



## **RAPORT KOŃCOWY**

**badanie pn.**

**„Ocena wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego  
dla Województwa Pomorskiego 2007-2013  
na realizację Strategii Europa 2020”**

**Przygotowany przez EGO s.c.**



**Koordinacja:**

Bartosz Ledzion

**Autorzy raportu:**

Dr Izabela Grabowska  
Dr Tomasz Kupiec  
Dr Adam Płoszaj  
Dr Michał Wolański

**Współpraca:**

Agata Rauzer

**Zamawiający:**  
**WOJEWÓDZTWO POMORSKIE**

**Warszawa, październik 2016**

## SPIS TREŚCI

|  |            |
|--|------------|
| <b>SPIS TREŚCI</b> .....   | <b>2</b>   |
| <b>SPIS AKRONIMÓW</b> .....  | <b>3</b>   |
| <b>STRESZCZENIE</b> .....  | <b>5</b>   |
| <b>SUMMARY</b> .....   | <b>10</b>  |
| <b>WPROWADZENIE</b> .....  | <b>15</b>  |
| 1. Uzasadnienie i kontekst badania.....  | 15         |
| 2. Cele i metodyka badania.....  | 16         |
| <b>I. WPŁYW RPO WP 2007-2013 NA REALIZACJĘ STRATEGII EUROPA 2020</b> .....                             | <b>21</b>  |
| 1. Priorytet I – rozwój inteligentny .....   | 21         |
| 1.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu .....                                     | 21         |
| 1.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu .....                                      | 32         |
| 1.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu.....                                     | 40         |
| 1.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu .....                     | 42         |
| 2. Priorytet II – rozwój zrównoważony.....   | 48         |
| 2.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu .....                                     | 48         |
| 2.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu .....                                      | 52         |
| 2.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu.....                                     | 56         |
| 2.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu .....                     | 57         |
| 3. Priorytet III – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu .....                                      | 60         |
| 3.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu .....                                     | 60         |
| 3.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu .....                                      | 68         |
| 3.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu.....                                     | 72         |
| 3.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu .....                     | 72         |
| 4. Efektywność wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację celów Strategii Europa 2020 -<br>podsumowanie..... | 78         |
| <b>II. UWARUNKOWANIA REALIZACJI STRATEGII EUROPA 2020 POPRZEZ RPO</b> .....                            | <b>80</b>  |
| 1. Ryzyka i ograniczenia realizacji celów Strategii Europa 2020 poprzez RPO.....                       | 80         |
| 2. Mechanizmy wyboru i realizacji projektów RPO a realizacja celów Strategii Europa 2020.....          | 86         |
| 2.1. Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w realizację Strategii .....                   | 86         |
| 2.2. Realizacja Strategii Europa 2020 w układzie przestrzennym.....                                    | 95         |
| 2.3. Mechanizmy zwiększające wpływ projektów na realizację Strategii Europa 2020.....                  | 98         |
| 3. Model monitorowania realizacji Strategii Europa 2020 .....  | 105        |
| 3.1. Użyteczność wskaźników RPO WP 2007-2013.....  | 105        |
| 3.2. Model monitorowania wkładu RPO 2014-2020 w Strategię Europa 2020 .....                            | 110        |
| <b>WNIOSKI I REKOMENDACJE</b> .....  | <b>119</b> |
| <b>ZAŁĄCZNIKI</b> .....  | <b>122</b> |

## SPIS AKRONIMÓW

| Akronim   | Rozwinięcie  |
|-----------|--|
| B+RT      | Badania naukowe i rozwój technologiczny  |
| BIZ       | Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne  |
| CIS       | Centrum Integracji Społecznej  |
| CSR       | Country-specific Recommendations (Zalecenia dla poszczególnych krajów)   |
| CT        | Cele Tematyczne  |
| DG        | Dyrekcja Generalna   |
| EFRR      | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego  |
| EFS       | Europejski Fundusz Społeczny   |
| EFSI      | Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne   |
| EPRC      | European Policies Research Centre  |
| EU        | Unia Europejska  |
| GJ        | Gigadżul   |
| GUS       | Główny Urząd Statystyczny  |
| ICT (TIK) | Information and Communication Technologies (Technologie Informacyjno-Komunikacyjne)  |
| IDI       | Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual in Depth Interview)   |
| IOB       | Instytucje Otoczenia Biznesu   |
| IT        | Information technologies (technologie informacyjne)  |
| ITI       | Telefoniczne wywiady pogłębione (In-depth Telephone Interview)   |
| IZ        | Instytucja Zarządzająca  |
| JEREMIE   | Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (Wspólne Europejskie Zasoby dla Przedsiębiorstw od Mikro do Średnich)                         |
| JESSICA   | Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Zrównoważonego Inwestowania na Obszarach Miast) |
| KE        | Komisja Europejska   |
| KET       | Key Enabling Technologies (Kluczowe Technologie Prorozwojowe)  |
| KM        | Komitet Monitorujący   |
| KPR       | Krajowy Program Reform   |
| KRW       | Krajowa Rezerwa Wykonania  |
| MSP / MŚP | Małe i średnie przedsiębiorstwa  |
| NSRO      | Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia   |
| OOŚ       | Ocena oddziaływania na środowisko  |
| OP        | Oś priorytetowa  |
| OZE       | Odnawialne źródła energii  |
| PAN       | Polska Akademia Nauk   |
| PE        | Parlament Europejski   |
| PI        | Priorytet Inwestycyjny   |

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>PKB</b>              | Produkt krajowy brutto   |
| <b>PO IG</b>            | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka  |
| <b>PO IŚ</b>            | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko   |
| <b>PO KL</b>            | Program Operacyjny Kapitał Ludzki  |
| <b>ROT</b>              | Regionalne Obserwatorium Terytorialne  |
| <b>RPO</b>              | Regionalny Program Operacyjny  |
| <b>RPO WP 2007-2013</b> | Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013                                |
| <b>RPO WP 2014-2020</b> | Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020                                |
| <b>RPO WSL</b>          | Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego  |
| <b>RPS</b>              | Regionalny Program Strategiczny  |
| <b>SL</b>               | Strategia Lizbońska  |
| <b>SRWP</b>             | Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020   |
| <b>Strategia EU2020</b> | EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu |
| <b>TEN</b>              | Transeuropejska Sieć Transportowa  |
| <b>TIK</b>              | Technologie Informacyjno-Komunikacyjne   |
| <b>UE</b>               | Unia Europejska  |
| <b>UP</b>               | Umowa Partnerstwa  |
| <b>URPO</b>             | Uszczegółowienie RPO   |
| <b>WE</b>               | Wspólnota Europejska   |

## STRESZCZENIE

### Cel i metodyka badania

Głównym celem niniejszego badania była ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na realizację Strategii Europa 2020. Ponadto ewaluacja posłużyła do identyfikacji mechanizmów warunkujących wpływ na realizację Strategii EU2020. Analizę przeprowadzono indywidualnie dla trzech priorytetów, na których koncentruje się Strategia:

1. rozwoju inteligentnym – rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
2. rozwoju zrównoważonym – wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.
3. rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu – wspieraniu wysokiego poziomu zatrudnienia i zapewnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Podstawową metodą badawczą była analiza dokumentacji projektowej przeprowadzona na próbie 182 projektów (11% wszystkich zrealizowanych). Wkład w realizację każdego z priorytetów Strategii badany był odrębnie i wyłącznie w odniesieniu do projektów, które były przypisane do kategorii interwencji mających wdrażać dany priorytet. Rozkład próby wyglądał następująco: Priorytet I – 70 wniosków o dofinansowanie projektu, Priorytet II – 68 wniosków, Priorytet III – 44 wnioski. W każdym przypadku badano wpływ projektów na realizację celów - wskaźników<sup>1</sup> Strategii i zakresu jej inicjatyw przewodnich<sup>2</sup> oraz określano, czy wpływ ma charakter pośredni, czy bezpośredni.

Wśród pozostałych metod wymienić można m.in.: benchmarking RPO wybranych województw (n=8), ITI z przedstawicielami IZ RPO wybranych województw (n=5), IDI z ekspertami zarządzania strategicznego rozwojem na poziomie kraju i regionu (n=2), ITI z beneficjentami (n=10).

### Wpływ RPO WP 2007-2013 na realizację Strategii Europa 2020

W ramach RPO WP 2007-2013 zrealizowano 1678 projektów o łącznej wartości 6 962 mln zł. Zdecydowana większość z nich – 1545 projektów (92%) o wartości 6 375 mln zł (92%) – zgodnie z kategoriami interwencji miała służyć realizacji Strategii EU2020. W rzeczywistości udział ten jest jednak zauważalnie niższy, co zostało przedstawione poniżej dla poszczególnych priorytetów.

#### Priorytet I rozwój inteligentny

Ogólny wpływ: RPO WP 2007-2013 przyczynił się w największym stopniu do realizacji celu i zakresu inicjatywy *Unia innowacji* (odpowiednio 50% i 60% projektów badanej próby oddziałujących w sposób bezpośredni lub pośredni). W dalszej kolejności można wymienić inicjatywy *Polityka przemysłowa w erze globalizacji* (cel i inicjatywa 57%), *Mobilna młodzież* (cel 49% inicjatywa 50%), a na końcu *Europejską agendę cyfrową* (cel 4% inicjatywa 40%). Projekty miały zdecydowanie większy wkład w realizację zakresu inicjatyw przewodnich Strategii EU2020, niż w realizację celów (postęp wskaźników).

<sup>1</sup> W dalszej części streszczenia posługujemy się pojęciem celu.

<sup>2</sup> Przez cele rozumiemy 5 celów wyrażonych 8 wskaźnikami wskazanymi w Komunikacie KE EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020. Przez zakres inicjatyw przewodnich rozumiemy szczegółowe działania i ich spodziewane efekty określone dla każdej z siedmiu inicjatyw przewodnich w poświęconym im Komunikatach KE do PE.

Analiza na poziomie poszczególnych działań RPO WP 2007-2013 wskazuje, że wszystkie z nich wpisują się w sposób bezpośredni lub pośredni w założenia Priorytetu I. Zakres tego wpływu jest jednak zróżnicowany nie tylko pomiędzy działaniami, ale też w ich obrębie z uwagi na różne możliwe do realizowania typy przedsięwzięć. Największe znaczenie dla realizacji Priorytetu I miały działania i poddziałania dotyczące: rozwoju innowacyjności i B+R w przedsiębiorstwach (1.2), zwiększenia dostępu do finansowania inwestycji innowacyjnych (1.3), rozwoju infrastruktury wsparcia innowacyjności (1.5.1), umiędzynarodowienia przedsiębiorstw (1.6.2), infrastruktury naukowo-dydaktycznej szkół wyższych (2.1), infrastruktury szkolnictwa (9.1), rozwoju społeczeństwa informacyjnego (2.2). W tych działaniach większość projektów wykazywała bezpośrednie powiązanie z założeniami rozwoju inteligentnego. Pośredni wpływ przeważał w przypadku działań skierowanych na zapewnienie finansowania przedsiębiorstwom (1.4), promocję gospodarczą regionu (1.6.1) i powiązania kooperacyjne (1.5.2). Z kolei mniejsze znaczenie dla wdrażania Priorytetu I miały działania dotyczące inwestycji w MŚP (1.1) oraz inicjatywa JESSICA (3.3).

Trwałość: efekty 80% analizowanych projektów mają trwały charakter. Szczególnie dotyczy się to projektów zrealizowanych przez przedsiębiorstwa. Podmioty prywatne koncentrują się na zwiększaniu konkurencyjności, prowadząc do wzrostu dochodów i zysku z działalności. Za trwałe uznano także efekty projektów dotyczących rozwoju infrastruktury edukacyjnej i internetu szerokopasmowego. Obawy co do trwałości można mieć w odniesieniu do działania 1.5, zwłaszcza działań klastrowych. Wynika to z faktu, że rozwój klastrów w Polsce był uwarunkowany zewnętrznym finansowaniem. Potencjalne problemy mogą dotyczyć dużych projektów infrastruktury transferu technologii, silnie uzależnionych od finansowania publicznego i generujących wysokie koszty utrzymania.

Skuteczność wkładu RPO WP 2007-2013 w Priorytet I Strategii oceniono na średnim poziomie. Z racji specyfiki Programu, zrealizowano wiele często małych i rozproszonych inwestycji, które generowały efekty o skali regionalnej. Niemniej Program stanowi ważny instrument wdrażania Strategii na obszarze województwa. Suma wszystkich przeprowadzonych, nawet małych inwestycji, pozwalała wygenerować efekty odczuwalne przez przedsiębiorców i mieszkańców.

Efektywność wpływu RPO WP 2007-2013 na realizację Priorytetu I Strategii można ocenić jako wystarczającą. Ok. 56% środków nominalnie przypisanych do Priorytetu I rzeczywiście służyło jego realizacji. Wszystkie działania miały wkład w realizację założeń Priorytetu I, choć najmniej efektywnymi pod względem udziału finansowania przeznaczonego na ten cel były 1.1, 1.3, 1.4 i 3.3. Wiąże się to z zakresem wsparcia przewidzianego w ich ramach, które nie zawsze pozostawało spójne z analizowanymi projektami przewodnimi Strategii EU2020.

### **Priorytet II rozwój zrównoważony**

Ogólny wpływ: W badanej próbie 20% projektów uznano za realizujące cele Priorytetu II bezpośrednio, a 23% pośrednio. Większość projektów (ok. 57%) nie wpłynęło na realizację celów Strategii. W przypadku zakresu inicjatywy przewodniej *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* udział projektów bezpośrednio go realizujących był wyższy – około 41%. Pośrednio na realizację zakresu inicjatywy oddziaływało 24% badanych projektów.

W kontekście wkładu działań RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu II zrównoważony rozwój najbardziej wyróżniły się działania 3.1, 5.5 i 5.4, które obejmowały typy projektów związanych z transportem miejskim (zakup taboru i modernizacja infrastruktury), termomodernizacją budynków i poprawą wykorzystania energii odnawialnej, a także działanie 5.2 pozwalające na dostosowanie do zmian klimatu w obszarze gospodarki wodnej. Z kolei słabo pod tym względem wypadły m.in. działania 4.1, 8.2, które dotyczyły transportu drogowego.

Trwałość zrealizowanych projektów nie budzi zastrzeżeń. Warto wskazać jednakże na zagrożenia pojawiające się w związku z utrzymaniem odpowiedniej oferty przewozowej na zrewitalizowanych szlakach kolejowych czy infrastruktury energetycznej, których utrzymanie wymaga znacznych środków finansowych.

Skuteczność: Jedynie kilka projektów oceniono wysoko jeśli chodzi o skalę oddziaływania. 93% projektów z próby badawczej to inwestycje o znaczeniu regionalnym, a pozostałe (m.in. rewitalizacje linii kolejowych i wybrane projekty poprawy dostępności drogowej) cechował krajowy zasięg oddziaływania. W żadnym z projektów nie stwierdzono potencjału oddziaływania w skali europejskiej. Nieco wyżej został oceniony potencjał projektów do wywołania zauważalnej zmiany w realizacji Priorytetu II zrównoważony rozwój. Wśród projektów z próby badawczej 25% uzyskało ocenę „średni”, a 1,6% „duży”. Ponownie wyróżniały się w tym aspekcie inwestycje kolejowe (działanie 4.2) oraz termomodernizacje budynków (działanie 5.5).

Ocena efektywności wkładu poszczególnych działań w realizację założeń Priorytetu II zrównoważony rozwój pozwoliła na wniosek, że około 52% alokacji przeznaczona została zgodnie z pożądanymi w Strategii EU2020 założeniami. Dużą efektywnością wyróżniają się działania 3.1, 4.2, 5.2, 5.4 i 5.5. Pod tym względem najniżej oceniono projekty z działań 7.2, 8.1, 8.2 i 4.1, które zakładały inwestycje w niewielkim stopniu służące wdrażaniu Priorytetu II zrównoważony rozwój.

### **Priorytet III rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu**

Ogólny wpływ: Około 64% projektów ze zbadanej próby można uznać za faktycznie realizujące Priorytet III Strategii EU2020. Dominują projekty realizujące zakres inicjatywy *Program na rzecz walki z ubóstwem*, przy bardzo niewielkim udziale projektów zgodnych z zakresem inicjatywy *Program na rzecz zatrudnienia* (59% wobec około 7%). Udział projektów stanowiących wkład w realizację celów Priorytetu III jest taki sam jak w przypadku zakresu inicjatyw, przy czym w odniesieniu do celów jest to zawsze wkład pośredni, a w odniesieniu do zakresu inicjatyw przeważnie bezpośredni. Wiąże się to przede wszystkim z infrastrukturalnym charakterem projektów, które tylko pośrednio mogą wpływać na zjawiska społeczne, wyrażone w celach - wskaźnikach przypisanych do Priorytetu III Strategii EU2020.

Wkład poszczególnych działań RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu III jest nierównomierny. Z jednej strony mamy działania, które w całości realizują cele inicjatyw przewodnich – działania rozwijające infrastrukturę ochrony zdrowia (7.1 i 9.2) oraz rewitalizacja w największych miastach regionu (3.2.1). Z drugiej strony są działania nierealizujące Priorytetu III wcale lub prawie wcale. Są to działania z zakresu rozwijania różnego rodzaju obiektów użyteczności publicznej (3.2.2 i 3.3) oraz rewitalizacji w mniejszych miastach (8.1.2).

Trwały efekt przyniosły wszystkie projekty realizujące Priorytet III Strategii EU2020. Jest tak dlatego, że ich najważniejszymi elementami były inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową, zdrowotną, edukacyjną i infrastrukturę systemu pomocy społecznej. Jest to infrastruktura, która służy poprawie jakości życia mieszkańców województwa, a jej utrzymanie gwarantowane jest ze środków publicznych.

Największą skuteczność we wdrażaniu Priorytetu III Strategii RPO WP 2007-2013 wykazał w zakresie poprawy dostępności/jakości usług zdrowotnych, skalę efektu w tym obszarze należy uznać za dużą. Nieznaczny jest natomiast wpływ Programu na poprawę dostępności usług z zakresu integracji zawodowej i społecznej oraz usług opiekuńczych. Również wpływ projektów rewitalizacyjnych w zakresie poprawy sytuacji życiowej ubogich mieszkańców odnawianych terenów jest raczej niewielki.

Biorąc pod uwagę kryterium efektywności należy stwierdzić, że w ramach RPO WP 2007-2013 około połowy całkowitej sumy wydatków nominalnie zorientowanych na Priorytet III EU2020 stanowiło w praktyce wkład w jego realizację. 37% wydatków bezpośrednio przyczynia się do realizacji inicjatyw przewodnich. Uwagę zwraca niska efektywność RPO WP 2007-2013 we wdrażaniu inicjatywy na rzecz zatrudnienia, co jest pochodną faktu, że niewiele projektów z tego obszaru tematycznego zostało dofinansowanych (w dużej mierze ze względu na dominujące znaczenie w tym zakresie PO KL). Przykłady z innych województw wskazują jednak, że można tę proporcję zwiększać poprzez szersze uwzględnienie projektów z zakresu infrastruktury kształcenia ustawicznego, doskonalenia zawodowego oraz integracji zawodowej.

#### **Efektywność wkładu w realizację celów Strategii EU2020 – podsumowanie**

Na projekty realizujące Strategię EU2020 wydatkowano około połowę środków w ramach RPO WP 2007-2013 (52% z kategorii przypisanych do Strategii i 48% wszystkich wydatków). Przyjmując jako punkt odniesienia wyniki ewaluacji dla RPO WSL, należy uznać, że jest to odpowiedni poziom efektywności. Taką interpretację wyników wspierają opinie ekspertów, którzy stopień wpływu RPO WP 2007-2013 na realizację Strategii EU2020 uznali za „niezaskakujący” i wystarczający. Ponadto wskazali, iż rolą władz regionalnych powinno być koncentrowanie Programu na potrzebach regionalnych, a nie myślenie w kategoriach maksymalizacji wkładu w Strategię EU2020.

### **Uwarunkowania realizacji Strategii Europa 2020 poprzez RPO**

#### **Ryzyka i ograniczenia realizacji celów Strategii Europa 2020 poprzez RPO**

Lista ryzyk i ograniczeń realizacji Strategii EU2020 poprzez projekty RPO WP 2007-2013 zawiera pozycje, które nie są już aktualne w obecnej perspektywie, jak i takie, które nadal pozostają w mocy. Do tych pierwszych należą: 1) nieuwzględnienie założeń Strategii w kierunkach wsparcia programów, 2) liczne przypadki niedostosowania prawa i braku mechanizmów motywowania do ich usuwania, 3) mechanizm KRW motywujący do szybkiego wydawania pieniędzy nawet kosztem irracjonalnych działań. Ograniczenia nadal aktualne to: 1) niezgodność regionalnych priorytetów wsparcia z celami Strategii, 2) brak motywacji do realizacji Strategii, poczucia jej współwłasności, koncentracja na interesie regionu, 3) sprzeczne z założeniami Strategii działania władz krajowych.



### **Mechanizmy wyboru i realizacji projektów RPO a realizacja celów Strategii Europa 2020**

Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w większym stopniu w realizację celów i inicjatyw Strategii był co najwyżej umiarkowany. Wynikało to z faktu, iż przyjęte założenia działań w zasadzie determinowały wkład projektów w Strategię. Kryteria mogłyby bardziej stymulować realizację Strategii, gdyby w większym stopniu premiowały: wydatki na B+RT i współpracę sektora badawczego z przedsiębiorcami (rozwój inteligentny), wpływ na obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń (rozwój zrównoważony), infrastrukturę i intensywne działania społeczne (rozwój umożliwiający włączenie społeczne).

Sposobem zwiększenia wkładu RPO WP 2014-2020 w realizację Strategii EU2020 może być uzupełnienie oceny strategicznej projektów o kryterium zgodności z Zaleceniami Rady UE w sprawie KPR. Jednak w świetle ustaleń badania dowodzących, iż RPO WP 2014-2020 stanowi element świadomie konstruowanego wielopoziomowego systemu wdrażania Strategii EU2020, a CT i PI realizowane w Programie są w 100% zgodne z celami i priorytetami Strategii, nie jest wskazane podejmowanie dodatkowych działań na rzecz stymulowania realizacji Strategii EU2020.

### **Model monitorowania realizacji Strategii Europa 2020**

Wskaźniki służące monitorowaniu postępów i efektów wdrażania RPO WP 2007-2013 okazały się umiarkowanie użyteczne na potrzeby monitorowania wkładu Programu w realizację celów Strategii EU2020. Z ośmiu celów-wskaźników Strategii trzy można było powiązać ze wskaźnikami Programu. Patrząc z perspektywy projektów, jedynie w 44% (w tym w 12% częściowo) analizowanych wniosków wskaźniki odzwierciedlały wkład projektów w realizację Strategii EU2020. Wynika to głównie z faktu, iż system wskaźników RPO WP 2007-2013 koncentruje się na uchwyceniu bezpośrednich rezultatów stosunkowo drobnych projektów, których charakter znacząco odbiega od poziomu ogólnych celów Strategii EU2020, często mających charakter makroekonomiczny.

Proponowanym w badaniu narzędziem pomiaru realizacji Strategii EU2020 w województwie poprzez RPO WP 2014-2020 jest koncepcja „mapy barier rozwoju”, w oparciu o którą można by mierzyć wkład Programu w usuwanie barier stojących na drodze do osiągnięcia celów Strategii. Rozwiązanie takie jest jednak skomplikowane organizacyjnie i wiąże się z nieuzasadnionymi dodatkowymi obciążeniami dla beneficjentów.

W związku z tym proponujemy, by monitorowanie realizacji Strategii EU2020 w regionie prowadzić za pomocą cyklicznych badań ewaluacyjnych opartych o podobną metodykę, co niniejsza ewaluacja. Ewentualne opracowanie matryc powiązań wskaźników i bieżący monitoring wkładu programów operacyjnych w realizację Strategii powinno leżeć w gestii instytucji szczebla krajowego bądź UE i zostać zrealizowane w sposób ujednoczony dla wszystkich programów.

## SUMMARY

### Objectives and methodology of the research

The main objective of this research was evaluating of impact of projects implemented within Regional Operating Programme for Pomorskie 2007-2013 (RPO WP 2007-2013) on implementation of Europe 2020 Strategy. Moreover, this evaluation aimed at identifying mechanisms, conditioning impact on implementation of EU2020 Strategy. Analysis was carried out separately for three priorities, covered by the Strategy:

4. Smart growth – development of economy based on knowledge and innovations;
5. Sustainable growth – promoting a more resource-efficient, greener and more competitive economy.
6. Inclusive growth – fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion.

