanej większości priorytetów inwestycyjnych (8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3). Pewne braki występują w kontekście PI 8.8, 8.11 i 9.6, a także Osi Priorytetowej III w obszarze innowacyjności.**

W przypadku PI 8.8 braki w diagnozie dotyczą przede wszystkim niewystarczającej aktualności niektórych danych (np. w zakresie aktywności zawodowej i różnic wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce), braku odniesienia do szczegółowych problemów godzenia życia zawodowego z prywatnym (na przykład brakuje odniesienia do podziału obowiązków domowych między kobietami i mężczyznami, modelu rodziny czy dostępności rozwiązań uelastyczniających wykonywanie pracy). W przypadku diagnozy dla PI 8.11 zasugerowano uzupełnienie danych o wyniki badań MPiPS, dotyczących potrzeb instytucji działających w obszarze pomocy i integracji społecznej oraz działań prowadzonych w ramach PO KL czy analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku. Z kolei diagnoza dla PI 9.6 koncentruje się jedynie na problemach rynku pracy w odniesieniu do kilku przesłanek, pomijając wiele problemów w kwestii dyskryminacji ze względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne czy religię. W przypadku zaś Osi Priorytetowej III sugeruje się uzupełnienie diagnozy o rozszerzoną wersję definicji innowacyjności wraz ze wskazaniem kierunków, na których powinny się koncentrować podejmowane działania.

W wyniku badania **nie stwierdzono problemów w zakresie priorytetyzacji wyzwań, które zostały wskazane w diagnozie społeczno-ekonomicznej.** Nie stwierdzono również problemów w zakresie koncentracji tematycznej zaproponowanej w Programie w kontekście diagnozy społeczno-ekonomicznej, ani problemów związanych z nadaniem odpowiedniej wagi poszczególnym problemom zidentyfikowanym w PO WER czy pominięciem w Programie problemów zidentyfikowanych w diagnozie.

W zakresie priorytetów i działań określonych w PO WER, wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że **cele Programu, osi priorytetowych oraz poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, a także działania są ogólnie trafne, spójne i adekwatne z określonymi w diagnozie wyzwaniami. Zasugerowano rozważenie wprowadzenia jednego celu ogólnego Programu, co mogłoby ułatwić beneficjentom zrozumienie PO WER. Nie stwierdzono problemów w zakresie trafności celów ogólnych i szczegółowych osi priorytetowych. W przypadku niektórych priorytetów inwestycyjnych stwierdzono jednak problemy ze zbyt małą szczegółowością opisu celów i działań (PI 8.8, 9.6).**

W przypadku analizy dotyczącej alokacji finansowej należy zastrzec, że w momencie przeprowadzania badania nie były jeszcze znane dokładne kwoty, jakie zostaną przeznaczone na poszczególne działania w priorytetach inwestycyjnych. Na obecnym etapie projektowania PO WER można jednak stwierdzić, że przyjęta koncentracja środków na trzech osiach priorytetowych jest adekwatna do potrzeb. Biorąc pod uwagę demarkację pomiędzy programem krajowym a programami regionalnymi, w tym przede wszystkim fakt, że działania z zakresu szkolnictwa wyższego realizowane będą jedynie na poziomie centralnym, **uzasadniona wydaje się koncentracja alokacji finansowej w PO WER na tego rodzaju działaniach pro-edukacyjnych.** Podobnie, należy rozpatrywać poziom alokacji przeznaczanej na finansowanie Osi Priorytetowej III – działania dotyczące

wzmocnienia mobilności transnarodowej poprzez finansowanie takich działań jak staże, wymiany czy praktyki są bardzo kosztowne, stąd uzasadniona jest stosunkowo wysoka alokacja przeznaczona na tą oś.

W toku analizy **nie stwierdzono problemów w zakresie doboru priorytetów inwestycyjnych w stosunku do celów PO WER, a także problemów dotyczących spójności i komplementarności celów poszczególnych osi priorytetowych**. Pewne wątpliwości można mieć natomiast w stosunku do ustanowionych granic pomiędzy poszczególnymi priorytetami inwestycyjnymi. **Granice te wydają się nie być dostatecznie dobrze określone**. Przykładem tutaj może być rozróżnienie pomiędzy Priorytetem Inwestycyjnym 8.8 i 9.6 (oba te priorytety mają za zadanie m.in. zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć), czy „rozbiecie” podobnych typów interwencji na kilka różnych priorytetów - na przykład w zakresie dotyczącym Polskiej Ramy Kwalifikacji czy kształcenia specjalistów medycznych.

Analiza powiązań pomiędzy zidentyfikowanymi problemami, sformułowanymi celami, przewidzianymi działaniami i spodziewanymi efektami tych działań, prowadzi do wniosku, że **w wersji PO WER którą poddano analizie nie osiągnięto pełnej wewnętrznej spójności, szczególnie w zakresie trudności z oceną planowanych efektów - ze względu na częste ich niedookreślenie i luźne powiązanie z celami priorytetów inwestycyjnych**.

Założenia PO WER przeanalizowane zostały również pod kątem **komplementarności i spójności z dokumentami i strategiami** na poziomie wspólnotowym i krajowym. Wyniki tej analizy pokazały, że **w tym zakresie nie występują żadne istotne odstępstwa od dokumentów strategicznych**, zaś założenia PO WER przyczyniają się m.in. do realizacji celów dokumentu Europa 2020, czy zapisów rozporządzenia dotyczącego EFS. Zidentyfikowano co najwyżej pojedyncze przypadki zbyt wąskiej interpretacji zapisów dokumentów strategicznych np. poprzez uwzględnienie tylko jednego z celów danego dokumentu w ramach obszaru tematycznego PO WER - co niekiedy jest działaniem właściwym, ze względu na fakt, iż niezbędna jest koncentracja tematyczna, a także z uwagi na to, że EFS kwalifikuje jedynie niektóre rodzaje działań wskazanych w szerszych dokumentach strategicznych.

Analiza **komplementarności działań planowanych w PO WER z działaniami zaplanowanymi do realizacji w Regionalnych Programach Operacyjnych** pokazuje kilka potencjalnych obszarów ryzyka. Należą do nich: ryzyko niespójności czasowej wprowadzanych interwencji oraz ryzyko, że w regionach nie będą istnieć procedury ani zdolności instytucjonalne umożliwiające wprowadzenie zmian systemowych, wypracowanych na poziomie centralnym.

Analiza **warunkowości makroekonomicznej ex-ante pokazuje, że większość wymaganych dla EFS warunków została już formalnie spełniona lub jest spełniona częściowo**. Warto jednak zaznaczyć, że pojawiają się opinie poddające w wątpliwość samą celowość warunkowości ex-ante. Wskazywano, że warunki ex-ante są spełniane, aczkolwiek rozłożone na wiele regulacji i zapisów prawnych, co z kolei generuje dodatkową pracę i obciążenia dla administracji m.in. w zakresie konsolidacji dokumentów prawnych i ich streszczania.

Analiza **adekwatności systemu wdrażania PO WER** do założonych celów dla tego Programu była w pewnym stopniu utrudniona, z uwagi na fakt że w momencie przeprowadzania ewaluacji ex-ante nie zostały jeszcze podjęte decyzje o podziale obowiązków i kompetencji pomiędzy poszczególne instytucje zaangażowane w jego realizację. Trudno jest zatem jednoznacznie określić stopień ich przygotowania do wdrożenia Programu. **Bazując jednak na obecnej perspektywie finansowej można stwierdzić, że zasoby ludzkie i zdolności administracyjne poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację PO KL (a będą one w znaczącej większości również włączone w realizację PO WER) są adekwatne do przypisanych im zadań i pozwalają przypuszczać, że spełnią tą rolę również w przypadku PO WER**. Podstawą tego wniosku

jest fakt, że instytucje te nabyły już doświadczenia w zakresie wdrażania programów finansowanych z UE (głównie PO KL) oraz że w kolejnej perspektywie finansowej mniejsza będzie skala środków, które będą przedmiotem interwencji. Analiza doświadczeń z obecnej perspektywy finansowej (w tym wyniki innych badań ewaluacyjnych) wskazuje, że **na poziomie IZ oraz IP nie znotowano istotnych problemów związanych z zasobami instytucjonalnymi**, a w większości przypadków proces wdrażania EFS przebiegał sprawnie. Na etapie realizacji badania ewaluacyjnego ex-ante **nie było jednak jeszcze możliwe uzyskanie pełnej odpowiedzi na pytanie dotyczące redukcji obciążeń administracyjnych dla beneficjentów PO WER**, ponieważ nie są znane szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu aplikowania o środki i realizacji samych projektów. Niemniej jednak należy zauważyć, że w okresie 2007 – 2013 realizacja PO KL stanowiła przykład tego programu, który w największym stopniu zredukował obciążenia administracyjne dla beneficjentów (m.in. uproszczone formy rozliczeń, ograniczona dokumentacja finansowo – księgową, uproszczenia wymagań we wniosku o dofinansowanie), co potwierdziły badania ewaluacyjne zlecone przez MRR.

Przeprowadzona analiza systemu wskaźników pokazała, że **zaproponowane w analizowanej wersji Programu wskaźniki nie pozwoliłyby na dostarczenie adekwatnych informacji na temat postępu rzeczowego z wdrażania PO WER**. Cele, działania, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu nie tworzyły na etapie realizacji oceny ex-ante jeszcze spójnego i logicznego obrazu interwencji, wobec czego zaproponowano szereg odpowiednich zmian w tym zakresie, które w dużej części zostały uwzględnione przez IZ POWER.

Analiza tego czy i w jakim zakresie Program uwzględnia lub przyczynia się do realizacji **celów polityk horyzontalnych** (zasady równości szans płci i niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju oraz partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania) prowadzi do wniosku, że **tematyka ta została uwzględniona przez autorów Programu, ale nie w stopniu pełnym**. Wniosek ten odnosi się do braku uwzględnienia w ramach diagnozy dla POWER wszystkich problemów w zakresie równości szans płci i niedyskryminacji, w tym m.in. wszystkich przesłanek mogących prowadzić do dyskryminacji (patrz uwaga do PI 8.8. i 9.6).

W związku z powyższymi wnioskami, w badaniu zostały sformułowane następujące **rekomendacje**:

1. Należy uzupełnić diagnozę społeczno-ekonomiczną w zakresie wskazanych braków dla Priorytetów Inwestycyjnych 8.8, 8.11, 9.6, oraz Osi Priorytetowej III w części dotyczącej innowacyjności.
2. Należy doprecyzować cele ogólne i szczegółowe Priorytetów Inwestycyjnych 8.8 i 9.6 oraz uszczegółwić oczekiwane efekty działań dla tych priorytetów.
3. Należy zapewnić na etapie wdrażania projektów mechanizm ich koordynacji pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi, PO WER a Instytucjami Pośredniczącymi PO WER.
4. Działania dotyczące interwencji w obszarze równości płci i niedyskryminacji powinny dotyczyć konkretnych rozwiązań systemowych.
5. Przed przystąpieniem do określania wartości docelowych wskaźników niezbędna jest ich operacjonalizacja – tzn. bardziej precyzyjne określenie grup docelowych objętych wsparciem, sposobu pomiaru oczekiwanych efektów, typu prowadzonych działań (np. podniesienia kompetencji, gotowości do prowadzenia programów doskonalenia nauczycieli itp.). Bez uszczegółowienia i wspólnego zdefiniowania treści wskaźników bardzo trudno będzie precyzyjnie obliczyć ich koszty jednostkowe, czy szukać benchmarków, które pozwolą wyznaczyć wartość docelową.

## Summary

The scope of intervention in the Operational Programme Knowledge Education and Development (OP KED) covers public interventions in the following areas: labour market, higher education system, education and learning, social integration, adaptability, health, innovativeness, public administration. Such a broad scope of intervention results from the scope of problems identified and described under the socio-economic diagnosis. It should be emphasised that **in case of the overwhelming majority of priority investment areas (PI 8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3) the diagnosis included in the OP KED is accurate as for the consistency of identified in it socio-economic trends with actual trends occurring in Poland. There are, however, some gaps in the context of PI 8.8, 8.11 and 9.6, as well as Priority Axis III regarding innovation.**

In case of PI 8.8 the gaps in the diagnosis concern mainly insufficient timeliness of some data (e.g. with regard to employment and differences in remuneration between men and women in Poland), lack of reference to particular problems regarding reconciliation of family and working life (for example there is lack of reference to sharing home duties between women and men, family model or the availability of solutions which make employment more flexible). In case of the diagnosis for PI 8.11 it was suggested that the data should be complemented by the Ministry of Labour and Social Policy's research results regarding the needs of institutions operating in the area of social assistance and social integration, as well as the measures implemented under HC OP or the analysis of the current structure of the labour market and social assistance institutions in the context of the scope of their co-operation, as well as their main contact areas. At the same time, the diagnosis for PI 9.6 focuses only on the problems of the labour market with regard to several premises, leaving out many problems with regard to discrimination on the grounds of age, sex, disability, ethnic origin or religion. In case of Priority Axis III it is suggested to complete the diagnosis with an extended version of a definition of innovation, together with an indication of the direction which the undertaken actions should focus on.

As a result of conducting research **no problems were found with regard to prioritisation of challenges which were indicated in the socio-economic diagnosis.** No problems were discovered either with regard to thematic focus proposed in the Programme in the context of the socio-economic diagnosis or connected with attaching appropriate importance to particular problems identified in the OP KED or leaving out in the Programme the problems identified in the diagnosis.

With regard to the priorities and measures laid down in the OP KED the results of the conducted analysis indicate that the **objectives of the Programme, priority axes and particular priority investment areas, as well as the measures are generally accurate, coherent and relevant to the challenges specified in the diagnosis. It was suggested to consider the introduction of a general objective of the Programme as this could make it easier for the beneficiaries to understand the OP KED better. There were no problems in terms of the relevance of general and specific objectives of priority axes. However, in case of some priority axes there were few problems with too little detailed description of the objectives and activities (PI 8.8, 9.6).**

In case of the analysis regarding the allocation of funds it should be noted that at the moment of conducting research the exact amounts to be allocated to particular measures in priority investment areas were not known. At the present stage of designing the OP KED it can be stated however, that adopted concentration of funds on three priority axes is adequate to the needs. Taking into consideration demarcation between the national programme and the regional programmes, including first of all the fact that the measures in the area of higher education will be implemented only at the central level, **concentration of allocation of funds in the OP KED on this type of pro-educational measures seems**

**justified.** The level of allocation aimed at funding the Priority Axis III should be considered similarly – the measures regarding strengthening transnational mobility through funding such activities as apprenticeships, exchanges or trainings are very costly, therefore relatively high fund allocation aimed at this axis is justified.

Over the course of the analysis **no problems were found with regard to the selection of priority investment areas as compared to the objectives of the OP KED, as well as the problems regarding the cohesion and complementarity of the objectives of particular priority axes.** Certain doubts might appear, however, with regard to the borders defined between particular investment priorities. **The borders do not seem to be defined well enough.** As an example can be taken here the differentiation between the PI 8.8 and 9.6 (both these priorities serve the purpose of combating discrimination on the grounds of sex) or dividing similar types of intervention into several different priorities, for example with regard to the Polish Qualification Framework or educating medical specialists.

The analysis of connections between the identified problems, formulated objectives, foreseen measures and expected results of such measures leads to a conclusion that **in the version of the OP KED which underwent the analysis full internal coherence was not achieved, particularly with regard to the difficulty of estimating the planned effects - due to frequent not defining them enough and loose binding of investment priorities objectives.**

The assumptions laid down in the OP KED were also analysed for their **complementarity, coherence and consistency with the documents and strategies** at the community and national levels. The results of the analysis indicated that **in this respect there were no significant diversions from the strategic documents,** while the assumptions of the OP KED contribute among other things to fulfilment of the objectives formulated in the document Europe 2020 or the provisions of the ESF Regulation. There were identified only single cases of too narrow interpretation of the provisions of the strategic documents e.g. through taking into consideration only one of the objectives of a given document within the thematic area of the OP KED – which sometimes is an appropriate activity due to the fact that thematic concentration is necessary, and also due to the fact that the ESF qualifies only some types of the measures laid down in broader strategic documents.

The analysis of the **complementarity of the measures planned in the OP KED with the measures planned for implementation in the Regional Operational Programmes** shows several potential risk areas. These include: the risk of time incoherence of implemented interventions and the risk that in the regions there will be neither procedures nor institutional capacity which will allow to implement systemic changes designed at the central level.

The analysis of the **ex-ante macro-economic conditionality shows that the majority of conditions required for ESF were already formally satisfied or are satisfied partly.** It is worth pointing out, however, that there are some opinions questioning the purposefulness of the ex-ante conditionality. It was indicated that the ex-ante conditions are met, however, they are spread into many regulations and legal provisions, which in turn generates additional administrative work and burdens with regard to inter alia consolidation of the legal documents and summarizing them.

The analysis of the **adequacy of the implementation system of the OP KED** and its objectives was difficult to some extent due to the fact that at the moment of conducting ex-ante evaluation there was no decision yet regarding the division of duties and competences between particular institutions involved in its implementation. It is therefore hard to clearly specify the level of their preparation for the implementation of the Programme. **However, based on the present financial perspective it can be stated that the human resources and administrative capacity of particular institutions involved** in the implementation of the HC OP (and they will be in the majority of cases also involved in the implementation of the OP KED) **are adequate for their assigned tasks and allow to believe that they will also fulfil this role in case of the OP KED.** The basis for this conclusion is the fact that

these institutions have already acquired the experience in implementation of the EU-funded programmes (mostly HC OP), as well as the fact that in the next financing perspective there will be lower scale of the resources, which will be the subject of the intervention. The analysis of the experience from a present financial perspective (including the results of other evaluation research) indicates that **no significant problems were found with regard to institutional resources at the level of Managing Authority and Intermediate Bodies**, and in the majority of cases the ESF implementation process went smoothly. At the stage of ex-ante evaluation **it was not possible yet to obtain the comprehensive answer regarding the question on reducing administrative burdens for the OP KED beneficiaries**, because detailed solutions regarding the application for the funds and implementation of the projects are still not known. However, it should be noted that in the 2007-2013 period the implementation of the Human Capital Operational Programme was an example of a programme which reduced administrative burdens the most (including the simplified forms of payment, reduced documentation of financial-accounting, simplification of the requirements in the application form), which was confirmed by evaluations commissioned by the Ministry of Regional Development.

The conducted analysis of the system of indicators showed that the **indicators proposed in the analysed version of the Programme would not allow to provide adequate information on the progress of the work from the OP KED implementation**. The objectives, measures, product indicators and result indicators have not created yet, at the stage of ex-ante evaluation, a coherent and logical picture of the intervention, so that a number of appropriate changes in this respect were proposed, many of which were included by the Managing Authority of KED OP.

The analysis of whether, and in to what extent the Programme takes into consideration or contributes to the implementation of the **objectives of the horizontal policies** (the principles of equal opportunities between men and women, preventing discrimination, promoting sustainable development and partnership, as well as multi-level system of management) leads to the conclusion that **this subject was taken into account by the authors of the Programme, but not to a full extent**. This conclusion refers to the lack of taking into consideration within the diagnosis for the OP KED programme all problems with regard to equal opportunities between men and women and preventing discrimination, including all premises which may lead to discrimination (see note to PI 8.8. and 9.6).

In connection with the above conclusions, the following **recommendations** were produced in the research:

1. The socio-economic analysis should be complemented within the scope of the indicated gaps for Priority Investment areas 8.8, 8.11, 9.6 and Priority Axis III in the part regarding innovativeness.
2. General and specific objectives of the Priority Investment areas 8.8 and 9.6 should be made more specific, and so should be made the expected results for these priorities.
3. At the stage of implementing the projects the mechanisms of their co-ordination between the institutions managing the Regional Operational Programmes, OP KED and the OP KED Intermediate Bodies should be ensured.
4. The measures regarding interventions in the area of equality between men and women and preventing discrimination should refer to concrete systemic solutions.
5. Prior to specifying the target values of the indicators it is necessary to operationalize them – i.e. to specify precisely the target groups covered by the support, the manner of measuring the expected results, the type of conducted measures (e.g. raising competences, readiness to run the programs raising the teachers' qualifications, etc.). Without detailed and common definition of the indicators' content it will be very difficult to calculate precisely their unit costs or to look for the benchmarks which will allow to specify the target value.



# 1 Wstęp

Niniejszy raport końcowy dotyczy badania ewaluacyjnego pn. „Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020” realizowanego przez GHK Polska Sp. z o.o. w okresie kwiecień-sierpień 2013 roku dla Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Przeprowadzenie oceny szacunkowej ma przyczynić się do zweryfikowania wstępnych założeń programowych, usprawnienia procesu przygotowania Programu oraz poprawy jego jakości. W szczególności, ewaluacja ex-ante umożliwi lepsze dopasowanie projektowanych interwencji do potrzeb i uwarunkowań społeczno-gospodarczych, zwiększenie spójności Programu, efektywne wykorzystanie dostępnej alokacji finansowej i opracowanie sprawnego systemu wdrażania Programu Operacyjnego.

Celem głównym niniejszego badania ewaluacyjnego była ocena przyjętej w ramach Programu logiki interwencji i jej spójności zewnętrznej i wewnętrznej oraz sformułowanie rekomendacji, które będą mogły służyć udoskonaleniu Programu. W ramach realizacji tego celu postawiono 8 zasadniczych pytań badawczych:

- *Czy interwencja publiczna zaplanowana w ramach Programu Operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne?*
- *Czy założenia, cele, priorytety i działania w ramach Programu są spójne z najważniejszymi dokumentami i strategiami, przygotowanymi na poziomie unijnym i krajowym?*
- *Czy założenia Programu są komplementarne z założeniami innych Programów Operacyjnych?*
- *Czy warunki wstępne (ex-ante) powiązane tematycznie z obszarami wsparcia dla Programu zostały spełnione?*
- *Czy zaproponowana w ramach Programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów Programu?*
- *Czy i w jakim zakresie Program uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (zasady równości szans płci i niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju, partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania)?*
- *Czy i w jakim zakresie założony układ instytucjonalny Programu i zasoby ludzkie wyznaczone do jego realizacji są wystarczające do osiągnięcia celów Programu Operacyjnego?*
- *Czy założenia Programu Operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację jego procesów, w tym w szczególności monitorowania i ewaluacji?*

Dodatkowo, lista została rozszerzona o następujące pytania badawcze:

- *Czy zapisy zawarte w projekcie Programu są akceptowane przez głównych interesariuszy?*
- *Czy projekt PO WER uwzględnia środki zaradcze wobec problemów, które wystąpiły przy realizacji PO KL?*
- *Czy projekt PO WER będzie skonstruowany tak, aby uwzględniać różnice występujące w regionach kraju?*

Szczegółowe pytania badawcze oraz przyporządkowane im metody badawcze zostały przedstawione w tabeli stanowiącej aneks nr 1.

## 1.1 Zakres i użytkownicy badania

Badanie ewaluacyjne obejmuje swoim zakresem Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 w wersjach dostarczonych przez Zamawiającego w trakcie realizacji badania, a także inne dokumenty służące do weryfikacji trafności diagnozy oraz spójności zewnętrznej i wewnętrznej Programu. Podstawowym założeniem ewaluacji ex-ante było objęcie jej zasięgiem osób merytorycznie powiązanych z wdrażaniem i realizacją PO WER. Z tego względu w ramach ewaluacji skonsultowano się zarówno z ekspertami, jak i potencjalnymi beneficjentami Programu, grupami docelowymi, instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie PO WER na poziomie krajowym oraz instytucjami regionalnymi, które będą wykorzystywać efekty projektów realizowanych w PO WER.

Wyniki ewaluacji zostaną uwzględnione w zapisach kolejnych wersji Programu, jak również zostaną przekazane do Komisji Europejskiej. Bezpośrednim użytkownikiem badania będzie Instytucja Zarządzająca PO, pośrednim zaś wszystkie instytucje, które biorą udział w procesie przygotowania i realizacji Programu.

## 1.2 Metodologia

W niniejszej ewaluacji zastosowano zasadę triangulacji metod i źródeł danych. Oznacza to użycie różnorodnych technik zbierania danych, korzystanie z wielu źródeł informacji oraz uwzględnienie różnych perspektyw badawczych. Dzięki temu podejściu zminimalizowany został błąd pomiaru, a zebrane dane charakteryzują się wysoką jakością. W badaniu wykorzystano następujące metody:

- analiza danych zastanych (*desk research*),
- analiza SWOT,
- zogniskowane wywiady grupowe (FGI) nt. diagnozy społeczno-ekonomicznej i logiki interwencji PO WER,
- triady nt. diagnozy społeczno-ekonomicznej i logiki interwencji PO WER,
- indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami IZ, obecnymi i przyszłymi IP/IP II, KM PO KL,
- telefoniczne wywiady pogłębione (TDI) z potencjalnymi beneficjentami PO WER,
- telefoniczne wywiady pogłębione (TDI) z przedstawicielami IZ dla przyszłych Programów Operacyjnych współfinansowanych z EFS i EFRR w regionach i przedstawicielami IZ dla pozostałych PO współfinansowanych z EFRR,
- wywiady eksperckie z ekspertami od wskaźników i monitorowania,
- diada nt. innowacyjność i ponadnarodowości,
- diada z ekspertami ds. polityk horyzontalnych,
- panel ekspertów.

Niniejszy raport stanowi ostatni z produktów ewaluacji po raporcie metodologicznym, raporcie częściowym I, zawierającym podsumowanie analizy *desk research* oraz raporcie częściowym II, prezentującym wyniki badań terenowych. Raport końcowy zawiera zarówno wyniki z analizy danych zastanych, jak i wyniki ze wszystkich badań terenowych oraz przedstawia całościową **analizę projektu PO WER z lipca 2013 r.** – w tym analizę

trafności diagnozy społeczno-ekonomicznej, spójności wewnętrznej i zewnętrznej Programu, systemu wdrażania, analizę wskaźników oraz realizacji polityk horyzontalnych.

Badanie zostało podzielone na dwie części. **W pierwszej części badania** (obejmującej etap I i II) badacze za pomocą analizy istniejącej literatury oraz danych zastanych odtworzyli warunki i założenia, na których PO WER został skonstruowany, a następnie poddali je weryfikacji i ocenie. Ta część badania miała charakter analizy typu *desk research*. **Etap I** stanowił strukturalizację badania i fazę przygotowawczą do rozpoczęcia realizacji badania właściwego. Jego efektem był raport metodologiczny. **Etap II** badania skupił się na analizie danych zastanych i poszukiwaniu odpowiedzi na pytania badawcze z modułu I. Odpowiedzi na pytania badawcze przyporządkowane do modułu I zostały zaprezentowane w raporcie częściowym modułu I, przygotowanym na zakończenie etapu II. W szczególności, raport częściowy modułu I dostarczył odpowiedzi na pytania badawcze z następujących obszarów badawczych (por. tab. aneks nr 1):

- diagnoza społeczno-gospodarcza,
- spójność zewnętrzna Programu,
- spójność wewnętrzna Programu.

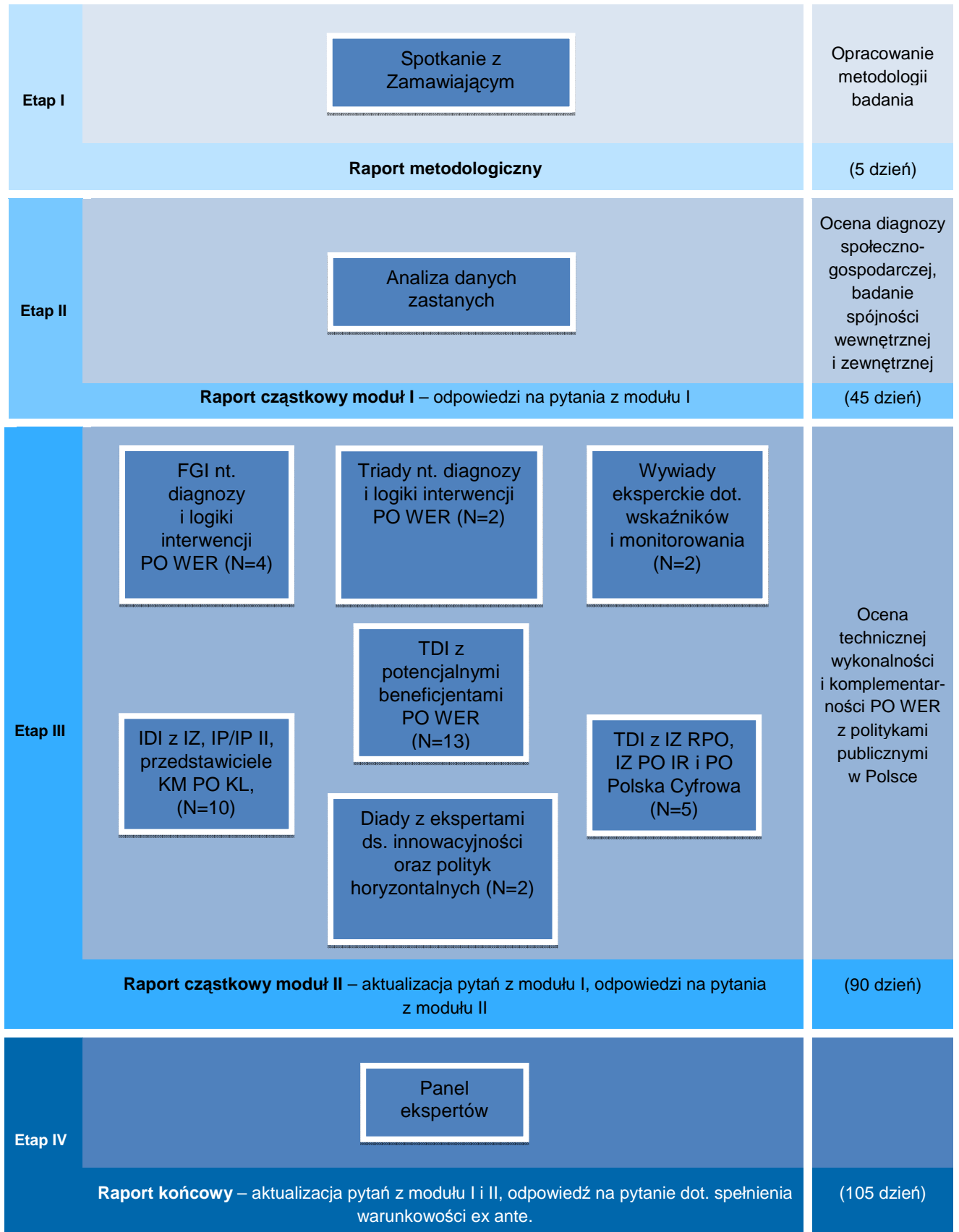
**Druga część badania** miała charakter terenowy. W **etapie III** badania dużą rolę odegrali poszczególni interesariusze i odbiorcy Programu. W tym etapie interesariusze, a także sami twórcy Programu oraz instytucje, które będą w przyszłości zaangażowane w jego wdrażanie, dokonywali oceny technicznej wykonalności. Na tym etapie badania zostały przeprowadzone 4 zogniskowane wywiady grupowe (FGI) nt. diagnozy społeczno-ekonomicznej i logiki interwencji PO WER, 2 triady nt. diagnozy społeczno-ekonomicznej i logiki interwencji PO WER, 2 wywiady eksperckie z ekspertami w dziedzinie wskaźników i monitorowania, 13 wywiadów telefonicznych (TDI) z przyszłymi beneficjentami PO WER, 5 wywiadów telefonicznych (TDI) z przedstawicielami IZ RPO oraz IZ dla pozostałych Programów Operacyjnych, 10 wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami IZ, obecnymi i przyszłymi IP/IP II, KM PO KL, oraz 2 diady – jedna dotycząca innowacyjności i ponadnarodowości w PO WER oraz druga z ekspertami ds. polityk horyzontalnych (dyskryminacji, w tym ze względu na płeć). Etap III był poświęcony poszukiwaniu odpowiedzi na pytania badawcze z modułu II oraz weryfikacji empirycznej odpowiedzi na pytania z modułu I uzyskane w II etapie badawczym. Do modułu II zostały przypisane pytania badawcze z następujących obszarów (por. tab. Aneks nr 1):

- potencjał administracyjny,
- system wdrażania w Programie, w tym monitorowanie i ewaluacja,
- dodatkowe pytania badawcze.

Rysunek 1.1 prezentuje schemat przebiegu badania.



Rys. 1.1 Schemat organizacji badania ewaluacyjnego.



W ramach modułu II została również rozpoczęta **praca nad wskaźnikami**. Zadanie obejmowało krytyczną ocenę wstępnych propozycji wskaźników do PO WER dostarczonych przez Zamawiającego, opracowanie alternatywnych propozycji i poprawek dotyczących sposobu wyliczania poszczególnych wskaźników oraz ich kosztów, wartości bazowych i docelowych oraz celów pośrednich. Zadanie zostało rozpoczęte w III etapie i było kontynuowane w IV etapie badawczym. **Analiza SWOT dotycząca ryzyk** związanych z realizacją PO WER została przygotowana podczas III i IV etapu i przedstawiona w raporcie końcowym w aneksie nr 4. **Diagramy obrazujące związki przyczynowo skutkowe** zachodzące pomiędzy zaplanowanymi w ramach Programu działaniami i ich produktami a oczekiwanymi rezultatami (mierzonymi wskaźnikami realizacji), z uwzględnieniem zidentyfikowanych potrzeb i czynników zewnętrznych, zostały przygotowywane w II, III i IV etapie badawczym. Dla każdej osi priorytetowej (priorytetów inwestycyjnych) zostały opracowane diagramy, które są załączone do raportu jako osobny plik.

### 1.3 Słowniczek skrótów

EFG	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
EFMiR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FIO	Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
FS	Fundusz Spójności
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IZ	Instytucja Zarządzająca
IP	Instytucja Pośrednicząca
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
KPR	Krajowy Program Reform
KRK	Krajowe Ramy Kwalifikacji
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NSS	Narodowa Strategia Spójności
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PES	Przedsiębiorstwa Ekonomii Społecznej
PI	Priorytet Inwestycyjny
PO	Program Operacyjny
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki



PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RZL	Rozwój Zasobów Ludzkich
SE2020	Strategia Europa 2020
SOB	Społeczna Odpowiedzialność Biznesu
SPO	Sektorowy Program Operacyjny
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
WRS	Wspólne Ramy Strategiczne

## 2 Diagnoza społeczno-ekonomiczna

Niniejszy rozdział zawiera odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy interwencja publiczna zaplanowana w ramach PO WER trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne.

W podrozdziale 2.1 przedstawiono odpowiedź na pytanie *czy diagnoza społeczno-gospodarcza Programu została opracowana w sposób trafny, tzn. uwzględniając analizę obecnych trendów społeczno-gospodarczych oraz czy zawiera ona aktualne dane.* W podrozdziale 2.2 szczegółowo przedstawiono wyniki analizy dotyczącej doboru i wagi problemów zaadresowanych w PO WER. W szczególności, podrozdział ten ma odpowiedzieć na pytania badawcze poruszające takie kwestie jak: *czy wybrane do rozwiązania dzięki interwencji Programu problemy i ich przyczyny są adekwatne i trafnie dobrane w stosunku do analizy społeczno-gospodarczej kraju, czy priorytetyzacja proponowanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej wyzwań i potrzeb została poprawnie skonstruowana w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, czy koncentracja tematyczna zaproponowana w Programie jest zgodna z diagnozą społeczno-gospodarczą, czy poszczególnym problemom w Programie nadana została odpowiednia waga oraz czy z jakiegoś powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały w Programie pominięte.*

### 2.1 Trafność diagnozy oraz główne wyzwania

Przewidziany zakres interwencji w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój jest bardzo szeroki. Obejmuje on interwencje publiczne w takich obszarach jak rynek pracy (adresowane do pracowników instytucji rynku pracy, przedsiębiorców czy kwestii dotyczących równości szans płci na rynku pracy), szkolnictwa wyższego (w tym kadr medycznych), innowacyjności i ponadnarodowości, edukacji i oświaty (w tym kształcenia dorosłych i edukacji zawodowej oraz kształcenia kadr medycznych), polityki społecznej (ubóstwa i wykluczenia społecznego, ekonomii społecznej, sytuacji demograficznej), czy wreszcie administracji publicznej (sądownictwa). Program Operacyjny WER przewiduje działania w czterech głównych obszarach w zakresie:

- 1) wspierania jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej o wiedzę,
- 2) wdrożenia reform systemów i struktur w wybranych obszarach polityk publicznych, kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i Krajowego Programu Reform,
- 3) działań innowacyjnych, ponadnarodowych, prowadzących do wypracowania rozwiązań dotąd niestosowanych, w celu ich przetestowania przed przejściem do fazy wdrożenia powszechnego, które w większości przypadków będzie miało miejsce na poziomie regionalnym,
- 4) programów mobilności ponadnarodowej.

Zakres przewidzianych w PO WER interwencji wynika po pierwsze z celów Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z przyjętej demarkacji pomiędzy interwencjami planowanymi do realizacji na poziomie krajowym na poziomie regionalnym w ramach realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z EFS. Po drugie, wynika z szerokiego zakresu problemów zidentyfikowanych i opisanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej. Planowane do wsparcia w ramach PO WER interwencje, zgodnie z celami EFS, dotyczą przede wszystkim zwiększenia zatrudnienia oraz włączenia społecznego, co znajduje odzwierciedlenie w trzech osiach priorytetowych Programu:

- **Osi Priorytetowej 1** zatytułowanej „Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji”, której celem jest poprawa efektywności wybranych polityk publicznych kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform.
- **Osi Priorytetowej 2** zatytułowanej „Szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju”, której celem ogólnym jest dostosowanie kształcenia na poziomie wyższym do wyzwań rynku pracy, gospodarki i społeczeństwa oraz poprawa międzynarodowej pozycji polskiego szkolnictwa wyższego.
- **Osi Priorytetowej 3** zatytułowanej „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”, której celem jest zwiększenie skuteczności polityk publicznych i działań podejmowanych na rzecz indywidualnych osób i instytucji wspieranych w ramach EFS.

Demarkacja planowanych interwencji pomiędzy regionami a poziomem krajowym określona została w taki sposób, aby interwencje na szczeblu krajowym skupiać się mają na wprowadzaniu zmian systemowych, tj. wspieraniu przygotowania i przeprowadzenia reform w obszarze zatrudnienia (dla celu tematycznego 8), w obszarze włączenia społecznego (dla celu tematycznego 9), w obszarze szeroko pojętej edukacji (dla celu tematycznego 10) oraz służących wzmacnianiu potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (dla celu tematycznego 11, który jest realizowany wyłącznie na poziomie krajowym), podczas gdy interwencje na poziomie regionalnym skupiają się na wsparciu indywidualnym.

Cel EFS oraz demarkacja wsparcia określają ramy dla diagnozy społeczno-ekonomicznej przygotowanej w ramach PO WER. Ponadto, ramy te są wyznaczone również przez wytyczne Komisji Europejskiej (sformułowane w dokumencie „*Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme*”), które zobowiązują IZ do uzasadnienia każdego planowanego wsparcia w diagnozie społeczno-ekonomicznej oraz rekomendują, aby diagnoza społeczno-ekonomiczna w ramach PO nie była zbyt obszerna (około 10 stron). Ze względu na powyższe zastrzeżenia diagnoza społeczno-ekonomiczna w PO WER musi być rozumiana dosyć wąsko – tj. musi przede wszystkim ograniczać się do uzasadniania planowanych interwencji i działań<sup>1</sup>, przedstawiając raczej zarys problemu niż jej dogłębną analizę. Poziom szczegółowości diagnozy jest pewnego rodzaju kompromisem a diagnoza jest raczej zarysem adresowanych problemów niż dogłębną analizą ich przyczyn i konsekwencji, których miejsce jest raczej w publikacjach naukowych i do których zawsze można się odwołać. Ponadto, należy zauważyć, że rzeczywistość społeczno-ekonomiczna jest dynamiczna i ulega ciągłym zmianom. Ze względu na niemożność ciągłego aktualizowania diagnozy w okresie obowiązywania PO WER diagnoza musi być w pewien sposób uniwersalna, co wiąże się jednocześnie z jej mniejszą szczegółowością.

Ponadto, diagnoza PO WER z założenia jest kompletna dopiero w połączeniu z diagnozami przygotowanymi dla Regionalnych Programów Operacyjnych. W związku z powyższym ze względu na ww. ograniczenia związane z obszernością, diagnoza na poziomie krajowym nie obejmuje problemów, które stanowią przedmiot wsparcia na poziomie regionalnym.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia dotyczące diagnozy na poziomie krajowym można stwierdzić, że **diagnoza zawarta w PO WER jest trafna w zakresie zgodności zidentyfikowanych w niej trendów społeczno-gospodarczych z faktycznymi trendami występującymi w Polsce** w przypadku zdecydowanej większości priorytetów inwestycyjnych (8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3). W przypadku diagnozy dla PI 8.8, 8.11, 9.6 i Osi Priorytetowej III zasugerowano niewielkie uzupełnienia dotyczące przytaczanych w diagnozie danych.

---

<sup>1</sup> Należy zauważyć, że z takim podejściem może wiązać się pewne ryzyko związane z nieodpowiednim doбором rodzaju problemów, które należy zaadresować poprzez interwencje publiczne.





Wyzwania przytoczone w diagnozie społeczno-gospodarczej przeznaczone do realizacji w ramach **Priorytetu Inwestycyjnego 8.9 dotyczącego przystosowania pracowników, przedsiębiorców i przedsiębiorstw do zmian** zostały zidentyfikowane w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne tendencje na rynku oraz bieżące plany rządu. Należy przede wszystkim docenić fakt, że w diagnozie w tym obszarze zostały wykorzystane dane z badań przeprowadzonych zarówno przez instytucje administracji publicznej jak i prywatne organizacje badawcze. Zwiększa to obiektywizm i aktualność uwzględnionych danych. Podobną trafnością charakteryzuje się diagnoza dotycząca **Priorytetu Inwestycyjnego 8.10 „Aktywne i zdrowe starzenie się”**. Zaprezentowane zostały aktualne dane publikowane w raportach dotyczących stanu polskiej służby zdrowia zebrane przez GUS, Ministerstwo Zdrowia oraz Naczelną Izbę Lekarską. Niniejsze dane statystyczne pochodzą ze wszystkich dostępnych źródeł, z których można pozyskać informacje o stanie sektora ochrony zdrowia.

W odniesieniu do trafności diagnozy przygotowanej dla **Priorytetu Inwestycyjnego 8.11 „Modernizacja i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, w tym działania mające na celu zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników”**, należy ją uznać za ogólnie trafną i rzetelną. Niemniej jednak, w odniesieniu do aktualności przytoczonych danych warto zwrócić uwagę na fakt, że zostały zaprezentowane głównie dane publikowane przez Eurostat oraz dane zawarte w krajowych publikacjach książkowych. Niestety dane Eurostatu publikowane są z opóźnieniem, dlatego też w dobie bardzo dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy, mogą one zniekształcać obraz rzeczywistych rozmiarów problematyki funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia. Niewiele miejsca poświęcono wynikom badań przeprowadzonych przez prywatne instytucje badawcze<sup>2</sup>, chociaż należy wziąć pod uwagę również fakt, że liczba badań w tym obszarze jest dosyć skąpa. Diagnoza mogłaby jednak zostać uzupełniona np. o wyniki badań MPiPS dotyczące potrzeb instytucji działających w obszarze pomocy i integracji społecznej oraz działań prowadzonych w PO KL czy analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku.

W odniesieniu do **Priorytetu Inwestycyjnego 9.4 dotyczącego aktywnej integracji, w szczególności w celu poprawy zatrudnialności**, diagnoza charakteryzuje się dużą trafnością w zakresie zidentyfikowanych problemów w obszarze rozmiarów ubóstwa, sytuacji osób starszych i niepełnosprawnych. W diagnozie skupiono się przede wszystkim na statycznym aspekcie ubóstwa, traktując pobieżnie aspekt dynamiczny (przyczyny popadania w ubóstwo), jednak wynika to z planowanego wsparcia w ramach tego PI. Z tego samego względu, w diagnozie nie zostały poruszone inne grupy narażone na ubóstwo, tj. np. dzieci. Niemniej należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż ze względu na charakter wsparcia EFS (interwencje na rynku pracy), w POWER nie jest możliwe zaplanowanie interwencji skierowanych na tą grupę zagrożonych wykluczeniem.

Również diagnoza w odniesieniu do **Priorytetu Inwestycyjnego 9.7 „Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych i wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym”** charakteryzuje się dużą trafnością. W szczególności, diagnoza bardzo celnie podejmuje tematykę „starzenia się” społeczeństwa, co stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla przyszłych pokoleń, a także

---

<sup>2</sup> Przykładowe badania: *Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013*, PSDB 2010; *Analiza potrzeb instytucji działających w obszarze pomocy i integracji społecznej oraz działań prowadzonych na poziomie centralnym i regionalnym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w kontekście zmniejszania obszarów zjawiska wykluczenia społecznego*, PAG Uniconsult 2011; *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*, IBC Group i SMG KRC 2010; *Rynek Pracy w II półroczu 2012 roku*, MPiPS 2012; *Badanie ogólnopolskie nt. stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych jaką jest przyznawanie środków Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej*, MPiPS 2011.

oddaje sytuację osób niepełnosprawnych, które wymagają zróżnicowanego systemu wsparcia ze względu na istnienie różnych rodzajów niepełnosprawności.

W zakresie **Priorytetu Inwestycyjnego 9.8 „Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych”** przywoływane w diagnozie źródła są adekwatne. Diagnoza jest trafna w zakresie zidentyfikowanych problemów i wyzwań postawionych w stosunku do Przedsiębiorstw Ekonomii Społecznej (PES) w Polsce. W szczególności, w diagnozie dobrze pokazano nieskuteczność instytucji ekonomii społecznej we włączaniu wykluczonych osób, a także podkreślono „brak ciągłości”, „niestabilność” oraz „nierwałość” instytucji ekonomii społecznej. Diagnoza nie uwzględnia jednak wielu istotnych wątków funkcjonowania przedsiębiorstw ekonomii społecznej, tj. znacznego rozwarstwienia tych instytucji, braku koordynacji, braku współpracy z administracją publiczną, stosunkowo małej liczby przedsiębiorstw społecznych itp.<sup>3</sup> Pominięcie tych zagadnień jest jednak spowodowane charakterem wsparcia w PI 9.8 oraz zakresem planowanych interwencji.

W odniesieniu do **Priorytetu Inwestycyjnego 10.1 „Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego”** należy stwierdzić, że diagnoza systemu edukacji w Polsce została sporządzona w oparciu o rzetelnie zidentyfikowane problemy. Poruszane w diagnozie obszary do rozwoju w ramach tego Priorytetu zidentyfikowano w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne dane oraz z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego.

Diagnoza charakteryzuje się również dużą trafnością w zakresie **Priorytetu Inwestycyjnego 10.3 „Poprawa dostępności uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy”**. Poruszane w diagnozie problemy zidentyfikowano w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne dane oraz z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego. Opracowana w dokumencie diagnoza tendencji na rynku edukacyjnym odzwierciedla oczekiwania rynku pracy w zakresie edukacji i oparta jest na spójnych i kompletnych danych, dając obiektywny obraz systemu edukacji i pozwalając wyznaczać w ramach Priorytetu konkretne cele.

Również diagnoza w obszarze **Priorytetu Inwestycyjnego 10.2 „Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć”** została sporządzona w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne dane. Warto także podkreślić, iż rzetelność i aktualność danych przyjętych w diagnozie przy konstruowaniu celów szczegółowych Priorytetu 10.2 znajduje odzwierciedlenie w aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie szkolnictwa wyższego w Polsce.

Wreszcie, w zakresie **Priorytetu Inwestycyjnego 11.3 „Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów”** analiza wykazała, że diagnoza odwołuje się do aktualnych i rzetelnych danych, gdyż oprócz międzynarodowych wskaźników (np. wskaźnik *Doing Business* dla Europy), które co prawda nie do końca uwzględniają różnice kulturowe czy instytucjonalne (co jest bardzo istotne z punktu widzenia wprowadzania zmian w kulturze organizacyjnej administracji, czego dotyczą postulowane zmiany w tym Priorytecie), przytoczono również dane z innych źródeł. Diagnoza społeczno-ekonomiczna trafnie wskazuje również na główne problemy związane z zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej oraz trafnie identyfikuje problemy zarządzania zasobami ludzkimi, do których należą brak wdrożonego modelu zarządzania wiedzą, kwestia elastyczności zadań pracowników czy korzystanie z narzędzi oceny efektów.

---

<sup>3</sup> Ochinowski, 2010: s. 25.

W odniesieniu do problemów będących przedmiotem interwencji w **Osi Priorytetowej III „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”**, trafnie zidentyfikowano wyzwania i potrzeby w zakresie współpracy ponadnarodowej (np. w kontekście szkolnictwa wyższego), a także odnoszono się do danych międzynarodowych o charakterze porównawczym w różnych obszarach. W diagnozie brakuje jednak odniesienia do analizy potrzeb w zakresie innowacji społecznych, między innymi z diagnozy nie wynika, jakie innowacje mają największe znaczenie dla polskiej gospodarki, co niesie ze sobą ryzyko realizowania w ramach tego Priorytetu działań o mniejszym znaczeniu dla rynku pracy. Mimo tego, zaletą Osi III jest jej elastyczność w zakresie projektów, które mogłyby tu być realizowane. W związku z powyższym proponuje się uzupełnienie diagnozy o rozszerzoną wersję definicji innowacyjności wraz ze wskazaniem kierunków, na których powinny się koncentrować podejmowane działania.

**Problemy z trafnością diagnozy zostały zidentyfikowane jedynie w przypadku dwóch priorytetów inwestycyjnych dotyczących równości szans płci (PI 8.8 oraz PI 9.6).**

W przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 8.8 diagnoza została uznana za zbyt ogólną i niepełną, nieposiłkującą się szczegółowymi danymi i nieuwzględniającą szczegółowych kwestii w obszarze problemów dotyczących równości szans płci oraz kwestii godzenia życia zawodowego z prywatnym. Zidentyfikowane braki dotyczą przede wszystkim niewystarczającej aktualności niektórych danych (np. w zakresie aktywności zawodowej i różnic wynagrodzeń kobiet i mężczyzn), braku odniesienia do szczegółowych problemów godzenia życia zawodowego z prywatnym (np. brakuje odniesienia do aktualnych danych GUS czy wyników badań naukowych dotyczących m.in. podziału obowiązków domowych między kobietami i mężczyznami, modelu rodziny, dostępności rozwiązań uelastyczniających wykonywanie pracy, opieki instytucjonalnej nad dziećmi oraz osobami przewlekle chorymi i starszymi, odniesienia do problemu, jakim jest „sandwich generation” - podwójnego obciążenia opieką nad dziećmi lub wnukami i nad starszymi rodzicami przy jednoczesnym wykonywaniu obowiązków zawodowych). Ponadto, w diagnozie nie ujęto wszystkich problemów właściwych aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, m. in. udziału kobiet w zawodach tzw. sfeminizowanych (edukacja, ochrona zdrowia) charakteryzujących się niższym od przeciętnego wynagrodzeniem i niższym statusem społecznym, a także na temat niskiej partycypacji kobiet na stanowiskach kierowniczych i w organach władzy. W kwestii godzenia obowiązków z zawodowymi, która ma istotne znaczenie dla działań wspierających równość płci, diagnoza jest również niepełna. W diagnozie brakuje informacji o niskim udziale dzieci w edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na wsi, danych na temat niskiego udziału mężczyzn w opiece nad dziećmi, a także niskiej świadomości wśród mężczyzn w zakresie korzystania z form godzenia ról zawodowych i rodzinnych. Rzutuje to na większe obciążenie kobiet pełnieniem obu funkcji (zawodowej i rodzicielskiej). To z kolei przekłada się na mniejszą dyspozycyjność i wydajność w pracy oraz na możliwości rozwoju kariery zawodowej i awansu. Brakuje również zaakcentowania faktu, że pracodawcy niechętnie stwarzają możliwości do korzystania z różnych elastycznych form organizacji pracy. Konieczne jest pokazanie tych form i możliwości skierowanych do obojga rodziców. Należy zwrócić uwagę na to, że kobiety mają trudności na rynku pracy, ponieważ pewne instytucje nie działają efektywnie – np. brakuje miejsc w żłobkach i przedszkolach, kobiety są dyskryminowane przez pracodawców. Trudności, jakich doświadczają kobiety wynikają często z niedoskonałości instytucji i barier, z jakimi się spotykają, tak w życiu osobistym jak i zawodowym. Skoro PO WER wspierać będzie działania systemowe, należałoby pokazać przede wszystkim diagnozę instytucji, a nie tylko jednostek. Istotne byłoby udowodnienie, że to „system nie działa” – oraz sformułowanie problemów z perspektywy systemu. Przykładem takiej prezentacji diagnozy mogłoby być pokazanie np. w odniesieniu do niższych zarobków kobiet, że skoro równe wynagrodzenie za jednakową pracę jest gwarantowane przez Kodeks pracy, a w rzeczywistości kobiety osiągają niższe zarobki za tą samą pracę, to przyczyną tego jest albo nieskuteczne prawo pracy (nieznajomość takich spraw przez sądy pracy) albo nieprzestrzeganie go przez pracodawców lub też brak świadomości u pracowników.



W odniesieniu do diagnozy w zakresie **Priorytetu Inwestycyjnego 9.6 „Zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”**, ze względu na bardzo podobną tematykę tego priorytetu jak powyżej, sformułować można podobne uwagi. Zdefiniowanie celu i działań dla tego priorytetu nie zostało poprzedzone całościową diagnozą dotyczącą osób zagrożonych dyskryminacją. Zauważyć trzeba jednak, że informacje na temat osób niepełnosprawnych są aktualne, a wnioski w diagnozie sporządzono w oparciu o dane GUS. Brakuje jednak odwołania do badań na temat sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy pokazujących, z jakimi barierami w dostępie do zatrudnienia i w życiu społecznym spotykają się te osoby, w szczególności zaś, pominięto barier o charakterze systemowy<sup>4</sup>. W dokumencie brak jest rzetelnej diagnozy problemów w zakresie zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Diagnoza przytacza tylko nieliczne informacje dotyczące osób niepełnosprawnych, kobiet i osób starszych, pomijając na przykład społeczność romską, której bezpośrednio dotyczy problem dyskryminacji. Należy pamiętać, że diagnoza dla tego priorytetu powinna w szczególności koncentrować się na opisie problemów o charakterze systemowym oraz w odróżnieniu od PI 8.8 zwracać szczególną uwagę na problemy z zakresu włączenia społecznego.

## 2.2 Dobór i waga problemów

W badaniu **nie stwierdzono problemów w zakresie priorytetyzacji wyzwań, które zostały wskazane w diagnozie społeczno-ekonomicznej**. W szczególności, diagnoza w bardzo trafny sposób akcentuje wyzwania związane z wdrażaniem Aktywnej Polityki Rynku Pracy i pomocy społecznej, w przeciwieństwie do obecnie dominujących form biernego wspomaganie. Podobnie, w obszarze zdrowia bardzo trafnie priorytetyzowane są problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa i brakiem przygotowania polskiej opieki zdrowotnej do tych zmian. W obszarze edukacji, w diagnozie zostały trafnie zaakcentowane zarówno wyzwania związane z wpływem zmian demograficznych na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, jego niskim umiędzynarodowieniem, niewystarczającym upowszechnieniem kształcenia ustawicznego (problem ten został w diagnozie uznany za tak ważny, że pojawia się w kilku miejscach), brakiem planowania strategicznego w przedsiębiorstwach jako hamulca rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz problemów z zakresu efektywności funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa, które w istotny sposób wpływają na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.

**Nie stwierdzono również problemów w zakresie koncentracji tematycznej zaproponowanej w Programie** w kontekście diagnozy społeczno-ekonomicznej, ani **problemów związanych z nadaniem odpowiedniej wagi poszczególnym problemom zidentyfikowanym w Programie** czy **pominięciem w Programie problemów zidentyfikowanych w diagnozie**.

---

<sup>4</sup> Np.: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*. PFRON 2010, Stankiewicz P., *Raport z badania postaw wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2008, *Niepełnosprawni na lokalnym rynku pracy*, CKU/PUP Białystok 2009, czy artykuł na stronie <http://bezrobocie.org.pl> - *Niepełnosprawni a polski rynek pracy*. Ponadto, wielu danych na temat sytuacji osób niepełnosprawnych dostarcza Biuro pełnomocnika rządu ds osób niepełnosprawnych <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/>.

### 3 Logika interwencji

W niniejszym rozdziale zostały zaprezentowane wyniki analizy oraz badań terenowych dotyczących logiki interwencji PO WER. Podrozdział 3.1 zatytułowany „Priorytety i działania w kontekście diagnozy” zawiera odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego czy *cele wyznaczone dla Programu są ze sobą spójne i wynikają z wyzwań i potrzeb zidentyfikowanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej oraz czy zaproponowane w Programie priorytety i działania są adekwatne do wniosków płynących z analizy społeczno-gospodarczej i stanowią odpowiedź na zdiagnozowane w niej problemy oraz czy przedsięwzięcia planowane do realizacji zostałyby zrealizowane również bez wsparcia ze środków EFS (czy występuje efekt jałowej straty).*

W podrozdziale 3.2 przedyskutowano natomiast zagadnienia związane ze spójnością wewnętrzną Programu. W szczególności, w tym miejscu zawarte są odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego czy *koncentracja tematyczna jest spójna z logiką interwencji Programu, czy Priorytety zostały poprawnie dobrane i skonstruowane w stosunku do celów Programu, czy cele i działania zaplanowane w ramach poszczególnych osi priorytetowych są ze sobą spójne oraz komplementarne, czy wybrane Priorytety i działania są zbieżne z kierunkami działań obecnie prowadzonych w ramach polityk publicznych objętych wsparciem Programu oraz czy konieczne jest wsparcie w ramach Programu tego rodzaju Priorytetów i działań.*

W podrozdziale 3.3 zatytułowanym „Alokacja finansowa” znajdują się natomiast odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego czy *alokacja finansowa została zaplanowana prawidłowo, czy skoncentrowano środki w obszarach, w których występują najważniejsze potrzeby rozwojowe, czy alokacja finansowa na poszczególne Priorytety i działania odzwierciedla ich wagę w stosunku do celów Programu, czy zastosowany podział alokacji środków prowadzi do podziału środków zgodnie z celami Programu (z uwzględnieniem zasady ring-fencingu) i czy prowadzi do podziału środków zgodnie z priorytetami Programu z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych form wsparcia i w związku z tym zróżnicowanym zapotrzebowaniem na środki finansowe.*

Wreszcie, w Podrozdziale 3.4 „Efekty działań” znajdują się odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego czy *realizacja zaplanowanych działań pozwoli na uzyskanie produktów/rezultatów, które przyczynią się do osiągnięcia celów Programu, czy zaproponowane działania i formy wsparcia są trafnie dobrane w stosunku do celów Priorytetów Programu i zapewnią ich realizację, oraz jakie ryzyka wiążą się z zaplanowaną interwencją i w jaki sposób mogą być one minimalizowane.*

#### 3.1 Priorytety i działania w kontekście diagnozy

Wyniki analizy priorytetów i działań określonych w PO WER wskazują, że **cele Programu, osi priorytetowych oraz poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, a także działania są ogólnie trafne, spójne i adekwatne z określonymi w diagnozie wyzwaniami. Zasugerowano rozważenie wprowadzenia jednego celu ogólnego Programu, co mogłoby ułatwić beneficjentom zrozumienie PO WER. Nie stwierdzono problemów w zakresie trafności celów ogólnych i szczegółowych osi priorytetowych. W przypadku niektórych priorytetów inwestycyjnych stwierdzono jednak problemy ze zbyt małą szczegółowością opisu celów i działań (PI 8.8, 9.6).** Skutkuje to problemami w zrozumieniu intencji projektodawcy przez potencjalnych beneficjentów Programu, możliwymi problemami w zakresie wdrażania Programu oraz problemami z oceną adekwatności priorytetów do zdiagnozowanych problemów. Zbyt ogólnie określone cele (nawet przy stosunkowo dobrze i precyzyjnie sformułowanych działaniach) nie pokazują w sposób wyraźny kierunku, w którym PO WER powinien zmierzać, co może skutkować

następnie dylematami i różnicami zdań na temat zasadności, celowości czy kwalifikowalności wsparcia w poszczególnych projektach.

W odniesieniu do celów Programu, warto zwrócić uwagę na podnoszony przez respondentów w badaniach **problem związany z celem głównym PO WER**, który definiowałby po pierwsze ogólną wizję, kierunek Programu, po drugie – ułatwiałby w sposób jednoznaczny zrozumienie PO WER i jego celu. W Programie określono 4 obszary interwencji, a także szereg celów ogólnych i szczegółowych odnoszących się do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Niemniej jednak brak jednego celu ogólnego Programu, przy bardzo szerokim zakresie obszarów objętych interwencją PO WER, może utrudniać beneficjentom jego zrozumienie. Jest to tym bardziej możliwe, że PO WER zdecydowanie różni się, jeśli chodzi o przyjęte podejście od wcześniejszego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (choćby poprzez skupienie się na zmianach systemowych zamiast wsparcia indywidualnego), co tym bardziej może być źródłem problemów w interpretacji i zrozumieniu Programu.

Określone w Programie **cele ogólne poszczególnych osi priorytetowych** sformułowano następująco: dla Osi I „Poprawa efektywności wybranych polityk publicznych kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform”, dla Osi II „Dostosowanie kształcenia na poziomie wyższym do wyzwań rynku pracy, gospodarki i społeczeństwa oraz poprawa międzynarodowej pozycji polskiego szkolnictwa wyższego” oraz dla Osi III „Zwiększanie skuteczności polityk publicznych i działań podejmowanych na rzecz indywidualnych osób i instytucji wspieranych w ramach EFS”. Cele te przynajmniej w przypadku Osi I i II pomagają zrozumieć logikę interwencji w danej Osi. W przypadku Osi III zrozumienie jej logiki nadal jest trudne w związku z faktem, iż bezpośrednio nie widać jego powiązania z tematyką Osi czyli innowacjami społecznymi i współpracą ponadnarodową. Wyjaśnione jest to natomiast na poziomie celów szczegółowych Osi Priorytetowej III, dlatego cele Osi Priorytetowej III mogą być uznane za trafne, spójne i adekwatne do diagnozy.

Wyniki analizy *desk research* oraz wyniki badań terenowych wskazują, że **cele poszczególnych priorytetów inwestycyjnych i działania określone w PO WER nie mijają się z diagnozą oraz sytuacją społeczno-gospodarczą. Niemniej jednak niektóre cele i działania sformułowane są w sposób zbyt ogólny, co może utrudniać zrozumienie kierunku interwencji.** Analizując adekwatność celów poszczególnych priorytetów i ich działań w odniesieniu do diagnozy społeczno-ekonomicznej w Programie można sformułować następujące wnioski:

- w przypadku priorytetów inwestycyjnych, dla których zidentyfikowano braki w diagnozie (tj. 8.8, 9.6) luki te niekoniecznie przekładały się na problemy w zakresie sformułowanych celów i działań. Brakujące elementy diagnozy zostały zaadresowane w celach i działaniach danego PI. **W przypadku niektórych PI stwierdzono problemy ze zbyt małą szczegółowością działań (PI 8.8, 9.6) lub brakiem adekwatności celów do proponowanych działań (PI 8.8). W przypadku PI 9.6. zaproponowano niewielkie rozszerzenie planowanych działań.**

W odniesieniu do **Priorytetu Inwestycyjnego 8.8** PO WER uwzględnia główne cele dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn zawarte w politykach publicznych, chociaż jak wskazano w poprzednim rozdziale diagnozę w tym obszarze należy uznać za niewystarczającą. Działania zaplanowane w ramach Programu są zbieżne z kierunkami działań obecnie prowadzonych w ramach polityk publicznych. Ponadto, są one konieczne do realizacji, gdyż wykraczają poza zakres polityk publicznych, kładąc nacisk na opracowanie i wdrażanie zmian, kompleksowych programów, strategii, a także prowadzenie badań i analiz, które będą podstawą do uzasadnienia wdrażania rozwiązań praktycznych. Zaplanowane działania i problemy do rozwiązania mają generalnie swoje uzasadnienie w diagnozie i postawionych celach

Aczkolwiek szczegółowa analiza pokazała, że w przypadku jednego z celów sformułowanego w ramach PI 8.8 propozycja działań niezupełnie przekłada się na jego

realizację. Celowi *Ograniczenie segregacji pod kątem płci i zwalczanie stereotypów związanych z płcią na rynku pracy i w obszarze podnoszenia kwalifikacji* nie odpowiada żadne działanie dotyczące edukacji, które mogłyby być ukierunkowane na np. upowszechnienie edukacji antydyskryminacyjnej, zmniejszenie stereotypów czy wzrost wiedzy o prawach pracowniczych. Działanie pt. *Opracowanie i wdrażanie zmian w zakresie równości szans płci na poziomie legislacyjnym, w tym przygotowanie projektów zmian aktów prawnych* ma szansę przyczynić się do wyrównywania szans płci pod warunkiem jego uszczegółowienia o przykłady konkretnych obszarów czy kierunków tych zmian. Obecny zapis w tym zakresie jest bardzo ogólny. Istotnym warunkiem powodzenia tego typu działań powinna być współpraca pomiędzy właściwymi departamentami ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Natomiast w badanej wersji Programu nie ma póki co informacji na temat tego, jak i przez kogo dane działanie będzie realizowane i wdrażane. Trudno jest więc na tym poziomie ogólności stwierdzić, czy zaplanowane działania przyczynią się do realizacji celów. Natomiast zaproponowane w tym PI działanie *Rozwój współpracy na rzecz równości płci* powinno być naczelną zasadą przy każdej interwencji. Niezwykle ważne jest stworzenie systemu współpracy wszystkich instytucji administracji publicznej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego oraz organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. Taka współpraca przyczyni się do wzrostu efektywności i skuteczności prowadzonej polityki antydyskryminacyjnej. W odniesieniu do pozostałych planowanych działań, warto rozważyć doprecyzowanie niektórych rodzajów wsparcia poprzez ukierunkowanie ich na konkretnie zdefiniowane grupy, np. kobiety samotnie wychowujące dzieci czy problemy, np. niskiego udziału dzieci w opiece przedszkolnej czy słaba znajomość i niska częstotliwość wykorzystywania elastycznych form organizacji pracy i czasu pracy oraz rozwiązań skierowanych do rodziców przez pracodawców. Wsparcie dotyczyłoby konkretnych rozwiązań, regulacji wpływających na funkcjonowanie i działalność instytucji oferujących wsparcie ww. grupom.

W przypadku **Priorytetu Inwestycyjnego 9.6** również stwierdzono, że wykazane braki w diagnozie nie przekładają się na problemy w zakresie celów tego priorytetu. W szczególności, nie stwierdzono problemów w zakresie trafności, adekwatności i spójności celów tego Priorytetu. Działania zapisane w PI 9.6 odpowiadają na potrzeby z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji i mieszczą się w zakresie sformułowanych celów dotyczących opracowania i wdrożenia systemowych rozwiązań na rzecz zmniejszania dyskryminacji na rynku pracy, ale niektóre z nich zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny. Przykładem może być tutaj działanie *Tworzenie rozwiązań systemowych na rzecz oceny polityki publicznej w obszarze antydyskryminacji na rynku pracy*, które nie wskazuje konkretnie jakiego rodzaju interwencje miałyby się w nim znaleźć. Wśród działań dla PI 9.6 należałoby również uwzględnić ogólne kampanie antydyskryminacyjne.

- w przypadku priorytetów inwestycyjnych, dla których nie zidentyfikowano braków w diagnozie (8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3), **stwierdzono, że cele i działania są trafne w kontekście diagnozy biorąc pod uwagę demarkację pomiędzy poziomem krajowym a regionalnym interwencji współfinansowanych z EFS**. Należy oczywiście zwrócić uwagę na fakt, że w diagnozie pojawiają się elementy, które nie zostały bezpośrednio przełożone na cele i działania konkretnych PI - co wynika głównie z faktu, iż dotyczą one wsparcia na poziomie regionalnym zaś pojawiły się w diagnozie w celu dopełnienia obrazu danego zjawiska. Dotyczy to na przykład PI 8.10, w którym diagnoza zwraca uwagę na potrzebę stosowania zachęt dla działań w zakresie utrzymania miejsc pracy przez osoby niepełnosprawne u obecnych pracodawców, w tym cierpiące na choroby psychiczne takie jak depresja czy wypalenie zawodowe. Nie stwierdzono problemów dotyczących zbyt małej szczegółowości sformułowanych celów.

Problemy dotyczące szczegółowości celów i działań nie występują również w przypadku **Osi Priorytetowej III**. W szczególności, za trafne, spójne i adekwatne zostały uznane cele szczegółowe poszczególnych priorytetów w ramach tej Osi. W odniesieniu do proponowanych działań – są one jasno sformułowane i adekwatne do celów.

W odniesieniu do efektu jałowej straty<sup>5</sup> w Programie, należy zauważyć że pomimo tego, iż w przypadku większości planowanych w PO WER przedsięwzięć nie stwierdzono problemów w tym obszarze, to pewne wątpliwości może budzić włączenie do działań realizowanych w Programie zmian legislacyjnych. Takie zmiany są np. przewidziane w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8.8 (dot. równości szans płci), czy Priorytetu Inwestycyjnego 9.4 (prawodawstwo w zakresie wykorzystania systemu podatkowego na rzecz walki z ubóstwem). Należy wskazać, że przygotowywanie zmian legislacyjnych mieści się między innymi w obszarze kompetencji poszczególnych ministrów. Nie jest jasne zatem, dlaczego opracowanie zmian legislacyjnych musi być realizowane w ramach projektu współfinansowanego z EFS. Jeśli istnieje odpowiednie uzasadnienie ku temu, należałoby je umieścić w ramach Programu. Natomiast być może jest to po prostu problem związany z odpowiednim sformułowaniem i doprecyzowaniem działania.

### 3.2 Spójność wewnętrzna Programu

Określenie spójności wewnętrznej Programu, a więc powiązania pomiędzy zidentyfikowanymi problemami, sformułowanymi celami, przewidzianymi działaniami i spodziewanymi efektami tych działań wiąże się z wieloma trudnościami. Trudności te wynikają przede wszystkim z sygnalizowanej wcześniej ogólności celów i działań w PO WER. Z jednej strony takie podejście sprzyja elastyczności w realizacji wsparcia, z drugiej jednak strony – pojawia się ryzyko, że faktycznie sfinansowane działania nie będą tymi, które w najbardziej efektywny sposób mogłyby się przyczynić do osiągnięcia zakładanych celów.

