

raport

**OCENA SZACUNKOWA PROJEKTU
PROGRAMU OPERACYJNEGO
NA LATA 2007-2013
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO
(PROJEKT Z CZERWCA 2006)**



WARSZAWA, LISTOPAD 2006

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

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

Spis treści

SPIS TREŚCI	3
1. STRESZCZENIE RAPORTU	5
2. WPROWADZENIE	9
3. PRZYJĘTE ZAŁOŻENIA I OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI	11
3.1. Założenia badawcze	11
3.2. Realizowane zadania	12
3.3. Kryteria oceny i obszary problemowe w ramach kolejnych zadań.....	14
3.4. Zastosowane metody i techniki badawcze	22
3.5. Konsultacje z zespołem programującym	26
4. WERYFIKACJA ANALIZY SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ ORAZ OCENA JEJ JAKOŚCI W ŚWIETLE ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB ROZWOJU REGIONU (ZADANIE BADAWCZE 1)	28
4.1. Ogólna charakterystyka treści projektu Regionalnego Programu Operacyjnego	28
4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych	29
4.3. Użyteczność diagnozy.....	30
4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT	32
4.5. Kompletność diagnozy, w tym analizy SWOT.....	34
4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy	34
4.7. Wnioski i rekomendacje	35
5. OCENA UZASADNIENIA EKONOMICZNEGO ORAZ SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ CZĘŚCI PROJEKCYJNEJ REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO (ZADANIE BADAWCZE 2)	37
5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej RPO.....	37
5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej RPO	38
5.3. Spójność relacji: diagnoza-projekcja oraz trafność doboru celów i priorytetów w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju	42
5.4. Skuteczność i efektywność projektowanych interwencji oraz trwałość generowanych procesów rozwoju	45
5.5. Trafność projekcji finansowych.....	52
5.6. Wnioski i rekomendacje	53
6. OCENA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ RPO Z POLITYKAMI WSPÓLNOTOWYMI, KRAJOWYMI I REGIONALNYMI (ZADANIE BADAWCZE 3)	54
6.1. Uwagi wstępne.....	54
6.2. Spójność RPO ze Strategicznymi Wytocznymi Wspólnoty.....	55
6.3. Spójność RPO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej.....	56
6.4. Spójność RPO ze strategią rozwoju kraju.....	57
6.5. Spójność RPO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia.....	58
6.6. Spójność RPO z polityką ekologiczną państwa i oceną oddziaływania programu operacyjnego na środowisko	60
6.7. Spójność RPO ze strategią rozwoju województwa	62
6.8. Spójność Programu z innymi, ważnymi dokumentami programowymi poziomu unijnego, krajowego i wojewódzkiego.....	63
6.9. Wnioski i rekomendacje	65
7. OCENA REZULTATU I ODDZIAŁYWANIA (ZADANIE BADAWCZE 4)	66
7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów RPO	66
7.2. Kompletność wskaźników	66
7.3. Propozycje uzupełnienia braków	66
7.4. Ocena wskaźników oddziaływania i rezultatu z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania	67
7.5. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia.....	68
7.6. Ocena wskaźników z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru, częstotliwości pomiaru.....	69
7.7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności	69
7.8. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich zgodności ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych.....	69

7.9. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników	70
7.10. Pytania ewaluacyjne	70
7.11. Wnioski i rekomendacje	71
8. OCENA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMU WDRAŻANIA RPO (ZADANIE BADAWCZE 5)	73
8.1. Ogólna charakterystyka i ocena opisu proponowanych rozwiązań systemu wdrażania RPO	73
8.2. Zgodność rozwiązań prawno-administracyjnych z przepisami krajowymi i wspólnotowymi	77
8.3. Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania	79
8.4. Wnioski i rekomendacje	83
9. WNIOSKI I REKOMENDACJE	89
ZAŁĄCZNIKI.....	94
Załącznik 1. Wskaźniki realizacji RPO 2007-2013	94
Załącznik 2. Wskaźniki zalecane przez Komisję Europejską jako obowiązkowe dla monitoringu RPO	94
Załącznik 3. Lista zalecanych wskaźników kontekstowych dla RPO	94
Załącznik 4. Aneks do oceny szacunkowej RPO	94
Załącznik 5. Modelowy system wdrażania RPO	94
Załącznik 6. Lista dokumentów	94

1. Streszczenie raportu

PRZEDMIOT I ZAKRES OCENY

Raport zawiera ocenę szacunkową Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej RPO) Województwa Mazowieckiego.

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

Zakres oceny RPO obejmuje:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Przedmiotem oceny był projekt „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013” z czerwca 2006 r. (Wersja 1.6). Nowa wersja dokumentu RPO WM, prognoza oddziaływania na środowisko oraz wyniki oceny efektu makroekonomicznego nie zostały przekazane Zespołowi oceniającemu

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Diagnoza programu operacyjnego (Zadanie 1)

Przeprowadzona ocena ex ante części diagnostycznej Programu pozwala sformułować następujące wnioski:

- dobór kryteriów wyboru dziedzin diagnozy jest zgodny z najważniejszymi problemami rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa,
- formułowane rozpoznania diagnostyczne, uwzględniają specyfikę Województwa i są trafne,
- formułowane tendencje rozwoju opisywanych zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych są użyteczne oraz trafne,
- poprawnie sformułowana analiza SWOT.

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu - jak również analiza SWOT - stanowią podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju Województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza spełnia swoją rolę.

Pod względem formalnym, a więc w zakresie logiczności struktury i opisów, poprawności języka oraz klarowności terminologii, diagnoza nie wzbudza zastrzeżeń.

Część projekcyjna programu operacyjnego (Zadanie 2)

Część projekcyjna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 charakteryzuje się:

- przejrzystością struktury celów, priorytetów oraz działań,
- spójnością relacji pomiędzy częścią diagnostyczną a projekcyjną,

Wybór celów oraz priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa jest uzasadniony.

Spójność zewnętrzna programu operacyjnego (Zadanie 3)

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 jest spójny z ważniejszymi dokumentami programowymi formułowanymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym. Wniosek ten dotyczy szczególnie takich dokumentów jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dla których RPO stanowią dokument operacyjny oraz Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, której zapisy stanowią podstawę dla formułowania Programu. Z tego

powodu fakt spójności pomiędzy RPO WM a wspomnianymi dokumentami wart jest podkreślenia.

Ocena oczekiwanych rezultatów i oddziaływania (Zadanie 4)

Listę wskaźników RPO Mazowieckiego należy uzupełnić przede wszystkim o wskaźniki rezultatu i oddziaływania celu głównego korzystając z Zał. 2 i 3. oraz sugestii zawartych w pkt. 7.5

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci „liczby nowo utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji (w podziale na mężczyzn i kobiety)” na poziomie RPO, co wymaga wprowadzenia go również na poziomie wszystkich priorytetów, jeśli przewiduje się powstanie takich miejsc.

Wskaźniki rezultatu celu głównego winny zawierać miary wpływu RPO na wzrost PKB oraz spadek bezrobocia w regionie, obliczone na podstawie modelu HERMIN.

Wskaźniki zdefiniowano lakonicznie, nieprecyzyjnie i w sposób niepełny, co utrudnia ich ocenę. Obecny zestaw wskaźników nie zapewnia pełnego przyporządkowania i rozróżnienia pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

Konieczne jest określenie wartości bazowych i docelowych dla wszystkich wskaźników.

Monitoring RPO Mazowieckiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3. Wybrane wskaźniki z tej listy mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki oddziaływania na poziomie celów szczegółowych, głównie dla potrzeb określenia tła regionalnego dla przemian wywołanych interwencją w ramach priorytetów związanych z danym celem szczegółowym.

System wdrażania programu operacyjnego (Zadanie 5)

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

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

Celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji – zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.

Należy również bardziej szczegółowo zweryfikować wszelkie zapisy kompetencji i powiązań pomiędzy instytucjami, aby pozbyć się powtórzeń, sprzeczności i luk.

Należy zweryfikować wszystkie kompetencje instytucji z przepisami krajowymi i unijnymi. Należy również opisać Instytucję Audytową (powołaną przy Generalnym Inspektoracie Kontroli Skarbowej) wraz z Urzędami Kontroli Skarbowej. Należy także opisać system wymiany informacji z Komisją, a także szczegółowo przedstawić procedury zapewniające przejrzystość procesu płatności.

Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie

regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

Rekomenduje się opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania¹.

¹ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *2007-2013 Nowy okres programowania...*, s. 9.

2. Wprowadzenie

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

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

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

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

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

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

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż powstawanie kolejnych wersji dokumentu RPO jest jednym z elementów zwracających uwagę na problem równoległości pewnych procesów, który to problem pojawił się w toku prac nad regionalnymi programami operacyjnymi. Równoległość ta zaistniała co

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

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

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

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

3. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki

3.1. Założenia badawcze

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

1. Regionalny Program Operacyjny z definicji jest programem operacjonalizującym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i z ustaleniami tego dokumentu wykazywać musi pełną spójność zewnętrzną. Jak wiadomo, zasadniczą funkcją NSRO jest przygotowanie programowych podstaw absorpcji przez Polskę spodziewanych strumieni finansowych UE w latach 2007-2013. Nie jest to zatem całościowa strategia rozwoju kraju. W ślad za tym, analogiczna funkcja przypisana jest przedmiotowemu Programowi Operacyjnemu. Jego zadaniem głównym jest w miarę szczegółowa specyfikacja tych kierunków rozwoju Województwa, które mogą uzyskać wsparcie finansowe, głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2013, a jednocześnie wpisują się w najistotniejsze potrzeby rozwojowe rozważanego województwa. Drugim podstawowym wyznacznikiem ustaleń RPO jest Strategia Rozwoju Województwa.
2. Cele oceny *ex ante* wiążą się ściśle z zawartymi w odpowiednich dokumentach, wytycznym Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji *ex ante*. Zgodnie z nimi cele te wyjaśniają pytania ewaluacyjne, które ogólnie rzecz biorąc bazują na kryteriach oceny, pogrupowanych w następujące główne kategorie²:
 - ↳ związane z trafnością programu,
 - ↳ związane z jego skutecznością,
 - ↳ związane z jego efektywnością
 - ↳ związane z jego użytecznością i trwałością w dłuższej perspektywie czasowej.
3. Przyjmuje się, że wyniki przeprowadzanej ewaluacji powinny przyczynić się do udoskonalenia RPO. Założenie to sprawia, iż może zaistnieć asymetria pomiędzy wskazywanymi stronami pozytywnymi Programu a ocenami umożliwiającymi jego poprawę.
4. Dla realizacji każdego z zadań ewaluacji (o zadaniach traktuje poniższy podrozdział 3.2) sformułowane zostały zespoły kryteriów oceny, rozwijane następnie przez zestawy pytań ewaluacyjnych ukierunkowujących przeprowadzane oceny.
5. Od strony metodycznej przeprowadzana ewaluacja oparta jest na odpowiednich wytycznych Komisji Europejskiej zawartych głównie w następujących dokumentach (pomijając cytowany wyżej Przewodnik):

² Zob. *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, www.evaled.info/frame_guide_part2.asp

- a) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation. Draft: October 2005.*
 - b) *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.*
 - c) *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.*
 - d) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper [X]. Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide.*
6. W przeprowadzanej ewaluacji brano także pod uwagę, wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 w ramach NSRO.
 7. Bezpośrednim odniesieniem metodologicznym ewaluacji był opracowany przez WYG Internacional Sp. z o.o.³ i zaakceptowane przez MRR Raport Metodologiczny pt. „Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013”
 8. W ustaleniach z Zamawiającym (Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) przyjęto, że podstawą przeprowadzanej oceny są wersje RPO dostarczone przez Ministerstwo Zespołowi ewaluacji do 31 sierpnia br.⁴. Po tym okresie zaktualizowane wersje dokumentów będą jedynie rozpatrywane pod kątem wpływu dokonanych zmian na oceny przedstawiane w tekście raportu⁵. Uwagi w tym zakresie ujęte zostaną w aneksie. Podobne ustalenie dotyczy Oceny efektu makroekonomicznego RPO, a także Prognozy oddziaływania na środowisko, z tym, że graniczną datą przekazania dokumentów był 15 września br.
 9. Przedmiotem oceny był projekt „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013” z czerwca 2006 r. (Wersja 1.6). Nowa wersja dokumentu RPO WM, prognoza oddziaływania na środowisko oraz wyniki oceny efektu makroekonomicznego nie zostały przekazane Zespołowi oceniającemu

3.2. Realizowane zadania

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

³ WYG Internacional Sp. z o.o. jest instytucją przeprowadzającą ewaluację RPO na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

⁴ Wynika to z terminów, w których Zespół ewaluacji musi wykonać podjęte zadanie opracowania raportów oceny.

⁵ Zespół zobowiązany jest przedstawić uzupełnienia ujmowane w aneksie do 6 listopada br.

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

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

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

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

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

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

W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty.

W odniesieniu do poziomu krajowego:

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,

Strategia Rozwoju Kraju,

Programy i polityki ochrony środowiska w skali kraju.

- ↳ W odniesieniu do poziomu regionalnego:

Strategia rozwoju województwa.

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

- ↳ **Zadanie 4.** *Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania*

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

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

- ↳ kwantyfikowalności zamierzeń RPO ze względu na dziedzinę oddziaływania,
 - ↳ kompletność wskaźników w kontekście przedmiotowym, czyli względem składników ROP,
 - ↳ kompletność wskaźników w kontekście metodycznym, czyli względem kryteriów oceny realizacji RPO: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności,
 - ↳ trafności przyjętych wskaźników,
 - ↳ możliwości technicznych, dokładności i częstotliwości pomiaru,
 - ↳ zgodności wskaźników ze wskaźnikami przyjętymi w najważniejszych dokumentach strategicznych poziomu wspólnotowego, krajowego i regionalnego (cele lizbońskie, cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Strategiczne Wsparcie Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Województwa, strategie sektorowe)
 - ↳ Spójności wskaźników o obrębie RPO,
 - ↳ Realności zakładanych w RPO wartości docelowych
- ↳ **Zadanie 5. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego**
Ogólny zakres ewaluacji systemu wdrażania RPO obejmie następujące zagadnienia:
- ↳ struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
 - ↳ zasoby materialne i niematerialne systemu,
 - ↳ system oceny i wyboru projektów,
 - ↳ wspólnotowa wartość dodana (partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym).

3.3. Kryteria oceny i obszary problemowe w ramach kolejnych zadań

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

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

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy dokonany dobór dziedzin diagnozy odwołuje się do jasnych kryteriów wyboru (np. przyjętej aksjologii, ważności dla rozwoju, zasady subsydiarności), a także czy jest trafny w świetle tych kryteriów ?

- ↳ Na ile trafnie formułuje się założenia dotyczące spodziewanych tendencji zmian w zakresie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (czy założenia takie są rozważane)?
- ↳ Czy powyższe rozpoznanie prognostyczne dotyczy ważnych uwarunkowań, stanowiących nieuchronność, i tworzących ograniczenia brzegowe dla projektowanych kierunków rozwoju ?
- ↳ Czy diagnoza uwzględnia społeczno-gospodarczą, ekologiczną i przestrzenną specyfikę regionu?

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

Pytania pomocnicze:

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

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

Pytania pomocnicze:

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

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

Pytania pomocnicze:

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

5. Czy elementy diagnozy PO cechuje dostateczna spójność?

ZADANIE 2. Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej RPO

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

Pytania pomocnicze

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

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

Pytania pomocnicze:

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

- ↳ Jakie priorytety, wśród przedstawionych, w świetle analizy SWOT wydają się wątpliwe, a ewentualnie jakie zostały pominięte?

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

Pytania pomocnicze:

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

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

Pytania pomocnicze

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

ZADANIE 3. Ocena spójności zewnętrznej RPO z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi

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

Kryterium to rozwijają dwa następujące pytania:

- ↳ Czy Program nie jest sprzeczny (jeżeli jest, następuje jasne sprecyzowanie, „co i w jakim zakresie” jest sprzeczne),

- ↳ Czy Program uwzględnia ustalenia zawarte w porównywanych programach (politykach); dotyczy zwłaszcza tych, które stanowią wytyczne lub programy ogólniejsze.

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

Znaczenie uzupełniające w badaniu spójności zewnętrznej mają natomiast następujące dokumenty:

1. W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:

- ↳ Strategia Lizbońska (Lisbon Strategy – a New Start for the Lisbon Strategy).
- ↳ European Spatial Development Perspective.

2. W odniesieniu do poziomu krajowego:

- ↳ Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski.
- ↳ Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013.
- ↳ Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku.
- ↳ Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe.
- ↳ Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych.
- ↳ Polityka energetyczna Polski.
- ↳ Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.
- ↳ Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020).
- ↳ Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013.
- ↳ Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013.
- ↳ Założenia polityki ludnościowej w Polsce.

3. W odniesieniu do poziomu regionalnego:

- ↳ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.
- ↳ inne dokumenty o charakterze strategicznym poziomu wojewódzkiego.

Obszarami oceny w ramach powyższych dokumentów są:

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

Osobną kategorią dokumentów branych pod uwagę w ocenie RPO były

- ↳ Ocena efektu makroekonomicznego.
- ↳ Prognozy oddziaływania na środowisko.

Przedstawiane wyniki oceny efektu makroekonomicznego zamierzano uwzględnić w ocenie aspektów finansowych RPO (zadanie 2)⁶. W przypadku *Prognozy oddziaływania na środowisko* wiodącym kryterium analizy w relacji: „Prognoza \Leftrightarrow RPO była: po pierwsze, weryfikacja ocen stawianych w *Prognozie*, po drugie uściślanie, przedstawianych w Raporcie ewaluacji, ocen dotyczących spójności RPO z programami (politykami) w zakresie ochrony środowiska.

ZADANIE 4. Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania

Ewaluacja systemu wskaźników w PO została przeprowadzona w następujących etapach:

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

⁶ Jak zauważono, ten dokument nie został dostarczony.

11. Propozycja „krajowej” listy wskaźników obowiązkowych o najwyższym poziomie spójności wewnątrzregionalnej i wewnątrz krajowej, merytorycznie niebudzących wątpliwości, możliwych do pomierzenia i prognozowalnych, które stanowiłyby „rdzeń” – core indicators monitoringu RPO.
12. Propozycja krajowej listy wskaźników opcjonalnych o mniejszym poziomie spójności wewnętrznej i zewnętrznej, merytorycznie budzących pewne wątpliwości, możliwych do pomierzenia po poniesieniu dodatkowego wysiłku i nakładu oraz słabo prognozowalnych, które stanowiłyby niezbędne uzupełnienie monitoringu RPO.

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

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

ZADANIE 5. Ocena proponowanego systemu wdrażania

Ocena proponowanego systemu wdrażania obejmuje

- ↳ strukturę instytucjonalną i rozwiązania organizacyjne systemu wdrażania RPO,
- ↳ zasoby materialne i niematerialne systemu,
- ↳ system oceny i wyboru projektów,
- ↳ wspólnotową wartość dodaną (partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym).

Udzielone zostały odpowiedzi na następujące pytania:

- 1. Czy przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne spełniają wymogi programu operacyjnego współfinansowanego z funduszy strukturalnych w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych?**

2. Czy zaprojektowany system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający efektywną realizację programu i skuteczne osiągnięcie jego celów?

Pytania pomocnicze:

- ↳ czy zaproponowany system finansowy gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?
- ↳ czy system wdrażania programu operacyjnego uwzględnia w odpowiednim stopniu zasadę partnerstwa i podziału odpowiedzialności wynikającego z polskiego prawa?
- ↳ czy podział kompetencji wdrażania jest poprawny i klarowny?
- ↳ czy zaproponowany system monitoringu gwarantuje maksymalną sprawność realizacji programu?
- ↳ czy istnieje wystarczająca zdolność administracji regionalnej / centralnej do wdrożenia programu operacyjnego?

Pytania pomocnicze: (jeżeli będą dostępne dane)

- ↳ czy struktura instytucjonalna systemu oraz organizacja pracy, obciążenie i elastyczność instytucji jest skuteczna, polepsza efektywność gospodarowania zasobami oraz wpływa korzystnie na trafność celów?
- ↳ czy obecnie obserwowany poziom zatrudnienia i zaplecza technicznego gwarantują skuteczność i profesjonalizm prowadzonych działań oraz wysoką efektywność kosztową, w kontekście zadań RPO?
- ↳ czy doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, strukturalnych, przekazywanie wiedzy, rozwój pracowników, a z drugiej strony pewność utrzymania kompetencji gwarantują najwyższą skuteczność systemu?
- ↳ czy system oceny i wyboru projektów zapewnia najwyższy poziom efektywności (dobre strategiczne projekty wpływające na trafność, niskie koszty przygotowania projektów), skuteczności (odpowiednia ilość projektów, szybkość oceny) oraz przejrzystości (wgląd w poszczególne etapy oceny i możliwość reagowania)?⁷
- ↳ czy partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, zarządzanie finansowe, a także wymiana doświadczeń i tworzenie sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym tworzą wspólnotową wartość dodaną?

⁷ Jeżeli w badanym RPO opisano system oceny i wyboru projektów, przeprowadzona zostanie analiza efektywności odpowiadająca na pytanie: czy istnieją zapisy umożliwiające wybór **dobrych strategicznych projektów** (wpływających na **trafność** programu), zapewniające **niskie koszty przygotowywania projektów** (ograniczenie ilości załączników, etapowość itp.). Przeprowadzona zostanie również **analiza skuteczności** – czy zaproponowano rozwiązania gwarantujące składanie odpowiedniej ilości projektów w stosunku do alokacji, szybkość oceny. Przeanalizowana również zostanie **przejrzystość** – czy zagwarantowano wgląd w poszczególne etapy oceny i możliwość reagowania na decyzje dotyczące wyboru projektów. W przypadku braku informacji na wszystkie powyższe kwestie, przedstawione zostaną rekomendacje na bazie doświadczeń i dobrych praktyk zapisanych w polskich i unijnych raportach i ekspertyzach.

3.4. Zastosowane metody i techniki badawcze

W *Raporcie metodologicznym* ujęto propozycje kilku metod przeprowadzania przedmiotowej ewaluacji Regionalnych Programów Operacyjnych. Wyraźnie należy jednak podkreślić kilka istotnych okoliczności uzasadniających ostateczne rozstrzygnięcia w zakresie zastosowanej metodyki oceny na etapie szczegółowego zapoznawania się z treściami Programów:

Raport metodologiczny formułowany był w fazie wstępnego jedynie rozpoznania treści poszczególnych RPO.