The basic research method was an analysis of project documentation carried out on a sample of 183 projects (11% of all implemented). Input into implementation of each Strategy priority was researched separately and solely in relation to projects, designated to intervention category that were supposed to implement given priority. The sample distribution was: Priority I – 70 applications for project subsidy, Priority II – 69 applications, Priority III – 44 applications. In each case, both impact of projects on implementation of Strategy's indicator objectives<sup>3</sup> and scope of its flagship initiatives<sup>4</sup> were evaluated. It was also researched if the impact is direct or indirect.

Also other methods were used, such as e.g.: benchmarking of Regional Operational Programmes of selected regions (n=8), ITIs with representatives of Managing Authority for Regional Operational Programmes from selected regions (n=5), IDIs with experts in strategic development management on regional and national level (n=2), and ITIs with beneficiaries (n=10).

### Impact of the RPO WP 2007-2013 on implementation of Europe 2020 Strategy

Within the RPO WP 2007-2013 1678 projects were implemented, amounting to total 6,962 million zlotys. The majority of them – 1545 projects (92%) amounting to 6,375 million zlotys (92%) – was supposed to work out for implementation of the EU2020 Strategy, according to intervention categories. In reality, this share is significantly smaller, which is described in more detail below.

#### Priority I Smart growth

Overall impact: RPO WP 2007-2013 contributed the most to achieving of objectives and scope of the initiative *Innovation union* (50% and 60% projects of sample with direct or indirect influence, respectively). Further, initiatives *An industrial policy for the globalisation era* (objective and initiative 57%), *Youth on the move* (objective 49%, initiative 50%), and initiative *A digital agenda for Europe* (objective 4%, initiative 40%), can be mentioned. Projects were significantly more

---

<sup>3</sup> An objective notion is used in the whole summary.

<sup>4</sup> Objectives are 5 objectives described by 8 indicators, mentioned in EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020. Flagship initiatives are detailed actions and their expected results specified for seven flagship initiatives in relevant European Commission Communications.

involved in implementation of leading initiatives of the EU2020 Strategy than its objectives (indicator progress).

Analysis on the level of individual measures indicates that all of them are included directly or indirectly into the assumptions of Priority I. Scope of this impact is diversified not only between measures, but also within their scope, which results from various types of undertakings that can be implemented. The greatest influence on implementation of Priority I had measures and submeasures concerning: development of innovations and B+R in companies (1.2), increase of access to financing of innovative investments (1.3), development of infrastructure for support of innovativeness (1.5.1), abroad directing of entrepreneurs (1.6.2), scientific and didactic infrastructure of universities (2.1), education infrastructure (9.1), and development of informational society (2.2). In case of these measures, majority of projects indicated direct relation to assumptions for smart development. An indirect impact predominated in case of measures directed to financing the enterprises (1.4), economic promotion of region (1.6.1), and co-operational linkages (1.5.2). On the other hand, less significant on implementation of Priority I were measures regarding investments in SMEs MŚP (1.1) and JESSICA initiative (3.3).

Sustainability: in case of 80% of analysed projects results are sustainable, particularly projects carried out by enterprises. Private entities concentrate on increasing competitiveness, which results in increase of income and profit. Also effects of projects regarding education infrastructure and broadband Internet are sustainable. Sustainability may be threatened in case of measure 1.5, particularly cluster actions. This is caused by internal sources of financing for development of clusters in Poland. Potential problems may occur in case of large technology transfer projects, strongly dependent on public financing and with high maintenance costs.

Effectiveness of RPO WP 2007-2013 input into the Priority I of the Strategy was assessed as average. Specificity of the Programme caused that many small and scattered investments with regional effects were implemented. Nevertheless, the Programme proved to be an important instrument of implementation of the Strategy in region. All carried out investments generated in total significant effects, visible to entrepreneurs and citizens.

Efficiency of RPO WP 2007-2013 into implementation of the Priority I of the Strategy was assessed as adequate. Ca. 56% of funds designated nominally to the Priority I served to its implementation. All measures contributed to realisation of Priority I objectives, although the least efficient, in terms of share of financing devoted, 1.1, 1.3, 1.4 and 3.3. It is connected with scope of their support, which has not always been coherent with analysed flagship projects of the EU2020 Strategy.

### **Priority II Sustainable growth**

Overall impact: Researched sample showed that 20% of projects implemented directly objectives of Priority II, and 23% did it indirectly. Majority of projects (ca. 57%) did not influence the implementation of Strategy's objectives. In case of scope of flagship initiative *Resource efficient Europe* share of projects implementing it directly was higher – ca. 41%. Indirect impact on implementation of initiative indicated 24% of researched projects.

In face of input of measures into implementation of Priority II, the most significant were measures 3.1, 5.5 and 5.4, that covered projects related to municipal transport (purchase of

vehicles and modernisation of infrastructure), thermo-modernisation of buildings and improvement of utilisation of renewable energy, as well as measure 5.2 focusing on the adjustment to climate change in the sphere of water resource management. On the other hand, measures 4.1 and 8.2, regarding road transport, had worse results.

Sustainability of implemented projects is secured. It is worth nonetheless to indicate some threats related to providing appropriate transportation supply on modernised railroad lines or maintenance of energy lines, which is very expensive.

Effectiveness: Only a few projects were highly assessed in regard to range of their impact. 93% projects from the sample had regional impact, and remaining (e.g. revitalisation of railroads and selected projects regarding improvement of road accessibility) had national influence. There was not a single project with Europe-wide impact. Higher score received potential of projects to trigger visible change in implementation of Priority II. 25% projects from researched sample received score “medium”, and 1,6% = “large”. Again, railroad investments (measure 4.2) and thermo-modernisation of buildings (measure 5.5) were standing out.

Efficiency assessment of input of separate measures into realisation of Priority II shows that ca. 52% of funds were allocated according to desired EU2020 Strategy assumptions. Measures 3.1, 4.2, 5.2, 5.4 and 5.5 are distinguished by high efficiency. The lowest assessed projects were carried out within measures 7.2, 8.1, 8.2 and 4.1, which covered investments contributing to small extent to achieving of Priority II objectives.

### **Priority III Inclusive growth**

Overall impact: Around 64% of projects from researched sample were actually implementing the Priority III of the EU2020 Strategy. Majority of projects implement initiative *European platform against poverty*, with very scarce share of projects conforming initiative *An agenda for new skills and jobs* (59% against ca. 7%). Share of projects contributing to implementation of objectives of Priority III is the same as in case of scope of initiatives. However, in regard to objectives, it is always an indirect input, and in regard to scope of initiatives – in majority a direct one. This is caused mainly by infrastructural nature of projects, that can influence social phenomena, described with indicators of the Priority III of the EU2020 Strategy, only indirectly.

Input of individual measures into implementation of the Priority III is uneven. From one side, there are measures that realise objectives of flagship initiatives in full – measures regarding healthcare infrastructure (7.1 and 9.2) and revitalisation in region’s major cities (3.2.1). On the other hand, there are measures that do not realise Priority II at all or to very small extent. These are measures regarding construction of buildings for public use (3.2.2 and 3.3) and revitalisation in smaller cities (8.1.2).

Sustainable effect is visible in all projects implementing Priority III of the EU2020 Strategy, because they covered mainly investments in housing, health, education, and social assistance infrastructure. This infrastructure improves the quality of living of region’s citizens, and its maintenance is carried out from public funds.

The greatest effectiveness in implementing the Priority III of the Strategy was indicated in improvement of accessibility and quality of health care, and effect in this case is substantial. The

impact of the Programme on accessibility of services regarding professional and social integration and caretaking services is limited. In addition, impact of revitalisation projects regarding combating the poverty on revitalised area is minute.

Taking into account the efficiency criterion, around half of total nominal disbursement for Priority III within RPO WP 2007-2013 was practically an input to its implementation. 37% of disbursement results directly in implementation of flagship initiatives. It is worth mentioning low efficiency of the RPO WP 2007-2013 in implementing initiative for employment, which results from small amount of projects from this area that were financed (mostly because of dominating Operational Programme Human Capital in this area). Examples from other regions show nonetheless that this ration can be increased by wider involvement of projects regarding perpetual education infrastructure, professional education, and professional integration.

### **Efficiency of input into implementation of Strategy EU2020 objectives – summary**

Projects implementing Strategy EU2020 had allocation amounting to half of funds of the RPO WP 2007-2013 (52% from categories bound to the Strategy and 48% of all expenditures). Taking results of evaluation for ROP for Silesia as a basis, we can say that this is an appropriate level of efficiency. Such an interpretation is supported by experts, who assessed level of impact of RPO WP 2007-2013 into implementation of EU2020 Strategy as “not surprising”, and sufficient. Moreover, they indicated that regional authorities should concentrate the Programme on regional needs, and not think about maximisation of input in to EU2020 Strategy.

## **Conditions of implementation of EU2020 Strategy through Regional Operational Programme**

### **Risks and limitations of implementation of objectives of EU2020 Strategy through Regional Operational Programme**

List of risks and limitations of implementation of objectives of EU2020 Strategy through Regional Operational Programme contains points, which are not valid in current perspective, as well as valid ones. The first are: 1) not taking into account assumptions of the Strategy towards support for programmes, 2) numerous cases of law inadequacy and no motivation mechanisms to get rid of it, 3) mechanism motivating to spend money fast even at cost of irrational decisions. Still valid limitations are: 1) inconsistency of regional support priorities with Strategy objectives, 2) lack of motivation to implement the Strategy, feeling of its co-ownership, concentration on region's interest, 3) actions of national authorities, contradictory to Strategy assumptions.

### **Mechanisms of selection and implementation of RPO projects and implementation of objectives of the Europe 2020 Strategy**

Impact of criteria on selection of projects conforming in greater extent implementation of Strategy's objectives and initiatives was at least medium. It was caused by adopted assumptions for measures, which determined input of projects into the Strategy. Criteria would stimulate Strategy's implementation if they supported more: expenditures for B+RT and co-operation of research sector with entrepreneurs (smart development), impact on limiting emission of pollutants (sustainable development), infrastructure and intensive social actions (inclusive development).

Some way to increase the input of the RPO WP 2014-2020 into implementation of EU2020 Strategy can be supplementing of strategic assessment of projects by criterion of conformity with Recommendations of the European Council regarding National Programme of Reforms. Research showed nevertheless, that RPO WP 2014-2020 is a part of consciously created multi-tier system of implementation of EU2020 Strategy and Thematic Objectives and Investment Priorities, implemented within the Programme, are fully conforming objectives and priorities of the Strategy and it is not recommended to carry out additional actions to stimulate implementation of the EU2020 Strategy.

### **Monitoring model for implementation of Europe 2020 Strategy**

Indicators used to monitor progress and results of implementation of RPO WP 2007-2013 proved to be moderately usable to monitor input of the Programme into realisation of objectives of the EU2020 Strategy. From eight objectives-indicators of the Strategy, only three can be connected with Programme indicators. Looking from projects' perspective, only in 44% (in 12% partly) of analysed applications, indicators were reflecting input of projects into realisation of EU2020 Strategy. This is caused by system of indicators for RPO WP 2007-2013, which concentrates on capturing immediate results of relatively small projects, and nature of these projects departs from overall objectives of the EU2020 Strategy, which often have a macroeconomic nature.

A tool that is recommended in this research to measure implementation of the EU2020 Strategy in region via RPO WP 2014-2020 is a concept of "map of development barriers" that can measure input of the Programme into eliminating obstacles towards achieving objectives of the Strategy. However, this solution is complicated in organisational matters and causes not justified additional burden for the beneficiaries.

Therefore, we propose to lean the monitoring of realisation of EU2020 Strategy in region on periodic evaluations based on similar methods, as this evaluation. Possible preparing of matrices of linkages among indicators and current monitoring of impact of the operational programmes in implementation of the Strategy should be carried out by the institution on national or EU level and should be implemented in an uniform way in case of all programmes.

## WPROWADZENIE

### 1. Uzasadnienie i kontekst badania

Regionalne Programy Operacyjne perspektywy 2007-2013 stanowiły kluczowe instrumenty polityki rozwoju będące w gestii samorządów województw. Jako elementy systemu realizacji NSRO stanowiły także istotne narzędzie polityki rozwoju kraju. Równocześnie programy te stanowiące istotę polityki spójności miały w zamyśle władz UE przyczynić się do realizacji kluczowych celów UE. Pierwotnie instytucje zarządzające zostały zobowiązane do przygotowania RPO w taki sposób, by odpowiedni udział wydatków wspierał cele Strategii Lizbońskiej, przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2000 r. oraz uzupełnionej na szczycie w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy. Strategia ta zakładała uczynienie z Europy do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie.

Ze względu na zakończenie okresu obowiązywania SL i podsumowanie jej efektów, na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2010 r. została zatwierdzona nowa strategia – *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (Strategia EU2020). Jest ona, podobnie jak poprzedniczka programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (na lata 2010-2020) określającym pięć najważniejszych celów UE do roku 2020, a także poszczególnych państw członkowskich, w tym dla Polski.

1. Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie co najmniej 75% wśród osób w wieku 20-64 lat (dla Polski – 71%).
2. Zwiększenie nakładów na działalność badawczo-rozwojową do poziomu 3% PKB (dla Polski – 1,7%).
3. Ograniczenie emisji dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30% (dla Polski – o 14% w stosunku do roku 2005); zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii do 20% (dla Polski – 15%) oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% (dla Polski – 96,4 Mtoe zużycia energii pierwotnej i 70,4 Mtoe zużycia energii końcowej).
4. Zredukowanie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% (dla Polski – 4,5%) oraz zwiększenie odsetka osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie lub równoważne do co najmniej 40% (dla Polski – 45%).
5. Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wydobycie z ubóstwa co najmniej 20 mln osób (dla Polski – 1,5 mln osób).

Realizacja Strategii EU2020 koncentruje się na trzech priorytetach.

- 1) rozwoju inteligentnym – rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji.
- 2) rozwoju zrównoważonym – wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.

- 3) rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu – wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Obowiązki IZ RPO WP 2007-2013 w zakresie realizacji celów Strategii EU2020 ograniczyły się w zasadzie do wykazania alokacji na odpowiednie tematy priorytetowe zgodnie z przyjętymi tzw. earmarkingami, czyli zasadami wyodrębniania środków polityki spójności na realizację celów SL oraz Strategii EU2020, ustalonymi w oparciu o tematy priorytetowe określone w Rozporządzeniu Komisji (WE) 1828/2006.

Zobowiązanie dotyczyło także monitorowania wpływu RPO WP 2007-2013 na cele obu Strategii. W praktyce owo monitorowanie sprowadzało się jedynie do przekazywania corocznie w ramach sprawozdania z realizacji RPO WP 2007-2013 informacji o środkach UE kontraktowanych / wypłaconych na odpowiednie tematy priorytetowe.

Zastosowane rozwiązanie nie daje jednak pełnego obrazu faktycznego wpływu realizacji Programów na osiąganie celów i priorytetów Strategii EU2020. Poziom tematów priorytetowych, które przypisano do celów Strategii jest stosunkowo ogólny, różnie rozumiany przez poszczególne IZ, efektem czego są bardzo różne projekty wspierane w poszczególnych programach w ramach tego samego tematu priorytetowego. Ponadto liczba tematów priorytetowych (i w konsekwencji działań / poddziałań programów operacyjnych) mających w założeniach wdrażać Strategię EU2020 jest bardzo duża (co miało prawdopodobnie służyć wykazaniu przydatności polityki spójności w jej wdrażaniu). Pozwala to sądzić, że rzeczywisty wkład RPO WP 2007-2013 jest inny, niż prosta suma alokacji wg earmarkingu.

Realizacja niniejszego badania ewaluacyjnego powinna umożliwić uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu efekty rzeczowe projektów wdrażanych w ramach RPO WP 2007-2013 przyczyniają się do realizacji celów i priorytetów zapisanych w Strategii EU2020. Rezultaty badania będą miały bezpośredni wpływ na realizację RPO WP 2014-2020, w tym na skuteczniejszą realizację celów Strategii EU2020 w nowej perspektywie finansowej.

## 2. Cele i metodyka badania

Głównym celem niniejszego badania była ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na realizację Strategii Europa 2020.

Cel główny zostanie zrealizowany poprzez poniższe cele szczegółowe.

- 1) Ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na realizację celów, priorytetów i inicjatyw przewodnich Strategii EU2020.
- 2) Identyfikacja mechanizmów wzmacniających i ograniczających wpływ RPO WP 2007-2013 na realizację Strategii EU2020.

Podstawową metodą oceny wkładu projektów RPO WP 2007-2013 w realizację Strategii EU2020 była **analiza dokumentacji projektowej**. Badanie to zrealizowano na próbie 182 projektów dofinansowanych w ramach kategorii interwencji, które zgodnie z przyjętym podejściem do monitorowania wkładu polityki spójności w Strategię, służyły jej wdrażaniu. Stanowiło to 12%



wszystkich projektów dofinansowanych w tych kategoriach (i 11% wszystkich projektów). Dobór próby można określić jako kombinację podejścia losowo-warstwowego i celowego. W pierwszym kroku określono udziały poszczególnych warstw (gdzie przez warstwę rozumiano kombinację działania / poddziałania i kategorii interwencji), tak by proporcjami odpowiadały one możliwie blisko wartości projektów w całej populacji. Następnie dokonano doboru poszczególnych projektów dążąc do ujęcia w próbie zróżnicowania typów projektów, a równocześnie nie pominięcia projektów potencjalnie istotnych ze względu na wdrażanie założeń Strategii w regionie. W tej drugiej kwestii dobór próby został wsparty przez Zamawiającego, który przedstawił 67 propozycji projektów, które powinny zostać ujęte w próbie. By zrównoważyć efekt tego działania w próbie ujęto również projekty typów o potencjalnie nieznacznym wkładzie w realizację Strategii. Ponadto przy szacowaniu efektywności RPO we wdrażaniu Strategii, tam gdzie to możliwe, starano się szacować udziały poszczególnych typów projektów w całej populacji. Ostatecznie ze względu na priorytet Strategii, który dany projekt miał wdrażać próba przyjęta następującą strukturę.

**Tabela 1. Struktura próby na potrzeby analizy dokumentacji projektowej (1)**

| Priorytet Strategii     | Populacja   | Próba      | Udział     |
|-------------------------|-------------|------------|------------|
| rozwój inteligentny     | 999         | 70         | 7%         |
| rozwój zrównoważony     | 303         | 68         | 23%        |
| rozwój włączający       | 243         | 44         | 18%        |
| kategorie wdrażające    | 1545        | 182        | 12%        |
| kategorie niewdrażające | 133         | 0          | 0%         |
| <b>Razem</b>            | <b>1678</b> | <b>182</b> | <b>11%</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Strukturę próby w układzie (pod)działań RPO WP 2007-2013 prezentuje tabela 2.

**Tabela 2. Struktura próby na potrzeby analizy dokumentacji projektowej (2)**

| Działanie   | Poddziałanie  | Populacja | Próba |
|---|---|-----------|-------|
| 1.1. Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa                                 | 1.1.1. Mikroprzedsiębiorstwa  | 394       | 5     |
| 1.1. Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa                                 | 1.1.2. Małe i średnie przedsiębiorstwa                                  | 359       | 5     |
| 1.2. Rozwiązania innowacyjne w MŚP  |   | 110       | 12    |
| 1.3. Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MŚP                            |   | 1         | 1     |
| 1.4. Systemowe wspieranie przedsiębiorczości                                |   | 7         | 5     |
| 1.5. Regionalna sieć transferu rozwiązań innowacyjnych                      | 1.5.1. Infrastruktura dla rozwoju firm innowacyjnych                    | 17        | 7     |
| 1.5. Regionalna sieć transferu rozwiązań innowacyjnych                      | 1.5.2. Wsparcie regionalnych procesów proinnowacyjnych                  | 17        | 6     |
| 1.6. Promocja gospodarcza regionu   | 1.6.1. Promowanie atrakcyjności regionu                                 | 13        | 2     |
| 1.6. Promocja gospodarcza regionu   | 1.6.2. Wspieranie międzynarodowej aktywności pomorskich przedsiębiorstw | 8         | 2     |
| 2.1. Infrastruktura edukacyjna i naukowo-dydaktyczna                        |   | 21        | 8     |
| 2.2. Infrastruktura i usługi tworzące podstawy społeczeństwa informacyjnego | 2.2.1. Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego               | 4         | 3     |
| 2.2. Infrastruktura i usługi tworzące podstawy społeczeństwa informacyjnego | 2.2.2. Rozwój usług społeczeństwa informacyjnego                        | 19        | 8     |

|   |  |             |            |
|---|--|-------------|------------|
| 3.1. Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego         |  | 11          | 7          |
| 3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej                 | 3.2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne           | 8           | 6          |
| 3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej                 | 3.2.2. Inwestycje zwiększające potencjał rozwojowy miast     | 9           | 4          |
| 3.3. Infrastruktura rozwoju miast – wsparcie pozadotacyjne      |  | 1           | 1          |
| 4.1. Rozwój regionalnej infrastruktury drogowej                 |  | 52          | 8          |
| 4.2. Rozwój regionalnej infrastruktury kolejowej                |  | 8           | 4          |
| 4.3. Rozwój i poprawa dostępności węzłów transportowych         |  | 6           | 3          |
| 5.1. Gospodarka odpadami  |  | 5           | 3          |
| 5.2. Gospodarka wodna   |  | 9           | 4          |
| 5.3. Zarządzanie informacją o środowisku                        |  | 2           | 2          |
| 5.4. Rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych         |  | 26          | 7          |
| 5.5. Infrastruktura energetyczna i poszanowanie energii         |  | 52          | 6          |
| 6.1. Infrastruktura wzmacniająca potencjał turystyczny          |  | 13          | 0          |
| 6.2. Promocja i informacja turystyczna                          |  | 6           | 0          |
| 6.3. Regionalne dziedzictwo kulturowe o potencjale turystycznym |  | 13          | 0          |
| 6.4. Wspieranie i zachowanie walorów przyrodniczych             |  | 7           | 0          |
| 7.1. Infrastruktura ochrony zdrowia                             |  | 12          | 5          |
| 7.2. Zintegrowany system ratownictwa                            |  | 11          | 4          |
| 8.1. Lokalny potencjał rozwojowy                                | 8.1.1. Lokalna infrastruktura drogowa                        | 43          | 8          |
| 8.1. Lokalny potencjał rozwojowy                                | 8.1.2. Lokalna infrastruktura wspierająca rozwój gospodarczy | 79          | 8          |
| 8.2. Lokalna infrastruktura ochrony środowiska                  |  | 79          | 13         |
| 9.1. Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa i kultury      |  | 60          | 9          |
| 9.2. Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia                     |  | 41          | 6          |
| 9.3. Lokalne inicjatywy obywatelskie                            |  | 116         | 10         |
| 10.1. Wsparcie procesu zarządzania i wdrażania RPO WP           |  | 8           | 0          |
| 10.2. Informacja i komunikacja                                  |  | 6           | 0          |
| 10.2. Informacja, komunikacja i przygotowanie projektów         | 10.2.1. Informacja i komunikacja                             | 1           | 0          |
| 10.2. Informacja, komunikacja i przygotowanie projektów         | 10.2.2. Przygotowanie projektów                              | 19          | 0          |
| 10.3. Wsparcie procesu przygotowania i wdrażania projektów      |  | 5           | 0          |
| <b>kategorie wdrażające</b>                                     |  | <b>1545</b> | <b>182</b> |
| <b>kategorie niewdrażające</b>                                  |  | <b>133</b>  | <b>0</b>   |
| <b>Razem</b>  |  | <b>1678</b> | <b>182</b> |

Źródło: opracowanie własne.

Celem analizy było oszacowanie wpływu projektów na realizację odrębnie:

- celów Strategii i inicjatyw przewodnich (jeśli zdefiniowano w nich cel),
- wkładu w realizację inicjatyw na podstawie analizy zakresu działań w nich wskazanych.

Wkład w realizację był oceniany na trzystopniowej skali (bezpośredni, pośredni, brak). Dodatkowo oceniano skalę oddziaływania projektu (europejska, krajowa, regionalna / lokalna) oraz ich potencjał do wywołania zauważalnej zmiany (duży, średni, mały).