Mając na uwadze te problemy należy podkreślić, że w toku analizy **nie stwierdzono problemów w zakresie dobrania priorytetów inwestycyjnych w stosunku do celów PO WER, a także problemów dotyczących spójności i komplementarności celów poszczególnych osi priorytetowych**. W szczególności warto zauważyć, że przypisanie priorytetów inwestycyjnych do poszczególnych osi priorytetowych nie budzi żadnych wątpliwości. Cele poszczególnych osi priorytetowych cechują się również dużą komplementarnością między sobą, co nie jest zadaniem łatwym, ponieważ tematyka poszczególnych osi jest ze sobą bardzo silnie związana (tzn. tematyka rynku pracy jest ściśle związana z tematyką edukacji). Mimo tego rozdział między celami osi priorytetowych jest bardzo przejrzysty.

Ponadto, jak wcześniej wskazano (rozdział 2.2) **nie stwierdzono problemów w zakresie koncentracji tematycznej w Programie, w tym również w zakresie spójności koncentracji tematycznej z logiką interwencji Programu. Analiza wykazała także dużą zbieżność Priorytetów i działań z kierunkami działań obecnie prowadzonymi w ramach polityk publicznych objętych wsparciem Programu**.

**W zakresie spójności celów i działań zaplanowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych stwierdzono niewielkie problemy w zakresie demarkacji pomiędzy poszczególnymi priorytetami inwestycyjnymi (tj. powtarzaniem pewnych interwencji w kilku różnych Priorytetach – np. dotyczącym Krajowej Ramy Kwalifikacji czy kształcenia specjalistów medycznych, które umieszczono w różnych priorytetach), które mogą utrudniać zrozumienie Programu przez beneficjentów.**

Dodatkowo, wskazać też należy na **problemy z językiem, w jakim sformułowane zostały poszczególne priorytety**. W dokumencie występuje wiele drobnych problemów językowych, które utrudniają zrozumienie, co twórca PO WER miał na myśli i które mogą skutkować ograniczeniem, intencjonalnym lub nie, zakresu interwencji bez zbytniego uzasadnienia lub nawet wbrew intencjom twórców PO WER. Ilustracją takiej sytuacji jest na przykład określenie jednego z działań w taki sposób, że wsparciem mogą być objęte tylko

<sup>5</sup> Efekt jałowej straty rozumiany jako subsydiowanie działań, które zostałyby podjęte również bez wsparcia z funduszy unijnych.





szkoły publiczne oraz użycie określeń, które zostawiają wątpliwości, czy szkoły zawodowe również mogą być objęte wsparciem w ramach danego priorytetu. W opisie niektórych priorytetów występują również niefortunne sformułowania, na przykład „segregacja płci”, „równouprawnienie płci” (raczej używa się obecnie określeń tj. „równość szans płci” czy „polityka równego traktowania”). Jako przykład problemów językowych można również wymienić same nazwy priorytetów. Nazwy priorytetów inwestycyjnych są bardzo niejednolite – obok nazw bardzo szczegółowych i rozbudowanych (np. Priorytet 10.1) funkcjonują nazwy bardzo krótkie i bardzo ogólne (np. Priorytet 8.10 czy 9.4). Ponadto, niektóre nazwy priorytetów słabo odzwierciedlają ich faktyczne cele i planowane działania. Taką sytuację ilustruje przykład Priorytetu 8.10 „Aktywne i zdrowe starzenie się”, którego nazwa odnosi się właściwie jedynie do zdrowego starzenia się, podczas gdy z celów i przykładowych działań nie wynika, żeby realizowane działania dotyczyły aktywnego starzenia się. Podobnie Priorytet 10.1, mimo swojej nazwy nie dotyczy właściwie problemu przedwczesnego kończenia nauki szkolnej. Trzeba tutaj mieć oczywiście na uwadze fakt, że nazwy priorytetów inwestycyjnych pochodzą z dokumentów opracowanych przez Komisję Europejską i obowiązujących dla wszystkich państw członkowskich a co za tym idzie wymagających dużego poziomu ogólności ze względu na różną sytuację społeczno-gospodarczą w poszczególnych krajach. W związku z powyższym zmiana tych nazw nie jest możliwa, a jednocześnie państwa członkowskie nie są zobowiązane do tego aby w każdym priorytecie inwestycyjnym realizować całościowo wsparcie wyznaczone w dokumentach KE. Niemniej jednak, jest to istotny problem z punktu widzenia rozumienia zakresu interwencji w danym priorytecie inwestycyjnym przez beneficjentów, który może mieć negatywne skutki dla wdrażania Programu. W obrębie problemów językowych można również wymienić brak definicji poszczególnych używanych w opisach priorytetów sformułowań (albo chociaż wskazanie na odpowiednią definicję stosowaną w legislacji). Przykładami tej sytuacji są takie pojęcia jak: „pracownicy pomocy społecznej” (czy chodzi tylko o administrację publiczną czy również o organizacje pozarządowe), „kadry medyczne” (czy chodzi tutaj również o kadry kształcone na potrzeby usług opiekuńczych), „instytucje rynku pracy”, czy „usługi administracyjne”.

W Programie zidentyfikowane zostały również  **pewne problemy dotyczące komplementarności i adekwatności działań w obrębie poszczególnych priorytetów**. Przykładowo, respondenci sugerowali, że działania dotyczące poradnictwa wczesnoszkolnego powinno być adresowane w **Priorytecie Inwestycyjnym 10.1**. Warto również zwrócić uwagę, że niektóre działania w poszczególnych priorytetach się dublują (np. w **Priorytecie Inwestycyjnym 8.8**), w którym wielość wymienionych działań sprowadza się właściwie do trzech typów – tworzenia standardów i systemów monitorowania, badania i analizy oraz kampanii społecznych. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że efektywność działań polegających na tworzeniu standardów (które pojawia się nie tylko w PI 8.8, ale również w innych priorytetach) budzi wątpliwości. W PO KL zostało stworzonych bardzo dużo standardów i nie jest jasne, czy w rzeczywisty sposób poprawiły one pracę instytucji lub przyczyniły się do rozwiązania adresowanego problemu. Być może większy nacisk powinno się położyć na wykorzystanie tych standardów, które już zostały przygotowane, ich promowanie, aktualizację czy ewaluację zamiast tworzenia nowych standardów. Efektami działań w PO WER powinny być: konkretne rozwiązania (legislacyjne, określone systemy wsparcia, rozwiązania systemowe), a osiągnięte efekty muszą być bardzo wysokiej jakości, by mogły zostać wykorzystane później np. na poziomie regionalnym. Jednym z przykładów problemów tym obszarze jest kwestia funkcjonowania osobno systemu służb społecznych i zatrudnienia, które w rzeczywistości powinny ściśle ze sobą współpracować i mieć wypracowane wspólne standardy postępowania.

### 3.3 Alokacja finansowa

Planowanie alokacji finansowej jest procesem złożonym, wymaga nie tylko analizy środków finansowych w zależności od występujących potrzeb w danym obszarze problematycznym, ale również od kosztowności wymaganej interwencji. Może pojawić się bowiem taka

sytuacja, że w pewnych obszarach nawet mała poprawa wiąże się z dużymi kosztami, podczas gdy w innych przy pomocy niewielkich kosztów można uzyskać znaczącą zmianę. Istnieją też możliwości realizacji danych interwencji przy użyciu alternatywnych źródeł finansowania. Wreszcie, w zależności od przeprowadzonych już interwencji, prowadzenie skutecznej polityki publicznej wymaga kontynuacji pewnych działań, ale także pewnej równowagi czy kompensacji wydatkowania, tj. wspierania równomiernego rozwoju w różnych obszarach. Na obecnym etapie projektowania PO WER można stwierdzić, że pierwsza przygotowana propozycja wielkości koncentracji środków na trzech obszarach jest adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb:

- poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć – koncentracja na poziomie 46% środków PO WER (z wyłączeniem alokacji przeznaczonej na innowacje i ponadnarodowość oraz rezerwy),
- poprawa dostępności uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy – koncentracja na poziomie ok. 12% (z wyłączeniem alokacji przeznaczonej na innowacje i ponadnarodowość oraz rezerwy),
- inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów – ok. 9% (z wyłączeniem alokacji przeznaczonej na innowacje i ponadnarodowość oraz rezerwy).

Odnosząc się do przyjętej na moment pisania raportu alokacji finansowej na poszczególne Priorytety warto zauważyć pewne cechy charakterystyczne tego podziału. Na realizację Osi Priorytetowej I planowane jest przeznaczenie w sumie ponad 880 mln EUR, na realizację działań w Osi Priorytetowej II – 1007,9 mln EUR, a na realizację Osi Priorytetowej III – 440,9 mln EUR. Warto przy tym zwrócić uwagę, że środki skoncentrowane są przede wszystkim na priorytetach edukacyjnych. W ramach Osi Priorytetowej II znajduje się jedynie jeden priorytet inwestycyjny – Priorytet 10.2 „Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć”. W ramach Osi Priorytetowej I najwięcej środków zostało przeznaczonych na realizację Priorytetu Inwestycyjnego 10.3 „Poprawa dostępności i wspieranie uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy” – alokacja w wysokości 368,0 mln EUR, co stanowi prawie 42% całej alokacji na tą Oś. Kolejne 16% alokacji zostało przewidziane na drugi priorytet edukacyjny w tej Osi – 10.1 „Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego” - 143,1 mln EUR. Ponadto, 24% alokacji w tej Osi (tj. 211,6 mln EUR) zostało przeznaczonych na realizację Priorytetu 11.3 „Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia”.

Biorąc pod uwagę demarkację pomiędzy programem krajowym a programami regionalnymi, w tym przede wszystkim fakt, że działania z zakresu szkolnictwa wyższego realizowane będą jedynie na poziomie centralnym, **uzasadniona wydaje się koncentracja alokacji finansowej w PO WER na działaniach pro-edukacyjnych**. Dodatkowo, trzeba zwrócić uwagę, że priorytety dotyczące szkolnictwa wyższego, zawierają wiele kosztownych działań, głównie ze względu na pewne odejście od ogólnego założenia Programu, związanego ze wsparciem systemowym, a nie indywidualnym. Przykładowo, takie działania jak wsparcie kształcenia specjalizacyjnego i podyplomowego personelu medycznego, tworzenie i rozwój miejsc rezydenckich (jeśli w ramach tego działania mają być bezpośrednio finansowane te miejsca) przewidzianych w Priorytecie Inwestycyjnym 10.3 czy wsparcie kierunków zamawianych, programów stażowych, zwiększenie liczby wykładowców z zagranicy

posiadających osiągnięcia w pracy naukowej przewidzianych w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 10.2 są to działania bardzo kosztowne, w szczególności w porównaniu do działań typowo systemowych dotyczących np. tworzenia systemów monitorowania, opracowywania standardów czy programów. Podobnie, należy rozpatrywać poziom alokacji przeznaczonej na finansowanie Osi Priorytetowej III – działania dotyczące wzmacniania mobilności transnarodowej poprzez finansowanie takich działań jak staże, wymiany czy praktyki są także działaniami wymagającymi dużych nakładów finansowych, stąd uzasadniona jest stosunkowo wysoka alokacja przeznaczona na tą Oś.

### 3.4 Efekty działań

Określenie efektów planowanych działań na podstawie obecnej wersji projektu PO WER jest trudne przede wszystkim dlatego, że rezultaty i produkty poszczególnych priorytetów nie zostały jeszcze ostatecznie opracowane. W przypadku niektórych priorytetów i działań produkty i rezultaty w ogóle nie zostały jeszcze określone. Ponadto w przypadku tych, które już zostały opracowane, wiele z nich opisano w sposób bardzo ogólny, trudno je przypisać do poszczególnych działań. Można też mieć zastrzeżenia co do tego, czy są one odpowiednie. Ocena efektów działań jest ponadto utrudniona przez omawianą już ogólność niektórych sformułowań, która powoduje, że trudno jest określić jakie działania w rzeczywistości będą realizowane i czy uda się osiągnąć za ich pomocą oczekiwane efekty.

**Analiza poszczególnych priorytetów obrazuje trudności z oceną ich efektów i obawy dotyczące tego, czy na pewno uda się osiągnąć zakładane efekty, które często są nie tylko niewystarczająco dookreślone, ale również dla których działania są czasami niejasne i luźno powiązane z celami.**

Działania przewidziane w ramach **Priorytetu Inwestycyjnego 8.8**, tak naprawdę ograniczają się do tworzenia modeli, realizacji badań oraz kampanii informacyjno-promocyjnych. Problemem w przypadku oceny efektywności takich działań jest to, że samo opracowanie standardów, systemów monitorowania czy badań nie musi przyczynić się do osiągnięcia zakładanego celu. Standardy muszą być jeszcze wdrożone i efektywne, tak samo jako rekomendacje z badań. Nie jest możliwe określenie *ad hoc* jakości wypracowanych działań. Problemem może być również niska alokacja finansowa na ten priorytet. Efektywne kampanie społeczno-informacyjne, muszą być prowadzone regularnie, trafiać do dużej grupy odbiorców, być odpowiednio zaadresowane i zaplanowane. Takie działania są instrumentami bardzo kosztownymi. Tymczasem, na ten priorytet przeznaczone zostało stosunkowo niewiele środków finansowych. Podobna sytuacja, ze względu na bardzo zbliżoną problematykę oraz zakres planowanych działań jest właściwa dla **Priorytetu Inwestycyjnego 9.6**.

Problemy w uzyskaniu oczekiwanych efektów działań mogą wystąpić również w przypadku **Priorytetu Inwestycyjnego 9.4**. Jak wynika z analizy PO WER, proponowane cele wymagają podjęcia kroków zmierzających do zmian modelu dystrybucji świadczeń socjalnych, w tym stosowanych metod aktywizacji i integracji społecznej. Na tak wczesnym etapie konstrukcji proponowanych rozwiązań a także określania wskaźników, trudno jest jednoznacznie przewidzieć, czy zaplanowane działania przyniosą oczekiwane rezultaty. Budząca wątpliwości kwestia występuje przy podnoszeniu kompetencji pracowników systemu pomocy społecznej. Wśród oczekiwanych efektów wymieniono podniesienie kompetencji osób stanowiących kadrę pomocy i integracji społecznej w zakresie świadczenia zintegrowanych i zindywidualizowanych usług. Efekt ten nie oddaje osiągnięcia celu postawionego w priorytecie. Wyniki badań prowadzonych na pracownikach socjalnych pokazują, że ich przygotowanie merytoryczne do stosowania aktywnych metod w pracy z rodzinami jest wysokie, natomiast rozmaite standardy formalne narzucane przez pomoc społeczną stanowią dla nich bariery stosowania tych rozwiązań. Rozwiązania powinny zostać zaprojektowane w taki sposób, aby nie obciążały formalnościami pracowników socjalnych i zostawiały im margines swobody na podejmowanie indywidualnych decyzji.

Problemy z oceną efektywności planowanych działań uwidaczniają się również w przypadku **Priorytetu Inwestycyjnego 9.8**. Trudno jest ocenić, czy proponowane działania i realizacja Programu przyczyni się do osiągnięcia celów postawionych dla priorytetu, ponieważ zależne jest to od wielu czynników, takich jak zaakceptowanie proponowanych rozwiązań w zakresie ekonomii społecznej przez reprezentantów środowiska PES. Trzeba tu mieć na uwadze zachowanie zgodności treści Programu z ustaleniami wypracowanymi przy projekcie ustawy o przedsiębiorstwach społecznych i przedsiębiorczości społecznej. Zaprojektowanie działań sprzecznych bądź nieuwzględniających ustaleń projektu ustawy mogłoby skutkować obniżeniem wiarygodności administracji jako potencjalnego partnera dla PES. Na tym etapie trudno jednak określić taką zgodność, ponieważ proponowane rozwiązania wyznaczają jedynie kierunki, a nie konkretne działania. Warto jednak podkreślić, iż produkty oraz oczekiwane efekty zostały bardzo trafnie dobrane do podejmowanych działań.

Oczekiwane efekty wymienione dla niniejszego Priorytetu przewidują m.in. objęcie wsparciem finansowym PES, a także wdrożenie systemu akredytacji usług na rzecz PES. Produktem wsparcia zaś jest liczba PES korzystających ze wsparcia finansowego. Zwiększona liczba PES korzystających ze wsparcia finansowego będzie oznaczała podniesienie stabilności sytuacji ekonomicznej – niezbędnej dla prawidłowego dostarczania usług, a także uwiarygodnienie w oczach potencjalnych partnerów, np. sektora prywatnego czy administracji publicznej (poprzez zwiększenie potencjalnej rentowności i zmniejszenie ryzyka wejścia w „niestabilne” partnerstwo).

W odniesieniu do **Priorytetu Inwestycyjnego 11.3** kierunek planowanych działań jest trafny w stosunku do postawionego celu. W zależności jednak od konstrukcji konkretnych działań przewidzianych w PO WER dla każdego celu (które w tej chwili są niesprecyzowane) bardzo trudno ocenić potencjalny efekt. Istnieje bowiem ryzyko osiągnięcia skutków przeciwnych, np. liczba aktów prawnych przygotowywanych wspólnie z partnerami może przyczynić się do inflacji prawa, jego niskiej jakości a także do wydłużenia i skomplikowania procesu stanowienia prawa. Zależy to między innymi od tego, jakim potencjałem i umiejętnościami w zakresie tworzenia rozwiązań prawnych dysponują aktorzy społeczni. Pojawiają się też problemy wyboru partnerów do tworzenia prawa, ich doboru, określenia na jakim etapie powinni uczestniczyć, wskazać też należy na problem „samotnej” odpowiedzialności jednostek administracji za tworzenie prawa, itd. Sygnalizowane niebezpieczeństwa stoją w sprzeczności z ideą przejrzystości deregulacji. Wdrażanie tych rozwiązań powinno być poddawane rzetelnej i długotrwałej ocenie przed ich wprowadzeniem. Należy także unikać sytuacji, w których instytucje są niejako „zmuszone” do wprowadzania pewnych rozwiązań pomimo wykazywania braku potencjału, bądź realnego zagrożenia otrzymaniem negatywnych skutków ich stosowania. Wniosek ten jest o tyle interesujący, że w zasadzie potwierdza słuszność stosowania narzędzi oceny ex-ante wdrażanych rozwiązań oraz regulacji prawnych.

W odniesieniu do pozostałych priorytetów (**8.9, 8.10, 8.11 i 9.7, 10.1, 10.2, 10.3, i Osi Priorytetowej III**) nie stwierdzono problemów w zakresie osiągnięcia założonych efektów działań. W szczególności, korzystnie pod względem efektów działań wypada ocena **Priorytetu Inwestycyjnego 10.1**. Zaproponowane w diagnozie grupy poszczególnych działań przewidziane do realizacji danego celu szczegółowego są spójne wewnętrznie, co znacząco wpływa na zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji danego priorytetu. Ponadto, postawione w priorytecie cele szczegółowe i opracowane działania powinny zagwarantować podniesienie jakości pracy szkół i przedszkoli. Przewidziane działania powinny posłużyć temu, aby każda szkoła była w stanie rzetelnie zdiagnozować swoje silne i słabe strony oraz przygotować i wdrożyć działania podnoszące jakość pracy oraz móc lepiej zaspakajać indywidualne potrzeby każdego ucznia.

Podobnie pozytywnie mogą być oceniane działania zaplanowane w **Priorytecie Inwestycyjnym 10.3**. Realizacja zaplanowanych działań umożliwi wdrożenie elastycznego systemu nabywania i potwierdzania kwalifikacji w kontekście uczenia się przez całe życie, poprzez systemowe powiązanie kształcenia i szkolenia zawodowego z rynkiem pracy

i rozwój nowych form organizacyjnych uczenia się dorosłych. Należy podkreślić, iż spójna konstrukcja pomiędzy zdefiniowanymi celami i działaniami zmierzającymi do ich realizacji świadczy o skuteczności ustalonych w ramach priorytetu celów, a realizacja zaplanowanych działań pozwoli na uzyskanie oczekiwanych rezultatów.

Również działania zaplanowane w **Priorytecie Inwestycyjnym 10.2** są trafne i mogą przyczynić się do osiągnięcia zakładanych rezultatów. Realizacja zaplanowanych w priorytecie działań umożliwi dostosowanie kształcenia na poziomie wyższym do wyzwań rynku pracy, gospodarki i społeczeństwa oraz poprawę międzynarodowej pozycji polskiego szkolnictwa wyższego. Opis celów i działań przewidzianych w ramach Priorytetu 10.2 jest przemyślany i spójny, w konsekwentny sposób odpowiada na problemy zidentyfikowane w analizie społeczno-gospodarczej. Ponadto, analiza Priorytetu 10.2 pozwala stwierdzić, że zaproponowane w diagnozie grupy poszczególnych działań przewidziane do realizacji danego celu szczegółowego są spójne wewnętrznie, co znacząco wpływa na zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji celów priorytetu.

**Analiza słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń**, jakie mogą pojawić się podczas wdrażania **Programu**, pozwoliła oszacować ryzyka jakie wiążą się z zaplanowaną interwencją. Dokładna analiza SWOT stanowi aneks nr 2 do niniejszego raportu.

**Do najważniejszych zdiagnozowanych ryzyk można zaliczyć** przede wszystkim: braki w diagnozie, takie jak niedostatecznie pogłębione informacje o istotnych problemach społeczno-ekonomicznych, np. o możliwościach godzenia życia zawodowego z prywatnym, o potrzebach zapobiegania biedzie i wykluczeniu społecznemu, o występowaniu na rynku pracy czynników dyskryminujących ze względu na takie przesłanki jak niepełnosprawność, pochodzenia etniczne czy wiek. Skutkować to może pominięciem ważnych kwestii przy planowaniu interwencji: tak celów jak i działań. Również zbyt duża ogólność celów i działań powoduje, że często nie wiadomo, co się za nimi kryje. Może to skutkować brakiem zrozumienia beneficjentów dla kierunków interwencji POWER a także dużą swobodą interpretacji. Trzeba też wskazać, że trudno jest określić jakiś element strategiczny w zakresie całości celów wydatkowania unijnych środków w całym Programie. Może to doprowadzić do utraty perspektywy strategicznej i wdrażania nieefektywnych, czy też niekomplementarnych ze sobą projektów. Działania w Programie nie powinny być zbiorem indywidualnych propozycji o wspólnych regułach finansowania, ale powinny tworzyć komplementarną całość, z której płynęłaby wartość dodana w następnej perspektywie finansowej.

Pewne ryzyko we wdrażaniu POWER niesie za sobą również język, w jakim sformułowany jest Program. Ogólność sformułowań w opisie celów i działań poszczególnych PI skutkuje problemami w określeniu, a co za tym idzie osiągnięciu, rezultatów/efektów poszczególnych działań oraz ich skuteczności. (np. działania w PI 8.8 czy 9.6). Nieprecyzyjny język użyty do opisu priorytetów/celów/poszczególnych działań często nie oddaje intencji autorów projektu. Konieczna jest selekcja lub kategoryzacja typów operacji, a także ujednoczenie terminologii oraz dookreślenie stosowanych w opisach priorytetów pojęć, np. „instytucje rynku pracy” czy „usługi administracyjne”.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że brak przypisania poszczególnych priorytetów inwestycyjnych do danej instytucji pośredniczącej budzi obawy, że jeden PI zostanie przydzielony do wdrażania dwóm lub kilku instytucjom o różnych kompetencjach merytorycznych. Taka sytuacja może mieć negatywne skutki zarówno dla samego wdrożenia działań przewidzianych w ramach danego Priorytetu, jak i dla pracy instytucji, pełniących rolę IP.

Do ryzyk związanych z wdrażaniem POWER można zaliczyć także pewne zagrożenia zewnętrzne w stosunku do sformułowanego Programu. Jest to między innymi słaba komunikacja między instytucjami centralnymi a regionalnymi, w tym także organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi. Brak skutecznego dialogu społecznego i narzędzi koordynowania współpracy regiony-centrum prowadzi do niezrozumienia idei

zmian systemowych w regionach. Zagrożeniem może być również proces wyłaniania realizatorów konkretnych projektów przebiegający w ramach zamówień publicznych. Istotne jest, aby uniknąć realizacji projektów systemowych przez nieprzygotowane do tego instytucje. Z drugiej strony, zbyt wysoko sformułowane kryteria dostępu mogą uniemożliwić udział silnych merytorycznie instytucji. Stąd obszarem, który może wymagać wzmocnienia jest obsługa prawna procedury zamówień publicznych.

Do ryzyk wpływających na powodzenie i trwałość realizowanych działań należy zaliczyć zawężenie działań systemowych do jednego obszaru np. rynku pracy. Jak pokazują doświadczenia z PO KL, projekty obejmujące swoim zakresem tylko jeden obszar, często realizowane w ramach jednego ministerstwa lub departamentu i nie podejmują danego problemu z szerszej perspektywy (np. z punktu widzenia innego ministerstwa czy partnerów społecznych). Rekomendowane jest zatem promowanie współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej. Sprzyjać to będzie efektywnemu wykorzystaniu środków i skutecznej realizacji projektów. Pewne obawy budzi również współpraca przy realizacji projektów w ramach PO WER z organizacjami pozarządowymi. Jeżeli kryteria dostępu będą zbyt trudne dla organizacji z niskim budżetem, istnieje ryzyko, że projekty będą realizowane przez instytucje badawcze, consultingowe, bez udziału kompetentnych w danej dziedzinie NGO.

## 4 Spójność zewnętrzna

Poniższy rozdział ma na celu ocenę POWER pod kątem jego komplementarności z kierunkami polityk publicznych w Polsce, rozporządzeń i wytycznych dla krajów członkowskich, a także kierunkami rozwoju określonymi w innych programach operacyjnych.

W podrozdziale 4.1 zostały przedstawione odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy założenia, cele, priorytety i działania w ramach Programu są spójne z najważniejszymi dokumentami i strategiami przygotowanymi na poziomie unijnym i krajowym, czy Program uwzględnia cele i kierunki rozwoju wyznaczone w tych dokumentach, czy realizacja Programu przyczyni się do osiągnięcia tych celów i czy Program uwzględnia rekomendacje pochodzące z badań ewaluacyjnych zrealizowanych w okresie 2007-2013.

W podrozdziale 4.2 zatytułowanym „Komplementarność z regionalnymi programami operacyjnymi” dyskutowane są odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy założenia Programu są komplementarne ze wsparciem, które będzie realizowane z EFS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz tego czy zaproponowane w Programie działania są adekwatnie dobrane do poziomu ich realizacji (krajowy).

Podrozdział 4.3 p.t. „Spójność z innymi programami operacyjnymi” dotyczy odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy założenia Programu są komplementarne ze wsparciem realizowanym w programach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z innymi programami krajowymi, współfinansowanymi z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, a także komplementarne z założeniami Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

Wreszcie, w podrozdziale 4.4 dyskutowane są odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące warunkowości ex-ante, w tym w szczególności tego czy spełnienie zaproponowanych warunków wstępnych przyczyni się do zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji Programu i dlaczego, czy i w jakim zakresie warunki zaproponowane dla Programu zostały spełnione, jakie są możliwości spełnienia w przewidzianych terminach pozostałych do uwzględnienia warunków wstępnych (ocena zaplanowanych działań zmierzających do spełnienia warunków) oraz czy istnieją inne niespełnione warunki zewnętrzne, mające istotny wpływ na skuteczności i efektywność realizacji programu.

### 4.1 Spójność z dokumentami i strategiami na poziomie wspólnotowym i krajowym

Dokument POWER w pierwszej kolejności został poddany ocenie zgodności jego technicznej formy z wytycznymi KE, dotyczącymi zawartości programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>6</sup>. W dokumencie „Draft template...” wymieniono 13 sekcji, w ramach których określono zapisy oraz przykłady poprawnie skonstruowanego Programu Operacyjnego.

W sekcji pierwszej powinien znaleźć się opis konstrukcji Programu z wyszczególnieniem przede wszystkim głównego celu, partnerów i instytucji zaangażowanych w proces jego powstawania (z uwzględnieniem wpływu partnerów, krótkim opisem konsultacji, jeżeli występowały) oraz streszczeniem ewaluacji ex-ante. W POWER przewidziano miejsce dla tych informacji we wstępie oraz w ostatnich rozdziałach Programu, na chwilę obecną niezapełnionych ze względu na niezakończony jeszcze proces powstawania dokumentu.

<sup>6</sup> Na podstawie dokumentów: „Examples of key elements of the operational programmes for the European Social Fund.Fiche no 5c.” oraz „Draft template and guidelines for the content of the operational programme”.

W sekcji drugiej przewidziano opis uwarunkowań strategicznych dla podjęcia interwencji, w której zawrzeć się powinna diagnoza na poziomie kraju uzasadniająca interwencję, zasadnicze wyzwania i problemy, a także odniesienie wyzwań krajowych do celów *Strategii Europa 2020*. W PO WER poświęcono temu pierwsze rozdziały, w których najpierw szeroko opisana została diagnoza (rozdział I), a następnie wskazuje się strategiczne ramy wsparcia w obszarach przewidzianych w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego (zatrudnienie, włączenie społeczne i ubóstwo, adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników, zdrowie, dobre rządzenie, edukacja, szkolnictwo wyższe).

Sekcja trzecia poświęcona ma być opisowi osi inwestycyjnych Programu (oraz priorytetom). Zgodnie z wytycznymi dokumentu „*Draft template...*”, cele tematyczne Programu mogą podlegać współfinansowaniu z różnych funduszy i dotyczyć różnych poziomów geograficznych (regiony oraz centrum) wyłącznie w przypadku, gdy przyczynić się to będzie do zwiększenia efektywności i skuteczności wsparcia na danym obszarze. Dla Polski w dokumencie *Umowy Partnerstwa i Wspólnych Ram Strategicznych* określono podział środków w ramach celów tematycznych (8, 9, 10 i 11), z których każdy dotyczy jednego zakresu wsparcia, aczkolwiek jest uwzględniony w różnych programach operacyjnych na lata 2014-2020. W PO WER określono w ramach celów tematycznych odpowiednie priorytety inwestycyjne, w zakresie których umieszczono działania kwalifikujące się do wsparcia wyłącznie w ramach EFS. Priorytety Inwestycyjne skategoryzowano w trzy osie priorytetowe. Priorytety inwestycyjne powinny zawierać określone cele, określonych potencjalnych beneficjentów, proponowane działania i określone wskaźniki rezultatów. W większości priorytetów PO WER do obecnej chwili warunki te zostały spełnione. Ponadto powinno się wskazać wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach priorytetu, ze wskazaniem na intencje i opisane działania państwa członkowskiego w tym zakresie. Obecna wersja Programu nie zawiera tego elementu.

Sekcja czwarta przewiduje opisanie planu alokacji finansowej w odwołaniu do osi Priorytetowych. W dokumencie PO WER nie przewidziano dokładnego opisu alokacji finansowej (i planu wykonania), bowiem dotyczyć on powinien rozdziału pomiędzy celami tematycznymi, a więc wykraczającym poza interwencję PO WER. Podział alokacji wyznaczony jest w *Umowie Partnerstwa*.

Sekcja piąta, szósta i siódma odwołują się do wymiaru terytorialnego Programu, przy czym dwie ostatnie mają dotyczyć regionów o specjalnych potrzebach. W PO WER uwzględniono opis tych części, przy czym za region specjalny uznano województwo mazowieckie ze względu na to, że większość instytucji centralnych mieści się na jego terenie. Obecnie trwają jeszcze uzgodnienia w zakresie uwzględnienia Mazowsza we wsparciu w poszczególnych Osiach Priorytetowych.

Sekcja ósma wyznaczać ma instytucje odpowiedzialne za proces wdrożenia Programu. Ponadto przewiduje się opisanie roli partnerów społecznych w procesie wdrożenia. W PO WER wstępnie opisano instytucje wdrożeniowe i wskazano podział ról, a także opisano udział partnerów społecznych. Jednocześnie przewidziano powołanie *Grupy Roboczej ds. przygotowania programu operacyjnego dotyczącego rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia oraz koordynacji celów tematycznych 8-11*, w skład której wchodzi przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych, organizacje pozarządowe, partnerzy naukowcy oraz przedstawiciele Instytucji Zarządzającej.

Sekcja dziewiąta przewidziana jest na rozdział poświęcony komplementarności z innymi programami operacyjnymi. W PO WER przewidziano miejsce dla analizy komplementarności, jednak szerzej zawarta została ona w *Umowie Partnerstwa*. Sekcja dziesiąta zawiera opis spełniania warunkowości ex-ante. Obecna wersja PO WER przewiduje wprowadzenie osobnego rozdziału omawiającego ten temat, jednak na obecną chwilę warunkowość nie została oceniona. Sekcja jedenasta powinna się odnosić do analizy redukcji obciążeń administracyjnych. W PO WER te informacje uzupełnione będą



w późniejszym terminie. Sekcja dwunasta przewiduje opis Programu pod kątem realizacji polityk horyzontalnych. W PO WER tematyka ta została uwzględniona.

**Priorytety Inwestycyjne określone w PO WER zostały przeanalizowane pod kątem komplementarności zapisów merytorycznych i spójności z poniższymi dokumentami:**

- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zapisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMiR.
- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Strategia Europa 2020.
- Wspólne Ramy Strategiczne.
- Umowa Partnerstwa.
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju.
- Zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich przyjęte na podstawie art. 121 ust. 2. Traktatu oraz zalecenia Rady przyjęte na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu.
- Strategie na rzecz rozwoju kraju: Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Bezpieczeństwa Energetyki i Środowiska, Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa.
- Krajowy Program Reform na rzecz Europy 2020.

**Analizy zapisów PO WER nie pokazały żadnych istotnych odstępstw od powyższych dokumentów, a co najwyżej pojedyncze przypadki zbyt wąskiej interpretacji ich ustaleń.** Przykładem takiej sytuacji jest uwzględnienie tylko jednego z celów danego dokumentu w ramach obszaru tematycznego PO WER, co jest działaniem właściwym ze względu na fakt, iż niezbędna jest koncentracja tematyczna, a także z uwagi na to, że EFS kwalifikuje jedynie niektóre rodzaje działań wskazanych w szerszych dokumentach strategicznych. Warto też zaznaczyć, że działania PO WER zostały skorygowane w zakresie nieścisłości, na które Komisja Europejska zwróciła uwagę<sup>7</sup>. Nieścisłości dotyczyły obszarów edukacji i zatrudnienia, gdzie wymagano silniejszej koncentracji działań (ukierunkowanej głównie na grupy w trudnej sytuacji), wsparcia na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, gdzie wymagano koncentracji na efektach zmierzających w kierunku rynku pracy, włączenia społecznego, gdzie również wymagano koncentracji na działaniach zmierzających w kierunku wchodzenia i powracania na rynek pracy.

Cele postawione w ramach Priorytetów Inwestycyjnych PO WER są komplementarne w stosunku do wytycznych europejskich i zaleceń Rady.

Biorąc pod uwagę zalecenia Rady w stosunku do poszczególnych państw członkowskich i kierunki wsparcia możliwe do realizacji w EFS należy podkreślić, iż działania w PO WER są spójne z rekomendacjami określonymi dla Polski.

Powyższe zalecenia Rady w głównej mierze wskazują na potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia wśród osób młodych, zacieśnienia współpracy pomiędzy środowiskiem akademickim a pracodawcami czy naukę poprzez praktykę. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę dalszego zwiększania udziału kobiet na rynku pracy poprzez rozwój opieki nad dziećmi i podjęcia działań na rzecz wydłużania aktywności zawodowej w kontekście zmian wynikających z przeprowadzonej reformy emerytalnej.

<sup>7</sup> Dotyczy wniosków ze spotkania w sprawie funduszy 25-26 marca 2013 w Brukseli.

Niniejsze zalecenia mają swój odpowiednik w postaci konkretnych działań realizowanych w następujących priorytetach inwestycyjnych:

PI 8.8. – działania w zakresie poprawy godzenia życia zawodowego z rodzinnym a dokładnie opracowanie modeli, programów opieki nad dziećmi i osobami zależnymi. Ponadto w ramach tego Priorytetu planowane są do realizacji działania w zakresie opracowania i wdrożenia modelowych programów przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy i dostępu do zatrudnienia.

PI 8.10 – działania dotyczące programów profilaktyki w zakresie chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy w kontekście potrzeby przedłużania zdrowszego życia zawodowego.

PI 8.11 – działania za zakresu opracowania i testowania nowych rozwiązań i narzędzi aktywizujących osoby młode i po 50 r.ż.,

PI 10.3 – poprawa jakości i adekwatności usług edukacyjnych (rozwojowych) świadczonych na rzecz przedsiębiorstw i ich pracowników, czy PI 10.2 w zakresie współorganizowania i realizacji programów kształcenia we współpracy z pracodawcami, w tym w zakresie transferu osiągnięć naukowych do gospodarki oraz upowszechniania postaw przedsiębiorczych wśród studentów.

Zasadnicze regulacje w zakresie celów wsparcia, a także koordynacji wydatkowania środków z EFS opisują trzy dokumenty: Projekt *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego*, *Strategia Europa 2020*, oraz *Wspólne Ramy Strategiczne*.

Główne wytyczne w zakresie wydatkowania środków z EFS zostały przytoczone w „*Projekcie Rozporządzenia Parlamentu w sprawie EFS...*”<sup>8</sup>, gdzie wyraźnie wskazuje się, że środki z EFS powinny być przeznaczone na realizację czterech celów tematycznych: promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej (Priorytet 8.8, 8.9, 8.10, 8.11 PO WER), inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (Priorytet 10.1, 10.2, 10.3), promowanie włączenia społecznego i walki z ubóstwem (Priorytet 9.3, 9.4, 9.7, 9.8) oraz wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (Priorytet 11.3). Wsparcie z EFS powinno być ukierunkowane na grupy obywateli pozostających w szczególnie trudnej sytuacji, tj. osoby długotrwale bezrobotne, niepełnosprawne, migranci, mniejszości narodowe, społeczności marginalizowane i osoby zagrożone wykluczeniem. Priorytety PO WER wyraźnie wskazują na wymienione grupy docelowe (osoby marginalizowane i zagrożone wykluczeniem w PI 9.4, 9.7, 9.8, osoby niepełnosprawne, należące do mniejszości i migranci w PI 9.6, osoby bezrobotne w PI 8.10, 8.11). Ponadto w ramach wydatkowania środków z EFS przewidziano wsparcie dla innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej, zmniejszanie obciążeń administracyjnych, a także udział partnerów społecznych (poprzez wsparcie finansowe dla działań dialogowych i inicjatyw z partnerami), propagowanie równości między kobietami i mężczyznami (godzenie życia zawodowego i rodzinnego, równość w zatrudnieniu, przeciwdziałanie segregacji – PI 8.8 w PO WER), promowanie równych szans i niedyskryminacji (PI 9.6. w PO WER). Wszystkie wymienione kwestie zostały uwzględnione w PO WER. Innowacjom społecznym i ponadnarodowości przeznaczono Oś Priorytetową III w Programie. Kwestia obciążeń administracyjnych została ujęta w oddzielnym rozdziale Programu, podobnie jak kwestia polityk horyzontalnych, do których zalicza się promowanie równych szans płci i niedyskryminacji, zasada partnerstwa i zrównoważonego rozwoju. Szczegółowa analiza powyższych zagadnień znajduje się w dalszych częściach raportu.

Projekt Rozporządzenia dotyczącego EFS wyraźnie wskazuje na konieczność powiązania Programów Operacyjnych z celami *Strategii Europa 2020*. Kluczowe priorytety *Strategii*, które dotyczą wydatkowania środków z EFS odnoszą się do rozwoju sprzyjającego

<sup>8</sup> Projekt Rozporządzenia Parlamentu w sprawie EFS i uchylające rozporządzenie nr 1081/2006.

włączeniu społecznemu: wspieraniu gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia zapewniającej spójność społeczną i terytorialną oraz rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. W związku z tymi celami zaproponowano nadrzędne cele dla Unii Europejskiej do realizacji do 2020 roku: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%, liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie, zaś liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

W celu osiągnięcia wymienionych rezultatów Komisja Europejska przewiduje m.in. uruchomienie 7 ważnych inicjatyw (projektów flagowych), które bezpośrednio odnoszą się do wsparcia EFS. PO WER jest z nimi komplementarny w następującym zakresie:

- Projekt na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia mający na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co podniesie współczynnik aktywności zawodowej, przez co lepiej zostanie dopasowany popyt i podaż na rynku pracy.
  - Cel i działania Priorytetów Inwestycyjnych 8.8, 8.10, 8.11, 10.1, 10.3, spełniają warunek spójności z założeniami powyższego projektu m.in. poprzez działania, które zakładają wyrównywanie szans płci na rynku pracy - co będzie się przyczyniać do zwiększenia i wzmocnienia spójności społecznej, poprzez wdrożenie programów profilaktycznych - co znacznie wpłynie na przedłużenie aktywności zawodowej osób pracujących, poprzez działania z zakresu wzmocnienia systemu uczenia się przez całe życie, a także poprzez rozwój systemu edukacji w ścisłej współpracy z pracodawcami.
- Projekt „Europejski program walki z ubóstwem” mający na celu zapewnienie szerokiego dostępu do korzyści ze wzrostu gospodarczego, aby osoby ubogie i wykluczone mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.
  - Cele i działania założone w ramach Priorytetów Inwestycyjnych 9.6, 9.4, 9.7, 9.8 wpisują się w założenia powyższego projektu m.in. poprzez działania systemowe, które mają na celu stworzenie ram dla udzielenia skutecznego wsparcia socjalnego np. indywidualizacja i standaryzacja niniejszego wsparcia, podnoszenie kwalifikacji pracowników, zwalczanie wszelkich form dyskryminacji ze względu na takie przesłanki jak płeć, pochodzenie etniczne czy niepełnosprawność, a także poprawa efektywności świadczeń socjalnych i wykorzystanie systemu podatkowego na rzecz walki z ubóstwem.
- Projekt „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”, mający na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP.
  - W założenia tego projektu wpisują się działania Priorytetu Inwestycyjnego 8.9 określonego w PO WER m.in. poprzez wsparcie w postaci poprawy mechanizmów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania przedsiębiorców na zmiany gospodarcze
- Projekt „Młodość w działaniu”, mający na celu poprawę wyników kształcenia i podniesienie atrakcyjności szkolnictwa wyższego w Europie.
  - *Działania Priorytetu Inwestycyjnego 10.2. PO WER spełniają cele tego projektu poprzez m.in. wsparcie w zakresie poszerzenia oferty studiów w językach obcych dla studentów z Polski i zagranicy, czy wprowadzenie międzynarodowych programów studiów (w tym studiów doktoranckich).*
- Projekt „Unia Innowacji” mający na celu poprawę dofinansowania badań i innowacji.
  - W PO WER poświęcono Oś Priorytetową III na wspierania działań innowacyjnych. Założenia tej Osi przewidują realizację projektów wpisujących się w cele „Unii innowacji”.



Do ustaleń *Strategii Europa 2020* odwołują się również zapisy *Wspólnych Ram Strategicznych*. Dokument ten ma wyznaczać linie koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami, tj. Europejskim Funduszem Społecznym, Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim. Koordynacja w zakresie wydatkowania funduszy ma przyczynić się do osiągnięcia koncentracji wsparcia na celach tematycznych *Strategii Europa 2020*, uproszczenia zasad planowania i realizacji, wzmocnienia nacisku na wyniki, a także harmonizacji zasad kwalifikowalności i szerszego stosowania uproszczonych kosztów w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów i władz zarządzających. *Wspólne Ramy Strategiczne* określają również wytyczne dotyczące polityk horyzontalnych (dokładna ich analiza pod kątem komplementarności została przedstawiona w rozdziale „*Polityki horyzontalne*” niniejszego raportu). Dokument dotyczący Wspólnych Ram odwołuje się do *Umowy Partnerstwa*, która ma określać:

- Obszary interwencji, gdzie fundusze WRS mogą się uzupełniać.
- Zaangażowanie przez instytucje zarządzające odpowiedzialne za jeden z funduszy WRS innych instytucji zarządzających, a także odpowiednich ministerstw.
- Stworzenie w stosownych przypadkach wspólnych komitetów monitorujących programy realizujące fundusze WRS oraz wypracowanie ustaleń między instytucjami w celu koordynacji zarządzania i kontroli.
- Wykorzystanie wspólnych rozwiązań w zakresie e-rządzenia dostosowanych do wnioskodawców i beneficjentów oraz „punktów kompleksowej obsługi”.

Dokument *Wspólnych Ram Strategicznych* nie ma bezpośredniego przełożenia na PO WER lecz na *Umowę Partnerstwa*, która określa granice wydatkowania funduszy na poszczególne cele tematyczne, a także określa zasady koordynacji wdrażania. W tabeli 4.1. określono cele tematyczne i Priorytety Inwestycyjne przewidziane do wsparcia z EFS określone w *Umowie Partnerstwa*<sup>9</sup>.

**Tabela 4.1. Wsparcie z EFS (poziom regionalny i krajowy) określone w ramach Umowy Partnerstwa**

Wsparcie z EFS określone w Umowie Partnerstwa	Priorytety inwestycyjne
8. Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników	8.5. Zapewnianie dostępu do zatrudnienia osobom poszukującym pracy i nieaktywnym zawodowo, w tym podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników
	8.7. Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy
	8.8. Równouprawnienie płci oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego
	8.9. Adaptacja pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian
	8.10. Aktywne i zdrowe starzenie się
	8.11. Modernizacja i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, w tym działania mające na celu zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników
9. Wspieranie włączenia	9.4. Aktywna integracja, w szczególności w celu poprawy zatrudnialności

<sup>9</sup> Projekt Umowy Partnerstwa z 10 lipca 2013.

<b>Wsparcie z EFS określone w Umowie Partnerstwa</b>	<b>Priorytety inwestycyjne</b>
społecznego i walka z ubóstwem	9.5. Integracja społeczności marginalizowanych takich jak Romowie 9.6. Zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną 9.7. Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym 9.8. Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych 9.9. Lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	10.1. Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego 10.2. Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć 10.3. Poprawa dostępności i wspieranie uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy m.in. przez poprawę jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz utworzenia i rozwijanie systemów uczenia się poprzez praktykę i przyuczania do zawodu, takich jak dwutorowe systemy kształcenia
11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej	11.3 Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów

W ramach tego dokumentu wyznaczono także granice działań i dofinansowania w zakresie funduszy europejskich, wytyczono sposoby zapewniania spójności, a także komplementarności celów wsparcia z funduszy unijnych z celami rozwoju kraju zawartymi w innych dokumentach strategicznych. Cele określone w tabeli warto zestawić z podstawowymi zasadami wsparcia realizowanymi dla poszczególnych celów tematycznych (8,9,10 i 11):

- Dla Celu Tematycznego 8 wymienia się warunki dotyczące m.in. komplementarności działań w obszarze rynku pracy, realizacji działań zgodnie z zasadą efektywności zatrudnieniowej<sup>10</sup>, oparcia działań adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników na systemie popytowym, rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia w oparciu o wykorzystanie instrumentów finansowych.
- Dla Celu Tematycznego 9 są to warunki dotyczące m.in. kompleksowości wsparcia oraz aktywnej integracji społecznej dla osób w trudnej sytuacji życiowej, wsparcia ekonomii

<sup>10</sup> Efektywność zatrudnieniowa mierzona jako odsetek uczestników projektów, który po zakończeniu projektu znaleźli zatrudnienie.

społecznej, integracji usług różnych służb publicznych w szczególności rynku pracy i pomocy społecznej, poprawy dostępności i jakości usług kierowanych do dzieci i rodzin w trudnej sytuacji życiowej, poprawy dostępu do usług zdrowotnych, poprawy dostępu do usług społecznych zwłaszcza dla osób starszych i niepełnosprawnych.

- Dla Celu Tematycznego 10 wymienia się warunki dotyczące m.in. doskonalenia programów kształcenia na wszystkich etapach edukacji, poprawy warunków kształcenia, jakości kadry oraz systemu zarządzania oświatą i szkolnictwem wyższym, poprawy kształcenia formalnego i nieformalnego, rozwoju współpracy placówek edukacyjnych i szkół wyższych z otoczeniem biznesowym, doskonalenie i promocja modelu zawodowego, wzrost liczby studentów na kierunkach ścisłych, technicznych i przyrodniczych, wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji, wzrost szans edukacyjnych grup defaworyzowanych, a także zwiększenie odsetka dzieci korzystających z edukacji przedszkolnej.
- Dla Celu Tematycznego 11 są to warunki dotyczące m.in. poprawy jakości prawa (zwiększenie jawności procesu stanowienia i przejrzystości prawa a także zaangażowanie partnerów społecznych w jego tworzenie), zwiększenia jakości obsługi administracji publicznej (lepsza jakość i krótszy czas wydawania decyzji, niższe koszty), poprawy jakości działania wymiaru sprawiedliwości oraz poprawy jakości zarządzania strategicznego i finansowego (budowanie systemów monitorowania i ewaluacji, wzrost zaangażowania partnerów w proces planowania i wdrażania strategii, wykorzystanie metod *evidence based policy*).

**Analiza celów szczegółowych i działań zaproponowanych w PO WER w ramach powyższych celów tematycznych skłania do wyciągnięcia wniosku, że o ile są one komplementarne z zapisami Umowy Partnerstwa dotyczącymi zakresu tematycznego udzielanego wsparcia i podziału pomiędzy poszczególne fundusze, to ich ogólnikowość, zróżnicowanie, a także zasięg powodują, że spójność całościowego kierunku rozwoju w ich ramach staje się niejasna.** Innymi słowy, zapisy Umowy Partnerstwa wynikają z treści różnych dokumentów strategicznych (w tym unijnych) wyznaczając pożądane kierunki działania, określają ramy wdrożenia i linie demarkacyjne, a także rozdział wsparcia na fundusze europejskie. Natomiast Ppriorytety PO WER wydają się być (w większości przypadków) ich merytorycznym powtórzeniem, nieuszczegółowionym i niewskazującym logiki wynikania działań proponowanych w ich ramach. Rozszerzenie tego spostrzeżenia wymaga omówienia komplementarności z dokumentami strategicznymi poziomu krajowego.

W pierwszej kolejności należy odwołać się do dokumentu *Krajowego Programu Reform na rzecz Europa 2020*, który stanowi podstawowy instrument zapewniający realizację założeń *Strategii Europa 2020*. Dokument jest poddawany bieżącej aktualizacji o działania już wykonane w zakresie celów, jakie wyznacza *Strategia Europa 2020*, a także działań przewidzianych do realizacji w najbliższych latach. Dokument podsumowuje działania i plany poszczególnych resortów, a zatem stanowi dobry wyznacznik dla oceny komplementarności wsparcia przewidzianego w ramach PO WER z polskimi politykami publicznymi. Komplementarność zapisów KPR i PO WER należy oceniać w odwołaniu do wyżej przytoczonych wytycznych UE w zakresie kwalifikowalności wydatków z EFS<sup>11</sup>. W zakresie „*Rozwoju i modernizacji infrastruktury społecznej*” KPR przewiduje działania na rzecz poprawy dostępności i jakości świadczeń opieki zdrowotnej, skierowanych szczególnie do osób niesamodzielnych i starszych. Z kolei w ramach obszaru „*Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu*” planuje się zmianę ustawy o emeryturach, realizację projektów dla osób +50 na rynku pracy, przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego,

<sup>11</sup> Na potrzebę tekstu w raporcie nie dokonano szczegółowego opisu projektów, a jedynie podsumowanie działań w nich planowanych. Dokładne zestawienie projektów planowanych do wdrożenia w 2013 roku przez resorty znajduje się w załączniku nr 4 na str. 51 *Krajowego Programu Reform*.

zaprojektowanie systemu usług społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego, w tym wśród młodzieży w wieku 15-24 lata, rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, integrację społeczną imigrantów. W ramach tego obszaru planuje się również rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem oraz rozwój sektora ekonomii społecznej. W zakresie „*Innowacyjności dla wzrostu inteligentnego*” KPR przewiduje m.in. wprowadzenie ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, ustawy o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców, szkoleń dla pracowników i kadry kierowniczej administracji rządowej z zakresu Oceny Skutków Regulacji, przygotowanie Krajowego Programu Badań. Szczegółowe zadania w tym zakresie to m.in. ustawa o redukcji obciążeń administracyjnych w gospodarce, utworzenie systemu konsultacji on-line, upowszechnienie ewidencji działalności gospodarczej on-line, wspieranie lepszego wykorzystywania wyników B+R.

W przypadku krajowych polityk publicznych trzeba zaznaczyć, że dokumenty strategiczne rozwoju kraju nie funkcjonują samodzielnie. Zasadnicze cele rozwoju kraju są rozdzielone w ramach strategii długookresowych oraz średniookresowych, które w chwili obecnej realizować ma 9 wymienionych na wstępie tego rozdziału dokumentów strategicznych<sup>12</sup>. Oznacza to, że *Długookresowa i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* są dokumentami naczelnymi w stosunku do strategii sektorowych, których wytyczne są komplementarne wobec celów w nich określonych. Poszczególne strategie sektorowe odwołują się do wielu zagadnień i obszarów wykraczających poza działania kwalifikowalne w ramach EFS. Warto jednak odnieść się do kluczowych z punktu widzenia celowości wsparcia EFS sektorowych dokumentów strategicznych.

*Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*<sup>13</sup> jest dokumentem, w którym określono zasadniczą część działań w obszarze wsparcia POWER. Strategia określa 5 celów i kierunków interwencji:

- Wzrost zatrudnienia.
- Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych.
- Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej.
- Podniesienie poziomu kompetencji oraz kwalifikacji obywateli.

Powyższe cele *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* zostały opisane bardzo szeroko i ogólnie, co ma prowokować do zachowania elastyczności przy formułowaniu konkretnych projektów. Jeśli chodzi o komplementarność z zapisami w POWER, bez wątpienia wszystkie propozycje priorytetów inwestycyjnych i zawartych w nich działań, z wyjątkiem PI 11.3. i Osi III wpisują się w założenia celów Strategii. Niekiedy w POWER zostały użyte prawie dosłowne powtórzenia celów Strategii, np. „*podniesienie efektywności urzędów pracy*” w celu 2 Strategii oraz „*wzrost efektywności instytucji rynku pracy*” jako cel szczegółowy 1 w PI 8.11 POWER, czy też „*dostosowanie kształcenia kadr medycznych do potrzeb ochrony zdrowia*” w celu 4 Strategii oraz „*Zapewnienie wykwalifikowanych kadr medycznych na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju*” jako cel 5 w PI 10.3 POWER. Zapisy *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* znacznie rozszerzają wsparcie poza to, co jest kwalifikowalne w ramach EFS, np. zwiększenie dostępności mieszkań.

<sup>12</sup> *Plan uporządkowania strategii rozwoju, MRR, Warszawa 2012.*

<sup>13</sup> Analizie został poddany projekt *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* - stan na marzec 2013.

Warto jeszcze przywołać *Strategię Sprawne Państwo*, która odnosi się całkowicie do Priorytetu Inwestycyjnego 11.3. POWER. *Strategia Sprawne Państwo 2020* określa następujące cele istotne w kontekście realizacji PO WER:

- W ramach celu 1 planuje się poprawnie przejrzystości działania administracji poprzez pełny dostęp i możliwości wykorzystania informacji publicznej przez obywateli, a także usprawnienie mechanizmów konsultacji społecznych i ustanowienie konsultacji jako standardu w modelu decyzyjnym.
- Cel 2 „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa” obejmuje działania zmierzające do poprawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, optymalizację struktur administracji rządowej, efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej.
- W celu 3 „Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych” planuje się poprawę skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego, wdrożenie skutecznego systemu zarządzania rozwojem kraju, skoordynowanie i współpracę przy realizacji zadań publicznych, wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa.
- W celu 4 „Dobre prawo” wymieniono optymalizację procedur administracyjnych, wprowadzanie procedur nastawionych na realizację celów oraz zwiększenie poziomu kodyfikacji prawa cywilnego i karnego jako zasadniczego kierunku interwencji.
- W celu 5 „Efektywne świadczenie usług publicznych” wymieniono interwencje w zakresie zwiększenia efektywności systemu ochrony zdrowia, lepszą ochronę praw i interesów konsumentów, świadczenie usług konsularnych, zwiększenie dostępu do usług prawnych i informacji prawnej, standaryzację i zarządzanie cyfrowe usługami publicznymi, usprawnienie funkcjonowania rejestrów publicznych, a także upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu.
- Cel 6 „Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura” przewiduje interwencję w kierunku usprawnienia sądownictwa, zwiększenia sprawności i skuteczności egzekucji sądowej, nowoczesną i efektywną probację, zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, zwiększenie skuteczności prokuratury.

Wniosek z porównania dokumentów *Strategii Sprawne Państwo* i POWER jest podobny do wniosku z porównania do *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*. Wszystkie elementy w zakresie PI 11.3 objęte są zapisami znajdującymi się w SSP. Podobnie też *Strategia* wychodzi z działaniami poza kwalifikowalności wydatkowania z EFS, np. wspieranie ratownictwa (przewidzianego do wsparcia w ramach środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

Porównanie POWER z zapisami innych sektorowych strategii kraju prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków. Przede wszystkim, dokumenty sektorowe, z wyjątkiem *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego* i *Strategii Sprawne Państwo*, w niewielkim stopniu zawierały aspekty dotyczące obszarów wsparcia w POWER. **W obszarach, gdzie wymagana była ocena komplementarności nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy działaniami POWER a treścią dokumentów.** Inna kwestia dotyczy *Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*. Dokumenty te wprawdzie zawierały obszary, w których POWER przewiduje wsparcie, natomiast odnosiły się do zapisów strategii sektorowych. W związku z tym zachowano spójność oceny pomiędzy dokumentami.

Powyższe analizy skłaniają do wysunięcia kilku wniosków. **Przede wszystkim, priorytety inwestycyjne w POWER jak i cała konstrukcja Programu, charakteryzują się całkowitą komplementarnością z rozporządzeniami Unii Europejskiej w stosunku do konstrukcji programów współfinansowanych z EFS, a także z krajowymi politykami publicznymi.** Warto ten wniosek jednak poszerzyć o genezę tworzenia zapisów proponowanych w priorytetach inwestycyjnych, w związku z faktem iż jednym z założeń w badaniu ewaluacyjnym było odtworzenie logiki kreowania zapisów w POWER. Jak zostało wskazane



na przykładzie *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, cele i działania w PO WER w dużej mierze zostały przejęte ze strategii sektorowych. Większość działań, które zawarły się w ramach priorytetów inwestycyjnych przechodziło podobną ścieżkę, jak tworzenie Strategii: formułowanie działań w ramach poszczególnych resortów, weryfikacja propozycji w resorcie, weryfikacja i „dopasowanie” działań na poziomie programu operacyjnego przez Instytucję Zarządzającą. W pierwszym etapie działania tworzone były na podstawie dwóch czynników: doświadczeń z obecnego okresu programowania na zasadzie wyboru sprawdzonych rozwiązań oraz dopasowania do polityki resortu, której formalnym wyznacznikiem jest często strategia sektorowa. W drugim etapie weryfikowano działania pod kątem kwalifikowalności do EFS, a także pod kątem poziomu interwencji, tj. czy działanie ma charakter systemowy, czy jest wsparciem dla indywidualnych jednostek. W ostatnim etapie działania podlegały jedynie dopasowaniu do innych działań i ustrukturyzowaniu w ramach konstrukcji PO WER. Warto zaznaczyć, że to podejście kreowania działań często jest nazywane podejściem *TOP-DOWN*, oznaczającym rozpoczęcie planowania od punktu decyzji politycznej, dopasowując decyzje do sytuacji praktycznej dopiero na poziomie uruchomienia konkretnego rozwiązania lub programu. Przyjęcie takiego punktu widzenia wiąże się z położeniem nacisku na strukturę i formalne ramy Programu, a nie na faktyczne jego konsekwencje<sup>14</sup>. Trzeba więc zaznaczyć, że komplementarność celów i działań w priorytetach PO WER z wymienionymi dokumentami nie stanowi zaskoczenia i jest naturalnym wynikiem przyjęcia opisanej metody tworzenia Programu. Propozycje ram Priorytetów Inwestycyjnych i ich działań zostały tworzone w oparciu o cele i wytyczne przedmiotowych dokumentów, były ich logicznym wynikiem. Twórcy priorytetów inwestycyjnych zdawali sobie sprawę, że kluczowe jest zachowanie komplementarności. Cele zostały określone w dość ogólny sposób, aby warunek komplementarności został spełniony dla wszystkich wytycznych, zachowując przy tym elastyczność działań. Z jednej strony takie rozwiązanie pozwala na minimalizację zagrożeń dla realizacji priorytetów, które mogą wynikać z różnych zmian, np. kadr politycznych, czy zmian gospodarczych. Bardzo ogólne cele można zaadaptować do nowej sytuacji, co daje możliwość szybkiej odpowiedzi na zmieniające się potrzeby społeczno-gospodarcze. Ponadto ogólnikowość celów pozwala zminimalizować zakres pracy nad dostosowywaniem ich do bardzo wielu wytycznych. Z drugiej strony zbytnia elastyczność celów powoduje, że stają się one mało przejrzyste i niejasne jest, jakie efekty się za nimi kryją. Efekty, jakie mają przynosić poszczególne działania określone w Priorytetach będą dopiero określane w ostatniej fazie konstrukcji Programu.

Ten sposób ogólnego formułowania celów, polegający na dopasowaniu ich do wytycznych zawartych licznych dokumentach spowodował, że bardzo często ich konstrukcja okazała się być myląca. **Często to, co powinno być środkiem o określonym kierunku realizacji, potraktowane zostało jako cel**, np. jeden z celów Priorytetu Inwestycyjnego 9.4 wskazuje na „wprowadzenie zmian systemowych na rzecz integracji, indywidualizacji i standaryzacji usług na rzecz wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz sprzyjających rozwojowi aktywnej integracji”. Zarówno w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, jak i w *Strategii Europa 2020* pisze się o tym jako o środku do osiągnięcia celu, np. redukcji osób ubogich w SE 2020, czy ograniczeniu liczby ubogich w SRKL w celu 3. Przyjmuje się bez kwestionowania – jako skutek prowadzenia polityki metodą *TOP-DOWN*, że spełnienie formalnego wymogu, czyli wprowadzenia zmian systemowych, będzie gwarantem redukcji liczby osób ubogich, podczas gdy w rzeczywistości jest to jeden z wielu środków do osiągnięcia tego celu i jego efektywność należy oceniać z perspektywy zmniejszenia zjawiska ubóstwa, a nie z perspektywy założenia, że *jeżeli działanie zostanie wdrożone, to na pewno zmniejszy się liczba ubogich*. Oczywiście nie należy tego rozumieć tak, że cel ten jest nietrafnie określony i nie przyczyni się do realizacji Strategii. Problem leży w braku jego przejrzystości, braku rezultatu jaki powinien przynosić, braku opisanego wpływu jaki będzie

<sup>14</sup> Zybala A., „Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach”, KSAP, Warszawa 2012, str. 196.

wywierał na różnego grupy itp. Warto zaznaczyć, że powyżej przedstawiony wniosek jest zbieżny z wnioskiem z badań ewaluacyjnych w zakresie Polityki Spójności „Zgodnie z wynikami badań ewaluacyjnych realizowanych w ramach Polityki Spójności jedną z istotnych barier efektywnego wdrażania polityk jest zbyt duża koncentracja na samym procesie wdrażania. Skutkuje to utratą perspektywy strategicznej i prowadzi do mnożenia zbędnych procedur, regulacji i nieefektywnych działań”<sup>15</sup>. W tym przypadku przyczyną utraty strategicznej wizji wydaje się być raczej sposób konstruowania priorytetów inwestycyjnych, skupiony bardziej na zachowaniu spójności z politykami resortów i wdrażaniu, niż na oczekiwanych efektach wsparcia.

Zasadniczo w PO WER mamy więc do czynienia, na obecnym etapie tworzenia Programu, **z wielością ogólnych celów, które razem powinny tworzyć spójny i transparentny kierunek rozwoju, a zamiast tego powodują, że efekt jaki ma mieć Program oraz poszczególne priorytety nie do końca daje się określić.** Jeżeli nie da się określić efektu Programu, to trudno jest również ocenić, jakie wartości powinny wnosić jego elementy składowe, jakie rezultaty można przewidywać i w końcu co Program zmieni (lub co powinien zmienić) w danych obszarach rzeczywistości społecznej. **O ile możemy mówić o komplementarności poszczególnych celów w priorytetach z projektami rozporządzeń UE, Strategii Europa 2020 oraz dokumentami krajowymi, to ciężko jest powiedzieć o całości PO WER, żeby realizował jakiś element strategiczny w zakresie całości celów wydatkowania unijnych środków.** Może to doprowadzić do utraty perspektywy strategicznej i wdrażania nieefektywnych, czy też niekomplementarnych ze sobą projektów. **Działania w Programie nie powinny być zbiorem indywidualnych propozycji o wspólnych regułach finansowania, ale powinny tworzyć komplementarną całość, z której płynęłaby wartość dodana w następnym perspektywie finansowej.**

**Rekomendowana jest zatem nie tyle zmiana celów określonych w priorytetach inwestycyjnych, ale ich lepsze opisanie (doprecyzowanie), ukierunkowanie, wskazanie relacji z innymi Priorytetami i celami,** a także sformułowanie spójnej wspólnej wizji efektu, jaki PO WER powinien wnieść. Nacisk położony na komplementarność z zewnętrznymi dokumentami strategicznymi szkodzi spójności i komplementarności wewnętrznej i przejrzystości kierunków, jakie mają być realizowane w PO WER. Konstrukcja Programu w tej chwili będzie rzutowała na propozycje projektów, które w praktyce mogą okazać się merytorycznie rozproszone i wybiegające poza realizację wytycznych określonych w dokumentach strategicznych poziomu krajowego oraz wspólnotowego.

## 4.2 Komplementarność z regionalnymi programami operacyjnymi

Analiza komplementarności działań planowanych w PO WER oraz działań, jakie poszczególne regiony planują wdrażać w nowej perspektywie finansowej, miała miejsce w momencie środkowych faz prac nad Regionalnymi Programami Operacyjnymi. Większa część Regionalnych Programów Operacyjnych była opracowana jeszcze przed fazą konsultacji ostatecznego kształtu proponowanych działań w PO WER. Warto jednak na początek przytoczyć kilka ogólnych wniosków związanych z założeniami wdrażania PO WER i RPO, z procesem konsultacji i współpracy pomiędzy regionami a resortami, a także z problemami obecnego okresu programowania. Wnioski te pozwolą na lepsze zrozumienie problemów, jakie mogą wyniknąć na linii wdrażania działań zarówno w PO WER, jak i w RPO. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że 16 regionów jest bardzo zróżnicowane w swoich stanowiskach, co praktycznie uniemożliwia ujednoczenie wniosków dotyczących pewnych zawiłości, które pojawiają się w trakcie przygotowań do nowej perspektywy finansowej.

W przypadku wdrażania trzeba mieć na uwadze, że regiony zyskają w nowej perspektywie większą niezależność we wdrażaniu projektów niż miały do tej pory. Kwestia dotyczy

<sup>15</sup> Umowa Partnerstwa z dnia 10 lipca 2013, str. 27.

oczywiście niezależności od resortów i instytucji wdrażających na poziomie centralnym. Ten stan rzeczy wywołuje pewien niepokój zarówno po stronie instytucji centralnych, jak i regionów. Przede wszystkim, nastawienie resortów w stosunku do regionów będzie musiało być bardziej otwarte na współpracę niż do tej pory, a także na rozwiązania kompromisowe, oparte na szerokim i stałym dialogu pomiędzy instytucjami. Resorty nie będą wpływać w taki sposób jak obecnie na kwestie kierunków wydatkowania środków z funduszy europejskich. Jest to w pewien sposób powiązane z ryzykiem utraty komplementarności działań i wynika z kilku powodów. Charakter Regionalnych Programów Operacyjnych kładzie silny nacisk na indywidualizację wsparcia i pewną niezależność od programu centralnego, który ukierunkowany będzie na zmiany systemowe, co ma różnić nadchodzącą perspektywę finansową 2014-2020 od obecnej i być jej mocną stroną. W trakcie badania pojawiały się obawy, iż działania instytucji odpowiedzialnej za koordynację wsparcia z EFS – jeżeli będą prowadziły do unifikacji programów, narzucania sposobu działania RPO lub nieuwzględniania dążeń regionów do objęcia wsparciem określonych obszarów interwencji – doprowadzą także do zaburzeń komplementarności programów. Takie działania instytucji koordynującej EFS mogą być przedmiotem silnego sprzeciwu ze strony władz regionalnych.

Następnym problemem, który może wystąpić na styku wdrażania RPO i PO WER jest niedopasowanie okresów wdrożeniowych dla działań PO WER. Duża ilość czasu potrzebna na wprowadzenie zmian systemowych, które zostaną sfinansowane z PO WER, może w efekcie przełożyć się na zbyt późne ich opracowanie, by mogły być one zaaplikowane do działań regionalnych (w okresie do 2020), a tym bardziej by móc dopasować do nich projekty wspierane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Wdrożenie niektórych zmian wymaga dość długiego czasu, np. w zakresie rynku pracy, kształcenia przez całe życie, czy profilaktyki zdrowotnej. W regionach mogą też nie istnieć procedury ani podstawy instytucjonalne umożliwiające wprowadzenia zmian systemowych. Ponadto dla działalności samorządów rozwiązania te mogą okazać się zbyt innowacyjne (wpływające np. na zmianę struktury funkcjonowania urzędów), co z kolei będzie wymagało dodatkowo czasu na ich implementację.

Ze strony resortów i instytucji centralnych<sup>16</sup> pojawiają się głosy, że regiony bardzo często niewłaściwie rozumieją ideę zmian systemowych. Potwierdzają ten wniosek przypadki, gdzie instytucje regionalne aspirują do wypracowania działań na kształt systemowych, przy czym nie dysponują odpowiednimi kompetencjami i uprawnieniami instytucjonalnymi do wdrażania takich zmian. Po stronie resortów również pojawiły się obawy dotyczące wdrożenia wypracowanych rozwiązań. Obawy dotyczyły tego, czy regiony uwzględnią proponowane zmiany i dostosują swoje działania do tych zaprojektowanych w resortach.

Powyższe problemy w znacznej mierze są spowodowane deficytami w komunikacji pomiędzy instytucjami. W chwili obecnej, na etapie tworzenia programów operacyjnych brakuje skutecznego dialogu i narzędzia koordynowania współpracy regiony-centrum<sup>17</sup>. Natomiast warto zwrócić uwagę na inny problem jaki wystąpił w obecnym okresie programowania, a mianowicie procedury wyboru oraz rozliczania projektów z czasem były coraz bardziej standaryzowane przez nowe przepisy, co uniemożliwiało realizację nietypowych projektów i było utrudnieniem dla beneficjentów. Występowały również problemy z efektywnością dużych programów systemowych, co w nowej perspektywie, ze względu na charakter linii demarkacyjnej nie powinno mieć już miejsca. Sama idea stworzenia zupełnie oddzielnych RPO powinna zniwelować te negatywne zjawiska.