Powyższe wydaje się uzasadniać, że metody oceny proponowane w *Raporcie metodologicznym* traktowane były jako potencjalnie możliwe do wykorzystania w tego rodzaju ewaluacji. Kwestia ta akcentowana była przez Zespół oceniający podczas spotkania dotyczącego prezentacji *Raportu metodologicznego*.

W układzie metod przedstawianych w *Raporcie metodologicznym* zauważyć można wiele propozycji komplementarnych, ale też wzajemnie substytucyjnych.

Zgodnie z sugestiami Zamawiającego, zdecydowano zastosować jednolite podejście metodyczne w ewaluacji wszystkich RPO. Jeżeli zatem niekompletność treści części RPO eliminowała szersze wykorzystanie określonej metody, z konieczności rezygnowano z niej w odniesieniu do wszystkich RPO. Niekiedy korzystano z określonej metody w ograniczonym zakresie np. benchmarking. Z podawanej tu przyczyny (ograniczone wykorzystanie) nie będzie ona szerzej omawiana w niniejszej części Raportu oceny.

Przedstawione okoliczności zadecydowały, iż ewaluację RPO oparto na dwóch głównych podejściach metodycznych:

- analizie dokumentacji
- panelu ekspertów

Dodatkowo zastosowano metodę macierzy celów (priorytetów), która okazała się pomocna w rozwiązywaniu dwóch zagadnień, bardzo istotnych dla oceny RPO:

- a) spójności w zbiorze celów lub priorytetów (związki neutralne, konfliktowe, synergii) – co mogło być podstawą rozważań nad zasadnością proponowanej w RPO liczby celów (priorytetów);
- b) podpowiedzi dotyczącej priorytetyzacji celów.

ANALIZA DOKUMENTACJI

Była to głównie jakościowa analiza danych zastanych, która bazowała na wiedzy badaczy oraz ich zrozumieniu danego zagadnienia. Wieloaspektowa krytyczna analiza dokumentu programowego, wraz z powiązаныmi z nim dokumentami strategicznymi i odpowiednią legislacją była podstawą do oceny poprawności warsztatowej dokumentu programowego oraz jego logiki w sensie spójności wewnętrznej i zewnętrznej.

W ocenie spójności analiza dokumentów współistniała z metodą panelu ekspertów. Przy analizie spójności zewnętrznej można m.in. doszukać się elementów benchmarkingu.

Lista podstawowych dokumentów poddanych analizie podana jest w załączniku 5 do raportu.

PANEL EKSPERTÓW,

Przez Panel ekspertów rozumiemy przede wszystkim Zespół realizujący ocenę według przyjętych ustaleń (w sumie 15 osób). Panel ekspertów zbierał się głównie w Krakowie (z uwagi na miejsce zamieszkania większości osób), ale też w Warszawie. Przyjęto następujące zasady pracy:

- a) Systematyczne spotkania członków zespołu realizującego odbywały się co najmniej raz w tygodniu (z reguły był to wtorek). Pierwsze spotkanie (pomijając prace nad *Raportem metodologicznym*) odbyło się 18 sierpnia 2006 roku. W kilku przypadkach spotykano się w innych dniach tygodnia (piątek, sobota, niedziela), a także częściej niż raz w tygodniu, co wynikało z zaistniałej sytuacji.
- b) Przedmiotem każdorazowej dyskusji był problem, będący odpowiednią częścią kolejno realizowanego zadania. Rozważany w danym dniu problem projektowany był z reguły na spotkaniu poprzedzającym (wyjątek dotyczył uwagi nadsyłanych przez województwa, które stanowiły jedną ze stałych pozycji spotkania i niekiedy wyczerpywały cały program dyskusji).
- c) Projektowany do dyskusji problem przygotowywany był przez jednego lub dwóch członków Zespołu, których prezentacja stanowiła wprowadzenie do dyskusji.
- d) Dyskutowany w danym dniu problem z reguły skutkował ostatecznymi ustaleniami.
- e) Standardowy program spotkania był następujący:
 - problem główny dyskusji panelowej (obszar problemowy w ramach realizowanych Zadań 1-5),
 - informacja podzespołów oceny kolejnych RPO o bieżących problemach realizacji danego zadania, w tym o kontaktach z województwami,
 - zdefiniowanie zagadnienia do dyskusji na następnym spotkaniu; wyznaczenie daty i miejsca oraz osób przygotowujących wprowadzenie.

MACIERZ CELÓW (PRIORYTETÓW)

W konstruowaniu macierzy celów (priorytetów) kierowano się następującymi ustaleniami:

13. Sformułowane oceny wskazują na wpływ danego celu umieszczonego w danym wierszu na cele pozostałe, tj. na cele występujące na przecięciu tego wiersza z kolejnymi kolumnami. Inaczej ujmując, podejmowana jest próba odpowiedzi na pytanie: w jakim zakresie realizacja

celu ujętego w danym wierszu może wpłynąć na osiągnięcie celu zapisanego w danej kolumnie. Kolumny zatem będąc wypadkową takiego podejścia, interpretowane są jako stopień zależności od danego celu. Oznacza to, że macierz nie jest symetryczna.

14. Przyjmuje się wieloskalową punktację związków między celami: od (-5) za najsilniejszy negatywny związek, poprzez (0) neutralny związek, aż do (+5) w przypadku związków pozytywnych, najsilniejszych. Związek negatywny to taki, w którym realizując cel A stwarza się warunki niekorzystne dla, utrudniające realizację celu B. Związek pozytywny to relacja odwrotna. Związki między celami (także działaniami) mogą mieć dwojaki charakter:

- a) Przyczynowo-skutkowy: zaistnienie celu A warunkuje – **w jakimś zakresie** - zaistnienie celu B; można to też interpretować jako „ułatwienie zaistnienia celu B”. W tym przypadku zależność między A i B na ogół nie jest symetryczna, a także może przyjmować wartości dodatnie i ujemne. Klasyczny przypadek to: innowacyjność (A) i konkurencyjność (B) regionu (jako oddziaływanie o wpływie dodatnim); innowacyjność (A) i wzrost zatrudnienia (B) (jako oddziaływanie o wpływie ujemnym).
- b) Nakładanie się projektowanych celów: zaistnienie celu A – **w jakimś zakresie** – jest tożsame z zaistnieniem celu B. W tym przypadku zależność między A i B na ogół jest symetryczna i dodatnia (symetryczność burzyć może jedynie różnica skali celu A i B). Klasyczny przypadek to: jakość kapitału ludzkiego (A) i potencjał gospodarczy (B) regionu.

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

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

Oznaczenia:

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

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

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

$-G < x_{ij} < G$

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

n - liczba rozważanych celów

Zależności:

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

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

Interpretacja:

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

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

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

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

Należy jeszcze wyjaśnić, że ocena siły związku pomiędzy *i-tym* a *j-tym* celem (x_{ij}), w przypadku RPO rozwiązywane były w pierwszej kolejności przez panel ekspertów, a następnie zwracano się do Przedstawicieli danego Województwa z prośbą o weryfikacje ocen. W przypadku macierzy celów zastosowanej w PO RPW wykorzystano elementy metody „delfickiej”, a więc wysyłanie ankiety do pewnej liczby ekspertów z prośbą o oceny, a dalej następowała odpowiednia statystyczna obróbka wyników. Procedura taka przewiduje interakcyjność postępowania.

W *Raporcie metodologicznym* wskazywano także na możliwość wykorzystania indywidualnych wywiadów pogłębionych jako techniki badawczej. Należy stwierdzić, że w świetle wspomnianej wcześniej równoległości prac nad RPO przez Zespół programujący i jego oceną przez Zespół oceniający, ustalono z Zamawiającym, że przedmiotem oceny są wyłącznie dokumenty przekazane Zespołowi oceniającemu przez Zamawiającego. W związku z tym wywiady o charakterze eksploracyjnym bezpośrednio z Zespołem programującym straciły rację bytu. Zamiast tego ustalono harmonogram konsultacji z Zespołami programującymi, które w zamierzeniu miały następować po zakończeniu każdego z pięciu Zadań. Nie udało się dotrzymać harmonogramu tych spotkań – z planowanych pięciu odbyły się tylko dwa, niemniej pierwsze z nich zapoczątkowało wymianę opinii drogą mailową i telefoniczną pomiędzy zespołem oceniającym i większością zespołów programujących (patrz 3.4) kontynuowaną aż do przygotowania ostatecznej wersji raportu.

W *Raporcie metodologicznym* wskazywano też na metodę matrycy logicznej, która może być zastosowana do analizy logiki hierarchii celów (priorytetów i działań), czyli tzw. pionowej logiki programu. Konstrukcja matrycy logicznej powtarza strukturę zalecaną w wytycznych dotyczących sposobu przygotowywania programów operacyjnych w okresie programowania 2007-2013⁸. Zgodnie z powyższymi wytycznymi w strategii Programu powinien zostać wskazany cel strategiczny rozwoju wraz z wynikającymi z niego celami szczegółowymi. Do każdego z celów szczegółowych powinno się przypisać priorytety, natomiast w ramach poszczególnych priorytetów powinny zostać wskazane główne cele priorytetu oraz działania.

⁸ *Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013w ramach NORO. Organizacja prac. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 17 lutego 2006.*

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

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

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

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

Z tego względu zrezygnowano z zastosowania matrycy logicznej do analizy pionowej logiki programu, natomiast oceniający sformułował własne założenia, wyróżniając wśród celów, priorytetów i działań strukturę celów i strukturę obszarów interwencji i na podstawie treści części projekcyjnej RPO sprawdził konsekwencję w stosowaniu tych struktur. Należy podkreślić, że logika pionowa była w odniesieniu do każdego RPO przedmiotem dyskusji panelowej ekspertów

3.5. Konsultacje z zespołem programującym

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

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

ocena była pozostawiana. Dotyczyło to również sytuacji, gdy Województwo nie zajmowało żadnego stanowiska w „sprawie” podczas konsultacji.

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

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

4.1. Ogólna charakterystyka treści projektu Regionalnego Programu Operacyjnego

Przedmiotem analizy jest przekazany przez Zleceniodawcę projekt Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013, którego treść składa się z pięciu rozdziałów:

- I) Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa mazowieckiego
- II) Strategia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego
- III) Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego
- IV) Finansowanie
- V) Wdrażanie

Niniejsza część oceny szacunkowej dotyczy diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa mazowieckiego, która została podzielona na 4 części, są to:

- a) Charakterystyka Województwa
- b) Pomoc publiczna udzielona na terenie województwa mazowieckiego
- c) Analiza SWOT,
- d) Główne problemy rozwojowe województwa mazowieckiego.

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

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

- ↳ trafność doboru obszarów diagnostycznych,
- ↳ użyteczność diagnozy,
- ↳ trafność i użyteczność analizy SWOT,
- ↳ kompletność diagnozy,
- ↳ spójność wewnętrzna diagnozy.

Zatem w celu realizacji podjętego zadania, oceniający postara się odpowiedzieć na następujące pytania:

- ↳ Czy trafnie zidentyfikowane zostały wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w regionie w sferach wsparcia Programu,

w tym specyficzne potrzeby i problemy wynikające z charakterystyki terytorialnej Województwa?

- ↳ Na ile przedstawiona diagnoza stwarza podstawę identyfikacji i priorytetyzacji celów rozwoju i zakresu interwencji?
- ↳ Czy przedstawiona analiza SWOT stanowi pomost łączący diagnozę z częścią projekcyjną Programu?
- ↳ Czy podstawy źródłowe oraz formalne aspekty opisów diagnostycznych są wystarczające oraz poprawne?
- ↳ Czy elementy diagnozy cechuje dostateczna spójność?

4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych

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

Opis diagnostyczny został podzielony na obszary, stanowiące najważniejsze zagadnienia społeczno-gospodarcze. Ich dobór wydaje się być w pełni uzasadniony charakterystycznymi potrzebami Województwa jak również zgodny jest z wymaganiami narzuconymi Rozporządzeniem nr 1083/2006 Rady WE z dnia 11 lipca 2006 r. Trudno jest stwierdzić, jaką zasadą kierowano się w ustalaniu kolejności poszczególnych części diagnozy, natomiast jest ona zgodna z kolejnością wytyczonych w dalszej części RPO priorytetów rozwoju Województwa.

Na pozytywną uwagę zasługuje uwzględnienie w opisach diagnostycznych specyficznych wyzwań, potrzeb oraz problemów rozwojowych dwóch, a czasem trzech typów obszarów województwa mazowieckiego. Chodzi tutaj z jednej strony o obszar metropolitalny miasta stołecznego Warszawy, charakteryzujący się dynamicznym wzrostem gospodarczym oraz wysoką jakością życia, z drugiej strony o peryferyjne obszary wiejskie, które cechuje gospodarcza oraz społeczna marginalizacja. Ponadto, w diagnozie zwraca się także uwagę na problemy oraz specyficzną sytuację mniejszych miast Województwa (m. in. miast będących stolicami byłych województw). Najważniejsze aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego zostały zaprezentowane z rozróżnieniem na szczególne uwarunkowania oraz potrzeby tych obszarów, (np.: rynek pracy, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, inwestycje zagraniczne, społeczeństwo informacyjne).

Szczegółowość zawartych w poszczególnych obszarach diagnozy informacji wydaje się być uzależniona od ich istotności dla rozwoju Województwa i nie budzi żadnych zastrzeżeń.

Większość prezentowanych informacji dotyczy stanu obecnego gospodarki Województwa, część zjawisk oraz procesów opisana jest z uwzględnieniem kilku poprzednich lat, co pozwala na lepsze wskazanie problemów jak również tendencji rozwoju. Niestety, rozważania zawarte w diagnozie rzadziej dotyczą spodziewanych tendencji i zazwyczaj odnoszą się tylko do

wewnętrznych uwarunkowań rozwoju⁹, ale trafność tych opinii ocenić należy pozytywnie. Zwraca się bowiem uwagę na zjawiska najistotniejsze, tak pozytywne, jak i negatywne, np. odpływ ludności z wiejskich obszarów peryferyjnych Województwa, atrakcyjność obszaru metropolitalnego Warszawy z punktu widzenia inwestorów zagranicznych.

W odniesieniu do wymiaru zewnętrznego ilość i rodzaj rozważanych możliwych uwarunkowań rozwojowych są mniej zadawalające. Pominięto lub ujęto zbyt ogólnie konsekwencje procesów zewnętrznych dla rozwoju Województwa, takich jak np. polityka gospodarcza polskiego rządu, polityka Unii Europejskiej, ogólnoswiatowe zjawiska oraz tendencje zmian strukturalnych itp.

Zawarte w diagnozie informacje dotyczą najczęściej ważnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych tworzących ograniczenia brzegowe dla projektowanych kierunków rozwoju. Jako przykłady przytoczyć można następujące oceny:

- ↳ niski standard połączeń układu drogowo-kolejowego obniżający konkurencyjność Województwa,
- ↳ stały napływ inwestycji zagranicznych,
- ↳ niekorzystna sytuacja w Województwie pod względem możliwości oczyszczania ścieków.

Diagnoza dobrze uwzględnia społeczno-gospodarczą, ekologiczną a także przestrzenną specyfikę Województwa. Egzemplifikacją tego stwierdzenia może być wspomniany już wcześniej fakt przedstawiania pewnych zjawisk z podziałem na specyficzne obszary Województwa. Podobnie ocenić należy jej fragmenty dotyczące zagadnień ochrony środowiska, gdzie scharakteryzowano najważniejsze walory przyrodnicze Województwa takie jak obszar objęty programem „Zielone Płuca Polski” czy Światowy Rezerwat Biosfery-Kampinoski Park Narodowy. Trochę mniej miejsca poświęcono prezentacji uwarunkowań przestrzennych Województwa. Ograniczono się do najważniejszych informacji dotyczących jego centralnego położenia w kraju, niemniej z punktu widzenia celu, jakiemu w programie operacyjnym poświęcona jest część diagnostyczna, selektywność informacji w niej zawartych jest wskazana.

Pomimo opisanych zastrzeżeń, zawarty w przedmiotowej diagnozie poziom identyfikacji specyficznych problemów rozwojowych regionu, jego potrzeb oraz towarzyszących temu wyzwaniom ocenić należy pozytywnie.

4.3. Użyteczność diagnozy

Ocena użyteczności diagnozy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy stwarza ona podstawę do priorytetyzacji celów rozwoju oraz zakresu interwencji władz samorządowych.

Oceniana analiza diagnostyczna koncentruje się na zjawiskach społeczno-gospodarczych oraz zasobach przestrzennych i ekologicznych, które są istotnymi z punktu widzenia rozwoju Województwa elementami. Wiele

⁹ Po odbytych w dniu 5 października br. konsultacjach z Województwami, w przesłanej drogą e-mailową odpowiedzi Zespół Programujący zgłosił, że diagnoza została uzupełniona o informacje dotyczące spodziewanych tendencji rozwoju opisywanych zjawisk.

spośród nich w coraz większym stopniu nabiera cech procesów trwałych. Jako przykłady przytoczyć można:

- ↳ pogłębiające się dysproporcje rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarem metropolitalnym a obszarami wiejskimi Województwa,
- ↳ największe w kraju dodatnie saldo migracji wewnętrznych oraz zagranicznych,
- ↳ postępujący proces wyludniania się obszarów peryferyjnych Województwa,
- ↳ wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców Województwa.

W diagnozie brak jest fragmentów, które wprost wskazywałyby na dokonanie ekstrapolacyjnego rozpoznania następstw dotychczasowych trendów rozwoju Województwa. Informacje na ten temat znaleźć można w tekście często, ale jak już wspomniano, są one w przeważającej mierze wyartykułowane w sposób pośredni. Dla przykładu, wskazuje się na rosnącą liczbę turystów odwiedzających Mazowsze, co rodzi potrzebę rozwoju infrastruktury turystycznej. W diagnozie podkreśla się także niedostosowane tempo budowy mieszkań do szybko rosnącego napływu ludności w aglomeracji warszawskiej oraz otaczających powiatach, czy niedostateczną długość sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich w stosunku do istniejących potrzeb.

Biorąc pod uwagę powyższe przykłady można uznać, że oceniana diagnoza, zawiera informacje wskazujące na częściowe dokonanie ekstrapolacyjnego rozpoznania następstw dotychczasowych trendów rozwoju regionu przy założeniu braku interwencji samorządu Województwa. Wydaje się jednak, że dokonanie pełnego ekstrapolacyjnego rozpoznania tych następstw służyłoby podniesieniu jakości omawianego programu operacyjnego.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w diagnozie zostały jasno zdefiniowane dotychczasowe i zakładane determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego, chociaż zaznaczyć należy, że te pierwsze zostały wyeksponowane w większym stopniu. Determinanty zostały opisane raczej w sposób pośredni, częściej można się ich domyślić z opisów niż przeczytać o nich wprost. Powyższy komentarz odnosi się jedynie do wewnętrznych determinant rozwoju Województwa. Determinanty zewnętrzne, jak już wcześniej wspomniano, zostały scharakteryzowane w niewielkim stopniu, szczególnie te wynikające ze zjawisk oraz procesów o skali międzynarodowej.

W ocenianej diagnozie w sposób poprawny ujęto jeden z ważniejszych elementów diagnozy strategicznej, a mianowicie zagadnienie wzmocnienia stymulant rozwoju i neutralizowania jego barier. Rozważania te, w większości przypadków, wyrażone zostały w sposób pośredni. Powyższe stwierdzenie zezemplifikować można następującymi przykładami:

- ↳ walory przyrodnicze na obszarach wiejskich stanowić mogą podstawę do rozwoju agro turystyki,
- ↳ rozwój infrastruktury drogowej wewnątrz Województwa poprawi jakość połączeń obszarów peryferyjnych z obszarem metropolitalnym Warszawy, co podniesie ich atrakcyjność inwestycyjną.

Ogólnie można stwierdzić, że oceniana analiza diagnostyczna, pomimo braku pewnych elementów istotnych z punktu widzenia jej użyteczności, lub części braku ich określić wprost, stanowi podstawę do definiowania celów

rozwoju społeczno-gospodarczego oraz programowania interwencji służących realizacji tych celów.

4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT

Istotnym elementem Programu jest analiza SWOT, stanowiąca łącznik pomiędzy częścią diagnozującą a projekcyjną. Powinna ona stanowić konkluzję przedstawianych opisów diagnostycznych oraz razem z nią stanowić podstawę do formułowania celów oraz priorytetów Programu.

Konstrukcja analizy SWOT opiera się na standardowym podziale czynników oraz barier rozwoju, który wynikać może z dwóch następujących rozróżnień:

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

Ogólnie biorąc, rozróżnienie to zostało dobrze zastosowane w ocenianej analizie SWOT. Jedyne wątpliwości wzbudzać mogą dwa zapisy: atrakcyjne położenie województwa w ciągach europejskich korytarzy transportowych oraz rozwinięta sieć drogowa i kolejowa łącząca Warszawę z innymi regionami kraju oraz ośrodkami subregionalnymi, które zostały umieszczone w mocnych stronach analizy. Wydawać by się mogło, że uwarunkowania te nie wynikają bezpośrednio z właściwości wewnętrznych Województwa, ale z uwarunkowań zewnętrznych, które w tej sytuacji stanowią taki a nie inny system sieci transportowej w Polsce oraz Europie. Zatem wspomniane elementy powinno się raczej umieścić w szansach rozwoju.

Drugie z dwóch przytoczonych wyżej stwierdzeń rodzić może dodatkowe wątpliwości. Czy faktycznie istniejąca sieć drogowa łącząca Warszawę z innymi regionami kraju jest na tyle rozwinięta, aby mogła stanowić mocną stronę Województwa? Biorąc pod uwagę fakt, że do Warszawy nie prowadzi jeszcze ani jedna autostrada, jak również to, że Warszawa nie posiada obwodnicy, budzić to może wątpliwości co do zasadności takiego stwierdzenia. Natomiast szansę dla rozwoju Województwa mogą stanowić projektowane autostrady.