Dodatkowe metody wykorzystane w badaniu to:

- analiza danych zastanych (dokumentów strategicznych / programowych szczebla UE / krajowego / regionalnego, pakietu legislacyjnego na potrzeby realizacji polityki spójności, wytycznych krajowych i UE, literatury tematu);
- benchmarking RPO wybranych województw (n=8 województwa: śląskie, małopolskie, wielkopolskie, łódzkie, dolnośląskie, mazowieckie, zachodniopomorskie, lubuskie) – służący porównaniu efektywności wdrażania Strategii oraz identyfikacji podejścia do kwestii stymulowania wpływu na realizację Strategii i monitorowania tego wpływu<sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> Odniesienie efektywności realizacji Strategii EU2020 przez RPO WP 2007-2013 do kontekstu innych województw sprowadziło się głównie do analizy zakresu wsparcia oferowanego w RPO (i opisanego szczegółowo w URPO) wymienionych województw. Wyniki tej analizy zaprezentowano jako tło do oceny efektywności RPO WP 2007-2013 w rozdziałach 1.4, 2.4, 3.4, wskazując działania, schematy wsparcia oferowane w innych województwach mogące służyć realizacji Strategii, a niedostępne w RPO WP 2007-2013. Dodatkowo zakładano, że źródłem benchmarkingu będą badania ewaluacyjne wpływu innych RPO na realizację Strategii. Zidentyfikowano cztery takie badania – dla województw śląskiego, mazowieckiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego. Jedynym badaniem, które uznano za wystarczająco wiarygodną podstawę porównań była ewaluacja wpływu RPO WSL na SL i Strategię EU2020. Odniesienia do tego badania pojawiają się we wszystkich podrozdziałach rozdziału II. Pozostałe badania wykluczono z porównania bowiem przyjęta w nich metodyka była zupełnie nieporównywalna z wykorzystaną w niniejszej ewaluacji i nieadekwatna względem celów badawczych.

- W ewaluacji dla województwa mazowieckiego podstawową metodą była ankieta CATI beneficjentów, a wnioski dotyczące liczby projektów realizujących Strategię budowane były w oparciu o przegląd kategorii interwencji. W raporcie wskazano, że w programie zrealizowano 333 projekty wdrażające SL i 97 wdrażających Strategię EU2020. Nie podano jaki to udział w sumie wszystkich projektów, ani nie wyjaśniono jednoznacznie czy projekty wdrażające SL możemy uznać za wdrażające również Strategię EU2020.

- W ewaluacji dla województwa lubuskiego również podstawową metodą była ankieta CATI beneficjentów, a wnioski dotyczące liczby projektów realizujących Strategię budowane były jedynie w oparciu o przegląd kategorii interwencji. Dodatkowo dokonano przeglądu projektów z pozostałych kategorii (wg earmarkingu niespójnych ze Strategią) dochodząc do wniosku, że one również Strategię realizują. Zatem wg raportu Strategię EU2020 wdrażają wszystkie projekty RPO.

- W ewaluacji dla województwa zachodniopomorskiego nie przeprowadzono analizy projektów, ani analizy wg kategorii interwencji. Wnioski oparto o jakościowe i ilościowe badania pierwotne. W raporcie nie wskazano liczby / udziału projektów wdrażających Strategię. Pojawiają się jedynie wnioski, iż IZ RPO WZ stara się zapewnić zgodność projektów realizowanych w ramach RPO ze strategiami UE, zdaniem ekspertów w największym stopniu cele Strategii realizują pożyczki i poręczenia, a zgodność projektów ze Strategią zapewnia znajomość jej zapisów wśród beneficjentów (deklaratywna).

W związku z niemożnością wykorzystania ewaluacji powyższych trzech województw, zdecydowano się na włączenie ich w próbę analizowanych URPO, rozszerzając ją tym samym do n=8.

- indywidualne wywiady telefoniczne z przedstawicielami IZ RPO wybranych województw (n=5, województwa: śląskie, małopolskie, wielkopolskie, łódzkie, dolnośląskie) – służące zgromadzeniu opinii o właściwej roli RPO we wdrażaniu Strategii oraz zasadnych działaniach na rzecz stymulowania wpływu RPO na Strategię i monitorowania tego wpływu<sup>6</sup>;
- pogłębione wywiady indywidualne z ekspertami zarządzania strategicznego rozwojem na poziomie kraju i regionu (n=2) – służące ustaleniu roli jaką RPO powinno pełnić w systemie realizacji Strategii EU2020 i weryfikacji wyników analizy projektów przez ten pryzmat;
- indywidualne wywiady telefoniczne z beneficjentami projektów (n=10) – zrealizowane z beneficjentami projektów wybranych jako dobre praktyki, służyły pogłębieniu wiedzy o efektach projektów, które mogą stanowić wkład w realizację Strategii.

Badanie zrealizowano w okresie czerwiec – sierpień 2016 r.

---

<sup>6</sup> Metoda, choć niewynikająca z zapisów raportu metodologicznego, została zaproponowana przez Wykonawcę w trakcie jego prezentacji i zaakceptowana przez Zamawiającego. Proponując tę dodatkową metodą kierowano się założeniem, iż będzie ona użytecznym uzupełnieniem benchmarkingu RPO wybranych w województw, jako źródło informacji o stosowanych podejściach do kwestii stymulowania wpływu na realizację Strategii i monitorowania tego wpływu.

## I. WPŁYW RPO WP 2007-2013 NA REALIZACJĘ STRATEGII EUROPA 2020

### 1. Priorytet I – rozwój inteligentny

#### 1.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu

Priorytet I rozwój inteligentny przyjęty w Strategii EU2020 realizowany jest - zgodnie z zapisami Strategii - poprzez trzy inicjatywy przewodnie:

1. *Unię innowacji*, mającą na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii;
2. *Mobilną młodzież*, która ma przyczynić się do poprawy wyników systemów kształcenia oraz podniesienia atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej;
3. *Europejską agendę cyfrową*, której przyświeca cel upowszechnienia szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.

W toku wstępnych analiz, do wymienionych inicjatyw przewodnich wskazanych w Strategii EU2020, zdecydowano się dodać jeszcze jeden projekt przewodni, który pozwala realizować idee inteligentnego rozwoju i jest wprost powiązany ze wskazanymi wcześniej. Jest nim inicjatywa *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*, przed którą podstawiono cel poprawy otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencyjności na rynkach światowych.

Zasadnicza część analiz przeprowadzonych dla weryfikacji stopnia realizacji Priorytetu I - czyli analiza projektów dofinansowanych w ramach RPO WP 2007-2013 - odnosiła się do czterech zaprezentowanych inicjatyw przewodnich. Analizie zostało poddanych 70 projektów RPO WP 2007-2013, zgodnie z earmarkingiem wpisujących się w założenia inteligentnego rozwoju.

Analizy dotyczyły możliwości realizacji poprzez interwencje RPO WP 2007-2013 po pierwsze wskaźników Strategii EU2020, a po drugie zakresu inicjatyw przewodnich. Zgodnie z tym, należy w pierwszej kolejności przywrócić się pięciu wskaźnikom (celom nadrzędnym), które zdefiniowano w Strategii EU2020. W dokumencie Strategii nie zostały one jednak wprost przypisane do poszczególnych inicjatyw przewodnich. Dla prowadzonych analiz przyjęto więc przedstawione poniżej przyporządkowanie.

#### **Unia innowacji**

Nakłady na badania i rozwój powinny stanowić co najmniej 3% PKB UE, głównie poprzez poprawę inwestowania w B+R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacyjnych. W przypadku Polski wskaźnik ma sięgać 1,7%.

#### **Mobilna młodzież**

Inicjatywa ma pozwolić osiągnąć dwa wskaźniki:

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien kształtować się na poziomie 75% (dla Polski 71%); 2) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę należy ograniczyć z 15% do 10%, a co

najmniej 40% (w porównaniu do 31%) osób w wieku 30-34 lat powinno posiadać wyższe wykształcenie. Cele dla Polski wynoszą odpowiednio 4,5% oraz 45%.

#### **Europejska agenda cyfrowa**

Do projektu przewodniego nie został przyporządkowany żaden z nadrzędnych celów Strategii. W analizach przyjęto jednak zgodnie z zapisami dokumentu Strategii EU2020, że kluczowe jest zapewnienie wszystkim Europejczykom dostępu do szybkiego internetu o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, przy czym połowa europejskich gospodarstw domowych powinna mieć dostęp do połączeń o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s.

#### **Polityka przemysłowa w erze globalizacji**

Nie określono wskaźnika/ celu głównego. Z uwagi na przekrojowy charakter tego projektu przewodniego w analizach nie zdefiniowano wskaźnika.

W ramach RPO WP 2007-2013 zrealizowanych zostało łącznie 999 projektów, które zgodnie z przypisanymi im kategoriami interwencji, miały wspierać osiągnięcie celów Strategii EU2020 w zakresie Priorytetu I. Dla poszerzenia wiedzy na temat zakresu i charakteru tego wpływu przeprowadzona została analiza na próbie 70 projektów. Pozwoliła ona stwierdzić, w jakim stopniu RPO WP 2007-2013 miał wpływ na **realizację wskaźników Strategii EU2020**. W analizach uwzględniono wpływ bezpośredni, ukazujący że projekt wprost przekłada się na realizację wskaźnika oraz wpływ pośredni, co oznacza, że projekt powinien oddziaływać na wskaźnik przy zaistnieniu pewnych okoliczności. Ostatnią opcją był brak wpływu, wybierany gdy projekt nie wykazywał powiązania ze wskaźnikiem.

**W przypadku Unii innowacji i Mobilnej młodzieży około połowa spośród analizowanych projektów pozwalała na realizację wskaźników.** Zdecydowanie mniej projektów - bo tylko 3, wpisywały się w cel sformułowany dla *Europejskiej agendy cyfrowej*. Szczegółowe wyniki są następujące:

- *Unia innowacji* – bezpośredni wpływ wykazywało 13 projektów, pośredni 22, a brak wpływu stwierdzono w przypadku 35 projektów.
- *Mobilna młodzież* – bezpośredni wpływ wskazano w przypadku 11 projektów, a pośredni – 23. Brak wpływu stwierdzono w odniesieniu do 36 projektów.
- *Europejska agenda cyfrowa* – bezpośrednią realizację celu wykazywały 3 projekty, natomiast pozostałe nie miały na niego wpływu.

Drugi aspekt analiz dotyczył określenia czy projekt pozwala na realizację **zakresu projektu przewodniego**, tj. czy wpisuje się w jego tematykę. Warto zwrócić uwagę na problem, który pojawił się w czasie analizy projektów przewodnich. Otóż wiele zapisanych w nich zadań jest osadzonych w sferze regulacyjnej (prawa) i makroekonomicznej. Natomiast RPO WP 2007-2013 i realizowane w jego ramach projekty odnoszą się do sfery mikroekonomicznej. W związku z tym zapisy Strategii EU2020 i projektów przewodnich traktowano szeroko, ukazując wpływ projektów na daną sferę, o której mówią inicjatywy unijne.

Przegląd Strategii EU2020 oraz inicjatyw przewodnich ukazał główne obszary, na które projekty RPO WP 2007-2013 mogą mieć wpływ. Wybrano efekty i działania, na które możliwy jest rzeczywisty wpływ interwencji. Wnioski z badania tej zgodności są następujące:

- *Unia innowacji* – 31 projektów bezpośrednio wpisuje się w projekt przewodni, 11 wykazuje wpływ pośredni, a 28 nie ma wpływu.
- *Mobilna młodzież* – bezpośrednio założenia realizuje 21 projektów, pośrednio -14, natomiast brak wpływu stwierdzono w przypadku 35 projektów.
- *Polityka przemysłowa w erze globalizacji* – bezpośredni wpływ wykazuje 17 projektów, pośredni 23, a 30 brak wpływu.
- *Europejska agenda cyfrowa* – wpływ bezpośredni stwierdzono w odniesieniu do 15 projektów, pośredni – 13, natomiast brak wpływu widoczny był dla 42 projektów.

Podsumowujące zestawienie w ujęciu procentowym, ukazujące wpływ analizowanych projektów RPO WP 2007-2013 na realizację wskaźników Strategii EU2020 i projekty przewodnie, zostało zaprezentowane w tabeli 2.

**W ujęciu ilościowym najintensywniej realizowanym projektem przewodnim jest Unia innowacji** – jej wdrażaniu służy 60% projektów wspartych w RPO WP 2007-2013, przy czym 44% przekłada się na realizację zakresu inicjatywy w sposób bezpośredni. Jednocześnie 50% projektów wpisuje się w cel inicjatywy, w tym 19% bezpośrednio.

**W dużej mierze projekty RPO przyczyniają się także do realizacji założeń Polityki przemysłowej w erze globalizacji**, która zakresem tematycznym jest powiązana z *Unią innowacji*. W tym przypadku stwierdzono 57% projektów spójnych zakresem. 24% analizowanych przedsięwzięć wykazywało bezpośredni związek z zakresem inicjatywy.

**Z kolei 50% projektów uznano za zgodne z tematyką inicjatywy Mobilna młodzież, przy czym wysoki odsetek, bo aż 30% wykazywało powiązanie bezpośrednie.** Na końcu należy wymienić *Europejską agendę cyfrową* – najbardziej sprofilowaną i wąską tematycznie inicjatywę spośród analizowanych. Z tego względu, zgodność z jej zakresem stwierdzono w przypadku najniższego odsetka projektów – 40%, a bezpośrednio w odniesieniu do 21% projektów RPO.

**Tabela 3. Wpływ analizowanych projektów RPO na realizację wskaźnika (celu nadrzędnego) Strategii EU2020 i inicjatywy przewodnie (udział % projektów)**

|                              | Wpływ       | Unia innowacji | Mobilna młodzież | Polityka przemysłowa | Europejska agenda cyfrowa |
|------------------------------|-------------|----------------|------------------|----------------------|---------------------------|
| <b>Wskaźnik EU2020</b>       | bezpośredni | 19             | 16               | nd.                  | 4                         |
|                              | pośredni    | 31             | 33               | nd.                  | 0                         |
|                              | brak        | 50             | 51               | nd.                  | 96                        |
| <b>Inicjatywa przewodnia</b> | bezpośredni | 44             | 30               | 24                   | 21                        |
|                              | pośredni    | 16             | 20               | 33                   | 19                        |
|                              | brak        | 40             | 50               | 43                   | 60                        |

Źródło: opracowanie własne.

Zbadano także, ile projektów RPO WP 2007-2013 wpisuje się w zakres więcej niż jednej inicjatywy przewodniej. Zidentyfikowano dwa projekty, które były bezpośrednio zgodne z wszystkimi czterema inicjatywami przewodnimi. Kolejne cztery projekty wpisywały się bezpośrednio w trzy inicjatywy. Dużo szersza była grupa projektów (19) wprost realizujących dwie inicjatywy.

Poniżej przedstawiono analizę dla poszczególnych projektów przewodnich.

## **Unia innowacji**

*Unia innowacji* stanowi kluczową inicjatywę z perspektywy założeń Priorytetu I rozwój inteligentny. Nacisk położony jest na zwiększanie nakładów na działalność B+R, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Odpowiada temu sformułowany wskaźnik dotyczący podniesienia nakładów unijnych na ten cel do 3%. Z tego względu w *Unii innowacji* zaproponowano wiele zróżnicowanych działań skierowanych na poprawę warunków prowadzenia działalności badawczo-naukowej przez przedsiębiorstwa.

Jak wskazano już wcześniej, duża część działań inicjatywy osadzonych jest w sferze regulacyjnej i makroekonomicznej, stąd też w tym miejscu prezentujemy te, które naszym zdaniem możemy uznać za możliwe do realizacji na poziomie mikro, przy pomocy RPO. Zasadniczo można je sprowadzić do inwestowania w edukację, badania i rozwój, innowacje oraz technologie informacyjno-komunikacyjne. Już to jedno zdanie ukazuje, że *Unia innowacji* będzie miała wspólne pola z pozostałymi trzema inicjatywami przypisanymi do Priorytetu I.

W ramach *Unii innowacji* można wskazać następujące obszary, efekty i działania, które mogą być realizowane w skali mikro:

### **Promowanie doskonałości w edukacji i rozwijaniu umiejętności**

- ✓ Podniesienie atrakcyjności uczelni, przyciąganie talentów
- ✓ Zapewnienie lepszego zarządzania uczelniami
- ✓ Zapewnienie wystarczających zasobów wysoko wykwalifikowanych pracowników
  - Tworzenie miejsc pracy dla naukowców
  - Przyciąganie młodych ludzi
  - Wsparcie mobilności naukowców
  - Współpraca międzynarodowa
- ✓ Podniesienie jakości kształcenia
  - Dostęp do studiów na kierunkach ścisłych
- ✓ Dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy
  - Opracowanie programów nauczania, aby dostosować kwalifikacje do rynku pracy
  - Interdyscyplinarne nauczanie
  - Współpraca z biznesem

### **Wprowadzanie pomysłów na rynek – zwiększenie stopnia komercjalizacji, wdrażanie innowacji (zwłaszcza przez MŚP)**

- ✓ Wsparcie współpracy nauki i biznesu
- ✓ Ułatwienie dostępu do finansowania dla innowacyjnych przedsiębiorstw
  - Lepsze zarządzanie i koordynacja funduszy
  - Dostęp do funduszy wysokiego ryzyka
- ✓ Rozwój działalności B+R
- ✓ Wsparcie ochrony własności intelektualnej

### **Promowanie otwartości i kreatywności**

- ✓ Wspieranie wprowadzania innowacji organizacyjnych i marketingowych
- ✓ Wspieranie projektowania, designu
- ✓ Wspieranie współpracy (w różnych wymiarach)
- ✓ Wspieranie otwartych innowacji<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Otwarte innowacje to koncepcja wdrażania innowacji, w której pomysły pochodzą nie tylko z wewnątrz firmy (zwłaszcza wewnętrznych działów B+R), ale również z jej otoczenia (innych firm, jednostek naukowych itp.).



- ✓ Budowanie otoczenia biznesu – brokering wiedzy, klastry
- ✓ Zapewnienie większej dostępności wyników badań (finansowanych ze środków publicznych)
- ✓ Włączanie w system innowacji słabszych strukturalnie regionów
- ✓ Wyłonienie i wspieranie inteligentnych specjalizacji
- ✓ Wspieranie innowacji społecznych

Realizację *Unii innowacji* zapewniają w pierwszej kolejności **projekty RPO WP 2007-2013 skierowane na rozwijanie działalności B+R i wdrażanie innowacji w sektorze przedsiębiorstw**. Tego typu przedsięwzięcia odnajdujemy przede wszystkim w działaniu 1.2. Pojawiają się tam przykłady ciekawych projektów, polegających na wdrażaniu własnych lub zakupionych wyników prac B+R. Dodatkowo wyróżnić należy projekty akcentujące współpracę z jednostkami naukowymi, zwłaszcza jeśli kooperacja dotyczyła prowadzenia wspólnych badań czy też posiadała aspekt edukacyjny (np. staże dla studentów, zamawianie prac dyplomowych). Warto dodać, że projekty tego typu bezpośrednio wpisywały się w założony wskaźnik Strategii EU2020 dotyczący zwiększania nakładów na działalność B+R.

Przykładem projektu realizującego założenia *Unii innowacji*, a dodatkowo również *Mobilnej młodzieży* jest przedsięwzięcie firmy HARAT dotyczące utworzenia laboratorium betonów i gruntów w celu poprawy kontroli produkcji betonu towarowego i rozwinięcia działalności badawczo rozwojowej przedsiębiorstwa. W ramach projektu utworzono laboratorium badawcze, w konsekwencji czego firma wdrożyła nowy produkt. Podkreślenia wymaga fakt, że przedsiębiorstwo współpracuje z Politechniką Warszawską, nie tylko w zakresie wspólnych prac badawczych, ale również na poziomie naukowym, np. opracowywanie publikacji, wystąpienia podczas imprez branżowych.

Bezpośredni wpływ – poprzez **zapewnienie dostępu do finansowania dla innowacyjnych przedsiębiorstw** sektora MŚP – wykazuje instrument JEREMIE (działanie 1.3). Szczegółowo został on opisany w kolejnym rozdziale.

Jako bezpośrednio zgodne z założeniami *Unii innowacji* oceniono również **projekty skierowane na tworzenie warunków do prowadzenia działalności innowacyjnej (w tym B+R) i współpracy między nauką i przemysłem**. Wymienić tu można przedsięwzięcia tworzenia i rozwoju parków technologicznych czy klastrów. Dobrą praktyką jeśli chodzi o funkcjonowanie powiązań kooperacyjnych jest Pomorski Klaster ICT, mający status krajowego klastra kluczowego. Stanowi on szerokie partnerstwo przedsiębiorstw i jednostek naukowych, co istotne z naciskiem na ten pierwszy sektor. Klaster tworzy mechanizmy transferu technologii, umożliwia współpracę krajową i międzynarodową, sprzyja opracowywaniu nowych produktów i usług.

Kolejny rodzaj inwestycji bezpośrednio tematycznie wpisujących się w założenia *Unii innowacji* to **rozbudowa bazy dydaktycznej**, a dokładnie tworzenie i modernizowanie laboratoriów. Zakres ten wykazuje związek z założeniami mówiącymi o zwiększaniu atrakcyjności uczelni dla studentów (także zagranicznych), podnoszeniu jakości i dostępności kształcenia. Często we wnioskach wskazywano na wpływ inwestycji na podejmowanie prac badawczych, współpracę międzynarodową kadry naukowej, współpracę z sektorem prywatnym, zachęcanie do podejmowania kariery naukowej. W przypadku tego typu projektów, które w zamyśle miały dotyczyć infrastruktury dydaktycznej, aspekt badawczy i współpracy pojawiał się jako

dodatkowy, stąd też większość projektów zaklasyfikowano do grupy pośrednio wpływających na realizację wskaźnika.

Jako pośrednio realizujące założenia *Unii innowacji* uznano projekty dotyczące **zwiększania dostępu do finansowania**, w których przedsiębiorstwa innowacyjne były jedną ze wspieranych grup<sup>8</sup>. (Ponadto, znalazły się tutaj **projekty klastrowe**, w których aspekt transferu technologii nie był akcentowanym elementem. Pośredni wpływ miały też pojedyncze projekty dotyczące **udziału przedsiębiorców w misjach czy targach**, o ile wyraźnie podkreślono znaczenie tego typu działań dla rozwoju innowacyjności. Inne typy projektów pośrednio wpisujące się w *Unię Innowacji* to między innymi: digitalizacja bibliotek wspierająca modernizację edukacji; projekty MŚP dotyczące komercjalizacji prac B+R.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że poza aspektami dobrze reprezentowanymi w RPO WP 2007-2013, pojawiają się zagadnienia poruszone w inicjatywie przewodniej, nie znajdujące większego odzwierciedlenia w zrealizowanych projektach. Wymienić tutaj można:

- wspieranie ochrony własności intelektualnej,
- wspieranie innowacji nie technologicznych, projektowania, designu,
- wspieranie otwartych innowacji czy innowacji społecznych.

Ponadto, w części projektów w niewystarczającym zakresie uwzględniano pewne (wskazane poniżej) kwestie, traktując je jako aspekt poboczny. Mało akcentowane były aspekty powiązania kształcenia z potrzebami rynku pracy oraz wspieraniem kadr uczelni (mobilność, miejsca pracy). To samo dotyczy współpracy międzynarodowej. W dużej mierze wymienione zagadnienia stanowiły przedmiot wsparcia w innych programach operacyjnych. Regionalne kadry gospodarki, np. sieci współpracy, staże i szkolenia, były rozwijane w ramach PO KL (zwłaszcza działanie 8.2 Transfer wiedzy). Znalazł się tam również pakiet działań wzmacniający potencjał dydaktyczny uczelni i rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R (priorytet IV). Z kolei ważny instrument wspierania innowacyjności stanowił PO IG. W jego ramach znalazły się np. instrumenty finansowania ochrony własności przemysłowej (działanie 5.4), podczas gdy na poziomie regionalnym istniała tylko możliwość kwalifikacji tego typu wydatków jako elementu kompleksowego projektu<sup>9</sup>.

### **Polityka przemysłowa w erze globalizacji**

*Polityka przemysłowa w erze globalizacji* ma odpowiadać na wyzwania związane z globalizacją gospodarki i koniecznością przystosowania produkcji do wymogów gospodarki niskoemisyjnej. KE zwraca uwagę na potrzebę ponownego zwrócenia się ku przemysłowi (reindustrializacja). Projekt przewodni w praktyce zawiera jednak bardzo przekrojowe działania, które trudno wprost ograniczyć do przemysłu (np. poprawa konkurencyjności europejskiej turystyki). Z perspektywy RPO WP 2007-2013 istotne będą działania skierowane na poprawę infrastruktury otoczenia biznesu (dostęp do finansowania dla firm, infrastruktura transferu technologii, sieci współpracy),

---

<sup>8</sup> W części analizowanych projektów nie określono wskaźników dotyczących liczby dofinansowanych firm tego typu, a przedstawione opisy pozostawały na ogólnym poziomie, stąd też trudno było jednoznacznie orzec o wpływie na realizację Priorytetu I.