Zasadniczo ujmując, **PO WER powinien skupić się na działaniach systemowych i jedynie w niewielkim stopniu uwzględniać różnice regionalne**, chyba, że wyniknie to z potrzeby w ramach konkretnego projektu. **Jeśli takie różnice miałyby zostać zaznaczone, to tylko w tych obszarach, gdzie przewidziane jest wsparcie tylko na**

<sup>16</sup> Dotyczy ministerstw liniowych zaangażowanych we wdrażania PO WER.

<sup>17</sup> Więcej w zakresie wdrażania i relacji RPO w rozdziale 5.

**poziomie centralnym, tj. w obszarze szkolnictwa wyższego.** W tym przypadku stanowiska niektórych regionów wyrażają silną chęć objęcia tego obszaru działalnością z poziomu regionalnego, podczas gdy Instytucja Zarządzająca PO WER chce go wspierać w Programie, koncentrując się głównie na poziomie krajowym. Jednym z celów szczegółowych PI 10.2 (dotyczącym szkolnictwa wyższego) jest zapewnienie kształcenia na poziomie wyższym odpowiadającym potrzebom gospodarki i rynku pracy. Działania w ramach tego celu dotyczą m.in. współpracy z przedsiębiorcami, czy dopasowania programów kształcenia do potrzeb gospodarki. Istnieją wątpliwości, czy podejście systemowe i centralnie kierowane działania będą w stanie skutecznie zapewnić realizację tego celu ze względu na znaczne zróżnicowanie potrzeb gospodarczych, czy sektora przedsiębiorców w poszczególnych regionach. Istnieje też obawa, że takie podejście nada specjalne przywileje lepiej rozwiniętym jednostkom szkolnictwa wyższego, jednocześnie marginalizując wsparcie dla uczelni mniej znaczących w skali kraju. W rezultacie może to przyczynić się do pogłębiania różnic między regionami. Z drugiej strony, za wdrażaniem działań w zakresie szkolnictwa wyższego na poziomie centralnym przytacza się argument ustawowej regulacji tych działań i konsekwencji z tego wynikających, np. otwarcie kierunku zamawianego (co jest jednym z przewidzianych działań w PO WER) wymaga zgody Ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Ponadto studenci migrują pomiędzy uczelniami w Polsce, więc trudno jest opracować połączone z regionem kryterium kwalifikacji beneficjenta do wsparcia, gdzie przeważnie głównym takim kryterium jest kwalifikowalność ze względu na miejsce zamieszkania. Są to wykonalne rzeczy, aczkolwiek przysporzyłyby dodatkowych formalności i procedur, co z kolei zmniejszałoby efektywność wydatkowanych środków. Ostatecznie też, wdrażanie działań w zakresie szkolnictwa wyższego na poziomie centralnym nie ma prowadzić do uprzywilejowania niektórych uczelni, ale do wzrostu ich konkurencyjności, czego skutkiem ma być poprawa efektów kształcenia, a nie „umasowienie” szkolnictwa wyższego. Ostatnie lata niżu demograficznego spowodowały, że uczelnie konkurowały o studentów obniżając koszty, przy czym wiązało się to często również z obniżeniem jakości kształcenia. Działania koordynowane centralnie pozwolą na odwrócenie tego stanu rzeczy i wprowadzenie konkurencji w oparciu o jakość uczelni.

Kolejnym problematycznym obszarem jest profilaktyka zdrowotna, która według niektórych przedstawicieli RPO powinna uwzględniać różnice w charakterystyce regionów pod względem najważniejszych problemów zdrowotnych. Obawy te jednak nie znajdują uzasadnienia w planowanych działaniach. Jak wynika z podziału działań na dzień 18 czerwca 2013<sup>18</sup>, w zakresie systemowym będą realizowane projekty pilotażowe i testujące programy profilaktyczne, programy promocyjne w zakresie zdrowego stylu życia, szkolenia dla kadr szpitalnych w zakresie standardu pracy z osobami starszymi. Reszta działań, w tym populacyjne programy profilaktyczne, rehabilitacja lecznicza, a także programy zdrowotne, będą realizowane na poziomie regionalnym. Nie widać więc racjonalnego uzasadnienia dla obaw związanych z nieuwzględnianiem różnic regionalnych, ponieważ programy realizowane systemowo nie będą miały wpływu na działania regionów. Z drugiej strony istnieją wątpliwości wynikające z doświadczeń obecnego okresu programowania, które dotyczyły sytuacji nieskoordynowania projektów na poziomie regionalnym i centralnym, np. pojawiające się w obecnej perspektywie propozycje dofinansowań projektów regionalnych, których NFZ nie mógł zakontraktować w ramach budżetu. W celu uniknięcia podobnych sytuacji w PO WER proponowane będą działania projektowe z poziomu systemowego, wspierające rozwój umiejętności w zakresie zarządzania placówkami a także przetestowanie systemowego wdrożenia organizacji opieki koordynowanej służącej efektywności publicznych usług zdrowotnych (PI 9.7).

Istotne jest również zagadnienie regulowania rynku pracy, szkoleń, wykluczenia społecznego, co jest uznawane za niezwykle ważne w polityce regionalnej i ma duże znaczenie dla mieszkańców regionów. Istnieją poglądy, że działania na rzecz tych celów

<sup>18</sup> Linia demarkacyjna z 18 czerwca 2013r.

muszą być planowane regionalnie, by zostały odpowiednio dostosowane do realnie występujących potrzeb związanych z charakterystyką lokalnej gospodarki. Dotyczy to działań w zakresie aktywnej integracji, jak i w ułatwianiu dostępu do usług społecznych (PI 9.4 i 9.7), w ramach których planuje się na poziomie centralnym wypracowywanie standardów, które mają być wdrażane na poziomie regionalnym. Standardy te będą dotyczyć pomocy wykluczonym, integracji oraz aktywizacji. Obawy w stosunku do tego podziału zadań są zrozumiałe. Standardy, które mają być wypracowane na poziomie systemowym i stosowane na poziomie regionalnym nie są na chwilę obecną określone, a nawet nie ma podanych ogólnych kryteriów i poziomu ich szczegółowości. Istnieje zatem obawa, że skuteczność działań na poziomie regionalnym i stosowanie tych standardów, które – jeżeli zostaną zbyt szczegółowo i sztywno określone – mogą przyczynić się do niepowodzenia wielu projektów i pogorszenia skuteczności pracy instytucji pomocy społecznej oraz podmiotów ekonomii społecznej. Trzeba mieć na uwadze, że poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego ma wiele wymiarów i jest zróżnicowany pomiędzy regionami, wobec czego standardy powinny uwzględniać możliwie jak największy zakres swobody działań poszczególnych instytucji lokalnych. Z drugiej strony, standardy nie mogą być zaprojektowane w taki sposób, aby uprzywilejowywać dany region lub grupę społeczną. Bez propozycji szczegółowych rozwiązań w tym obszarze będą się pojawiały wątpliwości ze strony regionów.

Dostrzeżony został również brak uwzględnienia wsparcia w POWER dla organizacji pozarządowych, które są bardzo ważnym aktorem w zakresie wspierania instytucji rynku pracy czy pomocy społecznej na poziomie lokalnym. Wprawdzie w PO WER nie wyklucza się istnienia takiego rodzaju działań, ale także nie zaznacza wyraźnie włączenia NGO do zakresu pracy tych instytucji w zakresie integracji społecznej, czy aktywizacji bezrobotnych. Kwestie te cały czas poddawane są konsultacjom pomiędzy instytucjami poziomu centralnego i regionalnego.

Kolejna kwestia wymagająca omówienia, która również dotyczy standardów opracowywanych na poziomie krajowym, pojawiła się w stosunku do rynku szkoleniowego. Problemem obecnej perspektywy był charakter tego rynku, który koncentrował się przede wszystkim na podaży, a nie popycie. W konsekwencji, to firmy szkoleniowe miały większy wpływ na definiowanie programów szkoleń niż pracodawcy. Skutkuje to nietrafnością wsparcia, bowiem ogranicza się wybór do istniejącej oferty instytucji szkoleniowej, niekoniecznie adekwatnej do zapotrzebowania pracodawcy. Jednym z założeń PO WER jest przeciwdziałanie takiemu stanowi rzeczy i budowa systemu zapewniania szkoleń dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców. Na chwilę obecną nie ma informacji, które weryfikowałyby w sposób trafny jakość prowadzonych szkoleń i nie ma przy tym systemu eliminacji nieefektywnych firm szkoleniowych. Propozycja systemowa jest w stosunku do tego problemu taka, aby wprowadzić system zapewniania jakości usług rozwojowych poprzez rozbudowanie całego procesu około szkoleniowego, tzn. poprzez diagnozę zapotrzebowania na kompetencje w przedsiębiorstwach, system wyboru szkolenia, ewaluację szkolenia, walidację kompetencji i firmy szkoleniowej. Dodatkowo wszystko to ma się odbywać w języku Krajowych Ram Kwalifikacji (KRK). Proponuje się w związku z tym stworzenie Rejestru Podmiotów i Usług Rozwojowych. Do rejestru wpisywane będą instytucje oferujące usługi szkoleniowe, a także ich ocena, informacja na temat szkoleń i inne istotne cechy organizacji szkoleniowych. Wpisanie do rejestru będzie uwarunkowane spełnieniem określonych kryteriów. Rejestr miałby być prowadzony centralnie i w związku z tym pojawiło się kilka wątpliwości odnoszących się do tego, jak kryteria te będą różnicowały regiony. Istnieje obawa, że dojdzie do takiej sytuacji, kiedy to w ramach rejestru stworzony zostanie ranking wiarygodności określonej grupy firm, w której niekoniecznie znajdują się firmy zapewniające wysoki standard usług szkoleniowych. Istotą problemu jest określenie odpowiednich kryteriów wiarygodności, jeżeli będą one zbyt szerokie i niezbyt restrykcyjne – to uwzględnią również firmy oferujące niską jakość usług. Jeżeli będą zbyt restrykcyjne i wąsko określone – mogą sugerować wybór jedynie niektórych firm szkoleniowych, jednocześnie ustawiając wysokie bariery dla nowo powstałych. Należy

zaznaczyć jednak, że to bezpośredni odbiorca będzie miał możliwość wyboru instytucji szkoleniowej (niekoniecznie tej sugerowanej w rejestrze), a formuły dystrybucji środków na szkolenia będą ustalane na poziomie regionów.

W zakresie działań antydyskryminacyjnych ze względu na takie przesłanki jak wiek, płeć, niepełnosprawność itd. pojawiły się stanowiska, że powinny być one skoncentrowane na poziomie regionów, ze względu na segregację odbywającą się głównie w dużych miastach<sup>19</sup>. Z drugiej strony, brak jednolitego standardu na poziomie krajowym w zakresie tych działań będzie powodował, że będziemy mieć do czynienia z polityką budującą nowe podziały, ukierunkowane na różnice regionalne, co nie zgadza się z założeniami polityki horyzontalnej w zakresie antydyskryminacji. Rozwiązaniem sygnalizowanego problemu jest uwzględnienie w POWER działań systemowych w zakresie antydyskryminacji, ale także zapewnienie wsparcia na poziomie regionalnym, realizowanego w ramach innych PI.

### 4.3 Spójność z innymi programami operacyjnymi

Dokumentem, który ma zapewniać komplementarność realizowanych celów pomiędzy poszczególnymi funduszami europejskimi ma być *Umowa Partnerstwa*, w której określa się zasadniczy podział kwalifikowalności wydatków z różnych funduszy dla efektywnej realizacji trzech celów: zwiększania konkurencyjności gospodarki, poprawy spójności społecznej i terytorialnej oraz podnoszeniu sprawności i efektywności państwa. Działania i cele POWER rozdzielone są pomiędzy te cele. W zakresie zwiększenia konkurencyjności gospodarki proponuje się w celach tematycznych podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, wspieranie zatrudnienia i mobilności zawodowej pracowników. W zakresie poprawy spójności społecznej i terytorialnej planuje się wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem, a także inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie. W zakresie poprawy efektywności i sprawności państwa przewidziane jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej. W *Umowie Partnerstwa* określono dokładnie granice wsparcia z konkretnych funduszy w ramach poszczególnych obszarów. Wsparcie w ramach POWER będzie graniczyło z programami operacyjnymi Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zasadniczym kierunkiem wsparcia w ramach Programów z EFRR jest infrastruktura, podczas gdy POWER ma wspierać głównie działania systemowe w zakresie efektywności polityk publicznych przyczyniających się do redukcji ubóstwa i zwiększenia zatrudniania.

W ramach badania ewaluacyjnego poddano ocenie komplementarności projekty Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, oraz Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Ponadto analizą komplementarności objęto Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko finansowany z EFRR i FS oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna finansowany z EFRR. Zweryfikowano również komplementarność POWER z projektem Funduszu Inicjatyw Obywatelskich finansowanego z budżetu krajowego, a także z Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji.

#### Programy Operacyjne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

W przypadku działań programów finansowanych z EFRR nie zaznaczano wyraźnie obszarów, które powinny być komplementarne pomiędzy programami. Podkreślano raczej, iż obecność pewnych typów interwencji w danym programie powinna być jeszcze rozważona lub może być realizowana w obydwu programach z równym powodzeniem. Takie wątpliwości w przypadku **Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa** dotyczyły budowania kompetencji cyfrowych, informatyzacji procesów edukacyjnych, cyfryzacji planowania

<sup>19</sup> Dotyczy PI 9.6 – Zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

przestrzennego i systemu administracji *on-line*, internetowych konsultacji społecznych oraz postępowań sądowych, co wiąże się z celem tematycznym 11 realizowanym w PO WER. Wątpliwości w przypadku **Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój** (PO IR) odnosiły się do instytucji otoczenia biznesu, ich monitorowania i wdrażania dobrych praktyk, promocji innowacyjności, przyznawania grantów badawczych oraz wsparcia kadr. W zakresie tworzenia PO IR podkreśla się potrzebę dostosowania interwencji z zakresu szkolnictwa wyższego do potrzeb wspierania działania innowacyjnego i przedsiębiorczości osób młodych.

W przypadku **Programu Operacyjnego Polska Wschodnia** (PO PW) stanowi on dodatkowy instrument wsparcia finansowego dla rozwoju społeczno-gospodarczego dla 5 województw Polski Wschodniej: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. PO PW będzie wzmacniał i uzupełniał oddziaływanie wsparcia realizowanego w ramach regionalnych i krajowych Programów Operacyjnych. PO PW kładzie główny nacisk na poprawę pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej poprzez działania służące wzmocnieniu rozwoju gospodarczego, w tym podniesienia poziomu innowacyjności oraz rozwoju największych funkcjonalnych rynków pracy Polski Wschodniej. PO PW odwołuje się w swoich celach do kluczowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki rozwoju, tj. *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK). Działania przewidziane w PO PW obejmują następujące cele tematyczne:

- Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
- Podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury.
- Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.
- Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych<sup>20</sup>.

Zarówno opisane cele tematyczne jak i działania, jakie mają być przewidziane do realizacji w ramach poszczególnych celów koncentrują się na zagadnieniach związanych z budową szeroko pojętej infrastruktury, w tym tworzenia warunków dla rozwijania innowacji, sieci współpracy i tworzenia modeli biznesowych. Należy wskazać, że działania realizowane w ramach PO PW dotyczą innych obszarów niż PO WER, jednak występują także elementy, które wspierane są przez wyżej wymienione programy w sposób wzajemnie uzupełniający się. Do nich należy cel tematyczny PO PW dotyczący wspierania badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, który uzupełnia się z celami PO WER związanymi z inwestycjami w edukację, zwłaszcza w obszarze szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie. Podobny związek występuje w przypadku przewidzianego w PO PW zwiększania konkurencyjności MŚP, które wspierane będzie też pośrednio przez działania związane ze zwiększaniem zatrudnienia i mobilności pracowników, realizowane w ramach PO WER. W tym sensie PO PW należy uznać za spójny z PO WER.

### **Program Operacyjny Pomoc Techniczna**

Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020 ma na celu zapewnienie sprawnego i efektywnego wdrażania polityki spójności. Cele szczegółowe Programu obejmują: budowę potencjału instytucji odpowiedzialnych za realizację instrumentów strukturalnych, przygotowanie beneficjentów do wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE oraz zapewnienie spójnego systemu informacji i promocji funduszy strukturalnych. Zatem celem PO PT jest zapewnianie odpowiedniego potencjału instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie, informowanie, ocenę oraz kontrolę

---

<sup>20</sup> Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 (konspekt).



operacji finansowanych ze środków funduszy europejskich. Odbyna się to poprzez działania służące zapewnieniu niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków sprzyjających efektywnemu wykonywaniu obowiązków związanych z realizacją polityki spójności, budowie, rozwojowi i wsparciu eksploatacji Krajowego Systemu Informatycznego monitorującego realizację polityki spójności oraz wsparciu systemu wymiany doświadczeń oraz przepływu informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności<sup>21</sup>. PO PT należy uznać za spójny i komplementarny z PO WER w zakresie Osi Priorytetowej IV Pomoc Techniczna, w ramach której przewidziane jest wsparcie ukierunkowane na zapewnienie wysoko wykwalifikowanej kadry, odpowiedzialnej za wdrażanie Programu, zabezpieczenie optymalnego zaplecza technicznego i także usług niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań instytucji, wsparcie systemu monitorowania, procesu ewaluacji oraz informacji, promocji i szkoleń.

### Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Kolejnym programem operacyjnym finansowanym ze środków europejskich (Fundusz Spójności oraz EFRR) będzie Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. PO IŚ obejmuje 4 główne cele tematyczne, które tworzą podstawowe obszary interwencji. Są to: gospodarka niskoemisyjna, adaptacja do zmian klimatu, ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów oraz transport zrównoważony. Dodatkowo, w ograniczonym zakresie, Program obejmuje działania dotyczące kluczowych elementów infrastruktury ochrony zdrowia. Działania realizowane w ramach PO IŚ przyczyniają się do wsparcia gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. PO IŚ odwołuje się do następujących dokumentów strategicznych: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020* oraz dziewięć strategii zintegrowanych<sup>22</sup>. PO IŚ należy uznać za komplementarny względem PO WER. Na obszary spójności należy wskazać w zakresie I Osi Priorytetowej PO IŚ (promocja odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej), która uzupełnia się z działaniami przewidzianymi w PO WER w zakresie szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie. Drugim obszarem takiej spójności jest VII Oś Priorytetowa PO IŚ Wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia, która łączy się z działaniami POWER nakierowanymi na kształcenie i szkolenie kadr medycznych. W omawianym zakresie PO IŚ należy uznać za spójny z PO WER.

Biorąc pod uwagę ww. Programy Operacyjne wyraźnie podkreśla się potrzebę płynnego przepływu informacji pomiędzy zespołami przygotowującymi poszczególne programy celem skutecznej koordynacji działań i wzajemnego potęgowania efektów. W chwili obecnej problem z koordynacją EFRR i EFS w głównej mierze polega na tym, że oba fundusze mają osobne regulacje i trudno jest skonstruować dla nich wspólne zasady wdrażania.

### Fundusz Inicjatyw Obywatelskich

Fundusz Inicjatyw Obywatelskich został ukierunkowany głównie na udzielanie wsparcia w zakresie rozwoju aktywności obywatelskiej, w tym w szczególności wspierania działań trzeciego sektora. Projekt Programu na lata 2014-2020<sup>23</sup> odwołuje się w swoich celach do zapisów *Strategii Europa 2020*, a także wytycznych krajowych dokumentów strategicznych: *Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju* oraz *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*. Działania przewidziane do wsparcia w ramach FIO pokrywają się z działaniami przewidzianymi do wsparcia w zakresie PO WER, w szczególności w Priorytecie 3 FIO, gdzie wymienia się rozwój przedsiębiorczości społecznej, wspieranie aktywnych form integracji społecznej, animowanie działań samopomocowych czy tworzenie poradnictwa obywatelskiego.

<sup>21</sup> Zarys Osi Priorytetowych w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*.

<sup>22</sup> *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020* (projekt), lipiec 2013, MRR.

<sup>23</sup> Projekt *Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020* z października 2012.





## Europejskich Fundusz Dostosowania do Globalizacji

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji<sup>24</sup> jest funduszem ukierunkowanym na wsparcie bardzo wąskiej grupy projektów i w przeciwieństwie do innych funduszy europejskich nie wymaga konstruowania Programów Operacyjnych (jest wyłączony z zakresu Wspólnych Ram Strategicznych). Wsparcie udzielane w zakresie EFG udzielane jest w sytuacjach masowych zwolnień pracowników, spowodowanych negatywnym wpływem procesów globalizacyjnych. W Polsce sytuację osób kwalifikowanych do otrzymania wsparcia w ramach EFG reguluje *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Ustawa ogranicza wykorzystanie EFG do wsparcia urzędów pracy odpowiedzialnych za działania w zakresie zwolnień monitorowanych. Funduszu obejmuje działania aktywizacyjne typu szkolenia, samozatrudnienie, dofinansowanie do podnoszenia kwalifikacji, itp. Cele EFG wpisują się w założenia *Strategii Europa 2020*, a także założenia kwalifikowalności wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do utworzenia oddzielnych struktur dla Funduszu (EFG nie przewiduje środków typu Pomoc Techniczna), natomiast muszą przygotować odpowiednie procedury wnioskowania o wsparcie. Cel Funduszu uzupełnia się ze wsparciem przewidzianym dla regionalnego komponentu EFS, dotyczy bowiem indywidualnego wsparcia osób bezrobotnych. Wdrażanie działań z tego Funduszu (jeżeli zaistnieje taka potrzeba, bowiem jest to wsparcie doraźne) wymaga jednak przyjęcia przez Instytucję Zarządzającą EFS odpowiednich procedur, a także pracy przy ewentualnej jego obsłudze, na co EFG nie przewiduje oddzielnych środków. Stanowisko Polski w sprawie EFG było przeciwne jego kontynuacji w takiej formie<sup>25</sup>, bowiem działania finansowane z niego generowały dodatkowe koszty obsługi administracyjnej, proces decyzyjny był znacznie dłuższy niż w przypadku EFS, na czym traciła sprawność udzielanego wsparcia. Niezależnie od tego, czy zaistnieje potrzeba skorzystania z tego Funduszu, jest on komplementarny w stosunku do POWER oraz wsparcia z EFS w kompetencji regionalnym.

### 4.4 Warunkowość ex-ante

Zaproponowane przez Komisję Europejską warunki ex-ante mają przyczynić się do zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji Programu, w szczególności realizacji celów i działań w każdym z celów tematycznych. Poniższe zestawienie wskazuje postawione warunki ex-ante w ramach projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zapisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW i EFMiR, zawiera samoocenę spełniania warunków z dnia 18 czerwca 2013 określoną przez poszczególne resorty, a także ocenę warunków ze strony ewaluatora.

Warunek 8.1 i 8.3	Reforma służb zatrudnienia tak, aby miały one możliwość zapewniania zindywidualizowanych usług oraz aktywnych i zapobiegawczych środków rynku pracy na wczesnym etapie nadającym priorytet tym osobom poszukującym pracy, które należą do najwrażliwszych grup społecznych oraz informacji na temat nowych miejsc pracy. Utworzone są formalne lub nieformalne ustalenia dotyczące współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami (partnerstwo służb zatrudnienia z pracodawcami i uczelniami).
Samoocena	Warunek spełniony. W zakresie samooceny zaznaczono, że funkcjonuje

<sup>24</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji*, str. 3 i nast.

<sup>25</sup> Stanowisko RP, przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395).

w Polsce *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* regulująca prace z osobami bezrobotnymi, rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów pracy i pracowników urzędów pracy świadczących usługi dla bezrobotnych. Wskazuje się również programy specjalne dla osób bezrobotnych. W przypadku informacji o ofertach pracy funkcjonuje system SYRIUSZ, w ramach którego gromadzone informacje z Urzędów Pracy przekazywane są do Centralnej Bazy Ofert Pracy. W kwestii współpracy z podmiotami również powołano się na *Ustawę o promocji zatrudnienia*, która reguluje współpracę z instytucjami szkoleniowymi i partnerami, przedstawicielami pracodawców polskich oraz ośrodkami pomocy społecznej.

Ocena ex-ante

Warunek istnienia odpowiednich struktur i regulacji został spełniony. Dokument „*Guidance on Ex-ante Conditionalities*”<sup>26</sup> wskazuje m.in. na zapewnienie indywidualnego wsparcia IAP (Individual Action Plan), stosowanie kompleksowego podejścia (wsparcie w zakresie poszukiwania pracy, szkolenia itd.), zapewnienie informacji o ofertach pracy oraz istnienie portalu dla sieci EURES. Wskazuje się również na potrzebę kooperacji z agencjami zatrudnienia tymczasowego, organizacjami pozarządowymi czy instytucjami edukacji zawodowej oraz innymi interesariuszami. Wszystkie wymienione wyżej opcje są zagwarantowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także w innych regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania urzędów pracy. Jednak samo istnienie rozwiązań nie gwarantuje ich skuteczności oraz efektywności. Jeżeli chodzi o skuteczność działań w zakresie wspierania osób bezrobotnych, to mierzona jest wskaźnikiem efektywności zatrudnienia, którego konstrukcja odwołuje się do formalnego statusu osoby korzystającej z pomocy (efektywność = wyrejestrowanie z urzędu pracy jako osoby bezrobotnej do 3 miesięcy po otrzymaniu wsparcia/liczba osób, które otrzymały ten typ wsparcia) i niekoniecznie jest miarą trafną. Pokazuje jedynie formalny status osoby, nie faktyczne zatrudnienie, aczkolwiek brakuje dla niej lepszej alternatywy. W 2012 roku wsparciem z UP objętych było 428 tys. bezrobotnych przy wskaźniku efektywności zatrudnieniowej sięgającej 61%<sup>27</sup>.

W kwestii informowania trudno jest również ocenić faktyczną skuteczność działań. Struktury formalne i systemy zbierania informacji funkcjonują poprawnie, natomiast to, jakie oferty pracy się w nich znajdują nie zależy w dużej mierze od urzędów pracy, a od pracodawców. Wiąże się to z następnym warunkiem, jakim jest tworzenie współpracy z partnerami. W badaniach nad urzędami pracy w Polsce wskazano, że chociaż istnieje szeroki wachlarz aktorów lokalnych, z którymi UP mogą współpracować, i często to robią, to jednak współpraca ta ma ograniczony charakter, często nie wykorzystuje się dostatecznie potencjału partnerstwa w zakresie wsparcia dla osób bezrobotnych<sup>28</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę, że to właśnie wsparcie w zakresie PO WER powinno mieć wpływ na poprawę efektywności powyższych rozwiązań.

<sup>26</sup> *Guidance on Ex ante Conditionalities*, Komisja Europejska, projekt z kwietnia 2013 r.

<sup>27</sup> Informacje na stronie [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) w zakładce aktualności.

<sup>28</sup> Raport z badania: „*Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*”, MPiPS, Warszawa 2008, str. 43.

---

Warunek 8.2	Istnienie strategicznych ram na rzecz wspierania nowo powstałych przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu, realizowany poprzez środki ograniczające koszty i czas rozpoczęcia działalności gospodarczej, czas na uzyskanie licencji i pozwoleń na podjęcie i prowadzenie działalności danego przedsiębiorstwa, a także działania łączące usługi rozwoju przedsiębiorstw i usługi finansowe w miarę potrzeb kontaktu z grupami i obszarami w niekorzystnej sytuacji.
Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na nowo uchwalony program „Lepsze regulacje 2015”, który ma spełniać warunki ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazuje się również na pracę przygotowania <i>Krajowego Programu Ekonomii Społecznej</i> w zakresie spełniania warunku wsparcia rozwoju przedsiębiorstw na potrzebę kontaktu z grupami i obszarami w niekorzystnej sytuacji.
Ocena ex-ante	<p>Warunek nie jest spełniony, co głównie wynika z niedostosowania kryterium do rzeczywistości gospodarczej Polski. Wymaga się osiągnięcia tego warunku na poziomie redukcji czasu zakładania nowej firmy do 3 dni i ograniczenia kosztów do 100 EUR, co jest warunkiem nieadekwatnie postawionym (indeks Easy Doing Business wskazuje obecnie na czas 166 dni).</p> <p>Przede wszystkim, jak wskazują międzynarodowe rankingi i badania<sup>29</sup> Polska w zakresie ułatwień dla przedsiębiorców zajmuje bardzo odległe miejsce. Program „Lepsze regulacje 2015” może doprowadzić do poprawy tego stanu, chociaż na obecną chwilę trudno jest ocenić jego rzeczywisty wpływ, a na pewno nie można stwierdzić spełniania postanowionego warunku skrócenia czasu zakładania i obsługi administracyjnej firm.</p> <p>Słusznie wskazuje się rozwiązania w zakresie ekonomii społecznej na spełnialność warunku. Przedsiębiorczość społeczna nie dotyczy wyłącznie podmiotów pozarządowych, czy pomocy społecznej, ale obejmuje znacznie szersze spektrum funkcjonowania, do którego można zaliczyć podejście z zakresu Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (SOB). W zależności jednak od tego co znajdzie się w <i>Krajowym Programie Ekonomii Społecznej</i> – i czy zostaną uwzględnione aspekty SOB – możliwe będzie dokonanie dokładnej oceny spełnialności warunku. Na chwilę obecną nie istnieją krajowe ramy potwierdzające jego spełnienie.</p> <p>Wskazywanie na ramy programów, które mają poprawić relatywnie niską pozycję Polski w zakresie ułatwień dla przedsiębiorców, nie jest wystarczające, aby uznać warunek nawet za częściowo spełniony. Należy zaznaczyć, że warunek ten nie jest adekwatny do sytuacji polskiej administracji. Celem nowo powstałych i już funkcjonujących przedsiębiorstw zawsze będzie w pierwszej kolejności zysk, a nie „sprzyjanie włączeniu społecznemu”, czy ukierunkowanie biznesu na osoby pozostające poniżej standardu konsumpcji produktów i usług. Kreowanie ze strony państwa popytu na firmy, które sprzyjałyby takim celom wydaje się zadaniem znacznie przerastającym możliwości administracji, nie mówiąc już o znacznej ingerencji w rynek. Możliwe jest jedynie stworzenie warunków dla już istniejących firm, które zachęcałyby (czyli pokazywałyby opłacalność stosowania danych rozwiązań firmom) angażowanie się w działania na rzecz włączania społecznego. Przykładem takich rozwiązań mogą być, np. zwolnienia z części podatków na rzecz zatrudniania osób marginalizowanych, co w części jest realizowane (wsparcie z urzędów pracy), bądź zachęcanie do partnerstw w zakresie SOB (przykład Fundacji Danone i Jeronimo Martins Polska w zakresie produkcji produktów mlecznych dla niedożywionych dzieci). Rekomendowane więc byłoby</p>

---

<sup>29</sup> Diagnoza społeczno-ekonomiczna na potrzeby krajowego programu operacyjnego ze środków EFS na lata 2014-2020, MRR, Warszawa 2013, str. 162 i nast.

zrekonstruowanie tego warunku w zakresie sprzyjania włączeniu społecznemu, bowiem w takiej formie pozostaje on nieadekwatny do rzeczywistości gospodarczej, a nawet może się przyczynić do negatywnych skutków, np. nadmiernej ingerencji administracji w funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Warunek 8.4	Działania ukierunkowane na aktywne i zdrowe starzenie się poprzez zaangażowanie właściwych stron w opracowywanie polityki aktywnego starzenia się i działania prowadzące do utrzymania oraz promocja zatrudnienia osób starszych i ograniczenia wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.
Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na istnienie <i>Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> (na chwilę obecną jeszcze nie uchwalonej) oraz Programu Solidarności Pokoleń (również nie uchwalonego).
Ocena ex-ante	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na potrzebę zaangażowania partnerów społecznych w politykę aktywnego starzenia się, istnienie mechanizmów zwiększających zatrudnienie osób 50+, a także likwidację barier w tym zakresie. Proces opracowania powyższych dokumentów i ich zapisy wyraźnie wskazują na zaangażowanie zainteresowanych stron w zakresie kreowania polityki dla osób 50+ a także spełnienia reszty warunków. Na chwilę obecną niemożliwe jest jednak potwierdzenie tego warunku, dopóki strategii nie zostaną przyjęte.
Warunek 8.5	Istnieją instrumenty mające na celu wspieranie partnerów społecznych i władz publicznych w opracowywaniu proaktywnych podejść do zmian i restrukturyzacji, w szczególności polityk sprzyjających przewidywaniu i dobremu zarządzaniu zmianami i restrukturyzacją. Adnotacja: w dokumencie roboczym „ <i>Guidance on Ex-ante Conditionalities</i> ” warunek ten dotyczy istnienia instrumentów, które pozwoliłyby m.in. łagodzić skutki zwolnień, prowadzić działania łączące biznes z edukacją, wspierać przedsiębiorstwa w restrukturyzacji. Działania te ukierunkowane mają być lokalnie.
Samoocena	Warunek spełniony. Wskazuje się jako spełnienie warunku istnienie instytucji dialogu społecznego tj. Wojewódzkich Komisji Trójstronnych, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Wojewódzkich Rad Zatrudnienia.
Ocena ex-ante	Warunek spełniony. Warunek jest spełniony aczkolwiek w samoocenie nie zostały wskazane wszystkie aspekty, które by go potwierdzały. Wskazano na instytucje dialogu społecznego Warunek spełniony. Warunek jest spełniony, aczkolwiek w samoocenie nie zostały wskazane przyjmując, że są to struktury gwarantujące aktywne uczestnictwo partnerów na poziomie lokalnym w kwestii rozwiązywania problemów społecznych, np. bezrobocia, dopasowania potrzeb edukacyjnych do potrzeb lokalnej gospodarki, łagodzenie skutków zwolnień itd. Istnienie cały zestaw innych, prawnych rozwiązań, które zapewniają spełnialność warunków, aczkolwiek są to w większości instrumenty poziomu lokalnego, nie krajowego. Należałoby w pierwszej kolejności wyliczyć obligatoryjność istnienia lokalnych strategii, tj. <i>Strategii Rozwoju Lokalnego</i> z dokumentami przyległymi (Planami Rewitalizacji, Planami Inwestycyjnymi), które obligują do diagnozowania sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie, ustalania planów rozwoju

i rozwiązywania problemów przy zachowaniu zasady partycypacji aktorów społecznych (obligatoryjnie), tj. przedsiębiorców lokalnych i organizacji pozarządowych. Strategie podlegają obowiązkowi konsultacji społecznych. Strategie współpracy z organizacjami pozarządowymi to obligatoryjne dokumenty, które wyznaczają kierunki współpracy lokalnej administracji w zakresie podstawowych problemów społecznych z organizacjami pozarządowymi. Strategie rozwiązywania problemów społecznych obligują instytucje rynku pracy oraz instytucje pomocy społecznej do przedstawiania planów walki z problemami ubóstwa, bezrobocia, problemami uzależnień, problemami przemocy i przestępczości we współpracy z partnerami społecznymi.

Na poziomie regionalnym, ale regulowane na poziomie krajowym, funkcjonują tzw. Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE), na których działają przedsiębiorstwa uprawnione do ulg podatkowych oraz preferencji w prowadzeniu działalności. Przy władzach lokalnych i powiatowych funkcjonują rady gospodarcze lub rady przedsiębiorców (nieobligatoryjnie i nieregulowane na poziomie krajowym), a także agencje rozwoju regionalnego, które są instytucjami doradczymi dla władz miasta w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, udzielające pomocy doradczej i organizujące lokalnych przedsiębiorców. Na poziomie krajowym działa Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która ma swoje regionalne oddziały wspierające przedsiębiorstwa w zakresie rozwoju gospodarczego, promują m.in. podejście Społecznie Odpowiedzialnego Biznesu, partnerstwa publiczno-prywatne, pełnią rolę ośrodków badawczych i monitorujących rozwój itp.

Formalnych potwierdzeń na spełnianie powyższego warunku można wskazać więcej. Efektywność ich funkcjonowania jest kwestią drugorzędą, jednak istnieją odpowiednie struktury, który są mocno osadzone w praktyce rządzenia, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Przykładem na powodzenie funkcjonowania tego typu lokalnych instytucji dostarczają doświadczenia z programów „Leader” i „Leader + „, tworzących lokalne sieci działania, w które angażują się mocno lokalna administracja, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy.

---

Warunek 9.1	Istnienie ram strategicznych polityki na rzecz ograniczania ubóstwa, które zapewniają wystarczające podstawy do zmniejszania tego zjawiska i umożliwią monitorowania działań w tym zakresie. Są zgodne z krajowymi celami walki z ubóstwem i wykluczeniem obejmujące możliwość rozszerzenia zatrudnienia na grupy w niekorzystnej sytuacji, przy zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron. Zainteresowane strony mogą otrzymać wsparcie przy składaniu wniosków dotyczących projektów oraz przy realizacji wybranych projektów i zarządzaniu nimi.
Samocena	Warunek niespełniony. Pomimo uznania, że warunek nie jest spełniony wskazuje się na istnienie takich ram w dokumentach strategicznych kraju: <i>Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> . Planuje się utworzyć jeden dokument, który wyraźnie będzie odnosił się do kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego: <i>Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020: nowy wymiar integracji</i> .
Ocena ex-ante	Warunek niespełniony. Przedstawienie projektu <i>Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020</i> będzie warunkowało dokładną ocenę kryteriów spełnialności ex-ante.

---

Warunek 9.2	Istnienie strategii na rzecz integracji Romów. Strategia powinna obejmować cele integracji, z uwzględnieniem edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i zakwaterowania, identyfikować obszary poddane szczególnej segregacji (np. na podstawie wskaźników bezrobocia, ubóstwa itp.), obejmować wydajne metod monitorowania w celu oceny wpływu działań zmierzających do integracji Romów, a także wprowadzać mechanizmy dialogu społecznego z mniejszością romską. Zainteresowane strony mogą otrzymać wsparcie przy składaniu wniosków dotyczących projektów oraz przy realizacji wybranych projektów i zarządzaniu nimi.
Samoocena	Warunek niespełniony. Wskazuje się na istnienie „Programu na rzecz społeczności romskiej 2004-2013”, który będzie kontynuowany w następnej perspektywie 2014-2020. Na chwilę obecną Program nie został uchwalony.
Ocena ex-ante	Warunek niespełniony. Na chwilę obecną warunek nie jest spełniony jednak projekt nowego „Programu na rzecz społeczności romskiej 2014-2020”, spełnia wszystkie kryteria warunkowości ex-ante, tj. zapewnienie dostępu do edukacji, zapobieganie dyskryminacji, dostęp do opieki zdrowotnej itd.
Warunek 9.3	Istnienie ram dla polityki zdrowotnej zawierające skoordynowane środki poprawiające dostęp do świadczeń zdrowotnych, środki stymulujące efektywność w sektorze opieki zdrowotnej, obejmujące system monitorowania i przeglądu. Jednocześnie warunek ten wymaga przyjęcia orientacyjnych ram budżetowych na opiekę zdrowotną oraz efektywną kosztowo koncentrację środków przeznaczonych na potrzeby opieki zdrowotnej. Adnotacja: warunek częściowo dla operacji z EFRR.
Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na istnienie ram polityki zdrowotnej w dokumentach strategicznych kraju, <i>Długookresowej oraz Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju</i> , w których zapewnione jest wprowadzenie mechanizmów zwiększających dostępność wysokiej jakości świadczeń zdrowotnych, zwiększenie efektywności systemu ochrony zdrowia. Ponadto wskazuje się na <i>Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> i <i>Strategię Sprawne Państwo</i> oraz narzędzia implementujące zapisy dokumentów. Planowane jest stworzenie dokumentu „policy paper, który podsumowałby zapisy dokumentów strategicznych oraz aktów prawnych wskazujących na istnienie struktur dla realizacji warunków ex-ante.
Ocena ex-ante	Warunek spełniony częściowo. Zapisy strategiczne dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowotnej w Polsce istnieją, jednak nie są skoncentrowane w jednym dokumencie o charakterze strategicznym. Szczegółowe warunki odwołują się do bardzo szerokiego zestawu działań, obejmują: organizację opieki zdrowotnej (personelu i instytucji, opieki domowej wyboru dostawcy usług, zarządzania itp.), ubezpieczeń zdrowotnych oraz bezpieczeństwo i warunki pacjentów (ich satysfakcja, adekwatność usług dla pacjenta itp.), technologie w służbie zdrowia oraz infrastruktura. Warto zaznaczyć, że kompetencje dla prawidłowego organizowania całego zestawu działań wymienionych w warunkach ex-ante wykraczają poza kompetencje jednego resortu i rozdzielone są bardzo często na poziomie wewnątrz-regionalnym (np. w niektórych aspektach dla szpitali). Trudno jest więc wykazać spełnialność i wspólne ramy dla powyższych warunków, jednak warunkiem dla realizacji efektywnej polityki w zakresie ochrony zdrowia jest zachowanie spójności w stosowaniu rozwiązań. Niezbędne jest więc skoordynowanie zapisów różnych dokumentów, a także zapewnienie

---

mechanizmów koordynacji tej polityk dla spełnienia warunku ex-ante.

---

Warunek 10.1	Istnienie systemu gromadzenia i analizowania danych dotyczących przedwczesnego zakończenia nauki na odpowiednich szczeblach, a także gotowe są ramy polityczne dotyczące przedwczesnego kończenia nauki, które opierają się na dowodach oraz obejmują wszystkie sektory edukacji w tym wczesny rozwój dziecka i poruszania kwestii środków zapobiegawczych, interwencyjnych i wyrównawczych, a przy tym obejmuje wszystkie zainteresowane strony istotne z punktu widzenia zjawiska przedwczesnego kończenia nauki.
Samocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na powstanie dokumentu <i>Perspektywa uczenia się przez całe życie</i> spełniającego warunkowość ex-ante w zakresie interwencji i działań wyrównawczych. Warunek gromadzenia danych spełniony jest przez System Informacji Oświatowej, w którym gromadzone są dane dotyczące systemu oświaty oraz uczniów. Wskazuje się również na istnienie ogólnych ram w <i>Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju</i> .
Ocena ex-ante	Warunek spełniony. Pojawiły się wątpliwości dotyczące przyjęcia dokumentu „ <i>Perspektywy uczenia się przez całe życie</i> ”, które prawdopodobnie się wydłuży jednak gwarantowane jest jego przyjęcie w formie spełniającej powyższe warunki. Gromadzenie informacji odbywa się centralnie za pomocą Systemu Informacji Oświatowej, jednak duża część adekwatnych danych jest zbieranych również w statystyce publicznej, a także w doraźnych badaniach społecznych (prowadzonych przez KOWEZiU, MEN, IBE, Wojewódzkie Urzędy Pracy, instytucje trzeciego sektora). Spełnienie tego warunku przyczyni się do efektywniejszego i skuteczniejszego wdrażania propozycji POWER w zakresie edukacji. Zintegrowany system gromadzenia informacji – jeżeli poszerzony byłby o bazę badań w tym zakresie – znacznie ułatwiłby wdrażanie rozwiązań w systemie oświaty a także przyczyniło się do ograniczenia efektu dublowania rozwiązań i działań (być może również stanowiłoby bazę dobrych praktyk).
Warunek 10.2	Istnienie krajowych ram na rzecz szkolnictwa wyższego, które zwiększają uczestnictwo grup o niskich dochodach i innych grup marginalizowanych, zmniejszają odsetek porzucających naukę i poprawiają wskaźniki ukończenia nauki oraz zachęcają do rozwoju umiejętności ogólnych, w tym przedsiębiorczości w programach szkolnictwa wyższego, a także eliminują różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami.
Samocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazywana jest <i>Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> .
Ocena ex-ante	Warunek spełniony. W ramach samooceny wskazano jedynie na <i>Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> , jednak należy zaznaczyć, że większość warunków już została osiągnięta. Dostęp do szkolnictwa wyższego w Polsce jest bezpłatny a współczynnik scholaryzacji należy do najwyższych w Europie. Trudno jest mówić o segregacji i wykluczaniu osób o niskich dochodach z nauki, bowiem ustawa o szkolnictwie wyższym przewiduje stypendia socjalne wspomagane dodatkami (dodatek mieszkaniowy, dodatek żywieniowy), których próg otrzymania jest wyższy od ustawowego progu otrzymania świadczeń socjalnych z pomocy

społecznej.

W znowelizowanej ustawie o szkolnictwie wyższym przewidziano mechanizmy zapewniające powiązanie kształcenia z potrzebami rynku pracy, np. poprzez prowadzenie obowiązkowych staży dla studentów, programy i zajęcia tworzone we współpracy z przedsiębiorcami (do których zachęcają specjalne nagrody i konkursy organizowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Nowelizacja ustawy weszła w życie w 2012 roku, co oznacza że zmianami zostały objęte programy studiów rozpoczynające się w roku akademickim 2012/13. Ponadto, obecna struktura instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce wymaga długotrwałych działań dla zaimplementowania i efektywnego wdrażania zmian. Warunki ex-ante zdecydowanie przyczynią się do zwiększenia efektywności wdrażania celów Osi Priorytetowej II w zakresie szkolnictwa wyższego. Można zatem stwierdzić, że realizacja działań przewidzianych w PO WER w tym zakresie będzie kontynuacją i wsparciem dla efektywnego wdrażania reformy szkolnictwa wyższego.

Warunek 10.3	Istnienie ram strategicznych zapewniających środki na realizację polityki uczenia się przez całe życie i podnoszenia kwalifikacji oraz zaangażowanie i partnerstwo odpowiednich zaangażowanych stron, środki zapewniające usługi rozwoju dla potrzebujących grup docelowych, którzy zostali uwzględnieni w ramach krajowych lub regionalnych strategii rozwoju, środki mające na celu rozszerzenie dostępu do programu uczenia się przez całe życie z uwzględnieniem starań na rzecz skutecznego wdrażania narzędzi przejrzystości (np. rozwój Krajowych Ram Kwalifikacji).
Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na przyjęcie „Programu uczenia się przez całe życie” a także podjęcie prac w zakresie wdrażania perspektywy <i>Life Long Learning</i> poprzez, m.in. utworzenie międzyresortowego zespołu, współpracy z partnerami społecznymi w tym zakresie, a także zobowiązanie koordynatorów Strategii do ujęcia w nich działań na rzecz rozwoju kwalifikacji i kompetencji (określone w dokumencie MRR – „Plan uporządkowania strategii rozwoju”). Dodatkowo wskazuje się prowadzenie badań i utworzenie planów badań w zakresie rozwoju kompetencji i kwalifikacji prowadzonych przez IBE oraz PARP (w tym zakresie realizowane są projekty dotyczące opracowania założeń i wdrożenia Polskiej Ramy Kwalifikacji oraz Rejestru Usług Rozwojowych).
Ocena ex-ante	Warunek częściowo spełniony. Nie istnienie jedna wspólna rama gwarantująca środki dla określonych grup docelowych, aczkolwiek poszczególne grupy są uwzględnione, np. w <i>Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego</i> , <i>Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego</i> . Warunek ten jest nie do końca jasno określony. Gwarancje środków na rozwój dla grup docelowych są wskazywane w różnych dokumentach na poziomie krajowym, natomiast trudno jest wypełnić ten warunek w zakresie jednego systemu.
Warunek 11	Istnienie ram strategicznych dla podnoszenia skuteczności administracji publicznej poprzez wdrażanie narzędzi: strategicznego planowania w zakresie reform prawnych, rozwój systemów zarządzania jakością, zintegrowanie na rzecz uproszczenia i racjonalizacji procedur administracyjnych, opracowanie i realizację polityki dotyczącej zasobów ludzkich, rozwój umiejętności i opracowywanie procedur i narzędzi monitorowania i oceny.



Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się przede wszystkim na istnienie <i>Strategii Sprawne Państwo</i> , Program <i>Lepsze Regulacje</i> , a także <i>Strategię Zarządzania Zasobami Ludzkimi</i> w Służbie Cywilnej.
Ocena ex-ante	<p>Warunek częściowo spełniony. Dokumenty <i>Lepsze Regulacje</i> oraz <i>Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi</i> w Służbie Cywilnej zawierają odniesienie się do warunków ex-ante. Strategiczne planowanie w zakresie reform prawnych powiązane jest z istnieniem narzędzia Oceny Skutków Regulacji, funkcjonującego w Polsce od lat, które cały czas się rozwija.</p> <p>Strategiczne zarządzanie zasobami ludzki faktycznie jest realizowane od kilku lat. W Służbie Cywilnej przewidziany jest fundusz na rzecz szkolenia pracowników. Przyjmuje się też wykorzystywanie i wdrażanie metod zarządzania jakością, jednak na ile w zakresie resortów widać wyraźny postęp, to cały czas widoczne są znaczne bariery utrudniające wdrożenia praktyk zarządzania jakością, np. z kategorii ISO lub CAF<sup>30</sup>. Warunek rozwoju umiejętności i opracowywanie procedur i narzędzi monitorowania i oceny jest również spełniony. Jednym z narzędzi w tym zakresie jest stosowanie budżetu zadaniowego wspomagającego ocenę inwestycji publicznych. Budżety zadaniowe – jak twierdzili respondenci w badaniu – są jednak cały czas marginalnym narzędzie wykorzystywanym do projektowania polityk, które cechuje raczej znacznym poziom inkrementalnych decyzji.</p> <p>Można uznać, że obecnie istniejące ramy spełniają warunki ex-ante w zakresie efektywnego państwa i polityk publicznych. Cele Priorytetu Inwestycyjnego w PO WER i ich realizacji powinny się przyczynić do zwiększenia efektywności wykorzystywania wymienionych narzędzi.</p>
Warunek ogólny: zapobieganie dyskryminacji	Skuteczne wdrożenie i stosowanie unijnej dyrektywy 2000/78/WE oraz dyrektywy 2000/43/WE w sprawie niedyskryminacji są zapewnione przez: uregulowania instytucjonalne dotyczące wdrożenia, stosowania i nadzoru unijnych dyrektyw dotyczących niedyskryminacji, strategię w zakresie szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy, środki mające na celu zwiększenie potencjału administracyjnego w celu wdrożenia i stosowania unijnych dyrektyw dotyczących niedyskryminacji.
Samoocena	<p>Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się istnienie instytucji Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto z inicjatywy Rzecznika w ministerstwach, Kancelarii Premiera, w urzędach wojewódzkich oraz innych instytucjach publicznych została powołana sieć koordynatorów ds. Równego Traktowania. Wskazuje się również utworzenie <i>Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania</i>, który prawdopodobnie zostanie przyjęty w III kwartale 2013 roku a także potrzebę znowelizowania istniejącej ustawy o równym traktowaniu.</p> <p>Podaje się również, że warunek ten został spełniony ze względu na założenia strategiczne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.</p>
Ocena ex-ante	Warunek spełniony. Warunki w zakresie istnienia krajowych organów działających w zakresie niedyskryminacji zostały spełnione. Szczegółowe kryteria określone w dokumencie „ <i>Guidance on Ex-ante Conditionalities</i> ” odwołują się również do istnienia strategii szkoleń w zakresie

<sup>30</sup> Skierniewski T., *Diagnoza zarządzania jakością w administracji rządowej*, KPRM, Warszawa 2008, str. 113 i nast.

niedyskryminacji dla instytucji wdrażających fundusze. Warto zaznaczyć, że działalność szkoleniowa nie jest regulowana, aczkolwiek w wielu instytucjach prowadzone są takie działania, np. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury prowadzi szkolenia w tym zakresie dla sędziów i prokuratorów, Uniwersytet Łódzki dla nauczycieli, czy działania instytucji pozarządowych jak Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej.

Warunek ogólny: równouprawnienie płci	Skuteczna realizacja i stosowanie jasno sprecyzowanej strategii promowania równouprawnienia płci są zapewnione przez: system gromadzenia i analizowania danych i wskaźników w podziale na płeć oraz opracowywania opartej na dowodach polityki równouprawnienia płci, plan i kryteria ex ante włączenia celów dotyczących równouprawnienia płci poprzez normy i wytyczne, mechanizmy wdrażania, w tym zaangażowanie organu do spraw równouprawnienia płci i odpowiedniej wiedzy specjalistycznej do przygotowywania, monitorowania i oceny interwencji.
Samocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na dane pozyskiwane z GUS, Eurostat oraz badań na zlecenia różnych instytucji publicznych i pozarządowych. Wskazuje się również na to, że w ramach każdego programu operacyjnego istnieje obowiązek gromadzenia danych w podziale na płeć. Rekomendowane jest również stworzenie specyficznych wskaźników, które pozwoliłyby monitorować wdrożenie zasady równości szans na poziomie programu. Wskazuje się ponadto na istnienie krajowych ram dotyczących równouprawnienia w SRKL, a także DSRK i SSRK. Wymienia się również szkolenia z zakresu równości płci realizowane w latach 2007-2013 ze środków PO KL, jako warunek spełnienia odpowiedniej wiedzy i przygotowania. Wskazuje się również na powstanie Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania, jak również przygotowanie przez IZ PO KL projektu zaleceń dla instytucji zarządzających i pośredniczących dotyczących zasady równości szans płci na lata 2014-2020
Ocena ex-ante	Warunek częściowo spełniony. Spełnione są warunki dotyczące istnienia podziału gromadzonych danych statystycznych na płeć. Prowadzone są również regularne badania dotyczące wskaźnika Gender Index, a także ewaluacje dotyczące jego wdrażania w instytucjach publicznych (np. „Badanie wskaźnika Gender Index w instytucjach zaangażowanych w PO KL”). W chwili obecnej przygotowuje się również programy operacyjne, ich system wdrażania oraz działania, pod kątem realizacji zasady równości płci. W PO WER warunek ten spełnia Priorytet 8.8 oraz realizacja polityk horyzontalnych.
Warunek ogólny: niepełnosprawność	Skuteczne wdrożenie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych są zapewnione przez: wdrożenie środków zgodnie z art. 9 Konwencji ONZ w celu zapobiegania przeszkodom i barierom w dostępie dla osób niepełnosprawnych oraz identyfikowania i eliminowania takich przeszkód i barier, uregulowanie instytucjonalne dotyczące wdrożenia i kontroli Konwencji ONZ zgodnie z art. 33 Konwencji, przygotowanie planu w zakresie szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy, środki mające na celu zwiększenie potencjału administracyjnego w celu wdrożenia i stosowania Konwencji ONZ, w tym odpowiednie ustalenia dotyczące monitorowania

---

zgodności z wymogami dotyczącymi dostępności.

---

Samoocena	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na uchwalenie w 2012 roku ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Przy tym powołuje się na istnienie rozmaitych zapisów w polskim prawie zapewniającym realizację praw osób niepełnosprawnych zapisanych w Konwencji, np. w prawie budowlanym. Funkcjonuje również instytucja Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych przestrzegająca wdrożeń zapisów Konwencji.
Ocena ex-ante	<p>Warunek całkowicie spełniony. Warunek spełniony w zakresie implementacji zapisów Konwencji ONZ, istnienia planów szkoleń osób niepełnosprawnych (spełnianych w zakresie wykorzystania środków europejskich w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznych będących instytucjami pracy chronionej, prowadzone przez urzędy pracy, PFRON, czy organizacje trzeciego sektora). W warunkach postawionych dla osób niepełnosprawnych w dokumencie „<i>Guidance on Ex-ante Conditionalitie</i>” wymienia się istnienie minimalnych standardów zapewniających równy dostęp do korzystania osób niepełnosprawnych z dóbr w obszarze infrastruktury, technologii komunikacyjnych, transportu, zarówno na wiejskich jak i miejskich obszarach.</p> <p>W 1997 roku polski sejm ustanowił <i>Kartę Osób Niepełnosprawnych</i>, która obliguje instytucje publiczne do podejmowania działań wobec osób niepełnosprawnych w zakresie dbania o dostęp do:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym,</li><li>▪ leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej, a także do świadczeń zdrowotnych uwzględniających rodzaj i stopień niepełnosprawności, w tym do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, sprzęt rehabilitacyjny,</li><li>▪ wszechstronnej rehabilitacji mającej na celu adaptację społeczną,</li><li>▪ nauki w szkołach wspólnie ze swymi rówieśnikami, jak również do korzystania ze specjalnego szkolnictwa lub edukacji indywidualnej</li><li>▪ pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej umożliwiającej rozwój, zdobycie lub podniesienie kwalifikacji ogólnych i zawodowych,</li><li>▪ pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga - prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych,</li><li>▪ zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym,</li><li>▪ życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji, możliwości komunikacji międzyludzkiej,</li><li>▪ posiadania samorządnej reprezentacji swego środowiska oraz do konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych,</li><li>▪ pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb.</li></ul>

---

Rząd RP corocznie dokonuje przeglądu prac poszczególnych resortów i podległych urzędów w zakresie wdrażania postanowień Karty, ze szczegółowym wskazaniem diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Postanowienia Karty znalazły odzwierciedlenie m.in. w przepisach w zakresie komunikacji i transportu (ulgi dla osób niepełnosprawnych regulowane na poziomie krajowym, karty parkingowe, regionalne i lokalne wytyczne dotyczące przystosowania pojazdów dla osób niepełnosprawnych), poczty oraz telekomunikacji (ulgi stosowane dla niepełnosprawnych regulowane na poziomie krajowym), radia i telewizji (zwolnienia za opłaty abonamentowe), ulg podatkowych (m.in. zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych), rozwiązań w zakresie wyborów władz krajowych oraz lokalnych, rozwiązań z zakresu kultury fizycznej, sportu, kultury i sztuki, rozwiązań w zakresie edukacji i szkolnictwa wyższego (stypendia, dodatkowe wsparcie ze środków PFRON).

Powyższe rozwiązania prawne a także dokładna informacja (i stosunkowo często aktualizowana) o sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usług publicznych, poszerzona o badania społeczne budują stabilny grunt dla wdrażania działań sprzyjającym zwiększeniu ich efektywności i skuteczności.

Warunek ogólny: zamówienia publiczne	Uregulowania dotyczące skutecznego stosowania unijnych przepisów w zakresie zamówień publicznych poprzez stosowne mechanizmy. Uregulowania gwarantujące przejrzystość postępowań o udzielanie zamówienia. Uregulowania dotyczące szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy. Uregulowania gwarantujące potencjał administracyjny w celu wdrożenia i stosowania unijnych przepisów w zakresie zamówień publicznych.
Samooceana	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na implementację zapisów dyrektyw unijnych do ustawy o zamówieniach publicznych. Wskazuje się również na istnienie Urzędu Zamówień Publicznych i istnienie w jego strukturach Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej, w ramach którego przeprowadza się kontrole postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Na spełnienie trzeciego kryterium wskazuje corocznie opracowywany plan działań wydawniczo-szkoleniowych, w ramach którego prowadzi się szkolenia i działania informacyjne dla instytucji w zakresie prawa zamówień publicznych i jego aktualizacji. Wskazuje się również, że w ramach planu działań organizowane są konferencje i wydawane publikacje spełniające trzecie i czwarte kryterium.
Ocena ex-ante	Warunek spełniony. Pierwsze kryterium w zakresie implementacji wytycznych UE zostało spełnione. Wystąpiły jednak wyjątki od dyrektyw dotyczące brzmienia art. 4 pkt 3 lit. e) ustawy PZP, które dotyczą „udzielenia zamówienia na usługi badawcze i rozwojowe w sytuacji, gdy wyniki prac służą nie tylko zamawiającemu lub gdy są one finansowane również przez inne podmioty niż zamawiający” <sup>31</sup> , które wynikają z niezgodności z polskimi regulacjami. Drugie kryterium: szkolenia w zakresie stosowania polskiego prawa zamówień publicznych i stosowania go w zakresie wytycznych europejskich

<sup>31</sup> Wyjaśnienie w zakresie przywoływanego artykułu ustawy PZP:  
<http://uzp.gov.pl/cmsws/page/publish.aspx?PD;1554>.

są prowadzone cyklicznie w ramach środków europejskich.

Trzecie postawione kryterium jest bardzo szerokie i niedookreślone. Urząd Zamówień Publicznych gwarantuje potencjał administracyjny poprzez prowadzenie działalności w zakresie promowania, informowania, orzekania, analizowania itd. zamówień publicznych w PL oraz UE. Ponadto patronuje specjalnym studiom podyplomowym w zakresie zamówień publicznych prowadzonych w polskich szkołach wyższych.

Warunek ogólny:  
pomoc państwa

Uregulowania dotyczące skutecznego stosowania unijnych przepisów w zakresie pomocy państwa.

Uregulowania dotyczące szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy.

Uregulowania gwarantujące potencjał administracyjny w celu wdrożenia i stosowania unijnych przepisów w zakresie pomocy państwa.

Samoocena

Warunek spełniony. Wskazuje się na spełnianie pierwszego kryterium poprzez istnienie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako instytucji opiniującej projekty programów pomocowych, w tym projekty ze środków europejskich, jednocześnie silnie współpracując z resortami w zakresie wydatkowania funduszy strukturalnych. W UOKiK powołany został specjalny Departament ds. Monitorowania i Pomocy Publicznej w ramach którego pracownicy podlegają szkoleniu (w ostatnich latach program szkoleń ze względu na niskie możliwości budżetowe został mocno ograniczony). Departament monitoruje pomoc publiczną i kreuje sprawozdania z jej wykonania przekazywane Komisji Europejskiej. W Departamencie zatrudnione są obecnie 33 osoby, w części dofinansowane z PO Pomoc Techniczna – jest to wystarczająca liczba osób na wypełnianie obowiązków Departamentu.

Ocena ex-ante

Kryterium pierwsze spełnione. Aktem regulującym dziedzinę pomocy publicznej jest ustawa z 30 kwietnia 2004 o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (w której jest odwołanie do zapisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Kompetencje w zakresie dopuszczalności do pomocy publicznej posiada Komisja Europejska, jednak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dalej posiada kompetencje organizacyjne na obszarze Polski (opiniowanie projektów, notyfikowanie ich KE, reprezentowanie Polski w postępowaniach przez Komisję, Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem).

Kryterium drugie spełnione częściowo. Istnieją fundusze przewidziane w PO KL, w ramach których finansuje się szkolenia z zakresu pomocy publicznej dla przedsiębiorców i potencjalnych grup docelowych. Szkolenia te nie są regulowane, aczkolwiek ich podaż na rynku jest duża o czym świadczy istnienie podmiotów sektora prywatnego ukierunkowanych na działalność usługową w zakresie szkoleń, doradztwa czy analiz w zakresie pomocy publicznej. UOKiK prowadzi natomiast monitoring i sprawozdawczość z udzielonej pomocy publicznej.

Kryterium trzecie niespełnione. Kryterium jest niedookreślone. Ponadto brak dostępnych informacji na temat istnienia uregulowań gwarantujących spełnianie tego warunku.

Warunek ogólny  
systemy statystyczne i  
wskaźniki rezultatu

Uregulowania w zakresie terminowego gromadzenia i agregowania danych uwzględniające następujące elementy: identyfikację źródeł i mechanizmów mających na celu zagwarantowanie walidacji statystycznej; ustalenia dotyczące publikacji i dostępności publicznej, skuteczny system

wskaźników rezultatu, obejmujący: wybór wskaźników rezultatu dla każdego programu, dostarczających informacji na temat tego, co jest motywacją przy wyborze działań z zakresu polityki finansowanych przez dany program; ustanowienie celów dla tych wskaźników; spełnienie w odniesieniu do każdego wskaźnika następujących wymogów: odporność oraz walidacja statystyczna, jasność interpretacji normatywnej, reagowanie na politykę, terminowe gromadzenie danych; gotowe są procedury gwarantujące, że wszystkie operacje finansowane z programu stosują skuteczny system wskaźników.

Samooceana	Warunek częściowo spełniony. Wskazuje się na istnienie ustawy o statystyce publicznej, istnienia Krajowego Systemu Informacji oraz Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli, a także badań własnych prowadzonych przez poszczególne instytucje. W zakresie warunków dotyczących wskaźników programów wskazuje się, że obligatoryjnie będą one zapewnione w trakcie konstruowania programów.
Ocena ex-ante	Powyższe warunki zostały spełnione w takim zakresie, jak podano w samoocenie. Dodatkowo, każda strategia sektorowa kraju posiada swój własny zestaw wskaźników, które będą komplementarne z programami operacyjnymi. Istnienie rocznego planu statystyki publicznej ustalanego w centralnych organach administracji publicznej zapewnia koordynację i agregację najważniejszych danych statystycznych, a przy tym powala na wprowadzanie szybkich zmian. Warto również dodać, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało na potrzeby przyszłego okresu programowania bazę zawierającą informacje o źródłach danych w Polsce (zawierającą dane pochodzące ze statystyk publicznych oraz niezależnych badań), które mogą zostać wykorzystane na potrzeby prowadzenia projektów finansowanych z funduszy europejskich.

**Większość warunków ex-ante została w ocenie ewaluatora formalnie spełniona lub spełniona będzie w najbliższych latach (przygotowywane są do tego odpowiednie programy i dokumenty), ale warto zaznaczyć, że pojawiają się również głosy i opinie poddające w wątpliwość celowość samej warunkowości ex-ante. Przede wszystkim warunkowość ex-ante postrzegana jest bardziej jako zapis Komisji Europejskiej wyznaczający kierunki działań do jakich powinny zmierzać polskie polityki publiczne, niż „twarde” warunki, których niespełnienie będzie pociągało znaczące konsekwencje – aczkolwiek interpretacje zasadności warunków nie są jednolite. Przedstawiciele resortów zgodnie reagowali krytycznie na warunki w takiej formie, w jakiej zostały przedstawione przez KE. W samoocenie pojawiały się potrzeby uszczegółowienia opisu w danym obszarze, czy błędne interpretacje warunkowości, np. wskazywano jako spełniane warunki obszary, które były jedynie nieznacznym elementem bądź wykraczały poza obszar interwencji wskazany przez KE. Świadczy to o tym, że nie do końca rozumiana jest celowości spełniania tych warunków przez instytucje. Niezbyt klarowna jest idea ich spełniania – skoro mają być warunkiem do rozpoczęcia wdrażania programów w nowym okresie programowania, to niejasne staje się jaki mają stosunek do proponowanych w POWER działań i z czego powinny zostać sfinansowane te zmiany. Wskazywano na to, że zapewnienie spełniania warunków ex-ante może się zwyczajnie nie opłacać w porównaniu do środków, jakie mają otrzymać z Unii Europejskiej w ramach programu operacyjnego. Zasadniczym problemem są w związku z tym granice realizacji tych warunków i kierunek, jaki wytyczają. Ponadto z udowodnieniem ich spełniania również wiążą się pewne problemy. Niektórzy przedstawiciele resortów wskazywali, że warunki są spełniane, aczkolwiek rozłożone na wiele regulacji i zapisów prawnych, co z kolei generuje dodatkową pracę administracji w zakresie konsolidacji dokumentów prawnych i streszczenia.**



Warunki ex-ante w rzeczywistości postulują bardzo daleko idące interwencje na poziomie krajowym, a nawet odwołują się w niektórych sformułowaniach do postulatów wykraczających często poza moc sprawczą organów administracji publicznej. Za przykład można podać jeden z warunków dotyczący służb zatrudnienia *„Służby zatrudnienia mają możliwość zapewnienia i faktycznie zapewniają zindywidualizowane usługi oraz aktywne i zapobiegawcze środki rynku pracy na wczesnym etapie, które nadają priorytet osobom z najbardziej wrażliwych grup społecznych, a jednocześnie są otwarte dla wszystkich osób poszukujących pracy”*. Zapis ten zakłada pewien poziom wykonalności rozwiązania bez żadnego odniesienia do faktycznej sytuacji i możliwości jego realizacji, nie wspominając o bardzo szerokiej i wieloznacznej interpretacji tego zapisu (uprzywilejowane grupy społeczne przy otwartych instytucjach dla wszystkich poszukujących pracy). Można więc uznać, że respondenci słusznie wskazywali na pewną nieadekwatność narzucanych warunków, aczkolwiek większa ich część odnosi się wyłącznie do wskazania spójnych elementów polityki państwa w danym zakresie, np. osób starszych.

Wszystko wskazuje na to, że wiele z wymienionych warunków ex-ante raczej nie będzie gwarantować skuteczność wdrażanych w następnej perspektywie finansowej działań. Na przykład skrócenie czasu zakładania firmy do trzech dni. Niektóre z warunków są twardo określone i odwołują się do działań na zasadzie spełnia/nie spełnia, w związku z czym nie można o nich powiedzieć, że będą gwarantować skuteczność działań proponowanych w POWER. Z drugiej strony, postawione zostały również warunki dotyczące potrzeby opisanie planowanych działań, wskazania kierunków, które wydają się pełnić rolę uszczegółowionych wytycznych w stosunku do działań w zakresie rozwoju obszarów społeczno-gospodarczych, np. uspojnienie zapisów w zakresie ochrony zdrowia. Te natomiast przyczynią się do adekwatności i skuteczności działań PO WER. Trzeba też pamiętać, że pochodnym celem warunków ex-ante może być zachowanie porównywalności pomiędzy krajami członkowskimi, co z kolei może przyczynić się do rozwoju dobrych praktyk i zachowania przejrzystości wpływu EFS na polityki publiczne w krajach członkowskich. Decyzja Komisji Europejskiej o ostatecznych warunkach jeszcze nie zapadła, dlatego też dokładna ocena jest na chwilę obecną niemożliwa. Niemniej jednak proces spełniania tych warunków będzie wymagał pracy zarówno poszczególnych resortów indywidualnie, jak i współpracy pomiędzy resortami.

## 5 System wdrażania

W rozdziale 5.1 przedstawione są wyniki analizy dotyczące zdolności instytucjonalnej PO WER, w tym w szczególności odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące tego, czy system wdrażania został zaprojektowany w sposób umożliwiający osiągnięcie celów Programu, czy są jakieś instytucje, które należy włączyć w proces realizacji Programu, aby zwiększyć jego skuteczne wdrożenie, czy któreś z instytucji aktualnie zaproponowanych w Programie są zbędne oraz czy zakres obowiązków i podział zadań między instytucjami nie nakłada się i pozwoli zapewnić skuteczną i efektywną realizację Programu.

W podrozdziale 5.2 pt. „Zdolność instytucjonalna” udzielona została odpowiedź na pytanie, czy zasoby ludzkie i zdolności administracyjne poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację Programu są adekwatne do przypisanych im zadań związanych z realizacją Programu oraz jeślinie, to które z tych instytucji powinny zostać wzmocnione i w jakich obszarach wdrażania Programu (ocena projektów/ ewaluacja/ monitorowanie/ rozliczanie, etc.).

W podrozdziale 5.3 „Pomoc techniczna” przedstawiono odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące tego, czy pomoc techniczna przewidziana w Programie jest właściwie zaplanowana i pozwoli skutecznie wesprzeć instytucje uczestniczące w zarządzaniu i wdrażaniu Programu.

W podrozdziale 5.4 „Obciążenia administracyjne” przedstawiona jest odpowiedź na pytanie, jakie ułatwienia dla beneficjentów przewiduje PO WER w kwestii powinności administracyjnych.