Struktura analizy SWOT jest prosta, niestety, nie została podzielona na segmenty, tak jak dokonano tego w opisie diagnostycznym. Wydawać by się mogło, że uporządkowanie poszczególnych elementów tematycznie sprawi, że będzie ona przejrzysta, jednak bez tego zastosowana forma nie budzi większych zastrzeżeń. Należy zauważyć, że poszczególne elementy analizy SWOT odpowiadają kolejności obszarów przedstawianych w opisie diagnostycznym, co czyni ją bardziej przejrzystą. Ogólnie, poziom trafności i użyteczności analizy SWOT dla potrzeb konstruowania części projekcyjnej Programu uznać należy za wystarczająco wysoki. Jednakże w tym podrozdziale Programu nie zamieszczono żadnego komentarza do wyliczonych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń.

Podobnie, poziom korelacji pomiędzy treścią diagnozy a zapisami analizy SWOT jest poprawny. Jednak nie wszystkie stwierdzenia zawarte w analizie znajdują poparcie w opisie diagnostycznym.¹⁰

Jak już wspomniano, analiza SWOT stanowić powinna generalizację zapisów diagnozy, a więc prezentowane w niej elementy powinny znajdować poparcie w jej opisach diagnostycznych. Jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że przedstawiana w programie operacyjnym diagnoza nie musi być wyczerpująca, co wynika z charakteru dokumentu, jakim jest program operacyjny. Może ona odwoływać się do diagnozy innych dokumentów, jak np. strategia rozwoju województwa. W takiej sytuacji, jeśli pewne elementy zawarte w analizie SWOT mają swoje odzwierciedlenie w innych dokumentach (zakłada się, że powinny być to formalne dokumenty władz samorządowych), należy to zaznaczyć. Jednakże, odniesień do innych dokumentów brakuje w przypadku ocenianego dokumentu.

Mocną stroną analizy SWOT jest trafny dobór elementów analizy w świetle zidentyfikowanych w opisie diagnostycznym problemów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podejście w zakresie identyfikacji czynników rozwojowych regionu uznać należy za właściwe. Wskazano i opisano te o charakterze kluczowym dla lepszego rozwoju regionu, takie jak: położenie geograficzne, zasoby przyrodnicze, uwarunkowania gospodarcze, walory kulturowe i turystyczno-krajobrazowe, znaczące zasoby rynku pracy. Warto podkreślić, iż elementy przedstawione w ocenianej analizie SWOT w pełni odpowiadają zasadzie subsydiarności.

Jednak należy zwrócić uwagę na pominięcie w analizie SWOT dwóch elementów, które w świetle opisu diagnostycznego wydają się być istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa.¹¹ Pierwszy z nich dotyczy niedostatecznego rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, drugi - problemów rozwojowych miast województwa mazowieckiego (poza aglomeracją warszawską). Pominięcie to zwraca uwagę również z tego względu, że dwa z siedmiu obszarów priorytetowych rozwoju Województwa - opisanych w części projekcyjnej Programu - obejmują wspomniane zagadnienia.

Analiza SWOT nie uwzględnia analizy możliwości oddziaływania na siebie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń.¹² Mianowicie, nie podjęto próby oceny, czy mocne strony Województwa pozwalają na wykorzystanie jego zewnętrznych szans rozwojowych oraz czy pomagają uniknąć zagrożeń i czy słabe strony nie będą w przyszłości blokować szans i nie wzmocnią zagrożeń. Podobnie można szukać związków pomiędzy zagrożeniami zewnętrznymi a słabymi i mocnymi stronami (odpowiednio mogą być one potęgowane lub osłabiane), jak również pomiędzy szansami, które mogą potęgować mocne strony oraz pomagać w przewyżczeniu słabości Województwa.

Analiza SWOT nie stanowi elementu zamykającego część diagnostyczną przedmiotowego Programu. Ostatnią częścią diagnozy jest podrozdział zatytułowany Główne problemy rozwoju województwa mazowieckiego, który stanowi podsumowanie najważniejszych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego rozpoznań diagnostycznych. Co więcej, wskazuje

¹⁰ Zespół Programujący w odpowiedzi na niniejszą ocenę zdecydował o uzupełnieniu części diagnostycznej o odpowiednie elementy.

¹¹ J. w.

¹² J. w.

na pewne niebezpieczeństwa wynikające z obecnego procesu rozwoju Województwa w sytuacji, kiedy nie zostaną podjęte żadne działania interwencyjne ze strony władz samorządowych. Uzasadnieniem dla takiego stwierdzenia jest niebezpieczeństwo spadku konkurencyjności Warszawy oraz zmniejszenie jej oddziaływania na region z powodu m. in. niskiej wydajności systemu transportowego, słabej infrastruktury społecznej oraz pogarszania ładu przestrzennego Śródmieścia. Omawiany komentarz stanowi niewątpliwie dużą zaletę ocenianego Programu.

4.5. Kompletność diagnozy, w tym analizy SWOT

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

Na uwagę zasługuje strona graficzna tekstu, to jest tabele, wykresy oraz mapka, które pomagają w lepszym zobrazowaniu oraz dopełniają opisywane zjawiska.

W opisach diagnostycznych zostało zawartych wiele danych statystycznych jak również informacji jakościowych, które jednak nie znajdują żadnych odesłań do wiarygodnych źródeł, z których zostały zaczerpnięte. Materiałów źródłowych brakuje także pod niektórymi wykresami oraz pod mapką. Fakt ten może podważać wiarygodność prezentowanych w diagnozie informacji.¹³

Pewnym mankamentem jest powoływanie się przy opisie niektórych zjawisk społeczno-gospodarczych na dane statystyczne z 2003 roku. (s. 11) Biorąc pod uwagę trudności, jakie niesie ze sobą pozyskiwanie danych statystycznych, można przyjąć, że jest to tylko w części usprawiedliwione. Z punktu widzenia celów, jakim ma służyć Program, warto dołożyć starań, aby informacje w nim zawarte były jak najbardziej aktualne, zwłaszcza, że są już dostępne dane za 2004 rok, a niektóre dane nawet za 2005 rok. Szczególnie ocena tendencji wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia musi oprzeć się o nowsze statystyki. Przykładem przytaczania statystyki z 2003 roku jest analiza PKB na osobę w przekroju podregionów NUTS-3 w województwie mazowieckim jak również większość danych zawartych w podrozdziale Sektor badawczo-rozwojowy (B+R).(s. 10)¹⁴

4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy

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

Prezentowane w diagnozie obszary, jak już wcześniej wspomniano, nie zostały podporządkowane określonej zasadzie. Stanowią one odrębne

¹³ J. W.

¹⁴ J. W.

merytorycznie części, pomiędzy którymi nie można znaleźć bezpośrednich powiązań, przynajmniej nie zostały one nigdzie jasno wskazane. Równocześnie można uznać, że nie występują w diagnozie sprzeczne treści. W każdym bądź razie utrudniona jest ocena oddziaływania pomiędzy poszczególnymi obszarami diagnozy, gdyż oddziaływanie to rzadko było wskazywane w analizie.

Innym aspektem jest spójność opisu diagnozy z analizą SWOT, gdzie powiązanie tych elementów wynika z faktu, że analiza powinna stanowić generalizację zapisów diagnozy. Podnoszoną wcześniej kwestią było zamieszczenie w niej zapisów, które nie wynikały bezpośrednio z przeprowadzonej diagnozy. W większości przypadków nie budzą one wątpliwości merytorycznych, ale są one raczej wynikiem spójności zewnętrznej, spowodowanej podporządkowaniem wytycznych zawartych w dokumentach strategicznych Wspólnoty i kraju, lub zostały zaczerpnięte z opracowań regionalnych (np. *Strategii rozwoju Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2020*).

4.7. Wnioski i rekomendacje

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu - jak również analiza SWOT - stanowiąc mają podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju Województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza spełnia swoją rolę.

Przeprowadzona ocena ex ante części diagnostycznej Programu pozwala sformułować następujące wnioski:

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

- ↳ dobór kryteriów wyboru dziedzin diagnozy zgodny z najważniejszymi problemami rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa,
- ↳ trafność formułowanych rozpoznań diagnostycznych, uwzględniających specyfikę Województwa,
- ↳ użyteczność oraz trafność formułowanych tendencji rozwoju opisywanych zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych,
- ↳ poprawnie sformułowana analiza SWOT.

II. Pod względem formalnym, a więc w zakresie logiczności struktury i opisów, poprawności języka oraz klarowności terminologii, diagnoza nie wzbudza zastrzeżeń.

III. Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje zmian:

1. zastosowanie prostej metody rozpoznania trendów rozwojowych oraz prognoz w celu podkreślenia czynników stymulujących bądź hamujących procesy gospodarcze,¹⁵

¹⁵ Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi.

2. szersze ujęcie uwarunkowań zewnętrznych Województwa, jak również przyszłych tendencji ich kształtowania,¹⁶
3. uwzględnienie w analizie SWOT istotnych elementów opisanych w części diagnostycznej,¹⁷
4. rozważenie w przypadku analizy SWOT możliwości występowania oddziaływań pomiędzy mocnymi i słabymi stronami a szansami i zagrożeniami,¹⁸
5. wprowadzenie nowszych danych statystycznych.¹⁹

¹⁶ J. W.

¹⁷ Zespół Autorów zadeklarował wniesienie odpowiednich uzupełnień.

¹⁸ J. W.

¹⁹ J. W.

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

5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej RPO

Na część projekcyjną Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 składają się dwa rozdziały:

- ↳ Strategia Regionalnego Programu Operacyjnego
- ↳ Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego

Pierwszy z nich stanowi strategię rozwoju województwa mazowieckiego, w której został określony cel generalny jak również wynikające z niego cztery cele szczegółowe. W przypadku każdego z celów szczegółowych wskazano uzasadnienie jego wyboru oraz priorytety, w ramach których podejmowane będą działania na rzecz realizacji poszczególnych celów. Ponadto wylistowano obszary problemowe rozwoju Województwa, do poprawy których przyczyni się osiągnięcie wskazanych wcześniej celów.

Druga część rozdziału stanowi tabelaryczne zestawienie celów szczegółowych rozwoju Województwa oraz ich priorytetów z celami zawartymi w takich dokumentach jak: Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020 roku, projekt Narodowej Strategii Spójności oraz Strategicznych Wytycznych Wspólnoty 2007-2013.

Rozdział Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego został podzielony na osiem części, z których każda stanowi opis poszczególnych priorytetów działań. Do każdego z priorytetów wyznaczono cel główny, cele szczegółowe, kategorie interwencji, uzasadnienie wyboru danego priorytetu, przedsięwzięcia, które w jego ramach będą mogły być realizowane. Dalej zawarta została lista innych programów, z którymi przedmiotowy Program jest komplementarny, spodziewane rezultaty działań w ramach konkretnego priorytetu a także tabela zawierająca wskaźniki mające w przyszłości umożliwić zmierzenie postępu w odniesieniu do sytuacji bazowej. Ostatnim elementem jest lista podmiotów, które będą uczestniczyć w realizacji celów oraz będą beneficjentami środków przeznaczonych na realizowanie zadań programowych.

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

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

W celu sformułowania odpowiednich wniosków do tak przedstawionych zagadnień, oceniający postara się odpowiedzieć na następujące pytania:

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

5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej RPO

Konstrukcja części projekcyjnej Programu wynika z wytycznych dotyczących sposobu przygotowywania programów operacyjnych w okresie programowania 2007-2013²⁰. Zgodnie z zaleceniami, w strategii Programu powinien zostać wskazany cel strategiczny rozwoju wraz z wynikającymi z niego celami szczegółowymi. Do każdego z celów szczegółowych powinno się przypisać priorytety, natomiast w ramach poszczególnych priorytetów powinny zostać wskazane główne cele priorytetu a następnie działania.

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

Natomiast bezdyskusyjną i istotną sprawą omawianej kwestii jest przyjęcie oraz konsekwentne wykorzystanie odpowiednich definicji celów, priorytetów oraz przedsięwzięć.

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

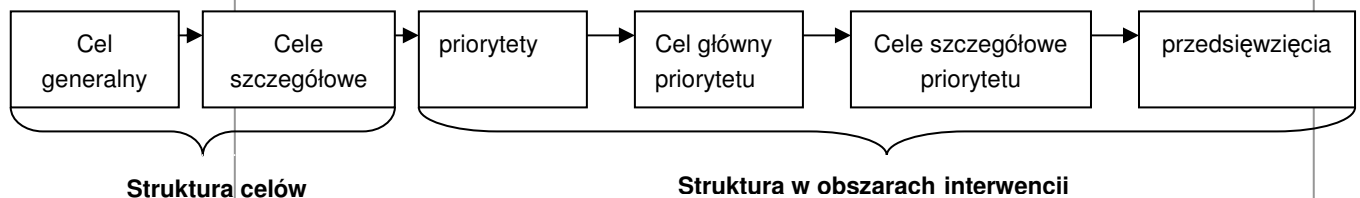
Ze względów praktycznych takie rozumienie tych trzech pojęć nie będzie w niniejszej ocenie traktowane jako jedynie słuszne rozwiązanie. Wychodzi się bowiem z założenia, że ważniejszą kwestią jest w tym wypadku konsekwentność w ich stosowaniu.

²⁰ Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 w ramach NORO. Organizacja prac. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 17 lutego 2006.

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

Wobec powyższego, oceniający na podstawie treści części projekcyjnej sformułował własne założenia, a następnie na ich podstawie sprawdził konsekwentność w jej strukturze. Jakby się mogło wydawać, w ocenianym Programie zostały przyjęte funkcjonujące w unijnej nomenklaturze definicje elementów kluczowych dla opisu jego kwestii projekcyjnych. Biorąc pod uwagę ten fakt, można stwierdzić, że oprócz kilku drobnych nieścisłości, została zachowana wspomniana konsekwencja. Na podstawie takich wniosków można przedstawić schemat konstrukcji części projekcyjnej ocenianego Programu (schemat1).

Rysunek 1. Schemat działań i celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie treści RPOWM.

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

W odniesieniu do celów szczegółowych:

- ↳ Poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej,
- ↳ Podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego;

W odniesieniu do celów głównych oraz szczegółowych priorytetów:

- ↳ rozwój sieci instytucji otoczenia biznesu i zwiększenie dostępności do usług doradczych i szkoleniowych,
- ↳ poprawa standardu i jakości regionalnej sieci drogowej oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- ↳ ograniczenie ilości zanieczyszczeń przedostających się do powietrza, wód i gleb;

Dla priorytetów:

- ↳ tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu,
- ↳ Inwestowanie w ochronę środowiska;

Dla przedsięwzięć:

- ↳ działania inwestycyjne w zakresie wodociągów i kanalizacji,
- ↳ przebudowa, rozbudowa i modernizacja węzłów, skrzyżowań, obiektów mostowych,

- ↳ wsparcie doradcze i inwestycyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Przytoczone przykłady stanowią poparcie dla ogólnie wyciągniętego wniosku, natomiast w tekście znaleźć można kilka wzbudzających wątpliwości sformułowań:²¹

- ↳ Priorytet II e *Rozwój Województwa Mazowieckiego*. Wydaje się, że sformułowanie to stanowi cel a nie określenie dla grupy konkretnych działań;
- ↳ Cel szczegółowy dla II Priorytetu *Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu*. W tym przypadku wskazany został obszar konkretnych działań, a nie spodziewany stan;
- ↳ Priorytet V *Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu* Samo sformułowanie wydaje się być celem. Co prawda, implikuje ono konkretne działania, jednak może się wydawać, że w tej sytuacji drobne przeredagowanie np. „wzmacnianie” mogłoby rozwiązać wątpliwości.

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

Drugim istotnym wyróżnikiem programu strategicznego jest jego kompletność, którą określa Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie WE nr 1260/1999. Struktura części projekcyjnej Programu uwzględnia większość elementów koniecznych, odpowiadających wymaganiom narzuconym w Rozporządzeniu. Uwagi odnoszące się do kompletności, a nawiązujące do oczekiwanej struktury części projekcyjnej programu operacyjnego (powyższe rozporządzenie, artykuł 37, ust.1e) dotyczą koniecznych uzupełnień w następujących sprawach:

- ↳ Informacje o wskaźnikach produktu i rezultatu, które muszą umożliwiać pomiar postępów w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz pomiar osiągnięcia celów priorytetów – brakuje danych bazowych i docelowych dla wybranych wskaźników,
- ↳ Tabela przedstawiająca podział na każdy rok, kwoty całkowitych środków finansowych, przewidzianych na wkład każdego z funduszy. Plan finansowy ma wskazać osobno środki przeznaczone dla regionów otrzymujących wsparcie przejściowe. Sugestia dotyczy nie tyle braku takiego zestawienia, co wyodrębnienia go (część OGÓŁEM, kolumna EFRR) z istniejącej indykatywnej tabeli przedmiotowego Programu z podziałem na lata i priorytety.
- ↳ Opis procedur wymiany danych umożliwiających wypełnienie wymogów w zakresie płatności, monitorowania i oceny ustanowionych przywołanym rozporządzeniem – nie ma w programie odpowiednich informacji;

²¹ Zespół Programujący zdecydował o dokonaniu odpowiedniego przeredagowania nazw dwóch priorytetów oraz celu.

- ↳ Indykatorywna lista dużych projektów,
- ↳ Indykatorywna lista programów pomocy publicznej – taka tabela nie została zamieszczona.

Jak już wcześniej zaznaczono, pewne aspekty formalne programów operacyjnych zostały uzgodnione w dokumencie dotyczącym procedur ich tworzenia. Na jego podstawie stwierdzić można brak niektórych elementów odnoszących się do formułowanych priorytetów. Zestawienie przedstawia tabela 1.²²

W przypadku ocenianego Programu większość wymienionych w tabeli 1 elementów została uwzględniona. W ramach każdego z priorytetów uwzględniono cel główny oraz cele szczegółowe, wskazano priorytety celu „Konwergencja”, zawarto informacje dotyczące komplementarności wskazanych celów priorytetu z innymi Programami. Na uwagę zwracają obszernie uzasadnienia wyboru poszczególnych priorytetów, które wskazują zarówno na

rodzaje polityki zapisane w najważniejszych dokumentach strategicznych Unii Europejskiej (Strategia Lizbońska), jak również na potrzeby bezpośrednio

Tabela 1.

Kompletność struktury priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013.

Priorytety	Cele priorytetów	Wskaźniki ich wartości docelowe	Główne grupy/obszary celów	Beneficjenci	Indykatorywne rozbitcie środków pomiędzy kategorie interwencji	Mechanizm „cross-financing”	Kompletność z innymi programami
Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu	+	Brak	+	+	+	Nie uwzględniono takiej możliwości	+
Spójność-Rozwój Województwa Mazowieckiego	+	Brak	+	+	+	j.w.	+
Regionalny system transportowy	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Inwestycje w ochronie środowiska	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego	+	Brak	+	+	+	j. w.	+
Pomoc techniczna	+	Brak	+	+	+	j. w.	+

„+” obecność elementu

Źródło: Opracowanie własne.

²² Tabela została sporządzona na podstawie dokumentu *Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013w ramach NORO. Organizacja prac.* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 17 lutego 2006. Jak wiadomo we wrześniu do dyspozycji Województw oddano nową wersję Procedur, w których nie wspomina się o korzyściach płynących z finansowania krzyżowego.

wynikające z charakterystyki Województwa. Innym elementem są opisy przedsięwzięć realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów, których szczegółowość jest różna w zależności od priorytetu. Istotną informacją w opisie poszczególnych priorytetów są spodziewane rezultaty oraz beneficjenci.

W ogólnej ocenie część projekcyjna Programu jest przejrzysta, ale wymaga uzupełnienia o wspomniane, brakujące elementy.

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

Do istotnych problemów rozwoju województwa mazowieckiego należą m. in.: problem narastających dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz województwa, niewydolność systemu transportowego, brak wyspecjalizowanego sektora wsparcia innowacji, niekorzystne i ograniczone warunki pobudzania przedsiębiorczości, słaby rozwój infrastruktury teleinformatycznej na obszarach peryferyjnych Województwa. Ponadto, zwraca się uwagę na niezbyt wysoką jakość usług turystycznych, postępującą degradację przestrzeni miejskich a także zły stan infrastruktury ochrony środowiska.

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

- ↳ Rozwój gospodarki, w tym gospodarki opartej na wiedzy.
- ↳ Poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej.
- ↳ Wzmacnianie endogenicznych czynników rozwoju województwa mazowieckiego.
- ↳ Podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego w regionie.

Istotnym czynnikiem mogącym negatywnie wpływać na realizację celów rozwojowych są uwarunkowania zewnętrzne. W części diagnostycznej Programu czynniki zewnętrzne zostały w dość słabym stopniu wyartykułowane, wskazano np. na *zbyt niskie wynagrodzenia pracowników naukowych w Polsce, co wywołuje zjawisko wieloletowości oraz zniechęca najzdolniejsze i najbardziej przedsiębiorcze osoby do wyboru kariery naukowej*. Również w analizie SWOT zawarto tylko jeden element odnoszący się do polityki krajowej, jest nim *Brak strategicznych działań z poziomu krajowego dla warszawskiego węzła transportowego (autostrada, rozbudowa Portu Lotniczego im. F. Chopina, budowa nowego lotniska)*. Brakuje odniesień do czynników zewnętrznych wynikających z polityki krajowej, unijnej, międzynarodowej, czy określonych procesów globalizacyjnych. Z tego powodu trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy i na ile zagrożenia zewnętrzne, mogące wpływać na realizację celów Programu, zostały oszacowane oraz wzięte pod uwagę.

Innym pytaniem, jakie należy postawić dokonując oceny trafności formułowanych na podstawie części diagnostycznej celów rozwoju, jest próba przekształcania zjawisk powszechnie kwalifikowanych jako „zagrożenia” w „szanse”. Charakter zidentyfikowanych w analizie SWOT zagrożeń nie pozwala przekształcić ich w szanse rozwoju. Ich przykłady to: *zwiększenie stopnia marginalizacji niektórych grup społecznych, negatywne*

tendencje demograficzne (starzenie się społeczeństwa, ujemny przyrost naturalny), brak strategicznych działań poziomu krajowego dla warszawskiego węzła transportowego czy niewydolność układów komunikacyjnych, pogarszanie stanu technicznego dróg, ograniczanie połączeń kolejowych i dalszy spadek jakości usług w obszarze transportu publicznego. Jak widać na podstawie przytoczonych przykładów zagrożeń zidentyfikowanych w części diagnostycznej Programu, stanowią one zjawiska, którym należy przeciwdziałać oraz eliminować je, natomiast trudno jest przekształcić któreś z nich w szansę rozwoju dla Województwa.