<sup>9</sup> Zgodnie z linią demarkacyjną pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z dnia 11 lipca 2012 r.

wspieranie technologii ograniczających wykorzystanie zasobów, umiędzynarodowienie przedsiębiorstw. W *Polityce przemysłowej* uwaga skupia się na przedsiębiorstwach sektora MŚP. Najważniejsze założenia z perspektywy Priorytetu I rozwój inteligentny są następujące:

#### Poprawa dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw

- ✓ Dostęp do kapitału na inwestycje, zwłaszcza kapitału wysokiego ryzyka
- ✓ Finansowanie nowych przedsiębiorstw, dynamicznie rosnących firm
- ✓ Finansowanie B+R i wdrażania innowacji
- ✓ Wsparcie inwestycji zagranicznych

#### Polityka innowacji przemysłowych

- ✓ Wsparcie innowacyjności w sektorze przemysłu
  - Szybsze wdrażanie innowacji
  - Podkreślenie roli kluczowych technologii wspierających (KET)
  - Wdrażanie założeń unii innowacji
  - Lepsze wykorzystanie TIK w celu podnoszenia konkurencyjności, optymalizacji zasobów (zgodnie z Agendą cyfrową)
  - Współpraca międzysektorowa
  - Wsparcie klastrów i sieci, pomagających przewyższać bariery związane z finansowaniem, ułatwiających współpracę między nauką i biznesem
  - Wspólne projekty badawcze
  - Kształcenie na kierunkach ścisłych i technicznych

#### Wsparcie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw

- ✓ Wsparcie wejścia na rynki międzynarodowe, w tym poza UE

#### Wsparcie modernizacji przemysłu

- ✓ Efektywne gospodarowanie zasobami, efektywność energetyczna oraz niskoemisyjność
  - Prywatne i publiczne B+R i inwestycje
  - Innowacje środowiskowe
- ✓ Restrukturyzacja
- ✓ Społeczna odpowiedzialność biznesu

Do grupy działań realizujących bezpośrednio założenia inicjatywy zaliczono **projekty skierowane na rozwój infrastruktury otoczenia innowacyjnych firm**, zwłaszcza parki naukowo-technologiczne i klastry. Otoczenie biznesu tworzą również **instrumenty ułatwiające dostęp do finansowania**, w tym w ramach inicjatywy JEREMIE.

W projekcie przewodnim dużo miejsca poświęcono wsparciu **umiędzynarodowienia firm**. W RPO WP 2007-2013 pojawiały się projekty wpisujące się w ten zakres tematyczny, obejmujące np. wyjazdy na targi międzynarodowe i misje gospodarcze. Należy podkreślić, że w przypadku instrumentów finansowych oraz wsparcia umiędzynarodowienia podczas analiz projekty tego typu klasyfikowano jako bezpośrednio lub pośrednio wpisujące się w inicjatywę w zależności od zakresu danego przedsięwzięcia i prezentowanych efektów. Ciekawym przykładem tego typu przedsięwzięcia jest *Wspieranie międzynarodowej aktywności innowacyjnych przedsiębiorców z Pomorza poprzez udział w targach Let's EXPO!* Projekt został zrealizowany przez Miasto Gdynia (Pomorski Park Naukowo-Technologiczny) w ramach działania 1.6.2. Jego przedmiotem był wyjazd innowacyjnych przedsiębiorców na międzynarodowe targi nowoczesnych technologii ICT. Skutkowało to podpisaniem kontraktów handlowych, ale także rozpoczęciem działalności eksportowej przez kilka przedsiębiorstw (6 spośród wszystkich 30 wspartych w zakresie eksportu). Co istotne, projekt obejmował przedsiębiorstwa reprezentujące branże nowoczesnych

technologii i w jasny sposób pokazywał jak wyjazdy na targi przełożą się na wzrost aktywności międzynarodowej firm.

Kolejnym aspektem pojawiającym się w projektach RPO zgodnym z omawianą inicjatywą przewodnią jest **wprowadzanie innowacji środowiskowych** w przemyśle. Wpływ wykazywano również dla projektów przedsiębiorstw dotyczących wdrażania innowacji oraz rozwoju eksportu dzięki działalności innowacyjnej.

Projekty realizowane w ramach RPO WP 2007-2013 w mniejszym zakresie wpisywały się w typy działań inicjatywy przewodniej dotyczące wsparcia restrukturyzacji i modernizacji przemysłu, wspólnych projektów badawczych przedsiębiorstw, społecznej odpowiedzialności biznesu. Należy też zwrócić uwagę, że w Programie nie przewidziano działań skierowanych na wprowadzanie TIK w działalności przedsiębiorstw.

### **Mobilna młodzież**

Inicjatywa przewodnia zwraca uwagę na wyzwania dotyczące kształcenia, zwłaszcza na poziomie wyższym oraz konieczność dopasowywania szkolnictwa do potrzeb rynku pracy. Podkreślona została również rola uczenia się nieformalnego, pozaformalnego i edukacji przez całe życie. Działania w tej sferze mają ograniczyć niekorzystne zjawiska, które znalazły odzwierciedlenie we wskaźnikach Strategii EU2020, tj. przedwczesne kończenie edukacji, niski odsetek młodych osób z wyższym wykształceniem oraz niezadawalający wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat.

Zakres działań opisanych w projekcie przewodnim, a możliwych do realizacji na poziomie mikro jest następujący:

#### **Zmniejszenie wysokiego odsetka osób przedwcześnie kończących edukację**

Kształtowanie wśród młodych ludzi umiejętności zgodnych z potrzebami rynku pracy

- ✓ System uczenia się przez całe życie
- ✓ Wspieranie nabywania umiejętności w ramach nieformalnej działalności edukacyjnej
- ✓ Szkolenia zawodowe o charakterze przyuczenia do zawodu
- ✓ Wysokiej jakości staże, umożliwiające naukę w miejscu pracy i wspomagające wejście na rynek pracy
- ✓ Rozszerzenie możliwości nauki zwiększającej szanse na godziwe zatrudnienie i poprawę jakości życia osób w mniej korzystnej sytuacji lub narażonych na wykluczenie społeczne
- ✓ Informowanie na temat ścieżek kształcenia i szkolenia oraz kariery zawodowej
  - Doradztwo w sprawie kariery i orientacji zawodowej
- ✓ Modernizacja systemów kształcenia, szkolenia i rozwoju młodzieży
- ✓ Współpraca w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego

#### **Zwiększenie liczby osób uczących się w szkołach wyższych lub ich odpowiednikach**

- ✓ Uatrakcyjnienie i modernizacja europejskiego szkolnictwa wyższego
- ✓ Propagowanie mobilności studentów i pracowników naukowych (mobilność edukacyjne)
- ✓ Poprawa jakości szkolnictwa
- ✓ Wspieranie współpracy akademickiej i wymiany z partnerami
- ✓ Przyciągania i zatrzymywanie w sektorze nauki większej liczby młodych ludzi (m.in. poprzez atrakcyjne warunki zatrudnienia)
- ✓ Inwestowanie w szkolnictwo wyższe (łączone inwestycje publiczne i prywatne w wysokości 2% PKB)
- ✓ Wspieranie współpracy i partnerstwa, zwłaszcza między sektorem nauki i biznesu

- ✓ Promocja mobilności wirtualnej – wprowadzanie rozwiązań opartych na TIK, e-learning

### Zwiększenie zatrudnienia młodzieży

- ✓ Ułatwienie przejścia ze szkoły do pracy
- ✓ Działania aktywizacyjne ze strony publicznych służb zatrudnienia
  - Informowanie o możliwościach zatrudnienia
  - Udzielanie pomocy w szukaniu pracy
- ✓ Systemy monitorowania wolnych miejsc pracy
- ✓ Wsparcie młodych przedsiębiorców
  - Stymulowanie zainteresowania karierą przedsiębiorcy
  - Dostęp do kapitału na rozruch, szkolenia
  - Działania informacyjne i doradztwo
- ✓ Mobilność zawodowa - zwiększenie stopnia dopasowania podaży pracowników do potrzeb rynku pracy i jednocześnie umożliwienie młodym pracownikom zdobycia cennych doświadczeń i umiejętności (np. doradztwo, wsparcie finansowe w celu pokrycia kosztów przeprowadzki, koszty integracji ponoszone przez pracodawcę)
- ✓ Zatrzymanie w Europie maksymalnej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników
- ✓ Przyciąganie osób o odpowiednich kwalifikacjach wobec spodziewanego wzrostu zapotrzebowania na pracę
- ✓ Podnoszenie jakości informacji dla młodych ludzi o poszukiwanych zawodach
- ✓ Zwiększenie atrakcyjności miejsc pracy w zawodach dotkniętych drenażem mózgow (np. medycyna)
- ✓ Zapewnienie aktywizacji na rynku pracy lub pomocy socjalnej po ukończeniu szkoły średniej
- ✓ Zachęty do zatrudniania młodych pracowników dla firm
- ✓ Wzrost znaczenia kompetencji kluczowych dla gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy

Analizując przedstawiony zakres inicjatywy *Mobilna młodzież* można zauważyć, że wiele działań pozostaje wspólnych z *Unią innowacji* oraz częściowo z *Polityką przemysłową*. Rola szkolnictwa wyższego i jego dopasowania do potrzeb rynku pracy pozostaje tematem priorytetowym.

Jako projekty bezpośrednio wpisujące się w zakres inicjatywy edukacyjnej należy w pierwszej kolejności uznać **inwestycje w rozwój infrastruktury dydaktycznej szkół wyższych**. Projekty te pomogły zwiększyć dostępność edukacji i co ważne podnieść jakość kształcenia. Wyposażenie uczelni w specjalistyczne laboratoria umożliwiło młodzieży nabywanie praktycznych umiejętności, tak cennych na rynku pracy. Gros projektów dotyczyło nauk ścisłych, technicznych i medycznych, zgodnych – jak wskazywano w projektach – z zapotrzebowaniem ze strony pracodawców. Tego typu projekty uznawano za bezpośrednio wdrażające inicjatywę przewodnią, ale i często również wskaźniki Strategii EU2020.

Jako przykład można zaprezentować projekt pt.: *Unowocześnienie wyposażenia laboratoriów dydaktycznych na Wydziale Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki Politechniki Gdańskiej* zrealizowany w ramach działania 2.1. Wyposażenie laboratoriów dydaktycznych przyniosło efekty w postaci poprawy jakości kształcenia i zwiększenia atrakcyjności oferty dydaktycznej, a w konsekwencji prowadziło do wzrostu liczby studentów wydziału. Celem długoterminowym było zapewnienie wysoko wykwalifikowanej kadry inżynierskiej w branży ICT, która zasilą pomorskie przedsiębiorstwa.

Drugim typem operacji, który bezpośrednio wiąże się z realizacją projektu przewodniego jest **wsparcie infrastruktury szkolnictwa na poziomie od podstawowego po ponadgimnazjalny**. Inwestycje wpisują się w tematykę poprawy dostępności i jakości kształcenia. Służą często także

wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (także niepełnosprawnej) z terenów wiejskich, słabszych strukturalnie.

Trzeci typ projektów, w dużej mierze realizujący założenia inicjatywy, dotyczy **wsparcia otoczenia biznesu**, pod warunkiem uwzględnienia **działań stymulujących zakładanie przedsiębiorstw**, w tym przez studentów i absolwentów. Tego typu komponent przewidziano na przykład w projekcie *Pomorski Park Naukowo - Technologiczny - rozbudowa - etap 4*. Utworzona została Akademicka Przestrzeń Innowacyjności i Przedsiębiorczości, umożliwiająca proces preinkubacji, szkolenia dla studentów i absolwentów zainteresowanych założeniem własnej firmy.

Wpływ pośredni na realizację projektu przewodniego i osiągnięcie wskaźników wskazano w przypadku projektów skierowanych na rozwój społeczeństwa informacyjnego. W wielu z tych projektów przewidziano bowiem rozwój umiejętności cyfrowych, które są jedną z kluczowych kompetencji pozwalających na znalezienie zatrudnienia. Uwzględniano również rozwój e-learningu i e-edukacji (np. elektroniczne dzienniki w szkołach). Pojawił się również jeden projekt dotyczący stworzenia biblioteki cyfrowej, zapewniającej dostęp do księgozbiorów drogą elektroniczną. Odnaleźć można też pojedyncze projekty realizowane przez przedsiębiorstwa, a obejmujące formy wsparcia studentów i absolwentów (prace dyplomowe na zamówienie firm, szkolenie i staże studentów).

Zakres realizacji inicjatywy przewodniej poprzez RPO WP 2007-2013 ograniczył się w zasadzie do podanych powyżej kwestii. Mało miejsca poświęcono kształceniu zawodowemu oraz współpracy biznesu i nauki w celu podnoszenia kompetencji kadr. Nie odnajdujemy w Programie również działań skierowanych na uczenie się przez całe życie, przyciąganie nowych kadr do nauki, wspieranie mobilności zawodowej i edukacyjnej czy działań informacyjnych i promocyjnych. Należy zauważyć, że brak tego typu wsparcia w ramach RPO WP 2007-2013 jest jednak w pełni uzasadniony. Wynika z charakterystyki współfinansującego Programu EFRR oraz rozstrzygnięć przyjętych na etapie opracowania NSRO, zgodnie z którymi wymienione kierunki wsparcia miały być realizowane w ramach innych programów. Dotyczy to zwłaszcza współfinansowanego z EFS PO KL, w którym znaleźć można było m.in.: działanie 3.4 *Otwartość systemu edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie*, priorytet IV *Szkolnictwo wyższe i nauka*, działanie 8.2 *Transfer wiedzy*, działanie 9.2 *Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego*.

### **Europejska Agenda Cyfrowa**

*Europejska agenda cyfrowa* służy zapewnieniu Europejczykom dostępu do internetu szerokopasmowego oraz upowszechnieniu jego wykorzystania w różnych dziedzinach życia. Inicjatywa obejmuje działania związane z tworzeniem infrastruktury dostępu do internetu, prowadzeniem B+R i rozwojem innowacji w tym obszarze, nabywaniem kompetencji cyfrowych czy wykorzystaniem internetu w administracji publicznej i przedsiębiorstwach. Szczegółowe zagadnienia, na które potencjalnie można oddziaływać na poziomie regionalnym przedstawiono poniżej:

#### **Dostęp do szybkiego internetu**

- ✓ Inwestycje w infrastrukturę, w tym na terenach bez komercyjnego uzasadnienia inwestycji (zwłaszcza światłowody)

#### **Wsparcie badań i innowacji w zakresie TIK**

- ✓ Inwestycje w B+R i innowacje, rozwój klastrów innowacyjnych
- ✓ Inicjatywy przemysłu na rzecz otwartych innowacji – platform dla nowych produktów i usług

#### **Zwiększanie umiejętności wykorzystania technologii cyfrowych i włączenia społecznego**

- ✓ Kształcenie w zakresie korzystania z TIK
- ✓ Zachęcenie do podejmowania szkolenia, edukacji i kariery zawodowej w obszarze TIK
- ✓ Zwiększenie liczby osób z wykształceniem informatycznym, w zakresie e-biznesu
- ✓ Zwiększenia atrakcyjności zatrudnienia w sektorze dla kobiet
- ✓ Promocja TIK w społeczeństwie
- ✓ Dostęp dla osób niepełnosprawnych

#### **Korzyści z TIK dla społeczeństwa**

- ✓ Wykorzystanie TIK na rzecz środowiska (np. inteligentne sieci)
- ✓ Wykorzystanie TIK w opiece zdrowotnej i usługach dla starzejącego się społeczeństwa
- ✓ Dostęp do zasobów kultury (np. biblioteki cyfrowe, kino cyfrowe)
- ✓ E-administracja
- ✓ Inteligentne systemy transportowe

Za projekty bezpośrednio wpływające na realizację wskaźnika inicjatywy przewodniej uznano te skierowane na **rozbudowę sieci szerokopasmowych**. Dobrym przykładem, z uwagi na skalę inwestycji, jest projekt Orange Polska S.A. pt.: *Szerokopasmowe pomorskie - budowa sieci szkieletowo - dystrybucyjnej na terenie województwa pomorskiego*, opiewający na kwotę niemal 128 mln zł. Projekt pozwolił stworzyć sieć na obszarze całego regionu (poza powiatami grodzkimi), umożliwiając podłączenie do internetu ponad 100 tys. mieszkańcom, zwłaszcza z obszarów tzw. białych plam. Przyczynia się więc do redukcji zjawiska wykluczenia cyfrowego, pozwalając na zwiększenie wykorzystania technologii TIK w życiu i w pracy.

Na realizację projektu przewodniego w największej mierze (bezpośrednio) wpływały przedsięwzięcia wprost osadzone w sferze TIK lub zawierające dobrze opisany komponent związany z tą dziedziną. Wymienić tu więc można projekty rozwoju klastra ICT, projekty uczelni dotyczące poprawy infrastruktury na potrzeby kierunku informatyka, wsparcie e-usług w administracji publicznej i innych jednostkach (e-zdrowie, e-bezpieczeństwo, e-edukacja, e-biblioteka). W analizowanej puli projektów RPO WP 2007-2013 odnaleziono także jeden dotyczący wdrażania innowacji przez firmę informatyczną.

Wpływ pośredni interwencji RPO na realizację *Europejskiej agendy cyfrowej* diagnozowany był w przypadku projektów, w których zasadniczą inwestycję uzupełniano także np. stanowiskami komputerowymi. Odnosi się to najczęściej do rozwoju infrastruktury edukacyjnej. Dzięki nowemu sprzętowi komputerowemu możliwe było zwiększanie umiejętności wykorzystania technologii cyfrowych (zwykle wśród dzieci i młodzieży) oraz walka z wykluczeniem cyfrowym. Pojawiały się również projekty mające pośredni wpływ na rozwój B+R i wdrażanie innowacji w sektorze ICT (np. utworzenie laboratorium).

Jak pokazują przeprowadzone analizy, *Europejską agendę cyfrową* realizowały przede wszystkim projekty skierowane na rozwój sieci szerokopasmowych, tworzące infrastrukturę dostępu do internetu. Duże znaczenie miały również projekty rozszerzające dostęp do e-usług w sektorze

publicznym. Natomiast w pozostałych projektach komponent związany ze społeczeństwem informacyjnym był raczej towarzyszącym (np. tworzenie pracowni komputerowych i stanowisk komputerowych w projektach rozwoju infrastruktury edukacyjnej). Zdarzało się też, że projekt dotyczył przedsiębiorstw z branży ICT. Z tego względu wskazać można, że zabrakło projektów skierowanych *stricte* na rozwój umiejętności cyfrowych oraz wprowadzających innowacje w tym sektorze. Jeśli chodzi o korzyści z TIK dla społeczeństwa, to najszerzy wpływ widzimy w e-administracji, w innych dziedzinach (np. e-zdrowie, e-edukacja) projekty pojawiały się dużo rzadziej. Pewnym mankamentem jest również brak wyodrębnionego działania skierowanego na wprowadzanie rozwiązań opartych na TIK w przedsiębiorstwach, choć możliwość dofinansowania informatyzacji przedsiębiorstwa w postaci odrębnego typu projektu występuje w działaniu 1.1<sup>10</sup>. W Programie nie przewidziano wskaźników produktu lub rezultatu dotyczących np. liczby tego typu przedsięwzięć, stąd też nie ma danych do wnioskowania o wpływie RPO w tym zakresie. Inaczej sytuacja przedstawiała się w innych województwach (np. mazowieckim), w których zdecydowano się wydzielić odrębne działanie skierowane na informatyzację i rozwój komercyjnych e-usług.

Podsumowując, realizacja projektów RPO WP 2007-2013 - przypisanych zgodnie z earmarkingiem do Priorytetu I inteligentny rozwój - pozwoliła na zrealizowanie celów Strategii EU2020 i założeń inicjatyw przewodnich. Zdecydowanie lepiej widoczny jest wpływ projektów na realizację zakresu inicjatyw niż samych wskaźników. Łączyć to należy z faktem precyzyjności wskaźników, co sprawiało, że nie zawsze można znaleźć przełożenie (nawet pośrednie) efektów danego projektu na osiągnięcie mierników.

W największym stopniu analizowane projekty RPO przyczyniły się do realizacji wskaźnika i zakresu *Unii innowacji* (odpowiednio 48% i 60% projektów oddziałujących w sposób bezpośredni lub pośredni). W dalszej kolejności można wymienić *Politykę przemysłową w erze globalizacji* (57% zakresu), *Mobilną młodzież* (49% cel i 50% zakres), a na końcu *Europejską agendę cyfrową* (4% cel i 40% zakres).

## **1.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu**

W niniejszym rozdziale koncentrujemy się na opisie wpływu poszczególnych działań, jak również typów operacji realizowanych w ich ramach, na realizację Priorytetu I rozwój inteligentny. W analizie uwzględniono działania, które zgodnie z kategoriami interwencji wpisują się w zakres Priorytetu I.

Tabela 3 przedstawia ilościowe zestawienie analizowanych projektów mających bezpośredni i pośredni wpływ na realizację inicjatyw przewodnich. Poniżej przedstawiono analizy dla poszczególnych działań.

---

<sup>10</sup> W analizowanej próbie nie znalazł się ani jeden projekt tego typu.



Tabela 4. Wpływ projektów RPO WP 2007-2013 wg działań na realizację projektów przewodnich i wskaźników Strategii EU2020 w obszarze Priorytetu I (w %)

| Działanie /<br>Poddziałanie | Wskaźniki Strategii EU2020 <sup>11</sup> |                |           | Unia innowacji    |                |           | Polityka przemysłowa |                |           | Mobilna młodzież  |                |           | Europejska agenda cyfrowa |                |           |
|-----------------------------|--|----------------|-----------|-------------------|----------------|-----------|----------------------|----------------|-----------|-------------------|----------------|-----------|---------------------------|----------------|-----------|
|                             | Wpływ bezpośredni                        | Wpływ pośredni | Brak      | Wpływ bezpośredni | Wpływ pośredni | Brak      | Wpływ bezpośredni    | Wpływ pośredni | Brak      | Wpływ bezpośredni | Wpływ pośredni | Brak      | Wpływ bezpośredni         | Wpływ pośredni | Brak      |
| 1.1.1                       | 0  | 20             | 80        | 0                 | 20             | 80        | 0                    | 60             | 40        | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 0              | 100       |
| 1.1.2                       | 0  | 0              | 100       | 0                 | 0              | 100       | 0                    | 60             | 40        | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 20             | 80        |
| 1.2                         | 75                                       | 33             | 0         | 92                | 0              | 8         | 25                   | 67             | 8         | 8                 | 8              | 83        | 8                         | 0              | 92        |
| 1.3                         | 0  | 100            | 0         | 100               | 0              | 0         | 100                  | 0              | 0         | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 0              | 100       |
| 1.4                         | 0  | 20             | 80        | 20                | 60             | 20        | 20                   | 60             | 20        | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 0              | 100       |
| 1.5.1                       | 57                                       | 57             | 0         | 86                | 14             | 0         | 86                   | 14             | 0         | 43                | 29             | 29        | 0                         | 43             | 71        |
| 1.5.2                       | 33                                       | 67             | 0         | 50                | 50             | 0         | 50                   | 50             | 0         | 33                | 33             | 33        | 33                        | 0              | 67        |
| 1.6.1                       | 0  | 0              | 100       | 0                 | 0              | 100       | 50                   | 50             | 0         | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 0              | 100       |
| 1.6.2                       | 0  | 50             | 50        | 0                 | 100            | 0         | 100                  | 0              | 0         | 0                 | 0              | 100       | 0                         | 50             | 50        |
| 2.1                         | 88                                       | 100            | 0         | 100               | 0              | 0         | 0                    | 0              | 100       | 100               | 0              | 0         | 13                        | 75             | 13        |
| 2.2.1                       | 100                                      | 100            | 0         | 0                 | 0              | 100       | 0                    | 0              | 100       | 0                 | 100            | 0         | 100                       | 0              | 0         |
| 2.2.2                       | 0  | 88             | 12        | 13                | 13             | 75        | 0                    | 0              | 100       | 25                | 62             | 13        | 100                       | 0              | 0         |
| 3.3                         | 0  | 0              | 100       | 0                 | 0              | 100       | 0                    | 100            | 0         | 0                 | 100            | 0         | 0                         | 0              | 100       |
| 9.1                         | 0  | 100            | 0         | 0                 | 0              | 100       | 0                    | 0              | 100       | 100               | -              | 0         | 0                         | 40             | 60        |
| <b>RAZEM</b>                | <b>36</b>                                | <b>57</b>      | <b>20</b> | <b>44</b>         | <b>16</b>      | <b>40</b> | <b>24</b>            | <b>33</b>      | <b>43</b> | <b>30</b>         | <b>20</b>      | <b>50</b> | <b>21</b>                 | <b>19</b>      | <b>60</b> |

Źródło: opracowanie własne.