Natomiast w podrozdziale 5.5 „Ryzyka i wyzwania” będącym krótkim podsumowaniem wcześniejszych rozważań, dyskutowane są obszary ryzyka („wąskie gardła”, w tym dotyczące uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych), które mogą „zagrozić realizacji Programu, a także zmiany, których należałoby w związku z tym dokonać i działania minimalizujące ryzyko, które można podjąć.

### 5.1 Zdolność instytucjonalna

System wdrażania programu PO WER obejmuje Instytucję Zarządzającą oraz Instytucje Pośredniczące. Rolę Instytucji Zarządzającej pełnić ma Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W ramach MRR (zgodnie z regulaminem wewnętrznym) obowiązki IZ pełni Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym. Certyfikacja wydatków oraz zadania zarządczo-kontrolne w strukturze IZ zostały rozdzielone, do celów certyfikacji wyodrębniony został oddzielny wydział. Funkcje instytucji pośredniczących będą pełnił ministrowie odpowiedzialni za realizację właściwych polityk sektorowych:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- Ministerstwo Zdrowia,
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- Ministerstwo Edukacji Narodowej,
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

W obecnej wersji PO WER określono instytucje, które będą odpowiedzialne za wdrożenie Priorytetów, jednak nie podano podziału, które priorytety będą przypisane do poszczególnych Instytucji Pośredniczących. Wyjątkiem będą działania przewidziane w ramach priorytetów inwestycyjnych dotyczących innowacji społecznych i współpracy



ponadnarodowej, gdzie nadzór będzie sprawowany bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą, która będzie wybierała operatorów. Działania związane z realizacją Osi Priorytetowej IV Pomoc Techniczna będą również koordynowane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą.

Dokument POWER szczegółowo określa listę zadań oraz zakres odpowiedzialności przewidzianych dla IZ oraz IP. Należy zaznaczyć, że nie różni się on w znacznym stopniu od podziału zadań w obecnej perspektywie finansowej z wyjątkiem tego, że na obecną chwilę nie przewiduje się funkcjonowania Instytucji Pośredniczących II stopnia. Do głównych działań Instytucji Zarządzającej będzie należało m.in.:

- Dokonywanie oceny postępów realizacji Programu (monitorowanie wskaźników, przygotowywanie sprawozdań, koordynacja ewaluacji, przeprowadzanie kontroli zgodnie z Rocznym Planem Działań, przygotowywanie raportów o nieprawidłowościach).
- Powołanie Komitetu Monitorującego i kierowanie jego pracą.
- Przygotowanie wytycznych dotyczących kwalifikowalności projektów (przygotowanie kryteriów wyboru projektów zgodnych z projektem CPR).
- Wypełnianie zadań w zakresie certyfikacji (opracowanie poświadczeń deklaracji wydatków, sporządzanie sprawozdań do KE, poświadczanie kompletności sprawozdań finansowych, utrzymywanie zapisów księgowych dotyczących wydatków, prowadzenie rozliczeń kwot).
- Zapewnienie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczącej każdej operacji monitorującej, audytowej, zarządzania finansowego oraz operacji weryfikacyjnej.

Do głównych działań Instytucji Pośredniczących będzie należało:

- Zarządzanie poszczególnymi priorytetami (dokonywanie wyboru projektów pomiędzy instytucjami, zapewnienie zgodności kryteriów wyboru projektów z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, podpisywanie umów z beneficjentami, rozliczanie umów z beneficjentami, kontrolowanie projektów).
- Monitorowanie i sprawozdawczość (monitorowanie stopnia realizacji wskaźników, przekazywanie informacji Instytucji Zarządzającej o realizacji i weryfikacji projektów, opracowanie rocznych sprawozdań i wieloletniej prognozy wydatków przekazywanych Instytucji Zarządzającej, realizacja działań ewaluacyjnych, odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych).
- Prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych w zakresie realizacji priorytetu.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na problemy występujące w systemie wdrażania PO KL, które mogą przełożyć się na następną perspektywę finansową 2014-2020.

Badania ewaluacyjne wskazywały na względnie efektywną i skuteczną realizację celów PO KL oraz na to, że regulacje wdrożeniowe PO KL zostały wypracowane jako swego rodzaju wypadkowa – z jednej strony uwarunkowań unijnych i krajowych, a z drugiej strony uwarunkowań wynikających z ogromnej skali finansowej Programu oraz jego zróżnicowania pod względem tematycznym, strukturalnym oraz instytucjonalnym.

Początkowe regulacje w zakresie wdrażania PO KL były określone stosunkowo ogólnie. Intencją Instytucji Zarządzającej przy tworzeniu dokumentów regulujących wdrażanie było pozostawienie jak najszerszego pola do interpretacji poszczególnych zapisów. Wynikało to z dwóch powodów: chciano zachować elastyczność przy realizowaniu projektów oraz regulowanie wszystkich aspektów działań wdrożeniowych nie byłoby zwyczajnie realne ze względu na brak możliwości określenia wszystkich sytuacji jakie mogą wystąpić, a także ze względu na zbyt duże obciążenie w zakresie dostosowywania regulacji do krajowych przepisów

i procedur w wybranym obszarze działania. Za tą zasadą stał warunek dobrych, niesformalizowanych stosunków pomiędzy instytucjami, wzajemnego zaufania, a także transparentnego procesu wymiany informacji.

Pozostawienie pewnego zakresu swobody IP/IP2 w interpretacji i dostosowywania regulacji wdrożeniowych do zapisów krajowych niekoniecznie się sprawdziło. Już w początkowym okresie wdrażania występowały w tym zakresie problemy. Jak czytamy w raporcie z 2008 roku oceniającym współpracę pomiędzy IZ a IP „Wielu pracowników i dyrektorów IP zwraca uwagę, że IP nie ma jasności co do zakresu swoich kompetencji i samodzielności w przygotowaniu dokumentów i wytycznych do działania dla beneficjentów. IP nie są pewne, czy ich decyzje są ostateczne, czy też IZ zmieniając interpretacje dokumentów programowych, będzie je zmieniać”<sup>32</sup>. Problem interpretacji obowiązków i zapisów z czasem się pogłębił. Zasadniczym wymiarem tego problemu była kwestia dopasowania wytycznych Komisji Europejskiej do polskiego systemu prawnego, zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych. Pojawiały się sytuacje, kiedy występowały sprzeczności pomiędzy regulacjami KE a polskim prawem, których konsekwencje ponosiły Instytucje Pośredniczące, co bardzo często przekładało się na dodatkowe niedogodności dla beneficjentów. Niepożądaną praktyką było zmienianie zasad współpracy z beneficjentami i warunków wdrażania projektów przez Instytucję Zarządzającą już w trakcie trwania samych projektów. W takich sytuacjach zdarzało się, że IP ponosiły konsekwencje takich zmian, np. w postaci pozwów sądowych przez beneficjentów. Ze strony Instytucji Zarządzającej działania takie były konieczne i wynikały z dwóch powodów. Po pierwsze, były przypadki kontroli działań IP, które wykazały znaczne nieprawidłowości w stosowaniu wytycznych do projektów. W takich sytuacjach Instytucja Zarządzająca najczęściej uszczegółowiła wytyczne postępowania starając się eliminować przyszłe błędy oraz unikać korekt finansowych. Przykładem tego jest wystosowanie dokumentu „Zasady dotyczące przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego” stworzonego w sierpniu 2008 roku jako skutek przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości. W dokumencie tym określa się stosunkowo ogólnie, w jaki sposób należy przygotowywać postępowanie o zamówienie publiczne, aby wyeliminować niespójności z wytycznymi UE w tym zakresie. Bardzo częste niespełnianie przez IP/IP 2 kryterium konkurencyjności zamówień publicznych skutkowało zaostrzeniem wytycznych w tej dziedzinie i doprowadzało do częstszych kontroli. Z drugiej strony, problemy z interpretacją wytycznych IZ, z którymi borykały się IP/IP 2, wynikają z polskiego systemu prawnego, procedur, do których muszą się stosować przede wszystkim jako organy polskiej administracji publicznej, a przy tym stosować się do wytycznych wspólnotowych, które ujęte są łącznie w 14 dyrektywach i rozporządzeniach UE<sup>33</sup>. Dlatego też IP, obawiając się sprzeczności obu rodzajów regulacji, nie chciały podejmować się odpowiedzialności interpretacji jakiegoś działania, delegując tym samym tę odpowiedzialność na IZ. Z czasem więc zaczęto oczekiwać od IZ szczegółowych wytycznych, co nie pokrywało się z początkową wizją IP jako instytucji odpowiedzialnych za koordynację tego zakresu działań.

Przy rozpatrywaniu powyższych kwestii należy uwzględnić również komunikację pomiędzy IP a IZ. W przytaczanym już raporcie<sup>34</sup> oceniającym początkowy okres współpracy IP z IZ podkreślano problemy związane z wymianą informacji pomiędzy instytucjami. Pracownicy IP zgłaszali trudności w zakresie konsultowania różnych zapisów (krótki czas na wystawienie opinii, opóźnienia w dostarczanych dokumentach, częste aktualizacje projektów, poczucie nieuwzględniania stanowiska IP) oraz informowania IP (sprzeczne informacje od

<sup>32</sup> Zaczek A., Bulkowski K., „Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą PO KL”, PAEiR, Warszawa 2008, str. 9.

<sup>33</sup> Spis dyrektyw i rozporządzeń obowiązujących dla zamówień publicznych można znaleźć w instrukcji wymierzania korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych: [http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/2/taryfikator\\_instrukcja\\_141112.pdf](http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/2/taryfikator_instrukcja_141112.pdf).

<sup>34</sup> Zaczek A., Bulkowski K., „Ocena współpracy...” str. 2-10.



pracowników IZ, brak wskazania osób/działów odpowiedzialnych za dany problem w IZ). Postulowano w tym zakresie utworzenie specjalnych platform wymiany informacji, gdzie IZ przekazywałoby informacje, w szczególności w zakresie aktualizacji wytycznych, wprowadzania szczegółowych regulacji itp. Podobne wnioski wynikają z badań projektów systemowych w zakresie rynku pracy realizowanych w 2011 roku<sup>35</sup>, w których wymieniano niejasny język dokumentów, brak jednolitych interpretacji zmieniających się ustaw krajowych i wytycznych unijnych, a także zbyt szeroko rozbudowane procedury rozliczania projektów, jako zasadnicze trudności realizacji projektów. Do chwili obecnej sytuacja uległa znaczącej poprawie i proces komunikacji pomiędzy instytucjami jest sprawny i dobrze oceniany (powstała m.in. baza wiedzy jako platforma wymiany informacji), niemniej jednak dochodzi czasami do sytuacji, które rzutują na przejrzystość całego procesu. Sytuacje te dotyczą przede wszystkim konstruowania szczegółowych wytycznych w zakresie postępowań przy projektach. IP nie tylko domagają się takich zapisów, ale ponadto chciałyby mieć głos w procesie ich tworzenia. Proces ten wprawdzie podlega konsultacjom, jednak pojawiają się głosy, aby prace nad uszczegółowieniem zapisów przypominały formalny proces tworzenia dokumentów strategicznych.

Za tym brakiem spójności i przejrzystości obowiązków IP stoi problem regulacji całego procesu wdrażania. Początkowe założenie o pozostawieniu elastyczności w działaniach IP nie sprawdziło się. Zjawisko to pogłębiane jest przez pewne mankamenty procesu komunikacji pomiędzy instytucjami. Trzeba jednak podkreślić, że współpraca pomiędzy IZ a IP oceniana jest bardzo dobrze. IP pomimo oczekiwania sformalizowania niektórych działań bardzo dobrze odbierają nieformalny sposób kontaktowania się i pracy z IZ. Należy wziąć pod uwagę, że powyższy problem regulowania stosunków i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami w dużej mierze wynika z przyczyn niezależnych od działań obu typów instytucji. IZ pełni rolę koordynatora całego procesu i musi działać z perspektywy całości Programu, nie koncentrując się przy tym na pracach przy jednym obszarze, czy wsparciu IP w ujednocnianiu wytycznych KE z polskim prawem (co i tak robi np. w zakresie zamówień publicznych). Znowu IP nie są instytucjami niezależnymi i są mocno osadzone w istniejącej strukturze administracyjnej i przepisach krajowych.

Inna kwestia, która może odgrywać znaczącą rolę przy wdrażaniu POWER odnosi się do struktury podziału kompetencji pomiędzy Instytucjami Pośredniczącymi I stopnia z Instytucjami Pośredniczącymi II stopnia (Instytucjami Wdrażającymi). W PO KL taka struktura nie do końca satysfakcjonowała IP. Przede wszystkim, IP 2 w pewnym sensie były niezależne od działań IP. Ta niezależność objawiała się przede wszystkim pomijaniem Instytucji Pośredniczących w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów, kierując się z konsultacjami lub pytaniami bezpośrednio do Instytucji Zarządzających. Marginalizowało to IP do roli instytucji odpowiedzialnej za dopełnianie formalności. Ponadto IP nie dysponowały realnymi narzędziami egzekwowania postępowań IP II. Oczywiście formalnie mogły nałożyć restrykcje finansowe, natomiast w praktyce było to działanie szkodliwe dla każdej ze stron i niepożądane. Ponadto trzyszczeblowa struktura znacznie wydłużała decyzje administracyjne a także przysparzała dodatkowych obowiązków formalnych. Większe problemy pojawiały się w przypadku, kiedy organ administracji publicznej był IP dla równorzędnej w hierarchii krajowej instytucji pełniącej obowiązki IP II, a zarazem działał w zupełnie innym zakresie merytorycznym. Nierównomiernie rozłożona odpowiedzialność za wdrażanie działań, nieprzystosowanie IP do zakresu działań przeznaczonych dla IP II – wymieniane były przez respondentów jako główne mankamenty „drabinowego” systemu. Zaznaczyć jednak trzeba, że pojawiające się problemy nie miały charakteru konfliktowego, lecz raczej utrudniały merytoryczny nadzór nad działaniami. Tam, gdzie IP II i IP pokrywały się w zakresie merytorycznych działań, we współpracy nie było większych problemów. W

<sup>35</sup> Raport z badania „Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach Poddziałania 6.1.3. PO KL”, GHK, Warszawa 2011 str. 50 i nast.

PO WER problem ten najprawdopodobniej nie będzie istniał, ponieważ w dotychczasowych wersjach PO WER nie zostały wskazane Instytucje Pośredniczące II stopnia.

Zupełnie innego rodzaju problemy mogą wystąpić w przyszłej perspektywie finansowej w zakresie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych. Powstanie 16 nowych regionalnych Instytucji Zarządzających, które będą zupełnie niezależne w zakresie wdrażania środków europejskich od działań resortów. Działania podejmowane w PO WER oraz w przyszłych Regionalnych Programach Operacyjnych będą musiały być komplementarne, żeby odnieść pożądane skutki. W PO KL poszczególne resorty mogły i niekiedy narzucały pewne kierunki postępowania regionom, natomiast w nowej perspektywie takie działania będą nieuzasadnione. Warto jednak dodać, że instytucja odpowiedzialna za koordynację programów operacyjnych, tj. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, będzie miała możliwość koordynowania i wyznaczania wytycznych w zakresie wdrożenia działań, a zatem zapewnienia ich komplementarności na poziomie krajowym i regionalnym.

W obecnych pracach przy PO WER korzysta się z doświadczeń obecnego okresu programowania. Problemy pojawiające się w PO KL dotyczące struktur wdrażania wynikają przede wszystkim ze sposobu regulacji stosunków pomiędzy instytucjami. Przy wdrożeniu PO WER niektóre regulacje, jak np. kryteria kwalifikowalności projektów będą określone w sposób szczegółowy przez Instytucję Zarządzającą, co wynika bezpośrednio z wytycznych unijnych. Natomiast w niektórych aspektach można się spodziewać, że Instytucje Pośredniczące będą miały swobodę w kształtowaniu własnych regulacji i postępowaniach. Nie jest to wielkie odstępstwo od początków obecnej perspektywy, jednak trzeba pamiętać, że sytuacja w czasie ulega zdecydowanej zmianie. Podczas wdrażania nowej perspektywy relacje pomiędzy instytucjami, postępowania w zakresie wdrożenia projektów itd. są w pewnym sensie już wypracowane i skorygowane o błędy, jakie występowały w ostatnich latach. Faktem jednak pozostaje to, że relacje te są w zdecydowanie większej części regulowane zapisami formalnymi. Samych dokumentów, które wyznaczają postępowanie IP i IP II łącznie z instrukcjami, wzorami sprawozdań jest ponad 20, z których większość liczy dziesiątki stron<sup>36</sup>. Aby pokazać skalę rozrastania wytycznych wdrożeniowych, wystarczy przywołać dokument „Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL”, który według stanu na czerwiec 2013 roku liczy wraz z załącznikami ponad 330 stron, podczas gdy w grudniu 2008 roku dokument liczył 109 stron<sup>37</sup>. Odchodząc jednak od tematu regulacji formalnych **należy zaznaczyć, że sprzyjające i coraz lepsze relacje nieformalne pomiędzy IZ a IP stanowią dobrą podstawę do eliminowania deficytów obecnego systemu, a także skutecznego reagowania na niespodziewane problemy w następnym okresie, bez konieczności nadużywania reguł formalnych**. Trzeba jednak mieć na uwadze to, że do zbudowania sprawnie działającego, opartego na elastycznych regułach systemu współpracy potrzeba jeszcze dużo praktyki, a także zmiany otoczenia instytucjonalnego, w ramach którego funkcjonują instytucje wdrażające Program.

## 5.2 Zasoby instytucji

Ponieważ dla PO WER nie ma jeszcze decyzji o podzieleniu obowiązków i kompetencji pomiędzy Instytucje Pośredniczące, trudno jest określić stopień ich przygotowania do wdrożenia Programu. Bazując jednak na obecnej perspektywie finansowej można stwierdzić, że zasoby ludzkie i zdolności administracyjne poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację PO KL są adekwatne do przypisanych im zadań związanych z jego realizacją. Analiza doświadczeń z obecnej perspektywy finansowej wskazuje, że na poziomie IZ oraz IP nie zanotowano istotnych problemów związanych z zasobami

<sup>36</sup> W odwołaniu do dokumentów zamieszczonych na stronie <http://www.efs.gov.pl>.

<sup>37</sup> Na podstawie dokumentu ze strony <http://www.wup.lublin.pl>.

instytucjonalnymi, w większości okresu programowania proces wdrażania działań przebiegał sprawnie. Niektóre elementy wymagają jednak pogłębionego omówienia.

W PO KL trudnością dla instytucji była duża liczba stosunkowo małych projektów, co wymagało znacznych zasobów ludzkich do ich obsługi. Według analiz jednego z respondentów badania, stosunek pracowników administracyjnych w zakresie obsługi projektów do osób pracujących merytorycznie przy projektach wynosił 60 do 40, co można uznać za pewnego rodzaju wyznacznik obciążenia instytucjonalnego. Zdaniem tego samego respondenta nie jest to zaskakujący wynik, bowiem znaczna liczba obowiązków, które wynikają chociażby z wymagań Komisji Europejskiej nakłada na instytucje potrzebę dodatkowego zaangażowania zasobów ludzkich.

Pewnym wyzwaniem będzie skonfigurowanie zasobów ludzkich w ramach instytucji wdrażających (wyłącznie w przypadku instytucji kontynuujących wdrażanie wsparcia z EFS). Nałożenie się perspektyw finansowych może spowodować problemy, które będą skutkowały redukcjami zatrudnienia, a przy tym zwiększaniem ilości obowiązków na osobę. Z drugiej strony, PO WER będzie realizowany na poziomie systemowym, dlatego zniknie znaczna część obowiązków i trudności z obsługą projektów PO KL.

Natomiast pewną zaletą może być to, że Instytucje Pośredniczące będą stanowić część resortów, do których skierowane będą działania, tzn. poszczególne departamenty w ministerstwach będą beneficjentami PO WER. Na pewno znacznie ułatwi to współpracę, a także zminimalizuje liczbę potencjalnych problemów związanych z obsługą Programu.

Dodatkową kwestią do rozważania pozostaje wsparcie dla instytucji, które nie będą formalnie odpowiedzialne za wdrażanie działań PO WER, ale pozostają instytucjami uprawnionymi i merytorycznie kompetentnymi do ich wdrażania. Chodzi tutaj o resorty odpowiedzialne za niektóre działania proponowane w PO WER, które nie będą pełniły roli Instytucji Pośredniczących. Na przykład w Prioryecie 11.3 istnieją działania ingerujące w kompetencje Ministra do spraw sprawiedliwości, czy Ministra do spraw gospodarki. Niewykluczone jest, że instytucje te będą pełniły kluczową rolę w poprawnym wdrożeniu zapisów poprzez, np. lobbowanie zmian w zakresie przepisów prawnych, koordynowanie instytucji podległych itd. Warto rozważyć, czy instytucje te nie powinny być formalnie wspierane w zakresie tych obowiązków, np. poprzez dodatkowe środki na etaty, czy ścisłe uczestnictwo w konsultacjach i partnerstwo z IP (w zakresie formalnych zapisów/wytucznych). Usprawniłoby to znacznie proces komunikacji, a także przyczyniłoby się do sprawniejszego wdrożenia i wyższej jakości merytorycznej realizowanych projektów.

### 5.3 Pomoc techniczna

W dokumencie PO WER wymienia się IV Oś Priorytetową – Pomoc Techniczna, której celem jest zabezpieczenie potrzeb związanych z pełnieniem przez instytucje funkcji w systemie wdrażania Programu – zarówno w obszarze potrzeb instytucjonalno-technicznych, jak i bezpośrednio wspierających proces wdrażania i realizacji Programu. Pomoc techniczna zapewnia środki i narzędzia do realizacji celów szczegółowych wyznaczonych w ramach poszczególnych priorytetów. Budżet pomocy technicznej obejmuje 4% alokacji dostępnej w ramach krajowego programu współfinansowanego z EFS. Potencjalnymi beneficjentami w zakresie pomocy technicznej są nie tylko instytucje wdrożeniowe (IZ/IP), ale również partnerzy społeczno-gospodarczy.

Na obecnym etapie programowania nie ma jeszcze określonych zasad realizacji Pomocy Technicznej PO WER, jednak warto przywołać doświadczenia z okresu wdrażania PO KL, których należałoby uniknąć w nowym okresie programowania.

W ramach środków PO KL zagwarantowanych było 4% środków na Pomoc Techniczną instytucjom wdrażającym Program. PT wdrażana była poprzez Roczne Plany Działania, które realizowane były na podstawie wieloletnich umów (w tym przypadku dwóch: na lata 2007-2010 oraz 2011-2015). Na okres 2011-2015 każda instytucja otrzymała gwarantowane

minimum środków stanowiące 60% ogółu alokacji pozostające w dyspozycji IZ (15% z tej kwoty przeznaczone zostały na komponent centralny). Dodatkowo, zaprojektowano w tym zakresie system motywacyjny opierający się na trzech rodzajach premii: za pracowitość (mierzony wskaźnikiem liczby wniosków złożonych do IP/IP 2, które pozytywnie przeszły weryfikację formalną w stosunku do wszystkich takich wniosków w PO KL, a także wskaźnikiem liczby zatwierdzonych przez IP wniosków o płatność w stosunku do wszystkich takich wniosków w PO KL) oraz za efektywność (mierzoną poziomem kontraktacji, poziomem wydatkowania oraz stopniem osiągnięcia wybranych wskaźników), a także premię wykonania, przyznawaną corocznie siedmiu najlepszym instytucjom na podstawie poziomu realizacji prognoz założonych przez Radę Ministrów<sup>38</sup>. Respondenci w badaniu zgodnie oceniali, że system przydzielania środków z Pomocy Technicznej funkcjonował do tej pory sprawnie, a alokacja finansowa – z nieznacznymi wyjątkami – była odpowiednia do potrzeb instytucji.

Wniosek ten pokrywa się z innymi badaniami oceniającym Pomoc Techniczną PO KL<sup>39</sup>, w których wskazuje się na trafną alokację finansową w stosunku do potrzeb instytucji. Pomimo tego, wnioski z ewaluacji PT PO KL, podobnie jak wypowiedzi respondentów, wskazują na wyższe niż początkowo zakładano koszty obsługi Programu, które związane były ze stopniem jego skomplikowania. Warto zaznaczyć, że środki z PT przeznaczone były głównie na wynagrodzenia pracowników (prawie 300% realizacji założonego wskaźnika na koniec 2012 roku), przy czym – jeżeli już deklarowano deficyty finansowe – braki dotyczyły miały właśnie tej kategorii wydatków obok braków na szkolenia, a także kontrole. Istotną kwestią jest też podejście do środków Pomocy Technicznej w poszczególnych instytucjach. Generalną tendencją było traktowanie wsparcia z PT jako „opłaty” za „dodatkowe” zadania, a nie zadania wynikające z celów statutowych jednostki. Szczególną uwagę warto zwrócić na instytucje regionalne (wojewódzkie) wdrażające Program, które były zobligowane do partycypowania w kosztach PT (15%), a realizowały zadania wykraczające poza zadania samorządu.

Należy również przyrzeć się, jak wyglądało wydatkowanie na Pomoc Techniczną od strony finansowej. Do tej pory wydano w ramach Pomocy Technicznej PO KL (Priorytet X) 314 446 074 PLN w komponentie centralnym oraz 1 439 740 530 PLN w komponentie regionalnym (zgodnie z założeniem 64% dla komponentu regionalnego)<sup>40</sup>. Całość alokacji finansowej przeznaczonej na lata 2007-2013 wynosiła ponad 2 mld PLN (470 934 246 EUR). W PO WER przewidziane jest na Priorytet Pomocy Technicznej około 500 mln PLN<sup>41</sup>.

Warto zaznaczyć, że instytucje w PO WER będą wdrażały projekty systemowe, które będą mocno powiązane z politykami i działaniami poszczególnych resortów. Ponadto w PO WER występuje szczególna sytuacja, w której beneficjentami będą często jednostki poszczególnych resortów, w ramach których funkcjonują Instytucje Pośredniczące. W związku z tym, znaczna część procedur powinna być ułatwiona (choćby dzięki ułatwieniu w komunikacji) i powiązana pod kątem merytorycznym z celami statutowymi instytucji wdrażającej (resortu). Z kolei instytucje, które będą wdrażały PO WER, bazują na zdobytym w obecnym okresie programowania doświadczeniu, a przy tym wykształconych i przeszkolonych w zakresie wdrażania środków z UE kadrach, co znacznie usprawni wykonywanie obowiązków. Ze względu na powyższe czynniki PO WER może okazać się mniej kosztowny w realizacji, niż PO KL. Oznacza to, że alokacja finansowa – choć nieco

<sup>38</sup> Koncepcja podziału Pomocy Technicznej na lata 2011-2015 w ramach PO KL.

<sup>39</sup> Raport z badania *Ocena systemu zarządzania i wdrażania Priorytetu X Pomoc Techniczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, PSDB, Warszawa 2013, str. 20 i nast.

<sup>40</sup> Poziom realizacja wskaźników na podstawie sprawozdań:

<https://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=1&strona=1#zakladka=1&strona=1>.

<sup>41</sup> Oszacowanie własne (4% z 3,1 mld EUR przeznaczonego na PO WER liczone po kursie 4 PLN).

niższa – okaże się wystarczająca dla sprawnej realizacji działań, jednocześnie eliminując trudności, które występowały w zakresie Pomocy Technicznej w PO KL.

Inne trudności, które mogą wiązać się z Pomocą Techniczną wiążą się z pomiarem jej skuteczności. Istotną trudnością w ocenie skuteczności Pomocy Technicznej PO KL były określone wskaźniki produktu i rezultatu. Cały Priorytet X Pomoc Techniczna w PO KL oceniany jest na podstawie wskaźników produktu: liczba stanowisk pracy finansowanych z PT, liczba beneficjentów szkoleń, uczestników konferencji i seminariów, liczba wejść na stronę oraz wskaźnika rezultatu: średni czas dokonania refundacji wniosków o płatność. Ewaluacja PT PO KL pokazała bardzo niską użyteczność przyjętych wskaźników dla oceny realizacji postawionych celów. W POWER proponuje się zastosowanie wskaźników produktu: liczby uczestników szkoleń, liczby zakupionych urządzeń informatycznych i sprzętu biurowego, liczby przeprowadzonych ewaluacji, liczby działań informacyjnych o szerokim zasięgu, oraz wskaźnika rezultatu: odsetka pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie kształcenia w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników w instytucji. O ile nie ma większych zastrzeżeń w kwestii wskaźników produktu, to spore wątpliwości wzbudza konstrukcja wskaźnika rezultatu. Uczestnictwo w szkoleniu nie mierzy celu, jaki postawiono w PT POWER i jakim jest „zapewnienie efektywności działań koordynacyjnych związanych z wdrażaniem EFS w Polsce w latach 2014-2020 oraz realizacją celów tematycznych 8-10, określonych w rozporządzeniu ogólnym dla polityki spójności na lata 2014-2020”. Szkolenie nie gwarantuje efektywności działań koordynacyjnych. Pomiędzy wskaźnikiem a celem nie istnieje połączenie. Ponadto nie określono oczekiwanego efektu realizacji Priorytetu. Podobny problem występuje w przypadku innych Priorytetów w POWER<sup>42</sup>. Szczegółowo wskaźniki dla PT zostały ocenione w rozdziale 6 i aneksie nr 4 do raportu.

System i zasady dla Pomocy Technicznej w POWER na chwilę obecną nie zostały jeszcze opracowane. Warto jednak przy ich tworzeniu mieć na uwadze rekomendacje z przytaczanego badania ewaluacyjnego Pomocy Technicznej PO KL. Po pierwsze, należy kontynuować rozwiązania przyjęte do tej pory, tj. zawieranie umów wieloletnich oraz zachowanie konstrukcji Rocznych Planów Działania. Po drugie, należy zwiększyć efektywność poprzez minimalizację prac technicznych, tj.:

- stworzenie systemu informatycznego służącego obsłudze procesów w ramach PT (planowanie, aplikowanie, rozliczanie wydatków, sprawozdawczość, raporty i zestawienia),
- odejście od obowiązku dokumentowania w wersji papierowej,
- uproszczenie systemu sprawozdawczości, np. sprawozdanie tworzone w formie arkusza kalkulacyjnego.

Po trzecie należy zrekonstruować i uproszczyć system premiowy, który powinien opierać się na prostych kryteriach, tj. poziom osiągnięcia wskaźników produktu, czas od momentu zakończenia przyjmowania wniosków o dofinansowanie do zawarcia umów o dofinansowanie, czas weryfikacji wniosków o płatności. Co do obecnej metody premiowania pojawiły się zastrzeżenia, że wprawdzie jest ona skonstruowana w oparciu o cele wyznaczone w priorytecie (działania określone w pomocy technicznej zostały dobrane trafnie w stosunku do celu jaki został wyznaczony), jednak cele te mierzone są wskaźnikami, które zostały skonstruowane nieadekwatnie i nie świadczą o tym, czy cele zostały osiągnięte. Ponadto metoda taka jest nieprzejrzysta (brak informacji do porównań, częste niezrozumienie przyznania wysokości środków) oraz nie ma bezpośrednio przełożenia na premie dla pracowników. Ten ostatni wniosek potwierdzili również respondenci, rekomendując działania w zakresie PT POWER i twierdząc, że powinno się usprawnić obecny system motywacji.

<sup>42</sup> Odwołanie do rozdziału o komplementarności zewnętrznej.



## 5.4 Obciążenia administracyjne

Postulat redukcji obciążeń administracyjnych wynika z *Programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej* opracowanego przez Komisję Europejską w 2007 roku<sup>43</sup>. Zasadniczo obciążenia miały być redukowane głównie w zakresie praw wspólnotowych oraz regulacji prawnych ukierunkowanych na przedsiębiorców. Obciążenia administracyjne definiuje się jako „*dotatkowe koszty administracyjne związane z gromadzeniem i przekazywaniem informacji, których w normalnych warunkach przedsiębiorcy by nie gromadzili, gdyby nie istniało takie zobowiązanie prawne*”<sup>44</sup>.

W perspektywie finansowej 2014-2020 przewiduje się kontynuowanie działań z zakresu uproszczania procedur generujących obciążenia, zwłaszcza tych, które wynikają z wdrażania funduszy europejskich. Cały czas położony będzie nacisk na redukowanie obciążeń głównie dla przedsiębiorców, jednak uproszczenia należy rozpatrywać uogólniając je na grupę beneficjentów i grupy docelowe wsparcia. W dokumencie *Umowy Partnerstwa* wyznaczającym kierunek działań w zakresie redukcji obciążeń podkreśla się, że pewna ich część wynika bezpośrednio z regulacji europejskich, co znacznie utrudnia działania zapobiegawcze na poziomie krajowym. W nowej perspektywie będzie się dążyć do redukcji obciążeń głównie w zakresie regulacji, na które wpływ ma bezpośrednio Instytucja Zarządzająca oraz inne organy wdrażające. Działania będą dotyczyć w szczególności: zwiększania poziomu decentralizacji (większa alokacja finansowa na regiony), wprowadzanie mechanizmów wsparcia zintegrowanego wdrażanego przez ośrodki miejskie, informatyzacji relacji beneficjent – instytucje wdrożeniowe, uelastycznienie form finansowania i rozbudowanie systemu zaliczkowego, zbudowanie kompleksowego i powszechnego dostępu do informacji o funduszach i systemie wdrażania.

Warto na wstępie wymienić zasadnicze problemy związane z obciążeniami administracyjnymi występującymi w obecnym okresie programowania (PO KL), aby następnie przeanalizować je pod kątem potencjału ich wystąpienia podczas wdrażania PO WER. Do głównych zidentyfikowanych problemów PO KL, które można zaliczyć do obciążeń administracyjnych należy wymienić:

- występowanie sytuacji bardzo dużej czasochłonności procesu weryfikacji wniosków o płatność,
- wydłużające się procedury przetargowe w ramach zamówień publicznych,
- zbyt duża częstotliwość zmian wprowadzanych w procedurach realizacji Programu, która powoduje obniżenie sprawności realizacji Programu przez IP/IP2, a także przez projektodawców,
- zakłócenia we współpracy pomiędzy IP/IP2 a ROEFS, co zmniejsza skuteczność i efektywność oddziaływania instytucji pośredniczących i wspierających zwłaszcza na potencjalnych beneficjentów.

Jeżeli chodzi o trudności wdrożenia, które w PO KL przekładały się na beneficjentów, do głównych należały:

- nieprzestrzeganie terminów weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność, co wydłużało okres wypłaty środków,
- przedłużanie czasu ogłoszenia wyników konkursu do czasu podpisania umowy,
- wydłużanie procesu oceny wniosków konkursowych,

<sup>43</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:pl:PDF>

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bestpractice\\_broch\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bestpractice_broch_pl.pdf), str. 2.



- problemy z interpretacją realizacji standardów minimum realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn w projektach<sup>45</sup>.

W ramach rozwiązywania opisanych problemów zastosowano uproszczenia dla beneficjentów polegające między innymi na zniesieniu obowiązku przekazywania wyciągów bankowych oraz usprawniono mechanizm nanoszenia poprawek na wnioski wynikających z oczywistych błędów formalnych i rachunkowych. Zmieniono również system tworzenia i oceny wniosków poprzez uruchomienie narzędzi *e-learningowych*. Wprowadzono także rozwiązania mające na celu poradnictwo w zakresie standardów zasady równości w projektach.

Z kolei w raporcie z badania *Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*<sup>46</sup> podsumowano zasadnicze bariery i luki prawne występujące w Programie Operacyjnych Kapitał Ludzki, do których należą:

- zapisy poszczególnych ustaw i rozporządzeń uniemożliwiające lub znacząco utrudniające realizację poszczególnych przedsięwzięć finansowanych z EFS (np. uniemożliwiające zatrudnianie nauczycieli w projektach),
- złożone bariery ograniczające skuteczność działań podejmowanych w ramach EFS, często wiążące się z niską skutecznością danej polityki publicznej, często są to trudności o charakterze systemowym,
- trudności wynikające z interpretacji i stosowania przepisów prawa, wynikające z niedostatecznej jakości obowiązującego w Polsce prawa (jego niejasność, przeregulowanie, itp.).

Warto zestawić te wnioski z badaniami prowadzonymi na potrzeby ewaluacji *ex-ante*. Wynika z nich, że największym utrudnieniem w PO KL było skupienie się na formalnościach kosztem kwestii merytorycznych, co niekiedy prowadziło do promowania poprawnych technicznie, ale niekoniecznie merytorycznie projektów, podczas gdy wiele projektów mogących prowadzić do realnych zmian było odrzucanych z uwagi na niespełnianie wymagań formalnych. Wynikało to po części również z braku odpowiednich kompetencji do oceny projektów, zwłaszcza w dziedzinach specjalistycznych. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że kryteria do oceny merytorycznej projektu nie mogą zostać w pełni zestandaryzowane. Nie ma możliwości, aby w sposób prosty i nie generujący nadmiernych obciążeń mierzyć jakość projektów, które mogą być i są mocno zróżnicowane. Znowu brak istnienia takiego standardu powoduje, że pojęcie dobrej jakości projektu może być różnie interpretowane. Rozwiązaniem kompromisowym może być stosowane już obecnie w PO KL włączanie do komisji oceniających (wybierających) projekty ekspertów z danej dziedziny, bądź doradztwo w zakresie dziedziny merytorycznej projektu.

Następnym zidentyfikowanym problemem jest ilość i skomplikowanie procedur, prowadząca do bardzo wysokiego kosztu obsługi projektów. Jednym z elementów, który znacznie utrudniał ocenę była obszerność dokumentacji konkursowej – wiele stron skomplikowanych przepisów, którym towarzyszyły kolejne wytyczne, ich interpretacje, komentarze itd.<sup>47</sup>. Ponadto, podkreślano omawiany wcześniej problem nagłych zmian w przepisanych zachodzących w trakcie projektów. Często było niejasne, która wersja zasad obowiązuje, a kontrolerzy znali tylko najnowsze przepisy, nie uwzględniając faktu, że wieloletnie projekty

<sup>45</sup> Raport z działalności Zespołu ds. uproszczeń systemu wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej nr. 1/2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011r.

<sup>46</sup> *Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego* MRR Warszawa 2012 r.

<sup>47</sup> Więcej na temat uciążliwości procedur, w tym kwestie zamówień publicznych w podrozdziale dotyczącym zdolności instytucjonalnej.

realizowano według stanu przepisów z początku projektów. Jako przykład złej interpretacji zapisów można przytoczyć liczenie kosztów jednostkowych, gdzie dla projektów miały być to stawki jednostkowe, które byłyby stawkami maksymalnymi uwzględniającymi wszystkie koszty wdrożenia. Koszty nie zostały jednak sprecyzowane dokładnie i pojawiły się pewne nieścisłości, które wynikły przy kontroli projektów, co z kolei skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla beneficjentów.

Zdecydowanym utrudnieniem była interpretacja prawa o zamówieniach publicznych zobowiązującego beneficjentów będących instytucjami publicznymi do organizowania przetargów przy wyborze wykonawców usług. Z jednej strony beneficjenci byli zobowiązani do przestrzegania zasad prawa zamówień publicznych w Polsce, z drugiej musieli się stosować do wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie zasady „konkurencyjności”. Stosowanie się do PZP wymaga aplikowania obiektywnych, sztywnych kryteriów, sprowadzanych najczęściej do kluczowej roli ceny, co uniemożliwia często wyeliminowanie wykonawców, proponujących niskiej jakości oferty, co później przekładało się na jakość usług realizowanych w danym projekcie.

Kolejnym problemem były niedostateczne kompetencje merytoryczne po stronie pracowników obsługujących projekty w Instytucjach Pośredniczących zwłaszcza w kwestii zbytniego skupienia się na formalnościach a w niektórych przypadkach nieznaną dziedzin, w których realizowano projekty. Dodatkowe trudności były powodowane przez takie czynniki jak rotacja pracowników, czy każdorazowa konieczność konsultacji zmian z nowymi pracownikami.

Z drugiej strony okazywało się, że to beneficjenci często okazywali się nieprzygotowani do realizacji projektów. Początkowo stosunkowo elastyczne wytyczne w zakresie wdrożenia z czasem były źle interpretowane przez beneficjentów, co skutkowało licznymi kontrolami oraz zaostżaniem zapisów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dostrzegając niniejszy problem powołało m.in. inicjatywę „Proste Fundusze”, w ramach której wprowadzono działania mające na celu ułatwienie korzystania z funduszy.

Na obecnym etapie realizacji badania nie jest jeszcze możliwe uzyskanie pełnej odpowiedzi dotyczącej obciążeń administracyjnych PO WER z punktu widzenia beneficjentów Programu. Niemniej w przypadku PO WER wsparcie zogniskowano na poziomie systemowym. Tego rodzaju wsparcie, jeśli okaże się skuteczne, może cechować się większą efektywnością kosztową na beneficjenta.

Obecna wersja Programu wymienia jedynie obciążenia związane z koniecznością przetwarzania danych osobowych uczestników projektów realizowanych w ramach Programu. Obciążenia te wynikają z ustawowego obowiązku stosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych odpowiednią do kategorii zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności zabezpieczenia danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą uszkodzeniem lub zniszczeniem. Niezbędne jest prowadzenie właściwej dokumentacji opisującej przetwarzanie danych osobowych oraz wyznaczenie administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony. Do przetwarzania danych osobowych dopuszczone mogą być wyłącznie osoby posiadające stosowne upoważnienia. Niezbędne jest prowadzenie ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych. Ponadto wobec każdej osoby, której dane są przetwarzane, beneficjent musi spełnić obowiązek informacyjny wynikający z ustawy o ochronie danych osobowych, tzn. poinformować tę osobę bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych o adresie siedziby i pełnej nazwie administratora danych, celu i zakresie zbierania danych oraz prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania.

Wymienione w obecnej wersji PO WER obciążenia nie są jednak wyczerpujące, aczkolwiek przy dalszych pracach należy pamiętać przede wszystkim o dwóch kwestiach:

- Kierunek działania w zakresie uproszczeń administracyjnych powinien dążyć do usprawniania zarówno systemu aplikowania i wyboru projektów, jak i ich monitorowania oraz przede wszystkim rozliczania. Od beneficjentów powinno się wymagać przede wszystkim faktycznych rezultatów projektów, a nie gromadzenia licznej formalnej dokumentacji i obliczania szczegółowych wskaźników. Należy ograniczyć formalności na rzecz czasu przeznaczanego na działania merytoryczne.
- Nie może dochodzić do sytuacji w nowym okresie programowania, gdy instytucje będą zaskakiwane nowym podejściem, regulacjami, wytycznymi. Mnożenie procedur powoduje znaczne obciążenia administracyjne. Trudności dla beneficjentów wynikają również z szybkich zmian i nieprzewidywalności kierunku tych zmian. W obecnej chwili na nieprzewidziane sytuacje wdraża się coraz więcej przepisów licząc na to, że da się tym sposobem uniknąć błędów w przyszłości.

Niewątpliwie trudności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawa generują główne obciążenia administracyjne. Niekoniecznie jednak w kompetencji instytucji wdrażających i projektujących PO WER leży rozwiązanie całości problemu. Problemy obciążeń nie wynikają jedynie z czynników wewnętrznych Programu, tj. z klarowności zapisów PO WER, czy sposobu organizacji systemu wdrażania Programu, ale wynikają także z uwarunkowań zewnętrznych Programu (inne przepisy obowiązujące w Polsce, jakość funkcjonowania administracji publicznej, struktury formalne itd.). Czynniki wewnętrzne PO WER mogą być modyfikowane na podstawie zbieranych doświadczeń. Te działania są w obecnej chwili nieustannie realizowane, o czym świadczy powołanie wspomnianego już wcześniej Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej. Czynniki zewnętrzne funkcjonują jednak niezależnie od Programu i ich modyfikacja jest o wiele trudniejsza i nie zawsze możliwa.

## 5.5 Ryzyka i wyzwania

Mając na uwadze powyższe wnioski, należy rozważyć, czym powinien charakteryzować się system wdrażania PO WER, aby uniknąć błędów z obecnego okresu programowania.

**Przede wszystkim, problematyczna będzie kwestia regulowania stosunków pomiędzy Instytucjami Pośredniczącymi a Instytucją Zarządzającą.** Niedostateczne sformalizowanie procesu wdrażania w różnych jego etapach może przyczynić się do powielenia błędów PO KL. Znowu zbyt sformalizowanie procedur wdrożeniowych (jak ma to miejsce w ostatnich latach PO KL) skutkuje dodatkowymi formalnościami, które w efekcie końcowym obciążają beneficjentów Programu. **Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że sytuacja i okoliczności wdrażania PO WER będą już zupełnie inne, a przy tym sprzyjające budowaniu współpracy i zaufania pomiędzy instytucjami.** Warto zaznaczyć, że istnieje dialog pomiędzy tymi instytucjami, dzięki czemu dostrzegane są potencjalne problemy. W Instytucji Zarządzającej dostrzega się problem polskiego prawodawstwa, które bardzo często jest nieprzystające do wytycznych KE i powoduje problemy przy wdrażaniu całości Programu. Ponadto, po stronie IP pojawia się głos, że to właśnie Instytucja Zarządzająca powinna dbać o przejrzystość procesu godzenia wytycznych i polskiego prawa (co faktycznie robiła/robi do pewnego stopnia w PO KL), przy czym powinna zapewnić mechanizm „prawa niedziałającego wstecz”, tzn. nie należy zmieniać raz ustalonych wytycznych podczas realizacji projektów. Z powodu różnych ograniczeń związanych z wytycznymi KE z jednej strony, a z drugiej ze specyfiką polskiego prawa, nie jest możliwe przyjęcie jednego z powyższych rozwiązań w czystej postaci. Kwestia ta powinna zostać dokładnie rozważona a także powinny zostać wypracowane przejrzyste, niekoniecznie sformalizowane reguły współpracy pomiędzy instytucjami. **Istotnym czynnikiem tej współpracy powinna być przewidywalność zasad i pełna ich akceptacja, a więc i wzajemne zaufanie instytucji.**

Powyższe rozwiązanie dotyka również problemu relacji pomiędzy Instytucjami Pośredniczącymi. Trudności z obecnej perspektywy związane z trójstrzeblowym podziałem

rozwiążą się automatycznie, jeżeli przyjmie się dwuszczeblowy podział i kompetencje Instytucji Wdrażających przejmą Instytucje Pośredniczące. Problemy mogą się jednak pojawić w zależności od tego, jak poszczególne priorytety zostaną przydzielone do Instytucji Pośredniczących. Istnieje obawa, że jeden priorytet zostanie przydzielony do wdrażania dwóm bądź więcej instytucjom. Cele szczegółowe i działania określone w priorytetach sugerują rozkład obowiązków w ramach jednego Priorytetu na kilka instytucji wdrażających. Może się powtórzyć sytuacja z PO KL, kiedy jedna instytucja odpowiedzialna za określony zakres merytoryczny działań wdrażała je pod przewodnictwem IP merytorycznie niepowiązanej z danymi działaniami. W przypadku POWER mogłoby dojść do sytuacji, kiedy jeden resort jako IP wdraża działania będące formalnie w kompetencji innego resortu. Respondenci wyrazili niepokój wobec takiego stanu rzeczy, jednocześnie zwracając uwagę na to, aby żadna z IP nie została nadmiernie uprzywilejowana. Ponadto występują obawy, że jeżeli taki stan będzie miał miejsce instytucja merytorycznie odpowiedzialna za określony zakres działań a niebędąca IP będzie musiała poniekąd pełnić rolę obecnych Instytucji Wdrażających, przy tym nie korzystając ze wsparcia technicznego. Na chwilę obecną jest to oczywiście problem hipotetyczny, natomiast warto go uwzględnić przy konstruowaniu zasad wdrażania na następny okres programowania.

Następna kwestia budząca wątpliwości wśród respondentów, która wymaga rozważenia, dotyczy roli Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnym. Koordynacja z RPO będzie większym wyzwaniem niż w PO KL ze względu na niezależność instytucji zarządzających w regionach. Główne wątpliwości związane są z pogodzeniem polityki resortowej z polityką w ramach regionów. W ramach Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia PO KL resorty miały większy wpływ na politykę regionalną, natomiast teraz nie będą dysponowały takimi narzędziami. Respondenci zgodnie twierdzili, że regiony mają skłonność do tworzenia własnych polityk (choć nie mają odpowiednich kompetencji i uprawnień instytucjonalnych do tworzenia rozwiązań systemowych) i będą dążyły do jeszcze większej niezależności w swoich działaniach. O ile ważne jest uwzględnianie różnic regionalnych, to jednak spójność z poziomem krajowym powinna zostać zachowana. Największe obawy dotyczą właśnie niedoinformowania o działaniach w ramach regionów, a także niespójności rozwiązań wypracowanych na poziomie centralnym. Ponadto resorty cały czas będą ponosiły odpowiedzialność za kształt konkretnych polityk i to od regionów będzie zależało, jak i czy wdrożą rozwiązania systemowe opracowane w ramach m.in. PO WER. Reprezentanci poszczególnych resortów zdawali sobie sprawę, że poziom ich wpływu na regiony zostanie mocno ograniczony i żeby utrzymać poziom współpracy konieczne będzie opracowanie nowych reguł, opierających się bardziej na zaufaniu i wzajemności niż występowaniu resortów jako nadzorców. Istnieje więc potrzeba stworzenia skutecznego narzędzia koordynacji na linii resorty-regiony, które powinno być zaplanowane przez Instytucję Zarządzającą/Instytucję Koordynującą EFS. Narzędzie takie powinno dawać kompetencje resortom przynajmniej w opiniowaniu propozycji regionalnych. Warto też zastrzec, że działania regionalne będą musiały być zgodne z wypracowanym ustawodawstwem i procedurami na poziomie centralnym, natomiast niekoniecznie będą istniały formalne procedury dla wdrażania rozwiązań w ramach POWER, czy też zachowania komplementarności proponowanych działań. Można przytoczyć przykład sytuacji, w której na poziomie kraju promuje się darmowe badania populacyjne, natomiast w ramach niektórych regionów takie rozwiązania okażą się niedostępne.

Inne ryzyka, które mogą wpłynąć na realizację Programu, związane są z sytuacją polityczną. Respondenci obawiali się, że zmiany polityczne mogą znacząco wpłynąć na proponowane w POWER działania, jako że te będą dotyczyły zmian głównie systemowych. **Brak poparcia ze strony władz politycznych znacznie utrudniłby wdrażanie proponowanych działań** zwłaszcza w przypadku braku zgody z postulatami zawartymi w wytycznych Komisji Europejskiej. Sytuacja ta jest stosunkowo realna, aczkolwiek istnieją pewne metody minimalizowania takiego ryzyka. Przede wszystkim, przyjęte cele POWER są bardzo ogólne i społecznie akceptowalne, a więc jest mało prawdopodobne, aby ktoś oficjalnie się z nich wycofał. Po drugie, należałoby zapewnić jak największe poparcie dla działań ze strony

instytucji publicznych oraz partnerów społecznych, gdyż w **chwili obecnej stanowiska partnerów społecznych są zdaniem respondentów badania marginalizowane, co uzasadnia się nieznajomością unijnych wytycznych, nieznajomości procedur administracyjnych itp.** W celu skutecznego wdrażania rozwiązań systemowych dialog z partnerami powinien być ciągły i nastawiony na uzyskanie możliwie szerokiego wsparcia dla wprowadzanych zmian.

Mając na uwadze powyższe wnioski, zbudować można pewien zestaw cech, którymi powinny się charakteryzować instytucje wdrożeniowe PO WER, w szczególności Instytucje Pośredniczące. Przede wszystkim, powinny być mocno osadzone merytorycznie w zakresie wdrażanych działań. Często formalne strategie i dokumenty docierają zbyt późno do instytucji, zatem ważne jest, aby instytucja na bieżąco brała aktywny udział w kształtowaniu zmian w danym obszarze. Po drugie, instytucje wdrożeniowe ze względu na charakter działań określonych w PO WER powinny być silnie sprzęgnięte z ośrodkiem politycznym, aby wspólnie uczestniczyć w decyzjach dotyczących danego obszaru. Po trzecie, działania Instytucji Pośredniczących powinny skupić się w większym stopniu na kwestiach merytorycznych, a nie zaś na procedurach związanych z rozliczaniem, audytowaniem i weryfikowaniem formalnej poprawności projektów.

## 6 Pomiar rezultatów interwencji

W rozdziale 6 przedstawione są ogólne wyniki analizy dotyczącej oceny systemu monitorowania i ewaluacji zaproponowanej w PO WER. Pogłębiona analiza poszczególnych wskaźników zamieszczona została w aneksie nr 4 do niniejszego raportu w tym m.in. odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czy wskaźniki produktu i rezultatu są wzajemnie spójne i logicznie powiązane, czy wskaźniki, w szczególności wskaźniki specyficzne dla Programu, umożliwiają monitorowanie celów Programu i celów osi priorytetowych (odzwierciedlają oczekiwane zmiany spowodowane interwencją w ramach Programu i w ramach każdej z osi priorytetowych), czy wskaźniki dostarczają adekwatnych informacji na temat postępu rzeczowego i finansowego we wdrażaniu Programu, czy wskaźniki rezultatu w prawidłowy sposób odzwierciedlają cele osi priorytetowych, czy wskaźniki produktu są adekwatne do działań i celów zaproponowanych dla osi priorytetowych, czy zaproponowane działania, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu tworzą spójną, logiczną całość interwencji (teoria zmiany), czy wartości docelowe wskaźników (produktu i rezultatu) są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaproponowanych terminów, logiki interwencji i środków finansowanych przeznaczonych na Program, czy wartości docelowe wskaźników (produktu i rezultatu) są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaproponowanych terminów, logiki interwencji i środków finansowanych przeznaczonych na Program, czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników są wiarygodne, czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników wykorzystują doświadczenia z obecnego okresu programowania, czy zaproponowane wartości bazowe wskaźników rezultatu zostały prawidłowo oszacowane, czy procedury monitorowania umożliwiają terminowe dostarczanie odpowiedniego zakresu danych m.in. na użytek sprawozdań, czy zaproponowane wskaźniki pozwalają na gromadzenie danych niezbędnych do sprawnego monitorowania i przeprowadzania ewaluacji realizacji Programu, czy źródła oraz metody generowania danych pozwalają na pozyskanie wysokiej jakości danych, czy zaplanowane narzędzia pozyskania i przechowywania danych są spójne z potrzebami ewaluacyjnymi instytucji tzn. czy pozwalają na uzyskanie w sposób łatwy i pełny danych do przeprowadzenia różnego rodzaju badań, w tym również badań kontrfaktycznych, jakiego rodzaju badania ewaluacyjne (co powinno być przedmiotem tych badań) powinny zostać przeprowadzone w poszczególnych latach realizacji Programu, czy zaproponowane wskaźniki i system monitorowania nie nakładają zbyt dużych obciążeń administracyjnych na beneficjentów i instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu, oraz czy zaproponowane cele pośrednie są trafne do przeprowadzenia oceny wykonania Programu.

Specyfika Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój polegająca na wsparciu reform i zmian systemowych sprawia, że zdecydowana większość wskaźników wspólnych zaproponowanych przez Komisję Europejską w okresie programowania 2014-2020 jest nieadekwatna do monitorowania celów Programu. Również propozycje modyfikacji wskaźników wspólnych, przedstawione przez KE w dokumencie „Possible ESF programme specific indicators. Draft technical document.” nie wychodzą naprzeciw wyzwaniu stworzenia systemu monitoringu PO WER. Wskaźniki wspólne koncentrują się przede wszystkim na monitorowaniu wpływu EFS na zmianę sytuacji zawodowej indywidualnych osób, a wytyczne Komisji Europejskiej w tym zakresie, sprowadzają się do uszczegółowienia grup docelowych, wśród których efekty powinny być mierzone.

W ramach PO WER szkoleni będą pracownicy różnego rodzaju instytucji, dlatego też tam, gdzie tego typu wsparcie występuje, niezbędne jest monitorowanie wsparcia udzielanego również jednostkom. Problematiczne jest natomiast monitorowanie rezultatów (bezpośrednich i długoterminowych) dla tego typu wsparcia. W PO WER, z racji charakteru wsparcia, osoby częściej będą podnosić swoje kompetencje (np. z zakresu standardu

świadczenia usług publicznych), niż swoje kwalifikacje (rekomendowane do monitorowania przez KE<sup>48</sup>).

W sytuacji, kiedy nie zostało zoperacjonalizowane, w jaki sposób będzie mierzone podniesienie kompetencji, *de facto* większość wskaźników rezultatu zaproponowanych obecnie w Programie jest wskaźnikami produktu. Przedstawiciele KE, z którymi przeprowadzono wywiad indywidualny, sugerowali, aby sytuacji, w której wsparcia nie można powiązać z nabyciem kwalifikacji, poprzestać na wskaźniku produktu monitorującym liczbę osób, które zakończyły udział w projekcie.

Zaproponowane w Programie wskaźniki w obecnej formie nie tworzą jeszcze spójnego systemu pozwalającego na monitorowanie realizacji celów POWER. W obecnej wersji dokumenty Programu brakuje także wyraźnego powiązania pomiędzy celami, działaniami, wskaźnikami produktu i wskaźnikami rezultatu. Niniejsza ocena systemu wskaźników wynika z następujących przyczyn: :

- *Braku wskaźników* – ze względu na wczesny etap przygotowywania Programu zdecydowana większość priorytetów inwestycyjnych pozostawiona została bez określenia wskaźników do oceny rezerwy wykonania. Oprócz tego występuje szereg celów szczegółowych, którym nie przypisano żadnych wskaźników, m.in. dlatego że wymaga to wcześniejszego przedstawienia wizji efektów tych interwencji przez instytucje, które zamierzają wdrażać danego rodzaju wsparcie (np. PI 8.8, 9.4 cel 1, 2, 9.8 cel 1, 10.3 cel 3).
- *Braku powiązania wskaźników ze wsparciem EFS, celami interwencji* – nie wszystkie wskaźniki odnoszą się do celów występujących w Programie. Przykładowo wskaźnik „Liczba pracowników kadr systemu wspomagania szkół i placówek oświatowych objętych wsparciem” nie pozwoli na udzielenie odpowiedzi czy realizowany jest cel 2 („Poprawa jakości pracy szkół i placówek oświatowych”) lub osiągnięty zostanie wyznaczony efekt interwencji („Wypracowanie i doskonalenie rozwiązań zapewniających wysoką jakość pracy szkół”), wsparcie udzielane w PI oraz zaproponowane wskaźniki sugerują raczej, iż celem interwencji powinna być „poprawa systemu wspierania szkół i placówek oświatowych”<sup>49</sup>.

Brak powiązania wskaźników z efektami odnaleźć możemy także w innych PI. Przykładowo celem interwencji 9.8 jest „Stworzenie trwałych mechanizmów zwiększających dostęp do kapitału zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej”, spodziewanym efektem „Uruchomienie funduszu pożyczkowego i poręczeńowego dla podmiotów ekonomii społecznej”. Tymczasem wskaźniki nie monitorują utworzenia funduszy/dokapitalizowania pośredników finansowych i nie mierzą trwałości tych rozwiązań, lecz liczbę wspartych przedsiębiorstw, a także trwałość utworzonych w nich miejsc pracy. W rezultacie do 2022 r. wspartych zostanie pewna liczba PES, lecz nadal nie będzie funkcjonował „trwały mechanizm”, ponieważ jego trwałość ograniczona będzie do jednego okresu programowania.

Z kolei brzmienie wielu wskaźników nie pozwala stwierdzić czy monitorowane będą efekty interwencji współfinansowanych z EFS. Wskaźnik „Liczba zasobów edukacyjnych, które zwiększyły ofertę publiczną” nie spełnia kryterium adekwatności, ponieważ nie pokazuje, w jaki sposób zwiększenie zasobów edukacyjnych w ofercie publicznej spowodowane jest interwencją z EFS. Ten typ problemu zasadniczo dotyczy większości wskaźników zaproponowanych w Priorytecie 10.1.

- *Niejednoznaczności interpretacyjnej wskaźników* – problemem, jaki pojawi się podczas monitorowania Programu to sposób zdefiniowania „kompetencji”, przy braku ich

<sup>48</sup> Zgodnie z wytycznymi KE słowo „kwalifikacje” należy definiować w kontekście Europejskiej Ramy Kwalifikacji.

<sup>49</sup> Brak powiązania wskaźników z celami został przeanalizowany w aneksie 4.

zoperacjonalizowania. Większość wskaźników rezultatu w Programie jest *de facto* wskaźnikami produktu. Operacjonalizacji będą wymagały również wszelkiego rodzaju określenia wartościujące („pozytywnie”, „satisfakcjonująco”, „dobrze”, „przygotowani”). Bez ich szczegółowego określenia będzie zachodziło ryzyko manipulacji wartościami wskaźników. Zdefiniowanie wskaźników musi nastąpić już na etapie programowania wsparcia, w innym przypadku nie będzie możliwe określenie wartości docelowych wskaźników. Na przykład wskaźnik PI 10.2 „*Liczba absolwentów uczelni objętych wsparciem, którzy uzyskali zatrudnienie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie*” wymaga uszczegółowienia, ponieważ będzie on przybierał różne wartości w zależności od kierunku i stopnia ukończonych studiów. Ponadto, fakt ukończenia studiów niekoniecznie będzie zbiegał się z zakończeniem udziału w projekcie. Celem wskaźnika jest monitorowanie losów absolwentów pół roku po obronie dyplomu, którzy w toku studiów byli bezpośrednimi odbiorcami wsparcia z EFS. Nie jest jasne, o jakich absolwentów chodzi – kierunków zamawianych, stażystów, wspartych w ramach operacji nr 1, studiów I czy II stopnia. Czynniki te mają duży wpływ na udział pracujących po studiach. W przypadku wspierania studentów studiów I stopnia (w jednym okresie programowania brakuje czasu na monitorowanie wskaźnika i badanie rzeczywistych efektów wsparcia, czyli po ukończeniu studiów I i II stopnia) wskaźnik ten będzie miał niską wartość, zwłaszcza na studiach z zakresu nauk ścisłych. Praca podejmowana w trakcie studiów (zdecydowana większość studentów I stopnia kontynuuje naukę) zazwyczaj nie jest związana z programem studiów. Według badań przeprowadzonych w ramach Bilansu Kapitału Ludzkiego: „*W większości przypadków (80%) badani nie zamierzają po studiach kontynuować swojego zatrudnienia w tym samym zawodzie, w jakim pracowali w ciągu ostatnich 12 miesięcy*”. 36% studentów pracowało w ciągu ostatnich 12 miesięcy, czyli można szacować, że ok. 7% pracowało zgodnie z kierunkiem studiów. Studenci I stopnia raczej będą kontynuowali studia, a nie będą „wysysani” przez rynek pracy po obronie dyplomu licencjata lub inżyniera. Zatem monitorując aktywność zawodową absolwentów I stopnia monitorowane będą tak naprawdę prace dorywcze, jakie oni podejmują.

- *Braku konsekwencji w definiowaniu wskaźników* – jakość wskaźników zaproponowanych dla poszczególnych PI znacznie się różni zarówno pod względem ich adekwatności jak i poziomu szczegółowości. Pod tym ostatnim względem wśród priorytetów zaobserwować możemy PI z bardzo szczegółowo określonymi wskaźnikami (wręcz wskaźnikami poszczególnych projektów jakie będą realizowane, np. 11.3) oraz wskaźniki bardziej ogólne, lecz definiujące przynajmniej do jakiej grupy docelowej się odnoszą (np. 8.11, 9.4) można to interpretować jako brak wizji szczegółowych efektów udzielonego wsparcia w instytucji wdrażających te priorytety.

W wersji dokumentu Programu, która podlegała ewaluacji, ze względu na przedłużający się proces programowania wsparcia, nie zaproponowano jeszcze żadnych wartości (docelowych i bazowych) wskaźników, jak również nie wyznaczono celów pośrednich - zatem nie można udzielić odpowiedzi na następujące pytania badawcze sformułowane w SOPZ:

- *Czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników są wiarygodne?*
- *Czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników wykorzystują doświadczenia z obecnego okresu programowania?*
- *Czy wartości docelowe wskaźników (produktu i rezultatu) są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaproponowanych terminów, logiki interwencji i środków finansowanych przeznaczonych na Program?*
- *Czy zaproponowane wartości bazowe wskaźników rezultatu zostały prawidłowo oszacowane?*
- *Czy zaproponowane cele pośrednie są trafne do przeprowadzenia oceny wykonania Programu?*



W związku z powyższym, w tej części ewaluacji skupiono się na wsparciu Zamawiającego w procesie zdefiniowania wskaźników interwencji i obliczania kosztów jednostkowych dla prawidłowego wyznaczenia ich wielkości bazowych i docelowych.

Przed przystąpieniem do określania wartości docelowych wskaźników niezbędna jest ich operacjonalizacja – precyzyjne określenie grup docelowych objętych wsparciem i sposobu pomiaru efektów (np. podniesienia kompetencji, sposobu oceny jakości usług itp.). Bez uszczegółowienia i wspólnego sposobu definiowania wskaźników nie sposób obliczyć koszty jednostkowe wskaźników, czy szukać benchmarków, które pozwolą wyznaczyć wartość docelową (przykład odsetka zatrudnionych wśród absolwentów uczelni). Wykonawca zaproponował (aneks nr 4) metodologię obliczania kosztów jednostkowych wskaźników, która będzie mogła zostać wykorzystana przez Zamawiającego, po ostatecznym przeglądzie i operacjonalizacji wskaźników Programu. System wskaźników zaproponowanych w analizowanej wersji POWER wymaga dalszych prac. Szczegółowe uwagi i rekomendacje do zaproponowanych wskaźników przedstawiono w aneksie 4 w tym m.in. propozycje zmian nazewnictwa wskaźników.

**Opis procedur monitorowania i ewaluacji przedstawiony w Programie jest zgodny z projektem Rozporządzenia ogólnego.** Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej zawarto podstawowe informacje na temat przewidzianych w ramach ww. rozporządzenia terminów dostarczenia sprawozdań z realizacji Programu. Ze względu na konieczność prowadzenia badań w celu obliczenia wartości części wskaźników rezultatu istnieje obawa, czy dane te zostaną pozyskane na czas. Warunkuje to kwestia zamówień publicznych, okresu w jakim prowadzone będą badania, a przede wszystkim zaawansowania interwencji i możliwości pomiaru efektów (np. we wspomnianym wcześniej priorytecie 10.2 losy tylko jednego rocznika absolwentów będą mogły być monitorowane dopiero pod koniec 2020 r.). Konieczność przeprowadzenia ewaluacji do ustalenia wartości wskaźników wpływać będzie na sprawność, koszt, jakość i rzetelność systemu monitoringu. Ponadto zakres danych potrzebnych do pomiaru wskaźników np. w PI 11.3 może stanowić dodatkowe obciążenie dla beneficjentów i instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu (np. przez konieczność stworzenia spójnego systemu/procedur monitoringu satysfakcji, na co muszą zostać przeznaczone dodatkowe środki).

Ponadto, istnieje obawa, iż część danych niezbędnych do prowadzenia ewaluacji/monitoringu, wzorem okresu programowania 2007-2013, nie będzie dostępna ewaluatorom. Taka sytuacja może dotyczyć: danych przedsiębiorców współpracujących z uczelniami/szkołami, które nie są systematycznie zbierane, danych pożyczkobiorców (BGK odmawia przekazywania tego typu badanych), informacji czy i kiedy student zakończył studia<sup>50</sup>. System zbierania danych o osobach, którym udzielono wsparcie powinien w większym stopniu zostać dostosowany do potrzeb poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Zasadnym byłoby też stworzenie dodatkowych systemów informatycznych (nakładek na system centralny) zbierających użyteczne dane dla celów monitoringu i ewaluacji poszczególnych priorytetów inwestycyjnych.

Bazując na doświadczeniach obecnego okresu programowania należałoby również w większym stopniu skupić się na wiarygodności i kompletności danych zbieranych w bazach tj. PEFS. W okresie programowania 2007-2013 baza PEFS została opracowana dopiero w 2009 r. w związku, z czym część instytucji nie wprowadziła do systemu danych uczestników projektów z początkowej fazy wdrażania Programu. Należałoby wprowadzić procedury sprawdzające kompletności i wiarygodność danych wprowadzanych w bazy uczestników. Obecnie często spotykane są braki i niespójności w danych dotyczących np. płci, wieku, miejscu zamieszkania, daty zakończenia udziału w projekcie, udzielonego

<sup>50</sup> Obecnie PEFS nie pozwala na jednoznaczne zidentyfikowanie absolwentów kierunków zamawianych – zakończenie udziału w projekcie niekoniecznie jest równoznaczne z obroną pracy, ponadto nie jest zbierana informacja o kierunku ukończonych studiów.

wsparcia. Rozbudowanie systemów informatycznych przez IP pod potrzeby poszczególnych priorytetów inwestycyjnych oraz wprowadzenie systemu walidacji danych przekazywanych przez beneficjentów sprawi, iż zaplanowane narzędzia pozyskiwania i przechowywania danych będą w większym stopniu spójne z potrzebami monitoringu i ewaluacji. Pozwoli to na łatwiejszy i pełny dostęp do danych potrzebnych do przeprowadzenia różnego rodzaju badań.

Przykładowe tematy badań ewaluacyjnych zaproponowano poniżej. Założono, że w przypadku gdy w Programie zamierza się objąć wsparciem całą populację instytucji/pracowników instytucji, w celu oceny rezultatów wsparcia należałoby przynajmniej przeprowadzić pomiary bazowe dla poszczególnych rezultatów określonych w PI (ewaluacji np. w 2014 r.) weryfikowane następnie w 2018 i 2022 r.