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

W przypadku formułowanych priorytetów, argumentacja przedstawiona w opisie diagnostycznym Programu została uzupełniona o dodatkowe uzasadnienia odnośnie wyboru każdego z priorytetów. Jako przykład przytoczyć można argumentację dla Priorytetu II *e-Rozwój województwa mazowieckiego* gdzie przywołano informacje zawarte w Strategii Lizbońskiej odnoszące się do potrzeby budowania społeczeństwa informacyjnego, gospodarki elektronicznej oraz gospodarki opartej na wiedzy. W dalszej kolejności czytamy że województwo mazowieckie zajmuje 12 miejsce pośród regionów kraju pod względem wskaźnika dostępności e-usług oraz, że rozwój Mazowsza jest uzależniony od poziomu innowacyjności a także zdolności do wykorzystania technologii ICT w gospodarce. Tak więc, wydaje się, iż w części diagnostycznej, uzupełnionej o dodatkowe uzasadnienia w Rozdziale III, zawarto w wystarczającym stopniu argumentację dla wytyczanych celów, priorytetów oraz przedsięwzięć.

Priorytety zawarte w ocenianym Programie stanowią także logiczne rozwinięcie wniosków zamieszczonych w analizie SWOT. Dla poparcia tak sformułowanej oceny przytoczyć można kilka przykładów:

- ↳ Priorytet Celu 1 *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* znajduje swoje poparcie m. in. w następujących wnioskach zawartych w analizie SWOT: *niski poziom innowacyjności gospodarki regionu – ograniczona konkurencyjność na rynkach światowych, słabość powiązań między sferą gospodarczą a działalnością naukowo-badawczą i badawczo-rozwojową* (słabe strony). Jako czynniki mogące stanowić podstawę dla realizacji zakładanych działań, w mocnych stronach analizy SWOT wymieniono m. in.: *duża ilość MŚP, rozbudowany potencjał naukowy i badawczo-rozwojowy Warszawy oraz dużych ośrodków subregionalnych*. W szansach czytamy m. in. o *możliwości wzmocnienia dyfuzji impulsów rozwojowych z Warszawy na region*.
- ↳ Priorytet Celu 2 *Regionalny system transportowy*. W słabych stronach analizy SWOT wymienia się m. in.: *ograniczony przestrzennie zasięg procesów dyfuzji impulsów rozwojowych z aglomeracji warszawskiej, wyczerpująca się przepustowość terminali obsługujących centralny port lotniczy „Okęcie” i niską sprawność powiązań lotniska z układem drogowo-kolejowym, niska jakość infrastruktury drogowej i kolejowej, wysoki poziom zagrożenia wypadkowego w transporcie drogowym*. W mocnych stronach Województwa wymienia się np. *rozwiniętą sieć drogową i kolejową łączącą Warszawę z innymi regionami kraju oraz ośrodkami subregionalnymi*, w zagrożeniach podkreślono *brak strategicznych działań z poziomu krajowego dla warszawskiego węzła*

transportowego (autostrada, rozbudowa Portu Lotniczego im. F. Chopina, budowa nowego lotniska).

- ↳ Priorytet Celu 4 *Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego* został sformułowany na podstawie następujących wniosków zawartych w analizie SWOT: *dwudzielność potencjału i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy aglomeracją a pozostałym obszarem województwa, pogłębiająca się polaryzacja społeczno-gospodarcza, dysproporcje przestrzenne w wyposażeniu, dostępności i standardzie infrastruktury społecznej (słabe strony), utrudniony dostęp do specjalistycznej opieki medycznej i badań profilaktyczno-diagnostycznych (zagrożenia)*. Jednocześnie w mocnych stronach Województwa wskazuje się na zjawiska pozytywne takie, jak *dużą koncentrację uczelni i szkół wyższych, wysoki poziom wykształcenia mieszkańców Warszawy i ośrodków subregionalnych*, które stanowią czynniki wspomagające planowane działania.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz zakładając, że wnioski zawarte w analizie SWOT stanowią konkluzję najważniejszych zdiagnozowanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego, można uważać, że priorytety w zbiorze projektowanej interwencji wynikają z dokonanej w części diagnostycznej priorytetyzacji problemów tego rozwoju.

Jednak w dwóch przypadkach można mieć drobne wątpliwości, czy tak sformułowane priorytety wynikają wprost z analizy SWOT:²³

- ↳ Priorytet Celu 1 *e-Rozwój województwa mazowieckiego* oznacza podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury teleinformatycznej w Województwie. O ile w części opisowej diagnozy zamieszczono fragment mówiący o niedostatecznym jej rozwoju na pewnych obszarach Województwa, o tyle brakuje odpowiedniego odniesienia w analizie SWOT.
- ↳ Priorytet Celu 3 - *Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu*. W ramach tego priorytetu zaplanowano przedsięwzięcia dotyczące m. in. poprawy systemu transportu publicznego w miastach z wyłączeniem Warszawy, rewitalizacji najbardziej zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych, powojennych, modernizacji infrastruktury społecznej. W opisie diagnostycznym przedstawiono specyficzne problemy miast województwa mazowieckiego (z wyłączeniem Warszawy), w tym stolic byłych województw, nie zawarto jednak jasnych wniosków na ten temat w analizie SWOT.

Oprócz powyższych uwag, można stwierdzić, że wszystkie cele Programu znajdują swoje uzasadnienie w opisie diagnostycznym.

²³ W świetle zadeklarowanych przez Zespół Programujący zmian w zapisach analizy SWOT, ta uwaga może okazać się bezzasadna.

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

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 wytyczone zostały cztery cele rozwoju, które dla potrzeb niniejszego rozdziału warto jeszcze raz przytoczyć:

- ↳ Rozwój gospodarki, w tym gospodarki opartej na wiedzy;
- ↳ Poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej;
- ↳ Wzmacnianie endogenicznych czynników rozwoju województwa mazowieckiego;
- ↳ Podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego w regionie

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

Odrębną kwestię stanowi fakt, że tak przedstawione cele oraz wynikające z nich priorytety, a dalej przedsięwzięcia, w rzeczywistości obejmują szeroki obszar przyszłych działań interwencyjnych. Dlatego zasadne jest pytanie, czy możliwa będzie realizacja wszystkich celów jednocześnie. W Programie nie nadano poszczególnym priorytetom rangi, nie zostały też zawarte chociażby ogólne ustalenia odnośnie rozpoczęcia i przewidywanego zakończenia realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych priorytetów. W sytuacji braku wspomnianych informacji i wobec tak szerokiego spektrum planowanych działań pożądaną byłaby ich priorytetyzacja, czyli wskazanie tych najbardziej naglących lub najważniejszych z punktu widzenia ich spodziewanych rezultatów. Rozwiązanie takie mogłoby okazać się przydatne w sytuacji wystąpienia potencjalnych zagrożeń realizacji wszystkich celów np. opóźnień w uruchamianiu wewnętrznych środków finansowych, kiedy zaistnieje potrzeba rezygnacji z części zaplanowanych przedsięwzięć.²⁴

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

²⁴ W odpowiedzi na niniejszą uwagę Zespół Programujący zasignalizował, że ranga priorytetów została określona poprzez wielkości środków przeznaczonych na ich realizację. Ponadto pewnym wzmocnieniem argumentacji o dokonanej priorytetyzacji obszarów interwencji będą wyniki zaprezentowanej przez oceniającego, a następnie skorygowanej przez Zespół Programujący „macierzy celów”. Sugeruje się umieszczenie otrzymanych wniosków w treści Programu, gdyż opieranie się przy nadawaniu rangi poszczególnym priorytetom tylko o wysokość przeznaczonych na nie środków może budzić wątpliwości, chociażby ze względu na różną kapitałochłonność planowanych działań.

Na uwagę zwraca Priorytet V - *Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu*, w kontekście pewnych, związanych z nim wątpliwości. Wszystkie przedsięwzięcia wskazywane do realizacji w ramach tego priorytetu znajdują się także w innych priorytetach, np. rozwój komunikacji miejskiej planowany jest również w ramach Priorytetu III *Regionalny system transportowy*, przedsięwzięcia związane z rozwojem funkcji turystycznych znajdują się także w Priorytecie VI *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji*. W jednym tylko przypadku, gdzie planowane przedsięwzięcia zostały powtórzone (chodzi o zapis we wspomnianym Priorytecie VI), znalazł się odpowiedni komentarz regulujący problem nakładania się działań „*W ramach priorytetu można realizować projekty zlokalizowane poza terenami miast dotyczące rewitalizacji, konserwacji, renowacji, rewaloryzacji, modernizacji, adaptacji historycznych obiektów i zespołów zabytkowych wraz z ich otoczeniem...*” W pozostałych przypadkach podobny komentarz nie został zamieszczony. Sytuacja ta wprowadza pewien nieporządek oraz brak przejrzystości w strukturze przyszłych działań. Wobec i tak dużej ilości priorytetów proponuje się bądź rezygnację z Priorytetu V oraz przypisanie przedsięwzięć w nim zawartych do innych priorytetów odpowiadających im tematycznie, bądź zamieszczenie informacji, które z powtarzających się działań nie będą realizowane na obszarach miast.²⁵

Należy jednak zauważyć, że sformułowanie Priorytetu V wskazuje, że władze wojewódzkie mają świadomość narastającego problemu dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy obszarem metropolitalnym a obszarami pozametropolitalnymi w Województwie, a co więcej, podejmują one działania na rzecz zapobiegania ich narastaniu. Zapisane w Programie przedsięwzięcia dotyczące m.in. rozwoju sieci dróg, infrastruktury technicznej, rewitalizacji, rozwoju infrastruktury kulturalnej, turystycznej oraz społeczeństwa informacyjnego na obszarach problemowych Województwa może przyczynić się do zapobiegania pogłębiającemu się dualizmowi Województwa.

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

Określone w Programie przedsięwzięcia mają charakter działań strategicznych, które realizowane w ramach poszczególnych priorytetów równolegle generować będą trwałe efekty rozwoju. Należy zauważyć, że większość z projektowanych przedsięwzięć, jeśli popatrzyć na nie jako na pojedyncze działania, niekoniecznie implikować będą rozwój. Przykładami takich działań są: *digitalizacja zbiorów bibliotecznych, opracowanie systemów informacji kulturalnej, konserwacja modernizacja i renowacja, historycznych obiektów i zespołów zabytkowych, obiektów sakralnych i zespołów obronnych, zakup taboru dla systemu transportu publicznego w miastach, tworzenie zintegrowanych systemów transportu miejskiego, modernizacja publicznej infrastruktury kulturalnej, rozwój systemów i centrów informacji turystycznej*. Zostały one zaplanowane w ramach Priorytetu *Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu*. Niemniej, odpowiadając na

²⁵ Zespół Programujący dostarczył odpowiednich wyjaśnień dotyczących istotności Priorytetu V dla rozwoju Województwa, jednocześnie zadeklarował dokonanie czytelnego podziału interwencji w ramach poszczególnych priorytetów tak, aby nie było wątpliwości w kwestii nakładania się działań interwencyjnych.

pytanie czy projektowane działania interwencyjne będą generować rozwój trwały, należy odpowiedzieć pozytywnie, gdyż we wszystkich przypadkach stanowią one grupy działań w ramach obszaru interwencji niezbędnych do realizacji nadrzędnego celu.

Odmiennym pytaniem, na jakie należy odpowiedzieć oceniając trwałość efektów podejmowanych interwencji, jest ich zorientowanie na stronę podażową lub popytową gospodarki. Wszystkie zaplanowane działania interwencyjne koncentrują się na czynnikach rozwijających potencjał gospodarki, takich jak produktywność (inwestycje infrastrukturalne, kształcenie ustawiczne).

Reasumując, nie ma podstaw do stwierdzenia, że projektowane działania interwencyjne nie będą przyczyniać się do trwałego rozwoju Województwa.

Starając się dokonać oceny proponowanych w Programie działań interwencyjnych należy zastanowić się, jaka jest proporcja pomiędzy działaniami o charakterze innowacyjnym a tradycyjnym.²⁶

Należy zaznaczyć, że niektóre opisy przedsięwzięć są zbyt ogólne, aby można było jednoznacznie ocenić stopień ich innowacyjności, co stanowi pewne ograniczenie dla wiarygodnej oceny. Aby jednak odpowiedzieć na takie pytanie, można przeanalizować zakładane dla poszczególnych priorytetów przedsięwzięcia:

- ↳ Priorytet I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu*. Działania w ramach tego Priorytetu mają wysoce innowacyjny charakter, na przykład: *projekty polegające na utrzymaniu i rozwoju nowoczesnej infrastruktury informatycznej sektora badawczo-rozwojowego, tworzenie i rozwój sieci współpracy pomiędzy sektorem badawczo-rozwojowym, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami służących transferowi nowych technologii, tworzenie biur transferu technologii, inkubatory, programy gotowości inwestycyjnej, wsparcie doradcze i inwestycyjne dla nowotworzonych MŚP, tworzenie spójnego systemu ofert inwestycyjnych i promocji terenów przygotowanych pod działalność gospodarczą*.
- ↳ Priorytet II *e-Rozwój Województwa Mazowieckiego*. Wszystkie przedsięwzięcia w tego Priorytetu mają charakter innowacyjny, np. *budowa oraz rozbudowa szkieletowych lokalnych i regionalnych sieci szerokopasmowych, budowa i wdrażanie platform elektronicznych dla zintegrowanego systemu wspomagania zarządzania na poziomie regionalnym i lokalnym*.
- ↳ Priorytet III *Regionalny system transportowy*. W zbiorze tych interwencji pojawiają się elementy o charakterze innowacyjnym np.: *budowa parkingów „Parkuj i Jedź, utworzenie regionalnego portu lotniczego*.
- ↳ Priorytet IV *Inwestycje w ochronie środowiska*. W grupie działań tego Priorytetu oprócz przedsięwzięć o charakterze tradycyjnym jak *inwestycje w zakresie wodociągów oraz kanalizacji* zawarte zostały także działania innowacyjne jak *inwestowanie w technologie wykorzystujące energię pochodzącą ze źródeł odnawialnych, tworzenie systemów monitorowania środowiska, prognozowania, ostrzegania i*

²⁶ Przyjmuje się, że działaniami innowacyjnymi będą te, które z punktu widzenia gospodarki, do której się odnoszą, są działaniami nowatorskimi, kreującymi nowe pomysły, sposoby organizacji, myślenia oraz produkty.

likwidowania skutków zagrożeń naturalnych oraz technologicznych, wsparcie projektów dla przedsiębiorstw we wprowadzaniu przyjaznych środowisku technologii.

- ↳ Priorytet V *Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu.* W ramach tego priorytetu zawartych zostało relatywnie mniej przedsięwzięć zaliczanych do innowacyjnych, do takich zaliczyć można: *tworzenie systemów informacji turystycznej, w tym interaktywnej sieci informacji internetowej, tworzenie zintegrowanych systemów miejskiego transportu publicznego.*
- ↳ Priorytet VI *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji.* Wydaje się, że na podstawie opisanych w ramach tego priorytetu przedsięwzięć, trudno zaliczyć któreś do innowacyjnych. Wynika to także z faktu, że niektóre treści są zbyt ogólne, aby można było na ich podstawie wnioskować o charakterze przedsięwzięcia.
- ↳ Priorytet VII *Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego.* Poziom ogólności charakterystyk niektórych przedsięwzięć nie pozwala jednoznacznie ich zakwalifikować, niemniej jednak w zbiorze pojawiają się takie działania jak: *wyposażenie placówek medycznych w odpowiedni sprzęt medyczny, informatyczny oraz transportowy, modernizacja infrastruktury edukacyjnej, co ma znamiona innowacyjności.*

Na podstawie analizy planowanych przedsięwzięć, można wnioskować, że większość z nich posiada charakter innowacyjny. Jednak należy pamiętać, że taka struktura działań niekoniecznie prowadzić będzie do efektywnego wykorzystania dostępnych środków finansowych, a co za tym idzie, do znacznego rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa. Wynika to z faktu, że polskie województwa w porównaniu z regionami rozwiniętych krajów Unii Europejskiej charakteryzuje zapóźnienie pod względem rozwoju infrastruktury drogowej, społecznej, turystycznej itd. Z tego powodu sposób podziału środków w regionach Polski oraz regionach wspomnianych krajów nie może być na razie oparty o takie same priorytety. Ponadto należy wziąć pod uwagę realne możliwości regionalnych beneficjentów, których potencjał nie zawsze pozwala na przygotowanie oraz realizację innowacyjnych projektów.

Istotnym aspektem, który powinien zostać uwzględniony przy ocenie części projekcyjnej Programu, są wzajemne związki pomiędzy wyznaczonymi celami oraz priorytetami. Związki te mogą być rozpatrywane pod kątem wzajemnej neutralności, konfliktowości oraz potencjalnych efektów synergii. Taka analiza nie została w ocenianym Programie przeprowadzona. Mogłaby ona stanowić podstawę do odpowiedzi na temat konieczności koncentrowania się na wszystkich przedstawionych priorytetach i być może wskazałaby bardziej efektywną strukturę interwencji.

Poniżej zaprezentowano przykładową technikę pozwalającą na zbadanie wzajemnej relacji pomiędzy priorytetami („macierz celów”, technika opisana w części metodycznej niniejszego raportu). W analizie wzięto pod uwagę nie cele a priorytety, ponieważ te bezpośrednio wynikają z bardziej ogólnych celów, jak również do nich zostały przyporządkowane środki finansowe (tabela 2).²⁷ W macierzy podjęto próbę określenia jak działania i-tego

²⁷ „Macierz celów” po dokonaniu korekty przez Zespół Programujący nieznacznie różni się od propozycji oceniającego (wcześniej Priorytet 4 znajdował się obok Priorytetu 5 na trzecim miejscu w hierarchii ich ważności). Jak już zostało wcześniej zaszyfrowane, przedstawiona w macierzy hierarchizacja priorytetów odpowiada faktycznym zamierzeniom Autorów Programu. Wyniki odczytywane w kolumnach, są ich zdaniem również trafne, gdyż Priorytet V (dla którego suma w kolumnie

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

jest największa) istotnie wykazuje dużą zależność od pozostałych. Wynika to z faktu, że podejmowane w jego ramach przedsięwzięcia będą miały w stosunku do pozostałych charakter uzupełniający, co jest działaniem zamierzonym. Powyższe wyjaśnienia są dla oceniającego jasne oraz logiczne, należy natomiast dokonać faktycznego rozróżnienia pomiędzy działaniami podejmowanymi w ramach poszczególnych priorytetów.

Tabela 2.

Macierz związków pomiędzy priorytetami.

Priorytety	1	2	3	4	5	6	7	suma	Ranga priorytetu
1		2	0	2	4	2	0	10	II
2	3		0	1	2	0	1	7	IV
3	3	0		1	4	4	1	13	I
4	0	0	0		3	2	2	7	III
5	3	0	1	0		2	1	7	III
6	1	0	1	0	2		0	4	V
7	2	0	0	0	4	0		6	IV
suma	12	2	2	4	19	10	5	54	

Źródło: Opracowanie własne po korekcie Autorów Programu.

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

1. Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu
2. e- Rozwój województwa mazowieckiego
3. Regionalny system transportowy
4. Interwencje w ochronie środowiska
5. Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu
6. Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji
7. Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego

Interpretacja wartości w poszczególnych komórkach macierzy przedstawiona zostanie na przykładzie pierwszej zależności. Możemy zastanowić się jak działania Priorytetu I wpływają na Priorytet II. Zależność tę oceniono w macierzy za pomocą liczby 1 (zakres wartości od -5 do 5), która oznacza przyjęcie, że działania w Priorytecie I mają niewielki pozytywny wpływ na realizację Priorytetu II. Przyjęto, że tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu pozytywnie wpłynie (w stopniu określonym jako 1) na e-rozwój województwa mazowieckiego (rozwój infrastruktury teleinformatycznej). Należy dodać, że przy nadawaniu poszczególnych stopni siły oddziaływania na siebie priorytetów, brano pod uwagę przede wszystkim opisy przedsięwzięć zaplanowanych w ich ramach.

Wartości w pozostałych komórkach interpretuje się w analogiczny sposób. Wyniki analizy są następujące. Największy wpływ na realizację celu głównego Województwa mają Priorytet III *Regionalny system transportowy* oraz Priorytet I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* (suma w wierszu równa odpowiednio 13 oraz 10). Natomiast priorytet *Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu* wydaje się być najbardziej uzależniony od działań w innych priorytetach (suma w kolumnie równa 16). Należy zauważyć, że wniosek ten jest zbieżny z sugestią zawartą w podrozdziale 5.4, dotyczącą nakładania się działań Priorytetu 5 z innymi priorytetami.

Każda interwencja publiczna skutkować może pewnym zniekształceniem ekonomicznym (np. poprzez naruszenie zasady konkurencji). Analizując poszczególne przedsięwzięcia w ramach priorytetów, można wywnioskować, że tak sformułowane działania nie będą wywoływały zniekształceń ekonomicznych. Jedyne możliwe wątpliwości budzić może przedsięwzięcie w ramach Priorytetu I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* nazwane *Wspieranie sektora MŚP*, w którym stwierdza się, że przedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o dotacje na wdrażanie przedsięwzięć inwestycyjnych na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej lub jej rozszerzenie. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw prywatnych prowadzić może do naruszania zasady konkurencji, jak również z pomocy korzystać mogą przedsiębiorstwa, które niekoniecznie cechuje największy potencjał rozwojowy. Wydaje się jednak, że tego rodzaju potencjalny problem nie będzie stanowił powszechnego zjawiska mogącego powodować zniekształcenia ekonomiczne.

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

- ↳ Priorytet I - działania na rzecz wzmocnienia sfery badawczo-rozwojowej poprzez budowę i modernizację infrastruktury badawczej jednostek naukowych, realizacja projektów dotyczących powstawania i dokapitalizowania regionalnych i lokalnych funduszy wspierających rozwój przedsiębiorczości;
- ↳ Priorytet III - inwestycje w zakresie infrastruktury transportu publicznego, inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej;
- ↳ Priorytet IV - wsparcie dla przedsiębiorstw w wykorzystaniu technologii przyjaznych dla środowiska, działania zmierzające do tworzenia regionalnych systemów monitoringu środowiska;
- ↳ Priorytet V - Działania rewitalizacyjne obiektów zabytkowych oraz odnowa zasobów mieszkaniowych;
- ↳ Priorytet VI - Budowa i modernizacja publicznej infrastruktury kulturalnej, działania promocyjne walorów turystycznych regionu;
- ↳ Priorytet VII - Działania modernizacyjne placówek opieki zdrowotnej oraz wyposażenie ich w odpowiedni sprzęt medyczny, informatyczny oraz transportowy.