\*czerwonym kolorem zostały zaznaczone działania, w których ponad połowa analizowanych projektów wpisuje się łącznie bezpośrednio lub pośrednio w daną inicjatywę przewodnią.

<sup>11</sup> Jeden projekt mógł mieć jednocześnie wpływ bezpośredni i pośredni na wskaźniki przypisane do różnych inicjatyw przewodnich Strategii EU2020.

### **Działanie 1.1 Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa**<sup>12</sup>

Zgodnie z przeprowadzoną analizą wniosków, działanie skierowane na rozwój mikro, małych i średnich firm ma raczej **pośredni wpływ na realizację Priorytetu I**. Wynika to z faktu, iż w jego ramach wspierano inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie firm, przy czym dostęp miały nie tylko firmy *stricte* innowacyjne. Analiza wybranych projektów wskazała, że w małym zakresie miały one wymiar innowacyjny, służyły raczej rozbudowie i rozszerzeniu zakresu działalności przedsiębiorstwa<sup>13</sup>. Oczywiście w bardzo szerokiej puli dofinansowanych projektów inwestycyjnych MŚP można z pewnością znaleźć także te pozwalające realizować *Unię innowacji*. Wskazują na to wyniki badania dotyczącego efektów wsparcia z I osi RPO<sup>14</sup>. Działanie 1.1 miało charakter modernizacji i unowocześniania majątku przedsiębiorstw, co nie wykluczało firm realizujących dzięki temu procesy innowacyjne. Z racji jednak tego, że we wniosku o dofinansowanie nie było wymagane opisanie tego wpływu, a wsparcie nie było ograniczone do firm o potencjale lub aktywnych innowacyjnie, można przypuszczać, że skala wpływu działania 1.1 na realizację inicjatywy przewodniej będzie niewielka. Wynika to z braku nałożenia warunków czy preferencji dla innowacyjnych przedsięwzięć, które znalazłyby odzwierciedlenie także w kryteriach wyboru. Wsparciu firm innowacyjnych dedykowane było inne działanie (1.2), jak też dofinansowanie z programów krajowych (PO IG).

Pośredni wpływ działania najczęściej wykazywano w odniesieniu do realizacji *Polityki przemysłowej w erze globalizacji* poprzez **projekty sprzyjające umiędzynarodowieniu firm**. Po pierwsze, dotyczy to projektów, które prowadziły do wzrostu eksportu firmy. Tego typu efekt nie mieści się w konkretnym typie projektu określonym w Uszczegółowieniu RPO<sup>15</sup>. Po drugie, pojawiały się projekty typu *dotacji na udział w krajowych i międzynarodowych imprezach gospodarczych typu targi i wystawy w charakterze wystawcy*. Celem tych projektów było nawiązywanie nowych kontaktów handlowych, prowadzących do zwiększenia aktywności eksportowej. Zdarzało się również, że tego typu projekty sprzyjały jednocześnie realizacji *Unii innowacji*. Przykładowo, w jednym z tego typu projektów ukazano, że efektem udziału w targach będzie rozwój prac B+R i komercjalizacja rozwiązań (dzięki nawiązaniu kontaktów i podpisaniu kontraktów międzynarodowych).

Wpływ pośredni na realizację *Polityki przemysłowej w erze globalizacji* miały również projekty typu *budowa, rozbudowa lub przebudowa instalacji i urzędzeń sprzyjających oszczędności surowców i energii oraz ograniczaniu emisji szkodliwych substancji do środowiska*. Pozostają one w zgodzie z założeniami inicjatywy co do konieczności ograniczania wpływu działalności gospodarczej na środowisko. Warto również zwrócić uwagę, że projekty typu *informatyzacja*,

---

<sup>12</sup> Z uwagi na zbieżne cele i typy operacji nie omówiono odrębnie poddziałania 1.1.1 i 1.1.2.

<sup>13</sup> Typy operacji jakie tu można włączyć są następujące: budowa, rozbudowa lub rozszerzenie zakresu działalności przedsiębiorstwa; realizacja zasadniczych zmian procesu produkcyjnego lub zmiana w zakresie sposobu świadczenia usług; unowocześnienie składników majątku trwałego niezbędnego do prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej firmy.

<sup>14</sup> Ocena efektów wsparcia Osi Priorytetowej 1 ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przedsiębiorstw w ramach RPO dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, PSDB, 2013 r.

<sup>15</sup> Tego typu przedsięwzięcia uwzględniono w poddziałaniu 1.6.2.

w tym m.in. systemy zarządzania przedsiębiorstwem wspomagają realizację Europejskiej Agendy Cyfrowej. Jednakże w analizowanej puli projektów nie odnaleziono tego typu przedsięwzięć.

### **Działanie 1.2 Rozwiązania innowacyjne w MŚP**

**Działanie 1.2 należy uznać za jedno z najważniejszych dla realizacji Unii innowacji.** Wynika to wprost z celu działania brzmiącego *rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych*, oraz jego zakresu koncentrującego się na wsparciu projektów polegających na inwestycjach w B+R i rozwoju technologicznym. W założeniach działania podkreślono, że inwestycje mają prowadzić do wdrożenia nowych procesów i produktów. Co do zasady więc wszystkie pięć typów operacji, przewidzianych w działaniu pomogą w realizacji Unii innowacji. Są to: 1) *nabycie wyników prac B+R, praw do własności intelektualnej, w tym patentów, licencji, know-how lub innej nieopatentowanej wiedzy technicznej związanej z wdrażanym produktem lub usługą*; 2) *wsparcie uzyskania praw wyłącznych (np. patentów) dla własnych rozwiązań technicznych*; 3) *wsparcie inwestycyjne działalności B+R w przedsiębiorstwach*; 4) *wsparcie wdrożenia innowacyjnych procesów wytwarzania wyrobów i usług, systemów organizacyjnych i rozwiązań rynkowych, w tym wdrożenie wyników prac B+R*; 5) *wsparcie wdrożenia i komercjalizacji innowacyjnych produktów i usług oraz platform produktowo-technologicznych*. Szczególnie wartościowe, pod kątem wskaźników Unii innowacji, są inwestycje w działalność B+R w przedsiębiorstwach. Wskaźnik Strategii EU2020 mówi o zwiększaniu nakładów na prace badawczo-rozwojowe, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Tak więc projekty dotyczące rozpoczęcia lub rozwijania tej działalności w przedsiębiorstwach stanowią bezpośredni wkład w jego osiągnięcie.

Działanie pozwala również w dużej mierze na *wdrażanie Polityki przemysłowej w erze globalizacji*. Wpisuje się w zakres finansowania B+R i innowacji, wsparcie rosnących innowacyjnych firm.

Pojedyncze projekty tego działania sprzyjały również realizacji inicjatywy *Mobilna młodzież* (współpraca firmy ze studentami lub absolwentami uczelni) lub *Europejskiej agendy cyfrowej* (wdrażanie innowacji w sektorze informatycznym).

### **Działanie 1.3 Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MŚP**

Działanie 1.3 wpisuje się wprost w założenia zarówno Unii innowacji, jak i Polityki przemysłowej w erze globalizacji. Cel zwiększenia dostępu do kapitału dla MŚP został zrealizowany poprzez utworzenie Funduszu Powierniczego w ramach inicjatywy JEREMIE. Środki Funduszu były alokowane w sposób zwrotny w działające na rynku instrumenty zewnętrznego finansowania przedsiębiorczości. Od początku realizacji Programu wspartych zostało 5 604 MŚP<sup>16</sup>. Najliczniejszą grupę, stanowiącą 86% ogółu podmiotów, stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. Wartość wsparcia przekazanego do MŚP na koniec 2015 r. wynosiła 741 389 769 zł.

W kontekście podwyższania zdolności do innowacji, zgodnie z analizowanymi inicjatywami przewodnimi, warto zwrócić uwagę na bardzo małą liczbę przedsiębiorstw wspartych przez fundusze kapitału podwyższonego ryzyka. Były to tylko 3 przedsiębiorstwa wobec zakładanych

---

<sup>16</sup> Dane na koniec 2015 r.

we wskaźniku 25<sup>17</sup>. Największym zainteresowaniem cieszyły się pożyczki, z których skorzystało 4 235 przedsiębiorców. Duża grupa firm - 926 zdecydowała się na poręczenie.

W monitoringu wdrażania inicjatywy JEREMIE sformułowano typy działań, na które przeznaczone zostało dofinansowanie. Najwięcej przedsiębiorstw pozyskało finansowanie na zakup wyposażenia w maszyny, urządzenia, aparaty, w tym także zakup środków transportu bezpośrednio związanych z celem realizowanego przedsięwzięcia (2999). Ponad połowa mniej firm (1 367) pozyskała środki wykorzystane na inwestycje (m.in. zakup, budowa lub modernizacja obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych). Kolejna szeroka grupa firm (964) realizowała inne cele gospodarcze przyczyniające się do rozwoju MŚP. Zdecydowanie mniejsza była liczba firm, których głównym celem było tworzenie nowych miejsc pracy (179). Na ostatnim miejscu znalazły się przedsięwzięcia, w największym stopniu realizujące *Unię innowacji*, a więc **wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych, który to cel wskazano w przypadku 92 firm (1,6% ogółu wspartych firm)**. Cele związane bezpośrednio z innowacyjnością były realizowane więc w relatywnie małym stopniu. Niemniej jednak ocenia się, że JEREMIE - dzięki tym inwestycjom miał bezpośredni wpływ na realizację *Unii innowacji* i *Polityki przemysłowej w erze globalizacji*, chociaż oczywiście skala tego wpływu potencjalnie mogłaby być większa.

#### **Działanie 1.4 Systemowe wspieranie przedsiębiorczości**

Działanie realizuje założenia inicjatywy *Unia innowacji* i *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*. Dotyczy zapewnienia finansowania dla MŚP, w tym podmiotów innowacyjnych. Jednakże wpływ ten jest w dużej mierze pośredni. Wynika to z faktu, iż przedsiębiorstwa innowacyjne są tylko jedną z grup docelowych finansowania, a w większości wniosków w małym stopniu opisano wpływ na zwiększanie innowacyjności. Tylko w jednym projekcie dokładnie zaprezentowano zamierzenia wobec innowacyjnych firm i określono wskaźniki związane z ich wsparciem. Przegląd zestawienia wsparcia udzielonego odbiorcom końcowym<sup>18</sup> ukazuje, że wśród 1511 operacji tylko jedna została sklasyfikowana jako wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych. Nie wszystkim jednakże operacjom przypisano jednolite kategorie - trudno jednoznacznie określić co kryje się pod kategorią „finansowanie działalności związanej z rozwojem firmy”. Niemniej jednak ułatwienie dostępu do finansowania jest bardzo ważnym rezultatem wpisany zarówno w *Unię innowacji* jak i *Politykę przemysłową*. Wpływ będą mieć więc typy operacji związane z dokapitalizowaniem instytucji otoczenia biznesu: *rozszerzenie działalności w zakresie świadczenia podstawowych usług finansowych (pożyczki i poręczenia); wsparcie kapitałowe powstających oraz działających publicznych IOB działających na rynku usług finansowych*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Dane z załącznika do sprawozdania końcowego na koniec 2015 r.

<sup>18</sup> Według stanu na 20.06.2015 r.

<sup>19</sup> W puli analizowanych projektów nie znalazły się inne typy operacji, skierowane na funkcjonowanie IOB (badania i analizy, udział w krajowych i międzynarodowych organizacjach zrzeszających IOB, podnoszenie kwalifikacji) oraz usługi doradcze (jak pilotaże, usługi doradcze, informacyjne).

## **Działanie 1.5 Regionalna sieć transferu rozwiązań innowacyjnych**

### **Poddziałanie 1.5.1 Infrastruktura dla rozwoju firm innowacyjnych**

W ramach poddziałania wspierane było tworzenie i rozwój infrastruktury umożliwiającej generowanie, transfer i komercjalizację technologii i wiedzy. Były to więc projekty rozwoju parków naukowo-technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, centrów zaawansowanych technologii. Zakres ten wpisuje się w trzy projekty przewodnie – w największym stopniu w *Unię innowacji* i *Politykę przemysłową*, a w mniejszym w projekt *Mobilna młodzież*. Poddziałanie jest bardzo istotne dla realizacji dwóch pierwszych inicjatyw z uwagi na to, że wspiera sieciowanie, a dzięki temu transfer rozwiązań ze sfery nauki do biznesu. Pożądanym efektem jest również realizacja wspólnych projektów, w tym międzynarodowych. Z perspektywy *Polityki przemysłowej* warto zwrócić uwagę na tworzenie warunków do funkcjonowania firm innowacyjnych poprzez zapewnienie infrastruktury (w tym badawczej) oraz dostępu do usług.

W poddziałaniu wyróżniono dwa typy projektów, które - jak należy stwierdzić - realizują założenia Strategii EU2020. Pierwszy typ – *budowa, rozbudowa, remont obiektów przeznaczonych na stworzenie lub rozwijanie parków naukowo-technologicznych, centrów zaawansowanych technologii, centrów doskonałości, centrów edukacyjno-wdrożeniowych, inkubatorów przedsiębiorczości i innych instytucji o podobnym charakterze (wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz zagospodarowaniem otoczenia)* pozwala na tworzenie infrastruktury podstawowej transferu technologii. Natomiast drugi typ operacji - *inwestycje w instalacje technologiczne wynikające ze specyficznego charakteru danej instytucji, w tym budowa lub prace budowlane (przebudowa i remont) laboratoriów oraz wyposażenie specjalistycznych laboratoriów badawczych* koncentruje się na zapewnieniu laboratoriów badawczych. Ten drugi rodzaj jest bardziej spójny z zapisami *Unii innowacji*, gdyż może wprost wspomagać prace B+R. Wpływ na realizację *Mobilnej młodzieży* przejawia się przede wszystkim w tworzeniu warunków (np. inkubatory przedsiębiorczości) do powstawania firm *spin-off*, zakładanych przez studentów i absolwentów.

### **Poddziałanie 1.5.2 Wsparcie regionalnych procesów proinnowacyjnych**

Pod nazwą poddziałania kryje się przede wszystkim wspieranie powstawania klastrów – taki zakres miały analizowane projekty. Wpisywały się więc w typ operacji: *wsparcie tworzenia i rozwoju powiązań kooperacyjnych między firmami i innymi instytucjami (np. B+R lub ze sfery edukacji), w tym klastrów o zasięgu lokalnym i regionalnym*. Wszystkie projekty w sposób bezpośredni lub pośredni realizowały założenia *Unii innowacji* i *Polityki przemysłowej*. Jednocześnie większość z nich pozostawało w zgodności z inicjatywą *Mobilna młodzież*. Wynika to z faktu, iż powiązania kooperacyjne pozwalają nawiązywać i rozwijać kontakty między sektorem nauki i biznesu, przyczyniając się do transferu technologii. Transfer ten może zachodzić na różnych poziomach i być realizowany poprzez różne instrumenty. Jednym ze sposobów może być angażowanie studentów i absolwentów, np. dzięki zapewnieniu pomocy w rozpoczynaniu działalności gospodarczej czy dopasowywaniu programów studiów do potrzeb rynku pracy. Ważnym aspektem było też uatrakcyjnienie oferty uczelni z uwagi na współpracę z biznesem, co sprzyjało łatwiejszemu odnalezieniu się na rynku pracy przez absolwentów. Przykładowo w jednym z projektów stworzono bazę inżynierów, ułatwiającą firmom pozyskiwanie kadr wśród studentów i absolwentów oraz organizowanie stażu.

Wśród 17 dofinansowanych w ramach poddziałania projektów odnaleźć można tylko dwa, które nie dotyczyły bezpośrednio współpracy klastrowej<sup>20</sup>. Niemniej jednak polegały również na tworzeniu kanałów współpracy między uczelniami i sferą biznesu oraz pomiędzy samymi jednostkami naukowymi (np. w ramach danej dziedziny). Jeden z nich silniej akcentował typ operacji *wsparcie rozwoju przedsiębiorczości akademickiej*, wpisujący się we wszystkie trzy rozpatrywane inicjatywy przewodnie.

## **Działanie 1.6 Promocja gospodarcza regionu**

### **Poddziałanie 1.6.1 Promowanie atrakcyjności regionu**

Projekty realizowane w poddziałaniu wpisują się co do zasady wyłącznie w inicjatywę *Polityka przemysłowa*. Są one zgodne z założeniami projektu przewodniego mówiącego o czerpaniu korzyści z globalizacji, wsparciu internacjonalizacji firm i tworzeniu instytucji otoczenia biznesu. Z drugiej strony w działaniu tym zostały zrealizowane kompleksowe przedsięwzięcia promocyjne, poprawiające atrakcyjność inwestycyjną regionu. Miały one pośredni wpływ na realizację inicjatywy przewodniej, gdyż tworzyły warunki do zwiększania umiędzynarodowienia pomorskiej gospodarki.

### **Podziałanie 1.6.2 Wspieranie międzynarodowej aktywności pomorskich przedsiębiorstw**

Zakres tego poddziałania jest wprost - w przeciwieństwie do poddziałania 1.6.1 - związany ze wspieraniem międzynarodowej aktywności przedsiębiorstw. Wskazuje to więc na bezpośrednią realizację *Polityki przemysłowej w erze globalizacji*. Analizowane projekty dotyczyły wyjazdów na targi międzynarodowe i misje gospodarcze, co miało skutkować podpisaniem kontraktów handlowych i współpracą międzynarodową.

Jeśli projekt dotyczył firm innowacyjnych i zaznaczono wpływ na rozwój tego typu działalności, to wskazywać można również na pośredni wpływ na *Unię innowacji*. Wyjazdy zagraniczne sprzyjają wymianie doświadczeń i podpatrywaniu rozwiązań stosowanych w czołówce światowych firm. Z perspektywy realizacji Strategii EU2020 najistotniejsze są więc operacje typu *organizowanie wyjazdowych i przyjazdowych misji gospodarczych oraz wizyt studyjnych o charakterze gospodarczym*.

## **Działanie 2.1 Infrastruktura edukacyjna i naukowo-dydaktyczna**

Wszystkie analizowane projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej miały bezpośrednie przełożenie na realizację *Unii innowacji* i *Mobilnej młodzieży*. Wpisują się one bowiem w postulaty inwestowania w edukację, badania i rozwój, tworzenia nowoczesnych systemów edukacji i często również wsparcia współpracy z biznesem. W wymiarze edukacyjnym widoczny jest wpływ na dostęp do edukacji, a zwłaszcza poprawę jakości kształcenia. Dzięki nowym laboratoriom wyposażonym w nowoczesny sprzęt, zajęcia na uczelniach mają w większej mierze wymiar praktyczny, co sprzyja dopasowaniu kompetencji absolwentów do potrzeb rynku pracy.

---

<sup>20</sup> Wzmocnienie współpracy środowiska naukowego GUMed z podmiotami gospodarczymi o charakterze regionalnym i ponadregionalnym oraz rozwój przedsiębiorczości akademickiej w GUMed; Budowa sieci transferu wiedzy na temat kierunków i możliwości rozwoju badań w laboratorium falowym oraz in situ przy wykorzystaniu innowacyjnej aparatury badawczej.

Zdecydowana większość projektów oddziaływała również (w sposób pośredni) na realizację *Europejskiej agendy cyfrowej* dzięki tworzeniu stanowisk komputerowych. Oba zaplanowane w działaniu typy operacji wspierały realizację Priorytetu inteligentnego rozwoju<sup>21</sup>.

## **Działanie 2.2 Infrastruktura i usługi tworzące podstawy społeczeństwa informacyjnego**

### **Poddziałanie 2.2.1 Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego**

Projekty realizowane w ramach poddziałania dotyczyły budowy lub rozbudowy sieci szkieletowych i dostępowych do internetu. Wszystkie więc realizują bezpośrednio *Europejską agendę cyfrową*.

### **Poddziałanie 2.2.2 Rozwój usług społeczeństwa informacyjnego**

Zakres poddziałania obejmuje wdrażanie publicznych usług elektronicznych, co w sposób bezpośredni pozwala na realizację *Europejskiej agendy cyfrowej*. Wszystkie typy operacji w równym stopniu wpisują się w zakres tejsze inicjatywy.

W sposób pośredni – dzięki nabywaniu umiejętności cyfrowych czy wykorzystaniu rozwiązań w placówkach oświatowych (np. e-dzienniki) projekty wpływają również na realizację inicjatywy *Mobilna młodzież*.

## **Działanie 3.3. Infrastruktura rozwoju miast –wsparcie pozadotacyjne**

W ramach inicjatywy JESSICA obok innych licznych zakresów tematycznych, zawarto również jeden dotyczący zagadnień związanych z transferem technologii i współpracą w procesie innowacyjnym (kategoria interwencji 3). Odpowiada mu typ projektów skierowany na *budowę, rozbudowę, przebudowę, remont obiektów przeznaczonych na stworzenie lub rozwijanie parków naukowo-technologicznych, centrów zaawansowanych technologii, centrów doskonałości, centrów edukacyjno-wdrożeniowych, inkubatorów przedsiębiorczości i innych instytucji o podobnym charakterze (wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz zagospodarowaniem otoczenia)*. Jak wynika z danych na temat stanu wdrażania inicjatywy, w jej ramach zrealizowano cztery tego typu projekty. Dodatkowo warto dodać, że dotyczyły one przede wszystkim działań inwestycyjnych, w dwóch przypadkach związanych z modernizacją budynku. Wynika z tego, że inicjatywa JESSICA przyczynia się tylko w pośredni sposób do realizacji *Polityki przemysłowej*.

## **Działanie 9.1 Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa i kultury**

Projekty z działania 9.1 (kategorii interwencji 75) polegały na budowie, modernizacji, wyposażeniu szkół od poziomu podstawowych do ponadgimnazjalnych. W wyniku projektów poprawie uległa dostępność i jakość kształcenia. Sprawia to, że działanie wpisuje się bezpośrednio w zakres inicjatywy *Mobilna młodzież*. Kładzie ona nacisk na zapewnienie możliwości nauki zwiększającej szansę na godziwe zatrudnienie i poprawę jakości życia osób w mniej korzystnej sytuacji lub narażonych na wykluczenie społeczne. Analizowane projekty z działania 9.1 mimo, że są niewielkimi przedsięwzięciami o charakterze lokalnym to pozwalają na realizację tych założeń. Należy także wspomnieć, że inicjatywa *Mobilna młodzież* ma przyczyniać

---

<sup>21</sup> Są to: 1) budowa nowych, przebudowa i rozbudowa14 istniejących obiektów służących prowadzeniu działalności dydaktycznej i obiektów naukowo-badawczych, w tym laboratoriów dydaktycznych, centrów edukacyjno-badawczych, pracowni komputerowych, bibliotek, wraz z wyposażeniem tych obiektów oraz niezbędnym zagospodarowaniem otoczenia tych obiektów; 2) wyposażenie obiektów dydaktycznych i naukowo-dydaktycznych, w tym zakup oprogramowania i sprzętu komputerowego.

się do realizacji wskaźników tożsamyh z tymi dla *Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*. Priorytet I jest najbardziej pojemnym spośród trzech priorytetów Strategii EU2020, co sprawia, że obok siebie pojawiają się działania związane z prowadzeniem prac B+R w firmach i jednostkach naukowych, informatyzacją, edukacją na poziomie wyższym czy właśnie rozwojem kształcenia na niższych etapach edukacji. Podejście to układa się jednak w całość, jeśli zauważymy, że podstawowa edukacja jest niezwykle ważna dla dalszego rozwoju młodzieży, w tym kontynuowania kształcenia (zgodnie ze wskaźnikiem Strategii). Niezbędne do tego jest zapewnienie odpowiedniej bazy infrastrukturalnej, sprzyjającej rozwojowi dzieci i młodzieży. Część projektów, w których zapewniono wyposażenie pracowni komputerowych była również spójna z *Europejską agendą cyfrową*, wspomagając nabywanie umiejętności i zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu.

Podsumowując, analizy pokazały, że wszystkie działania przypisane zgodnie z earmarkingiem w mniejszym lub większym stopniu pozwalają na realizację Strategii EU2020. Jednocześnie należy podkreślić, że w ramach jednego działania znajdowały się projekty różnych typów, więc wpływ był zróżnicowany w obrębie poszczególnych działań RPO WP 2007-2013. Wśród działań, które w mniejszym stopniu pozwalały na osiągnięcie celów Strategii wymienić można działanie 1.1 dotyczące podstawowych inwestycji w przedsiębiorstwach czy inicjatywę JESSICA, która w małej mierze skierowana była na założenia zgodne z inteligentnym rozwojem. Z drugiej strony analiza jakościowa niesie wniosek, że pozostałe analizowane działania pozwalały w dużej mierze na zrealizowanie założeń co najmniej jednego projektu przewodniego, choć wpływ ten często pozostawał pośredni. Największe znaczenie dla realizacji Priorytetu I miały działania: 1.2, 1.3, 1.5.1, 1.6.2, 2.1, 2.2, 9.1, w których w większości analizowanych projektów wykazywało bezpośrednie powiązanie z założeniami Strategii EU2020. Pośredni wpływ przeważał w przypadku działań 1.4, 1.6.1 i 1.5.2.