Priorytet	Badania
8.8	<p>„Wpływ działań podejmowanych w PI 8.8 na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w dostępie i utrzymaniu zatrudnienia”.</p> <p>W celu pomiaru wpływu EFS na równość szans płci proponujemy zastosowanie np. analizy kontrybucji działań zrealizowanych w PI 8.8 na osiągnięcie celu wyznaczonego w interwencji. Należałoby zbadać, jakie przełożenie mają diagnozy/badania prowadzone w priorytecie na konkretne działania, które podejmowane są przez inne podmioty do realizacji <i>de facto</i> celu tej interwencji, czyli „ograniczenia segregacji pod kątem płci i zwalczania stereotypów związanych z płcią na rynku pracy i w obszarze podnoszenia kwalifikacji”. Należałoby również zbadać losy aktów prawnych, ewentualne trudności w ich przyjęciu, standardów opracowanych w priorytecie oraz skalę ich wykorzystania.</p>
	<p>„Ocena wpływu kampanii społecznych na ograniczenie wpływu stereotypów płci na życie zawodowe i rodzinne”.</p> <p>Badania oceniające wpływ kampanii na zmianę postaw dotyczących postrzegania ról zawodowych i rodzinnych kobiet i mężczyzn. W zależności od skali prowadzonej kampanii, badanie mogłoby zostać przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie odbiorców przekazu przed i po kampanii. Badania przeprowadzane metodą sondażową.</p>
	<p>„Ocena opracowanych modelowych programów przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy i dostępie do zatrudnienia oraz modelowych programów opieki nad osobami zależnymi”.</p> <p>Badanie ewaluacyjne jakości wdrożonych programów na poziomie faktograficznym (ograniczenie segregacji płciowej) oraz na poziomie postaw prezentowanych przez uczestników programów na kwestie dyskryminacji płciowej. Dodatkowym aspektem powinny być bariery i szanse wdrożenia poszczególnych modeli przez różne typy pracodawców (instytucje publiczne/niepubliczne; pracodawcy zróżnicowani pod względem wielkości zatrudnienia). Badania typu studiów przypadku, indywidualne wywiady pogłębione, badania fokusowe. Badanie o charakterze kontrfaktycznym dla uczestników Programu vs osób/pracodawców nieobjętych wsparciem. W przypadku badań o charakterze kontrfaktycznym, na etapie rekrutacji do Programu należałoby zadbać o dane kontaktowe (oraz deklarację o przetwarzaniu danych osobowych) osób/pracodawców z obu grup.</p>
	<p>„Wpływ rozwiązań z zakresu zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkim na przychody i zatrudnienie w firmach”.</p> <p>W badaniu skuteczność rozwiązań zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkimi badania mogłyby zostać przeprowadzone na grupie trzech typów firm:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ objętych doradztwem w zakresie opracowania strategii,</li> <li>■ objętych wsparciem - szkolących się (jeżeli wsparcie będzie na wzór poprzednich projektów) – 1. gr. kontrolna,</li> <li>■ firm, które nie uczestniczyły w Programie – 2. gr. kontrolna.</li> </ul>

Priorytet	Badania
8.9	<p>Ze względu na udział mikroprzedsiębiorstw badanie musiałoby zostać przeprowadzone metodą PAPI/CAPI lub z wykluczeniem mikro firm w oparciu o dane GUS – na wzór poprzednich badań PARP w SPO WKP. Należy jednak pamiętać, iż to ostatnie rozwiązanie daje możliwość monitorowania jedynie kilku zmiennych.</p> <p>W ewaluacji mierzącej wpływ udzielonego wsparcia powinny zostać wykorzystane przed opracowaniem kwestionariusza metody jakościowe (np. studium przypadku), których celem będzie określenie obszarów zmian, jakie dokonały się w firmach dzięki wdrożeniu strategii. Zgodnie z diagnozą przeprowadzoną w Programie „organizacje, które posiadają strategie rozwoju oraz strategie zarządzania zasobami ludzkimi uzyskują wyższe przychody oraz zwiększają zatrudnienie”, dlatego też w ewaluacji powinny być analizowane m.in. te zmienne.</p> <p>„Liczba przedsiębiorstw funkcjonujących 30 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, w których zastosowano standard zapobiegania sytuacjom kryzysowym”.</p> <p>Badanie przeprowadzane wśród wszystkich uczestników Programu, dodatkowo pogłębione w badaniach jakościowych kwestie przyczyn sukcesów i porażek poszczególnych wdrożonych rozwiązań wczesnego ostrzegania.</p> <p>W ewaluacji istnieje możliwość zastosowania metod kontrfaktycznych, lecz uszczegółowienie metodologii wymaga informacji na temat profilu wspieranych przedsiębiorstw (kryteria kwalifikacji do wsparcia np. branżowe). Cel szczegółowy PI wskazuje, że przy opracowaniu ewaluacji i do porównania skuteczności będzie istniała możliwość wykorzystania badań przeprowadzonych obecnie w ramach instrumentu szybkiego reagowania. Stworzone w PO WER narzędzia mają służyć poprawie już funkcjonujących mechanizmów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania przedsiębiorstw na zmiany gospodarcze. Zatem pomiar przeprowadzony w PO KL stanowić będzie punkt odniesienia przy badaniach skuteczności rozwiązań opracowanych w PO WER.</p>
8.10	<p>„Ocena skuteczności działań promujących zdrowy tryb życia realizowanych w ramach PI 8.10”.</p> <p>Badanie podsumowujące sposoby promocji zdrowego trybu życia stosowane w PO WER, identyfikujące skuteczne instrumenty.</p> <p>„Poprawa świadomości zdrowotnej społeczeństwa”: analiza skuteczności kampanii reklamowej (zauważalności i jakości przekazu). Badanie zakłada pretest oraz posttest kampanii reklamowej.</p> <p>„Ewaluacja ex-ante i on-going szans i zagrożeń opracowania i wdrożenia programów profilaktycznych”.</p> <p>Ewaluacja zakładająca badanie doświadczeń projektodawców wdrażających wyżej wymienionych programy w obecnym okresie programowania (2007-2013) oraz pierwsze doświadczenia projektodawców dotyczące szans i zagrożeń osiągnięcia wyznaczonych wartości wskaźników w PO WER. Optymalny termin zlecenia badania IV kwartale 2015 – I kwartale 2016.</p>
8.11	<p>„Wpływ EFS na efektywność instytucji rynku pracy”.</p> <p>Badanie wykorzystujące metodologię stosowaną w SPO RZL, PO KL rozbudowaną o komponent badań wśród bezrobotnych korzystających ze wsparcia PSZ. Badania mogłyby być prowadzone wśród wspartych i niewspartych instytucji. W przypadku objęcia wsparciem wszystkich instytucji należałoby zadbać o przeprowadzenie pomiaru bazowego lub ustalenie z beneficjentem sekwencyjnego udzielania wsparcia, aby móc w jednym momencie zbadać wsparte i niewsparte instytucje.</p>
	<p>„Wpływ EFS na efektywność instytucji pomocy i integracji społecznej”.</p> <p>Badanie wykorzystujące metodologię stosowaną w SPO RZL, PO KL rozbudowaną o komponent badań wśród nieaktywnych zawodowo korzystających ze wsparcia instytucji pomocy i integracji społecznej. Badania mogłyby być prowadzone wśród wspartych i niewspartych instytucji. W przypadku objęcia wsparciem wszystkich instytucji należałoby zadbać</p>

Priorytet	Badania
9.4	<p>o przeprowadzenie pomiaru bazowego lub ustalenie z beneficjentem sekwencyjnego udzielania wsparcia, aby móc w jednym momencie badać wsparte i niewsparte instytucje.</p> <p>„Wpływ EFS na profesjonalizację usług, narzędzi i instrumentów rynku pracy świadczonych na rzecz osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji”.            Badanie kontrfaktyczne z wykorzystaniem grup kontrolnych dla pilotażowo wypracowanych standardów i rozwiązań skierowanych do osób będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. W badaniu do doboru grupy kontrfaktycznej może zostać wykorzystana baza Syriusz, która byłaby punktem wyjścia do badania ilościowego diagnozującego aktualną sytuację na rynku pracy osób wspartych i niewspartych. W obecnej sytuacji prawnej badanie takie musiałyby być prowadzone w ścisłej współpracy z Urzędami Pracy, które musiałyby zwracać się do osób nieobjętych wsparciem o zgodę na przetworzenie ich danych osobowych. Badanie efektywności w tej koncepcji byłoby przeprowadzone na dwóch poziomach: rejestracji/ wyrejestrowania z bazy Syriusz oraz badania ilościowego pogłębiającego aktualny status obu grup na rynku pracy. Badanie mogłoby być poszerzone o komponent jakościowy diagnozujący pozazatrudnieniowe efekty instrumentów rynku pracy.</p>
9.6	<p>„Wpływ działań podejmowanych w PI 9.6 na wyrównywanie szans w dostępie i utrzymaniu zatrudnienia”.            W celu pomiaru wpływu EFS na równość szans proponujemy zastosowanie analogicznie do obecnych w PI 8.8. rozwiązań, np. analizy kontrybucji działań zrealizowanych w PI 9.6 na osiągnięcie celu wyznaczonego interwencji.</p> <p>„Ocena wpływu działań realizowanych w ramach PI 9.6 dotyczących zmniejszania dyskryminacji ze względu na wiek, pochodzenie etniczne, wyznanie i orientację seksualną”.            Wykorzystanie w ewaluacji istniejących badań prowadzonych cyklicznie przez agencje badawcze i naukowe, dotyczących postaw Polaków w stosunku do dyskryminowanych grup opisanych w PI 9.6.</p>
9.7	<p>„Badanie satysfakcji pacjentów służby zdrowia we wspartych placówkach”.            Pomiar bazowy 2015 r., pomiar efektów po zakończeniu cyklu szkoleniowego przez pracowników instytucji, po otrzymaniu certyfikatu jakości (2018, 2022) lub pomiar we wspartych i niewspartych placówkach w 2018 i 2022 r.</p> <p>Badanie oceny jakości dostępnych usług społecznych wśród osób szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym”.            Ilościowe badanie cykliczne, przeprowadzane przynajmniej raz do roku – barometr postaw.</p>
9.8	<p>„Skuteczność stworzonych warunków w rozwoju ekonomii społecznej w Polsce”.            Badanie zawierające komponent oceny stworzonych instrumentów, warunków dla PES. Pomiar w latach 2015, 2018 i 2022.</p> <p>„Wpływ instrumentów zwrotnych na rozwój PES”.            Badanie zakładające pomiar liczby nowoutworzonych miejsc pracy oraz wpływ udzielonych pożyczek na rozwój i jakość usług świadczonych przez te podmioty. Dodatkowym komponentem badania byłby wpływ utworzenia funduszu finansowanego z EFS na dostępność kapitału zwrotnego dla PES.</p>
10.1	<p>„Wpływ EFS na jakość, sposób zarządzania polityką oświatową, jakość pracy szkół i nowoczesność zarządzania”.            Celem badanie byłaby ocena użyteczności, skuteczności i trwałości rozwiązań stworzonych w ramach PI 10.1 w celu lepszego zarządzania polityką oświatową. Wpływu projektów EFS na jakość pracy szkół i placówek oraz nowoczesność nauczania. Badaniem objęci byłiby pracownicy instytucji wspierających szkoły oraz odbiorcy (dyrektorzy i nauczyciele) wsparcia udzielanego przez kadry systemu wspierania szkół.</p>

Priorytet	Badania
10.3	<p>„Wpływ wsparcia EFS na jakość świadczonych dla przedsiębiorców usług rozwojowych”.</p> <p>Badanie mające na celu ocenę podejmowanych działań na wzrost jakości świadczonych usług edukacyjnych m.in. poprzez szkolenia dla dostawców usług. Ocena użyteczności dla przedsiębiorców i dostawców usług rejestru usług rozwojowych. Rozpoznawalność i użyteczność dla przedsiębiorców opracowanych standardów usług przy wyborze dostawcy usług edukacyjnych.</p>
	<p>„Ocena kampanii reklamowej promującej idee uczenia się przez całe życie”.</p> <p>Badanie zakłada pretest oraz posttest kampanii reklamowej.</p>
	<p>„Rozpoznawalność i postrzegana użyteczność Polskiej Ramy Kwalifikacji wśród pracodawców, uczelni i innych podmiotów korzystających lub potencjalnie mogących korzystać z PRK”.</p> <p>Proponowane terminy badania ilościowego: 2015, 2018 i 2022.</p>
	<p>„Badanie współpracy szkół z przedsiębiorcami w zakresie modernizacji treści i metod kształcenia zawodowego oraz w procesie kształcenia”.</p> <p>Badanie ilościowe obejmujące szkoły i placówki kształcenia zawodowego pod kątem obecności pracodawców w procesie kształcenia i modernizacji metod kształcenia. Pomiar bazowy w 2015 zakładający identyfikację barier we współpracy zawierający komponent badań wśród pracodawców zaangażowanych i niezaangażowanych w proces kształcenia. Badanie powtarzane w 2018 i 2022, mierzące poziom zaangażowania przedsiębiorców.</p>
11.3	<p>„Wpływ EFS na zwiększenie zaangażowania społeczeństwa w proces stanowienia prawa”.</p> <p>Ocena wpływu narzędzi stworzonych w EFS na wzrost partycypacji obywateli/instytucji w konsultacjach społecznych. Ocena użyteczności narzędzi z punktu widzenia instytucji publicznych przeprowadzających konsultacje.</p>
	<p>„Poprawa jakości usług administracyjnych (obszarów działania urzędów), które mają istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej”.</p> <p>Badania zakładające pomiar bazowy przed wdrożeniem interwencji oraz po jej wdrożeniu. Zrealizowane na ogólnopolskiej próbie przedsiębiorców. Badanie opinii w pomiarze bazowym powinno zostać poprzedzone badaniami jakościowymi z przedstawicielami beneficjentów w celu identyfikacji obszarów zmian, jakie zamierzają osiągnąć dzięki realizacji projektów.</p>
	<p>„Badanie efektywności Punktów Obsługi Interesanta”.</p> <p>Miarą skuteczności Punktów Obsługi Interesanta byłoby zwiększenie dostępności wymiaru sprawiedliwości w przypadku poszczególnych składanych wniosków za pośrednictwem POI oraz w sądach, w których POI nie występują.</p>
	<p>„Badanie pomiaru wskaźnika <i>Odsetek przedsiębiorców pozytywnie oceniających jakość działalności jednostek administracji publicznej w zakresie obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego</i>”.</p> <p>Badanie przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług wspartego pracownika administracji. Tak skonstruowany wskaźnik wymaga w pierwszej kolejności powiązania wsparcia pracowników administracji publicznej w zakresie obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego, a w drugiej kolejności pomoc tych pracowników udzielaną przedsiębiorcom. Badanie powinno objąć przedsiębiorców którzy uzyskali lub starali się uzyskać dane pozwolenie. Badanie powinno mieć charakter ciągły i porównywać przedsiębiorców obsługiwanych przez wspartych i niewspartych pracowników. Należałoby zadbać o dostępność odpowiednich danych do badań ewaluacyjnych.</p>
	<p>„Badanie wpływu EFS na jakość obsługi przedsiębiorców”.</p> <p>Badanie obejmujące zarówno proces inwestycyjno-budowlany jak i rejestracji prowadzenia działalności gospodarczej. Badaniem objęci byłiby przedsiębiorcy</p>

Priorytet	Badania
	korzystający z usług jednostek administracji publicznej w zakresie wyżej wymienionych procesów. Wyniki oceny przedsiębiorców zestawione byłyby z odsetkiem przeszkolonych pracowników administracji publicznej. Do przeprowadzenia takiego badania należałoby skonstruować wystandaryzowaną ankietę wypełnianą przez przedsiębiorcę zaraz po zakończeniu procesu obsługi przez urzędnika. Proponujemy, by ankietę taka była dostępna on-line obsługiwaną przez beneficjenta systemowego lub IP. Link z zaproszeniem do wypełnienia ankiety rozsyłany byłby przez pracowników administracji obsługujących danego przedsiębiorcę po zakończeniu procesu obsługi.
10.2	„Badanie losów zawodowych studentów korzystających ze wsparcia EFS”. Badanie pierwszego rocznika wspartych będzie możliwe dopiero w IV kwartale 2020 r. Sondaż powinien zostać powtórzony w 2021 i 2022 r. na próbie kolejnych wspartych roczników. Rozważana jest możliwość zastąpienia planowanych badań ilościowych danymi, które byłyby udostępniane przez ZUS. Również na podstawie tych danych istniałaby możliwość stworzenia grup kontrolnych wykorzystywanych do badań o charakterze kontrfaktycznym.
Innowacje	Projekty innowacyjne PO WER. Najważniejsze wnioski z wdrażania instrumentu w PO WER. Badanie na temat barier i czynników sukcesu realizacji, oceny efektów i upowszechniania projektów innowacyjnych (2018, 2022).
Współpraca ponadnarodowa	„Wpływ projektów współpracy ponadnarodowej na skuteczność polityk publicznych”. Przy obecnym sposobie określenia celu interwencji należałoby badać, jakie przełożenie na skuteczność polityk publicznych miała nawiązana współpraca. Badanie mogłoby objąć polityki publiczne przed i po wdrożeniu dostosowanego/ opracowanego nowego rozwiązania.
Mobilność	„Badanie horyzontalne na temat mobilności pracowników”. Ewaluacja horyzontalna dotycząca wsparcia mobilności w ramach EFS, obejmująca efekty projektów przewidzianych w PI mobilność, oraz 8.11, 10.2. Badanie powinno objąć wpływ projektów na indywidualny rozwój uczestników (zatrudnienie, nabycie kwalifikacji, ale także wzrost pewności siebie, rozwoju osobistego), jak i instytucji (transfer innowacji) w przypadku, gdy na staże delegowani będą pracownicy instytucji wspieranych w EFS.
Pomoc techniczna	„Skuteczność działań informacyjno-promocyjnych PO WER”. Wyniki ewaluacji pomocy technicznej w okresie programowania 2007-2013 (PSDB, 2013) wskazywały, że wskaźniki monitorowania nie są wystarczające do oceny skuteczności działań informacyjno-promocyjnych. Badanie mogłoby obejmować działania o szerokim zasięgu, inne materiały informacyjne wydawane w formie elektronicznej, gadżety itp. Użyteczność działań powinna być oceniana z punktu widzenia beneficjentów/projektodawców Programu (m.in. z wykorzystaniem techniki „tajemniczy klient”) i grup docelowych. Badanie mogłoby zawierać komponent identyfikujący dobre praktyki w zakresie promocji stosowane przez instytucje zarządzające środkami EFS na poziomie regionalnym.
	„Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO WER oraz koordynacji celów tematycznych 8-10”. Badanie skuteczności pomocy technicznej PO WER w zapewnieniu potencjału administracyjnego do wdrażania Programu oraz wspierania procesu koordynacji EFS w Polsce.

## 7 Polityki horyzontalne

W niniejszym rozdziale analizowane są kwestie dotyczące tego, czy i w jakim zakresie Program uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (zasady równości szans płci i niedyskryminacji w podrozdziale 7.1, zrównoważonego rozwoju w podrozdziale 7.2, oraz partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania w podrozdziale 7.3). W szczególności, w rozdziale dyskutowane są takie kwestie jak to, czy zasady równości szans płci, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju zostały zaplanowane na każdym etapie realizacji Programu, tzn. w ramach diagnozy społeczno-ekonomicznej, w celach, priorytetach, działaniach i wsparciu, w monitorowaniu, w alokacji finansowej oraz w systemie wdrażania.

### 7.1 Równość szans płci i niedyskryminacja

Analiza diagnozy społeczno-gospodarczej i badań w zakresie równości szans płci i niedyskryminacji prowadzi do wniosku, że diagnoza dla PO WER jest bardzo ogólna i nie odnosi się do wszystkich problemów w tym zakresie. Opis różnych grup społecznych, np. kobiet, jest bardzo powierzchowny – pojawia się tylko ogólna charakterystyka kobiet bez uwzględnienia czynników różnicujących, m. in: wiek, status społeczny i zawodowy, czy obszar zamieszkania. Natomiast doświadczenia z IW EQUAL i PO KL pozwoliły na zidentyfikowanie konkretnych grup kobiet wymagających wsparcia. Są nimi m. in. samotne matki, kobiety opiekujące się dziećmi z niepełnosprawnością<sup>51</sup>, kobiety z terenów wiejskich. Nie podjęto również tematu domowej pracy kobiet, np. sprawujących opiekę nad dziećmi czy wnukami. Diagnoza traktuje kobiety jako grupę jednorodną, podczas gdy jest ona bardzo zróżnicowana. Ponadto nie podniesiono problemu przemocy i molestowania, który często dotyka kobiety, zarówno w życiu społecznym jak i w miejscu pracy. Uwaga ta dotyczy szczególnie PI 9.6, który uwzględniać powinien różne grupy społeczne narażone czy doświadczające dyskryminacji.

Problemy opisane w diagnozie społeczno-ekonomicznej, dotyczące kwestii równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania dyskryminacji, przedstawione są jednostronnie poprzez opisanie rezultatów, np. trudności kobiet w pogodzeniu ról zawodowych z prywatnymi, a nie przyczyn takiego zjawiska, co wpływa na późniejsze zapisy celów i działań. Diagnoza ogranicza się do prezentacji skutków nierówności płci czy dyskryminacji, z którymi mamy do czynienia na rynku pracy (np. niższe zarobki kobiet, niższy udział kobiet w zatrudnieniu, problemy osób niepełnosprawnych w dostępie do zatrudnienia). Brakuje natomiast analizy przyczyn tych nierówności, które pojawiają się zanim dyskryminowane jednostki wejdą na rynek pracy. Przyczyny takiego stanu rzeczy leżą często we wczesnej edukacji szkolnej utrwalającej stereotypy płci, co w efekcie decyduje o wyborach edukacyjnych dziewcząt i chłopców. Różne drogi kształcenia kobiet i mężczyzn prowadzą w rezultacie do różnic w zatrudnieniu, a także różnic w poziomie wynagrodzeń.

Trudności, jakich doświadczają kobiety wynikają często z niedoskonałości instytucji oraz barier, z jakimi się spotykają, tak w życiu osobistym jak i zawodowym. **Skoro PO WER wspierać będzie działania systemowe, należałoby pokazać przede wszystkim diagnozę instytucji, a nie tylko jednostek.** Istotne byłoby udowodnienie, że to „system nie działa” – oraz sformułowanie problemów z perspektywy systemu. Przykładem takiej prezentacji diagnozy mogłoby być pokazanie np. w odniesieniu do niższych zarobków

<sup>51</sup> Problemem są np. bardzo niskie zasiłki dla osób wychowujących dzieci z niepełnosprawnością – osoby te żyją w skrajnym ubóstwie. Składki odprowadzane z tych składek nie zabezpieczają ich na starość.

kobiet, że skoro równe wynagrodzenie za jednakową pracę jest gwarantowane przez kodeks pracy, a w rzeczywistości kobiety osiągają niższe zarobki za tą samą pracę, to przyczyną tego jest albo nieskuteczne egzekwowanie prawa pracy albo nieprzestrzeganie go przez pracodawców lub też brak świadomości pracowników i pracownic na temat przysługujących im praw.

Pewnym mankamentem diagnozy odnoszącej się do równości szans, a w szczególności do przeciwdziałania dyskryminacji jest ponadto skupienie się w głównej mierze tylko na obszarze rynku pracy. Systemowe wdrożenia, które są celem PO WER nie będą efektywne i skuteczne, jeśli diagnoza, a w rezultacie oparte na niej planowane cele do realizacji i służące im działania, nie uwzględnią innych systemów poza rynkiem pracy. Interwencje w sferze zatrudnienia nie są wystarczające, aby rozwiązać problemy zatrudnienia. Konieczne jest tu uwzględnienie między innymi obszaru edukacji i wymiaru sprawiedliwości.

W kwestii godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi, która ma istotne znaczenie w podejściu do działań wspierających równość płci, diagnoza Programu jest również niepełna. W analizach brakuje informacji o niskim udziale dzieci w edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na wsi, danych na temat niskiego udziału mężczyzn w opiece nad dziećmi, a także niskiej świadomości wśród mężczyzn w zakresie korzystania z form godzenia ról zawodowych i prywatnych. Rzutuje to na większe obciążenie kobiet pełnieniem obu funkcji (zawodowej i rodzicielskiej). To z kolei przekłada się na mniejszą dyspozycyjność i wydajność w pracy oraz na możliwości rozwoju kariery zawodowej i otrzymania awansu. **Brakuje również zaakcentowania faktu, że pracodawcy niechętnie stwarzają możliwości do korzystania z różnych elastycznych form organizacji pracy. Konieczne jest pokazanie tych form i możliwości skierowanych do obojga rodziców, nie tylko do kobiet.**

W opinii respondentów i na podstawie analizy materiałów sytuacja kobiet na rynku pracy uwarunkowana jest następującymi czynnikami:

- panujące wzorce rodziny, często powiązane z tradycyjnym podziałem ról,
- stereotypy płci i związane z nimi uprzedzenia,
- społeczno-ekonomiczne skutki segregacji edukacyjnej i segregacji ról płciowych na wczesnych etapach procesów edukacyjnych,
- utrudniony dostęp do instytucji opieki oraz system zabezpieczeń społecznych, który w niewystarczający sposób wspiera osoby wykonujące funkcje opiekuńcze<sup>52</sup>.

**W ocenie diagnozy należy również zwrócić uwagę na to, że Priorytet 9.6 dotyczy generalnie zwalczania dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, zaś diagnoza problemów skupia się tylko na rynku pracy i kształceniu, podczas gdy dyskryminacja dotyczy wielu obszarów życia człowieka, nie tylko zatrudnienia.** Dobrym źródłem informacji na temat sytuacji osób dyskryminowanych jest rządowy dokument „Krajowy Program na rzecz równego traktowania”, na który warto się powołać konstruując diagnozę problemów w tym zakresie. Dokument ten pokazuje, że dyskryminacja nie wynika i nie dotyczy tylko rynku pracy, ale kształtuje się już we wczesnym okresie edukacji. Z badań wynika, że największa dyskryminacja w miejscu pracy dotyczy obszarów: godzenia życia zawodowego i rodzinnego, wynagrodzeń, dostępu do awansów i molestowania seksualnego. Natomiast dostęp do szkoleń, na co zwraca uwagę diagnoza PO WER, jest najrzadziej przytaczanym przykładem nierównego traktowania. Problem ten dotyczy głównie kobiet w wieku 50+.

W diagnozie brakuje również informacji na temat wszystkich przesłanek dyskryminujących, np. pochodzenie etniczne i rasa - dyskryminacja w społeczeństwie szczególnie dotyczy cudzoziemców, uchodźców i migrantów. Problemów z włączeniem społecznym

<sup>52</sup> Zob. Krajowy Program na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, czerwiec 2013.



i aktywnością na rynku pracy doświadczają osoby z niepełnosprawnością a także osoby w starszym wieku. Diagnoza powinna uwzględniać wszystkie przesłanki dyskryminujące zawarte w tytule priorytetu.

**Analiza materiałów źródłowych oraz wyników badań wskazuje na nieskonkretyzowanie grup, do których ma być kierowane wsparcie.** W tym celu niezbędne są konsultacje z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się konkretnymi obszarami, np. samotnym rodzicielstwem, niepełnosprawnością, rodzinami wielodzietnymi, osobami doświadczającymi przemocy, itp.

Analiza materiałów oraz badania jakościowe dotyczyły również oceny celów i działań w zakresie równości płci i niedyskryminacji. Należy zauważyć, że cele sformułowane w priorytetach skonstruowane są bardzo ogólnie i nie wskazują kierunków interwencji. W związku z tym, że cele są bardzo ogólne – odpowiadają im bardzo ogólne działania. Z wywiadów przeprowadzonych z ekspertami wynika, że bardzo pomocne przy projektowaniu rozwiązań (formułowaniu projektów) byłoby skonkretyzowanie działań, ukierunkowanie ich na konkretnie zdefiniowane grupy, np. kobiety samotnie wychowujące dzieci czy problemy, np. niski udział dzieci w opiece przedszkolnej czy słaba znajomość i niska częstotliwość wykorzystywania elastycznych form organizacji pracy i czasu pracy oraz rozwiązań skierowanych do rodziców z małymi dziećmi przez pracodawców. Wsparcie dotyczyć mogło by konkretnych rozwiązań, regulacji wpływających na funkcjonowanie i działalność instytucji oferujących wsparcie wyżej wymienionym grupom.

Szczegółowa analiza celów sformułowanych w PI 8.8 wskazuje, że niezupełnie przekładają się one na działania. Celowi *Ograniczenie segregacji pod kątem płci i zwalczanie stereotypów związanych z płcią na rynku pracy i w obszarze podnoszenia kwalifikacji* nie odpowiada żadne działanie dotyczące edukacji, które mogłyby być ukierunkowane na przykład na upowszechnienie edukacji antydyskryminacyjnej, zmniejszenie stereotypów, wzrost edukacji o prawach pracowniczych. Działanie pt. *Opracowanie i wdrażanie zmian w zakresie równości szans płci na poziomie legislacyjnym, w tym przygotowanie projektów zmian aktów prawnych* ma szansę przyczynić się do wyrównywania szans płci pod warunkiem jego uszczegółowienia o przykłady konkretnych obszarów zmian czy kierunków tych zmian ponieważ obecny zapis jest bardzo ogólny. Istotnym warunkiem powodzenia tego typu działań powinna być współpraca pomiędzy poszczególnymi departamentami kilku ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Natomiast w dokumencie nie ma informacji na temat tego, jak i przez kogo dane działanie będzie realizowane i wdrażane. Trudno jest więc na tym poziomie ogólnikowości stwierdzić, czy zaplanowane działania przyczynią się do realizacji celów. **Działanie *Rozwój współpracy na rzecz równości płci powinno być naczelną zasadą przy każdej interwencji.*** Niezwykle ważne jest stworzenie systemu współpracy wszystkich instytucji administracji rządowej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego oraz organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. Taka współpraca przyczyni się do wzrostu efektywności i skuteczności prowadzonej polityki antydyskryminacyjnej. **W działaniu dotyczącym *kampanii promujących równe traktowanie na rynku pracy i rozwiązania służące równości, dostępności i uczestnictwu osób w rynku pracy należałoby dodać kampanie edukacyjne, celem dostarczenia kompetencji różnym grupom administracji, od której zależy przestrzeganie zasad oraz narzędzi do walki z dyskryminacją w danym obszarze.*** Ponadto, analizując działania PI 8.8, respondenci badania zwrócili uwagę na znaczenie zaproponowanego działania ukierunkowanego na wypracowanie modelu monitorowania wynagrodzeń, gdyż jest to istotny problem, nie tylko Polski, ale całej Europy.

Działania zapisane w PI 9.6 formalnie odpowiadają na potrzeby z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji i mieszczą się w zakresie sformułowanych celów dotyczących opracowania i wdrożenia systemowych rozwiązań na rzecz zmniejszania dyskryminacji na rynku pracy. Działania te, skoncentrowane na tworzeniu systemowych rozwiązań obejmują wiele zagadnień, ale respondenci badania nie byli przekonani, czy rzeczywiście posłużą efektywnemu rozwiązaniu problemów. Np. działanie *Tworzenie rozwiązań systemowych na*

rzecz oceny polityki publicznej w obszarze antydyskryminacji na rynku pracy nie wskazuje konkretnie, jakiego rodzaju interwencje miałyby się w nim znaleźć. Wśród działań dla PI 9.6 należałoby również uwzględnić ogólne kampanie antydyskryminacyjne – tworzenie świadomości w społeczeństwie, że dyskryminacja jest równoważna – wszystkie przesłanki należy traktować jednakowo. Dyskryminacja ze względu na różne przesłanki jest różna liczebnie w poszczególnych grupach, przybiera różne formy, ale jest oparta na jednakowym mechanizmie (badania nt. dystansu społecznego, badania dotyczące stopnia integracji uchodźców MYPEX). Możliwe byłoby wtedy zaplanowanie działań zmniejszających dystans społeczny do poszczególnych grup. Warto uwzględnić tu też dyskryminację wielokrotną, czyli sytuacja, w której danej osoby czy grupy społecznej dotyczy więcej niż jedna przesłanka dyskryminująca. Temat ten pojawia się w publicznej debacie coraz częściej i warto zacząć ujmować go w zakres wsparcia.

### **Systemowym błędem w sformułowaniu celów i działań w Priorytecie Inwestycyjnym 9.6 dotyczącym zwalczania dyskryminacji jest skupienie się tylko na rynku pracy.**

Interwencje w tym zakresie powinny również uwzględniać działania dotyczące edukacji, wymiaru sprawiedliwości, przeciwdziałania przemocy czy pomocy społecznej, zwłaszcza, że priorytet ten znalazł się w obszarze tematycznym „włączenie społeczne”. Cele i działania PI 9.6 powinny uwzględniać wszystkie przesłanki dyskryminujące i konkretyzować grupy: samotne matki, rodziny wielodzietne, dzieci itd., czyli grupy wynikające ze szczegółowej diagnozy problemów. Dobrym źródłem informacji na ten temat jest *Krajowy Program na rzecz Równego Traktowania* przygotowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego traktowania.

W PI 9.6 brakuje zatem w zaplanowanych interwencjach wsparcia skierowanego do wielu grup docelowych, biorących pod uwagę wszystkie przesłanki dyskryminujące. Na te przesłanki zwraca również uwagę KE we Wspólnych Ramach Strategicznych, zgodnie z którymi **państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie kroki, aby zapobiegać dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, jak również zapewnić dostępność podczas przygotowywania i wdrażania programów i operacji finansowanych z funduszy WRS oraz opisać wyraźnie działania mające na celu uwzględnienie tej zasady w programach.**

Przewidziane działania, tak w PI 8.8 jak i w 9.6 koncentrują się na opracowaniu modeli, strategii standardów, badań, ocen. Należałoby jednak wzmocnić zapisy tych priorytetów o konkretne działania systemowe, które będą np. wspierały godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Od 2004 (SPO RZL, EQUAL, PO KL) powstało mnóstwo modeli godzenia życia zawodowego z prywatnym, czy też modeli przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy. Większość z nich nie zostało wdrożone, pozostając na poziomie publikacji. Warto zatem rozważyć wdrożenie już istniejących modeli i standardów. Program nie powinien być bowiem powtórzeniem PO KL ponieważ, co przyznaje jeden z ekspertów, „*jestemy już w innym miejscu, powinniśmy pójść krok dalej*”.

Respondenci badania wskazali na następujące działania, które można by uwzględnić w ramach polityk horyzontalnych. Odnośnie PI 8.8 proponowano:

- wzmocnianie synergii między równością płci a wykorzystaniem potencjału kapitału ludzkiego - projekty przyczyniające się do pełnego wykorzystania potencjału kobiet we wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego oraz wzmocniania potencjału mężczyzn jako równorzędnych rodziców, opiekunów i partnerów w wypełnianiu obowiązków domowych,
- projekty na rzecz wyrównywania różnic w statusie ekonomicznym kobiet i mężczyzn - projekty obejmujące promocję rozwiązań sprzyjających znoszeniu różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, tworzenie dobrych praktyk w zakresie budżetowania wrażliwego na płeć,

- projekty na rzecz wspierania równości kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych - projekty promujące dobre praktyki, projekty na rzecz partycypacji kobiet w życiu politycznym, promocja rozwiązań umożliwiających kobietom zasiadanie w zarządach firm i spółek skarbu państwa,
- projekty na rzecz przeciwdziałania przemocy uwarunkowanej płcią - kampanie społeczne, szkolenia, tworzenie lokalnych sieci społecznych na rzecz zapobiegania przemocy motywowanej płcią, badanie zjawiska,
- wspieranie aktywności kobiet i mężczyzn w wieku 50 + w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym - tworzenie dobrych praktyk na rzecz pełnego wykorzystania potencjału osób 50+, tworzenie lokalnych sieci wsparcia włączających kobiety i mężczyzn w wieku 50+ do różnych sfer aktywności społecznej, promocja „zarządzania wiekiem”.

W odniesieniu do PI 9.6 zaproponowano:

- stworzenie spójnego systemu planowania i wdrażania polityki zatrudnienia osób starszych (50+, 60+) z wykorzystaniem skoordynowanych i efektywnych instrumentów oddziaływania,
- przeprowadzenie ogólnopolskich reprezentatywnych badań na temat sytuacji migrantów na polskim rynku pracy z uwzględnieniem kategorii ich kompetencji i kwalifikacji zawodowych,
- przygotowanie spójnych i efektywnych regulacji prawnych z zakresu wspierania opieki nad osobami z niepełnosprawnością, wymagającymi stałej opieki,
- przygotowanie spójnych i efektywnych regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec dzieci i wobec kobiet.

W odniesieniu do ogólnie sformułowanych działań w ramach PI 8.8 i 9.6 trudno jest przewidzieć, jakie powstaną rezultaty. Np. *Tworzenie rozwiązań systemowych na rzecz równości i dostępności do pełnego uczestnictwa w rynku pracy wszystkich osób bez względu na ich płeć, wiek, niepełnosprawność oraz pochodzenie etniczne* ma zapewne na celu spowodowanie pozytywnych zmian w zakresie uczestnictwa tych osób w rynku pracy, jednak zapis ten nie precyzuje, jakiego rodzaju rozwiązania miałyby to być i jakie zmiany mogłyby spowodować. Trudno jest także przewidzieć konkretne rezultaty i ich wskaźniki. Brakuje kierunków interwencji i konkretnych grup, do których rozwiązanie powinno być kierowane.

Zdaniem ekspertów biorących udział w badaniu ewaluacyjnym, podstawowymi beneficjentami obu priorytetów inwestycyjnych powinny być przede wszystkim ministerstwa i instytucje, w zakresie których są działania skierowane do grup i dotyczące problemów wskazanych w celach i działaniach obu PI (m.in.: zagadnienia związane z edukacją, tworzeniem prawa, sytuacją kobiet z terenów wiejskich, sytuacją osób niepełnosprawnych, itd.). Zaliczono do nich: MEN, MS, MRiRW, NGO i partnerów społecznych. Grupy docelowe - instytucje, do których należałoby kierować działania to także m. in.: sądy pracy, związki zawodowe, urzędy pracy, instytucje zajmujące się poradnictwem prawnym. Instytucje te dysponują odpowiednią wiedzą i potencjałem, które mogą ułatwić wdrażanie zaplanowanych działań poprzez bezpośredni kontakt z osobami dyskryminowanymi

W kwestii zasady *dual approach* istnieje potrzeba zdefiniowania konkretnych grup i konkretnych problemów oraz, co się z tym wiąże, zastosowanie dyskryminacji pozytywnej, czyli utrzymania czasowych lub stałych rozwiązań i środków prawnych mających na celu wyrównanie szans osób i grup dyskryminowanych ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność i inne przesłanki<sup>53</sup>. Takie

<sup>53</sup> Dyskryminacja pozytywna oznacza stosowanie czasowych rozwiązań, podejmowanie działań czy wprowadzanie określonych środków prawnych mających na celu wyrównanie szans osób należących do

podejście powinno działać podwójnie: horyzontalnie (czyli całościowo, ogólnie) i pozytywnie (czyli konkretnie i szczegółowo). **Konieczne jest zatem zdefiniowanie projektów systemowych, które będą zakładać działania z zakresu dyskryminacji pozytywnej, czyli działania skierowane do konkretnych grup, ale jednocześnie w wielu obszarach problemowych i na wszystkich etapach realizacji.** Podejście wyłącznie horyzontalne (czyli na przykład skierowane ogólnie do kobiet) może grozić tym, że pewne grupy problemowe, o których pisano wyżej, np. kobiety opiekujące się dziećmi niepełnosprawnymi, dzieci z terenów wiejskich, osoby doświadczające przemocy i molestowania, zostaną pominięte. Działania powinny być zatem kierowane do konkretnych grup społecznych, które należy najpierw zidentyfikować w szczegółowej diagnozie. Takie ukierunkowane interwencje mają większe szanse powodzenia. Wsparcie szczególnie dedykowane konkretnym grupom przełoży się na podejście horyzontalne.

Przedmiotem analiz i badań był również proces wdrażania działań z zakresu równości szans płci i niedyskryminacji. **Rekomendowane jest, aby dwa Priorytety Inwestycyjne 8.8. i 9.6 zostały skonsultowane z organizacjami działającymi na rzecz równości i niedyskryminacji: Koalicją na rzecz równych szans koordynowaną przez PTPA skupiającą 54 organizacje pozarządowe dotyczące wszystkich przesłanek dyskryminacji, oraz Koalicją na rzecz edukacji antydyskryminacyjnej.**

**Dobrze oceniane są konsultacje Programu prowadzone przez Ministerstwo** poprzez sam fakt ich istnienia. Konsultacje społeczne odbywają się jednak według kalendarza Ministerstwa. W sytuacji, kiedy konsultowane są obszernie dokumenty, organizacje mają zbyt mało czasu na zapoznanie się z nimi i sformułowanie opinii. W NGO mało jest osób pracujących na pełny etat, co skutkuje ograniczoną dyspozycyjnością ekspertów. Pomocne w tym zakresie byłoby organizowanie z dużym wyprzedzeniem indywidualnych spotkań z przedstawicielami Ministerstwa. Zapewniłoby to swobodną wymianę poglądów i opinii, które potem można zweryfikować. Informacje o spotkaniach powinny przychodzić z większym niż kilkudniowym wyprzedzeniem, aby zapewnić udział w nich przez przedstawicieli NGO. W przypadku, gdy zaproszenie dotyczy instytucji spoza Warszawy, wskazana byłaby refundacja kosztów podróży.

Konieczna jest również dystrybucja różnych materiałów informacyjnych dotyczących konsultowanego Programu w ogólnie dostępnych miejscach i formach z uwzględnieniem osób z różnymi niepełnosprawnościami. Informacje na stronach powinny być czytelne i jednoznaczne, np. poprzez odpowiednią zakładkę dotyczącą konsultowanych dokumentów wraz z kalendarzem.

Według opinii respondentów niektóre rozwiązania systemowe z zakresu przestrzegania równości szans przyjęte w PO KL powinny zostać zachowane. Np. standard minimum, czyli narzędzie wykorzystywane przy ocenie wniosków, mające postać listy sprawdzającej zawierającej pytania, czy dany wniosek o dofinansowanie spełnia minimalne wymagania w zakresie przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projekcie. Rozwiązanie to powinno być utrzymane, ale z pewnymi modyfikacjami. Powinien być kładziony nacisk na możliwość składania projektów na działania pozytywne, a nie traktowanie ich jako wyjątku od standardu.

## 7.2 Zrównoważony rozwój

Diagnoza społeczno-ekonomiczna dla programu PO WER identyfikuje główne wyzwania dla zrównoważonego rozwoju. Stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju wymaga

---

określonych grup mniejszościowych np. osób o innej narodowości, celem zmniejszenia faktycznych nierówności, których te osoby doświadczają. Dyskryminacja taka jest dozwolona, jednak może być stosowana wyłącznie w określonym czasie, gdyż może przerodzić się w dyskryminację osób należących do grup większościowych, wcześniej uprzywilejowanych. Przykładami złe pojętej dyskryminacji pozytywnej były punkty za pochodzenie w PRL.

konieczności uwzględnienia: wymogów ochrony środowiska, efektywności zasobów, dostosowania do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków odporności na klęski żywiołowe oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem podczas przygotowywania i realizacji programu operacyjnego. Zasada zrównoważonego rozwoju będzie realizowana poprzez włączenie zagadnień z nią związanych do tematyki wsparcia realizowanego przy współfinansowaniu EFS, choć przewidziana interwencja w ramach PO WER będzie miała charakter neutralny wobec tej zasady.

Wyniki analiz wskazują, że polityka zrównoważonego rozwoju jest bardziej adekwatna do wsparcia udzielanego w zakresie EFRR, a nie EFS. *Wspólne Ramy Strategiczne* podkreślają, że zrównoważony rozwój będzie jednym z elementów, na którym będzie koncentrować się EFRR w ramach Funduszu Spójności. W przypadku EFS nie ma odniesienia do zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój zgodnie z *Wspólnymi Ramami Strategicznymi* koncentruje się głównie na zgodności z przepisami UE w zakresie ochrony środowiska.

Również infrastruktura dla zrównoważonego wzrostu opisana w *Krajowym Programie Reform Europa 2020* odwołuje się bezpośrednio, powołując się na *Strategie Europa 2020*, do działań w zakresie klimatu i energii. Zatem zgodnie ze specyfiką Programu, w PO WER brak jest działań uwzględniających główne wyzwania dla zrównoważonego rozwoju.

### 7.3 Partnerstwo i wielopoziomowy system zarządzania

W diagnozie uwzględniono zasadę partnerstwa. Podkreślono, że zasada partnerstwa we wdrażaniu PO WER będzie realizowana poprzez współpracę między innymi z następującymi podmiotami:

- właściwymi organami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi,
- partnerami społeczno-gospodarczymi,
- zainteresowanymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerami działającymi na rzecz ochrony środowiska, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie równości i niedyskryminacji.

Partnerstwo będzie miało wymiar procesualny, gdyż partnerzy włączeni zostaną w proces wdrażania PO WER na wszystkich jego etapach, tj. wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Partnerzy będą także włączeni w prace Komitetu Monitorującego PO WER. Celem partnerstwa jest zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych organów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów. Ponadto została zwrócona uwaga na potrzebę poszanowania w ramach partnerstwa zasady wielopoziomowego systemu zarządzania.

Podejście horyzontalne zaprezentowane w Programie jest zbieżne ze stanowiskiem partnerów społeczno-gospodarczych na temat ich roli we wdrażaniu polityki spójności w zakresie celów tematycznych 8-11 PO WER. Ich zdaniem systemowe włączenie partnerów społeczno-gospodarczych w roli beneficjentów jest niezbędne do pełnej realizacji celów polityki Programu takich jak: poprawa procesu stanowienia i stosowania prawa, jakości regulacji oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej, czy zwiększenie jakości i dostępności usług publicznych. Bez tego zaangażowania cele nie będą mogły być zrealizowane. Zatem doświadczenie i wiedza partnerów społecznych i gospodarczych powinny być wykorzystane w programowaniu nowej perspektywy. Działania, w które mogłyby być zaangażowane organizacje związkowe i pracodawców obejmują obszar dobrego rządzenia, obszar zwiększania adaptacyjności przedsiębiorstw oraz obszar promocji Funduszy Europejskich i obszar programowania, wdrażania, monitoringu i

ewaluacji Funduszy Europejskich<sup>54</sup>. Zdaniem respondentów konieczna jest realizacja działań w partnerstwach z różnymi instytucjami: tak rządowymi jak i pozarządowymi oraz partnerami społecznymi. Potrzebne jest wzmocnienie promocji projektów w partnerstwie między resortami i między instytucjami. Partnerstwo i współpraca międzyinstytucjonalna powinny być warunkiem przystąpienia do realizacji działań w obszarze interwencji PO WER.

**Realizacja PO WER powinna, poprzez podjęcie w partnerstwie zaplanowanych działań, wpłynąć m. in na rozwój partnerstwa angażującego różne poziomy rządzenia i podmioty sektora publicznego oraz prywatnego, m. in poprzez włączenie innych podmiotów w proces świadczenia usług publicznych.** Interwencja w obszarze ekonomii społecznej przewidziana w ramach PO WER będzie skoncentrowana na wdrożeniu systemowych rozwiązań, umożliwiających funkcjonowanie na zasadach partnerstwa publiczno-społecznego akredytowanych instytucji, wspierających infrastrukturalnie przedsiębiorczość społeczną w zakresie usług, szkoleń i doradztwa. Działania w obszarze szkolnictwa wyższego powinny przyczynić się do rozwoju i poprawy partnerstwa między placówkami edukacji a przedsiębiorstwami.

Zgodnie z projektem Rozporządzeniem w sprawie EFS udział partnerów społecznych (w szczególności organizacji pozarządowych) w realizacji programów operacyjnych może być realizowany np. poprzez skierowanie dotacji globalnej na rzecz budowania potencjału w formie szkoleń, działań związanych z tworzeniem sieci kontaktów, pogłębiania dialogu społecznego oraz na działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych, a także poprzez przydzielenie odpowiedniej kwoty pochodzącej z zasobów EFS na działania na rzecz budowania potencjału organizacji pozarządowych. Biorąc pod uwagę to rozporządzenie, PO WER przewiduje następujące działania w ramach PI 11.3 **inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzania reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów** służące rozwojowi partnerstwa, a w szczególności współpracy z partnerami społecznymi przy realizacji Programu. Są to w szczególności dwa działania: *Rozwijanie nowoczesnych metod debaty publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do tematów o dużej złożoności w celu rozszerzenia partnerskiej współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi, zarówno na etapie projektowania aktu prawnego oraz monitoringu ex post.* Można uznać, że działanie to, choć znowu bardzo ogólne, odpowiada na wymogi rozporządzenia, choć nie określono, o jakie metody debaty publicznej chodzi. Rekomendowane byłoby zawarcie zapisu o szkoleniach, budowaniu sieci kontaktów, czy rozwoju dialogu społecznego. Drugie działanie niosące za sobą realizację zasady partnerstwa sformułowano następująco: *Wsparcie potencjału partnerów społecznych i gospodarczych do uczestnictwa w debacie publicznej odnoszącej się do polityki budżetowej państwa poprzez podnoszenie poziomu ich wiedzy na temat budżetu zadaniowego i możliwości jego wykorzystania.* W działaniu tym pominięto jednak (lub nie wyodrębniono) organizacji pozarządowych, których potencjał, w myśl rozporządzenia, powinien być wspierany.

---

<sup>54</sup> Rola partnerów społeczno-gospodarczych we wdrażaniu polityki spójności w zakresie celów tematycznych 8-11. Ze szczególnym uwzględnieniem Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 i wsparcia Pomocy Technicznej, Warszawa, 16 kwietnia 2013 r.



## 8 Podsumowanie

Badanie ewaluacyjne ex-ante Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 przeprowadzone zostało z wykorzystaniem wzajemnie uzupełniających i weryfikujących się jakościowych metod badawczych. W trakcie badania prowadzono analizy obejmujące między innymi zagadnienia trafności diagnozy społeczno-ekonomicznej, spójności wewnętrznej i zewnętrznej Programu, systemu wdrażania, konstrukcji wskaźników oraz realizacji polityk horyzontalnych.

Zakres interwencji w PO WER obejmuje interwencje publiczne w następujących obszarach: rynek pracy, szkolnictwo wyższe, edukacja i oświata, innowacyjność, polityka społeczna, ekonomia społeczna, sytuacja demograficzna oraz administracja publiczna. PO WER koncentruje się zatem na działaniach w zakresie: wdrażania reform systemów i struktur w wybranych obszarach polityk publicznych, wspierania jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej na wiedzy, realizacji działań prowadzących do wypracowania rozwiązań dotąd niestosowanych w celu ich przetestowania przed przejściem do fazy wdrożenia oraz realizacji programów w zakresie mobilności ponadnarodowej.

Diagnoza społeczno-ekonomiczna zawarta w PO WER jest trafna w zakresie zgodności zidentyfikowanych w niej trendów społeczno-gospodarczych z faktycznymi trendami występującymi w Polsce w przypadku zdecydowanej większości priorytetów inwestycyjnych (8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3).

Wyzwania przytoczone w diagnozie przeznaczone do realizacji w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8.9 dotyczącego przystosowania pracowników, przedsiębiorców i przedsiębiorstw do zmian zostały zidentyfikowane w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne tendencje na rynku oraz bieżące plany rządu. Podobną trafnością charakteryzuje się diagnoza dotycząca Priorytetu Inwestycyjnego 8.10 „Aktywne i zdrowe starzenie się”. W przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 8.11 „Modernizacja i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, w tym działania mające na celu zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników”, diagnoza została uznana za ogólnie trafną i rzetelną. Niemniej jednak, w odniesieniu do aktualności przytoczonych danych warto zwrócić uwagę na fakt, że zostały zaprezentowane głównie dane publikowane przez Eurostat oraz dane zawarte w krajowych publikacjach książkowych. W odniesieniu do Priorytetu Inwestycyjnego 9.4 dotyczącego aktywnej integracji, w szczególności w celu poprawy zatrudnialności, diagnoza charakteryzuje się dużą trafnością w zakresie zidentyfikowanych problemów. Również w odniesieniu do Priorytetu Inwestycyjnego 9.7 „Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych i wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym” diagnoza charakteryzuje się dużą trafnością. W szczególności diagnoza bardzo celnie podejmuje tematykę „starzenia się” społeczeństw, co stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla przyszłych pokoleń, a także dobrze oddaje sytuację osób niepełnosprawnych, które wymagają zróżnicowanego systemu wsparcia ze względu na istnienie różnych rodzajów niepełnosprawności. W zakresie Priorytetu Inwestycyjnego 9.8 „Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych” powoływane w diagnozie źródła są adekwatne, nie stwierdzono też problemów w zakresie trafności diagnozy w zakresie zidentyfikowanych problemów i wyzwań postawionych w stosunku do Podmiotów Ekonomii Społecznej (PES) w Polsce. W szczególności, w diagnozie dobrze pokazano nieskuteczność instytucji ekonomii społecznej we włączaniu wykluczonych osób, a także podkreślono „brak ciągłości”, „niestabilność” oraz „nietrwałość” instytucji ekonomii społecznej jako ich zasadnicze problemy. W odniesieniu do Priorytetu Inwestycyjnego 10.1 „Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego” należy zauważyć, że diagnoza systemu edukacji w Polsce została sporządzona w oparciu

o rzetelnie zdiagnozowane problemy. Poruszane w diagnozie obszary do rozwoju w ramach Priorytetu zidentyfikowano w sposób prawidłowy i w oparciu o aktualne dane oraz z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego. Takie same wnioski można sformułować dla Priorytetu Inwestycyjnego 10.3 „Poprawa dostępności uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy” oraz dla Priorytetu Inwestycyjnego 10.2 „Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć”. Wreszcie, w zakresie Priorytetu Inwestycyjnego 11.3 „Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów” diagnoza odwołuje się do aktualnych i rzetelnych danych. Dla tego priorytetu diagnoza społeczno-ekonomiczna trafnie wskazuje na główne problemy związane z zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej oraz problemy zarządzania zasobami ludzkimi, do których należą: brak wdrożonego modelu zarządzania wiedzą, kwestia elastyczności zadań pracowników oraz korzystanie z narzędzi oceny efektów pracy. W odniesieniu do problemów będących przedmiotem interwencji w Osi Priorytetowej III „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”, o ile trafnie zidentyfikowano wyzwania i potrzeby w zakresie współpracy ponadnarodowej, a także odnoszono się do danych międzynarodowych o charakterze porównawczym w różnych obszarach, to w diagnozie brakuje odniesienia do analizy potrzeb w zakresie innowacji społecznych.

Problemy z trafnością diagnozy zostały zidentyfikowane jedynie w przypadku dwóch priorytetów inwestycyjnych dotyczących równości szans płci (PI 8.8 oraz PI 9.6). W przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 8.8 diagnoza została uznana za zbyt ogólną i niepełną, nieposiłkującą się szczegółowymi danymi i nieuwzględniającą szczegółowych kwestii w obszarze problemów dotyczących równości szans płci oraz kwestii godzenia życia zawodowego z prywatnym. W odniesieniu do diagnozy w zakresie Priorytetu Inwestycyjnego 9.6 „Zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną” brakuje diagnozy problemów w zakresie zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

W badaniu nie stwierdzono problemów w zakresie priorytetyzacji wyzwań, które zostały wskazane w diagnozie społeczno-ekonomicznej. Nie stwierdzono również problemów w zakresie koncentracji tematycznej zaproponowanej w Programie w kontekście diagnozy społeczno-ekonomicznej, ani problemów związanych z nadaniem odpowiedniej wagi poszczególnym problemom zidentyfikowanym w Programie czy pominięciem w Programie istotnych problemów zidentyfikowanych w diagnozie.

Wyniki przeprowadzonej ewaluacji wskazują, że dobrane cele Programu, osi priorytetowych oraz poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, a także działania są ogólnie trafne, spójne i adekwatne z określonymi w diagnozie wyzwaniami. Zaproponowano rozważenie wprowadzenia jednego celu ogólnego Programu, co mogłoby ułatwić beneficjentom zrozumienie logiki PO WER.

Nie stwierdzono problemów w zakresie trafności celów ogólnych i szczegółowych osi priorytetowych. W przypadku niektórych priorytetów inwestycyjnych stwierdzono jednak problemy ze zbyt małą szczegółowością opisu celów i działań (PI 8.8, 9.6). Skutkuje to problemami w rozumieniu intencji projektodawcy przez beneficjentów Programu, potencjalnymi problemami w zakresie wdrażania Programu oraz problemami z oceną adekwatności priorytetów do zdiagnozowanych problemów. W odniesieniu do Priorytetu Inwestycyjnego 8.8 uwzględnia główne cele dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn zawarte w politykach publicznych, chociaż jak wskazano wcześniej, diagnozę w tym obszarze należy uznać za niewystarczającą. W odniesieniu do planowanych działań, warto rozważyć skonkretyzowanie niektórych z nich poprzez ukierunkowanie na konkretnie zdefiniowane grupy czy problemy. W przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 9.6 stwierdzono,



że braki w diagnozie nie przekładają się na problemy w zakresie celów tego priorytetu. W szczególności nie stwierdzono problemów w zakresie trafności, adekwatności i spójności celów tego priorytetu. Działania zapisane w PI 9.6 odpowiadają na potrzeby z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji i mieszczą się w zakresie sformułowanych celów dotyczących opracowania i wdrożenia systemowych rozwiązań na rzecz zmniejszania dyskryminacji na rynku pracy. Tym niemniej niektóre z nich zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny. W przypadku priorytetów inwestycyjnych, dla których nie zidentyfikowano braków w diagnozie (8.9, 8.10, 8.11, 9.4, 9.7, 9.8, 10.1, 10.3, 10.2, 11.3), stwierdzono, że cele i działania są trafne w kontekście diagnozy biorąc pod uwagę demarkację pomiędzy poziomem krajowym a regionalnym interwencji finansowanych z EFS.

W przypadku Osi Priorytetowej III szczegółowość celów i działań została w zachowana na wystarczającym poziomie. W szczególności, za trafne, spójne i adekwatne zostały uznane cele szczegółowe poszczególnych priorytetów w ramach tej osi. W odniesieniu do proponowanych działań, należy je uznać za jasno sformułowane i adekwatne do celów.

Analiza efektu jałowej straty w Programie prowadzi do wniosku, że pomimo tego, iż w przypadku większości przedsięwzięć planowanych w PO WER nie stwierdzono problemów w tym obszarze, to pewne wątpliwości może budzić włączenie do działań realizowanych w Programie zmian legislacyjnych.

W toku analizy nie stwierdzono żadnych problemów w zakresie doboru priorytetów inwestycyjnych w stosunku do celów Programu PO WER, a także problemów dotyczących spójności i komplementarności celów poszczególnych osi priorytetowych. W szczególności warto zauważyć, że przypisanie priorytetów inwestycyjnych do poszczególnych osi nie budzi żadnych wątpliwości. Cele poszczególnych osi priorytetowych cechują się również dużą komplementarnością między sobą. Ponadto, nie stwierdzono problemów w zakresie koncentracji tematycznej w Programie, w tym również w zakresie spójności koncentracji tematycznej z logiką interwencji Programu. Przeprowadzona analiza wykazała dużą zbieżność priorytetów i działań z kierunkami działań obecnie prowadzonymi w ramach polityk publicznych objętych wsparciem Programu.

W zakresie spójności celów i działań zaplanowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych stwierdzono niewielkie problemy w zakresie demarkacji pomiędzy poszczególnymi priorytetami, które mogą utrudniać zrozumienie Programu przez beneficjentów. Dotyczy to sytuacji, w której pewne interwencje powtarzają się w kilku różnych priorytetach, np. działania dotyczące Polskiej Ramy Kwalifikacji czy kształcenia specjalistów medycznych występują w kilku różnych priorytetach. Do powyższych problemów należy dodać również problemy z hermetycznym językiem, w którym zostały sformułowane poszczególne priorytety. Wskazywano na wiele drobnych problemów językowych, które mogą skutkować ograniczeniem, intencjonalnym lub nie, zakresu interwencji bez zbytniego uzasadnienia lub nawet wbrew intencjom twórców PO WER. W obrębie problemów językowych można również wymienić problemy związane z brakiem definicji poszczególnych używanych w opisach Priorytetów sformułowań.

Biorąc pod uwagę demarkację pomiędzy programem krajowym a programami regionalnymi, alokacja finansowa w PO WER jest adekwatna i uzasadniona zwłaszcza w kontekście działań pro-edukacyjnych z zakresu szkolnictwa wyższego, które będą realizowane jedynie na poziomie centralnym.

Analiza poszczególnych priorytetów obrazuje trudności z ich oceną pod kątem efektów, jak również stwarza obawy dotyczące tego, czy na pewno uda się osiągnąć zakładane rezultaty, które często są nie tylko niewystarczająco określone, ale również dla których działania są czasami niejasne i luźno powiązane z celami. Biorąc pod uwagę poszczególne priorytety działania przewidziane w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8.8 ograniczają się do tworzenia modeli, realizacji badań oraz kampanii informacyjno-promocyjnych. Podobna sytuacja, ze względu na bardzo zbliżoną problematykę oraz zakres planowanych działań, jest właściwa dla Priorytetu Inwestycyjnego 9.6. Problemy w uzyskaniu oczekiwanych efektów działań

mogą wystąpić też w przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 9.4, w ramach którego zaplanowano podnoszenie kompetencji pracowników systemu pomocy społecznej w zakresie świadczenia zintegrowanych i zindywidualizowanych usług. Efekt ten nie oddaje osiągnięcia celu postawionego w priorytecie. Problemy z oceną efektywności planowanych działań uwidaczniają się również w przypadku Priorytetu Inwestycyjnego 9.8, w przypadku zaprojektowania działań sprzecznych bądź nieuwzględniających ustaleń projektu ustawy o przedsiębiorstwach społecznych i przedsiębiorczości społecznej, co mogłoby skutkować obniżeniem wiarygodności administracji publicznej jako potencjalnego partnera dla PES. Na tym etapie trudno jednak określić taką zgodność, ponieważ proponowane rozwiązania wyznaczają jedynie kierunki, a nie konkretne działania. W odniesieniu do pozostałych Priorytetów oraz Osi Priorytetowej III nie stwierdzono problemów w zakresie osiągnięcia założonych efektów działań.

Analiza słabych i mocnych stron Programu oraz szans i zagrożeń, jakie mogą pojawić się podczas jego wdrażania pozwoliła oszacować ryzyka, jakie wiążą się z zaplanowaną interwencją. Przede wszystkim braki w diagnozie skutkować mogą pominięciem ważnych kwestii przy planowaniu interwencji: tak celów jak i działań. Zbyt duża ogólność celów i działań powoduje, że często nie wiadomo, co się za nimi kryje. Nieprecyzyjne określenie celów oraz brak powiązania z diagnozą może doprowadzić do nieporozumień i utraty głównego kierunku wsparcia podczas wdrażania Programu. Trudno też określić jakiś element strategiczny w zakresie całości celów wydatkowania unijnych środków w całym Programie. Może to doprowadzić do utraty perspektywy strategicznej i wdrażania nieefektywnych, czy też niekomplementarnych ze sobą projektów. Pewne ryzyko we wdrażaniu PO WER niesie za sobą również hermetyczny język, w jakim sformułowany jest Program. Ogólność sformułowań w opisie celów i działań poszczególnych PI skutkuje problemami w określeniu rezultatów i efektów poszczególnych działań oraz w ocenie ich skuteczności. Ponadto, brak przypisania poszczególnych priorytetów inwestycyjnych do danej Instytucji Pośredniczącej budzi obawy, że jeden PI zostanie przydzielony do wdrażania dwóm lub kilku instytucjom o różnych kompetencjach merytorycznych. Istnieje ponadto ryzyko pojawienia się podobnych obciążeń administracyjnych, które miały miejsce w PO KL.

W ramach badania ewaluacyjnego Priorytety Inwestycyjne określone w POWER zostały również przeanalizowane pod kątem komplementarności zapisów merytorycznych i spójności z poniższymi dokumentami:

- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zapisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMiR;
- Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego;
- Strategia Europa 2020;
- Wspólne Ramy Strategiczne;
- Umowa Partnerstwa;
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju;
- Zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich przyjęte na podstawie art. 121 ust. 2. Traktatu oraz zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu;
- Strategie na rzecz rozwoju kraju: Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia

Bezpieczeństwa Energetyki i Środowiska, Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa;

■ Krajowy Program Reform na rzecz Europy 2020.

Analizy zapisów PO WER nie pokazały żadnych istotnych odstępstw od powyższych dokumentów, a co najwyżej pojedyncze przypadki zbyt wąskiej interpretacji ich ustaleń, na przykład poprzez uwzględnienie tylko jednego z celów danego dokumentu w ramach obszaru tematycznego PO WER, co jednak należy uznać za działanie właściwe. Analiza celów szczegółowych i działań zaproponowanych w PO WER w ramach celów tematycznych skłania do wyciągnięcia wniosku, że o ile są one komplementarne z wytycznymi *Umowy Partnerstwa* dotyczącymi zakresu tematycznego udzielanego wsparcia i podziału pomiędzy poszczególne fundusze, to ich ogólnikowość, zróżnicowanie a także zasięg powodują, że spójność całościowego kierunku rozwoju w ich ramach staje się niejasna. Porównanie PO WER z zapisami innych sektorowych strategii prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków. Przede wszystkim, dokumenty sektorowe z wyjątkiem *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego* i *Strategii Sprawne Państwo* w niewielkim stopniu zawierały aspekty dotyczące obszarów wsparcia w PO WER. W obszarach, gdzie wymagana była ocena komplementarności nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy działaniami PO WER a treścią dokumentów. Stwierdzić też należy, że priorytety inwestycyjne w PO WER, jak i cała konstrukcja Programu, charakteryzują się pełną komplementarnością z *Strategią Europa 2020*, projektami Rozporządzeń w stosunku do konstrukcji programów współfinansowanych z EFS, a także z krajowymi politykami publicznymi.

Przeprowadzona analiza warunkowości ex-ante prowadzi do wniosku, że większość warunków została w formalnie spełniona lub spełniona będzie w najbliższych latach (przygotowywane są do tego odpowiednie programy i dokumenty). Warto jednak zaznaczyć, że pojawiają się również głosy i opinie poddające w wątpliwość celowość samej warunkowości ex-ante. Wskazywano, że warunki są spełniane, aczkolwiek rozłożone na wiele regulacji i zapisów prawnych, co z kolei generuje dodatkową pracę administracji publicznej w zakresie konsolidacji dokumentów prawnych i streszczenia.

System wdrażania PO WER obejmuje Instytucję Zarządzającą oraz Instytucje Pośredniczące. Rolę Instytucji Zarządzającej pełnić ma minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (zgodnie z regulaminem wewnętrznym) obowiązki IZ pełni Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym. Funkcje instytucji pośredniczących będą pełnił ministrowie odpowiedzialni za realizację właściwych polityk sektorowych. W obecnej wersji PO WER określono instytucje, które będą odpowiedzialne za wdrożenie priorytetów, jednak nie podano podziału, które Priorytety będą przypisane do poszczególnych Instytucji Pośredniczących. Wyjątkiem będą działania przewidziane w ramach Priorytetów Inwestycyjnych dotyczących innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej, gdzie nadzór będzie sprawowany bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą, która będzie wybierała operatorów. Działania związane z realizacją Priorytetu IV Pomoc Techniczna będą również koordynowane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą. Dokument PO WER szczegółowo określa także listę zadań oraz zakres odpowiedzialności przewidzianych dla IZ oraz IP. Należy zaznaczyć, że nie różni się on w znacznym stopniu od podziału zadań w obecnej perspektywie finansowej z wyjątkiem tego, że nie przewiduje się funkcjonowania Instytucji Pośredniczących II stopnia. Należy zaznaczyć, że sprzyjające i coraz lepsze relacje nieformalne pomiędzy IZ a IP stanowią dobrą podstawę do eliminowania deficytów obecnego systemu, a także skutecznego reagowania na niespodziewane problemy w następnym okresie, bez konieczności nadużywania reguł formalnych.

Biorąc pod uwagę Oś Priorytetową IV jej celem jest zabezpieczenie potrzeb związanych z pełnieniem przez kompetentne instytucje funkcji w systemie wdrażania Programu, zarówno

w obszarze potrzeb instytucjonalno-technicznych, jak i bezpośrednio wspierających proces wdrażania i realizacji PO WER. Pomoc techniczna zapewnia środki i narzędzia do realizacji celów szczegółowych wyznaczonych w ramach poszczególnych priorytetów. Budżet pomocy technicznej obejmuje 4% alokacji dostępnej w ramach krajowego programu finansowanego z EFS. Potencjalnymi beneficjentami w zakresie pomocy technicznej są nie tylko instytucje wdrożeniowe (IZ/IP), ale również partnerzy społeczno-gospodarczy.

Specyfika PO WER, polegająca na wsparciu reform i zmian systemowych sprawia, że zdecydowana większość wskaźników wspólnych zaproponowanych przez Komisję Europejską w okresie programowania 2014-2020 jest nieadekwatna do monitorowania celów Programu. Zaproponowane w Programie wskaźniki w obecnej formie nie tworzą jeszcze spójnego systemu pozwalającego na monitorowanie realizacji celów PO WER. Negatywna ocena zaproponowanego systemu wskaźników wynika z: braku niezbędnych wskaźników (np. PI 8.8, 9.4 cel 1, 2, 9.8 cel 1, 10.3 cel 3) oraz z braku powiązania wskaźników z celami interwencji. Z kolei brzmienie wielu wskaźników nie pozwala stwierdzić, czy rzeczywiście monitorowane będą efekty interwencji współfinansowanych z EFS. Ten typ problemu ze wskaźnikami zasadniczo dotyczy większość wskaźników zaproponowanych w Priorytecie 10.1. Szczegółowe uwagi i rekomendacje do zaproponowanych wskaźników przedstawiono w aneksie 4 do niniejszego raportu.

Opis procedur monitorowania i ewaluacji przedstawiony w Programie jest zgodny z projektem Rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, w PO WER zawarto podstawowe informacje na temat przewidzianych w terminów dostarczenia sprawozdań z realizacji Programu. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ze względu na konieczność prowadzenia badań w celu obliczenia wartości części wskaźników rezultatu istnieje obawa, czy dane te zostaną pozyskane na czas. Bariera może tu być kwestia zamówień publicznych, okresu w jakim prowadzone będą badania, a przede wszystkim zaawansowania interwencji i możliwości pomiaru efektów. Konieczność przeprowadzenia ewaluacji do ustalenia wartości wskaźników wpływać będzie na sprawność koszt, jakość i rzetelność systemu monitoringu. Istnieje uzasadniona obawa, iż część danych niezbędnych do prowadzenia ewaluacji/monitoringu, wzorem okresu programowania 2007-2013, nie będzie dostępna ewaluatorom. Może to dotyczyć danych przedsiębiorców współpracujących z uczelniami/szkołami, które nie są systematycznie zbierane, danych pożyczkobiorców, informacji czy i kiedy student zakończył studia itp. Trzeba też zaznaczyć, że system zbierania danych o osobach, którym udzielono wsparcie, powinien w większym stopniu zostać dostosowany do potrzeb poszczególnych priorytetów inwestycyjnych.