Celem generalnym dla rozwoju województwa mazowieckiego, zawartym w przedmiotowym Programie jest *Poprawa konkurencyjności regionu i zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej przestrzennej województwa*. Tak sformułowany cel wskazuje, że przyszłe działania władz samorządowych będą równoważyły politykę efektywności oraz spójności. Taką potrzebę niejednokrotnie podkreślano w części diagnostycznej. Analizując priorytety jak również cele, można zauważyć wyraźny podział na te o charakterze efektywnościowym oraz równościowym. Do tej pierwszej grupy zaliczają się działania z zakresu Priorytetu I oraz II, natomiast Priorytet V oraz VII obejmuje działania zakresu polityki spójności. Zatem można stwierdzić, że w tak zaprojektowanych celach rozwoju zachowana została względna równowaga w obszarach interwencji pomiędzy celami gospodarczymi oraz społecznymi.

Nowym aspektem polityki regionalnej w przyszłym okresie programowania jest spójność terytorialna, wychodząca poza obszar spójności społecznej oraz gospodarczej, stanowiąca jednak jej uzupełnienie. Działania w tym zakresie mają hamować oraz niwelować szereg występujących terytorialnie różnic, co sprowadza się do pomocy strukturalnej dla obszarów pozametropolitalnych, charakteryzujących się gorszą dostępnością do usług, gorszym stanem infrastruktury społecznej oraz technicznej, wyludnieniem. Wśród celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warszawskiego na lata 2007-2013 przynajmniej jeden z celów szczegółowych uwzględnia kwestie spójności terytorialnej. Mowa o Celu 2 *Poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej*, w ramach, którego realizowane będą działania Priorytetu III *Regionalny system transportowy* prowadzące do poprawy dostępności obszarów województwa mazowieckiego.

5.5. Trafność projekcji finansowych

Projekcję finansową ocenianego Programu przedstawia tabela, która prezentuje podział środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pomiędzy poszczególne priorytety z uwzględnieniem kolejnych lat. Brakuje informacji dotyczących źródeł wewnętrznych finansowania, czyli środków, które zapewnią jednostki samorządowe oraz partnerzy prywatni.²⁸ Nie wiadomo też czy zostało dokonane rozpoznanie co do faktycznych możliwości finansowych beneficjentów.

Zgodnie z informacjami zawartymi w tabeli finansowej największa ilość środków przeznaczona zostanie na przedsięwzięcia z zakresu tworzenia warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu (25,6% ogółu dostępnych środków) oraz regionalnego systemu transportowego (22,5%), natomiast najmniej na przedsięwzięcia w ramach priorytetów *Pomoc techniczna* oraz *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji* (odpowiednio 3 oraz 5,6 %).

Przyjęte alokacje wynikają z wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczących pułapów alokacji na poszczególne obszary priorytetowe (sfera produkcyjna 40%, mieszkalnictwo 3%, projekty lokalne 20%, infrastruktura społeczna 7%).

Ze względu na ograniczoną ilość informacji, jak również ze względu na brak wyników modelowania ekonometrycznego wpływu RPOWM na gospodarkę województwa mazowieckiego niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie, czy proponowane w Programie założenia projekcji finansowej są realistyczne.

Na podstawie informacji pośrednich można sformułować pewne bardzo ogólne wnioski. Po pierwsze, na podstawie informacji zawartych w części *Pomoc publiczna udzielona na terenie województwa mazowieckiego* można stwierdzić, że Województwo nie najgorzej poradziło sobie z wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych w ubiegłych latach, posiada pod tym względem pewne doświadczenie. Po drugie, jak wynika z obliczeń zawartych w dokumencie *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007 –*

²⁸Zespół Projektujący przekazał informację, że prace nad stroną finansową Programu są w toku.

2013²⁹, relacja wielkości niezbędnego współfinansowania (finansowania środkami własnymi) projektów wspieranych środkami UE do łącznej wartości środków na rozwój znajdujących się w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego zamierzających wykorzystywać środki UE nie jest wysoka (w latach 2007-2013 relacja dla województwa mazowieckiego prognozowana jest na 15,2%), co świadczyć może o względnie niskim ryzyku wystąpienia problemów ze znalezieniem odpowiednich funduszy na współfinansowanie projektów wspieranych środkami UE.

Na podstawie tak skromnych informacji trudno jest jednoznacznie stwierdzić, że środki te wystarczą na realizację projektowanych w RPOWM priorytetów i przedsięwzięć, ponieważ, nie zostały one zmierzone, co do skali i kapitałochłonności.

5.6. Wnioski i rekomendacje

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

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

- przejrzystość struktury celów, priorytetów oraz działań,
- spójność relacji pomiędzy częścią diagnostyczną a projekcyjną,
- uzasadniony wybór celów oraz priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa.

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

- i. Ze względu na dużą ilość priorytetów należy zastanowić się nad nadaniem im rangi lub zaprojektowaniem ram czasowych dla ich realizacji;³⁰
- ii. Należy wziąć pod uwagę rozważania o wzajemnej relacji priorytetów;³¹
- iii. Można uściślić sformułowania określające niektóre cele oraz priorytety tak by konsekwentnie odzwierciedlały przyjęte w Programie rozróżnienie;³²
- iv. Rozdział dotyczący finansowania wymaga uzupełnienia o informacje dotyczące źródeł finansowania wewnętrznego projektowanych przedsięwzięć.³³

²⁹ *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007 – 2013*, M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Marcin Tomalak, Warszawa 2006

³⁰ Zespół Programujący zasygnalizował wprowadzenie wykorzystanie zaproponowanej „macierzy celów” dla wskazania pewnych relacji pomiędzy celami.

³¹ J. W.

³² Autorzy zapowiedzieli uwzględnienie uwagi.

³³ J. W.

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

6.1. Uwagi wstępne

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

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

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

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

Na szczeblu regionalnym weryfikacji poddana zostanie spójność ocenianego Programu ze Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, jako najistotniejszym dokumentem programowym szczebla wojewódzkiego dla programów regionalnych.

Kolejny podrozdział dotyczy spójności Programu z dokumentami tworzonymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz wojewódzkim, ale posiadającym mniejsze znaczenie z punktu widzenia roli, jaką spełniają mają programy regionalne.

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

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

6.2. Spójność RPO ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty

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

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

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

Cel główny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 to „Poprawa konkurencyjności regionu i zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa.” Natomiast, cele szczegółowe rozwoju Województwa stanowią:

1. Rozwój gospodarki, w tym gospodarki opartej na wiedzy,
2. Poprawa i uzupełnienie istniejącej infrastruktury technicznej,
3. Wzmacnianie endogenicznych czynników rozwoju województwa mazowieckiego,
4. Podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego w regionie.

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

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

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

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

6.3. Spójność RPO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej

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

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

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

- ↳ poprawę wdrażania istniejącego prawodawstwa UE,
- ↳ przeprowadzenie kluczowych reform dla dokończenia tworzenia wspólnego rynku,
- ↳ nowe inicjatywy reformy ustawodawczej,
- ↳ stworzenie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie Europy i poza nią,
- ↳ rozszerzenie i poprawę infrastruktury europejskiej,
- ↳ wzrost i poprawę inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju,
- ↳ pobudzenie innowacji,
- ↳ wykorzystanie ICT oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów,
- ↳ przyczynienie się do rozwoju silnej europejskiej bazy przemysłowej,
- ↳ zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową,
- ↳ modernizację systemów zabezpieczeń socjalnych,

- ↳ zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- ↳ wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepsze systemy edukacji i zdobywanie umiejętności.

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

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

- ↳ RPO WM (Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu) – SL (Rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu),
- ↳ RPO WM (Regionalny system transportowy, Inwestycje w ochronę środowiska) - SL (Uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy),
- ↳ RPO WM (Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji) – SL (tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy).

Ponadto w Programie znajduje się zapis „Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 podejmuje wyzwania znowelizowanej Strategii Lizbońskiej kładąc nacisk na wzmocnienie procesów rozwojowych związanych ze sferą gospodarki i jej innowacyjności, sprzyjających przede wszystkim tworzeniu warunków do kreowania miejsc pracy”, który wskazuje na fakt, że oceniany Program powstał z uwzględnieniem zapisów Strategii Lizbońskiej.

Reasumując, realizacja niektórych celów Programu będzie stanowiła wkład w osiągnięcie celów zawartych w Strategii Lizbońskiej, a więc korelacja zapisów Programu z zapisami SL jest wyraźna.

6.4. Spójność RPO ze strategią rozwoju kraju

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

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

W treści ocenianego Programu brak jest odniesień do zapisów Strategii Rozwoju Kraju, jednak analizując zapisy tych dwóch dokumentów stopień ich skorelowania określić można jako wysoki. Przykładami obszarów priorytetowych Programu wpisujących się w zapisy priorytetów zawartych w SRK są:

- ↳ RPO WM (Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu) – SRK (Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki),
- ↳ RPO WM (Inwestycje w ochronę środowiska, Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego) – SRK (Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej),
- ↳ RPO WM (Regionalny system transportowy) - SRK (Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej)

Stosunkowo w najmniejszym stopniu odzwierciedlenie w ocenianym Programie znajdują działania w takich obszarach priorytetowych jak: *Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości oraz Rozwój obszarów wiejskich* (W ostatnim przypadku sytuację tłumaczy istnienie osobnego programu dotyczącego problemów obszarów wiejskich i rolnictwa). W odniesieniu do priorytetu *Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości*, w Programie zawarto działania bezpośrednio odnoszące się do niego (np. zwiększenie ilości miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości lub rozwój miejsc pracy w sektorze turystyki oraz kultury). Jednak w Programie nie przewidziano innych działań na rzecz rozwoju rynku pracy takich jak np.: dostosowanie ofert edukacyjnej do potrzeb rynku, promocja zatrudnienia osób najmniej uprzywilejowanych – niepełnosprawnych, osób po 50 roku życia, kobiet, upraszczanie procedur administracyjnych ułatwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców. Aspekty związane z rynkiem pracy stanowią w obecnym czasie poważny dylemat dla wszystkich województw Polski. Być może zwrócenie większej uwagi na możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom na wspomnianym rynku, po części sugerowanych w SL mogłoby przyczynić się do uruchomienia pozytywnych procesów w tym względzie. Oceniający zdaje sobie sprawę z istnienia osobnego funduszu, którego przeznaczenie obejmuje między innymi wspieranie rozwoju rynku pracy (Fundusz Spójności), niemniej jednak problem bezrobocia wydaje się na tyle istotny, iż warto podejmować różne działania pośrednie, aby jemu przeciwdziałać.

Pomimo powyższych spostrzeżeń można wnioskować o wysokim stopniu korelacji pomiędzy porównywanymi dokumentami.

6.5. Spójność RPO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie są dokumentem rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 roku. NSRO zostały opracowane na potrzeby

przyszłego okresu programowania Unii Europejskiej, na podstawie Strategicznych Wytucznych Wspólnoty. Ich zapisy wynikają z głównych priorytetów Wspólnoty oraz priorytetów krajowych oraz uwzględniają założenia Krajowego Programu Reform. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia stanowią podstawę do programowania działań interwencyjnych finansowanych przy pomocy Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności.

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

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego w sposób bezpośredni nawiązuje do NSRO. Świadczy o tym m. in. zamieszczony we wstępie do Programu fragment mówiący, że „*RPO WM jest jednym z 16 programów regionalnych, które będą realizować Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodową Strategią Spójności (wcześniejsza nazwa dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia).*” Ponadto w treści Programu dokonano tabelarycznego porównania zgodności jego priorytetów z celami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Porównanie odnosi się do zapisów wcześniejszej wersji dokumentu (NSRO – 2007-2013, wstępny projekt zaakceptowany przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 r.), w ostatecznej wersji cel główny pozostał niezmienny, natomiast pewnym zmianom uległy cele. Nowymi celami są:

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

Analizując spójność przedmiotowego Programu z NSRO, należy na wstępie podkreślić spójność jego celu generalnego, jakim jest *Poprawa konkurencyjności regionu i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa* z założeniami celu strategicznego NSRO, a więc *Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.*

Ponadto zauważyć można, że priorytety Regionalnego programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego wpisują się w realizację wspomnianego celu generalnego oraz są spójne z celami horyzontalnymi NSRO, na tyle na ile pozwalają na to kompetencje władz samorządowych Województwa. Jako przykłady przytoczyć można:

- ↳ Priorytet I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego przedsiębiorczości na Mazowszu*, który odpowiada celowi 4 NSRO,

- ↳ Priorytet II *e-Rozwój Województwa Mazowieckiego* oraz Priorytet IV *Inwestycje w ochronę środowiska* są spójne z celem 3 NSRO,
- ↳ Priorytet III *Regionalny system transportowy* odpowiada celowi 3 NSRO,
- ↳ Priorytet V *Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu* oraz Priorytet VI *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji* są spójne z celem 5 NSRO,
- ↳ Priorytet VII *Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego*, koresponduje z celem 2 NSRO.

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

Ponadto, część diagnostyczna ocenianego Programu jest zbieżna z diagnozą dotyczącą województwa mazowieckiego zamieszczoną w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia.

Innym aspektem, pod względem, którego należy dokonać oceny spójności Programu z NSRO jest system finansowania. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wskazują np. na konieczność zamieszczenia krajowego oraz publicznego wkładu finansowego w realizację projektowanych działań. Niestety brak odpowiednich tablic w przedmiotowym Programie nie pozwala na dokonanie odpowiedniej oceny spójności jego projekcji finansowej z zapisami NSRO.

Za spójny z zapisami NSRO, odnoszącymi się do systemu realizacji, można uznać relatywnie poprawnie zdefiniowany system zarządzania Programem, w którym uwzględniono instytucję koordynującą, zarządzającą, monitorującą jak również procedury pozyskiwania środków na realizację inwestycji oraz system monitoringu.

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

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

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

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

Pewne trudności związane z oceną spójności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 z powyższymi programami, wynikają ze zmieniającego się wielokrotnie po 2003 r. prawa ochrony środowiska, będącego podstawą wdrażania polityki

ekologicznej kraju. Sytuacja ta skutkuje brakiem aktualnego dokumentu odnoszącego się do tej polityki, który byłby podstawą oceny i porównywania z treścią przedmiotowego Programu.

Należy zaznaczyć, że ramy czasowe powyższych dokumentów różnią się od siebie. Ponadto program wykonawczy został opracowany do treści polityki ekologicznej przyjętej przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 roku³⁴.

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

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

- ↳ Przewidziane w ramach Priorytetu I wsparcie dla przedsiębiorstw inwestujących w technologie przyjazne dla środowiska koresponduje z Celem 1.3 *Partnerstwo z biznesem*,
- ↳ W ramach Priorytetu I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* przewiduje się działania na rzecz wspierania nowych procesów, rozwiązań oraz technologii, także w ochronie środowiska, jak również w ramach Priorytetu IV przewiduje się inwestycje służące zabezpieczeniu mieszkańców i dóbr przed pojawiającymi się niebezpieczeństwami zarówno technologicznymi, jak i naturalnymi oraz ich efektami, co odpowiada Celowi 1.7 *Rozwój badań i postęp techniczny. Stymulowanie innowacji*,
- ↳ W ramach Priorytetu IV realizowane będą projekty w zakresie zachowania i ochrony istniejących zasobów dziedzictwa naturalnego na terenach parków narodowych, obszarów Natura 2000 i leśnych kompleksów promocyjnych, co jest zgodne z Celem 2.2 *Ochrona przyrody i krajobrazu*.

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

Kolejnym wspomnianym dokumentem regulującym kwestie polityki ekologicznej państwa jest *Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej*

³⁴ Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010 zawiera nieaktualne informacje i wielkości, terminy realizacji niektórych zadań nie zostały dotrzymane, a poza tym nie ma możliwości sprawdzenia stopnia ich wykonania.

Państwa na lata 2002-2010, którego niektóre cele zostały odzwierciedlone w ocenianym Programie, dla przykładu przytoczyć można:

- ↳ zapobieganie powstawaniu odpadów, odzyskiwanie surowców i ponowne wykorzystywanie odpadów oraz bezpieczne dla środowiska końcowe unieszkodliwianie odpadów (przedsięwzięcia realizowane w ramach Priorytetu IV *Inwestycje w ochronę środowiska* takie jak: inwestycje w technologie wykorzystujące odnawialne źródła energii oraz kogeneracyjnych o wysokiej sprawności, służące ograniczeniu nadmiernego zużycia paliw),
- ↳ likwidacja zanieczyszczeń u źródła, ograniczenie emisji pyłowej, gazowej i gazów cieplarnianych do wielkości wynikających z przepisów i zobowiązań międzynarodowych oraz wprowadzanie norm emisyjnych i produktowych w gospodarce (Priorytet IV *Inwestycje w ochronę środowiska* – działania na rzecz dofinansowywania inwestycji przedsiębiorstw w technologie przyjazne środowisku),
- ↳ racjonalizację i modernizację gospodarki energetycznej (Priorytet III – działania w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii),
- ↳ zmniejszenie uciążliwości transportu, w szczególności drogowego na terenach zamieszkania (Priorytet III *Regionalny system transportowy* – budowa obwodnic, Priorytet V *Wzmocnienie roli miast rozwoju regionu* – inwestycje w zakresie rozbudowy i modernizacji miejskiego transportu publicznego).

W Programie w dość słabym stopniu odniesiono się do kwestii związanych z *Aktywizacją rynku do działań na rzecz ochrony środowiska*. Wydawać by się mogło, że w ramach tak sformułowanego celu dość powszechne są działania takie jak: wspieranie agro- oraz eko turystyki, odzysk opakowań, wykorzystanie odpadów jako surowców wtórnych, działania na rzecz oszczędzania zasobów wody oraz energii.

Do ocenianego Programu nie dołączono dokumentu, jakim jest raport z prognozy oddziaływania na środowisko dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego. Z tego względu dalsza część oceny poświęcona temu dokumentowi nie jest możliwa.

6.7. Spójność RPO ze strategią rozwoju województwa

Strategia rozwoju województwa stanowi najważniejszy dokument określający kierunki oraz cele rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. We wstępie do obecnej strategii rozwoju Województwa zaznaczono, że uwzględnia ona zapisy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (wstępny projekt) a także wpisuje się w założenia Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

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

W Strategii określono następujące cele rozwoju województwa mazowieckiego:

- ↳ Rozwój kapitału społecznego,
- ↳ Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu,
- ↳ Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy,
- ↳ Aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych,
- ↳ Rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu.

Porównując wymienione powyżej cele a także projektowane w ich ramach działania z priorytetami oraz działaniami zawartymi w Programie można stwierdzić duży stopień spójności pomiędzy nimi.

Jedynym celem Strategii nieodzwierciedlonym w Programie jest *Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy*. W Programie większą uwagę poświęcono stymulowaniu rozwoju mniejszych miast Województwa (np. stolic byłych województw) oraz na nie ukierunkowano część dostępnych środków. Pewne działania w tym zakresie zaplanowano w Strategii w ramach celu *Aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych*.

Duży stopień spójności stwierdzić można pomiędzy częściami diagnostycznymi tych dwóch dokumentów. Stwierdzenie to odnosi się między innymi do takich zapisów jak: duża atrakcyjność inwestycyjna obszaru metropolitalnego Warszawy, duże dysproporcje w rozwoju obszarów Województwa, duży potencjał demograficzny.

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

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

- Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego,
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego,
- e-Strategia dla Województwa Mazowieckiego.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego jest dokumentem planistycznym określającym kierunki przestrzennego rozwoju Województwa, uwzględniającym politykę przestrzenną oraz społeczno-gospodarczą kraju oraz regionu. Zamieszczony we wprowadzeniu do Planu zapis *„Niniejszy Plan jest dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną samorządu województwa mazowieckiego, a zarazem przestrzennym układem odniesienia dla Strategii Rozwoju Województwa*

Mazowieckiego, zapowiada zachowanie wysokiego stopnia korelacji założeń Planu oraz Strategii, a co za tym idzie także RPO WM.

Należy zaznaczyć, iż zakres tematyczny planów zagospodarowania przestrzennego województwa wynika ze wspomnianych wcześniej dokumentów rządowych oraz strategii rozwoju, a także z zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵. Fakt ten, jak również odmienny od strategii rozwoju oraz programów operacyjnych charakter tego dokumentu sprawia, że program operacyjny nie może uwzględniać wszystkich zawartych w nim celów.

Na podstawie analizy celów RPO WM oraz Planu zagospodarowania przestrzennego województwa można stwierdzić, że Program uwzględnia wszystkie poza jednym celem zapisanym w Planie. Podobnie jak w przypadku Strategii, Plan ujmuje w projektowanych priorytetach działania na rzecz rozwoju obszaru metropolitalnego Warszawy. Pewne przedsięwzięcia zawarto np. w Priorytecie III *Regionalny system transportowy* gdzie przewiduje się inwestowanie w rozwój systemu transportu publicznego (m. in. w Warszawie).

Fakt ten nie może jednak przesądzać o małym stopniu spójności dokumentów. Należy pamiętać, że Program w pewien sposób narzuca potrzebę priorytetyzacji potrzeb rozwojowych Województwa na przyszły okres programowania, dlatego nie mogą oraz nie powinny znaleźć się w nim wszystkie cele rozwoju zawarte w takich dokumentach jak strategia czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Pośród kilkunastu programów oraz planów wojewódzkich, których realizacja przewidziana jest na okres dalszy niż 2006 rok pewne znaczenie dla realizacji celów ocenianego programu posiada *e-Strategia dla Województwa Mazowieckiego*, która zawiera założenia dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie mazowieckim.

Działania dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego zostały zapisane w RPO WM w ramach Priorytetu II *e- Rozwój Województwa Mazowieckiego* i są one w całości spójne z założeniami porównywanego dokumentu.

Innym programem wojewódzkim dotyczącym problemów ujmowanych w RPO WM jest Wojewódzki Program opieki nad Zabytkami na lata 2006-2009. W ocenianym Programie w ramach Priorytetu VI Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji zawarto działania na rzecz rewitalizacji, konserwacji, renowacji, rewaloryzacji, modernizacji, adaptacji historycznych obiektów i zespołów zabytkowych na obszarach poza terenami miast, natomiast w ramach Priorytetu V Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu zaprojektowano podobne działania, które realizowane będą w miastach Województwa. Wymienione działania są spójne z działaniami przewidzianymi w Wojewódzkim Programie Opieki nad Zabytkami na lata 2006-2009.