### **1.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu**

Ocena trwałości wkładu projektów w realizację Strategii EU2020 jest zadaniem o tyle trudnym, iż nie można jej oprzeć na konkretnych danych, które byłyby gromadzone przez instytucje, a dotyczyły utrzymania efektów, nie samych inwestycji po wymaganym okresie trwałości. O ile wszystkie projekty dotrzymają trwałości formalnej, związanej z wymogami otrzymania dofinansowania, o tyle zapewnienie i zweryfikowanie trwałości efektów jest kwestią dużo bardziej problematyczną. Trwałe efekty powinny wyzwać pewien pozytywny mechanizm, który nie jest zależny od dalszego finansowania zewnętrznego. Dodatkowo, efekty powinny przekładać się na rozwój gospodarczy regionu i kraju w perspektywie długoterminowej.

W ramach analiz projektów uznano, że **zdecydowana większość projektów (80%) ma charakter trwały**. Wynika to głównie z faktu, że znalazły się tutaj działania skierowane do przedsiębiorstw, które miały wzmacniać ich rozwój i innowacyjność. W tych przypadkach kierowano się podejściem, że podmioty prywatne mają odpowiednią motywację do rozszerzania działalności (zysk) i długotrwałego korzystania z inwestycji w celu poprawy efektywności działania i rozwoju



firmy. Tylko w odniesieniu do części projektów (20%) można mieć obawy co do dalszego utrzymywania się czy pomnażania efektów.

Z uwagi na powyższe jako działania wyróżniające się trwałością i wdrażające w dużej mierze Priorytet można uznać:

- Działanie 1.2 – dzięki inwestycjom, podniesieniu potencjału innowacyjnego, w tym badawczego oraz wdrażaniu nowych produktów możliwe jest wzmocnienie rozwoju firmy. W wielu przypadkach projekty skutkowały ekspansją na rynkach międzynarodowych. Dodatkowo o trwałości efektów zaświadczała współpraca z uczelniami, często wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu działalności oraz dysponowanie wykwalifikowanymi kadrami. Łącznie te czynniki składają się na długotrwały wpływ na gospodarkę - poprzez zwiększenie obrotów firmy, wzrost przychodów ze sprzedaży, wzrost nakładów na działalność innowacyjną.
- Działanie 1.6 – z uwagi na nawiązanie kontaktów handlowych przedsiębiorstw z nowymi partnerami, zakładać można, że działania te przyczyniły się do wzrostu eksportu. Efekty projektów zwiększających umiędzynarodowienie – zgodnie z założeniami – miały być widoczne w dłuższej perspektywie, gdyż proces podpisania kontraktów i uruchomienia eksportu jest często inicjatywą długoterminową.
- Działanie 2.1 – infrastruktura stworzona na uczelniach służy celom dydaktycznym, co pozwala na utrzymanie pozytywnych efektów, tak długo jak pozostaje ona sprawna. Z uwagi na ciągle duże niedoinwestowanie uczelni w nowoczesny sprzęt i aparaturę każda z inwestycji w znaczący sposób zwiększa potencjał do kształcenia kadr. Podnoszenie jakości zasobów ludzkich z perspektywy zasilenia gospodarki wykwalifikowanymi kadrami należy uznać za trwały efekt. Kapitał ludzki stanowi podstawę do kształtowania długookresowego wzrostu gospodarczego, stąd też przykładana się do niego dużą wagę w wielu dokumentach strategicznych, również w Strategii EU2020. Jako że uczelnie są jednostkami publicznymi, utrzymanie infrastruktury nie powinno stanowić problemu.
- Działanie 9.1 – podobnie jak wskazano powyżej, także infrastruktura szkolnictwa na niższych poziomach kształcenia ma podobny wymiar trwałości.
- Działanie 1.4 – uznać można, że funkcjonowanie instrumentów zwrotnych jest w pewnym zakresie samofinansujące się – uwalniane środki są uruchamiane w ramach kolejnych akcji poręczeń/ pożyczek. Dodatkowo działalność tego typu przynosi przychody. Z nich możliwe jest - przy zaistnieniu innych pozytywnych uwarunkowań związanych z sytuacją makroekonomiczną i np. sposobem zarządzania środkami - powiększanie kapitału i prowadzenie dalszej działalności statutowej Funduszy. O trwałości decyduje też kierowanie środków na inwestycje i rozwój firm, które dzięki temu zwiększają zakres działalności i podnoszą swoją konkurencyjność.
- Działanie 2.2.1 – Inwestycje regionalne miały stanowić podstawę do dalszego rozwoju sieci w ramach tzw. ostatniej mili (dostarczanie Internetu bezpośrednio do użytkownika). Z uwagi na planowany dalszy rozwój sieci i długoterminowy wymiar inwestycji efekty uznajemy za trwałe.

Obawy co do trwałości występują w największej mierze w przypadku działania 1.5, zwłaszcza działań klastrowych. Wynika to z faktu, że rozwój klastrów w Polsce był uwarunkowany zewnętrznym finansowaniem. Jak wskazano w publikacji *Benchmarking klastrów*, w latach 2012-2014 w stosunku do lat 2010-2012 widać wyraźne pogorszenie stanu budżetów klastrów. Zdaniem autorów wiąże się to z ograniczeniem publicznych środków finansowych na rozwój klastrów oraz jednoczesną niską skłonnością członków klastra do finansowania jego działalności.<sup>22</sup> Oczywiście taka sytuacja nie dotyczy każdego klastra. Pozytywnym przykładem efektywności i trwałości działań jest Pomorski Klaster ICT, którego działalność oparta jest na szerokim sojuszu instytucji, w dużej mierze przedsiębiorstw (ponad 130 członków).

Poddziałaniem, które w dużej mierze uzależnione jest od publicznego finansowania jest 1.5.1, dotyczące infrastruktury transferu technologii. Kultura współpracy w Polsce jest na tyle słabo rozwinięta, że instytucje zarządzające tymi obiektami muszą wdrażać intensywne działania aktywizacyjne. W niektórych projektach wprost wskazywano, że podejmowane są działania na rzecz uzyskania kolejnych środków na rozwój działalności. Należy zwrócić uwagę, że projekty RPO WP 2007-2013 koncentrowały się na inwestycjach infrastrukturalnych. Stąd też szczególnie istotne było finansowanie dalszych działań pozwalających na prowadzenie zaplanowanej działalności w stworzonej infrastrukturze. Warto dodać, że powstała infrastruktura generuje wysokie koszty utrzymania, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania, kiedy jeszcze na terenach obiektów jest niewiele firm-lokatorów.

Podsumowując, większość projektów przynosi trwałe efekty. Szczególnie tyczy się to projektów zrealizowanych przez przedsiębiorstwa. Podmioty prywatne koncentrują się na zwiększaniu konkurencyjności, prowadząc do wzrostu dochodów i zysku z działalności. Dodatkowo efekty części projektów, zgodnie z założeniami, dostrzegane będą w perspektywie długookresowej - np. w przypadku wsparcia umiędzynarodowienia. Za trwałe uznano także efekty projektów dotyczących rozwoju infrastruktury edukacyjnej i internetu szerokopasmowego.

#### **1.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu**

##### **SKUTECZNOŚĆ**

Skuteczność realizacji Priorytetu I określono na podstawie analizy skali efektów projektów. Po pierwsze skalę oceniono w wymiarze terytorialnym, tj. rozróznilo efekty pojawiające się w skali regionalnej, krajowej lub europejskiej. Po drugie, efekty zweryfikowano w wymiarze ilościowym – na podstawie wskaźników (produktu i rezultatu wskazanych we wnioskach o dofinansowanie) zróżnicowano oddziaływanie projektów na małe, średnie, duże.

Z analiz wynika, że **16 projektów wykazuje europejski potencjał wykorzystania efektów**. Dotyczy to projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa lub z udziałem przedsiębiorstw, których efekty odnosiły się do zwiększania umiędzynarodowienia (działania 1.1, 1.2, 1.6). Zidentyfikowano **7 projektów o wpływie krajowym**. Podobnie jak wcześniej obejmowały one

<sup>22</sup> Pławgo B. (red.), *Benchmarking klastrów w Polsce* – edycja 2014, PARP, Warszawa 2014.

przedsięwzięcia podejmowane przez przedsiębiorstwa, których skala działalności była krajowa. **Największą grupę projektów stanowiły te o wymiarze regionalnym (47)**. Jest to spodziewana sytuacja, gdyż co do zasady interwencja RPO miała wymiar regionalny. Wszelka stworzona infrastruktura (edukacyjna, informatyczna, wsparcia innowacyjności) zlokalizowana jest na terenie województwa i jest wykorzystywana przez mieszkańców regionu.

Drugi aspekt analiz obejmował określenie skali oddziaływania projektów. **W przypadku większości badanych projektów (43 spośród 70) został wskazany mały wpływ**. Wynika to ze wspierania często wielu niewielkich i punktowych inwestycji. Przykładem mogą być działania skierowane do przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mikro i małych. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że pomimo małego znaczenia poszczególnych inwestycji ich łączne oddziaływanie na gospodarkę regionu - dzięki osiągnięciu pewnej masy krytycznej - może być już znacznie większe. Dodać można, że inwestycje realizowane w ramach różnych działań były komplementarne, co przyczynia się do pomnażania efektów.

**Tabela 5. Podsumowanie oceny projektów ze względu na skalę efektów i potencjał do wywołania zauważalnej zmiany**

|                                | Europejska | Krajowa | Regionalna |   | Duży | Średni | Mały |
|--------------------------------|------------|---------|------------|---|------|--------|------|
| <b>Skala efektów projektów</b> | 23%        | 10%     | 67%        | <b>Potencjał projektu do wywołania zauważalnej zmiany</b> | 10%  | 29%    | 61%  |

Źródło: opracowanie własne

Porównanie wartości wskaźników założonych w projektach niesie wniosek, że w każdym z działań znaleźć można projekty o różnej skali. Jako przykład można podać działanie dotyczące instrumentów finansowych. W działaniu 1.4, jeden z funduszy zakładał wsparcie 40 firm, wobec ponad 400 w innym projekcie. Podobnie różny zakres miały inicjatywy klastrowe, z uwagi na liczbę zaangażowanych partnerów, liczbą osób korzystających ze specjalistycznego doradztwa.

**Średni potencjał do wywołania zauważalnej zmiany zdiagnozowano w 20 projektach. Z kolei duży wpływ widoczny był w przypadku 7 projektów**. Były to szeroko zakrojone przedsięwzięcia, zwykle też dotyczące obszaru całego regionu. Można tutaj podać przykłady projektów:

- *Szerokopasmowe pomorskie - budowa sieci szkieletowo - dystrybucyjnej na terenie województwa pomorskiego* – istotny projekt jeśli chodzi o rozbudowę sieci na terenie całego województwa (z wyłączeniem powiatów grodzkich) opiewający na kwotę niemal 128 mln zł.
- *Pomorska Biblioteka Cyfrowa (lokalizacja: Serwerownia CI TASK; Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański, Biblioteka Gdańska PAN; Centrum Mobilne - obwoźny skaner)* – szeroko zakrojony projekt z uwagi na współpracę instytucji kluczowych z perspektywy przedmiotu projektu.

- *Rozwój elektronicznych usług publicznych w Gdyni* – największy wartościowo (ponad 19,7mln zł) projekt rozwoju publicznych e-usług, co zostało odzwierciedlone we wskaźnikach projektowych;
- *System Promocji i Informacji Gospodarczej Województwa Pomorskiego* – kompleksowy projekt mający wspierać przyciąganie zagranicznych inwestorów i umiędzynarodowienie pomorskich firm, o wartości ponad 12 mln zł.

**Podsumowując należy stwierdzić, że skuteczność RPO jeśli chodzi o wdrażanie Strategii EU2020 w obszarze Priorytetu I pozostawała na średnim poziomie.** Z racji specyfiki Programu zostało zrealizowanych wiele często małych i rozproszonych inwestycji, które wiązały się z generowaniem efektów o skali regionalnej. Program służył przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb regionu, co też widoczne jest w przeprowadzonych analizach. Tylko większe projekty infrastrukturalne czy szerzej zakrojone (strategicznie) miały duży wpływ na wdrażanie Strategii. Niemniej jednak RPO stanowi ważny instrument wdrażania Strategii EU2020 na obszarze regionu. Suma wszystkich przeprowadzonych nawet małych inwestycji, pozwalała wygenerować efekty odczuwalne przez przedsiębiorców i mieszkańców. W tym kontekście ważne jest również uwzględnienie skali finansowania dedykowanych projektów realizujących założenia Strategii EU2020.

## **EFEKTYWNOŚĆ**

Analizy efektywności dla Priorytetu I dokonano przy uwzględnieniu danych dla podpisanych umów, co obrazuje faktyczny stan wdrażania Programu i przeznaczenia środków na wsparcie Strategii EU2020. W poniższej tabeli przedstawiono wartość ogółem projektów wdrażających Priorytet I zgodnie z przypisanymi kategoriami interwencji oraz wartość przyznanego dofinansowania dla projektów faktycznie wdrażanych w poszczególnych analizowanych działaniach. Jako projekty faktycznie wdrażające rozumiemy te, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do realizacji założeń Strategii EU2020.

Prezentowane analizy odnoszą się w miarę możliwości do całej populacji projektów RPO WP 2007-2013 oznaczonych kategoriami interwencji związanymi z Priorytetem I Strategii EU2020. Przegląd próby oraz pełnej listy zrealizowanych projektów pozwala oszacować udział projektów, które faktycznie realizowały założenia Strategii EU2020 oraz sumę środków finansowych przeznaczonych na ten cel.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Są to przybliżone szacunki. W części działań niemożliwe było odczytanie precyzyjnego zakresu projektu wyłącznie z jego tytułu. Utrudnienie stanowiła również bardzo duża liczba projektów zrealizowanych w działaniach 1.1 i 1.2. W tych przypadkach kierowano się wynikami analizy przeprowadzonej na próbie projektów oraz zapisami Uszczegółowienia RPO w zakresie typów projektów. Wykorzystano także informacje dotyczące realizacji inicjatywy JESSICA i JEREMIE. Kwoty wsparcia oszacowano na podstawie danych o finansowaniu różnych typów inwestycji. W przypadku JEREMIE skierowanych na typ projektów wdrażania nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych, a w przypadku JESSICA na infrastrukturę wsparcia przedsiębiorstw.

Generalnie większość analizowanych działań realizuje w dużym stopniu Priorytet I rozwój inteligentny. Wśród projektów, których nie można zaliczyć do tej grupy są tylko te z działań: 1.1.1, 1.1.2, 1.3, 1.4, 3.3.

Z dokonanych szacunków wynika, że 56% wartości projektów, które docelowo miały wdrażać Priorytet I, rzeczywiście zostało skierowane na ten cel. **RPO stanowiło więc średnio efektywne narzędzie realizacji Strategii EU2020 w zakresie Priorytetu I rozwój inteligentny.** Jednakże efektywność tę należy uznać za wystarczającą w kontekście uwarunkowań wdrażania Strategii EU2020 (o czym szerzej w kolejnym rozdziale raportu). Zastosowanie earmarkingu sprawiło, że całe działanie automatycznie miało realizować założenia Priorytetu I. Jednakże, zakres projektów w ramach jednego działania był niekiedy na tyle zróżnicowany, że trudno uznać, żeby całe działanie (a co za tym idzie dedykowane mu finansowanie) wprost przekładało się na realizację Strategii EU2020. Analizy tego typu ułatwiłby dostęp do zestawienia wszystkich dofinansowanych projektów w podziale na ich typy (wyróżnione w uszczegółowieniu Programu).

**Tabela 6. Wkład wartościowy RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu I Strategii EU2020**

| Działanie          | Wartość ogółem projektów wdrażających Priorytet I wg kategorii interwencji (mln zł) | Wartość projektów faktycznie wdrażających Priorytet I (mln PLN) | % wartość projektów wdrażających Priorytet I |
|--------------------|---|---|--|
| Poddziałanie 1.1.1 | 135,7   | 40,7  | 30%  |
| Poddziałanie 1.1.2 | 457,1   | 137,1   | 30%  |
| Działanie 1.2      | 247,9   | 228,1   | 92%  |
| Działanie 1.3      | 287,4   | 17,2  | 6%   |
| Działanie 1.4.     | 75,3  | 7,53  | 10%  |
| Poddziałanie 1.5.1 | 319,6   | 287,6   | 90%  |
| Poddziałanie 1.5.2 | 7,8   | 5,8   | 75%  |
| Poddziałanie 1.6.1 | 17,2  | 12,9  | 75%  |
| Poddziałanie 1.6.2 | 7,3   | 7,3   | 100%   |
| Działanie 2.1      | 201,2   | 201,2   | 100%   |
| Poddziałanie 2.2.1 | 154,8   | 154,8   | 100%   |
| Poddziałanie 2.2.2 | 104,6   | 104,6   | 100%   |
| Działanie 3.3      | 236,3   | 26,0  | 11%  |
| Działanie 9.1      | 73,4  | 73,4  | 100%   |
| <b>SUMA</b>        | <b>2325,5</b>   | <b>1304,2</b>   | <b>56%</b>                                   |

\*Odcieniem czerwonym zaznaczono te działania, w których dominuje pośrednie powiązanie z zakresem tematycznym inicjatywy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Listy podpisanych umów/wydanych decyzji przez Zarząd Województwa Pomorskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007 - 2013 - stan na 31.05.2016.

Należy zwrócić uwagę, że działaniem obniżającym efektywność jest działanie 1.1, które co do zasady nie jest dedykowane wspieraniu innowacyjności opartej na pracach B+R. Co więcej, jest to działanie o łącznej najwyższej wartości zrealizowanych projektów na tle innych analizowanych. W przypadku inicjatywy JESSICA - jak już wcześniej wskazano - przedsięwzięć polegających na wsparciu instytucji otoczenia biznesu było bardzo mało, a dodatkowo nie były one bezpośrednio powiązane z innowacyjnością. Warto zatrzymać się także przy działaniach 1.3

i 1.4, w których tylko niewielka część środków została skierowana na wspieranie wdrożeń nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych.

Punkt odniesienia dla powyższych analiz mogą stanowić wyniki analogicznego badania przeprowadzonego dla RPO województwa śląskiego. W badanej tam próbie projektów wdrażających Priorytet I rozwój inteligentny znalazło się 209 projektów<sup>24</sup>, a uwzględniając dodatkowo projekt przewodni *Polityka przemysłowa w erze globalizacji* - 314 projektów. Przed podaniem wyników należy jeszcze poczynić zastrzeżenie, że w analizach dla województwa śląskiego nie rozróżniono wpływu na cel Strategii EU2020 od wpływu na zakres projektu przewodniego. Za projekty bezpośrednio wdrażające *Unię innowacji* uznano tam 15% spośród analizowanych, a za realizujące pośrednio - 74%. W przypadku *Mobilnej młodzieży* było to odpowiednio 32% i 68%, w przypadku *Europejskiej agendy cyfrowej* - 26% i 30%, a dla *Polityki przemysłowej* - 4% i 80%. Zestawiając to z podanymi już wcześniej wynikami dla RPO WP 2007-2013 w zakresie wpływu projektów na realizację inicjatywy przewodniej, zauważyć można **niższy udział projektów wdrażających Priorytet I rozwój inteligentny niż w województwie śląskim**. Jednakże wyniki szczegółowe pozwalają stwierdzić, iż **w sposób bezpośredni wdrażanie Strategii EU2020 przebiegało efektywniej w województwie pomorskim**. Otóż, *Unię innowacji* realizowało tutaj wprost 44% projektów wobec 15% w województwie śląskim, a *Politykę przemysłową* 24% w porównaniu do 4% na Śląsku. W przypadku *Mobilnej młodzieży* i *Europejskiej agendy cyfrowej* wyniki dla obu województw są zbliżone, z niewielką przewagą śląskiego (dla *Mobilnej młodzieży* 30% wobec 32%, dla *Europejskiej agendy cyfrowej* - 21% do 26%). Różnica dotyczy projektów ocenionych jako pośrednio wdrażające inicjatywy przewodnie, widać tu przewagę województwa śląskiego. Możliwe więc, że projekty tam realizowane były bardziej kompleksowe, co pozwalało na lepsze wpisywanie się jednocześnie w kilka inicjatyw przewodnich. Z drugiej strony **wpływ bezpośredni, który był wyższy w województwie pomorskim, jest kluczowy dla wdrażania Strategii**.

Uzupełniających wniosków w zakresie efektywności realizacji Strategii EU2020 poprzez projekty RPO WP 2007-2013 dostarczyć może przeprowadzona analiza Uszczegółowień RPO ośmiu innych wybranych województw. Wynika bowiem z niej, że w innych województwach były realizowane typy projektów i odrębne działania, które przynajmniej w założeniach wpisywały się w zakres Priorytetu I Strategii EU2020 i mogły podnosić efektywność jego wdrażania, a nie były dostępne w województwie pomorskim:

- działanie w zakresie doradztwa dla przedsiębiorstw sektora MŚP m.in. w obszarze innowacji i nowych technologii, B+R, wprowadzania produktów na nowe rynki zagraniczne, powstawania firm opartych na nowych technologiach (województwa lubelskie, śląskie, dolnośląskie);
- działanie lub typ projektu dotyczący rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej jednostek naukowych i szkół wyższych (województwa mazowieckie, łódzkie);
- działanie pozwalające na kreowanie współpracy między nauką i gospodarką, w ramach którego dofinansowywane były dwuetapowe projekty celowe przedsiębiorców (składające się

---

<sup>24</sup> W momencie realizacji badania (koniec 2012 r.) stanowiło to 4,7% wszystkich projektów realizowanych w regionie (4 481) oraz 4,9% projektów o kategoriach interwencji mających realizować Strategię EU2020.

- z części badawczej i wdrożeniowej), uwzględniające realizację prac B+R na zamówienie firm przez jednostki naukowe (na zasadzie bonu na innowacje, województwo mazowieckie);
- schemat wsparcia dotyczący realizacji projektów badawczych (badania przemysłowe i prace rozwojowe) prowadzonych przez przedsiębiorstwa sektora MŚP i jednostki naukowe (województwo małopolskie);
  - działanie lub typ projektu w zakresie rozwoju infrastruktury kształcenia ustawicznego oraz kształcenia zawodowego (województwa lubelskie, małopolskie, śląskie, wielkopolskie);
  - preferencje dla projektów innowacyjnych w działaniach dotyczących wsparcia inwestycji w MŚP (województwo lubelskie).

Wymienione przykłady nie oznaczają w żadnym razie, że RPO będące ich źródłem w większym stopniu realizowały założenia Priorytetu I Strategii EU2020. Tego nie można stwierdzić bez przeprowadzenia kompletnej ewaluacji obejmującej analizę ilościową projektów. Przykłady te pokazują jedynie, że w stosunku do wyborów dokonanych w województwie pomorskim istniał szereg innych możliwości zorientowania wsparcia RPO na realizację celów Strategii EU2020. Taka interpretacja dotyczy również pozostałych dwóch priorytetów Strategii, w odniesieniu do których również przytaczamy przykłady z innych RPO.

Podsumowując wątek efektywności wdrażania Strategii EU2020 w zakresie Priorytetu I rozwój inteligentny poprzez RPO WP 2007-2013 należy stwierdzić, że jest ona wystarczająca. Z przeprowadzonych analiz wynika, że 56% środków nominalnie mających wdrażać Priorytet I zgodnie z kategoriami interwencji, faktycznie zostało wykorzystanych na ten cel. Efektywność obniżały przede wszystkim działania 1.1, 1.3, 1.4 i 3.3, których zakres wsparcia w relatywnie niewielkim stopniu przystawał do założeń Strategii EU2020.

## 2. Priorytet II – rozwój zrównoważony

### 2.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu

Priorytet II pn. *Zrównoważony rozwój – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej* zorientowany jest na wdrażanie rozwiązań i technologii, które służyć mają redukcji negatywnej presji na środowisko (związanej z emisją CO<sub>2</sub>) przy jednoczesnej dynamizacji rozwoju gospodarczego. Czysta i efektywna energia ma pozwolić na ograniczenie kosztów jej wykorzystania oraz na pobudzenie wzrostu konkurencyjności europejskiej gospodarki. Działania te podporządkowane są także przeciwdziałaniu zmianom klimatu, które powodowane są przez procesy technologiczne pozyskiwania energii i emisję gazów cieplarnianych, a których skutki mogą prowadzić do destabilizacji systemów gospodarczych narażonych na zagrożenia z nimi związane, np. wzrostu skali klęsk żywiołowych.