Analiza kwestii dotyczące tego, czy i w jakim zakresie Program uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (zasady równości szans płci i niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju oraz partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania) prowadzi do wniosku, że tematyka ta nie została uwzględniona w projekcie Programu w pełnym stopniu. Analiza diagnozy społeczno-gospodarczej i badań w zakresie równości płci i niedyskryminacji prowadzi do wniosku, że diagnoza dla PO WER jest bardzo ogólna i nie odnosi się do wszystkich przesłanek dyskryminacyjnych. W przypadku zasady zrównoważonego rozwoju diagnoza społeczno-ekonomiczna dla Programu identyfikuje główne wyzwania tj. potrzebę uwzględnienia: wymogów ochrony środowiska, efektywności zasobów, dostosowania do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków odporności na klęski żywiołowe oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem podczas przygotowywania i realizacji programu operacyjnego. Zasada zrównoważonego rozwoju będzie realizowana poprzez włączenie zagadnień z nią związanych do tematyki wsparcia realizowanego przy współfinansowaniu EFS, choć przewidziana interwencja w ramach Programu będzie miała charakter neutralny wobec tej zasady. W diagnozie uwzględniono również zasadę partnerstwa. Podkreślono, że zasada partnerstwa we wdrażaniu PO WER będzie realizowana poprzez partnerstwo m. in. z właściwymi organami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi, partnerami społeczno-gospodarczymi oraz z zainteresowanymi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji ex-ante sformułowano następujące rekomendacje odnoszące się do analizowanego projektu PO WER:

1. Należy uzupełnić diagnozę społeczno-ekonomiczną w zakresie wskazanych braków dla Priorytetów Inwestycyjnych 8.8, 8.11, 9.6, oraz Osi Priorytetowej III w zakresie innowacyjności.
2. Należy doprecyzować cele ogólne i szczegółowe Priorytetów Inwestycyjnych 8.8 i 9.6 oraz uszczegółwić oczekiwane efekty działań dla tych priorytetów.
3. Należy zapewnić na etapie wdrażania projektów mechanizmu ich koordynacji pomiędzy IZ PO WER a Instytucjami Zarządzającymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi i Instytucjami Pośredniczącymi PO WER.
4. Działania dotyczące interwencji w obszarze równości płci i niedyskryminacji powinny dotyczyć konkretnych rozwiązań systemowych.
5. Przed przystąpieniem do określania wartości docelowych wskaźników niezbędna jest ich operacjonalizacja, tzn. bardziej precyzyjne określenie grup docelowych objętych wsparciem, sposobu pomiaru oczekiwanych efektów, typu prowadzonych działań.

Szczegółowy opis rekomendacji i wniosków z badania ewaluacyjnego znajduje się w aneksie 3 do niniejszego raportu.

## Aneks 1 Pytania i metody badawcze

Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
<b>Moduł 1</b>									
<b>1. Diagnoza społeczno-gospodarcza</b>									
1. Czy interwencja publiczna zaplanowana w ramach programu operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne?	1.1. Czy diagnoza społeczno-gospodarcza Programu została opracowana w sposób trafny, tzn. uwzględniając analizę obecnych trendów społeczno-gospodarczych, a także zawiera aktualne dane?	X	X	X		X			
	1.2. Czy priorytetyzacja proponowanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej wyzwań i potrzeb została poprawnie skonstruowana w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej kraju?	X	X	X					
	1.3. Czy wybrane do rozwiązania dzięki interwencji Programu problemy i ich przyczyny są adekwatne i trafnie dobrane w stosunku do analizy społeczno-gospodarczej kraju?	X	X	X					
	1.4. Czy poszczególnym problemom w Programie nadana została odpowiednia waga?	X	X	X					X
	1.5. Czy przedsięwzięcia planowane do realizacji, zostałyby zrealizowane również bez wsparcia ze środków EFS (czy występuje efekt jałowej straty?)		X	X					X
	1.6. Czy z jakiegoś powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały w Programie pominięte? Jeżeli tak, to które?	X	X	X					
	1.7. Czy koncentracja tematyczna, zaproponowana w Programie jest uzasadniona w kontekście analizy sytuacji społeczno-gospodarczej?	X	X	X					
	1.8. Czy cele wyznaczone dla Programu są ze sobą spójne i wynikają z wyzwań i potrzeb zidentyfikowanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej?	X	X	X					
	1.9. Czy zaproponowane w Programie priorytety i działania są adekwatne do wniosków płynących z analizy społeczno-gospodarczej i stanowią odpowiedź na zdiagnozowane w niej problemy?	X	X	X	X	X			X
<b>2. Spójność zewnętrzna</b>									
2. Czy założenia, cele, priorytety i działania w ramach Programu są spójne z najważniejszymi dokumentami i strategiami, przygotowanymi na poziomie unijnym i krajowym?	2.1. Czy Program uwzględnia cele i kierunki rozwoju wyznaczone w tych dokumentach?	X	X	X					
	2.2. Czy realizacja Programu przyczyni się do osiągnięcia tych celów?	X	X	X					
	2.3. Czy Program uwzględnia rekomendacje pochodzące z badań ewaluacyjnych, zrealizowanych w okresie 2007-2013?	X	X	X					

Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
3. Czy założenia programu są komplementarne z założeniami innych programów operacyjnych?	3.1. Czy założenia programu są komplementarne ze wsparciem, które będzie realizowane z EFS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)?	X			X				
	3.2. Czy założenia programu są komplementarne ze wsparciem realizowanym w programach współfinansowanych z EFRR?	X			X				
	3.3. Czy założenia programu są komplementarne z innymi programami krajowymi, współfinansowanymi z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich?	X			X				
4. Czy warunki wstępne (ex-ante) powiązane tematycznie z obszarami wsparcia dla Programu zostały spełnione?	4.1. Czy spełnienie zaproponowanych warunków wstępnych przyczyni się do zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji Programu? Dlaczego?	X	X	X		X			
	4.2. Czy i w jakim zakresie warunki zaproponowane dla Programu zostały spełnione?	X	X	X		x			
	4.3. Jakie są możliwości spełnienia w przewidzianych terminach pozostałych do uwzględnienia warunków wstępnych (ocena zaplanowanych działań zmierzających do spełnienia warunków)?	X	X	X		x			
	4.4. Czy istnieją inne niespełnione warunki zewnętrzne, mające istotny wpływ na skuteczność i efektywność realizacji programu? Jaki może być wpływ niespełnienia tych warunków na skuteczność i efektywność programu operacyjnego?	X					X		
<b>3. Spójność wewnętrzna</b>									
5. Czy zaproponowana w ramach Programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów Programu?	5.1. Czy koncentracja tematyczna jest spójna z logiką interwencji Programu?	X			X	X			X
	5.2. Czy Priorytety zostały poprawnie dobrane i skonstruowane w stosunku do celów Programu?	X			X	X			X
	5.3. Czy cele i działania zaplanowane w ramach poszczególnych osi priorytetowych są ze sobą spójne, a także czy osie priorytetowe są komplementarne pomiędzy sobą?	X			X	X		X	
	5.4. Czy realizacja zaplanowanych działań pozwoli na uzyskanie produktów/rezultatów, które przyczynią się do osiągnięcia celów Programu?	X	X	X	X	X			X
	5.5. Czy zaproponowane w Programie działania są adekwatnie dobrane do poziomu ich realizacji (krajowy)?	X			X	X		X	X
	5.6. Czy zaproponowane działania i formy wsparcia są trafnie dobrane w stosunku do celów Priorytetów Programu i zapewnią ich realizację?	X	X	X	X	X			X
	5.7. Czy wybrane Priorytety i działania								

Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
	są zbieżne z kierunkami działań obecnie prowadzonych w ramach polityk publicznych objętych wsparciem Programu? Jeżeli tak, to czy konieczne jest wsparcie w ramach Programu tego rodzaju Priorytetów i działań?	X			X	X			X
	5.8. Czy alokacja finansowa została zaplanowana prawidłowo? Czy skoncentrowano środki w obszarach, w których występują najważniejsze potrzeby rozwojowe? Czy alokacja finansowa na poszczególne Priorytety i działania odzwierciedla ich wagę w stosunku do celów Programu?		X	X	X	X			X
	5.9. Czy zastosowany podział alokacji środków prowadzi do: - podziału środków zgodnie z celami Programu (z uwzględnieniem zasady ring-fencingu)? - podziału środków zgodnie z priorytetami Programu (z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych form wsparcia i w związku z tym zróżnicowanym zapotrzebowaniem na środki finansowe).	x				x			X
	5.10. Jakiego ryzyka wiążą się z zaplanowaną interwencją i w jaki sposób mogą być one minimalizowane?		X	X	X	X			X
6. Czy i w jakim zakresie Program uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (zasady równości	6.1. Czy zasady: równości szans płci, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju zostały zaplanowane na każdym etapie realizacji Programu tzn: - Diagnoza społeczno-gospodarcza; <sup>55</sup> - Cel, priorytety, działania, wsparcie; <sup>56</sup> - Monitorowanie; <sup>57</sup>	X						X	

<sup>55</sup> Pytania uszczegółowiające: Czy w ramach diagnozy zostały zidentyfikowane najważniejsze problemy i wyzwania dla zrównoważonego rozwoju, równości szans płci i niedyskryminacji a także zasady partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania? Czy dane dotyczące osób zostały podane w podziale na płeć? Czy został zawarty opis wpływu realizacji programu na sytuację kobiet i mężczyzn (gender impact assessment)? Czy wskazano jak Program przyczyni się do rozwoju partnerstwa, wielopoziomowego systemu zarządzania i zrównoważonego rozwoju?

<sup>56</sup> Pytania uszczegółowiające: Czy w ramach Programu zostały zaplanowane cele na rzecz wyrównywania szans płci, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju, partnerstwa a także wielopoziomowego systemu zarządzania? Czy realizacja priorytetów Programu przyczyni się do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną? Czy w ramach priorytetów, zostało zaplanowane wsparcie, które będzie promować równość szans płci, w tym w szczególności działania ukierunkowane na zwiększenie trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu i rozwoju ich kariery, ograniczenia segregacji na rynku pracy, zwalczania stereotypów związanych z płcią w dziedzinie kształcenia i szkolenia oraz propagowania godzenia pracy i życia prywatnego kobiet i mężczyzn? Czy w ramach priorytetów Programu zostały zaplanowane działania, służące osobom narażonym na dyskryminację oraz osobom niepełnosprawnym i mające na celu zwiększenie ich udziału w rynku pracy, poprawę ich integracji ze społeczeństwem, zmniejszenie nierówności w zakresie wykształcenia i stanu zdrowia? Czy zaplanowane wsparcie na rzecz równości szans płci i niedyskryminacji pozwala na zastosowanie podejścia dual approach? Czy w ramach priorytetów Programu zostały zaplanowane działania służące rozwojowi zasady partnerstwa a także dobrego rządzenia na wielu jego poziomach?



Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
szans płci i niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju, partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania)?	- Alokacja finansowa; <sup>58</sup> - System wdrażania. <sup>59</sup>								
<b>Moduł 2</b>									
<b>4. Potencjał administracyjny</b>									
7. Czy i w jakim zakresie założony układ instytucjonalny Programu i zasoby ludzkie wyznaczone do jego realizacji są wystarczające do osiągnięcia celów programu operacyjnego?	7.1. Czy system wdrażania został zaprojektowany w sposób umożliwiający osiągnięcie celów Programu? Czy są jakieś instytucje, które należy włączyć w proces realizacji Programu, aby zwiększyć jego skuteczne wdrożenie? Czy któreś z instytucji aktualnie zaproponowanych w Programie są zbędne?	X			X	X			X
	7.2. Czy zasoby ludzkie i zdolności administracyjne poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację Programu są adekwatne do przypisanych im zadań związanych z realizacją Programu? Jeśli nie, to które z tych instytucji powinny zostać wzmocnione i w jakich obszarach wdrażania Programu (ocena projektów/ ewaluacja/ monitorowanie/ rozliczanie, etc.)?	X			X	X			X
	7.3. Czy pomoc techniczna przewidziana w Programie jest właściwie zaplanowana i pozwoli skutecznie wesprzeć instytucje uczestniczące w zarządzaniu i wdrażaniu Programu?	X			X	X			
	7.4. Czy zakres obowiązków i podział zadań między instytucjami nie nakłada się i pozwoli zapewnić skuteczną i efektywną realizację Programu?	X			X	X		X	
	7.5. Jakie obszary ryzyka („wąskie gardła”, w tym dotyczące uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych) mogą „zagrozić” realizacji Programu? Jakich zmian należałoby w związku z tym dokonać? Jakie działania minimalizujące ryzyko można podjąć?	X	X	X	X	X		X	

<sup>57</sup> Pytania uszczegółowiające: Czy system sprawozdawczości zapewnia monitorowanie wskaźników w podziale na płeć? Czy zasadne jest wprowadzenie, a jeżeli tak to jakich, wskaźników jakościowych, pozwalających na mierzenie postępu wdrażania w Programie zasady równości szans płci, zrównoważonego rozwoju, partnerstwa?

<sup>58</sup> Pytania uszczegółowiające: Czy wysokość środków przeznaczonych na rzecz promowania zrównoważonego rozwoju i równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz zapobiegania dyskryminacji pozwoli na skuteczne realizowanie niniejszych polityk horyzontalnych?

<sup>59</sup> Pytania uszczegółowiające: Czy skład Komitetu Monitorującego zakłada uczestnictwo organizacji działających na rzecz promowania równości szans płci, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju a także czy wybór jego członków jest zgodny z zasadą partnerstwa i odpowiedzialności wielopoziomowy system zarządzania? Czy Program był lub będzie konsultowany z podmiotami działającymi na rzecz promowania równości szans płci i niedyskryminacji, a także zrównoważonego rozwoju?

Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
<b>5. Procesy w Programie, w tym monitorowanie i ewaluacja</b>									
8. Czy założenia Programu Operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację jego procesów, w tym w szczególności monitorowania i ewaluacji?	8.1. Czy wskaźniki produktu i rezultatu są wzajemnie spójne i logicznie powiązane?	X					X		
	8.2. Czy wskaźniki, w szczególności wskaźniki specyficzne dla Programu, umożliwiają monitorowanie celów Programu i celów osi priorytetowych (odzwierciedlają oczekiwane zmiany spowodowane interwencją w ramach Programu i w ramach każdej z osi priorytetowych)?	X					X		
	8.3. Czy wskaźniki dostarczają adekwatnych informacji na temat postępu rzeczowego i finansowego we wdrażaniu Programu?	X					X		
	8.4. Czy wskaźniki rezultatu w prawidłowy sposób odzwierciedlają cele osi priorytetowych?	X					X		
	8.5. Czy wskaźniki produktu są adekwatne do działań i celów zaproponowanych dla osi priorytetowych?	X					X		
	8.6. Czy zaproponowane działania, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu tworzą spójną, logiczną całość interwencji (teoria zmiany)?	X					X		
	8.7. Czy wartości docelowe wskaźników (produktu i rezultatu) są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaproponowanych terminów, logiki interwencji i środków finansowanych przeznaczonych na Program?	X					X		
	8.8. Czy wartości docelowe wskaźników (produktu i rezultatu) są możliwe do osiągnięcia w kontekście zaproponowanych terminów, logiki interwencji i środków finansowanych przeznaczonych na Program?	X					X		
	8.9. Czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników są wiarygodne?	X					X		
	8.10. Czy zaproponowane wartości docelowe dla wskaźników wykorzystują doświadczenia z obecnego okresu programowania?	X					X		
	8.11. Czy zaproponowane wartości bazowe wskaźników rezultatu zostały prawidłowo oszacowane?	X					X		
	8.12. Czy procedury monitorowania umożliwiają terminowe dostarczanie odpowiedniego zakresu danych m.in. na użytek sprawozdań?	X					X		
	8.13. Czy zaproponowane wskaźniki pozwalają na gromadzenie danych niezbędnych do sprawnego monitorowania i przeprowadzania ewaluacji realizacji Programu?	X					X		



Pytanie główne	Pytania szczegółowe	Metody badawcze							
		Desk Research	FGI	Triady	TDI	IDI	Wywiady eksperckie	Diady	Panel ekspercki
	8.14. Czy źródła oraz metody generowania danych pozwalają na pozyskanie wysokiej jakości danych?	X							
	8.15. Czy zaplanowane narzędzia pozyskania i przechowywania danych są spójne z potrzebami ewaluacyjnymi instytucji tzn. czy pozwalają na uzyskanie w sposób łatwy i pełny danych do przeprowadzenia różnego rodzaju badań, w tym również badań kontrfaktycznych?	X					X		
	8.16. Jakiego rodzaju badania ewaluacyjne (co powinno być przedmiotem tych badań) powinny zostać przeprowadzone w poszczególnych latach realizacji Programu?	X					X		
	8.17. Czy zaproponowane wskaźniki i system monitorowania nie nakładają zbyt dużych obciążeń administracyjnych na beneficjentów i instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu?	X					X		
	8.18. Czy zaproponowane cele pośrednie są trafne do przeprowadzenia oceny wykonania Programu?	X					X		
<b>6. Pytania dodatkowe</b>									
9. Czy zapisy zawarte w projekcie Programu są akceptowane przez głównych interesariuszy?	9.1. Czy przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz innych grup zgadzają się z postawioną w dokumencie diagnozą?		X	X	X	X			
	9.2. Czy przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz innych grup zgadzają się z celami ustanowionymi w projekcie Programu?		X	X	X	X			
	9.3. Czy przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz innych grup zgadzają się co do kierunków alokacji finansowej wyznaczonych w projekcie PO WER?		X	X	X	X			
10. Czy projekt PO WER uwzględnia środki zaradcze wobec problemów, które wystąpiły przy realizacji PO KL?	10.1. Jakie były główne problemy przy realizacji PO KL?	X			X	X			
	10.2. Jakie środki zaradcze przewiduje PO WER przeciwko problemom, które były charakterystyczne dla PO KL?	X			X	X			X
	10.3. Jakie ułatwienia dla beneficjentów przewiduje PO WER, w kwestii obciążeń administracyjnych? (analiza obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, porównanie do PO KL)	X			X	X			X
11. Czy projekt PO WER będzie skonstruowany tak, aby uwzględnić różnice występujące w regionach kraju?	11.1. Czy w dokumencie PO WER będą uwzględniane różnice regionalne?	X			X				
	11.2. Czy zapisy dokumentu PO WER będą w sposób równy uwzględniały potrzeby regionalne?	X			X				X

## Aneks 2 Analiza SWOT projektu PO WER

MOCNE STRONY	SZANSE
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Ogólna trafność diagnozy społ.-gosp. (na poziomie makro) w zakresie zidentyfikowanych problemów w stosunku do szerokich zmian społeczno-demograficznych (PI 8.9, 8.10, 9.7, 10.1, 10.3 i 10.2).</b></li> <li>▪ <b>Adekwatne do diagnozy społeczno-gospodarczych i trafne dobranie większości problemów do rozwiązania dzięki interwencji Programu w ramach PI</b> np. cel 3 w PI 9.8 dot. źródeł finansowania PES, działania w ramach celu 2 w PI 11.3 dot. wymiaru sprawiedliwości czy analiza sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy;</li> <li>▪ <b>Adekwatne do diagnozy dobranie celów i działań w PI 10.1 i 10.3 oraz 10.2</b>, które są również spójne ze wskazaniami dla szkolnictwa i edukacji w dokumentach krajowych i UE świadczeń socjalnych, a z drugiej strony wprowadzanie zmian na rzecz indywidualizacji i standaryzacji usług na rzecz włączenia społecznego.</li> <li>▪ <b>Dobrze zaplanowane działania w PI 10.1, 10.3 i 10.2 przyczynią się do osiągnięcia zakładanych rezultatów</b>, np. realizacja działań w ramach 10.3 umożliwi wdrożenie elastycznego systemu nabywania i potwierdzania kwalifikacji w kontekście uczenia się przez całe życie.</li> <li>▪ <b>Dobrze na tle innych opisany PI 9.8</b>, szczególnie jeśli chodzi o wskaźniki.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Trafna i dogłębna diagnoza problemów (uwarunkowań społ.-gosp.) pozwala na prawidłowe sformułowanie celów/wyzwań i odpowiadających im działań</b></li> <li>▪ <b>Ciągła weryfikacja kierunku, w jakim powinny podążać zmiany.</b></li> <li>▪ <b>Pokazanie na etapie działań logiki wynikania danych działań i wskazanie, jakie konkretne problemy zostały uwzględnione.</b></li> <li>▪ <b>Trafność zaproponowanych rozwiązań</b> (np. w zakresie poprawy systemu wymiaru sprawiedliwości w PI 11.3) zapewnić może kontynuację wprowadzanych aktualnie zmian.</li> <li>▪ <b>Efektami działań w Programie powinny być konkretne rozwiązania</b> dobrej jakości (legislacyjne, określone systemy wsparcia, rozwiązania systemowe) dokładne informacje, które mogą być wykorzystywane przez instytucje.</li> <li>▪ <b>Bardziej dokładne (szczegółowe) opisanie celów w PI</b>, ich ukierunkowanie, wskazanie na powiązanie ich z innymi celami i PI, a także sformułowanie spójnej wizji i efektów sprzyjać będzie przejrzystości Programu i kierunków jego interwencji.</li> <li>▪ <b>Dostosowanie zakresu wsparcia do odpowiedniego poziomu interwencji wymaga dynamicznego procesu konsultacji pomiędzy resortami a regionami.</b> Jest to kluczowy czynnik powodzenia PO WER, bowiem bez odpowiednio komplementarnych działań na poziomie regionalnym, nie jest możliwe zapewnienie mechanizmów gwarantujących wdrożenie rozwiązań systemowych.</li> <li>▪ <b>Pełnienie przez resort podwójnej roli: IP oraz beneficjenta wsparcia ułatwi współpracę i ułatwi obsługę Programu.</b></li> <li>▪ <b>Prowadzenie właściwej dokumentacji opisującej przetwarzanie danych osobowych</b> oraz wyznaczenie administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony pozwoli złagodzić obciążenia administracyjne związane z koniecznością przetwarzania danych osobowych.</li> <li>▪ <b>Usprawnienie systemu aplikowania o środki i wyboru projektów, a także ich monitorowania i rozliczania</b> będzie sprzyjać uproszczeniu procedur administracyjnych. Od beneficjentów powinno wymagać się głównie faktycznych rezultatów, a nie gromadzenia</li> </ul>

	<p>licznej dokumentacji i obliczenia szczegółowych wskaźników.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Istnienie dialogu pomiędzy IP i IZ</b> powinno sprzyjać budowaniu współpracy i zaufania pomiędzy instytucjami.</li> <li>▪ <b>Cechy instytucji wdrożeniowej (IP) wpływające na odniesienie sukcesu przy wdrażaniu PO WER:</b> mocne osadzenie merytoryczne w zakresie wdrażanych działań, zaznajamianie się na bieżąco ze zmianami w danym obszarze, sprzęgnięcie z ośrodkiem politycznym w celu wspólnego uczestnictwa w decyzjach dot. danego obszaru.</li> </ul>
<b>SŁABE STRONY</b>	<b>ZAGROŻENIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Niewystarczająca kompletność i aktualność danych w diagnozie społ.-gosp. w odniesieniu do PI: 8.8, 8.11 oraz 9.6.</b> W ramach diagnozy do poszczególnych PI nie uwzględniono następujących problemów, m. in.: ocena możliwości godzenia życia zawodowego z rodzinnym; informacje na temat dostępności i oceny funkcjonowania rozwiązań uelastyczniających wykonywanie pracy;; informacja nt. skupienia udziału kobiet w zawodach sfeminizowanych i tego konsekwencji, (8.8); wąski zakres i mała różnorodność źródeł danych (8.11); analiza sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy; analiza sytuacji osób dyskryminowanych ze względu na wszystkie przesłanki (9.6).</li> <li>▪ <b>Brak zaproponowanych mechanizmów zapewniających skuteczność działań w zakresie przeciwdziałania dalszej dyskryminacji biorąc pod uwagę różne przesłanki dyskryminacyjne i rodzaje grup docelowych</b></li> <li>▪ <b>Duża ogólnikowość i brak sprecyzowania celów, celów szczegółowych i działań)</b></li> <li>▪ <b>Chaotyczna konstrukcja celów</b> – brak określenia granic celów PI skutkuje niemożnością zdefiniowania bardzo ogólnie sformułowanych efektów/rezultatów (nieodpowiednie sformułowanie efektów skutkuje niemożnością ich zmierzenia, np. zwiększenie świadomości).</li> <li>▪ <b>Potraktowanie celów Priorytetów i celów szczegółowych jako celów samych w sobie</b> zamiast jako środków do osiągnięcia celów.</li> <li>▪ <b>Trudny miejscami w zrozumieniu język sformułowania wyzwań, celów i działań</b> np. określenie jednego z działań w taki sposób, że wsparciem mogą być objęte tylko szkoły publiczne, użycie określeń, które budzą wątpliwości, czy szkoły zawodowe również podlegają wsparciu w ramach danego priorytetu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Braki w diagnozie</b> (nie zwrócenie uwagi na istotne problemy) <b>mogą skutkować pominięciem ważnych kwestii przy planowaniu interwencji</b> – celów oraz działań.</li> <li>▪ <b>Sformułowanie problemów na poziomie bardzo ogólnym może spowodować nieuwytaczenie elementów, które faktycznie przesądzą o sile danego zjawiska.</b> Przy konstrukcji rozwiązań konkretne wymiary i aspekty problemu (np. bezrobocia) mogą zostać pominięte.</li> <li>▪ <b>Zmienność rzeczywistości:</b> procesów społecznych, zachowań jednostek, nie gwarantuje tego, że sformułowane teraz diagnozy, cele szczegółowe i działania będą aktualne za kilka lat i będą realizowały naczelne cele postawione w Programie.</li> <li>▪ <b>Zbyt duża ogólność celów i działań</b> powoduje, że nie wiadomo ci się za nimi kryje, <b>może skutkować brakiem zrozumienia beneficjentów Programu dla kierunków interwencji PO WER</b> oraz problemami we wdrażaniu Programu, a także dużą swobodą interpretacji.</li> <li>▪ <b>Nieuporządkowane</b> (bez oczywistego klucza) <b>wpisanie działań w ramach poszczególnych PI może negatywnie wpłynąć na koordynację działań</b> i jakość proponowanych projektów np. działania z zakresu rynku pracy i wsparcia dla przedsiębiorców oraz działania w PI 10.3 w zakresie współpracy z uczelniami – istnieje ryzyko niemożności ulokowania danego projektu w konkretnym PI.</li> <li>▪ <b>Niedookreślenie celów Programu (może doprowadzić do utraty głównego kierunku wsparcia</b> podczas wdrażania Programu. Trudno powiedzieć o całości PO WER, żeby realizował jakiś element strategiczny w zakresie całości celów wydatkowania unijnych środków. Może to doprowadzić do utraty perspektywy strategicznej i wdrażania niekomplementarnych ze sobą projektów.</li> </ul>

Niedookreślenie stosowanych w opisach priorytetów pojęć, np. instytucje rynku pracy, usługi administracyjne.

- **Powielanie działań, które nie sprawdziły się w PO KL** (PI 8.9 i 8.11 – monitorowanie potrzeb zamiast poprawy zarządzania strategicznego, skupianie się na wypracowaniu standardów).
- **Zbyt częste i nieuzasadnione** przy okazji formułowania działań **tworzenie standardów i modeli oraz dublowanie się operacji** –.
- **Brak zaznaczenia wsparcia dla organizacji pozarządowych w ramach Programu w takich obszarach jak integracja społeczna czy aktywizacja bezrobotnych**
- **Trudności w ocenie komplementarności z innymi PO** ze względu na dużą ogólność programów i występowanie osobnych regulacji dla EFS i EFRR.
- **Brak ostatecznego ustalenia podziału kompetencji instytucjonalnych we wdrażaniu PO WER.**
- **Brak powiązania wskaźników z celami/operacjami** (np. jedyny wskaźnik w PI 8.8. nie monitoruje żadnego z celów Programu, zaś wskaźnik w PI 8.9 łączy dwa różne cele i zupełnie odrębne typy operacji: „Funkcjonujący system kwalifikacji w obszarze inteligentnych specjalizacji zidentyfikowanych na poziomie krajowym”).
- **Brak konsekwencji w definiowaniu wskaźników** – różna jakość, adekwatność i poziom szczegółowości zaproponowanych wskaźników dla poszczególnych PI oraz ich niejednoznaczność interpretacyjna, a także nieadekwatność w ich formułowaniu (np. wzrost kompetencji nie może być mierzony jako liczba osób uczestniczących w szkoleniu).
- **Brak ostatecznego opracowania produktów i rezultatów** niektórych priorytetów i działań (np. PI 8.8, 9.6)
- Nieprawidłowe określenie wskaźników produktu/rezultatu w niektórych PI.

**Działania w Programie nie powinny być zbiorem indywidualnych propozycji o wspólnych regułach finansowania**, ale powinny tworzyć komplementarną całość, z której płynęłaby wartość dodana w następnej perspektywie finansowej.

- **Użycie niejasnych (nieoczywistych) sformułowań może skutkować ograniczeniem**, intencjonalnym lub nie, **zakresu interwencji** bez zbytniego uzasadnienia lub nawet wbrew intencjom autorów PO WER.
- **Ogólnikowość sformułowań w opisie celów i działań** poszczególnych PI **skutkuje problemami w określeniu**, a co za tym idzie osiągnięciu, **rezultatów/efektów** poszczególnych działań oraz ich skuteczności (np. działania w 8.8 czy 9.6). Niejasny język użyty do opisu priorytetów/celów/poszczególnych działań często nie oddaje intencji autorów projektu. Konieczna jest selekcja lub kategoryzacja typów operacji, a także ujednolicenie terminologii.
- **Zależność powodzenia niektórych działań** (np. budżety zadaniowe w 11.3) **od czynników zewnętrznych**, np. prognoz ekonomicznych.
- Mogące się pojawić **trudności w komplementarności wdrażania rozwiązań systemowych między PO WER i RPO**: nieodpowiednia czasowość zmian; nieprzygotowanie regionów na wprowadzanie zmian systemowych.
- **Niewystarczająca komunikacja pomiędzy instytucjami centralnymi i regionalnymi**, brak skutecznego dialogu społecznego i narzędzia koordynowania współpracy regiony-centrum może prowadzić do **niezrozumienia idei zmian systemowych w regionach**.
- **Zagrożeniem może być proces wyłaniania realizatorów konkretnych projektów** przebiegający w ramach zamówień publicznych, stąd obszarem, który może wymagać wzmocnienia jest obsługa prawna procedury zamówień publicznych.
- **Ryzyko pojawienia się podobnych obciążeń administracyjnych, które miały miejsce w PO KL m.in.:** duża czasochłonność procesu weryfikacji wniosków o płatność, wydłużające się procedury przetargowe, zbyt duża częstotliwość zmian w procedurach realizacji Programu, zakłócenia we współpracy między IP a ROEFS, wydłużanie procesu oceny wniosków konkursowych, problemy z interpretacją standardu minimum w realizacji zasady równości płci w projektach, trudności w interpretacji i stosowaniu prawa (szczególnie prawa zamówień publicznych), duża rotacja pracowników obsługujących projekty w IP powodująca każdorazową konieczność konsultacji zmian z nowymi pracownikami.
- **Brak przypisania poszczególnych PI do danej instytucji pośredniczącej.** Istnieje obawa, że jeden PI



	<p>zostanie przydzielony do wdrażania dwóm lub kilku instytucjom o różnych kompetencjach merytorycznych.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Obawa przed zmianami politycznymi</b>, które mogą wpłynąć na wdrażanie i realizację działań o charakterze systemowym.</li><li>▪ <b>Istnieje ryzyko niezrealizowania wskaźników do oceny wykonania Programu odnoszących się tylko do jednego celu, czy jednego typu operacji</b> (np. 8.9).</li></ul>
--	--



## Aneks 3 Zestawienie wniosków i rekomendacji

Część A – rekomendacje operacyjne						
Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
Raport końcowy: Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).	Diagnoza społeczno-ekonomiczna jest trafna w odniesieniu do zdecydowanej większości Priorytetów Inwestycyjnych. Stwierdzono braki w diagnozie dla dwóch Priorytetów Inwestycyjnych: 8.8 i 9.6 oraz zasugerowano uzupełnienia dla PI 8.11 oraz Osi Priorytetowej III. (str. 16-20)	Institucja Zarządzająca PO WER	Uzupełnienie diagnozy dotyczącej PI 8.8, 8.11, 9.6 oraz dot. innowacyjności w zakresie wymienionych braków. (str. 16-20)	Należy ponownie przejrzeć diagnozę i uzupełnić ją o wyszczególnione braki, zwłaszcza pod kątem diagnozy w stosunku do określonych grup i zaktualizowanie danych. Dotyczy to w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> <li>PI 8.8 w zakresie aktualności danych, niedostatecznego uwzględnienia wymiarów nierówności, w tym w szczególności opisu problemów z zakresu równości szans płci, które mogą być zaadresowane poprzez zmiany na poziomie systemowym;</li> <li>PI 8.11 w zakresie niedostatecznego zróżnicowania źródeł danych;</li> <li>PI 9.6 w zakresie uzupełnienia informacji o diagnozę grup objętych wsparciem w PO WER, a nie uwzględnionych w diagnozie;</li> <li>PI dotyczące innowacyjności, w zakresie definicji innowacyjności oraz kierunków wspieranych zmian.</li> </ul>		
Raport końcowy: Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).	W opisie celów, działań i efektów wybranych Priorytetów Inwestycyjnych znalazły się nieścisłości językowe utrudniające zrozumienie tekstu. (str.24-25)	Institucja Zarządzająca PO WER	Uszczegółowienie opisów Priorytetów pod kątem językowym. (str.24-25)	Należy zwrócić uwagę na precyzję językową w poszczególnych Priorytetach Inwestycyjnych: <ul style="list-style-type: none"> <li>PI 8.8 – zastąpienie sformułowań „segregacja płci”, „równouprawnienie płci” (proponowane sformułowania: „równość szans płci”, „polityka równego traktowania”);</li> <li>PI 10.1, 8.10, 9.4 – modyfikacja nazw PI tak, aby były one adekwatne do przewidywanego wsparcia, a jeśli nie jest to możliwe, dodanie odpowiednich wyjaśnień dla beneficjentów Programu;</li> <li>dodanie definicji poszczególnych używanych w opisach Priorytetów sformułowań (albo wskazanie na odpowiednią definicję w legislacji) – np. „pracownicy pomocy społecznej” (czy chodzi tylko o administrację czy również o organizacje pozarządowe), „kadry medyczne” (czy chodzi tutaj również o kadry kształcone na potrzeby usług opiekuńczych), „instytucje rynku pracy”, czy „usługi administracyjne”.</li> </ul>		
Raport końcowy:	Oczekiwanym efekty	Institucja	Należy sprecyzować efekty	Należy dokładnie opisać oczekiwane efekty działań. Powinny być one		




**Część A – rekomendacje operacyjne**

Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).	działań określanych w Priorytetach Inwestycyjnych sa sformułowane w sposób niejasny.  (str. 27-30, aneks nr 4)	Zarządzająca PO WER	oczekiwane w wyniku realizacji konkretnych działaniach.  Adnotacja 1: efekty powinny być określone w sposób łatwo przelądalny na wskaźniki produktu i rezultatu.  (str. 27-30 aneks nr 4)	odzwierciedleniem celu ogólnego i celów szczegółowych stawianych w Priorytecie (oczekiwany efekt powinien wskazywać wyraźnie na realizację celu szczegółowego i ogólnego). Oczekiwane efekty nie muszą być policzalne, aczkolwiek wskaźniki rezultatu już tak i powinny wyraźnie się do nich odnosić. Logika konstrukcji nakazuje najpierw określenie oczekiwanych efektów, a następnie na ich podstawie sformułowanie wskaźników produktu i rezultatu. Wzorem powinna być logika wynikania określona w PI 11.3. Przykład dobrej konstrukcji efektu i powiązania z celami i wskaźnikami:  <i>Cel szczegółowy:</i> Poprawa zarządzania strategicznego i finansowego na wszystkich szczeblach zarządzania państwem. <i>Oczekiwany efekt:</i> Poprawa planowania przestrzennego. <i>Wskaźnik produktu:</i> Liczba pracowników, który uczestniczyli w szkoleniach w zakresie podniesienia kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. <i>Wskaźnik rezultatu:</i> Liczba jednostek administracji, w których usprawniono proces planowania przestrzennego.  Elementy Programu wymagające zmiany: <b>PI 8.8:</b> <u>brak określonych efektów.</u> <b>PI 9.4:</b> <u>Cel ogólny:</u> poprawa skuteczności i efektywności polityki publicznej w obszarze włączania społecznego i zwalczania ubóstwa. <u>Oczekiwany efekt:</u> podniesienie kompetencji kadry pomocy i integracji społecznej w zakresie świadczenia zintegrowanych i zindywidualizowanych usług.  Brak powiązania z celami szczegółowymi. Brak innych efektów dla celów szczegółowych. Brak powiązania efektu z celem ogólnym – wzrost kompetencji pracowników nie musi oznaczać skuteczniejszej i efektywniejszej polityki w obszarze włączania społecznego i zwalczania ubóstwa. Proponowana rekonstrukcja celu, dopisanie celu szczegółowego bądź rekonstrukcja oczekiwanego efektu, np. zwiększenie skuteczności pracy pracowników pomocy społecznej. <b>PI 9.7:</b> <u>Cel ogólny:</u> Zmniejszenie niekorzystnych następstw na rynku pracy wynikających ze zmian demograficznych. <u>Oczekiwany efekt:</u> Podniesienie kompetencji kadr pomocy i integracji społecznej świadczących usługi społecznej.  <u>Cel szczegółowy:</u> Stworzenie rozwiązań systemowych w zakresie usług		


**Część A – rekomendacje operacyjne**

Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
				<p>społecznych (w tym opiekuńczych dla osób niesamodzielnych) i zdrowotnych oraz poprawa jakości tych usług.</p> <p>Brak powiązania pomiędzy celem szczegółowym/ogólnym z efektem. Proponowana rekomendacja: przeformułowanie celu szczegółowego bądź oczekiwanego efektu, np. wzrost jakości usług społecznych (w tym opiekuńczych i dla osób niesamodzielnych).</p> <p><b>PI 9.8:</b> Brak doprecyzowanych oczekiwanych efektów dla celu szczegółowego 1.</p> <p><b>PI 10.1:</b> W oczekiwanym efekcie nr. 1 proponuje się zmianę z „wzmocnienie” na „wzmocnienie”. Efekt powinien być opisany jako czynność, która powinna się dokonać.</p> <p><u>Cel szczegółowy 2:</u> Poprawa jakości pracy szkół i placówek oświatowych.</p> <p><u>Oczekiwany efekt:</u> Zwiększenie kompetencji kadry zarządzającej oświatą w zakresie efektywnego zarządzania oświatą.</p> <p>Oczekiwany efekt nie odpowiada na cel szczegółowy 2. Większe kompetencje kadr nie muszą być jedynym warunkiem efektywnego zarządzania. Proponuje się zmianę efektu na „wzrost efektywności zarządzania szkołami i placówkami oświatowymi”.</p>		
<p>Raport końcowy: Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).</p>	<p>Istnieją obawy w zakresie wdrożenia działań na poziomie PO WER i RPO dotycząc standardów opracowanych w PO WER i ich wdrażania w ramach RPO.</p> <p>Występuje problem z komunikacją na linii resorty – regiony w zakresie tworzenia programów operacyjnych. Problem ten ma raczej charakter jakościowy, niż ilościowy. Pomimo</p>	<p>Instytucja Koordynująca EFS/Instytucja Zarządzająca PO WER/ Instytucje Pośredniczące PO WER</p>	<p>Zapewnienie już na etapie wdrażania projektów mechanizmu ich koordynacji pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi, PO WER, a Instytucjami Pośredniczącymi PO WER. Ponadto, powinna istnieć wspólna platforma stałego dialogu pomiędzy instytucjami wdrażającymi PO WER a wdrażającymi RPO. Dostęp do takiej platformy powinni mieć zainteresowani realizacją</p>	<p>Instytucja Zarządzająca oraz Instytucje Pośredniczące powinny wypracować mechanizm zapewniający wymianę informacji pomiędzy regionami a ministerstwami w zakresie: planowanych projektów (z dokładnym opisem tych projektów) oraz aktywnej współpracy przy wdrożeniu projektów o zasięgu ogólnopolskim. Mechanizm ten dotyczy głównie przypadków opracowania standardów (w szczególności PI 9.4., 9.7., 9.8, ale również innych PI w zakresie stosowania standardów), które będą wdrażane w regionach i dopasowywane na tym poziomie do specyfiki regionalnej przez tamtejsze władze.</p> <p>W PO WER nie zostały opisane rozwiązania ani propozycje takiego mechanizmu. W istniejących zapisach PO WER dotyczących obowiązków IP istnieje jedynie ogólny zapis „Instytucja Pośrednicząca ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wdrażanie Priorytetu, a za powstałe nieprawidłowości odpowiada przed Instytucją Zarządzającą”. Prawidłowe wdrażanie Priorytetu wiąże się z utworzeniem mechanizmu koordynacji projektów PO WER i RPO. Rekomenduje się zatem uwzględnienie powyższej propozycji w ramach obowiązków Instytucji</p>		


**Część A – rekomendacje operacyjne**

Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
	<p>spotkań i konsultacji w kwestii wdrażania i konstrukcji programów operacyjnych, ciągle są nieporozumienia co do ich zapisów, np. czym powinny być rozwiązania systemowe i jaka jest rola regionów.</p> <p>(str. 65-68)</p>		<p>projektów finansowanych z poszczególnych RPO, instytucje wdrażające RPO, a także Instytucje Pośredniczące w PO WER (oraz projektodawcy w ramach PO WER). Platforma taka powinna pełnić funkcję informacyjną, gdzie instytucje mogłyby wymieniać się spostrzeżeniami dotyczącymi konkretnych projektów, zastosowanych rozwiązań itp. Platforma powinna mieć charakter nieobowiązujący, tzn. informacje, które będą na niej zamieszczane nie będą oficjalnymi stanowiskami instytucji i nie będą zobowiązywały do podjęcia działań.</p> <p>(str.65-68)</p>	<p>Pośredniczących PO WER, które są merytorycznie kompetentne do koordynowania takich działań. <b>Najistotniejszym elementem mechanizmu koordynacji powinna być procedura zapewniania spójności pomiędzy projektami krajowymi a projektami regionalnymi</b>, trafiającymi do bezpośrednich odbiorców.</p> <p>Opisywany mechanizm może być zapewniony poprzez utworzenie platformy dialogu, wymiany informacji pomiędzy Instytucjami Pośredniczącymi PO WER a instytucjami wdrażającymi Regionalne Programy Operacyjne, a także projektodawcami. Platformę taką mogłaby koordynować Instytucja Koordynująca EFS. Formuła dla takiego rozwiązania powinna być możliwie jak najprostsza, niegenerująca dużych kosztów i zapewniająca możliwie jak najszybszy obieg i wymianę informacji. Platforma powinna być również interaktywna dla wszystkich instytucji w taki sposób, aby wymiana informacji dotyczących projektów (ich merytorycznego zakresu, planowanych rozwiązań, trudności) nie musiała obejmować Instytucji Koordynującej.</p> <p><b>Platforma powinna mieć cel wyłącznie informacyjny i służyć wymianie opinii</b> – nie powinna stać się narzędziem kontroli instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów.</p>		


**Część B – rekomendacje kluczowe**

Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
Raport końcowy: Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).	Wiele działań zaplanowanych do wdrożenia w ramach polityk horyzontalnych (PI 8.8 i 9.6) koncentruje się na opracowaniu modeli rozwiązań, strategii, standardów, badań czy ocen. Brakuje natomiast działań ukierunkowanych na wypracowanie konkretnych rozwiązań. Istnieje obawa, że powstaną kolejne modele, które nie przyczynia się do pozytywnych zmian w tym obszarze. (str. 87-92)	Instytucja zarządzająca PO WER	Działania dotyczące interwencji w obszarze równości płci i niedyskryminacji powinny dotyczyć konkretnych rozwiązań systemowych. (str.87-92)	<p>W ramach poszczególnych priorytetów we współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się równouprawnieniem płci i zwalczaniem dyskryminacji należy opisać szczegółowo działania, których wdrożenie faktycznie może przyczynić się do pozytywnej zmiany w obszarze polityk horyzontalnych. Warto byłoby wykorzystać istniejące już modele i standardy (np. wypracowane w PO KL czy IW EQUAL, np. projekt „Elastyczny pracownik, partnerska rodzina”).</p> <p>Dla lepszego i pełniejszego opisu działań niezbędna jest ponowna dogłębna diagnoza problemów w zakresie równości płci, a szczególnie zwalczania dyskryminacji, która nie obejmuje na obecnym etapie prac wszystkich przesłanek dyskryminujących (PI 9.6).</p> <p>Wskazane byłoby również ukierunkowanie celów polityk horyzontalnych, które w obecnych zapisach nie wskazują na konkretne kierunki rozwiązań. Wiąże się to z uszczegółowieniem o jakie grupy, do których kierowane jest wsparcie systemowe chodzi, np. kobiety i dzieci ze środowisk wiejskich, osoby doświadczające przemocy, mniejszości narodowe i etniczne, migranci, uchodźcy itp. (PI 9.6).</p> <p>Sprecyzowanie działań wpłynie na łatwiejsze i trafniejsze określenie wskaźników i rezultatów interwencji.</p>		
Raport końcowy: Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).	Zaproponowane w Programie wskaźniki w obecnej formie nie tworzą spójnego systemu pozwalającego na monitorowanie realizacji celów PO WER. Cele, działania, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu nie tworzą spójnej i logicznej całości interwencji. Wskaźniki	Instytucja Zarządzająca PO WER	Przed przystąpieniem do określania wartości docelowych wskaźników niezbędna jest ich operacjonalizacja – precyzyjne określenie grup docelowych objętych wsparciem, sposobu pomiaru efektów. Bez uszczegółowienia i wspólnego definiowania wskaźników nie sposób obliczyć koszty jednostkowe wskaźników, czy	<p>Wskazane jest podjęcie następujących działań:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ponowna weryfikacja wskaźników: usunięcie lub modyfikacja występujących, dodanie nowych, brakujących.</li> <li>2. Operacjonalizacja wskaźników wspólnie z przedstawicielami IP oraz beneficjentów Programu.</li> <li>3. Przeprowadzenie pomiaru kosztów jednostkowych dla zdefiniowanych wskaźników.</li> <li>4. Określenie wartości docelowych dla zdefiniowanych wskaźników wspólnie z IP oraz beneficjentami Programu.</li> </ol>		



**Część B – rekomendacje kluczowe**

Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Rekomendacja (strona w raporcie)	Sposób wdrożenia	Status (stan wdrożenia)	Termin wdrożenia
	produktu i rezultatu nie są wzajemnie spójne i logicznie powiązane (wskaźniki produktu, rezultatu bezpośredniego, rezultatu długoterminowego). (str. 78-82, Aneks nr 4)		szukać benchmarków, które pozwolą wyznaczyć wartość docelową. (str. 78-82, Aneks nr 4)			

## Aneks 4 Wyniki analizy wskaźników w PO WER

### 1. Metodologia oceny wskaźników

Metodologia oceny wskaźników opracowana została na podstawie zadań wyznaczonych instytucji zarządzającej w rozporządzeniach<sup>60</sup> oraz zaleceń sformułowanych w wytycznych Komisji Europejskiej<sup>61</sup>.

Silny akcent na rezultaty i efektywność przekazanych funduszy sprawia, że na etapie programowania należy zagwarantować, aby wskaźniki odpowiadały zaplanowanym działaniom, a wyznaczone wartości docelowe były realne do osiągnięcia. Zgodnie z wytycznymi KE odnośnie prowadzenia ewaluacji ex-ante, ocena wskaźników przebiegała według poniżej opisanych kroków.

Ze względu na znaczne zmiany w systemie wskaźników w przekazanych przez Zamawiającego wersjach Programu (czerwiec, lipiec 2013), ocena jakości wskaźników musiała zostać przeprowadzona dwukrotnie. Późny moment przekazania lipcowej wersji sprawił, że wykonawca nie był w stanie zebrać i opracować dane określające koszty jednostkowe osiągnięcia wskaźnika dla nowych wskaźników wyznaczonych do monitorowania postępów Programu. Na spotkaniu z Zamawiającym w dniu 30.07.2013 ustalono, iż koszty jednostkowe – tam gdzie jest to możliwe – obliczone zostaną dla wskaźników występujących w obydwu wersjach Programu.

#### **Zadanie 1. Wizualizacja logiki interwencji**

Pierwszym krokiem analizy była wizualizacja teorii logiki interwencji, gdyż bez dogłębnego zrozumienia teorii zmiany danego priorytetu nie sposób określić efektów danej interwencji oraz zaproponować zakresu badań ewaluacyjnych. Logika interwencji została zaprezentowana według dostosowanego do specyfiki PO WER<sup>62</sup> wzoru przedstawionego w projekcie dokumentu technicznego na temat możliwych do zastosowania w programach operacyjnych wskaźników specyficznych.

#### **Zadanie 2. Wstępna ocena obecnych wskaźników**

Ewaluatorzy prześledzili logikę interwencji zaprojektowanej w Programie i dokonali oceny adekwatności poszczególnych wskaźników oraz ich spójności. Załączniki IV do rozporządzenia ogólnego, prezentujący ogólne uwarunkowania ex-ante, określa, iż do wdrożenia programów operacyjnych niezbędne jest „*istnienie skutecznego systemu wskaźników rezultatu niezbędnych do monitorowania postępów w osiąganiu rezultatów oraz do podejmowania oceny skutków*”, a każdy ze wskaźników powinien spełniać następujące wymogi:

- odporność na zniekształcenia oraz walidacja statystyczna,

<sup>60</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (COM(2011)615); Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 (COM(2011)607).

<sup>61</sup> Projekt dokumentu roboczego Dyrekcyj Generalnej ds. Zatrudnienia na temat możliwych wskaźników specyficznych dla Programu; Wytyczne Dyrekcyj Generalnej ds. Zatrudnienia oraz Dyrekcyj Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego dotyczące ewaluacji ex-ante.

<sup>62</sup> Ze względu na niewielkie wykorzystanie w Programie wskaźników wspólnych rekomendowanych przez KE zrezygnowano z wizualizacji wskaźników na wspólne i specyficzne. Dodano natomiast pole prezentujące wskaźniki monitorowane z zakresu rezerwy wykonania.

- jasność interpretacji normatywnej,
- reagowanie na politykę,
- terminowe gromadzenie,
- publiczna dostępność danych<sup>63</sup>.

Z kolei Załącznik I rozporządzenia ogólnego określa następujące warunki, które powinny zostać spełnione przez cele pośrednie (określone na potrzeby oceny wykonania):

- znaczące – obejmujące istotne informacje na temat postępów w danym priorytecie,
- przejrzyste – z obiektywnie weryfikowalnymi celami oraz zidentyfikowanymi i publicznie dostępnymi danymi źródłowymi,
- weryfikowalne – nienakładające nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych,
- spójne – dla wszystkich programów operacyjnych, w stosownych przypadkach.

Ocena wszystkich zaproponowanych w dokumencie PO WER wskaźników przeprowadzona została według zoperacjonalizowanych kryteriów przedstawionych w rozporządzeniu. W wyniku oceny ewaluatorzy zarekomendowali dalsze działania z danym wskaźnikiem, tam gdzie wskaźnik był adekwatny a jego definicja względnie jasna wskazali potencjalne źródła danych do obliczenia wartości bazowych, kosztów jednostkowych.

### **Zadanie 3. Szacowanie wartości docelowych**

Dla wybranych wskaźników (jednakowych w wersjach dokumentu z czerwca i lipca) zaproponowane zostały algorytmy wyznaczania wartości docelowych wskaźników. W ramach badania opracowany został algorytm wyznaczania wartości docelowych w oparciu o informacje o kosztach jednostkowych podobnych interwencji (metoda zastosowana w przypadku wskaźników produktu). Z uwagi na bogactwo tematyczne wskaźników a przede wszystkim ich niejednoznaczność interpretacyjną, nie jest możliwe zastosowanie jednego podejścia metodologicznego we wszystkich przypadkach i zaproponowania wartości docelowych na obecnym etapie prac nad Programem. Szczegóły dotyczące algorytmów wyliczania kosztów jednostkowych podane zostały poniżej.

#### **Sposób obliczania kosztów jednostkowych wskaźników**

Koszt jednostkowy wskaźnika rozumiany był jako bezpośrednie powiązanie pomiędzy sumą wydatkowania a podniesieniem zrealizowania jednostki wskaźnika (np. objęcie wsparciem jednej osoby czy wypracowaniem jednego modelu lub standardu). Kosztem jednostkowym nie jest więc całość inwestycji służących do podniesienia wskaźnika (np. inwestycji w infrastrukturę komputerową w przypadku szkoleń dla pracowników), a jedynie te koszty, które mogły w sposób bezpośredni przełożyć się na wartość wskaźnika. Takie podejście motywowane jest koniecznością spełnienia warunków dotyczących wskaźników zawartych w załączniku IV CPR, mówiącym o wiarygodności metodologicznej odporności na manipulację.

Aby obliczyć koszty jednostkowe wskaźników w oparciu o już istniejące (zakończone i trwające) projekty musimy ponadto założyć, że elementy wsparcia w ramach projektów realizowanych w PO WER będą miały podobną skalę i zakres jak te, które są realizowane

<sup>63</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (COM(2011)615), Załącznik IV str.163.

obecnie, w ramach PO KL. Przy określeniu kosztów jednostkowych/wartości docelowych wskaźników wykorzystano:

- KSI-SIMIK,
- wnioski o dofinansowanie, wnioski o płatność (wraz z załącznikiem nr 2) wybranych projektów realizowanych w ramach komponentu centralnego PO KL,
- badania ewaluacyjne,
- inne badania,
- wywiady z instytucjami.

W celu obliczenia kosztów jednostkowych dla poszczególnych wskaźników POWER dokonano przeglądu *desk research* wskaźników podobnych występujących w PO KL. Informację, do których wskaźników POWER zostały użyte dane pozyskane z poszczególnych projektów PO KL zamieszczono poniżej każdego wskaźnika, dla którego obliczono koszty jednostkowe. Dane z projektów PO KL zostały przekazane przez jednostki zawiadujące poszczególnymi projektami – będące albo dysponentem danych albo beneficjentem projektów<sup>64</sup>.

W celu obliczenia kosztów jednostkowych użyto danych zawartych w tabelach dotyczących postępu finansowego projektów (tabela 4 Wniosku o płatność: „Postęp finansowy realizacji projektu”) oraz danych dostępnych w Załączniku 2 wniosku o płatność (Załącznik 2 „Osiągnięte wartości wskaźników”). Ponadto z tabeli 4 wniosku o płatność użyto zarówno informacji dotyczących wydatków poniesionych w obecnym okresie, jak i informacji o postępie finansowym realizacji projektu. Dane finansowe zostały oprócz tego rozbite na koszty ponoszone w ramach poszczególnych zadań Projektu, jak i kosztów personelu przeznaczonego do obsługi Projektu. Tego typu informacje finansowe pozwoliły na wyłonienie trzech rodzajów kosztów jednostkowych. Poniżej przedstawiono ich definicje, w załączniku zestawiającym poszczególne projekty PO KL pozostawiono reguły (algorytmy) służące do wyliczania poszczególnych rodzajów kosztów.

- Całkowity „koszt wejścia” w projekcie określony jako koszt wygenerowany przez projekt do momentu, gdy zaczyna się realizacja określonego w Projekcie wskaźnika. W większości przypadków był on liczony jako suma kosztów określonych na podstawie wniosków o płatność od pierwszego aż do ostatniego wniosku o płatność, gdy jeszcze nie są realizowane wskaźniki.
- Koszt jednostkowy produktu netto. Koszt ten został określony na podstawie wniosków o płatność od momentu, gdy Projekt zaczyna realizować wskaźniki aż do ostatniego wniosku o płatność w Projekcie.
- Koszt jednostkowy produktu będący sumą jednostkowego kosztu wejścia w projekcie podzielonego przez liczbę zrealizowanych jednostek wskaźnika zakładanego w Projekcie (np. liczbę przeszkolonych ostatecznie osób lub urzędów, którym udzielono wsparcia) oraz kosztów jednostkowych netto.

Te trzy rodzaje kosztów pozwalają w przypadku przyszłych wskaźników POWER na oszacowanie, jakie powinny być maksymalne koszty w poszczególnych kategoriach projektów. W przypadku, gdy koszty wejścia związane były np. z budową infrastruktury, wykorzystywanej do zrealizowania celów projektu, można domniemywać, że w przyszłości, w podobnych projektach realizowanych w ramach POWER będą one dużo niższe (infrastruktura bowiem pozostaje). Koszt jednostkowy produktu netto powinien być w tym przypadku rozumiany jako dolna granica kosztu jednostkowego projektu realizowanego

<sup>64</sup> Otrzymano dane od: CRZL, MRR, MPiPS, KPRM, MZ oraz MEN.



w PO WER (gdy ewentualna infrastruktura potrzebna do wygenerowania produktu już istnieje), podczas gdy koszt jednostkowy produktu powinien być rozumiany jako granica górna (gdyż zawiera także koszty wejścia). Naszym zdaniem rozróżnienie kosztów wejścia, kosztów netto i ostatecznych kosztów produktu pozwoli na oszacowanie rozsądnych oczekiwań względem realnych kosztów projektów realizowanych w ramach PO WER.

W praktyce oznacza to, że jednostkowy koszt wsparcia w ramach PO WER powinien oscylować między kosztem jednostkowym produktu netto a kosztem jednostkowym produktu. Określone przez nas koszty wejścia powinny być rozumiane jako orientacyjna granica kosztów infrastrukturalnych, administracyjnych i przygotowawczych akceptowalnych w przypadku projektów realizowanych w PO WER, zanim projekt zacznie przynosić wyniki w nim określone.

Ponadto wykorzystano informacje zawarte w dokumencie „Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój” z dnia 29 lipca 2013 (prezentacja MS PowerPoint), w którym określono alokację na poszczególne Priorytety PO WER. Alokacja ta, wraz z zestawieniem kosztów jednostkowych pozwoliła na oszacowanie liczby beneficjentów możliwych do uwzględnienia w ramach projektów PO WER. Tu także skonstruowany wskaźnik określa dolną i górną granicę liczby docelowych beneficjentów.

Należy jednak zauważyć, że przygotowane zestawienie kosztów jednostkowych oraz kosztów wejścia bazuje na dostępnych ewaluatorom projektach PO KL. Niektóre Priorytety PO WER, dla których określono koszty bazują na kilku projektach PO KL, w związku z czym można domniemywać, że przedstawione tam wartości biorą pod uwagę zróżnicowanie projektów realizowanych w ramach PO KL. W przypadku niektórych Priorytetów PO WER ewaluator musiał bazować na jednym lub dwóch adekwatnych projektach, gdyż większa ich liczba po prostu była niedostępna. W takich przypadkach istnieje uzasadniona obawa, że wyliczone koszty jednostkowe są zbyt specyficzne i siłą rzeczy nie uwzględniają zróżnicowania, które pojawi się w momencie realizacji projektów w ramach PO WER.

Wraz z raportem ewaluator dostarcza, w postaci pliku MS Excel, Zamawiającemu pełen wykaz użytych projektów PO KL, z których wyliczane były koszty wejścia i koszty jednostkowe, wraz z regułami (algorytmami) potrzebnymi do wyliczenia innych kosztów jednostkowych, gdyby zaszła taka potrzeba.

Przykładowe zestawienie danych pobranych z wniosków o płatność oraz załącznika 2 do wniosku o płatność zawarto w tabeli 6.1.

W przypadku, gdy do danego wskaźnika PO WER przypisany był tylko jeden projekt PO KL powyżej opisane koszty jednostkowe były kosztami ostatecznymi. W przypadku, gdy projektów tych było więcej ostatecznie przedstawiany koszt jednostkowy był określany za pomocą szóstego decyła składowych kosztów jednostkowych. Podczas prac nad kosztami jednostkowymi rozważaliśmy zastosowanie średniej arytmetycznej składowych kosztów jednostkowych, medianę, bądź któryś z pochodnych mediany, czyli rozkład decylowy lub kwartylowy. Ostatecznie zdecydowaliśmy się na określenie kosztów jednostkowych za pomocą szóstego decyła, z następujących powodów:

- rozkład decylowy podobny jest do miary wynikającej z mediany (5 decyl = mediana),
- projekty realizowane w PO KL mają różne daty realizacji, mogły być realizowane nawet 5 lat temu, w związku z tym ich koszty powinny być zwaloryzowane do dzisiejszych warunków. Można to zrobić na kilka sposobów, jednym z nich jest np. waloryzacja w oparciu o wskaźnik inflacji. Takie podejście wymaga jednak stałego waloryzowania kosztów jednostkowych w oparciu o aktualne dane GUS.

Zastosowanie 6 decyła jako miary ostatecznego kosztu jednostkowego pozwala na lekkie podniesienie tego kosztu, co sprawia, że staje się on nieco wyższy niż wynikałoby to z innej

miary rozproszenia centralnego, takiej jak mediana czy średnia. Dzięki takiemu zabiegowi przewidywane koszty jednostkowe są w naszym przekonaniu bardziej realne i lepiej dopasowane do rzeczywistości w nadchodzącej perspektywie programowania.

Przedstawiona poniżej tabela 6.1. kosztów jednostkowych oprócz trzech rodzajów kosztów opisanych powyżej, zawiera również informację na temat tego, jaką część kosztu jednostkowego stanowią wydatki poniesione na personel obsługujący dany projekt. Takie podejście pozwala oszacować czy w danym rodzaju wsparcia należy przewidywać obciążenia wynikające z wydatków na personel obsługujący projekt czy też nie. Komplet tabel zawierających informację o kosztach personelu zawarty jest w załączniku w formacie MS Excel, będącym częścią niniejszego raportu.

Warto podkreślić, że w naszym podejściu koszty wejścia są przedstawione jako całkowite koszty, jakie generuje projekt zanim zacznie realizować założone wskaźniki. Oznacza to, że koszt ten nie jest zrelatywizowany do liczby określającej ostateczny wskaźnik (np. liczby przeszkolonych osób czy urzędów, które uzyskały wsparcie), tak, jak pozostałe dwa rodzaje kosztów.

**Tabela 6.1. Koszty jednostkowe – przykład zawierający koszty personelu**

Tabela kosztów jednostkowych (koszty liczone według 6 decyli)		w tym koszty personelu
koszty wejścia	472 221 zł	0.0%
koszt jednostkowy	8 220 zł	0.0%
koszt jednostkowy całkowity	11 509 zł	0.0%

### Wskaźnik 1.1

Liczba pracowników instytucji rynku pracy, którzy zostali objęci wsparciem 8.11.

Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyli)	
koszty wejścia	3 717 211 zł
koszt jednostkowy	7 744 zł
koszt jednostkowy całkowity	11 842 zł
alokacja PO WER	40 900 000 zł
minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji	3 454
maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji	5 282

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Diagnostowanie zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy - współpraca urzędów pracy z pracodawcami i innymi partnerami rynku pracy.
- Szkolenia dla kadry publicznych służb zatrudnienia.
- PI Model współpracy IRP i IPS narzędziem efektywnej aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.
- PI Innowacyjny model współpracy dla instytucji pomocy społecznej i rynku pracy.

- Kwestionariusz Zainteresowań Zawodowych - narzędzie pracy doradcy zawodowego.
- Szkolenia modułowe pracowników instytucji rynku pracy, realizujących usługi rynku pracy i programy aktywizacji zawodowej.
- Implementacja i rozwój systemu informacyjnego publicznych służb zatrudnienia.
- Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej.

### Wskaźnik 1.2.

Liczba pracowników stanowiących kadrę pomocy i integracji społecznej, którzy zostali objęci wsparciem - 9.4.

Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej objętych wsparciem - 9.7.

Liczba przedsiębiorstw społecznych, które skorzystały ze zwrotnych instrumentów finansowych - 9.8.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>5 850 563 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>22 199 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>25 249 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>24 500 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>970</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>1 104</b>

*UWAGA: Koszt jednostkowy odnosi się do liczb pracowników*

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej
- Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej
- Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej

### Wskaźnik 2.1

Liczba opracowanych rozwiązań w zakresie zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkim - 8.9.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>1 447 698 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>50 630 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>69 431 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>10 700 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>154</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>211</b>



Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Planowanie Strategiczne w MMSP

### Wskaźnik 3.1

Liczba osób realizujących zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego objętych wsparciem - 10.1

Liczba dyrektorów szkół, pracowników organów prowadzących i samorządu terytorialnego objętych wsparciem w zakresie zarządzania oświatą - 10.1

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>755 937 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>22 376 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>24 184 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>143 100 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>5 917</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>6 395</b>

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego i oceny jakości pracy szkoły
- Usprawnienie systemu zbierania i analizy danych dotyczących funkcjonowania systemu oświaty m.in. poprzez rozwój Systemu Informacji Oświatowej lub Wdrożenie zmodernizowanej wersji Systemu Informacji Oświatowej

### Wskaźnik 3.3

Liczba osób kadry trenerskiej objętych wsparciem w zakresie wykorzystania TIK w nauczaniu - 10.1.

Liczba pracodawców objętych wsparciem - 10.3.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>6 910 899 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>100 211 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>136 646 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>368 000 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>2 693</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>3 672</b>

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Wdrożenie podstawy programowej kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, ze szczególnym uwzględnieniem II i IV etapu edukacyjnego.
- Doskonalenie podstaw programowych kluczem do modernizacji kształcenia zawodowego.

#### Wskaźnik 3.4

Liczba pracodawców objętych wsparciem - 10.3.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>2 880 224 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>169 446 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>204 480 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>368 000 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>1 800</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>2 172</b>

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru.
- Opracowanie modelu poradnictwa zawodowego oraz internetowego systemu informacji edukacyjno-zawodowej.
- Doskonalenie podstaw programowych kluczem do modernizacji kształcenia zawodowego.

#### Wskaźnik 5.1

Liczba osób objętych wsparciem w zakresie konsultacji społecznych - 11.3.

Liczba pracowników administracji rządowej objętych wsparciem w projektach w zakresie doskonalenia budżetu zadaniowego - 11.3.

Liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych wsparciem z zakresu wdrożenia kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego oraz przygotowania wieloletniej prognozy finansowej - 11.3.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>8 497 552 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>1 259 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>2 748 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>211 600 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>76 990</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>168 020</b>

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Doskonalenie technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej.
- Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012.

### Wskaźnik 5.3

Liczba Punktów Obsługi Interesanta utworzonych lub wspartych w ramach projektów - 11.3.

Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)	
<b>koszty wejścia</b>	<b>986 863 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>173 010 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>183 737 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>211 600 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>1 152</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>1 223</b>

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

### Wskaźnik 5.3

Liczba osób objętych wsparciem w zakresie usprawnienia procesów zarządzania w sądownictwie i prokuraturze - 11.3.

Liczba pracowników sektora wymiaru sprawiedliwości, którzy uzyskali wsparcie w celu poprawy efektywności sądownictwa gospodarczego - 11.3.

Liczba sądów, w których przeprowadzono pilotaż z zakresu obowiązkowej mediacji gospodarczej - 11.3.

Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)	
<b>koszty wejścia</b>	<b>1 595 755 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>13 110 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>13 178 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>211 600 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>16 057</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>16 140</b>

*Uwaga: ze względu na specyfikę użytych projektów PO KL wskaźnik pokazuje koszt jednostkowy przeszkolenia pracownika wymiaru sprawiedliwości.*

Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości.
- Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów.

#### Wskaźnik 5.4

Koszt szkoleń dla administracji publicznej - 8.8.

<b>Tabela kosztów jednostkowych (liczone według 6 decyła)</b>	
<b>koszty wejścia</b>	<b>768 541 zł</b>
<b>koszt jednostkowy</b>	<b>10 142 zł</b>
<b>koszt jednostkowy całkowity</b>	<b>18 148 zł</b>
<b>alokacja PO WER</b>	<b>9 800 000 zł</b>
<b>minimalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>540</b>
<b>maksymalna liczba beneficjentów przy założonej alokacji</b>	<b>966</b>

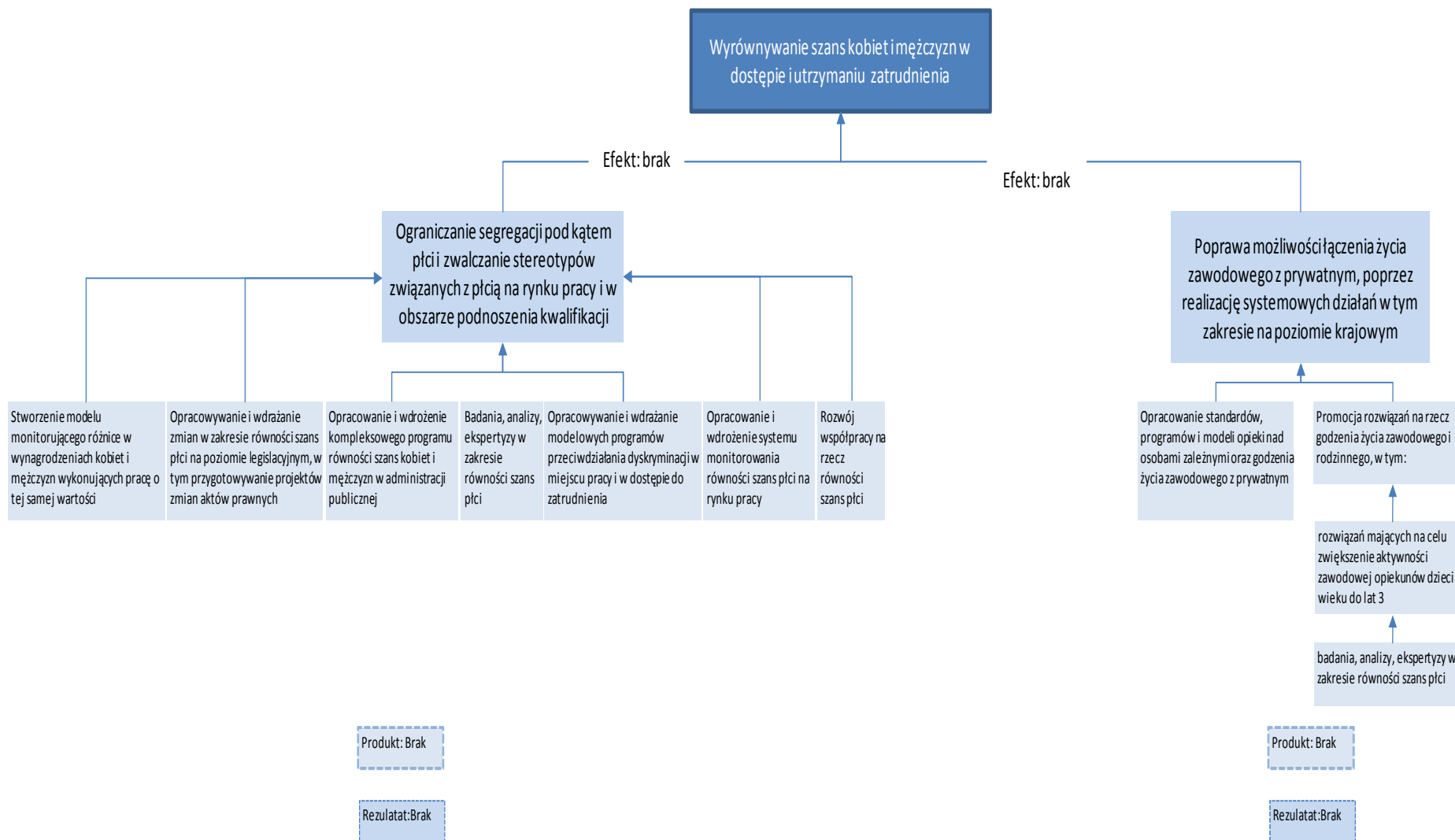
Projekty PO KL budujące ten wskaźnik:

- Sieć na rzecz promowania równości i różnorodności w działaniach administracji publicznej.