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

³⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717).

- ↳ Priorytet I RPO WM – *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013, Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.*,
- ↳ Priorytet II RPO WM - *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*,
- ↳ Priorytet III RPO WM - *Projekt Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007-2013, Polityka Transportu Państwa na lata 2006-2025*,
- ↳ Priorytet IV - *Plan Gospodarki Odpadami w Województwie Mazowieckim na lata 2004 – 2011*,
- ↳ Priorytet VI RPO WM - *Wojewódzki Program Opieki Nad Zabytkami na lata 2006-2009, Wojewódzkiego Programu Ochrony i Kształtowania Dziedzictwa Kulturowego*,
- ↳ Priorytet VII RPO WM - *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013, Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce 2007-2013, Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2007-2020*.

6.9. Wnioski i rekomendacje

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

Na podstawie dokonanej oceny sformułować można kilka drobnych uwag oraz rekomendacji:

1. Należy uaktualnić tabelę zgodności priorytetów Programu z projektem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (obecnie są to już Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) o nowo sformułowane cele. Wspomniane zmiany zostały wniesione po terminie uchwalenia ocenianej wersji Programu.³⁶
2. Można wziąć pod uwagę zapisy zawarte zarówno w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty jak i Strategii Rozwoju Kraju dotyczące szerszych działań na rzecz rozwoju rynku pracy oraz ewentualne włączenie ich do Programu, co z pewnością wyszłoby naprzeciw potrzebom oraz oczekiwaniom społeczeństwa Województwa.

Ponadto można zastanowić się nad uwzględnieniem np. w Priorytecie VI działań na rzecz rozwoju bądź promocji rozwoju eko- oraz agroturystyki, co po pierwsze korespondowałoby z uwarunkowaniami oraz potrzebami niektórych obszarów Województwa, z drugiej strony pełniej wypełniałoby politykę ekologiczną kraju.

³⁶ Zespół Programujący zasygnalizował dokonanie odpowiednich aktualizacji w nowym projekcie Programu.

7. Ocena rezultatu i oddziaływania (zadanie badawcze 4)

7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów RPO

Ewaluacja szacunkowa systemu monitoringu RPO Mazowieckiego przeprowadzona została na podstawie list 86 wskaźników, którą zawiera Zał. 1 do niniejszego raportu. Jest ona zgodna z listami zamieszczonymi w dokumencie zaakceptowanym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 31.06.2006.

Listy zawierają wskaźniki dla ośmiu priorytetów.

- ↳ Wśród 86 wskaźników określono 29 wskaźników produktu, 37 wskaźników rezultatu oraz 20 wskaźników oddziaływania (dla sześciu priorytetów).
- ↳ Dla żadnego wskaźnika nie określono wartości bazowych ani docelowych.

7.2. Kompletność wskaźników

Ocena na podstawie kryterium kompletności wskaźników oznacza sprawdzenie, czy na poszczególnych poziomach zastosowano odpowiednią liczbę wskaźników, umożliwiających pomiar produktów, rezultatów i oddziaływań programu. Na poziomie celu głównego są to głównie wskaźniki oddziaływania i zalecane przez KE wskaźniki rezultatu: liczba utworzonych w wyniku interwencji miejsc pracy oraz wpływ RPO na wybrane wskaźniki makroekonomiczne. Na poziomie celów szczegółowych są to wskaźniki oddziaływania. Na poziomie priorytetów są to wskaźniki produktu i rezultatu. Ponadto, zgodnie z zaleceniem MRR, system wskaźników winien być uzupełniony o zestaw wskaźników kontekstowych. Istotnym warunkiem kompletności jest określenie wartości bazowych i docelowych wskaźników.

Brak wskaźników dla celu głównego i celów szczegółowych utrudnia ocenę dokumentu. Wskaźniki zdefiniowano lakonicznie i w sposób niepełny, co utrudnia ich ocenę.

Brak wartości bazowych i docelowych dla wszystkich wskaźników powoduje, że system monitoringu RPO Mazowieckiego jest niekompletny.

7.3. Propozycje uzupełnienia braków

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

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci „liczby nowo utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji (w podziale na mężczyzn i kobiety)”. na poziomie RPO, co wymaga

wprowadzenia go również na poziomie wszystkich priorytetów, o ile uzasadnia to charakter interwencji.

Konieczny jest również wskaźnik pokazujący bezpośredni wpływ RPO na wzrost PKB w regionie. Wartość docelową liczby utworzonych miejsc pracy w wyniku bezpośredniej interwencji, czyli rezultatu w ramach całego RPO należy szacować na podstawie rezultatów poszczególnych działań w ramach priorytetów, a nie na podstawie modelu HERMIN. Na podstawie modelu HERMIN można oszacować wartości docelowe wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu regionalnego PKB i spadku stopy bezrobocia jako efektów makroekonomicznych wyłącznego oddziaływania RPO na gospodarkę regionu.

Na poziomie celu głównego należy odróżnić wskaźniki oddziaływania, które służą jako tło oceny od obowiązkowych wg KE wskaźników rezultatu na poziomie celu głównego, czyli „liczby miejsc pracy w podziale na mężczyzn i kobiety” oraz wpływu RPO na wzrost PKB, szacowany za pomocą modelu HERMIN. Są to wskaźniki związane z regionalnym PKB szacowanym przez GUS wg parytetu siły nabywczej oraz z sytuacją na rynku pracy. Powinno być ich kilka i powinny być odniesione do przeciętnej dla Polski i UE 27.

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźników oddziaływania dla celu głównego RPO. Wskaźniki te powinny mieć charakter wskaźników typu dynamicznego oraz wskaźników odniesienia do średniej krajowej i przeciętnej w UE 27.

Monitoring RPO Mazowieckiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3. Wybrane wskaźniki z tej listy mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki oddziaływania na poziomie celów szczegółowych, głównie dla potrzeb określenia tła regionalnego dla przemian wywołanych interwencją w ramach priorytetów związanych z danym celem szczegółowym.

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

Obecny zestaw wskaźników nie zapewnia pełnego przyporządkowania i rozróżnienia pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

Poszczególne priorytety są jednak pod tym względem zróżnicowane.

Priorytety 6. „Turystyka” i 7. „Kapitał ludzki” zawierają komplet wskaźników, przy założeniu, że wskaźniki rezultatu dotyczą obszaru interwencji i beneficjentów, a nie całego regionu. Wymagają one jeszcze weryfikacji w kontekście wymogów UE, zawartych w Zał. 2 do niniejszego raportu.

Wskaźniki dla pozostałych priorytetów są bardzo nieuporządkowane i częściowo niezrozumiałe, np. „tabor komunikacji miejskiej”, „banki danych”, „ilość regionalnych portów lotniczych”.

Lista wskaźników RPO Mazowieckiego wymaga licznych uzupełnień i zmian. Ze względu na wymogi sprawozdawczości KE niezbędne jest uważna analiza zgodności wskaźników produktu i rezultatu z listą zawartą w Zał. 2 do niniejszej ekspertyzy.

Ocena listy wskaźników z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania jest pozytywna w odniesieniu do dwóch ww. priorytetów, poza tym negatywna.

7.5. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia

Wskaźniki celu głównego i celów szczegółowych

Brak tych wskaźników uniemożliwia ocenę.

Sugeruje się następujący zestaw wskaźników realizacji celu głównego dla wszystkich województw:

Wskaźniki rezultatu:

- Liczba miejsc pracy w podziale na mężczyzn i kobiety, utworzona w wyniku realizacji RPO (konieczne określenie wartości bazowej i docelowej)
- Wzrost regionalnego PKB w wyniku realizacji RPO w punktach procentowych (konieczne określenie i okresowa korekta wartości docelowej na podstawie modelu HERMIN)

Wskaźniki oddziaływania:

- Wartość regionalnego PKB wg parytetu siły nabywczej w PLN i Euro na mieszkańca
- Wartość regionalnego PKB wg parytetu siły nabywczej w PLN i Euro na mieszkańca w relacji do Polski
- Wartość regionalnego PKB wg parytetu siły nabywczej w PLN i Euro na mieszkańca w relacji do UE 25 / 27
- Stopa bezrobocia wg BAEL
- Stopa bezrobocia wg BAEL w relacji do Polski
- Stopa bezrobocia wg BAEL w relacji do UE 25 / 27
- Wskaźnik zatrudnienia wg BAEL
- Wskaźnik zatrudnienia wg BAEL w relacji do Polski
- Wskaźnik zatrudnienia wg BAEL w relacji do UE 25 / 27

Wskaźniki priorytetów

Wskaźniki realizacji priorytetów są na ogół prawidłowe i merytorycznie uzasadnione, a także zgodne z wymogami UE zawartymi w Zał. 2 do niniejszej ekspertyzy. Wiele z nich jest jednak nieprecyzyjnie sformułowanych, brak także określenia jednostek pomiaru.

Wskaźniki dla priorytetu V. „Wzmocnienie miast” są tylko częściowo merytorycznie uzasadnione. Potrzebne są lepsze miary poprawy stanu komunikacji publicznej, obszarów zdegradowanych oraz atrakcyjności dla turystyki i rekreacji.

Ocena wskaźników realizacji priorytetów z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia jest częściowo pozytywna, dodatkowo obniża ją brak wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych.

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

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

Wskaźniki zawarte w Zał. 3 do niniejszego raportu, o które powinna zostać uzupełniona lista wskaźników RPO Mazowieckiego, również gwarantują techniczną możliwość, dokładność odpowiednią częstotliwość pomiaru.

7.7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności

W obecnym ich stanie, ocena wskaźników realizacji priorytetów RPO Mazowieckiego z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności jest częściowo pozytywna. Oznacza to, że należy je bardziej prawidłowo sformułować oraz zweryfikować z listami wskaźników zawartymi w Zał. 2 i Zał. 3 do niniejszego raportu.

Oznacza to, że ewaluator zweryfikował spełnienie przez te wskaźniki następujących kryteriów spójności:

- prawidłowo odzwierciedlają relację: produkt – rezultat – oddziaływanie
- trafnie odzwierciedlają spodziewane w wyniku interwencji RPO zmiany w rzeczywistości społeczno-gospodarczej regionu,
- są zgodne z wymogami KE, zawartymi w Zał. 2,
- są zgodne z ustaleniami grupy roboczej MRR, których efektem jest Zał. 3,
- Niestety, nie zostały określone wartości bazowe i docelowe, co uniemożliwia ocenę, czy są one zgodne logicznie i merytorycznie.

Brak wskaźników dla celu głównego i celów szczegółowych znacznie ogranicza pozytywny wydźwięk tej oceny.

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

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

Ze względu na brak wskaźników kontekstowych oraz kompletu wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych, które stanowią „łącznik” z innymi programami, trudno jest powyższą ocenę traktować jako ostateczną.

Uzupełniając te wskaźniki należy zadbać o ich zgodność z programami zewnętrznymi, czyli przede wszystkim z listami wskaźników z Zał. 2 i 3.

7.9. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników

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

7.10. Pytania ewaluacyjne

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

Pytanie ewaluacyjne	Ocena
Czy zdefiniowane wskaźniki są poprawne i uzasadnione merytorycznie?	CZĘŚCIOWO
Czy wskaźniki przedstawione z programie są logicznie powiązane z celami i priorytetami?	CZĘŚCIOWO
Czy związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami zostały prawidłowo zdefiniowane?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy zdefiniowane wskaźniki są spójne w obrębie programu oraz ze wskaźnikami zawartymi w NSRO?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy zdefiniowane wskaźniki są mierzalne, dostępne, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?	TAK
Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę dla przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?	OCENA NIEMOŻLIWA
Czy w świetle zapisów programu operacyjnego (biorąc pod uwagę alokacje finansowe) wartości docelowe są realne i jaka jest szansa ich osiągnięcia?	OCENA NIEMOŻLIWA

Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej?

W zadaniach badawczych 2 i 3 uznano, że RPO Mazowieckiego jest zgodny i spójny ze Strategią Lizbońską. Z drugiej strony łatwo zauważyć, że po kolejnych modyfikacjach Strategia Lizbońska zawiera w sobie wszystkie możliwe cele prorozwojowe i każdy program interwencji wspierający rozwój społeczno-gospodarczy jest z nią zgodny.

Realny wpływ RPO Mazowieckiego na realizację celów Strategii Lizbońskiej ocenić można w kontekście wskaźników realizacji dopiero po określeniu wartości docelowych wskaźników realizacji priorytetów 1, 2, 3 i 7 kluczowych dla poprawy konkurencyjności gospodarki UE, czyli związanych z innowacyjnością i przedsiębiorczością, społeczeństwem informacyjnym, infrastrukturą transportową oraz kapitałem ludzkim. Jeżeli przewidziane w programie projekty zostaną zrealizowane, to wpływ ten będzie pozytywny. Oceniając zaangażowanie RPO Mazowieckiego w realizację Strategii Lizbońskiej na podstawie tabeli finansowej szacowanych nakładów trzeba stwierdzić, że jest ono bardzo poważne, ponieważ ponad 70% tych nakładów przyczyni się bezpośrednio do realizacji najważniejszych celów Strategii Lizbońskiej.

Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem?

Szacowany wpływ programu na spójność terytorialną województwa może być oceniony również dopiero po uzyskaniu informacji na temat

geograficznego podziału środków i rozmieszczenia poszczególnych projektów, a zwłaszcza projektów kluczowych w dziedzinie transportu, a także rozdysponowania środków na wsparcie przedsiębiorstw w układzie Warszawa i jej obszar metropolitalny – inne miasta i obszary wiejskie. Na obecnym etapie przygotowania RPO pełna taka ocena jest niemożliwa. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że jeden z priorytetów „Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu” oraz znaczna część działań w ramach priorytetu „Regionalny system transportowy” służyć będzie poprawie spójności wewnątrzregionalnej Mazowsza. Na ten cel przeznaczony się co najmniej 10% środków RPO.

7.11. Wnioski i rekomendacje

Listę wskaźników RPO Mazowieckiego należy uzupełnić przede wszystkim o wskaźniki rezultatu i oddziaływania celu głównego korzystając z Zał. 2 i 3. oraz sugestii zawartych w pkt. 7.5

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci „liczby nowo utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji (w podziale na mężczyzn i kobiety)” na poziomie RPO, co wymaga wprowadzenia go również na poziomie wszystkich priorytetów, jeśli przewiduje się powstanie takich miejsc.

Wskaźniki rezultatu celu głównego winny zawierać miary wpływu RPO na wzrost PKB oraz spadek bezrobocia w regionie, obliczone na podstawie modelu HERMIN.

Wskaźniki zdefiniowano lakonicznie, nieprecyzyjnie i w sposób niepełny, co utrudnia ich ocenę. Obecny zestaw wskaźników nie zapewnia pełnego przyporządkowania i rozróżnienia pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

Konieczne jest określenie wartości bazowych i docelowych dla wszystkich wskaźników.

Monitoring RPO Mazowieckiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3. Wybrane wskaźniki z tej listy mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki oddziaływania na poziomie celów szczegółowych, głównie dla potrzeb określenia tła regionalnego dla przemian wywołanych interwencją w ramach priorytetów związanych z danym celem szczegółowym.

Dodatkowo można sformułować następujące zalecenia:

Wskaźniki dla priorytetu V. „Wzmocnienie miast” są tylko częściowo merytorycznie uzasadnione. Potrzebne są lepsze miary poprawy stanu komunikacji publicznej, obszarów zdegradowanych oraz atrakcyjności dla turystyki i rekreacji.

Wskaźniki oddziaływania celu głównego i celów szczegółowych, jeżeli zostaną wprowadzone powinny być zgodne z Zał. 2 i 3, mieć charakter wskaźników typu dynamicznego oraz wskaźników odniesienia do średniej krajowej i przeciętnej w UE. Wskaźniki realizacji celów szczegółowych są w zasadzie wskaźnikami oddziaływania pokazującymi pożądane zmiany na obszarze województwa mazowieckiego jako synergicznego efektu działań podejmowanych latach 2007-13 w ramach poszczególnych priorytetów RPO. Wskaźniki te powinny być tak dobrane, aby pozwalały na ocenę długofalowych skutków realizacji wszystkich priorytetów.

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

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

Tabela 3.

Tabela oceny wskaźników RPO województwa mazowieckiego.

Kryteria oceny	Ogółem (suma lub dominanta)	Cele i priorytety													
		Cel ogólny	Cele szczegółowe					Priorytety							
			Konkurencyjność i spójność regionu	Gospodarka	Infrastruktura techniczna	Endogeniczne czynniki rozwoju	Kapitał ludzki	Innowacyjność i przedsiębiorczość	E – rozwój regionu	System transportowy	Ochrona środowiska	Wzmacnianie miast	Turystyka	Kapitał ludzki	Pomoc techniczna
Identyfikacja (liczba wskaźników):	86	0	0	0	0	0	13	8	12	14	12	9	12	6	
Wskaźniki produktu (liczba)	29	0	0	0	0	0	6	1	4	4	4	3	4	3	
Wartość bazowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wartość docelowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wskaźniki rezultatu (liczba)	37	0	0	0	0	0	7	7	4	6	4	3	4	2	
Wartość bazowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wartość docelowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wskaźniki oddziaływania (liczba)	20	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	3	4	1	
Wartość bazowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wartość docelowa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Kompletność	C	B	B	B	B	B	C	C	C	C	C	C	T	C	
Przyporządkowanie	C	B	B	B	B	B	C	C	C	N	N	T	T	C	
Uzasadnienie merytoryczne	C	B	B	B	B	B	C	C	C	C	N	C	T	C	
Możliwość pomiaru	T	B	B	B	B	B	T	C	T	C	T	C	T	T	
Spójność wewnętrzna	C	B	B	B	B	B	C	C	C	C	C	T	T	C	
Zgodność zewnętrzna	C	B	B	B	B	B	C	C	C	C	C	T	T	C	
Realność wartości docelowych	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	

Objaśnienia: T kryterium spełnione, C kryterium spełnione częściowo, N kryterium niespełnione, B brak wskaźnika, X nie dotyczy

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

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

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

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

System wdrażania RPO opisany jest w rozdziale V „Wdrażanie” analizowanego dokumentu³⁷. Opis systemu realizacji programu odnosi się w ogólnym podziale (podrozdziałach) do poszczególnych procesów zachodzących w systemie:

- ↳ system zarządzania i wdrażania (w tym ocena i wybór projektów);
- ↳ proces zarządzania finansowego (w tym również certyfikacji) oraz kontroli (w tym również audytu);
- ↳ proces monitorowania realizacji programu;
- ↳ proces oceny skuteczności i efektywności realizacji (ewaluacji);
- ↳ proces partnerstwa, informacji i promocji

³⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Wstępny projekt. Wersja 1.6, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa, czerwiec 2006.

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

System wdrażania RPO został zaprojektowany analogicznie do wariantu III „*Wszystko w IZ*” (por. Załącznik 5), bowiem system nie zakłada powołania instytucji pośredniczących i wdrażających. System składa się z:

- ↳ Instytucji Koordynującej (IK) 16 RPO, której funkcję będzie pełnił minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;
- ↳ Instytucji Zarządzającej (IZ), której funkcję pełni Zarząd Województwa Mazowieckiego, zlecający część działań urzędowi marszałkowskiemu;
- ↳ Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny (KM RPO).
- ↳ Instytucji Certyfikującej (IC) dla RPO umiejscowionej w MRR oraz Regionalnej Instytucji Certyfikującej (w przepisach krajowych określaną jako instytucję pośredniczącą w certyfikacji – tę rolę będzie pełnił wojewoda);
- ↳ Instytucji Audytowej (IA), której funkcję pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej za pośrednictwem wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów, tj. Departamentu Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE oraz urzędów kontroli skarbowej (nie opisanej w dokumencie);
- ↳ Jednostki Ewaluacyjnej (JE), utworzonej w ramach IZ RPO.

Nieprecyzyjne zapisy odnajdujemy w przypadku instytucji certyfikującej (nie wskazana jest instytucja pełniąca jej funkcję, ani instytucja pośrednicząca w certyfikacji zlokalizowana u wojewody) oraz instytucji audytującej (nie wskazano tej instytucji, mimo iż powstanie ona w ministerstwie rozwoju regionalnego i będzie funkcjonować również w oparciu o Urzędy Kontroli Skarbowej).

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

Podział w ramach podrozdziałów oparty jest bowiem albo na instytucjach (Instytucje zaangażowane w proces), albo na procesach (ocena i wybór projektów, ewaluacja, ocena szacunkowa, konsultacje społeczne, informacja i promocja itp.). Taki niejednorodny, dualny podział zdarza się nawet w ramach jednego podrozdziału (por. podrozdział I.1 i I.2).

Pierwszym (najmniej istotnym) mankamentem takiego podziału jest występowanie tylko jednego podpunktu w rozdziałach II i III, co nie jest zgodne z ogólnie przyjętą konwencją tworzenia rozdziałów. W takim wypadku powinno się przenieść jedyny podpunkt na wyższy poziom (rozdział), ale wtedy zaburzy się przyjęty podział według procesów.

Podejście zastosowane w opisie może być jednak przede wszystkim mylące dla czytelnika z uwagi na to, że większość instytucji uczestniczy nie tylko w procesach odpowiadających ich nazwie. Dla przykładu instytucja zarządzająca (opisana w podrozdziale I.1 „*Instytucje zaangażowane we wdrażanie RPO*”) nie tylko zarządza i wdraża program, ale również uczestniczy w każdym z pozostałych procesów; komitet monitorujący oprócz monitorowania uczestniczy w kontraktowaniu (zatwierdza kryteria wyboru),

przepływach finansowych (analizuje i zatwierdza zmiany w alokacji funduszy), kontroli (zapoznaje się z treścią rocznego sprawozdania).