Priorytet II realizowany jest poprzez projekt przewodni pn. *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Ma on na celu wsparcie zmiany w kierunku niskoemisyjnego i efektywniej korzystającego z zasobów społeczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i energii. W tym celu założono ograniczenia w emisji CO<sub>2</sub> oraz poprawę konkurencyjności przy równoległym zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego.

Do projektu przewodniego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* przyporządkowano następujące wskaźniki, mierzące stopień realizacji celów postawionych w Strategii EU2020:

- ograniczenie emisji dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30% (dla Polski – o 14% w stosunku do roku 2005);
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii do 20% (dla Polski – 15%);
- zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% (dla Polski – 96,4 Mtoe zużycia energii pierwotnej i 70,4 Mtoe zużycia energii końcowej).

Badanie w obszarze zrównoważonego rozwoju nie uwzględniało projektu przewodniego pn. *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*, który to został włączony do analiz w priorytecie *Inteligentny rozwój*.

Zgodnie z earmarkingiem 333 projekty RPO WP 2007-2013 powinny przyczynić się do realizacji Priorytetu II *zrównoważony rozwój*. Analizie dokumentacji projektowej i analizie eksperckiej poddano 68 z nich, zgromadzonych w 5 osiach priorytetowych:

- oś priorytetowa 3 Funkcje miejskie i metropolitalne (działanie 3.1);
- oś priorytetowa 4 Regionalny system transportowy (działanie 4.1, 4.2 i 4.3);
- oś priorytetowa 5 Środowisko i energetyka przyjazna środowisku (działanie 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 i 5.5);
- oś priorytetowa 7 Ochrona zdrowia i system ratownictwa (działanie 7.2);
- oś priorytetowa 8 Lokalna infrastruktura podstawowa (poddziałanie 8.1.1 i działanie 8.2).



W przeprowadzonych na potrzeby badania analizach skupiono się na weryfikacji stopnia realizacji celów Strategii EU2020 poprzez ocenę wpływu zrealizowanych projektów na wypełnienie założeń projektu przewodniego oraz wskaźników. W ich trakcie stosowano trójstopniową ocenę w podziale na wpływ bezpośredni, pośredni oraz jego brak.

Stwierdzono, że **wpływ analizowanych projektów na realizację wskaźników Strategii EU2020 w ponad 20% był bezpośredni (14 projektów), a w 23% pośredni (16 projektów)**<sup>25</sup>. Ponad połowa projektów nie wpłynęła na realizację wskaźników.

Z kolei w aspekcie realizacji założeń projektu przewodniego **udział projektów mających bezpośredni wpływ wyniósł 41% (28 projektów). W około 24% projektów wskazano pośredni wpływ na jego realizację (16 projektów)**, a inaczej niż w przypadku wskaźników Strategii EU2020 w około 35% projektów nie odnotowano wpływu. Wyniki analiz prezentuje poniższa tabela:

**Tabela 7. Wpływ analizowanych projektów na realizację projektu przewodniego i wskaźników Strategii EU2020**

|   | <b>Wpływ</b> | <b>Wartość [%]</b> |
|---|--------------|--------------------|
| <b>Wskaźniki Strategii EU2020</b>                                 | Bezpośredni  | 20,3               |
|   | Pośredni     | 23,2               |
|   | Brak         | 56,5               |
| <b>Projekt przewodni Europa efektywnie korzystająca z zasobów</b> | Bezpośredni  | 41,2               |
|   | Pośredni     | 23,5               |
|   | Brak         | 35,3               |

Źródło: opracowanie własne

Elementy projektu przewodniego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*, na które potencjalnie można oddziaływać poprzez RPO WP 2007-2013 przedstawione zostały poniżej:

#### **Poprawa efektywności transportu**

- ✓ Rozwój i integracja efektywnych i przyjaznych środowisku miejskich systemów transportu zbiorowego
- ✓ Podniesienie konkurencyjności regionalnych węzłów transportowych
- ✓ Wsparcie rozwoju intermodalnego transportu towarów
- ✓ Zwiększenie konkurencyjności transportu kolejowego
- ✓ Usprawnienie powiązań transportowych między głównymi ośrodkami gospodarczymi regionu

#### **Ograniczenie wykorzystywania zasobów naturalnych**

- ✓ Wsparcie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych
- ✓ Usprawnienie systemu informacji o środowisku i zagrożeniach ekologicznych

<sup>25</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć o opracowaniu FundEko (2013) *Ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na środowisko w województwie pomorskim*. Stwierdzono w nim, że zgodność z horyzontalnymi założeniami związanymi z OZE, efektywnością energetyczną i redukcją emisji CO2 wyrażonymi w Strategii EU2020 wykazuje około 24% dofinansowanych projektów. Wyniki te są jednak praktycznie nieporównywalne z prezentowanymi w niniejszym raporcie. W badaniu FundEko analizowano pełną populację projektów z wszystkich priorytetów, podczas gdy w naszym badaniu odnosiliśmy się jedynie do działań nominalnie wdrażających Priorytet II Strategii EU2020. W konsekwencji we wspomnianym badaniu przez zgodność z założeniami Strategii musiała być rozumiana np. realizacja zasad horyzontalnych dotyczących zrównoważonego rozwoju (a więc np. termomodernizacja jako element projektów wielu działań), co jest podjęciem znacznie szerszym od prezentowanego w niniejszej ewaluacji. Różnica dotyczy też np. braku rozróżniania wkładu w cele – wskaźniki i szczegółowy zakres realizacji inicjatyw co także utrudnia porównanie.

- ✓ Wsparcie selektywnego systemu zbierania odpadów

#### **Poprawa efektywności energetycznej**

- ✓ Poprawa efektywności systemów wytwarzania i przesyłu energii
- ✓ Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej

Wśród projektów, które wyróżniły się pozytywnym wpływem na realizację celów Strategii EU2020 były te, które wpływały przede wszystkim w bezpośredni lub pośredni sposób na ograniczanie emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Zaliczają się do nich przede wszystkim projekty o charakterze transportowym przeprowadzane w miastach, w tym zakupy pojazdów komunikacji miejskiej spełniających normy dopuszczalnej emisji spalin EURO6, modernizacje torowisk tramwajowych czy budowy usprawnień infrastrukturalnych dla transportu zbiorowego. Poprzez usuwanie z ulic miast Pomorza przestarzałego taboru osiągnano nie tylko efekt poprawy jakości środowiska ale także zwiększania dostępu do transportu publicznego dla osób niepełnosprawnych<sup>26</sup>. Z kolei modernizacje torowisk tramwajowych pozwalały na poprawę konkurencyjności transportu zbiorowego względem samochodowego. Ma to oczywisty, pośredni wpływ na zmianę struktury wykorzystania środków transportu w dojazdach do miejsc pracy czy placówek edukacyjnych na bardziej przyjazne środowisku, a przez to na ograniczanie presji środowiskowej transportu

Przykładem kompleksowego projektu obejmującego zarówno zakup nowoczesnego taboru jak i budowę usprawnień dla komunikacji miejskiej poprawiającej czasy przejazdu na newralgicznych relacjach jest projekt pn. *Zwiększenie konkurencyjności transportu publicznego w Gdyni, dzięki przebudowie infrastruktury komunikacji zbiorowej wraz z zakupem nowoczesnego taboru*. Obejmował on także przebudowę infrastruktury przystankowej, która w dużym stopniu decyduje o dostępności transportu zbiorowego dla mieszkańców miast. Zwiększanie jego zasięgu jest istotne w kontekście pożądanej w podróżach wewnątrzmijskich rezygnacji z nieprzyjaznych dla środowiska środków transportu.

Za skuteczną formę działania na rzecz ograniczania użycia samochodów wśród mieszkańców uznano również projekty zakładające szersze zmiany urbanistyczno-społeczne realizowane w miastach przy pomocy projektów rewitalizacyjnych. Projektowane w nich zmiany zagospodarowania ulic i placów miejskich z reguły wymuszała poszerzenie stref przeznaczonych dla pieszych i rowerzystów, z ograniczeniem roli pojazdów w obsłudze komunikacyjnej danego rejonu. Jako dobrą praktykę w tego typu projektach można wskazać projekt pn. *Rewitalizacja przestrzeni miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim*.

Typami projektów pozytywnie oddziałującymi także na transport towarów były rewitalizacje linii kolejowych. Poprawa efektywności przewozu ładunków, ograniczenia zużycia energii wykorzystywanej w transporcie oraz przeniesienie części przewożonych towarów na infrastrukturę kolejową jest pośrednio możliwe dzięki poprawie parametrów technicznych linii

---

<sup>26</sup> Przykładami takich projektów są m.in. *Zakup 11 niskopodłogowych autobusów dla komunikacji miejskiej w Starogardzie Gdańskim* i *Zwiększenie konkurencyjności transportu publicznego w Gdyni, dzięki przebudowie infrastruktury komunikacji zbiorowej wraz z zakupem nowego taboru*, które obejmowały zakup łącznie 41 pojazdów niskopodłogowych ułatwiających korzystanie z komunikacji miejskiej dla osób z niepełnosprawnościami ruchowymi.

kolejowych, co zwiększa ich konkurencyjność względem transportu drogowego. Przykładem takiego projektu jest rewitalizacja i modernizacja tzw. „Kościerskiego korytarza kolejowego” - odcinka Kościerzyna – Gdynia linii kolejowej nr 201, która pozwoli także na uruchomienie połączeń pasażerskich, a docelowo po elektryfikacji linii do stacji Maksymilianowo na alternatywny dostęp do Portu Morskiego w Gdyni dla pociągów przewożących ładunki z głębi lądu.

Za wyróżniające się projekty w zakresie efektywności wykorzystania energii i pozyskiwania jej ze źródeł odnawialnych należy uznać te, które zakładały termomodernizacje budynków użyteczności publicznej i pozyskiwanie energii słonecznej lub z biogazu. Przekładały się one bezpośrednio na realizację Priorytetu II zrównoważony rozwój, mając jednocześnie wydatny wpływ na wskaźniki. Projektem, który obejmował szerokie grono odbiorców (budynki użyteczności publicznej, domy mieszkańców) był *Program wykorzystania energii słonecznej na terenie Gminy Kobylnica*, zakładający montaż ponad 1000 kolektorów słonecznych.

Niewielkim wkładem lub brakiem wkładu w realizację Priorytetu II zrównoważony rozwój charakteryzowały się projekty, które polegały na przebudowie lub modernizacji dróg, w szczególności o znaczeniu lokalnym lub powiatowym. Wpływały one w większej skali na poprawę jakości życia<sup>27</sup> mieszkańców poprzez usprawnianie dojazdu i oszczędności w czasach przejazdu niż na zakładane wskaźniki Strategii EU2020. Projekty tego typu były zasadniczo ukierunkowane na cele gospodarcze, w tym rozwoju turystyki na danym obszarze poprzez zwiększanie przepustowości korytarzy drogowych.

Podobnie prezentowały się projekty z zakresu budowy zintegrowanych systemów alarmowania i ratownictwa, które choć istotne z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb ludności, nie oddziaływały na realizację Priorytetu. Inaczej należy oceniać inwestycje polegające na budowie systemów monitoringu środowiska, które poprzez budowę baz danych pozwalają na skuteczniejsze podejmowanie decyzji w zakresie jego ochrony. Przykładem takiego projektu jest *Regionalny system zarządzania informacją o jakości powietrza w województwie pomorskim AIRPOMERANIA*.

Ograniczonym, pośrednim wpływem na Priorytet II zrównoważony rozwój cechowały się projekty modernizacji i budowy dróg, szczególnie poprawy dostępności głównych korytarzy drogowych i portów morskich. Z jednej strony realizowały one cele gospodarcze Priorytetu, zakładając poprawę efektywności przewozów przez rozwój transportu intermodalnego, ale z drugiej strony były to inwestycje wspierające rozwój ciężkiego transportu samochodowego, który ma negatywny wpływ na emisję zanieczyszczeń.

Podsumowując, realizacja projektów finansowanych z RPO WP 2007-2013 przyczyniła się w przeważającym zakresie do spełnienia założeń zarówno projektu przewodniego, jak i (w nieznacznie mniejszym udziale) do zrealizowania celów Strategii EU2020. Mniejszy wpływ na

---

<sup>27</sup> Jak wykazała ekspertyza „Ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na środowisko w województwie pomorskim” pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców przejawiał się także w ograniczaniu uciążliwości hałasu komunikacyjnego związanego z wyprowadzeniem z centrów miast ruchu tranzytowego (7 projektów w ramach RPO WP 2007-2013) oraz podniesieniem dostępności, jakości i atrakcyjność transportu publicznego i rowerowego.

same wskaźniki Strategii wynikać może z jednej strony z braku staranności w ich sformułowaniu w projektach, a z drugiej także z niedopasowania części z nich do założeń celu.

## 2.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu

W zakresie poszczególnych osi priorytetowych RPO WP 2007-2013 największą zgodność badanych projektów z oczekiwanymi w Strategii EU2020 rezultatami posiadały projekty zgromadzone w działaniach 3.1, 5.5 oraz 5.4<sup>28</sup>. Z kolei najniższą lub żadną zgodność wykazywały projekty z działań 4.1 i 8.2. Pozytywne oddziaływania związane są głównie z projektami z zakresu modernizacji transportu oraz ograniczania zużycia energii, a także rozwoju pozyskiwania energii ze źródeł alternatywnych. Mają one bezpośrednie przełożenie na wskaźniki w postaci ograniczenia emisji dwutlenku węgla lub poprawę efektywności energetycznej.

**Tabela 8. Wpływ projektów RPO WP 2007-2013 wg działań na realizację projektów przewodnich i wskaźników Strategii EU2020 w obszarze Priorytetu II (w %)**

| Działanie / Poddziałanie | Wskaźniki Strategii EU2020 |                | Inicjatywa przewodnia <i>Europa efektywnie korzystająca z zasobów</i> |                |
|--------------------------|----------------------------|----------------|---|----------------|
|                          | Wpływ bezpośredni          | Wpływ pośredni | Wpływ bezpośredni   | Wpływ pośredni |
| 3.1                      | 0                          | 100            | 86  | 14             |
| 4.1                      | 0                          | 0              | 0   | 50             |
| 4.2                      | 0                          | 100            | 100   | 0              |
| 4.3                      | 0                          | 33             | 0   | 100            |
| 5.1                      | 33                         | 33             | 33  | 67             |
| 5.2                      | 0                          | 0              | 100   | 0              |
| 5.3                      | 0                          | 100            | 0   | 100            |
| 5.4                      | 100                        | 0              | 100   | 0              |
| 5.5                      | 100                        | 0              | 100   | 0              |
| 7.2                      | 0                          | 0              | 0   | 0              |
| 8.1.1                    | 0                          | 13             | 0   | 13             |
| 8.2                      | 0                          | 0              | 0   | 23             |
| <b>RAZEM</b>             | 20,6                       | 23,5           | 41,2  | 23,5           |

Źródło: opracowanie własne

### **Działanie 3.1 Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego**

Na realizację przewodniego projektu europejskiego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* w najwyższym stopniu wpływa działanie 3.1 Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego. Skupione są tu projekty, których celem jest zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego względem komunikacji indywidualnej. W założeniu ograniczanie ruchu pojazdów

<sup>28</sup> Jak przekonują autorzy raportu FundEko (2013) *Ocena wpływu projektów zrealizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 na środowisko w województwie pomorskim* na realizację Priorytetu II Strategii EU2020 wpływ miały także wybrane projekty wielu innych działań: a) na ograniczanie emisji dwutlenku węgla - 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 3.2, 3.3, 6.3, 9.1, 9.2, 9.3; b) na zwiększenie udziału OZE: 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 3.2, 3.3, 6.3, 9.1, 9.2, 9.3; c) na zwiększenie efektywności wykorzystania energii: 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 3.2, 3.3, 6.1, 6.3, 9.1, 9.2, 9.3. Pozorną rozbieżność tych wniosków z wynikami niniejszej ewaluacji tłumaczy różnice w metodyce badania, do których odniesiono się już w przypisie na s.44.

indywidualnych w sposób bezpośredni przekłada się na mniejszą emisję spalin do atmosfery. Dodatkowo unowocześnienie komunikacji publicznej pokrywa się z ww. celem Strategii EU2020, w którym kładzie się nacisk na modernizację taboru. Projekty z działania 3.1 w pośredni sposób wpływają również na realizację wskaźnika Strategii, który zakłada ograniczenie emisji dwutlenku węgla. W grupie tej znajduje się również projekt o mniejszej skali oddziaływania, jednakże warty odnotowania, polegający na rozwijaniu infrastruktury rowerowej w obszarach miejskich, gdzie w założeniu rower ma szansę stać się alternatywnym i równorzędnym środkiem transportu.

#### **Działanie 4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury drogowej**

Działanie 4.1 należy uznać za najmniej wpływające na realizację Priorytetu II zrównoważony rozwój, spośród działań z zakresu osi priorytetowej 4. Obejmuje ono projekty z zakresu rozwoju infrastruktury drogowej, które choć poprawiają dostępność transportową województwa przyczyniając się do rozwoju gospodarczego to mają zasadniczo negatywny wpływ na stan środowiska naturalnego. Rozbudowa układów drogowych prowadzi do wzrostu natężenia ruchu, a przez to zwiększonej skali emisji zanieczyszczeń komunikacyjnych i poziomu natężenia hałasu. Część projektów z działania 4.1 zakładających budowę obwodnic należy uznać za pozytywne, ponieważ pozwalają one na usunięcie ciężkiego transportu samochodowego z centrów miast.

#### **Działanie 4.2 Rozwój regionalnej infrastruktury kolejowej**

Projekty związane z transportem skupione są również w działaniu 4.2 Rozwój regionalnej infrastruktury kolejowej. Dzięki nim możliwe jest zwiększenie konkurencyjności transportu kolejowego względem transportu kołowego, co przekłada się na ograniczenie presji środowiskowej transportu. Sposób ich oddziaływania na realizację Strategii EU2020 jest podobny do tego z działania 3.1, jednakże nie są one tak liczne, jako że część projektów z działania 4.2 dotyczy jedynie fazy przygotowawczej.

#### **Działanie 4.3 Rozwój i poprawa dostępności węzłów transportowych**

Działanie 4.3 pomimo swoich założeń poprawy dostępności węzłów transportowych umożliwiło realizację przede wszystkim inwestycji polegających na budowie i modernizacji dróg. Część z nich, jak poprawa dostępności portów morskich, należy uznać za pozytywnie przyczyniające się do realizacji Priorytetu II zrównoważony rozwój, ponieważ wzmacniają one potencjał rozwoju transportu intermodalnego w zakresie towarów. Pozostałe projekty mogą jednak w niepożądany sposób oddziaływać na środowisko doprowadzając do zwiększenia ruchu pojazdów ciężarowych poprzez poprawę ich konkurencyjności względem transportu kolejowego.

#### **Działanie 5.1 Gospodarka odpadami**

Działania 5.1 wykazuje bezpośredni wpływ na realizację Priorytetu II zrównoważony rozwój. Zawarte są tam projekty zakładające poprawę efektywności gospodarowania odpadami poprzez rekultywację składowisk i budowę zakładów zagospodarowania odpadów. Wpływają one pośrednio na realizację założeń Strategii EU2020 ograniczając zużycie zasobów i wprowadzając ponownie do obiegu gospodarczego odpady zebrane selektywnie.

#### **Działanie 5.2 Gospodarka wodna**

W zakresie gospodarki wodnej realizowano projekty polegające m.in. na budowie kanalizacji deszczowej i kolektorów, zbiorników retencyjnych i urządzeń ochrony przeciwpowodziowej. Powstała infrastruktura służyć miała na cele zagospodarowania wód opadowych i roztopowych

oraz przeciwdziałania zagrożeniom ekologicznym występującym na danym obszarze: powodziom, lokalnym podtopieniom, podmyciom oraz suszom. Analiza projektów wykazała, że zrealizowane projekty wpisują się w założenia Priorytetu II zrównoważony rozwój w zakresie ograniczania negatywnych skutków zmian klimatycznych oraz przystosowania infrastruktury do mogących występować z coraz większą częstotliwością ekstremów pogodowych. W projektach uwzględniano przede wszystkim przeciwdziałanie istniejącym problemom wynikającym ze stosowania dotychczas niewystarczających rozwiązań technicznych i infrastrukturalnych.

### **Działanie 5.3 Zarządzanie informacją o środowisku**

Oprócz wymienionych powyżej obszarów działań, które pozytywnie wpływają na realizację postanowień Strategii EU2020, można wymienić również projekty z działania 5.3. Zarządzanie informacją o środowisku. Choć skala ich wpływu jest niewielka, warto podkreślić, że projekty takie jak wdrażanie nowoczesnych systemów informacji o jakości powietrza, czy też stosowanie numerycznych modeli terenu w celu tworzenia map zagrożenia powodziowego, są komplementarne z regułą racjonalnego wykorzystywania zasobów, jakimi są również przestrzeń oraz powietrze atmosferyczne. Monitorowanie stanu tych zasobów pozwala na ich bardziej efektywne wykorzystanie.

### **Działanie 5.4 Rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych**

W ramach RPO WP 2007-2013 istotny wpływ na realizację przewodniej inicjatywy miały projekty z działania 5.4. Rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną oraz większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, stanowiące kluczowe punkty projektu przewodniego *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*, w sposób bezpośredni wspierane były przez wprowadzanie alternatywnych źródeł energii takich jak energia słoneczna i geotermalna, a także biogazy, takie jak np. gaz składowiskowy z odpadów komunalnych. Mimo tego, że nie wszystkie projekty z tego działania miały bezpośredni lub pośredni wpływ na realizację Strategii EU2020 (głównie przez fakt, iż były to projekty dotyczące przygotowania dokumentacji technicznej, a nie wdrażania konkretnych rozwiązań), występowanie ich w Programie wpływa pozytywnie na uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania przestarzałych zasobów energetycznych.

### **Działanie 5.5 Infrastruktura energetyczna i poszanowanie energii**

Działanie 5.5 Infrastruktura energetyczna i poszanowanie energii jest jednym z wyróżniających się jeśli chodzi o wpływ na cele i założenia projektu przewodniego i wskaźników Strategii EU2020. Projekty z działania 5.5. mają równie silny i bezpośredni wpływ na osiągnięcie celu Strategii, w którym nacisk kładziony jest na propagowanie efektywności energetycznej. W tym działaniu mieszczą się głównie projekty polegające na ograniczaniu strat energii cieplnej w użytkowaniu budynków poprzez ich termomodernizację, bądź też poprawę funkcjonowania miejskich systemów dystrybucji ciepła. Jest to wprost tożsame z realizacją wskaźnika Strategii mówiącego o zwiększeniu efektywności wykorzystania energii, na który bezpośredni wpływ ma redukcja ilości emitowanych zanieczyszczeń powstających w procesach jej konwencjonalnego pozyskiwania. Wśród 6 analizowanych projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach RPO WP 2007-2013 wszystkie odznaczają się bezpośrednim, pozytywnym wpływem oraz, co istotne, ograniczają koszty utrzymania budynków użyteczności publicznej.

### **Działanie 7.2 Zintegrowany system ratownictwa**

W działaniu 7.2 realizowane były projekty, które nie miały wpływu na wdrażanie założeń projektu przewodniego. Budowy zintegrowanych systemów powiadamiania, zakup sprzętu medycznego czy wdrażanie systemów ratownictwa to przykłady projektów, które choć pożądane z punktu widzenia potrzeb województwa, nie powodowały wzrostu wskaźników realizacji Strategii EU2020.

#### **Poddziałanie 8.1.1 Lokalna infrastruktura drogowa**

Poddziałanie 8.1.1 obejmowało głównie projekty zakładające modernizację lub remont dróg powiatowych, które w większości nie wpływały na Strategię EU2020. Projekty te wspierają jednak w pewnym stopniu poprawę dostępu do istotnych w skali lokalnej ośrodków gospodarczych i edukacyjnych, a także turystycznych. Nie mają one jednak pozytywnego przełożenia na wskaźniki Strategii, ponieważ zakładają działania służące głównie poprawie warunków jazdy samochodem i mogą się przekładać na wzrost natężenia ruchu, a co za tym idzie wzrost emisji zanieczyszczeń komunikacyjnych.