## 8.8 Równouprawnienie płci oraz godzenie życia zawodowego i prywatnego

### Interwencja





### Wskaźniki produktu

Nie dotyczy – brak wskaźników.

### Wskaźniki rezultatu

Nie dotyczy – brak wskaźników.

### Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników.

### Ewaluacja

- „Wpływ PI 8.8 na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w dostępie i utrzymaniu zatrudnienia” W celu pomiaru wpływu EFS na równość szans proponujemy zastosowanie m.in. analizy kontrybucji działań zrealizowanych w PI 8.8 na osiągnięcie celu wyznaczonego interwencji. Należałoby zbadać, jakie przełożenie mają diagnozy/badania prowadzone w priorytecie na konkretne działania, które podejmowane są przez inne podmioty do realizacji *de facto* celu tej interwencji celu, czyli „ograniczenia segregacji pod kątem płci i zwalczania stereotypów związanych z płcią na rynku pracy i w obszarze podnoszenia kwalifikacji”. Należałoby również monitorować losy aktów prawnych, standardów opracowanych w priorytecie.
- Ocena skuteczności kampanii społecznych dotyczących godzenia życia zawodowego i rodzinnego.
- Badania oceniające wpływ kampanii na zmianę postaw odbiorców przekazu.

### Podsumowanie

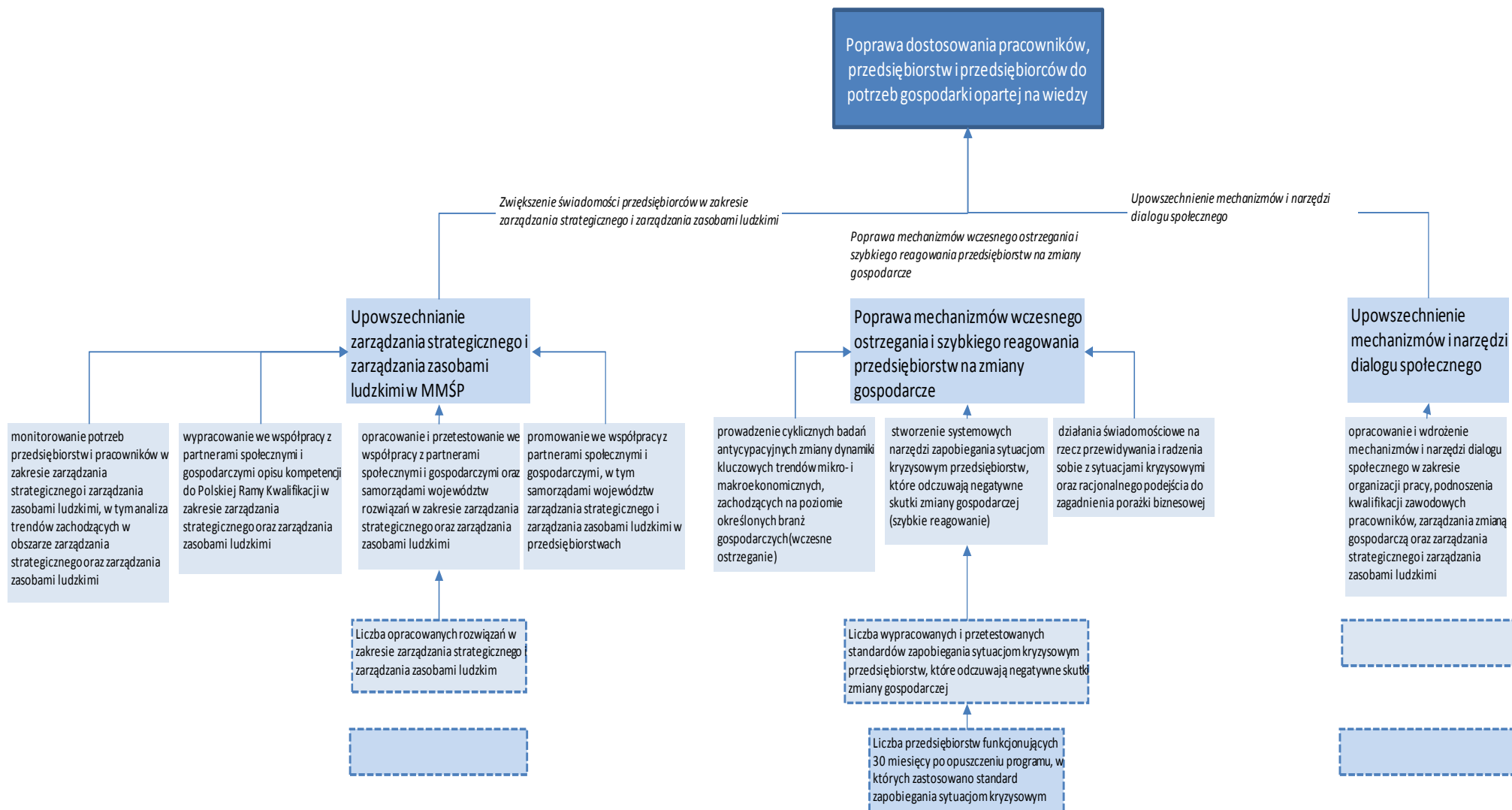
Ze względu na wczesny etap przygotowywania Programu nie określono żadnych wskaźników w PI, zatem nie tworzą one spójnej koncepcji i nie pozwalają na monitorowanie celów priorytetu.

W przypadku utrzymania operacji „Opracowywanie i wdrażanie zmian w zakresie równości szans płci na poziomie legislacyjnym, w tym przygotowywanie projektów zmian aktów prawnych” należałoby rozważyć wskaźniki monitorujące akty prawne opracowywane w ramach PI „*Liczba opracowanych w ramach PO WER zapisów dotyczących równości szans płci w powstających aktach prawnych*”.



## 8.9. Adaptacja pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

### Liczba opracowanych rozwiązań w zakresie zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkim

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy uszczegółowić, czym jest „rozwiązanie w zakresie zarządzania strategicznego” – czy jest to program jednego szkolenia, ścieżka wsparcia jakie przedsiębiorstwo powinno przejść. W nazwie wskaźnika należałoby dodać informację o przetestowaniu opracowanych rozwiązań tak jak ma to miejsce w przypadku wskaźnika produktu dla celu 2.

Należałoby wprowadzić wskaźnik rezultatu pozwalający monitorować efekt tej interwencji, czyli „wzrost świadomości przedsiębiorców w zakresie zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkimi”, np. „Odsetek wspartych uważających, że strategia rozwoju ... jest niezbędna w firmie”, „Odsetek przedsiębiorców, którzy opracowali strategię rozwoju ...”. Z poprzednich badań wynika, iż po udziale w projekcie „Zarządzanie strategiczne” około połowa wspartych jest zdania, że strategia rozwoju jest niezbędna w firmie (pośród różnych edycji programu najwyższy odsetek zgadzających się z tą opinią wyniósł 51,1%). Zgodnie z diagnozą opracowaną w Programie „zaledwie 12% przedsiębiorstw w Polsce posiada strategię rozwoju w formie opracowanego dokumentu (PARP, 2011), a jedynie 11% małych i 26% średnich przedsiębiorstw ma strategię zarządzania zasobami ludzkimi (PARP, 2008). Przy założeniu, że wsparciem objęte zostaną firmy, które nie mają tego typu opracowań, sukcesem interwencji byłoby osiągnięcie podobnych wartości w grupie objętej wsparciem (wartość docelowa). W podobnym projekcie PO KL zakładano, że 75 z 600 wspartych firm wdroży strategię, według strony projektu do 10.2012 wdrożyło je 30 firm, zatem ich liczbę można oszacować na 5 do 13% firm wspartych w Prioryecie.

Przy opracowywaniu wskaźników i sposobu ewaluacji dla tego typu wsparcia można skorzystać z doświadczeń projektów:

PO KL.02.01.03-00-027/10-00 Planowanie Strategiczne w MMSP zakładał przeszkolenie i 4 h doradztwo dla:

- 600 firm (1200 pracowników), w tym:
  - 120 mikro (240)
  - 240 małych (480)
  - 240 średnich (480)

Przygotowano strategię przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem: analizy organizacyjnej, analizy otoczenia przedsiębiorstwa, opracowania strategii przedsiębiorstwa i funkcjonalnych programów działania, wdrożenia i kontroli realizacji strategii przedsiębiorstwa w formie audytów, dla (240 h doradztwa) - 75 firm.

Zarządzanie kompetencjami w MŚP (nr projektu PO KL.02.01.03-00-042/12-00).

Spośród 300 przedsiębiorstw uczestniczących w szkoleniach dla kadry zarządzającej i kadry HR zostało wyłonionych 100 podmiotów, w których zostały wdrożone działania szkoleniowo-doradcze zmierzające do wdrożenia Polskich Ram Kwalifikacji w danym przedsiębiorstwie. Działania szkoleniowo-doradcze będą ukierunkowane na wzmocnienie kompetencji

kluczowych pracowników oraz rozwój umiejętności kadry odpowiedzialnej za HR w zakresie zarządzania przez kompetencje w przedsiębiorstwie.

**Liczba wypracowanych i przetestowanych standardów zapobiegania sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw, które odczuwają negatywne skutki zmiany gospodarczej**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy uszczegółowić, czym jest standard.

**Wskaźniki rezultatu**

**Liczba przedsiębiorstw funkcjonujących 30 miesięcy po opuszczeniu Programu, w których zastosowano standard zapobiegania sytuacjom kryzysowym**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić

Wskaźnik nie jest spójny ze wskaźnikiem produktu. Skoro celem jest „Poprawa mechanizmów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania przedsiębiorstw na zmiany gospodarcze” wskaźnikiem rezultatu powinna być raczej „liczba poprawionych mechanizmów”<sup>65</sup>. Ocena skuteczności instrumentów – obecnie funkcjonujących i stworzonych w PO WER – może się odbywać w oparciu o wskaźnik przeżycia firm.

Okres 2,5 lat jest zasadny w przypadku nowoutworzonych firm (ze względu na ulgi podatkowe) trudno powiedzieć, czy w przypadku upadających firm tak długi okres monitorowania efektów jest zasadny. Istnieje obawa, że monitorowanie efektów Programu będzie możliwe dopiero po roku 2020. Wskaźnik będzie musiał być monitorowany w ewaluacji, co może mieć wpływ na rzetelność zbieranych danych.

Należy również uszczegółowić, czym jest „funkcjonowanie” – firma mogła się nie wyrejestrować, ale de facto działalność gospodarcza nie jest prowadzona.

<sup>65</sup> Przez „liczbę poprawionych mechanizmów” uważać można np. zestaw wdrożonych „dobrych praktyk” pomagających przedsiębiorcom odnajdywać się w zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej.

## Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników.

## Ewaluacja

- Wpływ rozwiązań z zakresu zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkimi na przychody i zatrudnienie w firmach.

W badaniu skuteczność rozwiązań zarządzania strategicznego i zarządzania zasobami ludzkimi mogłaby być badana na grupie trzech firm:

- objętych doradztwem zakresie opracowania strategii – wsparci,
- szkolących się (jeżeli wsparcie będzie na wzór poprzednich projektów) – 1. gr. kontrolna,
- które nie uczestniczyły w programie – 2. gr. kontrolna.

Ze względu na udział mikro przedsiębiorstw badanie musiałoby zostać przeprowadzone metodą PAPI/CAPI lub z wykluczeniem mikro firm w oparciu o dane GUS – na wzór poprzednich badań PARP w SPO WKP. Jednak to ostatecznie rozwiązanie daje możliwość monitorowania jedynie kilku zmiennych.

W ewaluacji mierzącej wpływ udzielonego wsparcia powinny zostać wykorzystane również metody jakościowe – studium przypadku – przed opracowaniem kwestionariusza w celu określenia obszarów zmian, jakie dokonały się w firmach dzięki wdrożeniu strategii. Zgodnie z diagnozą przeprowadzoną w programie „organizacje, które posiadają strategię rozwoju oraz strategię zarządzania zasobami ludzkimi uzyskują wyższe przychody oraz zwiększają zatrudnienie”, dlatego też w ewaluacji powinny być analizowane te zmienne.

- Liczba przedsiębiorstw funkcjonujących 30 miesięcy po opuszczeniu programu, w których zastosowano standard zapobiegania sytuacjom kryzysowym.

W ewaluacji istnieje możliwość zastosowania metod kontryfaktycznych, lecz uszczegółowienie metodologii wymaga informacji na temat profilu wspieranych firm (kryteria kwalifikacji do wsparcia np. branżowe). Cel szczegółowy wskazuje, że dostępne będą wyniki obecnego wsparcia (w ramach instrumentu szybkiego reagowania) a stworzone narzędzia będą służyły poprawie już funkcjonujących mechanizmów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania przedsiębiorstw na zmiany gospodarcze.

## Podsumowanie

Monitorowane są jedynie dwa z trzech celów szczegółowych. Monitorowane są rezultaty tylko jednego z celów szczegółowych.

Brak:

- wskaźnika rezultatu dla celu 1:

Proponowany w tym zakresie będzie: „Odsetek wspartych uważających, że strategia rozwoju ... jest niezbędna w firmie”, „Odsetek przedsiębiorców, którzy opracowali strategię rozwoju ...”.

- wskaźnika produktu i rezultatu dla celu 3:

W zakresie wskaźnika produktu zaproponować można: „liczba opracowanych i wdrożonych mechanizmów i narzędzi dialogu społecznego”. Rezultat zaś: „liczba przedsiębiorstw, w których wdrożono narzędzia dialogu społecznego w zakresie organizacji pracy”. Produkt: „liczba pracowników objętych wsparciem z zakresu zarządzania zmianą gospodarczą...” Rezultat: „liczba pracowników, którzy podnieśli swoje kwalifikacje z zakresu...” (należy



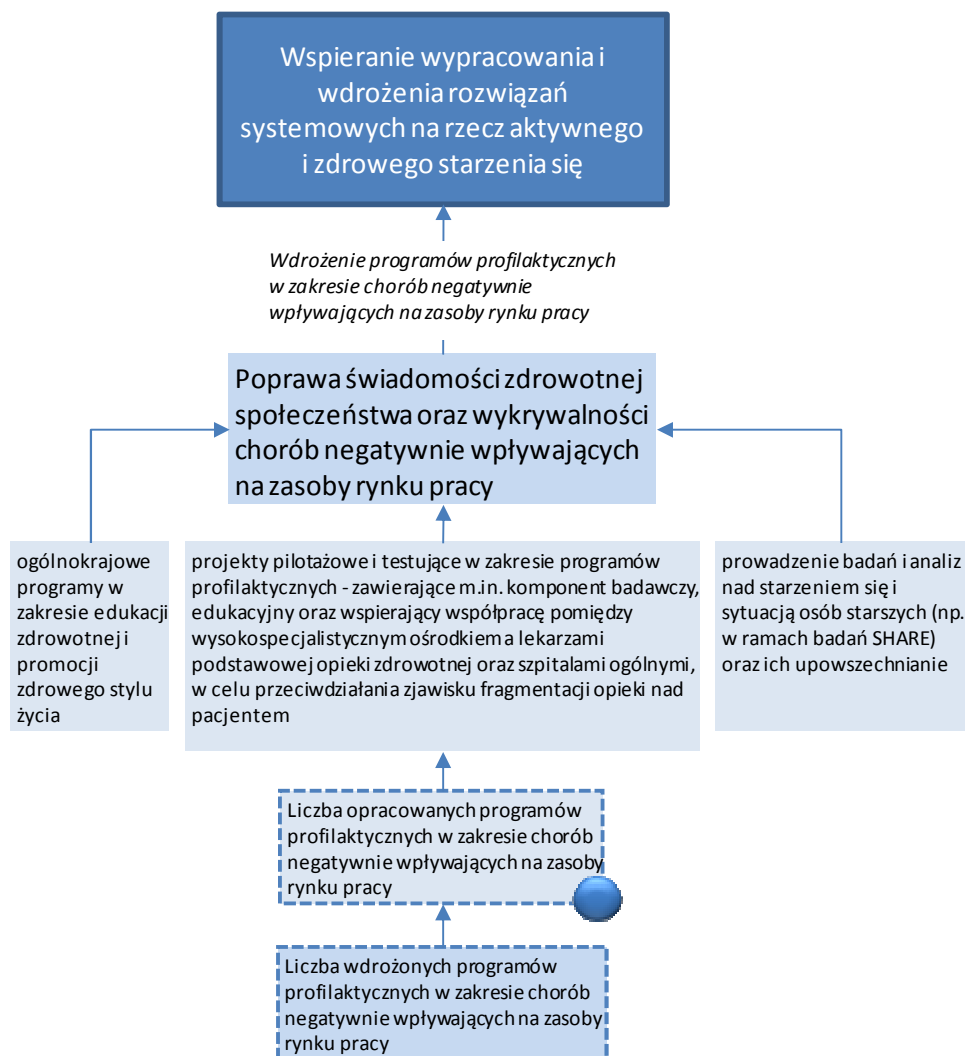
ustalić z IP czy efektem wsparcia będzie rzeczywiście podniesienie kwalifikacji czy jedynie kompetencji).

W obecnej formie wskaźniki zaproponowane nie tworzą spójnego systemu i nie pozwalają monitorować wszystkich celów szczegółowych PI.



## 8.10 Aktywne i zdrowe starzenie się

### Interwencja



### Wskaźniki produktu

#### Liczba opracowanych programów profilaktycznych w zakresie chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Wskaźnik jest adekwatny do części założonego celu szczegółowego interwencji, który brzmi „Poprawa świadomości zdrowotnej społeczeństwa oraz wykrywalności chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy”.

Na wzór PO KL należy uszczegółowić, czym jest „opracowanie” programu profilaktycznego.

Według sprawozdania z realizacji PO KL – do końca 2012 r. opracowano 12 programów profilaktycznych.

Przy opracowywaniu wskaźników i sposobu ewaluacji dla tego typu wsparcia można skorzystać z doświadczeń projektów: POKL.02.03.01-00-001/08-07 Opracowanie kompleksowych programów profilaktycznych oraz POKL.02.03.01-00-002/08-07 Opracowanie kompleksowych programów ukierunkowanych na powroty do pracy.

Projekty POKL.02.03.01-00-001/08-07 Opracowanie kompleksowych programów profilaktycznych

Działania przewidziane w projekcie:

- opracowanie i wdrożenie 8 kompleksowych programów profilaktycznych (z zakresu ochrony słuchu, chorób skóry, chorób alergicznych, chorób zakaźnych lub pasożytniczych, chorób układu ruchu i obwodowego układu nerwowego, chorób układu krążenia, zagrożeń psychospołecznych), obejmujących 10 chorób zawodowych i 2 związanych z pracą,
- sporządzenie 8 raportów z wyników badań i analiz,
- opracowanie 8 modelowych programów profilaktycznych,
- utworzenie Centrum Konsultacyjno-Diagnostycznego,
- przeszkolenie 80 psychologów,
- przeszkolenie 820 osób (pracownicy służb medycyny pracy i POZ, pracowników PIS, PIP, BHP),
- przeprowadzenie spotkań edukacyjno-informacyjnych dla 1400 pracowników oraz pracodawców i 100 osób uczących się; przeszkolenie 100 lekarzy i innych specjalistów na ogólnopolskiej sesji naukowej dot. ochrony słuchu,
- wykonanie i rozpowszechnienie komputerowego interaktywnego programu ochrony słuchu,
- opracowanie i rozpowszechnienie 8 poradników dla lekarzy, 8 poradników dla pracowników służb BHP, PIS, PIP, pracodawców i pracowników oraz 1 poradnika dla psychologów,
- wykonanie i rozpowszechnienie 8 filmów informacyjno-edukacyjnych,
- przeszkolenie 280 osób (lekarzy i pielęgniarek służb medycyny pracy i POZ) na szkoleniach warsztatowych.

POKL.02.03.01-00-002/08-07 Opracowanie kompleksowych programów ukierunkowanych na powroty do pracy

Działania podejmowane w projekcie:

- analiza uwarunkowań zdrowotnych, psychicznych oraz socjologicznych uniemożliwiających lub utrudniających powrót do pracy,
- analiza dotychczasowych rozwiązań krajowych i zagranicznych,
- utworzenie Centrum Konsultacyjno-Diagnostycznego dla pracowników, pracodawców i lekarzy różnych specjalności,
- działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne,
- opracowanie kompleksowych programów ukierunkowanych na powroty do pracy i pilotażowe wdrożenie wybranych elementów programów.



Działania edukacyjne adresowane są do:

- lekarzy służby medycyny pracy,
- lekarzy orzeczników ZUS,
- pracowników PUP zajmujących się aktywizacją osób z chorobą zawodową lub związaną z pracą.

### Wskaźniki rezultatu

**Liczba wdrożonych programów profilaktycznych w zakresie chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółović

Należy uszczegółović, czym jest „wdrozenie” programu profilaktycznego.

### Wskaźniki do oceny wykonania

**Liczba opracowanych programów profilaktycznych w zakresie chorób negatywnie wpływających na zasoby rynku pracy**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Do końca 2017 r. "wdrozenie" programów profilaktycznych może być znikome, dlatego lepiej mówić o "opracowanych" programach. Do końca 2009 r. opracowano 2 programy.

### Ewaluacja

Ocena działań promujących zdrowy tryb życia realizowanych w ramach PI 8.10.

### Podsumowanie

W obecnej formie wskaźniki tworzą spójny system i pozwalają monitorować cel PI.

Do rozważenia poddajemy możliwość wprowadzania wskaźników monitorujących efekty zmiany świadomości Polaków w zakresie zdrowego stylu życia (cel szczegółowy). W przypadku kampanii mogłoby się to odbywać na podstawie pre i post testów kampanii. Inaczej należałoby przeformułować cel szczegółowy interwencji tak, aby pasował on do oczekiwanych efektów interwencji.



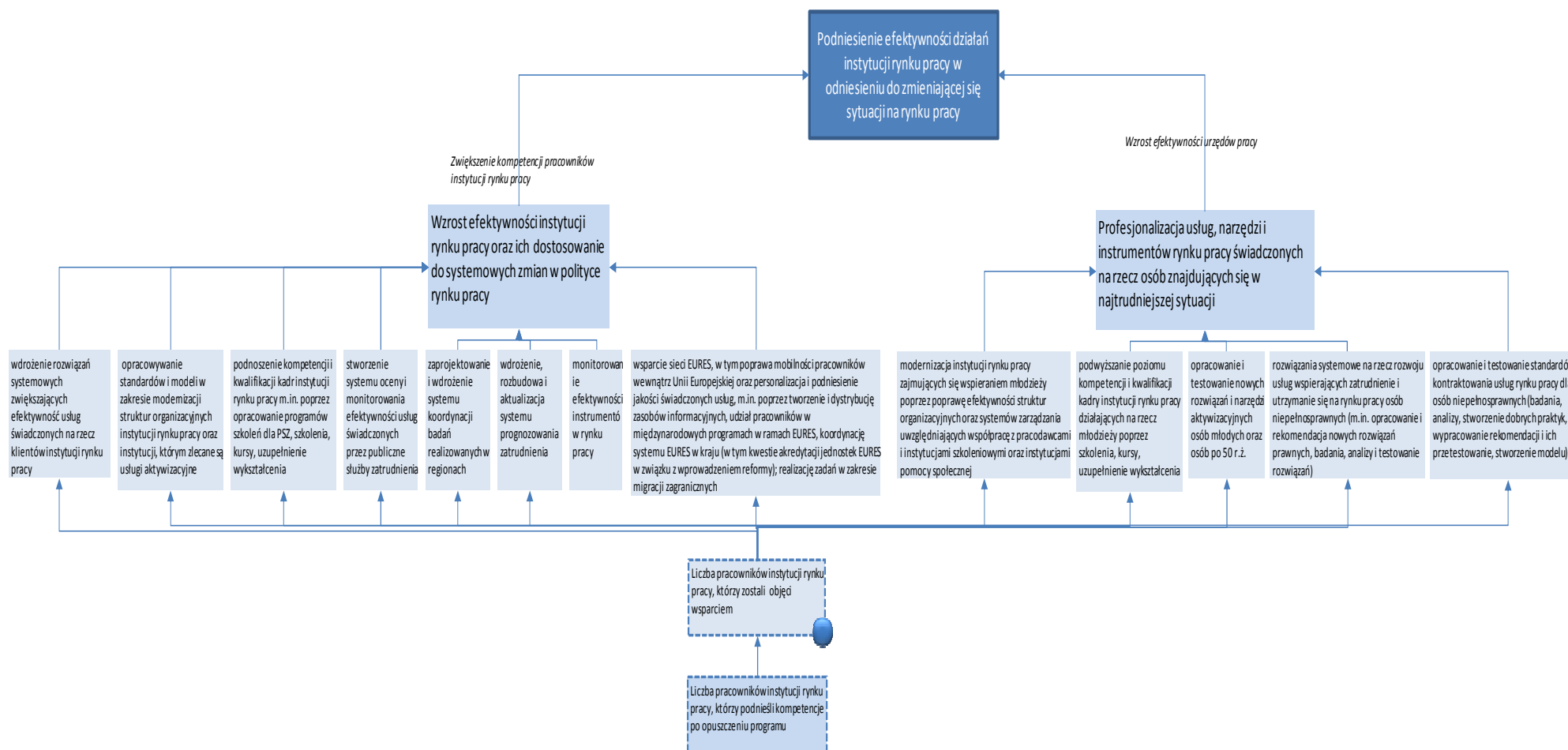
Dodatkowo można wprowadzić wskaźniki monitorujące wsparcie udzielane lekarzom i urzędnikom.

Zdanie „Projekty pilotażowe i testujące w zakresie programów profilaktycznych” jest niezręczne. Proponowana zmiana: „Pilotażowe programy profilaktyczne, zawierające m.in. ...”.



## 8.11 Modernizacja i wzmocnienie roli instytucji działających na rynku pracy, w tym działania mające na celu zwiększenie transnarodowej mobilności pracowników

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

### Liczba pracowników instytucji rynku pracy, którzy zostali objęci wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Zdecydowanie tak
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie tak
Rekomendacja	Zostawić

Podobne wsparcie udzielane było w Priorytecie I PO KL, Dz. 1.1. Obecny wskaźnik „Liczba kluczowych pracowników publicznych służb zatrudnienia, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje” oszacowany na 4200 na koniec 2012 r. został zrealizowany na poziomie 7527.

## Wskaźniki rezultatu

### Liczba pracowników instytucji rynku pracy, którzy podnieśli kompetencje po opuszczeniu programu

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Należy zdefiniować, czym jest podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu. Stosowne byłoby również określenie kompetencji, jakie będą podnosili pracownicy PSZ tak, aby wsparcie udzielane w PO WER nie było powielane w regionalnych programach EFS.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, w publikacji „Krajowe zagraniczne szkolenia pracowników urzędów pracy w całości lub części finansowane z Funduszu Pracy, EFS lub innych środków UE w 2011 roku” oszacowała średni koszt przeszkolenia 1 pracownika PSZ. W skali kraju średni koszt poniesiony w 2011 roku na 1 uczestnika szkolenia kształtował się w wysokości 735,46 zł, z czego średni koszt poniesiony z Funduszu Pracy wyniósł 637,71 zł. Koszt szkolenia jednego uczestnika z wojewódzkiego urzędu pracy wyniósł 503,59 zł (w tym 299,05 zł z FP), zaś jednego uczestnika z powiatowego urzędu pracy 785,56 zł (w tym 710,89 zł z FP). W 2010 r. koszt przeszkolenia jednego pracownika wynosił 823 zł.

## Wskaźniki do oceny wykonania

### Liczba pracowników instytucji rynku pracy, którzy zostali objęci wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Zdecydowanie tak
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie tak
Rekomendacja	Zostawić

## Ewaluacja

- „Wpływ EFS na efektywność instytucji rynku pracy”.

Badanie wykorzystujące metodologię stosowaną w SPO RZL, PO KL rozbudowaną o komponent badań wśród bezrobotnych korzystających ze wsparcia PSZ.

## Podsumowanie

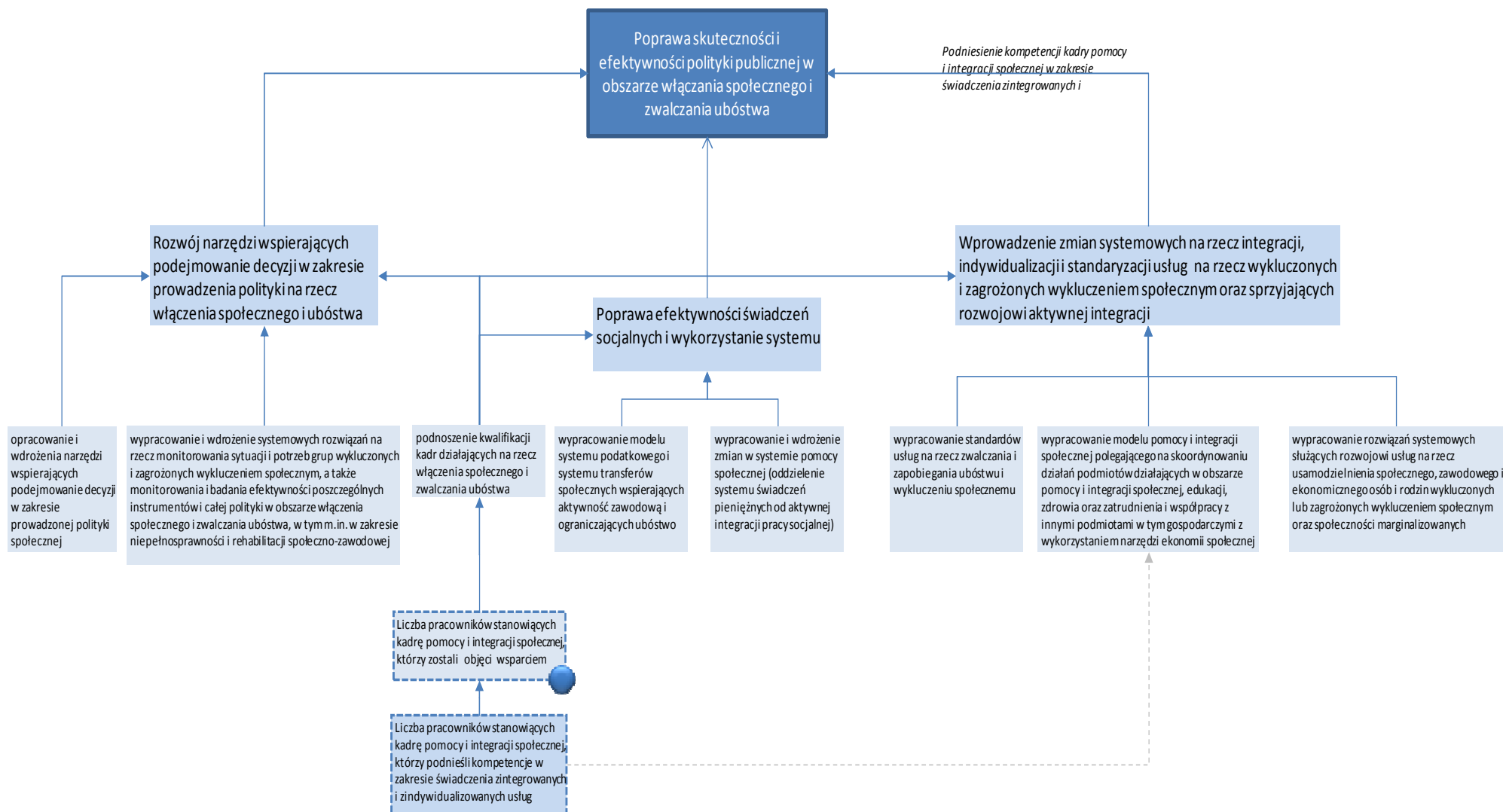
W Priorytecie, w przeciwieństwie do Priorytetu 11.3, skupiono się jedynie na monitorowaniu bezpośrednich efektów na uczestnikach szkoleń – w tym przypadku pracowników IRP. Przy braku operacjonalizacji „kompetencji” obecny wskaźnik rezultatu jest de facto wskaźnikiem produktu mierzącym tylko jeden cel szczegółowy nie pozwala na pomiar celu głównego.

Sugerujemy wprowadzenie wskaźników monitorujących wpływ interwencji na efektywność PSZ. Należałoby rozważyć wprowadzenie wskaźnika rezultatu monitorującego „Wzrost efektywności urzędów pracy” np. wykorzystując wskaźnik monitorowany w SPO RZL i PO KL „Wskaźnik oceny wpływu EFS na funkcjonowanie PSZ” lub opracować nowy wskaźnik efektywności działań IRP (zawierający również ocenę bezrobotnych) – z pomiarem bazowym na początku 2015 zakładający jego wzrost o np. 5 p.p., przy czym w obu edycjach badania należałoby zadbać, iż wzrost jest istotny statystycznie. Można również wykorzystać wskaźnik opracowany przez portal Moja Polis „Efektywność Publicznych Służb Zatrudnienia – dopasowywanie osób bezrobotnych i ofert pracy”.



## 9.4 Aktywna integracja, w szczególności w celu poprawy zatrudnialności

### Interwencja



### Wskaźniki produktu

**Liczba pracowników stanowiących kadre pomocy i integracji społecznej, którzy zostali objęci wsparciem**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

W miarę możliwości należałoby by rozróżnić wskaźnik na poszczególne cele szczegółowe PI np. Liczba pracowników stanowiących kadre pomocy i integracji społecznej, którzy zostali objęci wsparciem w zakresie świadczenia zintegrowanych i zindywidualizowanych usług. Wówczas wskaźniki produktu i rezultatu będą stanowiły spójną całość oraz będzie istniała możliwość monitorowania realizacji poszczególnych celów szczegółowych PI.

### Wskaźniki rezultatu

**Liczba pracowników stanowiących kadre pomocy i integracji społecznej, którzy podnieśli kompetencje w zakresie świadczenia zintegrowanych i zindywidualizowanych usług**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Należy zdefiniować, czym jest podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

Wskaźnik donosi się jedynie do jednego celu szczegółowego PI.

Analogicznie jak w przypadku Priorytetu 8.11, należy kontynuować zapoczątkowanych w PO KL sposób pomiaru wpływu EFS na IPiPS.

## Wskaźniki do oceny wykonania

### Liczba pracowników stanowiących kadre pomocy i integracji społecznej, którzy zostali objęci wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

## Ewaluacja

- „Wpływ EFS na efektywność instytucji pomocy i integracji społecznej”.

## Podsumowanie

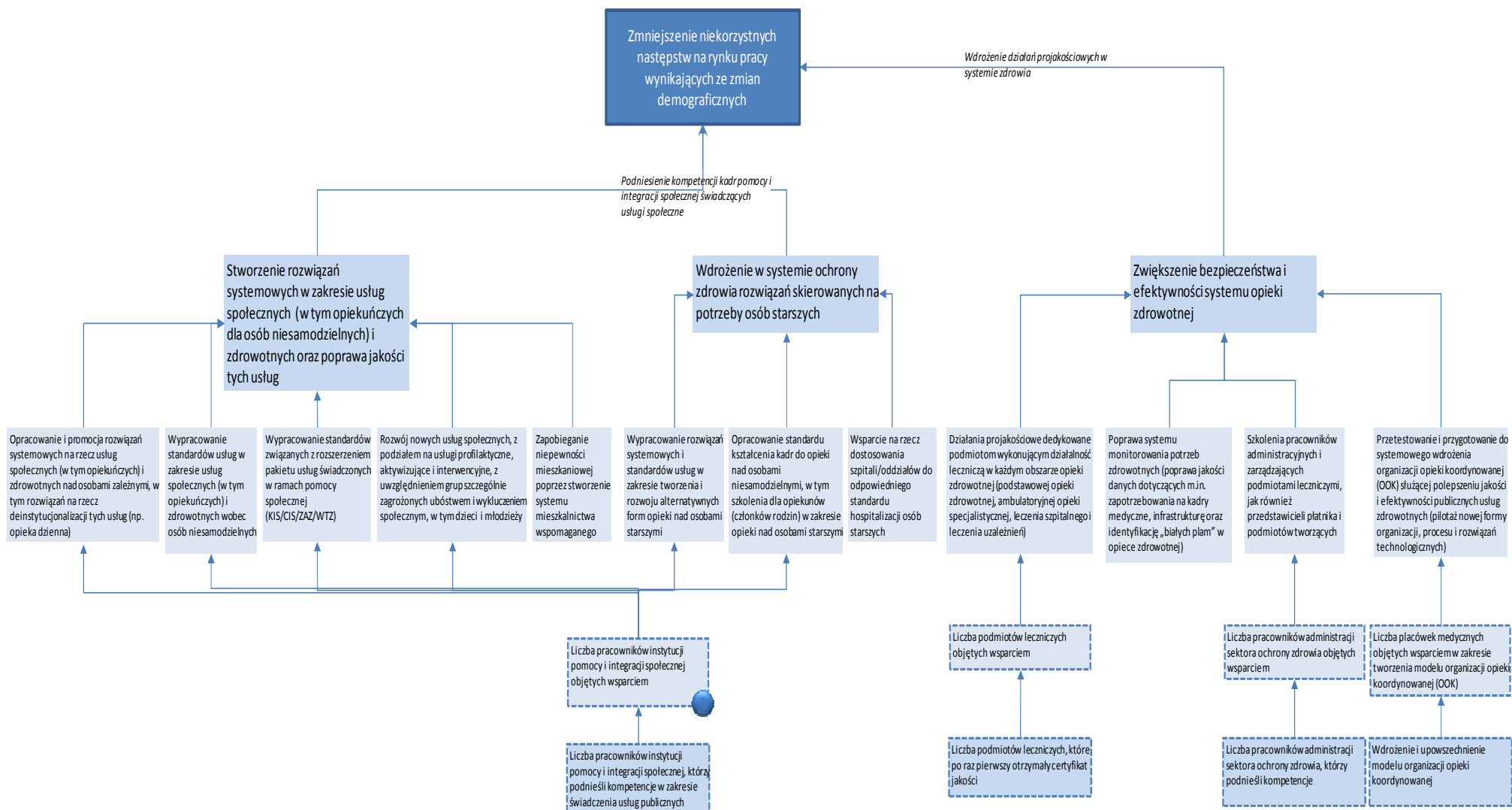
Wskaźniki nie tworzą jeszcze spójnej koncepcji monitorowania PI. Wskaźnik rezultatu odnosi się jedynie do jednego celu szczegółowego, wskaźniki produktu zbiorczo obejmują trzy cele szczegółowe. Przy braku operacjonalizacji „kompetencji” obecny wskaźnik rezultatu jest de facto wskaźnikiem produktu mierzącym tylko jeden cel szczegółowy nie pozwalając na pomiar celu głównego. Sugerujemy wprowadzenie wskaźników monitorujących (lub przeprowadzenie badania) wpływ interwencji na efektywność działania IPiS – z pomiarem bazowym na początku 2015 zakładającym jego wzrost o np. 5 p.p., przy czym w obu edycjach badania należałoby zadbać, iż wzrost jest istotny statystycznie.





## 9.7 Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych i wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

*Cel 1, 2*

### Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Ograniczyć wskaźnik jedynie do celu 1.

Wskaźnik jest powiązany z celem 1., w mniejszym stopniu odpowiada celowi 2. Istnieje wątpliwość czy w przypadku celu 2 wspartymi będą pracownicy instytucji pomocy i integracji społecznej. W tym celu można uszczegółowić wskaźnik dodając informację o zakresie tematycznym wsparcia, jakim objęci zostaną pracownicy IPiLS.

Skoro celem jest „Stworzenie rozwiązań systemowych w zakresie usług społecznych (w tym opiekuńczych dla osób niesamodzielnych) i zdrowotnych oraz poprawa jakości tych usług” monitorowanym produktem powinny być raczej opracowane rozwiązania systemowe, rezultatem zaś liczba wdrożonych rozwiązań tj. miało to miejsce w PO KL (pomimo problemów MPiPS we wdrożeniu standardów).

*Cel 3 Zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności systemu opieki zdrowotnej*

### Liczba podmiotów leczniczych objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Liczba pracowników administracji sektora ochrony zdrowia objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy uszczegółowić, jacy pracownicy określani są mianem „pracowników administracji”.

### Liczba placówek medycznych objętych wsparciem w zakresie tworzenia modelu organizacji opieki koordynowanej (OOK)

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Wskaźniki rezultatu

*Cel 1, 3, 4*

### Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej, którzy podnieśli kompetencje w zakresie świadczenia usług publicznych

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić, przypisać jedynie do celu 1.

Należy zdefiniować, czym jest podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

Wskaźnik jest adekwatny do monitorowania celu 1, w przypadku celu 2 istnieje wątpliwość, że grupami celowymi będą jedynie pracownicy IPiIS. W PI nie ma celu 4 – omyłkowo wskaźnik został przypisany do tego celu.

*Cel 3 Zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności systemu opieki zdrowotnej*

### Liczba podmiotów leczniczych, które po raz pierwszy otrzymały certyfikat jakości

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy uszczegółowić, jaki certyfikat jakości otrzymają podmioty lecznicze. W PI nie ma celu 4 – omyłkowo jest on wpisany w miejsce celu 3.

### Liczba pracowników administracji sektora ochrony zdrowia, którzy podnieśli kompetencje

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji i w jakim zakresie będą podnoszone. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

### Wdrożenie i upowszechnienie modelu organizacji opieki koordynowanej

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy określić, czym jest wdrożenie OOK: Na czym ma polegać wdrożenie OOK, czy upowszechnienie wśród np. 15% placówek należy uznać za sukces interwencji, czy upowszechnienie równoznacznie jest z przekazaniem placówkom informacji o modelu czy też raczej zakłada się pomiar wskaźnika w badaniach ewaluacyjnych – odsetek dyrektorów placówek świadomych istnienia modelu OOK?

### Wskaźniki do oceny wykonania

#### Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej osób zatrudnionych objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Wskaźnik nie potrzebnie zawiera sformułowanie „osób zatrudnionych”. W przypadku celu 2 istnieje wątpliwość czy wsparciem zostaną objęci pracownicy IPiIS.

## Ewaluacja

- Badanie satysfakcji pacjentów służby zdrowia we wspartych placówkach – pomiar bazowy 2015 r. pomiar efektów po zakończeniu cyklu szkoleniowego przez pracowników instytucji, po otrzymaniu certyfikatu jakości (2018, 2022) lub pomiar we wspartych i niewspartych placówkach w 2018, 2022 r.
- Badanie odstępu i satysfakcji z usług społecznych ze szczególnym uwzględnieniem usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych – pomiar bazowy 2015 r. pomiar efektów po zakończeniu cyklu szkoleniowego przez pracowników instytucji (2018, 2022) lub pomiar we wspartych i niewspartych instytucjach w 2018, 2022 r.
- Badanie satysfakcji hospitalizowanych osób starszych – badanie realizowane w szpitalach/ oddziałach wspartych i niewspartych, zrealizowane 2018, 2022 r.

## Podsumowanie

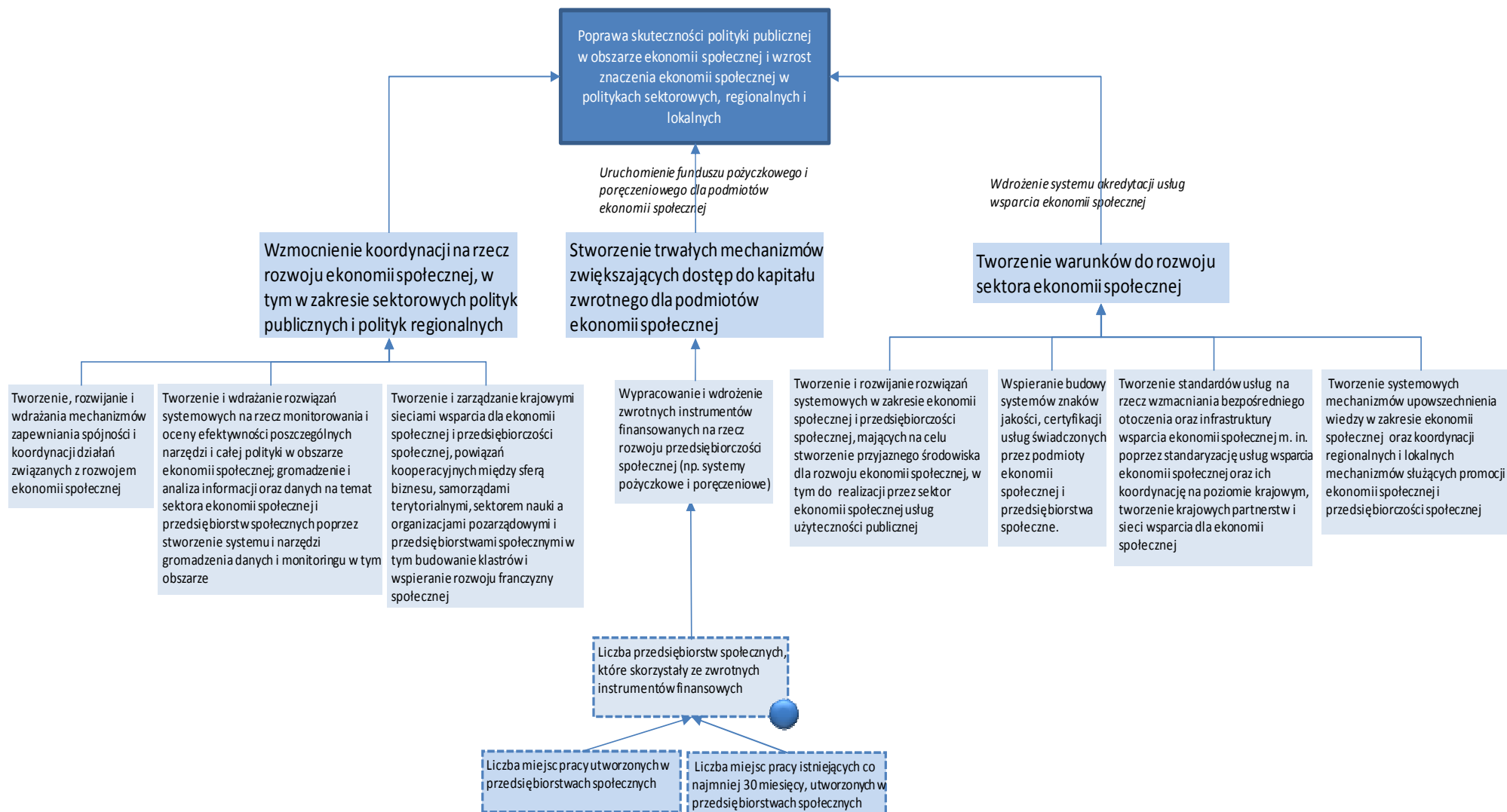
Wskaźniki w PI tworzą względnie spójną koncepcję monitorowania interwencji. Wątpliwości budzą jedynie wskaźniki celu 1 i 2. W przypadku celu 1, który ma za zadanie stworzyć rozwiązania systemowe w zakresie usług społecznych bardziej adekwatnym wskaźnikiem byłaby liczba opracowanych (produkt) i wdrożonych (rezultat) rozwiązań oraz liczba pracowników IPiSP przeszkolonych w zakresie stosowania wypracowanych rozwiązań (produkt), liczba pracowników IPiSP stosujących wypracowane rozwiązania w pracy zawodowej (rezultat).

W przypadku celu 2 istnieje wątpliwość, czy grupą docelową wsparcia będą jedynie pracownicy IPiS, również bardziej adekwatnymi do celu wskaźnikami byłyby opracowane/wdrożone standardy, rozwiązania systemowe, czy też liczba szpitali/oddziałów stosujących standard hospitalizacji osób starszych.



## 9.8 Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

*Cel 2 Stworzenie trwałych mechanizmów zwiększających dostęp do kapitału zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej:*

### Liczba przedsiębiorstw społecznych, które skorzystały ze zwrotnych instrumentów finansowych

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółović/ zmodyfikować cel szczegółowy

Wskaźnik pośrednio powiązany celem 2. W momencie, gdy celem jest „Stworzenie trwałych mechanizmów zwiększających dostęp do kapitału zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej” monitorowanym produktem powinna być raczej liczba utworzonych mechanizmów, rezultatem zaś długość ich funkcjonowania (np. 10 lat). Dopiero w wyniku utworzenia funduszy/dokapitalizowania pośredników finansowych wspierane będą podmioty ekonomii społecznej. Modyfikacji wymaga zatem sam wskaźnik lub cel tej interwencji (np. na: „Wzmocnienie PES za pomocą instrumentów zwrotnych”).

Analogicznie jak w obecnej perspektywie uszczegółowienia wymaga pojęcie „przedsiębiorstwa społecznego” – definicja powinna uwzględniać wyniki pilotażu (por. prezentacja J. Wardzińskiej dot. wykluczenia ze wsparcia części podmiotów).

Zgodnie z prezentacją przedstawioną przez Joannę Wardzińską na temat realizacji programu pilotażowego „Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej” do 21 czerwca 2013:

- Wolumen udzielonych pożyczek wynosił: 1 053 640 PLN.
- Udzielono 14 pożyczek.
- Zakontraktowano 269 godzin doradztwa.
- Średnia wartość pożyczki wynosiła 75 260 PLN.

## Wskaźniki rezultatu

*Cel 2 Stworzenie trwałych mechanizmów zwiększających dostęp do kapitału zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej*

### Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović/ Zmodyfikować cel szczegółowy

Podobnie jak w przypadku wskaźnika produktu, powyższy wskaźnik tylko pośrednio wiąże się z obecnym celem szczegółowym interwencji. Należy określić, kto i kiedy będzie monitorował utworzone miejsca pracy, czy warunkiem przyznania dotacji będzie utworzenie miejsca pracy i w związku, z czym będą one mierzone w momencie jej przyznania.

### **Liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović/ zmodyfikować cel szczegółowy

Istnieje obawa, że BGK wzorem poprzednich lat nie będzie udostępniał danych wspartych podmiotów. Co gorsza dane te nie są systematycznie zbierane (teczki w poszczególnych FP, FPK). Dane te nie będą więc dostępne na potrzeby ewaluacji/monitoringu w celu pomiaru trwałości utworzonych miejsc pracy.

Okres trwałości wynoszący 2,5 roku jest uzasadniony w przypadku nowopowstających podmiotów. Tymczasem pożyczki (w obecnej formie) udzielane są podmiotom funkcjonującym minimum 12 miesięcy, dlatego zastawiająca jest tak długa trwałość utworzonych miejsc pracy, czy zakładają Państwo, że warunkiem przyznania pożyczki będzie stworzenie miejsca pracy przez 2,5 roku? Trwałość miejsc pracy mogłaby być przedmiotem badań ewaluacyjnych (drogie rozwiązanie) przeprowadzonych w końcowych latach realizacji programu, o ile BGK udostępni potrzebne w tym celu dane.

### **Wskaźniki do oceny wykonania**

#### **Liczba przedsiębiorstw społecznych, które skorzystały ze zwrotnych instrumentów finansowych**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak

Wątpliwe, żeby udało się do przeglądu uruchomić konkursy na pośredników i udzielić pożyczek i poręczeń. Interwencja powinna opierać się na doświadczeniach pilotażu przeprowadzanego w PO KL, który może zakończyć się rekomendacją zaprzestania świadczenia tego typu wsparcia. Ryzykowne jest zatem oparcie monitoringu całego PI na wskaźnikach odnoszących się jedynie do jednego typu oracji i jednego celu szczegółowego.



## Ewaluacja

- „Skuteczność stworzonych warunków w rozwoju ekonomii społecznej w Polsce”.
- Badanie zawierające komponent oceny stworzonych instrumentów, warunków przez PES pomiar w latach 2015, 2018, 2022.

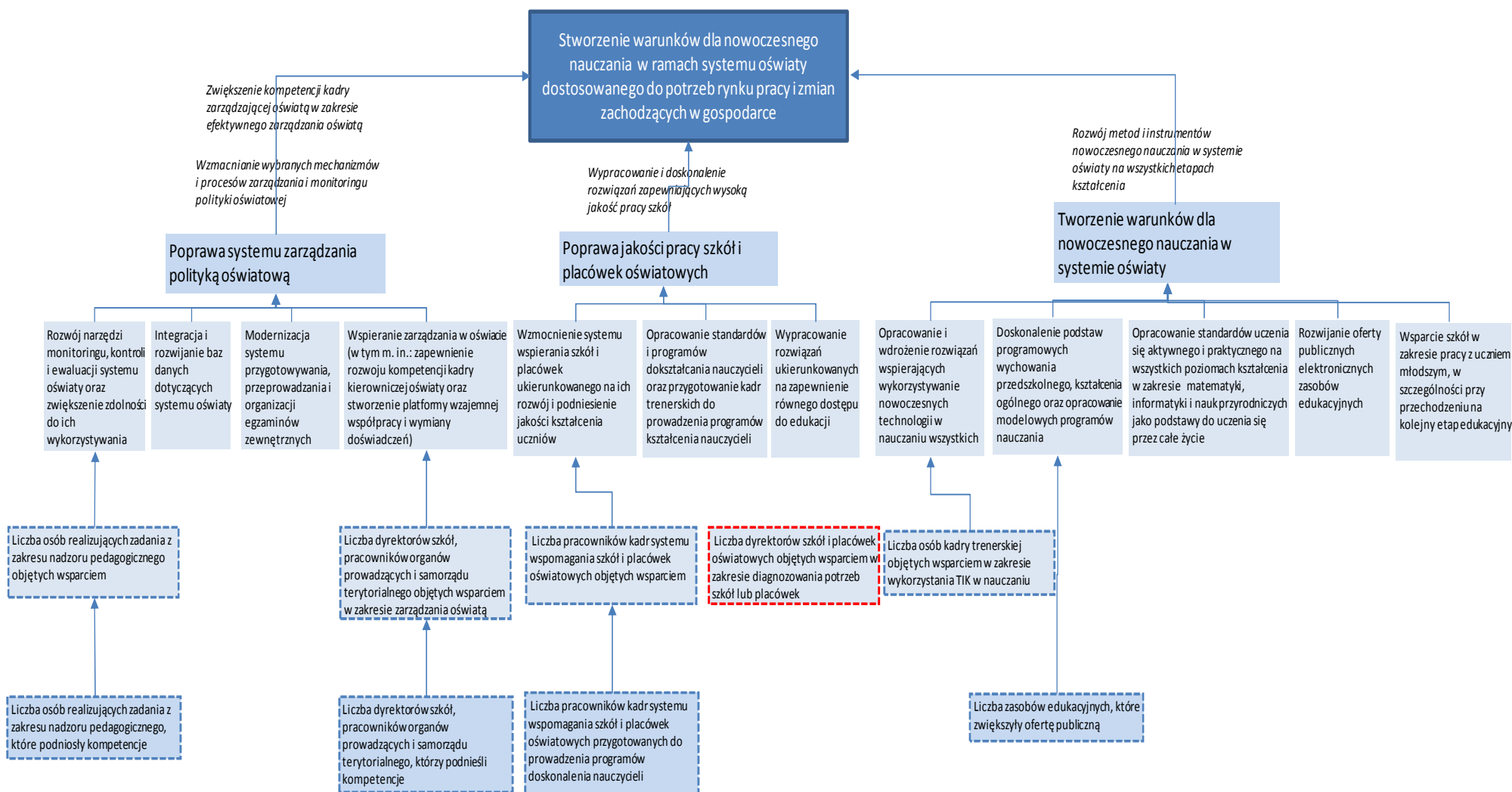
## Podsumowanie

Obecne wskaźniki monitorują tylko jeden z trzech celów szczegółowych PI. W dodatku jest to typ wsparcia będący obecnie w fazie pilotażu, w wyniku którego interwencja ta może być np. rekomendowana do zlikwidowania. Sugerujemy wprowadzenie dodatkowych wskaźników monitorujących cel 1 i 3 (np. liczba opracowanych/wydanych znaków jakości).



## 10.1 Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i ponadpodstawowego

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

### *Cel 1 Poprawa systemu zarządzania polityką oświatową*

#### **Liczba osób realizujących zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego objętych wsparciem**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowienie

Zapewne uszczegółowienia będzie wymagała definicja grupy docelowej „osób realizujących zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego”. Wskaźnik adekwatny do celu szczegółowego nr 1, należałoby rozważyć uszczegółowienie, iż osoby te będą podnosiły kompetencje z zakresu wykorzystania narzędzi monitoringu, kontroli i ewaluacji w oświacie.

#### **Liczba dyrektorów szkół, pracowników organów prowadzących i samorządu terytorialnego objętych wsparciem w zakresie zarządzania oświatą**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Wskaźnik adekwatny do celu szczegółowego 1. Warto rozważyć wprowadzenie wskaźnika rezultatu lub przeprowadzenie ewaluacji rozwoju współpracy dyrektorów szkół, pracowników organów prowadzących i samorządu terytorialnego dzięki wsparciu EFS. Należałoby rozważyć możliwość dezagregacji wskaźnika na poszczególne typy grup docelowych (dyrektorzy, przedstawiciele organów prowadzących, JST).

### *Cel 2 Poprawa jakości pracy szkół i placówek oświatowych*

#### **Liczba pracowników kadr systemu wspomagania szkół i placówek oświatowych objętych wsparciem**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Trudno powiedzieć
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć lub zmodyfikować cel szczegółowy

Wskaźnik nieadekwatny do celu szczegółowego interwencji i efektu, jaki ma być osiągnięty dzięki jego wdrożeniu. Wspieranie, np. poprzez szkolenie pracowników kadr systemu wspomaganie szkół i placówek oświatowych objętych wsparciem, nie oznacza poprawy jakości pracy szkół. Proponowany wskaźnik produktu: liczba opracowanych rozwiązań mających na celu poprawę jakości pracy szkół i placówek oświatowych.

**Liczba dyrektorów szkół i placówek oświatowych objętych wsparciem w zakresie diagnozowania potrzeb szkół lub placówek**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Trudno powiedzieć
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć lub wprowadzić typ działania odpowiadający wskaźnikowi.

Należałoby w jaśniejszy sposób powiązać wskaźnik z typem operacji przewidzianym w priorytecie. W tej chwili nie jest jednoznaczne, że wskaźnik powiązany jest z operacją „Wzmocnienie systemu wspierana szkół”. Należałoby określić, jakie potrzeby mieliby nauczyć się diagnozować dyrektorzy.

*Cel 3 Tworzenie warunków dla nowoczesnego nauczania w systemie oświaty*

**Liczba osób kadry trenerskiej objętych wsparciem w zakresie wykorzystania TIK w nauczaniu**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Proponujemy brzmienie wskaźnika: „Liczba osób kadry trenerskiej (w tym nauczycieli) objętych wsparciem w zakresie wykorzystania TIK w nauczaniu”.

## Wskaźniki rezultatu

### *Cel 1 Poprawa systemu zarządzania polityką oświatową*

#### **Liczba osób realizujących zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego, które podniosły kompetencje**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji i w jakim zakresie będą podnoszone. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

#### **Liczba dyrektorów szkół, pracowników organów prowadzących i samorządu terytorialnego, którzy podnieśli kompetencje**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji i w jakim zakresie będą podnoszone. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu. Należałoby rozważyć możliwość dezagregacji wskaźnika na poszczególne typy grup docelowych (dyrektorzy, przedstawiciele organów prowadzących, JST).

### *Cel 2 Poprawa jakości pracy szkół i placówek oświatowych*

#### **Liczba pracowników kadr systemu wspomaganie szkół i placówek oświatowych przygotowanych do prowadzenia programów doskonalenia nauczycieli**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie

Rekomendacja	Usunąć
--------------	--------

Założenie wskaźnika nie wynika wprost z celu szczegółowego. Wskaźnik opiera się na założeniu, że odpowiednio przygotowana kadra ds. programów doskonalenia nauczycieli przełoży się na jakość pracy szkół i placówek oświatowych (poprzez lepiej wyszkolonych nauczycieli). Założenie to może być prawdziwe (choć nie jest to jednoznacznie rozstrzygnięte), jednak efekt ten nie będzie efektem bezpośrednim – elementem pośredniczącym są szkoleni nauczyciele, którzy to dopiero bezpośrednio wpływają na poprawę jakości zarządzania placówkami. Popokonyjemy raczej wprowadzenie wskaźnika rezultatu mierzącego liczbę placówek oświatowych, które skorzystały z opracowanych rozwiązań w zakresie poprawy jakości pracy szkół i placówek oświatowych.

*Cel 3 Tworzenie warunków dla nowoczesnego nauczania w systemie oświaty*

### Liczba zasobów edukacyjnych, które zwiększyły ofertę publiczną

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie nie
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć lub zmodyfikować

Wskaźnik nie spełnia kryterium adekwatności, nie pokazuje bowiem w jaki sposób zwiększenie zasobów edukacyjnych w ofercie publicznej spowodowany jest interwencją z EFS. Nawet jeżeli przyjmiemy, iż zasoby edukacyjne są jedynie opracowywane w POWER, nie jest jasne jakie zasoby będą wliczane w wartości wskaźnika – nowe, zmodyfikowane, w zakresie matematyki, informatyki i nauk przyrodniczych, dotyczące wychowania przedszkolnego. Należałoby rozważyć monitorowanie (np. w ewaluacji) wykorzystanie opracowanych zasobów edukacyjnych przez nauczycieli.

### Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników

### Ewaluacja

„Wpływ EFS na jakość, sposób zarządzania polityką oświatową, jakość pracy szkół i nowoczesność zarządzania”.

Celem badania byłaby ocena użyteczności, skuteczności i trwałości rozwiązań stworzonych w ramach PI 10.1 do lepszego zarządzania polityką oświatową. Wpływu projektów EFS na jakość pracy szkół i placówek oraz nowoczesność nauczania.

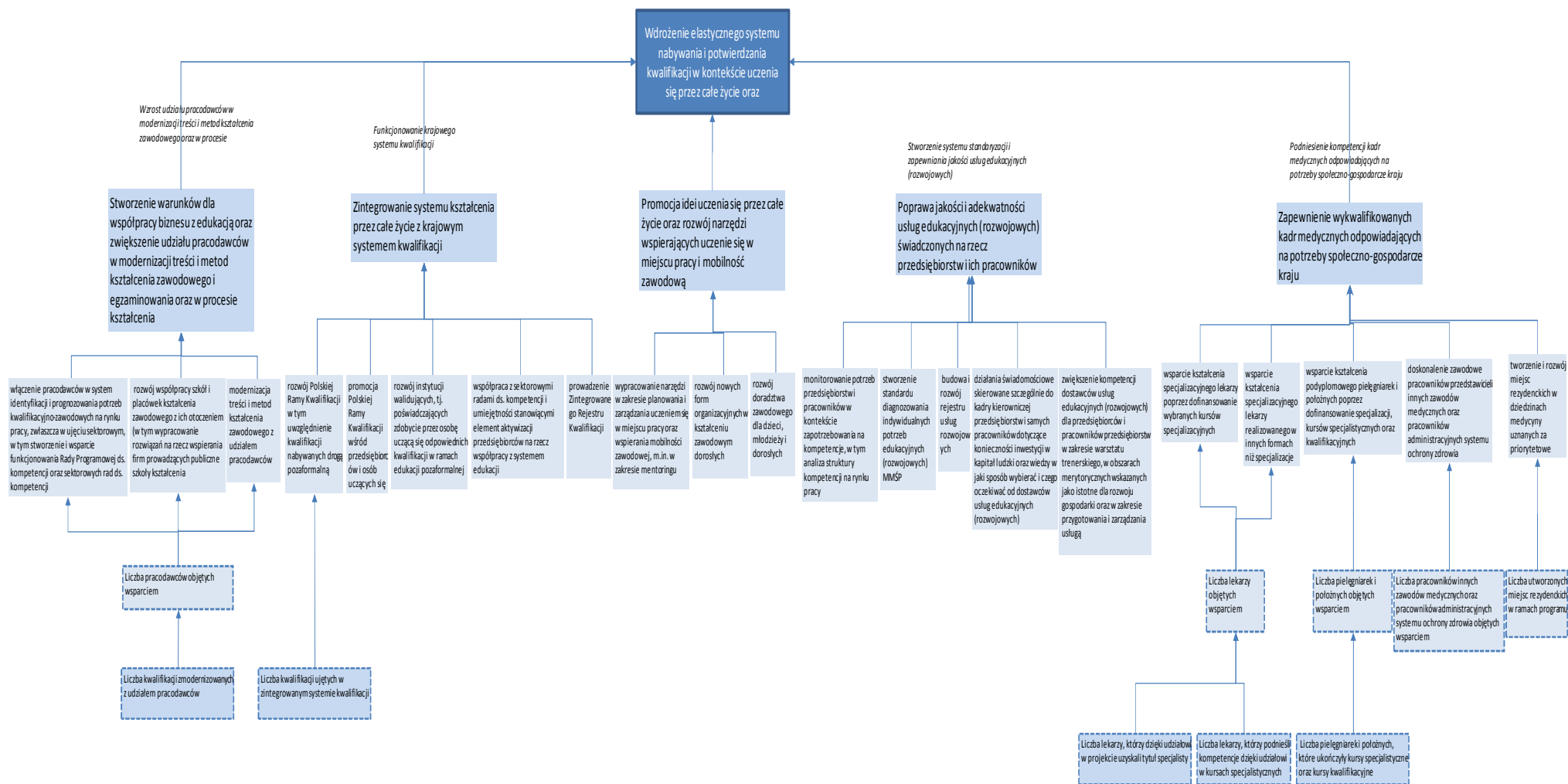
### Podsumowanie

Wskaźniki w PI dla celu szczegółowego 3 są niespójne - wskaźnik rezultatu „liczba zasobów edukacyjnych, które zwiększyły ofertę publiczną” są niepowiązane ze wskaźnikami produktu „liczba osób kadry trenerskiej objętych wsparciem...”.



## 10.3 Poprawa dostępności i wspieranie uczenia się przez całe życie, podniesienie umiejętności i kwalifikacji siły roboczej i zwiększenie dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy m.in. przez poprawę jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz utworzenia i rozwijanie systemów uczenia się poprzez praktykę i przyuczania do zawodu, takich jak dwutorowe systemy kształcenia

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

*Cel 1 Stworzenie warunków dla współpracy biznesu z edukacją oraz zwiększenie udziału pracodawców w procesie kształcenia*

### Liczba pracodawców objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić/zmodyfikować

Wskaźnik powinien raczej brzmieć liczba pracodawców (organizacji zrzeszających pracodawców) uczestniczących w modernizacji treści i metod kształcenia zawodowego i egzaminowania oraz w procesie kształcenia a nieobjętych wsparciem co sugeruje, że będą oni główną grupą docelową Priorytetu. Chyba, że intencją jest monitorowanie firm prowadzących publiczne szkoły kształcenia zawodowego.

Istnieje obawa, że dane przedsiębiorców modyfikujących programy nie będą zbierane (tak jak miało to miejsce w 4.1.1 PO KL) a w związku z tym nie będą dostępne do celów ewaluacji/monitoringu.

*Cel 5 Zapewnienie wykwalifikowanych kadr medycznych do odpowiadających na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju*

### Liczba pielęgniarek i położnych objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Liczba lekarzy objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić



### Liczba pracowników innych zawodów medycznych oraz pracowników administracyjnych systemu ochrony zdrowia objętych wsparciem

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Liczba utworzonych miejsc rezydenckich w ramach programu

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Wskaźniki rezultatu

*Cel 1 Stworzenie warunków dla współpracy biznesu z edukacją oraz zwiększenie udziału pracodawców w procesie kształcenia*

### Liczba kwalifikacji zmodernizowanych z udziałem pracodawców

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik nieadekwatny do operacji przewidzianych w PI, gdzie modernizowane mają być treści i metody kształcenia zawodowego z udziałem pracodawców, a nie kwalifikacje.

*Cel 2 Zintegrowanie systemu kształcenia przez całe życie z krajowym systemem kwalifikacji*

### Liczba kwalifikacji ujętych w zintegrowanym systemie kwalifikacji

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Trudno powiedzieć
Rekomendacja	Uszczegółowić, o ile powstanie system.

Nie ma raczej gwarancji (w tym programie), że taki system powstanie. Precyzyjnej definicji wymagałoby zliczanie kwalifikacji (np. traktowanie kwalifikacji cząstkowych).

Obecnie jest to wskaźnik produktu – Liczba kwalifikacji odniesionych do poziomów w Polskich Ramach Kwalifikacji – zgodnie z zatwierdzonymi do końca okresu sprawozdawczego wnioskami o płatność 32 kwalifikacje przypisano do PRK. Faktycznie do 31 grudnia 2012 roku 60 kwalifikacji przypisano do PRK.

*Cel 5 Zapewnienie wykwalifikowanych kadr medycznych do odpowiadających na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju*

### **Liczba pielęgniarek i położnych, które ukończyły kursy specjalistyczne oraz kursy kwalifikacyjne**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Refleksji wymaga lista kwalifikacji, jakie mogą tu wchodzić w grę.

### **Liczba lekarzy, którzy dzięki udziałowi w projekcie uzyskali tytuł specjalisty**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Refleksji wymaga lista specjalizacji, jakie mogą tu wchodzić w grę.

### **Liczba lekarzy, którzy podnieśli kompetencje dzięki udziałowi w kursach specjalistycznych**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić, przypisać jedynie do celu 1.

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji i w jakim zakresie będą podnoszone. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

### Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników.

### Ewaluacja

- „Wpływ wsparcia EFS na jakość świadczonych dla przedsiębiorców usług rozwojowych”.
- Badanie mające na celu ocenę działań podejmowanych w priorytecie na wzrost jakości świadczonych usług edukacyjnych m.in. poprzez szkolenia dla dostawców usług. Ocena użyteczności dla przedsiębiorców i dostawców usług rejestru usług rozwojowych. Rozpoznawalność i użyteczność dla przedsiębiorców opracowanych standardów usług przy wyborze dostawcy usług edukacyjnych.

### Podsumowanie

Obecne wskaźniki monitorują trzy z pięciu celów szczegółowych PI. Brak np. wskaźników monitorujących stworzenie systemu standaryzacji i zapewniania jakości usług edukacyjnych (rozwojowych), mierzącego liczbę korzystających z rejestru i jego użyteczność, liczbę przeszkolonych trenerów.

Wskaźniki nie tworzą spójnego systemu monitorowania celów szczegółowych priorytetu.

### 11.3 Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów

#### Wskaźniki produktu

*Cel 1 Poprawa procesu stanowienia prawa, jakości regulacji oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej:*

#### Liczba osób objętych wsparciem w zakresie systemu tworzenia prawa, oceny wpływu oraz redukcji kosztów regulacyjnych

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

*"Osoby" czy oznacza to iż szkoleni będą nie tylko pracownicy administracji publicznej? Należy modyfikować wskaźnik zgodnie z przewidzianą do wsparcia grupą docelową: „Liczba pracowników administracji ..., którzy...”.*

#### Liczba osób objętych wsparciem w zakresie konsultacji społecznych

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik niejednoznaczny, termin "osoby" wskazuje jakoby szkoleni z zakresu prowadzenia konsultacji społecznych byłoby nie tylko pracownicy administracji publicznej, lecz również partnerzy społeczni w zakresie uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Jeżeli taka jest intencja tej interwencji należałoby móc dezagregować ten wskaźnik.