Niekonsekwencje można zauważyć również w opisach instytucji. Instytucje opisane w „swoich” (tytułowych) rozdziałach pojawiają się również w innych rozdziałach, ale już bez stosownej charakterystyki. Dla przykładu Komitet Monitorujący opisany w I.1 jako jednostka zaangażowana we wdrażanie (!) pojawia się jako instytucja odpowiedzialna za proces monitorowania w rozdziale III „*System monitoringu realizacji...*” (i słusznie), jednak jest tam tylko wspomniana (s. 80). Zatem, aby dowiedzieć się, za co jest ona odpowiedzialna w zakresie monitoringu, należy wrócić się do rozdziału I.1 i odszukać wśród wszystkich zadań – te interesujące nas w tym kontekście. Z drugiej strony pewne procesy są rozbite na różne podrozdziały. Instytucja Zarządzająca jest opisana w podrozdziale I.1 (s. 75) również w zakresie zarządzania finansowego i współpracy z Jednostką Finansującą (zlokalizowaną w urzędzie marszałkowskim), jednak kompetencje tej drugiej opisane są w rozdziale II.1 (s.79).

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

Przebudowy, a przede wszystkim uporządkowania wymaga również opis każdej z instytucji. Po pierwsze brakuje konsekwencji w opisach, ponieważ większość instytucji jest scharakteryzowana według zadań i odpowiedzialności bez wskazanego klucza (enumeratywnie). Opisy poszczególnych instytucji są nieusystematyzowane i niepełne. Po pierwsze, opisy te są powtórzeniami zakresu obowiązków dla instytucji zapisanymi w rozporządzeniach unijnych i dokumentach polskich³⁸.

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

Po drugie, przy głównym podziale rozdziału według procesów, instytucje powinny być opisywane tyle razy, w ilu występują procesach – nie można bowiem pisać o kompetencjach instytucji w zakresie danego procesu w rozdziale poświęconym innemu procesowi (na temat struktury rozdziału można przeczytać w Załączniku 5). Po trzecie, enumeratywne przedstawienie zadań jest same w sobie czytelne, jednak zestawienie i wymieszanie wszystkich procesów ze sobą bez pogrupowania może powodować niezrozumienie przez czytelnika ogólnych zależności wewnątrz i pomiędzy instytucjami. A więc z jednej strony, trudno jest prześledzić w całości kompetencje danej instytucji, albowiem są one porzucane po całym rozdziale (pojawiają się w różnych podrozdziałach), z drugiej strony – jeszcze trudniej jest prześledzić przebieg danego procesu (jest on

³⁸ dokumenty te zostały wyszczególnione w części metodologicznej niniejszej ewaluacji.

porozrzucany i wymieszany nie tylko w obrębie opisu danej instytucji, ale również po całym rozdziale).

Po trzecie, brak systematyczności powoduje pomyłki i małą precyzję w opisach kompetencji samych instytucji, luki w opisach kompetencji całego systemu i nakładanie się kompetencji niektórych instytucji. Np. w kompetencjach IZ czytamy, że „...przygotowuje i zatwierdza kryteria wyboru projektów” (s. 75), podczas gdy zatwierdzanie kryteriów jest zarezerwowane dla KM RPO i tam również się pojawia (s. 76). W kompetencjach KM czytamy: „rozpatrywanie i zatwierdzanie przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą sprawozdań” (s.76), podczas gdy wśród kompetencji IZ nie odnajdujemy tego zadania (s. 75). Najprawdopodobniej chodzi o złe użycie słowa, bowiem zapisano (s. 75): „przygotowanie oceny kwartalnej, rocznej i końcowej z realizacji RPO WM”, co odpowiada częstotliwości tworzenia sprawozdań³⁹. Z kolei przy opisie oceny *ad hoc* oraz oceny bieżącej (on-going) używa się pojęcia „sprawozdanie roczne”, zamiast poprawnego „raportu rocznego z realizacji” (s. 81).

Niekonsekwentnie używa się również nazw instytucji (np. Jednostka Ewaluacyjna jest nazywana „jednostką oceny”, s. 81), natomiast Jednostka Audytu (wewnętrznego) zlokalizowana w UMWL może być mylona z Instytucją Audytującą (dla RPO – nie opisaną w dokumencie). Sugeruje się również zamianę „Regionalnego Komitetu Monitorującego” na „Komitet Monitorujący”, ponieważ jest to zgodne z przepisami polskimi, a z drugiej strony słowo „regionalny” występuje w pełnej nazwie przy określeniu programu operacyjnego („Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny”). Innym przykładem sprzeczności jest zapis w podrozdziale I.2 (s. 78): „Komisja Oceny Projektów [...] rekomenduje listy projektów Zarządowi Województwa. [...] Ostatecznej oceny strategicznej dokonuje Zarząd Województwa i na jej podstawie podejmuje decyzję...”, podczas gdy w opisie głównych kompetencji Zarządu Województwa nie odnajdziemy prowadzenia oceny strategicznej (s. 75) i wyboru projektów, co należałoby uznać przecież za kluczową kompetencję Zarządu. Z drugiej strony, wśród kompetencji KM RPO możemy przeczytać (s. 76): „rekomendowanie projektów do realizacji w ramach RPO WM pod względem zgodności z kierunkami rozwoju regionu określonymi w Strategii...”, podczas gdy w opisanym dalej systemie oceny i wyboru projektów (s. 77-79) nie występuje w ogóle KM RPO.

W opisach kompetencji można zauważyć wiele luk. Przede wszystkim warto tu wspomnieć o bardzo ważnych kompetencjach związanych z prowadzeniem, rozliczaniem i sprawozdawaniem projektów. Te kompetencje nie zostały przypisane instytucji zarządzającej (s.74-75).

Gruntownej weryfikacji i prześledzenia wzajemnych powiązań wymagają zatem kompetencje poszczególnych instytucji.

Należy jednocześnie podkreślić, że nie wymagany jest tu zbyt szczegółowy opis systemu, niemniej jednak opis ten musi zawierać elementy, na podstawie których czytelnik jest w stanie określić, czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację programu i osiągnięcie jego celów⁴⁰. Chodzi tu zatem m.in.

³⁹ chociaż przygotowanie (zgodnie z art. 60 lit. i) rozporządzenia ogólnego) sprawozdań na temat realizacji programu odbywa się w trybie rocznym i końcowym.

⁴⁰ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania..., s. 8.

o określenie czynników wpływających na skuteczność i efektywność systemu, a więc pewne rozwiązania funkcjonalne. Przykładem mogą być decyzje nt. powołania opiekuna projektów czyli stanowiska nadzorującego projekt od podpisania umowy do monitoringu i rozliczenia projektu, umieszczenie sekretariatu KM RPO w dziale odpowiedzialnym za informacje i promocję lub monitoring, stworzenie komórki w UM działającej na rzecz monitoringu wszystkich programów wdrażanych w regionie i rozwoju regionu wspomagającej KM RPO w tym zakresie itp.

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

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

Opis systemu zawiera jedynie ogólne informacje o instytucjach i ich kompetencjach, które są powieleniem zapisów rozporządzeń unijnych i dokumentów krajowych. Powoduje to w tym zakresie automatyczną spójność zapisów programu z prawodawstwem krajowym i unijnym i nie wymaga dalszej weryfikacji. Można zauważyć jednak pewne niespójności z dokumentami unijnymi i polskimi i błędne zapisy:

- ↳ instytucja koordynująca: np. nie wypracowuje wzoru sprawozdań, a opracowuje jedynie wytyczne i kontroluje ich stosowanie (NSRO, s. 80), co oznacza, że w kompetencjach IZ powstaje luka. Podobnie może być z innymi kompetencjami zapisanymi w RPO dotyczącymi instytucji koordynującej, których nie zapisano w NSRO. Nie oznacza to oczywiście, że tych kompetencji nie będzie ona posiadać, jednakże może pojawić się podobne jak wyżej zagrożenie luki w kompetencjach.
- ↳ instytucja zarządzająca: „zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów” (s. 75); brak zapisów o: „przekazywaniu Komisji Europejskiej wymaganych danych w formie elektronicznej (zgodnie z art. 60 lit. c) rozporządzenia ogólnego)”, brak zapisów o „przygotowywaniu (zgodnie z art. 76 ust. 3 rozporządzenia ogólnego) rocznej prognozy wydatków programu na bieżący i następny rok i przekazywanie ich instytucji koordynującej NSRO, instytucji certyfikującej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz Komisji Europejskiej”.
- ↳ instytucja certyfikująca: brak zapisów „certyfikowanie (zgodnie z art. 61 lit. b) punkt ii) rozporządzenia ogólnego), że zadeklarowane wydatki zostały poniesione na realizację projektów wybranych do finansowania zgodnie z kryteriami stosowanymi dla danego programu operacyjnego”, „zapewnienie (zgodnie z art. 61 lit. c), do celów poświadczenia, otrzymania od IZ odpowiednich informacji na temat procedur i weryfikacji prowadzonych w związku z wydatkami zawartymi w deklaracji wydatków”, „utrzymywanie (zgodnie z art. 61 lit. e) rozporządzenia ogólnego) dokumentacji księgowej wydatków zadeklarowanych Komisji w formie elektronicznej”, „prowadzenie (zgodnie z art. 61 lit. f) rozporządzenia ogólnego) rejestru kwot przewidzianych do odzyskania i zwrotu do budżetu Unii Europejskiej oraz kwot wycofanych w wyniku unieważnienia całości lub części wkładu finansowego do projektu”.
- ↳ instytucja audytowa: brak opisu.

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

„g) przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego obejmują:

- (i) wyznaczenie przez państwo członkowskie wszystkich jednostek wymienionych w art. 59 lub, jeżeli państwo członkowskie korzysta z rozwiązania, o którym mowa w art. 74, wyznaczenie innych organów i ustanowienie innych procedur zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 74;
- (ii) opis systemów monitoringu i oceny;
- (iii) informacje o instytucji właściwej dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję oraz o instytucji lub instytucjach odpowiedzialnych za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
- (iv) definicję procedur uruchamiania i obiegu przepływów finansowych w celu zapewnienia ich przejrzystości;
- (v) elementy mające na celu zapewnienie promocji programu operacyjnego i informacji na jego temat zgodnie z art. 69;
- (vi) opis procedur uzgodnionych przez Komisję i państwo członkowskie w celu wymiany danych elektronicznych celem spełnienia wymogów dotyczących płatności, monitoringu i oceny, przewidzianych niniejszym rozporządzeniem.”

W kontekście wyżej zacytowanego artykułu, należy stwierdzić, że opis systemu zapisany w RPO nie zawiera wszystkich wskazanych wyżej elementów (i). Opisana jest Instytucja Zarządzająca umiejscowiona w regionie, a także instytucja certyfikująca (w ministerstwie rozwoju regionalnego). Nie opisano jednak Instytucji Audytorowej. Mimo tego, nie zachodzi sprzeczność, o której mowa w art. 58 lit. b)⁴¹.

Jeżeli chodzi o (ii) w dokumencie został zawarty **opis systemu monitorowania i oceny programu**, a w przypadku (v) – opis elementów promocji programu. Zgodny z zapisem NSRO⁴² jest również opis **systemu oceny i ewaluacji**, określono w nim odpowiedzialność instytucji zarządzającej za proces ewaluacji oraz powołano w jej ramach jednostkę ewaluacyjną.

System finansowy (iii) i (iv) został opisany w kontekście instytucji płatniczej (która nie występuje w obecnym okresie w dokumentach unijnych i polskich). Mimo nieodpowiedniej nazwy, minister finansów będzie pełnił funkcje instytucji właściwej dla otrzymywania płatności dokonywanych przez Komisję, a jednostka finansująca (zlokalizowana w urzędzie marszałkowskim będzie dokonywać płatności na rzecz Beneficjentów. Procedury uruchamiania i obiegu płatności zostały jednak szczegółowo opisane, brakuje wizualizacji w postaci schematu dla lepszego zrozumienia procesu.

Brakuje również, wśród kompetencji instytucji zarządzającej, ogólnych procedur wymiany danych elektronicznych dotyczących płatności, monitoringu i oceny (vi). Instytucja Zarządzająca powinna mieć bowiem za

⁴¹ Ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych zapewniają m.in. określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu; oraz zgodność z zasadą rozdzielania funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie.

⁴² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, s. 85.

zadanie „prowadzenie elektronicznego systemu monitorowania realizacji programu” i „przekazywanie Komisji Europejskiej wymaganych danych w formie elektronicznej (zgodnie z art. 60 lit. c) rozporządzenia ogólnego)”.

8.3. Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania

SYSTEM WDRAŻANIA RPO – OCENA OGÓLNA

W ocenie efektywności struktury instytucjonalnej systemu wdrażania oprzemy się na wynikach ekspertyzy przygotowanej dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁴³. Zaproponowano tam 3 warianty⁴⁴ struktury instytucjonalnej wdrażania, z których najefektywniejszy okazał się wariant III (ewentualnie w pewnych okolicznościach wariant II).

Zaprojektowany system wdrażania RPO cechuje się pełnym skupieniem funkcji wdrażających w Instytucji Zarządzającej. Jednak nie zapisano w jej kompetencjach działań z zakresu kontraktacji, monitoringu i rozliczania projektów. Przyjęty w RPO wariant można uznać za modelowy wariant III „Wszystko w IZ” wspomnianej ewaluacji.

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

Przy założeniu wariantu III (z instytucją wdrażającą priorytety poświęcone przedsiębiorczości) brakująca liczba etatów w całym systemie wyniesie niespełna 60, a więc nieco ponad połowę obecnie zatrudnionych pracowników⁴⁵.

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

SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM FINANSOWY

Z powodu braku szczegółów opisu systemu finansowego, ocena możliwości zagwarantowania maksymalnej sprawności realizacji programu

⁴³ Pylak K., Klimczak T., Gurbiel K., *Badania wspierające plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracji samorządowej zmierzającego do zapewnienia właściwej realizacji RPO 2007-2013*, badania wykonane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, WYG International sp. z o.o., Warszawa, lipiec 2006.

⁴⁴ **Wariant I:** Podział Merytoryczny: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie i koordynacja działań IP i IW; nie wdraża samodzielnie Działań. IP i IW: departamenty merytoryczne UM – wdrażają cały priorytet (IP) lub mniej niż priorytet, jedno (kilka) działań z różnych priorytetów (IW). **Wariant II:** Wydzielenie na zewnątrz: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie i koordynacja działań IP i IW. Może wdrażać pewne Działania / Priorytety nie zlecone na zewnątrz. IP i IW: instytucje nie zlokalizowane w UM. **Wariant III:** Wszystko w IZ: IZ: departament ds. zarządzania RPO UM – zarządzanie oraz samodzielne wdrażanie wszystkich Priorytetów / Działań. IP i IW: nie występuje..

⁴⁵ Pylak K., Klimczak T., Gurbiel K., *Badania wspierające plan działań...* op. cit., s. 109.

jest niemożliwa. Oczywiście sprawność jest uzależniona od liczby poziomów instytucji, co zostało udowodnione w przypadku ZPORR⁴⁶. Zatem nie powoływanie Instytucji Wdrażających wpłynie pozytywnie na proces płatności, zwiększając sprawność systemu w tym zakresie.

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

SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM MONITORINGU

Ogólny opis zaprezentowany w RPO (poprzez opis KM RPO) wynikający bezpośrednio z przepisów krajowych i unijnych nie daje podstaw do twierdzenia, że projektowany system monitoringu miałby nie działać sprawnie. Instytucja Zarządzająca zapewnia gromadzenie danych na temat realizacji RPO, niezbędnych do celów monitoringu [art. 59 lit. c) rozporządzenia 1083/06], sporządza i przedstawia KE raport roczny do 30 czerwca 2008-2014 i raport końcowy do 31 marca 2017 z wykonania RPO (po ich zatwierdzeniu przez KM) [art. 59 lit. i) rozporządzenia 1083/06], a po złożeniu rocznego raportu z realizacji RPO, razem z KE dokonuje analizy postępu w realizacji RPO (najważniejszych wyników, wykonania finansowego oraz innych czynników) pod kątem usprawnienia realizacji corocznie [art. 67 pkt 1. rozporządzenia 1083/06]. Monitorowanie będzie prowadzone w oparciu o określone w RPO wskaźniki finansowe oraz wskaźniki produktów i rezultatów, kwantyfikujące cele poszczególnych osi priorytetowych (pod warunkiem poprawnego ich sformułowania i przede wszystkim określenia wartości docelowych zgodnie z rekomendacjami zadania badawczego 4). Dodatkowo, obie instytucje są zobligowane do prowadzenia systemu informatycznego wymiany informacji z KE (co nie zostało opisane w dokumencie).

Chcielibyśmy rekomendować wskazywanie w opisie systemu monitoringu na powiązania zadań Komitetu Monitorującego RPO z całą polityką regionalną. Wobec szerokiej krytyki funkcjonowania Komitetów Monitorujących w obecnym okresie programowania (nie są one postrzegane jako efektywne instytucje z powodu ociążałej natury i braku autentycznego zaangażowania w podejmowanie decyzji dotyczących wdrażania programu⁴⁷), ważne wydaje się przekształcenie obecnej struktury i zadań komitetów w ważny podmiot szerokiej polityki regionalnej, tym bardziej, że jest to rekomendacja zapisana w NSRO⁴⁸. Zatem zaprojektowanie wyizolowanego KM RPO bez zasygnalizowania powiązań z systemem monitorowania wdrażania całej polityki regionalnej prowadzonej przez samorząd województwa uważamy za rozwiązanie niewłaściwe.

⁴⁶ Klimczak T., Pylak K., Podyma D., *Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw. Raport końcowy*, ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, WYG International sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 13.

⁴⁷ Wolińska I., Klimczak T. i in., *Raport końcowy z ewaluacji pt. „Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO”*, IMC Polska sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2005, s. 49-50.

⁴⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności)*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r., s. 73.

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

SYSTEM WDRAŻANIA RPO – SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW

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

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

Proces oceny jest jedno lub dwuetapowy (w zależności od potrzeb) i składa się z (opcjonalnie) preselekcji oraz konkursu właściwego. Każdy z etapów składa się z trzech faz (ocena dopuszczająca i formalna, merytoryczna). Jest to podejście zgodne z ostatnią tendencją rysującą się w tym zakresie w Polsce.

Wątpliwości budzą jednak: etap preselekcji, udział Zarządu Województwa w wyborze projektów oraz długość trwania całego procesu.

Zakładanym celem preselekcji jest zmniejszenie liczby składanych projektów a tym samym zmniejszenie obciążeń pracą tego etapu realizacji programu. Jednak preselekcja nie musi zapobiec składaniu wniosków w liczbie znacznie przekraczającej możliwości finansowe programu. W konkursie będą składane bowiem fiszki, które następnie będą musiały być sprawdzone, ocenione i wybrane. To nie zmniejszy liczby składanych projektów (skrótowych), a jedynie przesunie ciężar oceny na etap preselekcji. Z etapem preselekcji związane są również inne problemy⁴⁹:

- ↳ tylko projekty w pełni gotowe są przemyślane i biorą pod uwagę wszelkie aspekty otoczenia i samego projektu, które mogą się zdarzyć;
- ↳ brak możliwości pełnej i wiarygodnej oceny projektów na podstawie ich szkicu (w projektach tych ważna jest przede wszystkim zastosowana technologia, wykonalność i efektywność kosztowa);
- ↳ wydłużenie procesu wyboru projektów – po ocenie szkiców projektów i wyboru najlepszych, Beneficjenci będą zobowiązani przed podpisaniem

⁴⁹ Pylak K., *Zbiór propozycji wypracowania dodatkowych obiektywnych kryteriów oceny projektów infrastrukturalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 uwzględniających lokalizację i efektywność poszczególnych inwestycji w ramach wybranych działań programu oraz wnioski wynikające z procesu oceny projektów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*, ekspertyza wykonana na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Lublinie, Lublin, luty 2006, s. 53.

- umowy dostarczyć pełną dokumentację, co w praktyce może oznaczać jej przygotowanie i stworzenie od początku (zajmuje to nawet do 1-2 lat);
- ↳ ponowna ocenę i dalsze wydłużenie procesu – często w trakcie przygotowywania pełnej dokumentacji, projektant napotyka na okoliczności, które nie były wcześniej brane pod uwagę i musi zmienić założenia projektu, co zmienia jednocześnie jego istotę i powoduje konieczność ponownej oceny;
 - ↳ wprowadzenie kolejnego etapu oceny szkiców projektów wydłuży proces oceny – po wyborze szkiców projektów beneficjenci są zobowiązani do przedstawienia pełnych dokumentacji i musi nastąpić weryfikacja dokumentacji z założeniami w szkicach (nie da się zatem wyeliminować tego etapu oceny, a przewrotnie dokłada się etap wstępny); powoduje to również kolejne utrudnienie i komplikacje dla BK.

Powyższe problemy oczywiście nie dyskwalifikują preselekcji, a jedynie zwracają uwagę na pewne zagrożenia. Być może bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie **preselekcji pomysłów na poziomie powiatu** (przez ciało kolegialne złożone z przedstawicieli wójtów i starosty) lub wprowadzenie **kryteriów brzegowych**. Kryteria brzegowe wyznaczone byłyby dla każdego działania i umożliwiałyby składanie projektów jedynie przez określonych beneficjentów oraz na określone obszary wsparcia, co spowodowałoby koncentrację środków na projektach najbardziej potrzebnych dla regionu; dodatkowe kryteria brzegowe byłyby wyznaczone dla każdego konkursu (roku wdrażania), które dodatkowo precyzowałyby rodzaje beneficjentów i typy projektów. Kryteria te musiałyby wynikać ze ścieżek rozwoju województwa zapisanych w strategii.⁵⁰ Zatem kryteria te muszą być spełnione bezwarunkowo, a ich niespełnienie powoduje automatyczne odrzucenie projektu, ponieważ w projekcie występują błędy, których nie ma możliwości poprawy lub uzupełnienia. Ocena projektu kryteriami brzegowymi jest znacznie łatwiejsza niż ocena fiskalnej, na której spoczywa ogromna odpowiedzialność i jednocześnie niepewność co do przewidywanych efektów projektu.

Druga wątpliwość dotyczy zbyt dużego i nieskrępowanego wpływu Zarządu Województwa na końcowy wybór projektów do dofinansowania (w przypadku jednoetapowej oceny projektów – bez preselekcji). „Zarząd Województwa dokonuje oceny strategicznej w oparciu o wyniki oceny merytorycznej i zatwierdza listę projektów”, (s. 79) co w praktyce może oznaczać dowolność w wyborze projektów.