Typ operacji raczej wskazuje, że dzięki interwencji ma być rozwijana „nowoczesna metoda prowadzenia konsultacji”. Tak więc należałoby rozważyć wprowadzenie wskaźnika monitorującego wprowadzenie takiego rozwiązania. Być może należałoby stworzyć rządowy portal służący prowadzeniu konsultacji społecznych (jest to zbieżne z rekomendacjami przedstawionymi w badaniu zleconym przez MPiPS „Badanie efektywności konsultacji społecznych”). Wskaźnikami produktu mogłoby być powstanie takiego portalu, liczba instytucji społecznych, które przeprowadziły konsultacje wykorzystując ten portal, liczba osób/instytucji, które wzięło udział w konsultacjach za pośrednictwem tego portalu. Natomiast wskaźnikiem rezultatu poziom satysfakcji z udziału w konsultacjach po ich

zakończeniu (badanie tego typu również mogłoby być prowadzone za pośrednictwem tego portalu).

Natomiast uwagi zgłoszone przez Zamawiającego sugerują, że w ramach EFS finansowane będzie prowadzenie konsultacji społecznych, w których ma wziąć udział jak najwięcej osób. Po pierwsze, zauważyć należy, iż w konsultacjach biorą udział nie tylko indywidualne osoby, ale również instytucje. Po drugie, uczestników konsultacji trudno określić mianem objętych wsparciem. Po trzecie, liczba osób uczestniczących nie koniecznie świadczy o jakości tych konsultacji, włączenia uwag do konsultowanego problemu/dokumentu, ich efektywności z punktu widzenia administracji publicznej.

Po doprecyzowaniu oczekiwanego efektu wsparcia sugerujemy wykorzystanie indeksu lub składowych wskaźników efektywności konsultacji, które zostały opracowane w ramach projektu PO KL:

„Badanie efektywności konsultacji społecznych”,

[http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza\\_projektow\\_badawczych\\_efs/Documents/zam\\_372\\_druk07122011.pdf](http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk07122011.pdf)

*Cel 2 Poprawa skuteczności oraz ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności dla przedsiębiorstw:*

#### **Liczba osób objętych wsparciem w zakresie usprawnienia procesów zarządzania w sądownictwie i prokuraturze**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

"Osoby" - czy oznacza to iż szkoleni będą nie tylko pracownicy sądownictwa/prokuratury?

#### **Liczba Punktów Obsługi Interesanta utworzonych lub wspartych w ramach projektów**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Należy wprowadzić możliwość dezagregacji wskaźnika: „Liczba wspartych POI, w tym liczba utworzonych POI”.

**Liczba pracowników sektora wymiaru sprawiedliwości, którzy uzyskali wsparcie w celu poprawy efektywności sądownictwa gospodarczego**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Beneficjent powinien uszczegółowić, jakiego typu i w jakim zakresie będzie udzielane wsparcie pracownikom wymiaru sprawiedliwości.

**Liczba sądów, w których przeprowadzono pilotaż z zakresu obowiązkowej mediacji gospodarczej**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

*Cel 3 Usprawnienie procesu monitorowania wykonywania usług publicznych oraz doskonalenie jakości świadczenia usług administracyjnych istotnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej:*

**Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie wdrożenia narzędzi monitorowania usług publicznych**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem dot. poprawy funkcjonowania urzędu w zakresie obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić



**Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem dot. poprawy funkcjonowania urzędu w zakresie działalności administracji podatkowej**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem dot. poprawy funkcjonowania urzędu w zakresie działalności organów i służb kontrolujących przedsiębiorców**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba pracowników jednostek administracji publicznej, którzy uczestniczyli w projektach w zakresie doskonalenia działalności orzeczniczej (stosowania prawa – wydawania decyzji administracyjnych) i nadzorczej**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

*Cel 4 Poprawa zarządzania strategicznego i finansowego na wszystkich szczeblach zarządzania państwem:*

**Liczba pracowników administracji rządowej objętych wsparciem w projektach w zakresie doskonalenia budżetu zadaniowego**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych wsparciem z zakresu wdrożenia kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego oraz przygotowania wieloletniej prognozy finansowej**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba pracowników jednostek administracji publicznej, którzy uczestniczyli w projektach służących podniesieniu kompetencji w zakresie planowania przestrzennego**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które zostały objęte wsparciem w celu wprowadzenia rozwiązań zwiększających zaangażowanie obywateli w kształtowanie polityki rozwoju**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Wskaźniki rezultatu**

*Cel 1 Poprawa procesu stanowienia prawa, jakości regulacji oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej:*

**Liczba osób, które podniosły kompetencje w zakresie technik legislacyjnych i analitycznych**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović



Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

**Liczba projektów aktów prawnych przygotowanych we współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik nieadekwatny, ponieważ nie pokazuje jak liczba aktów prawnych jest związana z interwencją EFS. Czy monitorowane będą wszystkie projekty aktów prawnych w Polsce – w jaki sposób projektodawca zamierza monitorować czy przeszkolone przez niego osoby przygotowały akty prawne z partnerami społecznymi. Sam fakt oddania dokumentu do konsultacji nie jest równoznaczne z uwzględnieniem zgłoszonych uwag do aktu prawnego. Po jakim czasie po „objęciu wsparciem osoby” ma nastąpić przygotowanie aktu prawnego z partnerami społecznymi.

*Cel 2 Poprawa skuteczności oraz ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności dla przedsiębiorstw:*

**Liczba osób, które podniosły kompetencje w zakresie usprawnienia procesów zarządzania w sądownictwie i prokuraturze**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

**Odsetek osób pozytywnie oceniających jakość obsługi w Punktach Obsługi Interesanta**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie

Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik nieadekwatny, ponieważ nie pokazuje, w jaki sposób pozytywna ocena wynika ze wsparcia POWER. Wskaźnik nie określa czy pozytywna ocena dotyczyć miałby funkcjonowania POI wspartych/utworzonych dzięki EFS, czy też wszystkich funkcjonujących punktów. Ocena satysfakcji klienta musiałaby zostać zaplanowana: a) tuż po udzieleniu usługi (osoby obsługujące, w zależności od klienta mogą sugerować/bądź nie wypełnienie ankiety) b) zbierane będą dane osobowe osób, którym udzielono porady - co jest nierealne i zbyt obciążające punkty i potencjalnie zniechęcające osoby korzystające z nich c) badanie satysfakcji prowadzone przez zewnętrzną firmę na losowo dobranych klientach.

We wszystkich przypadkach pozostaje problem definicji, czym jest pozytywna ocena jakości obsługi oraz w jaki sposób będzie zoperacjonalizowane pojęcie „ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości” dzięki informacji udzielonej w POI.

### **Liczba osób, które zakończyły szkolenia i podniosły swoje kompetencje w celu poprawy efektywności sądownictwa gospodarczego**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółwić

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

### **Liczba uproszczonych procedur sądowych i prawnych**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik nieadekwatny, ponieważ nie pokazuje, w jaki sposób liczba uproszczeń wynika ze wsparcia POWER. Wskaźnik nie monitoruje bezpośredniego wpływu interwencji. Nie jest jasne, w ile miesięcy po uczestnictwie w projekcie pracownicy (wątpliwym jest czy mają oni takie uprawnienia) mają wdrożyć uproszczenia, jak definiowane jest uproszczenie, jak będą identyfikowane obciążenia biurokratyczne wymagające uproszczeń (mogą ulec uproszczeniu zupełnie nieistotne procedury, wreszcie mogą być tworzone nieistotne procedury tylko po to, aby je uprościć zrealizować wskaźnik POWER). Nie jest określone, o jakie konkretnie procedury chodzi.

Cel 3 Usprawnienie procesu monitorowania wykonywania usług publicznych oraz doskonalenie jakości świadczenia usług administracyjnych istotnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej:

#### **Liczba jednostek administracji publicznej monitorujących jakość świadczonych usług**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Nie wiadomo, kiedy po projekcie wskaźnik ten miałby być monitorowany, na czym działania wspartych miałby polegać (monitorujących ciągle, cyklicznie, jednorazowo) i co miałyby być monitorowane (wszystkie usługi, czy jedna wybrana). Należy powiązać wskaźnik ze wsparciem EFS oraz badać czy wsparte jednostki częściej monitorują świadczone usługi od nieobjętych wsparciem. Czy wynika to z wcześniejszych doświadczeń jednostek zgłaszających się do udziału w projekcie – np. jednostki już monitorujące usługi zgłaszają się do projektu, aby robić to lepiej tymczasem inne jednostki nie są zainteresowane wprowadzaniem tego typu ewaluacji usług publicznych w związku, z czym nie biorą udziału w projektach.

#### **Odsetek przedsiębiorców pozytywnie oceniających jakość działalności jednostek administracji publicznej w zakresie obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik jest nieadekwatny, bowiem nie pokazuje, w jaki sposób pozytywna ocena wynika ze wsparcia udzielonego w ramach EFS. Ponadto wskaźnik nie mierzy bezpośredniego wpływu projektu, może służyć jako wskaźnik kontekstowy do badań ewaluacyjnych, ale badanie byłoby utrudnione – nie wśród ogółu przedsiębiorców, a tych którzy korzystali z obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego w okresie od 2016-2021. Dane takich podmiotów nie będą zbierane w PO KL, więc nie będą dostępne, również wsparta administracja może nie mieć danych przedsiębiorców w formie możliwym do przeprowadzenia badań lub nie może ich udostępnić ze względu na ochronę danych. Badanie takie wymagałoby bardzo dużego screeningu w celu wyłonienia przedsiębiorców, którzy w okresie (X-X) korzystali z usług administracji publicznej w zakresie obsługi procesu inwestycyjno-budowlanego – dodatkowo należy brać pod uwagę niechęć przedsiębiorców do udziału w badaniach średnio 1-10 zgadza się na udział. Ponadto nie wiadomo jak zdefiniowana jest „pozytywna ocena”.

#### **Odsetek przedsiębiorców pozytywnie oceniających jakość obsługi przez administrację podatkową**



Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Zmodyfikować

Wskaźnik jest nieadekwatny, bowiem nie pokazuje, w jaki sposób pozytywna ocena wynika ze wsparcia udzielonego w ramach EFS. Ponadto wskaźnik nie mierzy bezpośredniego wpływu projektu, może służyć jako wskaźnik kontekstowy do badań ewaluacyjnych.

#### **Odsetek przedsiębiorców pozytywnie oceniających jakość działalności organów i służb kontroli**

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik jest nieadekwatny, bowiem nie pokazuje, w jaki sposób pozytywna ocena wynika ze wsparcia udzielonego w ramach EFS. Ponadto wskaźnik nie mierzy bezpośredniego wpływu projektu, może służyć jako wskaźnik kontekstowy do badań ewaluacyjnych, ale badanie byłoby utrudnione (dotarcie do przedsiębiorców w których przeprowadzono kontrolę w okresie X-Y).

*Cel 4 Poprawa zarządzania strategicznego i finansowego na wszystkich szczeblach zarządzania państwem:*

#### **Odsetek wydatków elastycznych budżetu państwa (stanowiących obecnie ok. 25% ogółu tych wydatków) alokowanych w oparciu o system pomiaru realizacji celów budżetu zadaniowego**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Zdecydowanie nie
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik jest nieadekwatny, bowiem nie pokazuje, w jaki sposób zmiana w sposobie alokowania budżetu wynika ze wsparcia udzielonego w ramach EFS. Szkoleni będą pracownicy administracji, zmiany te mogą nie zależeć od nich, nie jest to bezpośredni wpływ projektu. Kwestię tę można badać w ewaluacjach, nie w systemie monitoringu. Nie jest jasne, w ile miesięcy po szkoleniu/wsparciu ma być elastycznie alokowany budżet?

**Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które stosują wg jednolitych zasad budżet zadaniowy w powiązaniu z wieloletnią prognozą finansową**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Trudno powiedzieć
Rekomendacja	Usunąć

jw.

**Liczba jednostek administracji publicznej, w których usprawniono proces planowania przestrzennego**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Usunąć

Wskaźnik niejednoznaczny. Nie jest jasne, co oznacza "usprawnienie procesu"? Wątpliwym jest, że będzie to wynikiem projektu EFS. Wskaźnik jest nieadekwatny, bowiem nie pokazuje, w jaki zaobserwowana zmiana w działaniu JST wynika ze wsparcia udzielonego w PO WER.

**Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które stosują mechanizmy zwiększające udział obywateli w kształtowaniu polityki rozwoju po zakończeniu projektu**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Zmodyfikować

Nie jest jasne, w ile miesięcy po projekcie mają JST angażować obywateli w proces rozwoju.

**Wskaźniki do oceny wykonania**

Nie dotyczy – brak wskaźników.

**Ewaluacja**



- „Wpływ EFS na zwiększenie zaangażowania społeczeństwa w proces stanowienia prawa”
- Ocena wpływu narzędzi stworzonych w EFS na wzrost partycypacji obywateli/institucji w konsultacjach społecznych. Ocena użyteczności narzędzi z punktu widzenia instytucji publicznych przeprowadzających konsultacje.
- „Poprawa jakości usług administracyjnych/obszarów działania urzędów, które mają istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej”
- Badania zakładające pomiar bazowy przed wdrożeniem interwencji oraz po jej wdrożeniu. Zrealizowane na ogólnopolskiej próbie przedsiębiorców. Badanie opinii w pomiarze bazowym powinno zostać poprzedzone badaniami jakościowymi z przedstawicielami beneficjentów w celu identyfikacji obszarów zmian, jakie zamierzają osiągnąć dzięki realizacji projektów.

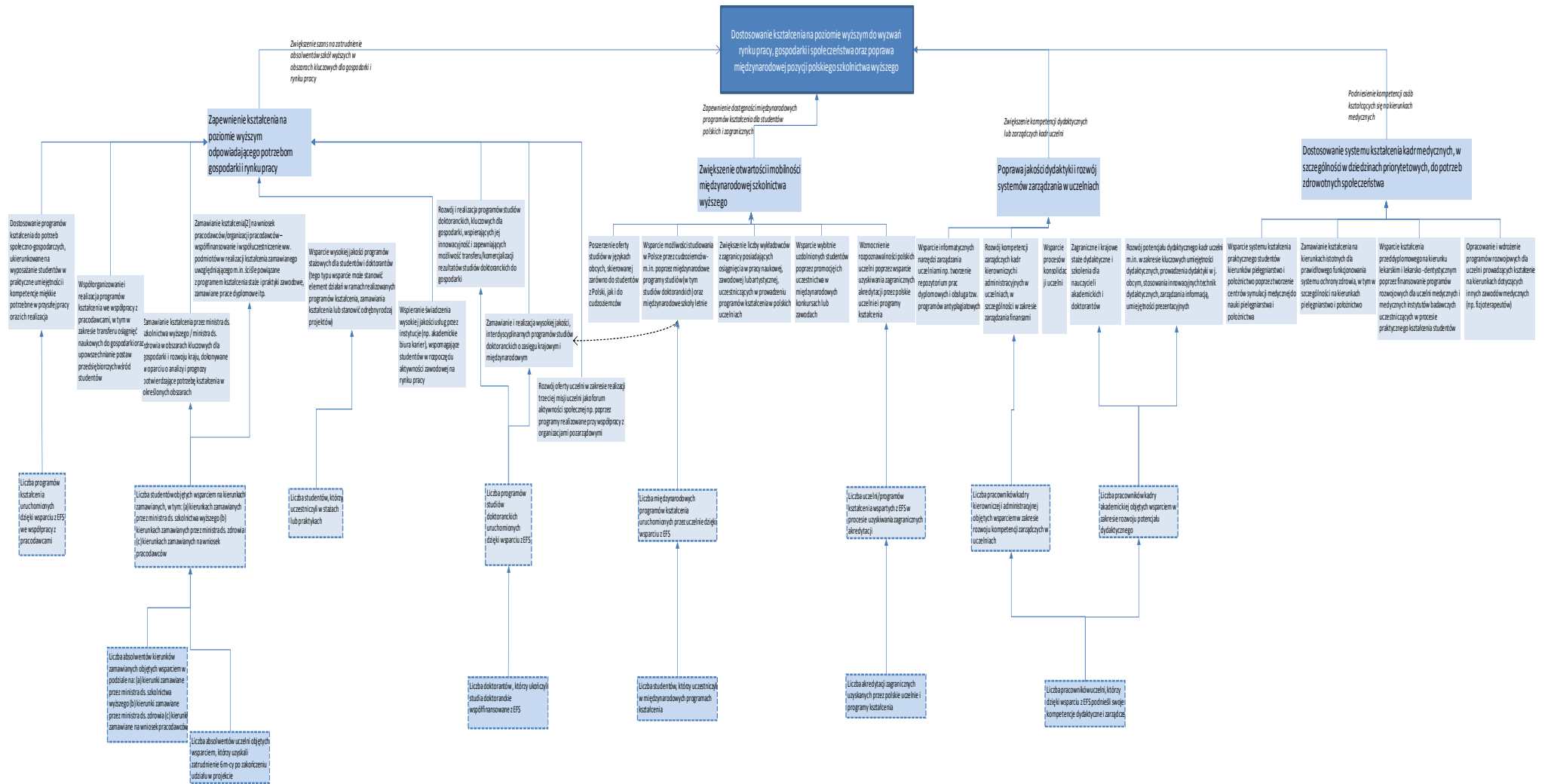
### Podsumowanie

Priorytet wymaga hierarchizacji celów i operacji. Wątpliwym się wydaje, alby przeznaczona alokacja była w stanie pokryć koszty wszystkich operacji przewidzianych w priorytecie. Większość wskaźników jest nieadekwatna do monitorowania wpływu EFS.



## 10.2 Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

*Cel 1 Zapewnienie kształcenia na poziomie wyższym odpowiadającego potrzebom gospodarki i rynku pracy*

**Liczba studentów objętych wsparciem na kierunkach zamawianych, w tym: (a) kierunkach zamawianych przez ministra ds. szkolnictwa wyższego (b) kierunkach zamawianych przez ministra ds. zdrowia (c) kierunkach zamawianych na wniosek pracodawców**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić/zmodyfikować

Należy uszczegółowić (móc dezagregować dane), o jakich studentów chodzi – I czy II stopnia, którego roku – 1. Czy wspierani będą również studenci wyższych lat – wówczas absolwent kierunku zamawianego niekoniecznie będzie musiał uczestniczyć w programie 3 lata.

Nie wszyscy studenci na roku, który jest kierunkiem zamawianym, chcą zapisać się do projektu (Ci, którzy mają szansę na stypendium/wsparcie zapisują się), w efekcie uczelnie na dodatkowe zajęcia dobierają studentów z innych kierunków. Należałoby rozważyć wprowadzenie wskaźnika ogólnego: liczba studentów objętych wsparciem (uwzględniający wsparcie oferowane w operacji: „Dostosowanie programów kształcenia do potrzeb społeczno-gospodarczych, ukierunkowane na wyposażanie studentów w praktyczne umiejętności i kompetencje miękkie potrzebne w przyszłej pracy oraz ich realizacja” oraz wsparcie, które w projektach kierunków zamawianych trafia to studentów innych wydziałów/kierunków), w tym kierunkach zamawianych itd.

Jak wskazują doświadczenia tego okresu programowania atrakcyjne stypendia przyciągają na studia osoby, których jedynym celem jest pobieranie przez rok/pół stypendium (ok. 1/3). Czy zatem wsparty student to taki, który przez 3-5 lat otrzymywał stypendium, przez rok, był na studiach zamawianych, był na jednodniowym wyjeździe terenowym, był w sali wykładowej wyposażonej w tablicę multimedialną zakupioną w ramach cross-finansingu?

Należy określić, co się kryje pod terminem „kierunki zamawiane przez pracodawców”, czy chodzi tu o studia o profilu praktycznym z udziałem podmiotów gospodarczych – w myśl art. 168a Ustawy o szkolnictwie wyższym.

## Liczba studentów, którzy uczestniczyli w stażach lub praktykach

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować



Wskaźnik powiązany z celem 1: „Zapewnienie kształcenia na poziomie wyższym odpowiadającego potrzebom gospodarki i rynku pracy”. Dla zwiększenia adekwatności należałoby dodać zapis o współfinansowaniu stażu z EFS.

1. Staże i praktyki to dwie osobne formy wsparcia na uczelniach – praktyki są zazwyczaj obowiązkowe na studiach o profilu praktycznym i odbywają się na niższych latach (dofinansowanie ich z EFS nie stanowi wartości dodanej środków unijnych).
2. Maksymalny koszt organizacji stażu został oszacowany przez NCBiR na:

Opiekunowie praktyk zawodowych (umowa zlecenie) - wynagrodzenie+ składki	miesiąc	1 500,00
Staże studenckie u potencjalnych pracodawców	miesiąc	2 400,00

Natomiast podczas panelu przeprowadzonego w ramach badania zleconego przez NCBiR przedstawiciele uczelni (biur karier) sugerowali, aby wynagrodzenie stażysty było na poziomie stawek Funduszu Pracy (120% zasiłku – 988,4 zł stan na 01.06.20013), aby po pierwsze nie tworzyć konkurencji pomiędzy instrumentami, po drugie ewentualne wynagrodzenie pracodawcy zaproponowane stażyście zazwyczaj jest niższe niż stawka w programie, co może demotywować studentów do podejmowania pracy.

W przypadku staży, zwłaszcza, że kierowane są na nie studenci ostatnich lat, warto wprowadzić wskaźnik monitorujący ich efekty – udział stażystów, którzy znaleźli pracę po stażu.

#### **Liczba programów kształcenia uruchomionych dzięki wsparciu z EFS we współpracy z pracodawcami**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Należałoby rozszerzyć definicję również na organizacje pracodawców. System monitoringu powinien umożliwiać zbieranie danych kontaktowych do przedsiębiorców, którzy współpracują z uczelniami przy opracowywaniu programów kształcenia, przyjmują stażystów, wykładają zajęcia praktyczne na uczelniach, zamawiają prace dyplomowe.

#### **Liczba programów studiów doktoranckich uruchomionych dzięki wsparciu z EFS**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Trudno powiedzieć
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółowić

Z punktu widzenia celu PI i operacji w nim zawartych warto, dodać informację, że mają to być studia doktoranckie kluczowe dla gospodarki.

*Zwiększenie otwartości i mobilności międzynarodowej w szkolnictwie wyższym*

**Liczba międzynarodowych programów kształcenia uruchomionych przez uczelnie dzięki wsparciu z EFS**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

**Liczba uczelni/programów kształcenia wspartych z EFS w procesie uzyskiwania zagranicznych akredytacji**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Cel 2 Modernizacja szkolnictwa wyższego poprzez poprawę jakości dydaktyki i rozwój systemów zarządzania w uczelniach.

**Liczba pracowników kadry akademickiej objętych wsparciem w zakresie rozwoju potencjału dydaktycznego**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	<input type="radio"/> Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

### Liczba pracowników kadry kierowniczej i administracyjnej objętych wsparciem w zakresie rozwoju kompetencji zarządczych w uczelniach

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Trudno powiedzieć
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółović

#### Wskaźniki rezultatu

*Cel 1 Zapewnienie kształcenia na poziomie wyższym odpowiadającego potrzebom gospodarki i rynku pracy*

### Liczba absolwentów uczelni objętych wsparciem, którzy uzyskali zatrudnienie 6 m-cy po zakończeniu udziału w projekcie

Odporność na zniekształcenia	Zdecydowanie nie
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie nie
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej nie
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Wskaźnik adekwatny do celu 1 natomiast, sposób jego sformułowania budzi duże wątpliwości.

Nie jest jasne, o jakich absolwentów chodzi – kierunków zamawianych, stażystów, wspartych w ramach operacji nr 1, studiów I czy II stopnia? Zwłaszcza ta ostatnia kwestia będzie miała bardzo duży wpływ na udział pracujących po projekcie. W przypadku wspierania studentów I stopnia (w jednym okresie programowania nie ma czasu na monitorowanie wskaźnika i badanie rzeczywistych efektów wsparcia, czyli po ukończeniu studiów I i II stopnia) wskaźnik ten będzie niski, zwłaszcza na studiach ścisłych. Praca podejmowana w trakcie studiów zazwyczaj nie jest związana z programem studiów. Według BKL: W większości przypadków (80%) badani nie zamierzają po studiach kontynuować swojego zatrudnienia w tym samym zawodzie, w jakim pracowali w ciągu ostatnich 12 miesięcy. 36% studentów pracowało w ciągu ostatnich 12 mies., czyli można szacować, że ok. 7% pracowało zgodnie z kierunkiem studiów.

Studenci I stopnia raczej będą kontynuować studia, a nie będą „wysysani” przez rynek po obronie pracy. Zatem monitorowanie aktywności zawodowej absolwentów I stopnia dotyczy tak naprawdę prac dorywczych, jakie oni podejmują.

Jeżeli zaś badanie będzie prowadzone po studiach I i II stopnia wówczas efekty będą obserwowalne dopiero pod koniec okresu programowania, przy realnym założeniu ogłoszenia konkursu w styczniu 2015 i pierwszego naboru na studia w roku akademickim 2015/2016, absolwenci będą mogli być badani dopiero w IV kw. 2020 r. Byłyby to efekty wsparcia udzielonego tylko jednemu rocznikowi. Nawet jeżeli efekty będą badane wśród absolwentów I stopnia, wówczas 1. rocznik będzie mógł być badany w czwartym kwartale 2018 r.



Wskaźnik musiałby być badany przez uczelnie lub podmioty zewnętrzne, w obu przypadkach istnieje ryzyko otrzymania niskiej jakości nierzetelnych i nieporównywalnych danych. IZ/IP musi opracować jednolity kwestionariusz do badania rezultatów zatrudnieniowych oraz wytyczne do sposobu doboru próby. W przypadku, gdy intencją MRR jest monitorowanie losów również absolwentów innych kierunków niż zamawiane (zalecane rozwiązanie) wspartych np. w formie staży, czy też działań nr 1 należy uwzględnić specyfikę absolwentów kierunków artystycznych (korzystających ze wsparcia w PO KL).

**Liczba absolwentów kierunków zamawianych objętych wsparciem w podziale na:**  
**(a) kierunki zamawiane przez ministra ds. szkolnictwa wyższego (b) kierunki zamawiane przez ministra ds. zdrowia (c) kierunki zamawiane na wniosek pracodawców**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółović

W zależności od tego czy wspierani będą studenci I czy II stopnia, pierwsi absolwenci będą dopiero w 2018/2020 r. Należy zdefiniować, czym są kierunki zamawiane na wniosek pracodawców (w przypadku tego typu projektów warto monitorować ilu absolwentów znalazło zatrudnienie u „zamawiającego” kierunek).

**Liczba doktorantów, którzy ukończyli studia doktoranckie współfinansowane z EFS**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Trudo powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Istnieje wątpliwość (być może nieuzasadniona), czy jeden okres programowania pozwala na opracowanie programu studiów doktoranckich i ukończenie studiów. Należy dodać informację, iż są to doktoranci w dziedzinach kluczowych dla gospodarki.

*Cel 2 Zwiększenie otwartości i mobilności międzynarodowej w szkolnictwie wyższym*

**Liczba studentów, którzy uczestniczyli w międzynarodowych programach kształcenia**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zmodyfikować

Wskaźnik łącznie traktuje bardzo różne kategorie studentów (doktoranci, uczestnicy szkół letnich, studentów I i II stopnia). Typ operacji określa, że wspartymi mają być cudzoziemcy („Wsparcie możliwości studiowania w Polsce przez cudzoziemców”), tymczasem na międzynarodowych kierunkach studiuje również Polacy – należy uszczegółowić czy oni również będą wykazywani w tym wskaźniku.

**Liczba akredytacji zagranicznych uzyskanych przez polskie uczelnie i programy kształcenia**

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

*Cel 3 Modernizacja szkolnictwa wyższego poprzez poprawę jakości dydaktyki i rozwój systemów zarządzania w uczelniach*

**Liczba pracowników uczelni, którzy dzięki wsparciu z EFS podnieśli swoje kompetencje dydaktyczne i zarządcze**

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółowić

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.



## Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników.

## Ewaluacja

- „Badanie losów zawodowych studentów korzystających ze wsparcia EFS”.
- Badanie pierwszego rocznika wspartych będzie możliwe dopiero w 2020 r. Sondaż powinien zostać powtórzony w 2021 r. 2022 na próbie kolejnych wspartych roczników.

## Podsumowanie

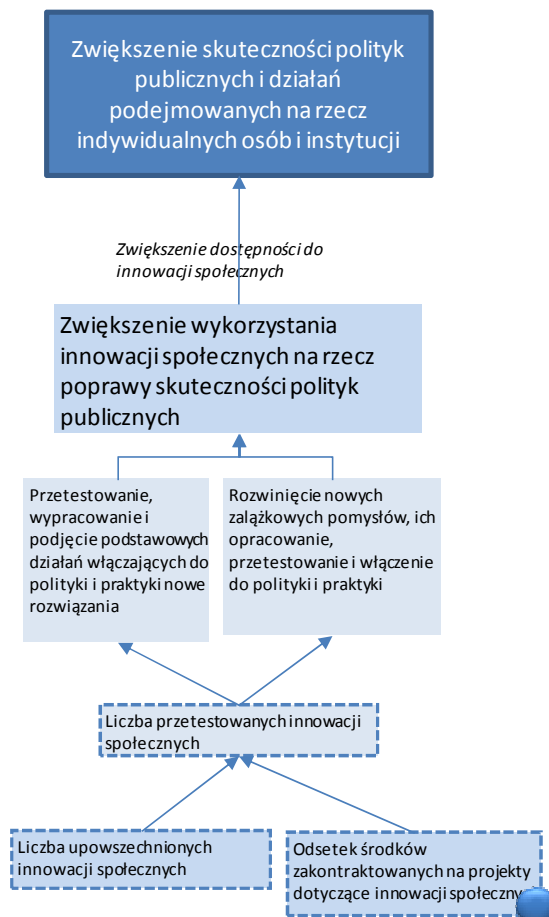
Monitorowane są jedynie 3 z 4 celów szczegółowych PI. Wskaźniki w małym stopniu pozwalają na monitorowanie drugiego członu celu PI: „poprawa międzynarodowej pozycji polskiego szkolnictwa wyższego”, który rodzi nadzieję, że udzielone wsparcie będzie miało przełożenie na pozycję w polskiego szkolnictwa wyższego w międzynarodowych rankingach. Odpowiedni resort powinien określić, w jakim rankingu i o ile pozycji ma ambicję podnieść pozycję polskich uczelni i szkół wyższych dzięki wsparciu EFS.

Należałoby wprowadzić wskaźniki monitorujące efekty wsparcia mającego na celu dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb zdrowotnych społeczeństwa.



## Innowacyjność

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

### Liczba przetestowanych innowacji społecznych

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Zdecydowanie tak
Terminowe gromadzenie	Zdecydowanie tak
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie tak
Rekomendacja	Warunkowo zostawić

Należy uszczegółowić, czym jest innowacja społeczna i jej przetestowanie. Wskaźniki produktu /rezultatu zależą od sposobu wdrażania instrumentu, który jest jeszcze ustalany.

Należałoby rozważyć schemat wdrażania, zakładający prowadzenie ewaluacji przez zewnętrznych wykonawców (niezakontraktowanych przez beneficjenta ewaluatorów, tak jak ma to miejsce obecnie), w celu oceny skuteczności instrumentów. Usługi ewaluacyjne

powinny być zakontraktowane przez operatora wsparcia, badania dotyczyć powinny grup rozwiązań (w przypadku podobnych interwencji, skierowanych do podobnych grup) lub indywidualnych rozwiązań (unikatowych). Po udowodnieniu w ewaluacji zewnętrznej skuteczności danego (lokalnie testowanego) instrumentu, można rozpocząć skalowanie rozwiązania – pilotażowe wdrożenie na nieznacznie większą skalę przez podmioty niebędące autorami takiego rozwiązania. Po odtworzeniu/potwierdzeniu lokalnych rezultatów instrumentu w projektach pilotażowych w dalszej kolejności można upowszechnić<sup>66</sup> dane rozwiązanie (wdrożyć w skali ogólnopolskiej). Jedynie skuteczne rozwiązania (udowodnione najlepiej eksperymentalnie w badaniach wykorzystujących metody kontryfakcyjne) powinny być wdrażane do głównego nurtu polityki. Wiedza na temat skuteczności (lub jej braku) instrumentów testowanych lokalnie i w średniej skali (pilotaż) powinna być powszechnie dostępna w bazie zawierającej nie tylko opisy instrumentów, lecz przede wszystkim ich wpływy na rozwiązywanie danego problemu.

Podsumowując, w zaproponowanej ścieżce byłyby dwa stopnie testowania innowacji:

1. W skali mikro: rozwiązanie wdrażane lokalnie przez projektodawcę, który jest autorem rozwiązania dla danej grupy docelowej.
2. W skali mezo: skalowanie przetestowanego i skutecznego rozwiązania w skali mikro. Skuteczność w skali mikro może wynikać z lokalnych uwarunkowań, z zaangażowania projektodawcy a co za tym idzie lokalny sukces interwencji może okazać się nie do odtworzenia przez innych beneficjentów, na innym terenie. W tym celu należy przeprowadzić skalowanie nowego rozwiązania – pilotaż mający na celu powtórzenie rozwiązania skierowanego do danej grupy docelowej, w nieco większej skali przez innych projektodawców, na innym terenie.

Ścieżka wsparcia mogłaby wyglądać następująco:

1. Operator grantu ustala z odpowiednim resortem, jakiego typu problem konkretnej grupy docelowej chciałby rozwiązać (np. wysokie bezrobocie wśród absolwentów kierunków humanistycznych) i następnie mógłby pilotażowo wdrożyć.
2. Ewaluatorzy ustalają z odpowiednim resorem i operatorem, jaki ma być efekt testowanych rozwiązań (np. % pracujących pół roku po obronie pracy dyplomowej na studiach II stopnia).
3. W oparciu o ustalone kryteria operator ogłasza konkurs na innowacyjne rozwiązania kierowane do konkretnej grupy docelowej.
4. Resort opiniuje przedstawione przez projektodawców propozycje negocjując z nimi pewne aspekty wdrożeniowe.
5. Rozwiązania skierowane do tej samej grupy są testowane przez projektodawców, lecz oceniane przez zespół zewnętrznych ewaluatorów, wykorzystując ilościowe (grupy kontrolne: w miarę możliwości ewaluator powinien mieć kontrolę nad randomizacją procesu selekcji do projektu) i jakościowe (obserwacje, studia przypadków, techniki etnograficzne) metody badawcze.
6. Wszystkie rezultaty wraz z oceną ich skuteczności (skuteczne i nieskuteczne) były zamieszczane w bazie „Co działa?” np. na wzór „What Works clearing house”: <http://ies.ed.gov/ncee/wwc/findwhatworks.aspx>.
7. Najskuteczniejsze rozwiązania (od 1 do 3) pilotażowo wdrażane byłyby przez resorty (proponowany wskaźnik: liczba przeprowadzonych pilotaży).

<sup>66</sup> Upowszechnienie jest trzecim etapem wdrażania rozwiązania innowacyjnego: po realizacji projektu innowacyjnego w mikroskali (1) i pilotażu odtwarzalności efektów w większej skali (2). Upowszechnienie może być realizacją projektu ogólnopolskiego, może też być zespołem „dobrych praktyk” – rodzaj upowszechnienia będzie silnie powiązany z rodzajem innowacyjności pierwotnego projektu.



8. Efekt skalowania interwencji byłby ponownie oceniany przez zewnętrznego ewaluatora, w celu ustalenia czy lokalnie zaobserwowana skuteczność jest możliwa do odtworzenia na innym terenie, przez innych projektodawców.
9. Jedynie skuteczne rozwiązania powinny być rekomendowane do wdrożenia w głównym nurcie polityki. Wdrożenie to będzie silnie uzależnione od rodzaju zaproponowanych innowacji i może przyjąć zarówno formę programu ogólnopolskiego bądź programu obejmującego kilka regionów, jak również formę zestawu „dobrych praktyk”, podręczników czy serii konferencji i spotkań roboczych, upowszechniających wypracowane rozwiązania.

Obok powyższego schematu mogłaby istnieć niewielka linia mikro grantów na testowanie rozwiązań niezamawianych przez resorty. Unikatowe rozwiązania również oceniane byłyby przez zewnętrznego ewaluatora (niezależnego od projektodawcy i niezakontraktowanego przez niego), który analizowałby projekt pod względem skuteczności istotnej dla resortów (np. wpływu na zatrudnienie) i innych efektów istotnych z punktu widzenia projektodawcy. Również te rezultaty zasiląby bazę „Co działa” i wliczane byłyby do wskaźnika: liczba przetestowanych rozwiązań, lecz nie byłoby nacisku na ich upowszechnienie lub wdrożenie w głównym nurcie polityki.

W celu zapewnienia operatorowi swobody w wyborze najlepszych inicjatyw, wartość docelowa wskaźnika powinna zostać określona na bardzo niskim poziomie (np. 1). Natomiast w porozumieniu z resortami powinna zostać ustalona liczba rozwiązań, które byłyby one wstanie pilotażowo wdrożyć. Wskaźniki produktu i rezultatu powinny być dezagregowane na poziomie priorytetów inwestycyjnych/ problemów, jakie mają na celu rozwiązać.

## Wskaźniki rezultatu

### Liczba upowszechnionych innowacji społecznych

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Uszczegółović lub zmodyfikować w zależności od ostatecznego sposobu wdrażania innowacji.

Należy uszczegółović, czym jest innowacja społeczna i jej upowszechnienie.

Generalnie wdrażane do głównego nurtu polityki powinny być rozwiązania przetestowane nie tylko w jednej lokalizacji, realizowane przez jednego projektodawcę. Skuteczność powinna być oceniana przez niezależnych wobec projektodawcy ewaluatorów. Obecny system ewaluacji jest wątpliwy pod względem obiektywizmu, a zwłaszcza pod kątem poprawności metodologicznej i zastosowania w nich metod konfaktycznych. Prowadzone ewaluacje powinny być również recenzowane przez niezależnych ekspertów, walidowane przez ekspertów w danej dziedzinie tak jak ma to miejsce obecnie.

Rezultatem wdrażania instrumentu powinna być raczej baza z przetestowanymi instrumentami wraz z informacją na temat ich skuteczności (upowszechnienie dobrych i złych praktyk) – na tle podobnych rozwiązań. Przykładem tego typu rozwiązania jest projekt Departamentu ds. Edukacji USA „What Works clearing house”:

<http://ies.ed.gov/ncee/wwc/findwhatworks.aspx>.

Istnieje również możliwość, że przetestowane, skuteczne, rozwiązania byłyby pilotażowo wdrażane przez administrację centralną i po ewentualnym pozytywnym rezultacie pilotażu wdrażane do głównego nurtu polityki<sup>67</sup>. Wskaźnikiem rezultatu w programie mogłaby być liczba pilotażowo wdrożonych rozwiązań.

W przypadku decyzji o zachowaniu wskaźnika, w celu zapewnienia operatorowi swobody w wyborze najlepszych (najskuteczniejszych) inicjatyw, wartość docelowa wskaźnika powinna zostać określona na bardzo niskim poziomie (np. 1).

### Wskaźniki do oceny wykonania

Odsetek środków zakontraktowanych na projekty dotyczące innowacji społecznych

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Zdecydowanie tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Zdecydowanie tak
Publiczna dostępność danych	Zdecydowanie tak
Rekomendacja	Zostawić

### Ewaluacja

- Projekty innowacyjne PO KL – najważniejsze wnioski z wdrażania instrumentu w PO KL, badanie dotyczące barier i czynników sukcesu w realizacji i upowszechnianiu projektów innowacyjnych (2014).
- Projekty innowacyjne PO WER – najważniejsze wnioski z wdrażania instrumentu w PO WER badanie dotyczące barier i czynników sukcesu w realizacji i upowszechnianiu projektów innowacyjnych (2018, 2022).

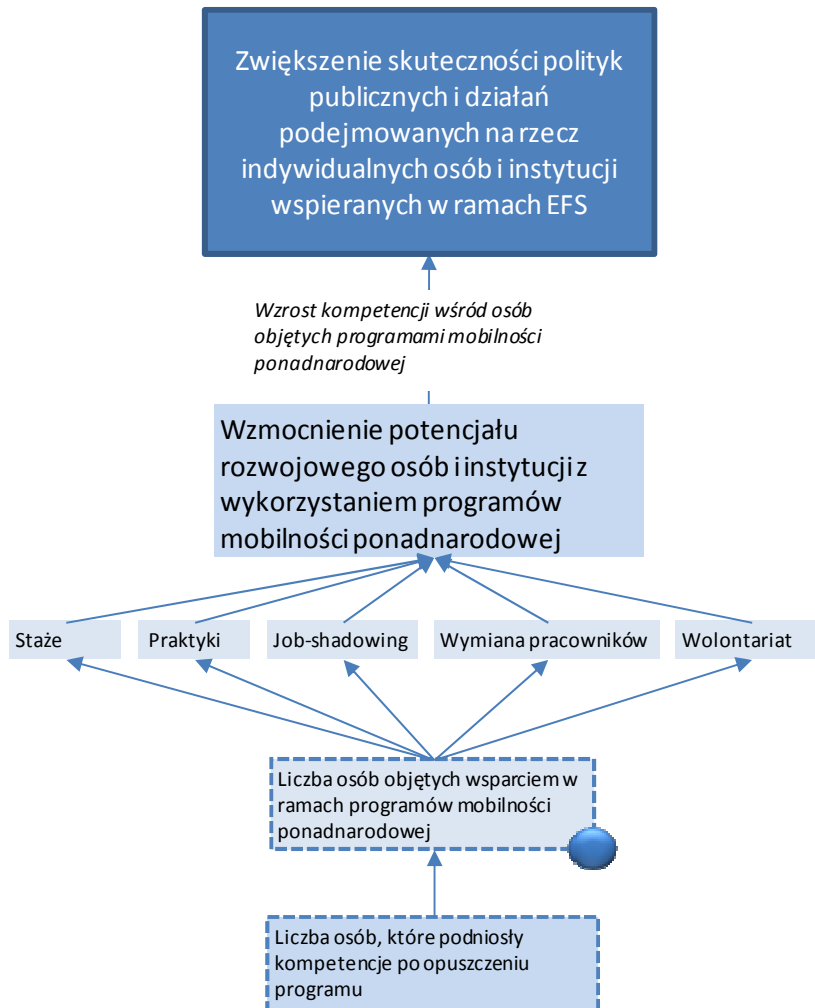
### Podsumowanie

Ostateczny kształt wskaźników rezultatu zależy od sposobu wdrażania instrumentu i sposobu zdefiniowania upowszechniania innowacji.

<sup>67</sup> Kwestie sposobów wdrażania omówiono powyżej.



## Mobilność Interwencja



## Wskaźniki produktu

### Liczba osób objętych wsparciem w ramach programów mobilności ponadnarodowej

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zdezagregować

Po określeniu zakresu wsparcia, wskaźnik powinien być zbierany w podziale na uczestników indywidualnych i instytucjonalnych.

## Wskaźniki rezultatu

### Liczba osób, które podniosły kompetencje po opuszczeniu programu

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Uszczegółović

Należy zdefiniować jak mierzone będzie podniesienie kompetencji. Konieczne byłoby odniesienie do kwalifikacji bądź części składowych kwalifikacji. Gdyby to było możliwe, wskaźnik można zostawić. W innym przypadku wskaźnik jest de facto wskaźnikiem produktu.

Wskaźnik jest adekwatny do części obecnie zdefiniowanego celu PI „Wzmocnienie potencjału rozwojowego osób”. Warto rozważyć, czy w przypadku indywidualnych uczestników programy mobilności nie powinny przyczyniać się do zwiększenia zatrudnialności osób, a tym samym monitorowanym wskaźnikiem nie powinna być: liczba zatrudnionych po projekcie, liczba osób, które podniosły swoje kwalifikacje. Przykłady projektów realizowanych w LLL wskazują, że uczestnicy podnosili nie tylko swoje kompetencje, ale również kwalifikacje:

<http://www.leonardo.org.pl/kompendium/projekty/2011/mobilne-zawody>

W przypadku osób pracujących, można ograniczyć się jedynie do kompetencji, gdy zostaną one odpowiednio zdefiniowane. Natomiast warto rozważyć wprowadzenie odrębnego wskaźnika rezultatu monitorującego efekty wsparcia w instytucjach, cel: „Wzmocnienie potencjału rozwojowego instytucji”.

## Wskaźniki do oceny wykonania

### Liczba osób objętych wsparciem w ramach programów mobilności ponadnarodowej

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

## Ewaluacja

- Badanie horyzontalne na temat mobilności pracowników.
- Ewaluacja horyzontalna dotycząca wsparcia mobilności w ramach EFS - obejmująca efekty projektów przewidzianych w PI mobilność, oraz 8.11, 10.2. Badanie powinno objąć wpływ projektów na indywidualny rozwój uczestników (zatrudnienie, nabycie kwalifikacji, ale także wzrost pewności siebie, rozwoju osobistego), jak i instytucji (transfer innowacji) w przypadku, gdy na staże delegowani będą pracownicy instytucji wspieranych w EFS.



## Podsumowanie

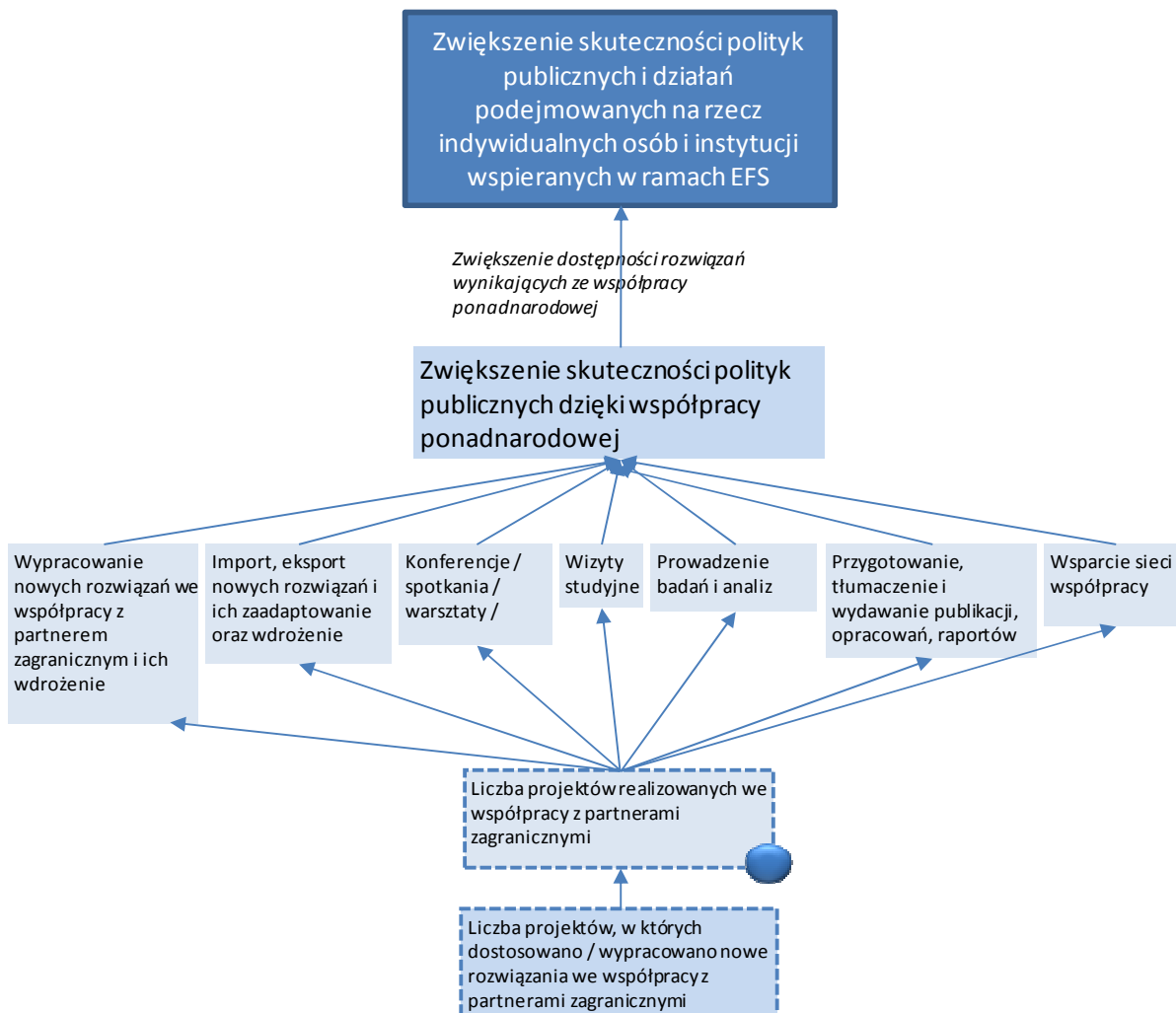
Przed ostatecznym opracowaniem systemu wskaźników niezbędne jest uszczegółowienie celu interwencji i grup docelowych, które zostaną objęte wsparciem. Przy opracowywaniu wskaźników warto skorzystać z doświadczeń Projektów Mobilnościowych w Programie „Uczenie się przez całe życie”.

W interwencji przede wszystkim należy wykorzystać wskaźniki wspólne rekomendowane przez KE. Stosownie do planowanego objęcia wsparciem osób pracujących, bezrobotnych, uczniów, nauczycieli należy dobrać wskaźniki rezultatu (pomimo, że jak wskazują sami projektodawcy, rezultaty projektów są raczej miękkie: (przykład: <http://konferencje.frse.org.pl/img/Mfile/387/file.pdf>).



## Współpraca ponadnarodowa

### Interwencja



### Wskaźniki produktu

#### Liczba projektów realizowanych we współpracy z partnerami zagranicznymi

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć Wprowadzić wskaźnik: Liczba rozwiązań dostosowanych/wypracowanych we współpracy z partnerami zagranicznymi

Wskaźnik o niskiej wartości informacyjnej z punktu widzenia wyznaczonego celu priorytetu inwestycyjnego „Wzrost skuteczności polityk publicznych”. Przy tak zdefiniowanym celu

produktem powinny być opracowane/wypracowane rozwiązania, zaś rezultatem ich wdrożenie (por. typ operacji nr 1: wypracowanie nowych rozwiązań we współpracy z partnerem zagranicznym oraz ich wdrożenie).

### Wskaźniki rezultatu

#### Liczba projektów, w których dostosowano / wypracowano nowe rozwiązania we współpracy z partnerami zagranicznymi

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć Wprowadzić wskaźnik: Liczba rozwiązań dostosowanych/ wypracowanych we współpracy z partnerami zagranicznymi, które zostały wdrożone do polityk publicznych.

Z punktu widzenia celu, jest to produkt interwencji, której rezultatem będzie wdrożenie rozwiązań a następnie wzrost skuteczności polityk publicznych.

### Wskaźniki do oceny wykonania

#### Liczba projektów realizowanych we współpracy z partnerami zagranicznymi

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Usunąć

### Ewaluacja

- „Wpływ projektów współpracy ponadnarodowej na skuteczność polityk publicznych”
- Przy obecnym sposobie określenia celu interwencji należałoby badać, jakie przełożenie na skuteczność polityk publicznych miała nawiązana współpraca. Badanie powinno objąć polityki publiczne przed i po wdrożeniu dostosowanego/opracowanego nowego rozwiązania.

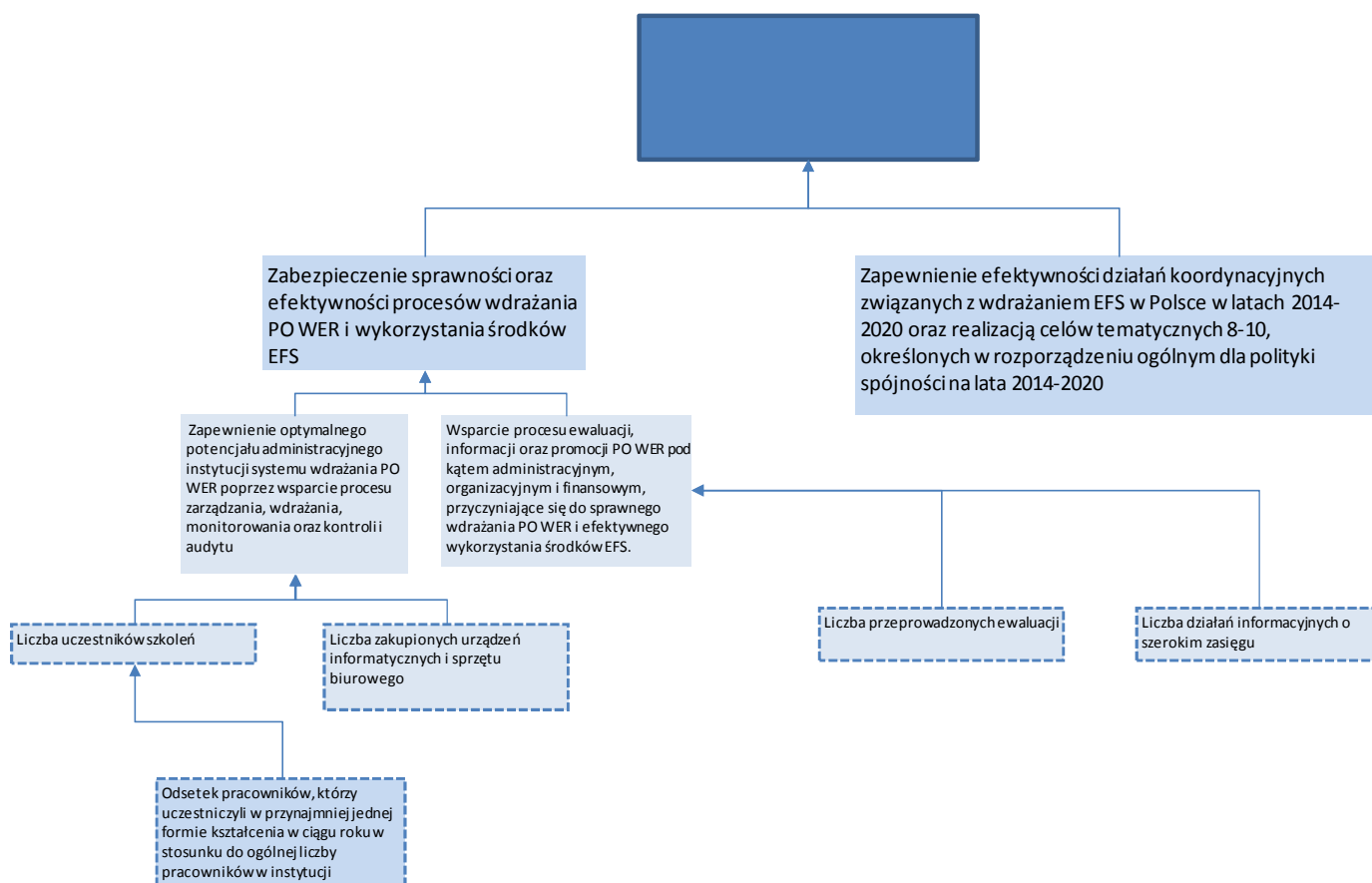
### Podsumowanie

Cel Priorytetu wymaga przeformułowania. Gdy zmiana ta zostanie przeprowadzona wówczas może się okazać, że określone obecnie wskaźniki są adekwatne do jego monitorowanie. Jednak do monitorowania obecnie sformułowanego celu „zwiększenie skuteczności polityk publicznych” określone w programie wskaźniki nie są adekwatne.



## Pomoc Techniczna

### Interwencja



## Wskaźniki produktu

### Liczba uczestników szkoleń

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Wprowadzenie dwóch wskaźników (wg definicji PO PT): Liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji, Liczba uczestników form szkoleniowych dla beneficjentów.

Wskaźnik wymaga doprecyzowania. Ocenie jest niejednoznaczny, może być różnie interpretowany, a co za tym idzie, jego wartość docelowa nie może być precyzyjnie określona. Wskaźnik budzi wątpliwość, czy intencją IZ jest monitorowanie szkoleń, na które kierowani są pracownicy IZ/IP wdrażający program, czy też projektodawcy i beneficjenci, którzy uczą się jak aplikować o środki i je rozliczać. Doprecyzowania wymaga również kwestia, czy ze szkoleń będą mogli korzystać również operatorzy wsparcia i partnerzy społeczno-gospodarczy. Najwyraźniej podobnej precyzji zabrakło w perspektywie 2007-2013, ponieważ wskaźnik szacowany na 35 tys. zbliża się do wartości pół miliona.



Wskaźnik wspólny dla pomocy technicznej dotyczy liczby „uczestników form szkoleniowych dla instytucji”. Dlatego też należy dostosować zapis w PO WER do wspólnych ustaleń, aby podczas okresu programowania istniała możliwość porównywania, agregowania wskaźników – podobnie mierzonych, o wspólnych definicjach.

Zgodnie z definicją wskaźnika wspólnego, odnosi się on jedynie do wspartych pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, zaś inny wskaźnik monitoruje wsparcie udzielane projektodawcom/beneficjentom. Proponujemy, aby do Programu został wprowadzony wskaźnik „Liczba uczestników form szkoleniowych dla beneficjentów” według definicji wskaźników wspólnych dla pomocy technicznej.

Wartość bazowa zależy od definicji populacji, jaka zostanie objęta wsparciem. Zakładany w PO KL perspektywie programowania 2007-2013 wskaźnik przekroczono o przeszło o 1200%.

Zgodnie z wynikami raportu o potencjale administracyjnym NSRO w 2012 r., wdrażanie komponentu centralnego angażowało od 404 do 510 etatów (z wyłączeniem pracowników DZF), czyli ok. 458-578 pracowników.

### Liczba osób zaangażowanych we wdrażanie komponentu centralnego PO KL

Institucja:	Liczba etatów	Liczba pracowników
<b>Stan na dzień:</b>	<b>31.12.2012</b>	<b>31.12.2012</b>
KPRM	25	Brak danych
MEN	23	Brak danych
MPiPS	80	Brak danych
MAiC	41	Brak danych
MZ	19	Brak danych
CRZL	40	Brak danych
NCBiR	54	Brak danych
ORE	46	Brak danych
PARP	67	Brak danych
WWPE	9	Brak danych
UM	1186	1324
WUP	1629	1753
ROPS	45	Brak danych
MJWPU	225	Brak danych
ŚBRR	93	Brak danych
Ogółem	3688	4179
Komponent centralny PO KL	[404* – 510**]	[458 – 578]

\*Suma etatów w KPRM, MEN, MPiPS, MAiC, MZ, CRZL, NCBiR, ORE, PARP, WWPE. \*\*Różnica pomiędzy etatami ogółem a etatami UM, WUP, ROPS, MJWPU, ŚBRR.

Źródło: Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 31 grudnia 2012 r.).

Na przestrzeni okresu programowania nastąpił znaczny wzrost pracowników wdrażających PO KL – w 2012 pracuje blisko dwa razy więcej pracowników niż w 2008 r.



### Liczba etatów zaangażowanych we wdrażanie PO KL w latach 2008-2012

Stan na dzień:	Liczba etatów
31.2008	2549
06.2009	3020
31.2009	3179
06.2010	3540
31.2010	3621
06.2011	3800
31.2011	3855
06.2012	3670
31.2012	3688

Źródło: *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 31 grudnia 2012 r.).*

Natomiast wzrost ten dotyczy głównie instytucji wdrażających komponent regionalny PO KL. Analiza zatrudnienia w wybranych instytucjach (KPRM, MEN, MPiPS, MZ, CRZL) wskazuje, że od 2008 r. do 2012 zatrudniono tylko 20% dodatkowych osób. Przyjmując, że liczba instytucji, a zatem osób zaangażowany we wdrażanie PO WER będzie zbliżona do PO KL (od 366 do 578 pracowników IP oraz ok. 60 pracowników IZ, czyli od 426-638 osób), przez 7 lat wdrażania PO WER populacja potencjalnych szkolonych pracowników wynosić będzie zatem od 2985 do 4466 osób.

Również udział szkolących się był różny w trakcie okresu programowania – zawierał się \ w przedziale 1,1 do 1,8 szkoleń przypadających na jednego pracownika.

### Liczba szkoleń przypadających na jednego pracownika w latach 2008-2012

Stan na dzień:	Liczba szkoleń przypadających na jednego pracownika
31.2008	1,5
06.2009	1,7
31.2009	1,2
06.2010	1,1
31.2010	1,7
06.2011	1,1
31.2011	1,8
06.2012	1,1
31.2012	1,5
Średnia	1,4

Źródło: *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 31 grudnia 2012 r.).*

Przyjmując założenie, że liczba osób zaangażowanych we wdrażanie POWER będzie zbliżona do liczby pracowników wdrażających komponent regionalny PO KL, wówczas oszacować można, iż „Liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji” zawierać się

będzie w przedziale od 4212 do 6302 w ciągu 7 lat wdrażania Programu. Szacunek ten nie uwzględnia jednak alokacji na ten typ wsparcia.

### Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i sprzętu biurowego

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Nazwać i definiować wskaźnik zgodnie z Listą Wskaźników Kluczowych pomocy technicznej. Rozważyć wprowadzenie wskaźników z Listy: „Liczba utworzonych lub dostosowanych systemów informatycznych”, „Ocena użyteczności krajowego systemu informatycznego”.

Wskaźnik jest narażony na manipulacje ze względu na niejednoznaczność w sposobie definiowania i liczenia urządzeń. Obecna nazwa wskaźnika różni się od wskaźnika fakultatywnego dla PO PT, który brzmi „*Liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy*”. W przypadku podjęcia decyzji o zachowaniu wskaźnika należy nazwać i zdefiniować go zgodnie z Listą Wskaźników Kluczowych pomocy technicznej.

Zgodnie z wynikami dostępnych badań ewaluacyjnych stopień nasycenia sprzętami jest wysoki: „*Większość pracowników (70%) uważa, że ich stanowisko pracy jest raczej dobrze wyposażone, 20% deklaruje, że jest bardzo dobrze, a tylko 7%, że źle. Swobodny dostęp do sprzętów biurowych, niezbędnych do pracy, deklaruje 82% pracowników*”<sup>68</sup>, więc wartość wskaźnika powinna być ostrożnie szacowana.

W zależności od sposobu zdefiniowania i liczenia sprzętu do obliczenia wartości wskaźnika posłużyć mogą doświadczenia PO PT i PO IG gdzie stosowane były podobne wskaźniki. PO PT: „*Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)*” – szacowana realizacja na 2,6 tys. sztuk sprzętu. Podobnie w PO IG wartość wskaźnika „*Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)*” określona została na początku na 2000, skorygowana została do poziomu 1000 szt. Skala potrzeb sprzętowych uzależniona będzie od wprowadzenia nowych instytucji w system wdrażania programu oraz sposobu liczenia sprzętu (liczba zakupionych sztuk lub też wskaźnik uwzględniających zaangażowanie etatowe danego pracownika we wdrażanie PO WER).

W celu monitorowania rezultatów interwencji instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu powinny dostosować PEFS do własnych potrzeb lub też stworzyć własne systemy informatyczne. Przykładowo do monitorowania efektów Priorytetu Inwestycyjnego 10.2 Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć, niezbędna będzie informacja o dacie obrony dyplomu oraz stopnia zakończonych studiów. Obecny sposób zbierania danych o studentach nie jest wystarczający w tym celu, dlatego też pod rozważenie poddajemy wprowadzenie do monitoringu pomocy technicznej PO WER wskaźnika „*Liczba utworzonych lub dostosowanych systemów informatycznych*” lub przynajmniej wskaźnika

<sup>68</sup> PSDB, Ocena systemu zarządzania i wdrażania Priorytetu X pomoc techniczna PO KL, MRR, Warszawa 2013, s. 54.

rezultatu oceniającego bazę PEFS, na wzór wskaźnika wspólnego pomocy technicznej: „Ocena użyteczności krajowego systemu informatycznego”.

### Liczba przeprowadzonych ewaluacji

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej tak
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić

Sposób zdefiniowania wskaźnika powinno być analogiczne jak w PO PT na lata 2014-2020. Biorąc pod uwagę możliwość finansowania ze środków pomocy technicznej działań partnerów społeczno-gospodarczych należałoby rozważyć wprowadzenie dodatkowego wskaźnika „Liczba opracowanych ekspertyz przez partnerów społecznych”.

### Liczba działań informacyjnych o szerokim zasięgu

Odporność na zniekształcenia	Raczej tak
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej tak
Terminowe gromadzenie	Raczej tak
Publiczna dostępność danych	Raczej tak
Rekomendacja	Zostawić. Wprowadzić dwa obowiązkowe wskaźniki wg Listy Wspólnej Wskaźników pomocy technicznej: „Liczba odwiedzin portalu informacyjnego/serwisu internetowego”, „Liczba materiałów informacyjnych lub promocyjnych wydanych w formie elektronicznej”.

Należy doprecyzować (tak jak w PO PT na lata 2014-2020), co oznacza szeroki zasięg działań promocyjnych. Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych dla pomocy technicznej na lata 2014-2020 zawiera dwa dodatkowe wskaźniki obligatoryjne dla działań promocyjnych, o które należałoby uzupełnić wskaźniki pomocy technicznej PO WER. Należałoby również rozważyć wprowadzenie wskaźnika rezultatu monitorującego odbiór i skuteczność tych działań.

## Wskaźniki rezultatu

### Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie kształcenia w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników w instytucji

Odporność na zniekształcenia	Raczej nie
Jasność interpretacji normatywnej	Raczej nie
Reagowanie na politykę	Raczej nie
Terminowe gromadzenie	Trudno powiedzieć
Publiczna dostępność danych	Raczej nie
Rekomendacja	Usunąć. Wprowadzić wskaźniki monitorujące efekty udzielonego wsparcia np. „liczbę pracowników instytucji, którzy podnieśli swoje kompetencje”; „odsetek odbiorców działań promocyjnych o szerokim zasięgu, którzy choć raz zetknęli się z działaniem promocyjnym (ewaluacja prowadzona przed i po danej kampanii, stanowiąca integralną część działań promocyjnych)”; ocena użyteczności PEFS na lata 2014-2020.

Wskaźnik pokrycia, a nie rezultatu. W przypadku pozostawienia wskaźnika należałoby doprecyzować, iż formy kształcenia finansowane były ze środków EFS. W podręczniku wskaźników powinno się znaleźć wskazanie, pracownicy jakich instytucji stanowić będą mianownik do obliczenia wskaźnika. Należy doprecyzować, czy wskaźnik ten odnosi się do wszystkich zatrudnionych (w jakiej formie), czy też jedynie do osób zajmujących się wdrażaniem EFS (których pensje finansowane są lub nie tylko ze środków unijnych).

Istnieje obawa, czy dane do obliczenia obecnie zaproponowanego wskaźnika będą łatwo dostępne lub pozyskanie ich będzie stanowić dodatkowe obciążenie administracyjne dla IP. Sugeruje się, aby monitorowanie wskaźnika zintegrować z informacjami zbieranymi na potrzeby publikacji „*Potencjał administracyjnych NSRO*”, przyjmując stosowane w tej publikacji definicje wskaźników. Na Liście Wskaźników Wspólnych pomocy technicznej występuje wskaźnik „*Średnia liczba szkoleń przypadających na jednego pracownika instytucji w ciągu roku*”.

Możliwość doszkalania się w ramach POWER i PO PT, przy ograniczonych środkach instytucji do współfinansowania szkoleń i wskazywaną w poprzednich badaniach restrykcyjność instytucji w kierowaniu pracowników na szkolenia, może wpłynąć na niższą realizację wskaźnika w poszczególnych latach jego monitorowania. PO PT wskaźnik ten określony został na 95%, w ewaluacjach sugerowane jest jego obniżenie do poziomu 85%, realizacja wynosi zaś 78-80%.

## Wskaźniki do oceny wykonania

Nie dotyczy – brak wskaźników.

## Ewaluacja

Działania szkoleniowe skierowane do instytucji i potencjalnych beneficjentów powinny być oceniane na bieżąco według kwestionariusza zawierającego kilka uniwersalnych pytań (1 pytanie merytoryczne o użyteczność przekazywanej wiedzy przy wykonywaniu obowiązków zawodowych związanych z wdrażaniem EFS, 4 pytania metryczkowe: płeć, wiek, wykształcenie, rola/stanowisko w Programie). Dane z różnych szkoleń mogłyby być

w ten sposób agregowane i porównywane. Indywidualnie każdy organizator szkoleń mógłby rozbudowywać kwestionariusz o dodatkowe pytania potrzebne do ewaluacji danego szkolenia.

Propozycje badań ewaluacyjnych:

- „Skuteczność działań informacyjno-promocyjnych PO WER”.

Wyniki ewaluacji pomocy technicznej w okresie programowania 2007-2013 (PSDB, 2013) wskazywały, że wskaźniki monitorowania nie są wystarczające do oceny skuteczności działań informacyjno-promocyjnych. Badanie mogłoby obejmować działania o szerokim zasięgu, inne materiały informacyjne wydawane w formie elektronicznej, gadżety itp. Użyteczność działań powinna być oceniana z punktu widzenia beneficjentów/projektodawców programu (m.in. z wykorzystaniem techniki „tajemniczy klient”), grup docelowych działań. Ocenie poddawane byłyby różne instrumenty programu, nie pojedyncze działanie szerokiego zasięgu. Badanie mogłoby zawierać komponent identyfikujący dobre praktyki w zakresie promocji stosowane przez instytucje zarządzające środkami EFS na poziomie regionalnym.

- „Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO WER oraz koordynacji celów tematycznych 8-10”.

Badanie skuteczności pomocy technicznej POWER w zapewnieniu potencjału administracyjnego do wdrażania programu oraz wspierania procesu koordynacji EFS w Polsce.

## Podsumowanie

Przed rozpoczęciem prac nad ustaleniem wartości docelowych wskaźników należy uspoźnić nazewnictwo i definicje wskaźników z Listą Wskaźników Wspólnych pomocy technicznej. Należałoby również wprowadzić wskaźniki rezultatu oceniające użyteczność działań promocyjnych, szkoleniowych oraz stworzonych systemów informatycznych dla projektodawców/beneficjentów, instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO WER oraz EFS w Polsce (co pozwoli monitorować drugi cel priorytetu inwestycyjnego – obecnie niemonitorowanego – zapewnienie efektywności działań koordynacyjnych). Ze względu na skupienie jedynie na wskaźnikach produktu oraz brak wskaźników monitorujących drugi cel szczegółowy (zapewnienie efektywności działań koordynacyjnych) należy ocenić, iż wskaźniki nie tworzą jeszcze spójnej koncepcji monitorowania priorytetu inwestycyjnego.