Trzecia wątpliwość związana jest ze zbyt długim czasem trwania oceny i wyboru projektów (ocena może składać się aż z 8 etapów, wliczając jako fazę 4 i 8 ocenę strategiczną i zatwierdzanie przez Zarząd list wniosków). Może to powodować znaczne opóźnienia w kontraktacji. Dodatkowo, rzuca się w oczy zbyt późne ocenianie projektu pod względem poprawności i wykonalności finansowej, społecznej i technicznej. Przecież projekty, które nie są wykonalne w jakikolwiek sposób, nie powinny być w ogóle oceniane. Tymczasem ocena techniczna jest dopiero siódmą, przedostatnią fazą oceny.

⁵⁰ Pylak K., *Zbiór propozycji wypracowania dodatkowych obiektywnych kryteriów...* op. cit., s. 59.

SYSTEM WDRAŻANIA RPO – TWORZENIE PARTNERSTWA

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

W dokumencie słusznie poświęcono sprawie partnerstwa rozdział („V. Partnerstwo, informacja i promocja”, s. 82), jednak opisano jedynie partnerstwo podczas przygotowywania programu. Nie opisano proces tworzenia partnerstwa podczas realizacji programu (jako nieodłączny element realizacji zasady przejrzystości, czyli jawności działań wobec Beneficjentów oraz instytucji nadzorujących). Oczywiście są poruszone pewne aspekty tego procesu, ale całe podejście budzi pewne zastrzeżenia. Chociażby pozostawienie dowolności (nie kwantyfikowalnie rozumianej zgodności strategicznej projektów) w wyborze projektów przez Zarząd może budzić podejrzenia o brak przejrzystości procesu.

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

Chociaż program spełnia podstawową zasadę partnerstwa, bowiem zakłada uczestnictwo przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych w pracach Komitetu Monitorującego, to jednak może być to niewystarczające. Chodzi tu o krytyczną ocenę funkcjonowania komitetów w obecnym okresie programowania. Komitety Monitorujące są jedynymi ciałami, gdzie partnerzy społeczni mają możliwość uczestniczenia we wdrażaniu programu. Nie są one jednak postrzegane jako efektywne instytucje z powodu ociążałej natury i braku autentycznego zaangażowania w podejmowanie decyzji dotyczących wdrażania programu⁵¹.

8.4. Wnioski i rekomendacje

WNIOSKI – PROPONOWANE OPISY ROZWIĄZAŃ SYSTEMU WDRAŻANIA RPO

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

- ↳ Generalnie, opis systemu wdrażania wymaga dopracowania. Brakuje koncepcji wyglądu i struktury tego rozdziału. Czytelnik może mieć trudności w prześledzeniu kompetencji poszczególnych instytucji, a także całościowych procesów. Trudności może sprawiać również

⁵¹ Wolińska I., Klimczak T. i in., *Raport końcowy z ewaluacji pt. „Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO”*, IMC Polska sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2005, s. 49-50.

badanie zależności pomiędzy instytucjami i procesami. Przedstawienie w taki sposób funkcjonowania systemu utrudnia weryfikację jego wykonalności, sprawności, efektywności, a także przejrzystości.

- ↳ Wartość poznawcza opisów jest niewystarczająca, a charakterystyka instytucji mało czytelna. Opisy kompetencji instytucji nie spełniają swojej roli – są jedynie powtórzeniami zapisów rozporządzeń unijnych i dokumentów polskich, a powinny wykorzystywać je do opisów procesów zachodzących w instytucjach w taki sposób, aby przekonać czytelnika, że system jest w stanie wdrożyć RPO.
- ↳ Struktura rozdziału jest niekonsekwentna i stąd dla czytelnika myląca. Podpunkty zawierają szersze treści niż podrozdziały. Przyjęto podział główny procesowy a następnie podmiotowy, podczas gdy nie da się rozdzielić podmiotów (instytucji) rozłącznie na procesy. Brakuje jednolitości w podziale (czasami jest on dokonywany według instytucji, czasami według procesów) i konsekwencji w opisach (w niektórych przypadkach kompetencje są opisywane w podpunktach dotyczących danej instytucji, w innych – w podrozdziałach dotyczących procesów).
- ↳ Opisy kompetencji instytucji są niejasne i zawile – zakres kompetencji nie jest podzielony według określonego klucza (np. według procesów) i poroździelany na odpowiednie podrozdziały dotyczące procesów (jeżeli nawet przyjmujemy, że podział główny według procesów jest słuszny).
- ↳ Opis systemu wdrażania nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami polskimi instytucji (Instytucji Audytywnej). Nie opisuje się również kompetencji KM RPO w zakresie koordynacji wszystkich programów wdrażanych regionalnie, poświęcając z drugiej strony zbyt dużo miejsca instytucji koordynującej 16 RPO. W opisie widać wiele pomyłek, powtórzeń i sprzeczności, w tym luk w kompetencjach, nakładania się kompetencji i niekonsekwencji w nazewnictwie instytucji (np. „jednostka oceny”, „Regionalny Komitet Monitorujący”) oraz używania pewnych wyrażen („ocena”, „sprawozdanie”, „raport”).

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

- ↳ Rozwiązania prawno-administracyjne są w większości zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi. Niezgodności występują w przypadku niektórych opisów kompetencji instytucji. Dodatkowo, nie opisano Instytucji Audytywnej oraz elektronicznego systemu wymiany informacji z Komisją. Szcątkowo opisano procedury obiegu płatności i błędnie przywołano Instytucję Płatniczą.

WNIOSKI – EFEKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ ZAPROJEKTOWANEGO SYSTEMU WDRAŻANIA

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

- ↳ Do realizacji wybrano wariant systemu wdrażania, który zapewnia maksymalny poziom efektywności i skuteczności. Pozostawienie całości wdrażania RPO w IZ powoduje m.in. poprawny i klarowny podział kompetencji. Przy założeniu wyboru modelu IZ + 1 IP w regionie brakuje ponad 60 pracowników (nieco ponad połowę obecnego stanu

zatrudnienia). Oznacza to, że do ich kosztów ich zatrudnienia należy dodać wydatki na wyposażenie ich miejsc pracy, przeszkolenie i koszty utraconych możliwości związanych ze zmniejszoną wydajnością w początkowym okresie zatrudnienia. Nie jest możliwa ocena zdolności administracji regionalnej do wdrożenia RPO z powodu braku informacji. Niemożliwa jest również ocena struktury instytucjonalnej systemu oraz organizacji pracy, obciążenia i elastyczności instytucji, a także doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, strukturalnych, przekazywania wiedzy, rozwoju pracowników oraz pewności utrzymania kompetencji.

- ↳ System monitoringu jest przygotowany zgodnie z zaleceniami unijnymi, dzięki czemu gwarantuje sprawność realizacji samego programu. Istnieją jednak pewne zagrożenia funkcjonowania systemu monitoringu wskazywane nawet na poziomie europejskim⁵².

Można odnieść wrażenie, że zapisany w analizowanym RPO system właśnie wzmaga to zagrożenie poprzez realizację zadań związanych jedynie z monitorowaniem programu. Nie ma żadnych informacji o powiązaniach KM RPO z szerszą polityką regionalną, przez co funkcjonowanie tego podmiotu w kontekście rozwoju regionalnego należy uznać za niewystarczające. Zatem zdolność systemu monitoringu do zapewnienia maksymalnej sprawności realizacji programu należy uznać za częściową.

- ↳ System wyboru projektów jest precyzyjnie zaprojektowany i opisany. Wątpliwości budzą jednak: etap preselekcji, udział Zarządu Województwa w wyborze projektów oraz długość trwania całego procesu. Wprowadzenie fazy preselekcji, może spowodować pewne trudności i problemy. Zbyt duży wpływ Zarządu Województwa (ocena strategiczna) może powodować dowolność wyboru projektów przez Zarząd, nie kierowanie się oceną merytoryczną i w konsekwencji brak przejrzystości procesu. Cały proces wyboru składa się praktycznie z 8 faz przez co istnieje logiczne zagrożenie występowania opóźnień w kontraktacji. Istnieją zatem poważne przesłanki do stwierdzenia braku skuteczności systemu i braku przejrzystości, a co za tym idzie – braku efektywnego wybierania najbardziej strategicznych projektów.
- ↳ W opisach procesów brakuje tworzenia partnerstwa podczas realizacji programu. Elementy podejścia partnerskiego pojawiają się jedynie w kontekście Komitetu Monitorującego. Ponieważ komitety w obecnym okresie nie funkcjonowały aktywnie istnieje uzasadnione podejrzenie, że zasada partnerstwa może nie być w pełni realizowana.
- ↳ Wobec szczupłych informacji na temat instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym

⁵² Systemy monitoringu zostały stworzone głównie po to, aby sprostać wymogom wdrażania funduszy strukturalnych, a niestety nie jako rezultat potrzeb ewaluacyjnych na poziomie krajowym bądź regionalnym. System monitoringu powinien tworzyć profesjonalizm administracji publicznej poprzez współtworzenie bazy danych informacji o wdrażanym programie oraz tworzenie mechanizmów pozwalających wykorzystywać gromadzone dane w procesie zarządzania. Problemem jest tu jednak dychotomia pomiędzy gromadzeniem danych a wykorzystywaniem ich do zarządzania programem i projektami. Systemy monitoringowe przede wszystkim zaspokajają potrzeby finansowe (w tym wymóg raportowania do KE w sprawie bezpiecznego wykorzystywania środków publicznych), nie dając jednocześnie żadnego sprzężenia zwrotnego do procesu zarządzania. Jest to zatem ogromne wyzwanie, aby stworzyć system bardziej odpowiedni i użyteczny dla zarządzających programem i projektami. [Tödting-Schönhofer H., Colgan P., Martinos H., Sanches B., *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Final Report*, ÖIR in association with LRDP and IDOM, Commissioned by European Commission, Directorate General Regional Policy, Vienna, December 2003, s. 140-141].

i regionalnym⁵³ – niemożliwa staje się ocena tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system.

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

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

REKOMENDACJE

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

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

- ↳ Generalnie, celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji –

⁵³ wspólnotowa wartość dodana obejmuje: spójność społeczną i ekonomiczną, wartość dodaną polityki w odniesieniu do priorytetów Wspólnoty, finansową wartość dodaną, w znaczeniu dodatkowości i tzw. efektu dźwigni, wartość dodaną metod wykorzystywanych przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, takich jak partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, ewaluacja, rzetelne zarządzanie finansowe oraz wartość dodaną wynikającą z wymiany doświadczeń oraz tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym [Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante, Bruksela, 7 lipca 2005 r. (tłumaczenie polskie)].

zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.

- ↳ Należy również bardziej szczegółowo zweryfikować wszelkie zapisy kompetencji i powiązań pomiędzy instytucjami, aby pozbyć się powtórzeń, sprzeczności i luk.
- ↳ Należy zweryfikować wszystkie kompetencje instytucji z przepisami krajowymi i unijnymi. Należy również opisać Instytucję Audytową (powołaną przy Generalnym Inspektoracie Kontroli Skarbowej) wraz z Urzędami Kontroli Skarbowej. Należy także opisać system wymiany informacji z Komisją, a także szczegółowo przedstawić procedury zapewniające przejrzystość procesu płatności.
- ↳ Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.
- ↳ Rekomenduje się obligatoryjnie opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania⁵⁴.

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

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

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

Powyższa rekomendacja odnosi się do podziału kompetencji według procesów i przedmiotów procesu. Dzięki macierzowemu przedstawieniu instytucji i ich kompetencji (w kolumnach – instytucje, w wierszach – procesy) łatwo będzie zidentyfikować całe procesy zachodzące w systemie

⁵⁴ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *2007-2013 Nowy okres programowania...*, s. 9.

od ich początkowej fazy (planowania), poprzez działania programowe, aż po czynności związane z obsługą realizacji projektów.

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

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

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

Rekomenduje się dopisanie do podrozdziału dotyczącego partnerstwa narzędzi uczestnictwa partnerów w każdym z etapów wdrażania programu, nie tylko w kontekście opracowywania programu i jego monitoringu. Należy zatem opisać w jaki sposób będą oni mogli oddziaływać na proces wdrażania programu.

9. Wnioski i rekomendacje

Diagnoza programu operacyjnego (Zadanie 1)

Przeprowadzona ocena ex ante części diagnostycznej Programu pozwala sformułować następujące wnioski:

- dobór kryteriów wyboru dziedzin diagnozy jest zgodny z najważniejszymi problemami rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa,
- formułowane rozpoznania diagnostyczne, uwzględniają specyfikę Województwa i są trafne,
- formułowane tendencje rozwoju opisywanych zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych są użyteczne oraz trafne,
- poprawnie sformułowana analiza SWOT.

Biorąc pod uwagę fakt, iż część diagnostyczna Programu - jak również analiza SWOT - stanowiąc mają podstawę do trafnego formułowania celów rozwoju Województwa, tak by ich realizacja okazała się zadaniem realnym do wykonania jak również przysporzyła wymiernych efektów gospodarczych i społecznych, należy stwierdzić, że oceniana diagnoza spełnia swoją rolę.

Pod względem formalnym, a więc w zakresie logiczności struktury i opisów, poprawności języka oraz klarowności terminologii, diagnoza nie wzbudza zastrzeżeń.

Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje zmian:

- zastosowanie prostej metody rozpoznania trendów rozwojowych oraz prognoz w celu podkreślenia czynników stymulujących bądź hamujących procesy gospodarcze,⁵⁵
- szersze ujęcie uwarunkowań zewnętrznych Województwa, jak również przyszłych tendencji ich kształtowania,⁵⁶
- uwzględnienie w analizie SWOT istotnych elementów opisanych w części diagnostycznej,⁵⁷
- rozważenie w przypadku analizy SWOT możliwości występowania oddziaływań pomiędzy mocnymi i słabymi stronami a szansami i zagrożeniami,⁵⁸
- wprowadzenie nowszych danych statystycznych.⁵⁹

Część projekcyjna programu operacyjnego (Zadanie 2)

Część projekcyjna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 charakteryzuje się:

⁵⁵ Zespół Programujący zapowiedział uwzględnienie uwagi.

⁵⁶ J. w.

⁵⁷ Zespół Autorów zadeklarował wniesienie odpowiednich uzupełnień.

⁵⁸ J. w.

⁵⁹ J. w.

- przejrzystością struktury celów, priorytetów oraz działań,
 - spójnością relacji pomiędzy częścią diagnostyczną a projekcyjną.
- Wybór celów oraz priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa jest uzasadniony.

Z przeprowadzonej oceny wysunąć można następujące uwagi oraz propozycje:

- Ze względu na dużą ilość priorytetów należy zastanowić się nad nadaniem im rangi lub zaprojektowaniem ram czasowych dla ich realizacji;⁶⁰
- Należy wziąć pod uwagę rozważania o wzajemnej relacji priorytetów;⁶¹
- Można uściślić sformułowania określające niektóre cele oraz priorytety tak by konsekwentnie odzwierciedlały przyjęte w Programie rozróżnienie;⁶²
- Rozdział dotyczący finansowania wymaga uzupełnienia o informacje dotyczące źródeł finansowania wewnętrznego projektowanych przedsięwzięć.⁶³

Spójność zewnętrzna programu operacyjnego (Zadanie 3)

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 jest spójny z ważniejszymi dokumentami programowymi formułowanymi na szczeblu unijnym, krajowym oraz regionalnym. Wniosek ten dotyczy szczególnie takich dokumentów jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, dla których RPO stanowią dokument operacjonalizujący oraz Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020, której zapisy stanowią podstawę dla formułowania Programu. Z tego powodu fakt spójności pomiędzy RPO WM a wspomnianymi dokumentami wart jest podkreślenia.

Na podstawie dokonanej oceny sformułować można kilka drobnych uwag oraz rekomendacji:

1. Należy uaktualnić tabelę zgodności priorytetów Programu z projektem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (obecnie są to już Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) o nowo sformułowane cele. Wspomniane zmiany zostały wniesione po terminie uchwalenia ocenianej wersji Programu.⁶⁴
3. Można wziąć pod uwagę zapisy zawarte zarówno w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty jak i Strategii Rozwoju Kraju dotyczące szerszych działań na rzecz rozwoju rynku pracy oraz ewentualne włączenie ich do Programu, co z pewnością wyszłoby naprzeciw potrzebom oraz oczekiwaniom społeczeństwa Województwa.

Ponadto można zastanowić się nad uwzględnieniem np. w Priorytecie VI działań na rzecz rozwoju bądź promocji rozwoju eko- oraz

⁶⁰ Zespół Programujący zasignalizował wprowadzenie wykorzystanie zaproponowanej „macierzy celów” dla wskazania pewnych relacji pomiędzy celami.

⁶¹ J. w.

⁶² Autorzy zapowiedzieli uwzględnienie uwagi.

⁶³ J. w.

⁶⁴ Zespół Programujący zasignalizował dokonanie odpowiednich aktualizacji w nowym projekcie Programu.

agroturystyki, co po pierwsze korespondowałoby z uwarunkowaniami oraz potrzebami niektórych obszarów Województwa, z drugiej strony pełniej wypełniałoby politykę ekologiczną kraju.

Ocena oczekiwanych rezultatów i oddziaływania (Zadanie 4)

Listę wskaźników RPO Mazowieckiego należy uzupełnić przede wszystkim o wskaźniki rezultatu i oddziaływania celu głównego korzystając z Zał. 2 i 3. oraz sugestii zawartych w pkt. 7.5

Niezbędne jest wprowadzenie wskaźnika rezultatu w postaci „liczby nowo utworzonych miejsc pracy jako bezpośredniego efektu interwencji (w podziale na mężczyzn i kobiety)” na poziomie RPO, co wymaga wprowadzenia go również na poziomie wszystkich priorytetów, jeśli przewiduje się powstanie takich miejsc.

Wskaźniki rezultatu celu głównego winny zawierać miary wpływu RPO na wzrost PKB oraz spadek bezrobocia w regionie, obliczone na podstawie modelu HERMIN.

Wskaźniki zdefiniowano lakonicznie, nieprecyzyjnie i w sposób niepełny, co utrudnia ich ocenę. Obecny zestaw wskaźników nie zapewnia pełnego przyporządkowania i rozróżnienia pomiędzy wskaźnikami produktu, rezultatu i oddziaływania.

Konieczne jest określenie wartości bazowych i docelowych dla wszystkich wskaźników.

Monitoring RPO Mazowieckiego powinien również zawierać listę wskaźników kontekstowych zgodnych z Zał. 3. Wybrane wskaźniki z tej listy mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki oddziaływania na poziomie celów szczegółowych, głównie dla potrzeb określenia tła regionalnego dla przemian wywołanych interwencją w ramach priorytetów związanych z danym celem szczegółowym.

Dodatkowo można sformułować następujące zalecenia:

Wskaźniki dla priorytetu V. „Wzmocnienie miast” są tylko częściowo merytorycznie uzasadnione. Potrzebne są lepsze miary poprawy stanu komunikacji publicznej, obszarów zdegradowanych oraz atrakcyjności dla turystyki i rekreacji.

Wskaźniki oddziaływania celu głównego i celów szczegółowych, jeżeli zostaną wprowadzone powinny być zgodne z Zał. 2 i 3, mieć charakter wskaźników typu dynamicznego oraz wskaźników odniesienia do średniej krajowej i przeciętnej w UE. Wskaźniki realizacji celów szczegółowych są w zasadzie wskaźnikami oddziaływania pokazującymi pożądane zmiany na obszarze województwa mazowieckiego jako synergicznego efektu działań podejmowanych latach 2007-13 w ramach poszczególnych priorytetów RPO. Wskaźniki te powinny być tak dobrane, aby pozwalały na ocenę długofalowych skutków realizacji wszystkich priorytetów.

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

Ograniczenie się do miar produktu i rezultatu na poziomie priorytetów umożliwi wprawdzie spełnienie wymogów „brzegowych” KE, lecz utrudni

przyszłą ewaluację on-going i ex-post RPO Mazowieckiego. Zawarte w diagnozie wskaźniki kontekstowe winny znaleźć odzwierciedlenie w uzupełniających wskaźnikach oddziaływania dla poszczególnych celów szczegółowych, a nawet priorytetów, a przynajmniej dla ich części. Powinny one być nieliczne i spójne ze wskaźnikami kontekstowymi dla RPO oraz NSRO i poszczególnych PO.

System wdrażania programu operacyjnego (Zadanie 5)

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

Rekomendujemy doprecyzowanie opisu w następujących obszarach:

Celem opisu struktury zarządzania, jest pokazanie sposobu funkcjonowania całego systemu i przekonanie czytelnika, że system jest w stanie funkcjonować sprawnie, efektywnie i przejrzysto. Należy zatem – oprócz wypunktowania kompetencji poszczególnych instytucji – zarysować sposób ich funkcjonowania, wzajemnej współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego wdrażania RPO.

Należy również bardziej szczegółowo zweryfikować wszelkie zapisy kompetencji i powiązań pomiędzy instytucjami, aby pozbyć się powtórzeń, sprzeczności i luk.

Należy zweryfikować wszystkie kompetencje instytucji z przepisami krajowymi i unijnymi. Należy również opisać Instytucję Audytową (powołaną przy Generalnym Inspektoracie Kontroli Skarbowej) wraz z Urzędami Kontroli Skarbowej. Należy także opisać system wymiany informacji z Komisją, a także szczegółowo przedstawić procedury zapewniające przejrzystość procesu płatności.

Rekomenduje się (zgodnie z NSRO) skupienie w KM RPO (działającego w imieniu Zarządu Województwa) koordynacji celów strategii rozwoju danego województwa, z celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych celu 1 i celu 3 polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

Rekomenduje się obligatoryjnie opisanie ogólnych narzędzi i instrumentów wymiany doświadczeń i tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym w kontekście tworzenia wspólnotowej wartości dodanej przez system wdrażania⁶⁵.

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

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

⁶⁵ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania..., s. 9.

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

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

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

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

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

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

Rekomenduje się dopisanie do podrozdziału dotyczącego partnerstwa narzędzi uczestnictwa partnerów w każdym z etapów wdrażania programu, nie tylko w kontekście opracowywania programu i jego monitoringu. Należy zatem opisać w jaki sposób będą oni mogli oddziaływać na proces wdrażania programu.

Załączniki

Załącznik 1. Wskaźniki realizacji RPO 2007-2013

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

Załącznik 3. Lista zalecanych wskaźników kontekstowych dla RPO

Załącznik 4. Aneks do oceny szacunkowej RPO

Załącznik 5. Modelowy system wdrażania RPO

Załącznik 6. Lista dokumentów