#### **Działanie 8.2 Lokalna infrastruktura ochrony środowiska**

Zaledwie kilka projektów zakładających rekultywację składowisk i poprawę efektywności przetwarzania odpadów można uznać za mające wpływ na realizację Strategii EU2020 przez działanie 8.2. Większość z projektów zakładała rozbudowę systemu kanalizacji na danym obszarze. Za korzystne należy uznać premiowanie wśród nich tych, które ograniczały możliwości wystąpienia zagrożeń ekologicznych na obszarach chronionych. Większość z projektów nie wpływała w żaden sposób na realizację wskaźników Strategii ale miała pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze m.in. dzięki ograniczeniu przenikania nieoczyszczonych ścieków komunalnych do wód i gleby.

#### **Działanie 3.3. Infrastruktura rozwoju miast – wsparcie pozadotacyjne**

Inicjatywa JESSICA była realizowana w kategorii interwencji przypisanej do Priorytetu I rozwój inteligentny, w związku z czym wydatki w jej ramach nie były uwzględniane w analizach dla Priorytetu II zrównoważony rozwój. Należy jednak zauważyć, że wybrane projekty finansowane w ramach inicjatywy, mogły mieć widoczny wpływ na wdrażanie Priorytetu II zrównoważony rozwój. Inicjatywa JESSICA zakładała m.in. wsparcie dla rozwoju i integracji systemów transportu zbiorowego, w tym kompleksową modernizację istniejącej i budowę nowej infrastruktury transportowej, oraz zwiększanie efektywności energetycznej wraz z rozwojem infrastruktury energetycznej poprzez budowę i modernizację urządzeń służących do produkcji i dystrybucji energii opartej na źródłach odnawialnych. Cele te były zgodne z założeniami Priorytetu II zrównoważony rozwój i prowadziły do inwestycji, które wspierały jego wdrażanie.

W ramach inicjatywy JESSICA zrealizowano 43 projekty, z których za wdrażające Priorytet II zrównoważony rozwój uznać można blisko 50% (21 projektów). W zdecydowanej większości projekty te obejmowały poprawę efektywności energetycznej budynków przez ich termomodernizację. Inwestycje prowadzone były w budynkach o funkcjach mieszkalnych (m.in. spółdzielczych i socjalnych), usługowych i edukacyjnych. Spoza kategorii projektów o charakterze termomodernizacyjnym sfinansowano także rewitalizację dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie. Inwestycja ta wzmacnia rolę transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym, poprawiając dostępność i funkcjonalność węzła transportowego oraz konkurencyjność transportu kolejowego względem komunikacji indywidualnej.

Analizy wykazały, że większość działań wpływa na realizację Strategii EU2020 ale nie każdy projekt dofinansowany w ramach pozytywnie ocenionych działań taki wpływ wykazywał. Zasadniczo w każdym z analizowanych działań realizowany był projekt, który można uznać za korzystny z punktu widzenia Priorytetu II zrównoważony rozwój. Wyjątkiem jest działanie 7.2, w którym nie doszukano się projektów, których założenia wypełniłyby cele Strategii.

### **2.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu**

W toku badania nie zidentyfikowano projektów, realizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 i realizujących Priorytet II zrównoważony rozwój Strategii EU2020, co do których trwałości można by mieć zastrzeżenia.

Potencjalnie duże zagrożenie trwałości dotyczy zwykle projektów, w ramach których powstaje infrastruktura publicznego transportu zbiorowego. Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do innych projektów, wyróżniających się dobrą realizacją celów i priorytetów Strategii EU2020 – np. z zakresu efektywności energetycznej – utrzymanie tych projektów wymaga regularnych nakładów finansowych ze strony beneficjentów. Konieczne są również odpowiednie działania innych podmiotów – ustawowych organizatorów publicznego transportu zbiorowego. O ile w przypadku komunikacji miejskiej beneficjent i organizator są ze sobą powiązani (najczęściej w relacji spółka komunalna – samorząd miejski), to w przypadku infrastruktury kolejowej taka relacja nie zachodzi (beneficjentem jest spółka zależna od skarbu państwa, zaś organizatorem – spółka skarbu państwa).

Przeprowadzone analizy wskazują jednak, że organizatorzy z terenu województwa pomorskiego, od których decyzji zależne jest wykorzystanie efektów projektów, wykazują bardzo dużą – w porównaniu z innymi rejonami Polski – dbałość o zapewnienie odpowiedniej oferty przewozowej, na którą przeznaczono ponad 150 mln zł, co wynika w dużej mierze z konieczności zapewnienia przewozów na linii Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (zbudowanej w ramach PO IŚ) i stanowi jedno z największych obciążeń samorządu województwa. Równie dobra dbałość o transport publiczny cechuje samorządy lokalne – nie tylko Gdańska i Gdyni, ale również np. Słupska. Mimo iż np. w Słupsku w latach 2009-2014 ograniczono podaż komunikacji miejskiej o 10%, to jednak ceny biletów utrzymano na rozsądnym poziomie (jedne z najtańszych wśród miast podobnej wielkości).

Niemniej jednak, wobec ogólnopolskiej powszechności zagrożenia trwałości w tym obszarze<sup>29</sup>, można postulować dokładny monitoring projektów, a w przyszłości również premiowanie tych beneficjentów, którzy zobowiążą się do zapewnienia odpowiednich działań komplementarnych. Godne rozważenia jest również zapewnienie wsparcia rozwoju oferty publicznego transportu zbiorowego na poziomie centralnym wobec znacznego obciążenia budżetu samorządów i jego kluczowego znaczenia dla realizacji Strategii EU2020.

---

<sup>29</sup> Por. np. M. Wolański i inni, Ocena stanu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce EGO s.c., Warszawa 2014.



## 2.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu

### SKUTECZNOŚĆ

Ocena skuteczności realizacji Priorytetu II zrównoważony rozwój opierała się na dwóch kryteriach. Z jednej strony analizowano skalę efektów w ujęciu zasięgu ich oddziaływania, w podziale na europejską, krajową i regionalną, z drugiej strony mierzono potencjał projektu do wywołania zauważalnej zmiany w rozróżnieniu na podstawowe kategorie: mały, średni i duży.

Większość projektów ma niewielki zasięg oddziaływania, projekty o skali regionalnej stanowią ponad 88% wszystkich wpływających na realizację Strategii EU2020. Pojedyncze projekty z zakresu transportu kolejowego (rewitalizacje linii kolejowych) lub z zakresu transportu drogowego mogą być postrzegane jako te o krajowym zasięgu, gdzie inwestycje punktowe na sieci transportowej o charakterze regionalnym pozwalają uzyskać efekt synergii z inwestycjami o charakterze europejskim (np. siecią TEN-T). Przykładowo poprawa dostępności portu morskiego w Gdyni wraz z inwestycjami w samym porcie pozwalają na poprawę obsługi towarowej na relacjach w głąb lądu. Innym częściowo pozytywnym przykładem jest rozwijanie infrastruktury drogowej (dróg wojewódzkich) w nawiązaniu do węzłów autostradowych, pozwalające rozprowadzać ruch tranzytowy w określonych kierunkach, bez negatywnego wpływu na strukturę osiedleńczą, a wydatnie wspierające dostępność transportową (zmniejszenie czasów przejazdu) i atrakcyjność inwestycyjną. Ponadto żaden z projektów nie został uznany za projektu o zasięgu europejskim.

Projekty, których skala efektów została oceniona jako regionalna, cechowały ograniczone jedynie do najbliższego sąsiedztwa możliwości ich wykorzystania. Tutaj także wyróżniały się inwestycje transportowe, np. modernizacje dróg powiatowych prowadzących do miejscowości o wysokim potencjale turystycznym, jednak wartości natężenia ruchu jakie szacowano na analizowanych odcinkach były na tyle niskie, że nie kwalifikowały ich na spowodowanie ponadlokalnych efektów.

**Tabela 9. Podsumowanie oceny projektów ze względu na skalę efektów i potencjał do wywołania zauważalnej zmiany**

|                         | Europejska | Krajowa | Regionalna |  | Duży | Średni | Mały  |
|-------------------------|------------|---------|------------|--|------|--------|-------|
| Skala efektów projektów | 0,0%       | 11,4%   | 88,6%      | Potencjał projektu do wywołania zauważalnej zmiany | 2,6% | 38,5%  | 59,0% |

Źródło: opracowanie własne

Nieznacznie lepiej zrealizowane projekty prezentowały się pod względem potencjału do wywołania zauważalnej zmiany. Zdecydowana większość z nich, bo blisko 60%, została nisko oceniona. 38,5% projektów uzyskało ocenę *średnią*, która została przyznana części projektów z działań 5.5, 4.2, a także pojedynczym projektom z działań 4.1 i 3.1 Obejmowały one inwestycje z zakresu transportu oraz poprawy efektywności energetycznej budynków. Na tle analizowanych

projektów najbardziej wyróżniły się projekty rewitalizacji linii kolejowych, które oddziałują na redukcję emisji nie tylko w transporcie pasażerskim, ale także towarowym w istotnych relacjach o skali regionalnej (w zakresie przewozów pasażerskich) i krajowej (w zakresie przewozu ładunków).

## EFEKTYWNOŚĆ

Poniższa tabela zawiera szacunkowe wartości alokacji dla poszczególnych działań, które zgodnie z oceną ekspercką próby projektów realizowały cele Strategii EU2020. Ujęcie procentowe pokazuje jaki udział miały projekty wpływające bezpośrednio lub pośrednio na cele Strategii. Dla działań, w których większość projektów pośrednio przyczyniało się dla założeń Strategii szacowano o połowę mniejszą udział niż dla tych, gdzie przeważały projekty bezpośrednio wpływające.

**Tabela 10. Wkład wartościowy RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu II Strategii EU2020**

| Działanie     | Wartość ogółem projektów wdrażających Priorytet II wg kategorii interwencji (mln zł) | Wartość projektów faktycznie wdrażających Priorytet II (mln PLN) | % wartość projektów wdrażających Priorytet II <sup>30</sup> |
|---------------|--|--|---|
| 3.1           | 437,1  | 406,0  | 92,90%  |
| 4.1           | 947,0  | 236,8  | 25,00%  |
| 4.2           | 393,9  | 393,9  | 100,00%   |
| 4.3           | 100,0  | 50,0   | 50,00%  |
| 5.1           | 105,3  | 70,2   | 66,70%  |
| 5.2           | 56,7   | 56,7   | 100,00%   |
| 5.3           | 8,0  | 4,0  | 50,00%  |
| 5.4           | 70,3   | 70,3   | 100,00%   |
| 5.5           | 213,6  | 213,6  | 100,00%   |
| 7.2           | 61,2   | 0,0  | 0,00%   |
| 8.1           | 196,5  | 12,4   | 6,30%   |
| 8.2           | 448,7  | 51,6   | 11,50%  |
| <b>Ogółem</b> | <b>3038,4</b>  | <b>1565,5</b>  | <b>52%</b>  |

Źródło: opracowanie własne

Na tej podstawie oceniono, że średnio około 52% alokacji została przeznaczona zgodnie z pożądanymi w Strategii EU2020 założeniami (por. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**Tabela 10).

Wśród analizowanych projektów, które dobrze realizują cele i priorytety Strategii EU2020 nie stwierdzono przypadków, które miałyby charakter nieefektywny kosztowo.

<sup>30</sup> Wobec zróżnicowanego tytułowania projektów, często nieodzwierciadlającego wiarygodnie ich zakresu, zdecydowano się na oszacowanie dla poszczególnych działań oparte na proporcji wynikającej z analizowanej próby, gdzie zakres projektów względem tytułów był szczegółowo weryfikowany

Pozytywnie wyróżniały się w tym zakresie projekty, dotyczące odnawialnych źródeł energii oraz poprawy efektywności energetycznej (w tym termomodernizacji), oprócz realizacji celów i priorytetów Strategii EU2020, poprzez łatwe do zmierzenia i stosunkowo pewne zmniejszenie zużycia surowców energetycznych, a co za tym idzie – obniżenie emisji, przyczyniają się do długoterminowego obniżenia kosztów funkcjonowania beneficjentów – w tym licznych jednostek publicznych. Odróżnia to te projekty od innych, wymagających nakładów na ich przyszłe funkcjonowanie.

Niemniej jednak również w przypadku projektów dotyczących OZE i efektywności energetycznej należy zachować ostrożność, gdyż w sposób naturalny cechują się one krańcowo malejącym oddziaływaniem, a zatem przy zbyt dużej alokacji środków, możliwe jest pogorszenie efektów.

Porównanie dwóch zrealizowanych projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, województwa pomorskiego oraz będącego punktem odniesienia województwa śląskiego, pozwala zauważyć, że stopień wpływu RPO WP 2007-2013 w zakresie Priorytetu II zrównoważony rozwój jest wyższy w przypadku województwa pomorskiego. Porównanie to przeprowadzono na podstawie analogicznego badania projektów dofinansowanych w ramach RPO WSL. W przypadku Priorytetu II zrównoważony rozwój te projekty, które oceniono jako bezpośrednio wdrażające Strategię EU2020, stanowiły 23% ogółu, wobec ponad 41% w województwie pomorskim. Mniejsza różnica dotyczyła projektów ocenionych jako pośrednio wdrażające Strategię, odpowiednio 17% i 23%. W perspektywie obu tych wartości można ocenić, że wdrażanie Strategii przebiegało efektywniej w województwie pomorskim.

Podobnie jak w przypadku Priorytetu I dokonaliśmy przeglądu URPO innych wybranych województw w poszukiwaniu działań / typów projektów, które potencjalnie mogłyby służyć wyższej efektywności realizacji Strategii. Okazuje się jednak, że w przypadku Priorytetu II zrównoważony rozwój różnice pomiędzy programami były niewielkie. Przykładowo w województwie mazowieckim dopuszczony został zakup jedynie taboru tramwajowego, w tym używanego, a RPO WP 2007-2013 dopuszczał zakup także ekologicznych pojazdów autobusowych. Z kolei RPO województwa zachodniopomorskiego umożliwiał szeroką gamę inwestycji na rzecz ochrony powietrza (działanie 4.4), dopuszczając operacje obejmujące roboty oraz wyposażenie w środki i zasoby z zakresu systemów, infrastruktury, urządzeń i technologii służących do zmniejszania emisji zanieczyszczeń (w tym gazowych i pyłowych). Założenia te w kontekście celów ochrony powietrza w porównaniu do RPO WP 2007-2013 są nieznacznie szersze i bezpośrednio ukierunkowane na wdrażanie Strategii EU2020, umożliwiając realizację zróżnicowanych projektów beneficjentom publicznym i prywatnym. W obszarze transportu miejskiego w RPO województwa małopolskiego przewidziano szerszy zakres interwencji, która zakładała wsparcie dla zintegrowanego transportu metropolitalnego (działanie 5.3). Wsparcie dla transportu metropolitalnego w RPO WP 2007-2013 nie zostało wyodrębnione w jednym dedykowanym działaniu i koncentrowało się na wyodrębnionych podsystemach transportu miejskiego. W przypadku RPO dla pozostałych województw zakres wsparcia nie różnił się znacząco w zakresie wdrażania rozwoju zrównoważonego względem RPO WP 2007-2013.

Podsumowując ocenę w kryteriach skuteczności i efektywności wdrażania założeń Priorytetu II zrównoważony rozwój należy podkreślić, że widoczne są zdecydowane różnice pomiędzy branżami pod uwagę w analizie działaniami RPO WP 2007-2013. O ile skuteczność wdrażania

mierzona skalą oddziaływania i potencjału do wywołania zauważalnej zmiany została oceniona nisko w prawie wszystkich działaniach (poza np. działaniem 4.2), to ponad połowa z nich została stosunkowo pozytywnie oceniona pod kątem efektywności. Przełożyło się to także na wnioski odnoszący się do alokacji, gdzie stwierdzono, że około 52% funduszy została przeznaczonych zgodnie z pożądanymi w Strategii EU2020 założeniami.

### **3. Priorytet III – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu**

#### **3.1. Wpływ zrealizowanych projektów na realizację priorytetu**

Priorytet III Strategii EU2020 – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, zgodnie ze swoją nazwą ma spowodować, że z rozwoju gospodarczego skorzystają także grupy społeczne narażone na marginalizację. W ten sposób przestrzeń ubóstwa i wykluczenia społecznego będzie się stopniowo zmniejszać. W ramach tego priorytetu zaplanowano działania nakierowane na poprawę sytuacji osób wykluczonych na rynku pracy oraz pomoc osobom, które znajdują się w kręgu ubóstwa. Zgodnie z tymi założeniami w ramach Priorytetu III realizowane są dwie inicjatywy przewodnie.

1. *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* mający na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno wpłynąć na poprawę współczynnika aktywności zawodowej i lepiej dopasować popyt i podaż na rynku pracy.
2. *Europejski program walki z ubóstwem* zmierzający do zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej tak, aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.

Wkład Regionalnych Programów Operacyjnych z lat 2007-2013 w realizację tych celów polegał przede wszystkim na tworzeniu odpowiednich warunków infrastrukturalnych do prowadzenia usług zdrowotnych i usług społecznych z zakresu włączenia społecznego. Dotyczy to także projektów rewitalizacyjnych prowadzonych w największych ośrodkach miejskich województwa. Znajdował się w nich, co prawda, również dodatkowy komponent obejmujący działania społeczne. Był on jednak niewielki w porównaniu do działań infrastrukturalnych.

W ramach RPO WP 2007-2013 dofinansowano 243 projekty, które nominalnie, na mocy przypisanych im kategorii interwencji, miały realizować cele Priorytetu III Strategii EU2020. Kategoryzacja ta jest jednak dość ogólna i w praktyce część z tych projektów nie wiąże się wcale z Priorytetem III. Przeprowadzona przez nas analiza próby 44 wniosków o dofinansowanie pozwoliła wyodrębnić z tej grupy typy projektów realizujące Strategię oraz dokonać szacunku ich liczebności.

Analiza zgodności projektów z Priorytetem III Strategii EU2020 przebiegała na dwóch płaszczyznach. Na pierwszej analizowano ich zgodność z celami wyrażonymi we wskaźnikach, na drugiej zgodność z zakresem tematycznym inicjatyw przewodnich, w których opisano szereg działań i celów cząstkowych, które wspólnie powinny pomóc osiągnąć szersze cele wyrażone wskaźnikami.

Trzeba zaznaczyć, że wskaźniki nie są sztywno przypisane inicjatywom co odzwierciedla też ideę stojącą za Strategią, że pewne cele można osiągnąć jedynie poprzez połączone działania w wielu ząębających się obszarach. Przeporządkowania wskaźników dokonano kierując się zasadą ich jak największej zgodności z treścią inicjatyw przewodnich.

#### **Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia**

Stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinna wzrosnąć do co najmniej 75% (w Polsce do 71%).

Odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie powinien wzrosnąć do co najmniej 40% (w Polsce do 45%).

#### **Europejski program walki z ubóstwem**

Liczba osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa, zostanie zmniejszona o 20 mln osób (w Polsce o 1,5 mln osób).

Liczba osób przedwcześnie kończących naukę szkolną zostanie ograniczona do 10% (w Polsce do 4,5%).

Ponieważ istotą projektów realizowanych w ramach RPO WP 2007-2013 były inwestycje w rozwój infrastruktury (w przypadku Priorytetu III głównie budynków i wyposażenia obiektów służących do prowadzenia różnego rodzaju usług społecznych) trzeba powiedzieć, że żaden z projektów nie realizował bezpośrednio celów wyrażonych wskaźnikami. To dopiero usługi wykonane przy wykorzystaniu infrastruktury wspartej w projektach mają szansę wpłynięcia na wskaźniki.

Zatem w próbie 44 projektów wyodrębniliśmy takie, które pośrednio powiązane są ze wskaźnikami inicjatyw przewodnich i takie, u których tego powiązania brak. Wśród projektów pośrednio związanych ze wskaźnikami znalazły się takie, w których wsparło:

- szpitale i przychodnie zdrowia (12 projektów w próbie),
- infrastrukturę edukacyjną: boiska i hale sportowe powiązane ze szkołami (5), inne obiekty prowadzące bezpłatną, otwartą edukację (2),
- Centra Integracji Społecznej (2),
- świetlice środowiskowe (1),
- oraz w ramach projektów rewitalizacyjnych (6): infrastrukturę pomocy społecznej (przede wszystkim świetlice środowiskowe) i infrastrukturę edukacyjną.

Za projekty niepowiązane ze wskaźnikami uznano projekty wspierające infrastrukturę mieszkalną, wspierające różnego rodzaju obiekty kulturalne, obiekty widowiskowo-sportowe oraz projekty polegające tylko na przygotowaniu terenu pod inwestycje czy odnowieniu reprezentacyjnych części miast.

Odnosząc tę analizę do poziomu obu inicjatyw przewodnich widać, że ponad połowa projektów z próby pośrednio realizuje wskaźniki programu walki z ubóstwem. W program na rzecz zatrudnienia pośrednio wpisują się jedynie 3 projekty.

- **Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia** - 3 projekty z pośrednim wpływem, przy 41 bez wpływu.
- **Europejski program walki z ubóstwem** - 26 projektów z pośrednim wpływem, przy 18 bez wpływu.

W próbie znalazł się jeden projekt rewitalizacyjny, który wpisywał się zarówno w inicjatywę na rzecz zatrudnienia (poprzez budowę Centrum Ekonomii Społecznej), jak i w inicjatywę na rzecz walki z ubóstwem (poprzez budowę świetlicy środowiskowej). Treść obu inicjatyw przewodnich zarysowuje szeroką gamę celów szczegółowych i działań, które muszą być podjęte, by osiągnąć szerszy efekt wyrażony wskaźnikami głównymi. Natura większości z nich ma charakter regulacyjny i makrosystemowy, tj. odnosi się do rozwiązań prawnych i polityk organizujących wybrane dziedziny życia w państwach członkowskich UE. Niemniej jednak wiele z zapisów obu inicjatyw można uznać za wskazówki dla działań podejmowanych z poziomu mikro. Poniżej przedstawiając obie inicjatywy skupiamy się na drugim typie działań możliwych do podjęcia na poziomie regionów.

### **Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia**

Jest to program nakierowany na poprawę pozycji obywateli na rynku pracy. Ma to się odbywać poprzez modernizację rynku pracy, poprawę otoczenia do tworzenia miejsc pracy oraz rozwój kwalifikacji przez całe życie i wzrost mobilności siły roboczej. Działania te mają doprowadzić do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dopasowania popytu i podaży na rynku pracy. Do działań możliwych do podjęcia na poziomie regionu w zakresie tej inicjatywy należy zaliczyć:

#### **Wdrażanie rozwiązań z zakresu modelu flexicurity**

- ✓ Wspieranie elastyczności wewnętrznej przedsiębiorstw (dostosowywanie się do zmian koniunktury poprzez zmniejszanie czasu i organizacji pracy, nie redukcję zatrudnienia)
- ✓ Wspieranie godzenia obowiązków zawodowych z domowymi, promowanie aktywności kobiet
- ✓ Poprawienie dostępu do uczenia się przez całe życie
  - Również z uwzględnieniem potrzeb osób w trudnej sytuacji, pracowników o niskich kwalifikacjach, bezrobotnych, młodszych i starszych pracowników, niepełnosprawnych, osób z zaburzeniami psychicznymi, migrantów itp.
  - Rozwijanie odpowiednio dostosowanego do potrzeb tych grup poradnictwa zawodowego, szkoleń i praktyk zawodowych
- ✓ Promowanie partnerstw pomiędzy pracodawcami, służbami zatrudnienia i organizatorami kształcenia
- ✓ Działania na rzecz zwiększenia uczestnictwa w szkoleniach np. bony edukacyjne
- ✓ Rozwijanie narzędzi i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy

#### **Wyposażenie pracowników w umiejętności właściwe z punktu widzenia zatrudnienia**

- ✓ Rozwój informacji o rynku pracy i narzędzi zarządzania umiejętnościami (np. obserwatoria rynku pracy)
- ✓ Oferowanie właściwego zestawu umiejętności
  - Działania na rzecz zapewnienia, że systemy kształcenia i szkolenia gwarantują zdobycie podstawowych umiejętności na odpowiednim poziomie ( informatycznych, matematycznych itp.)
  - Wspieranie zdobywania kwalifikacji w dziedzinach kluczowych z punktu widzenia nowoczesnej gospodarki (np. IT, zielone technologie, ochrona zdrowia)
- ✓ Wspieranie kształcenia i szkolenia przez całe życie

- ✓ Współpraca służb zatrudnienia, ośrodków doradztwa i pracodawców na rzecz kształcenia
  - Rozwijanie doradztwa i pomocy dla MSP w zakresie rozwijania kompetencji pracowników
  - Zachęty dla pracodawców do udziału w kosztach i organizowaniu kształcenia (zwłaszcza na poziomie zawodowym i wyższym), udział w opracowaniu programów kształcenia, rozwijanie praktyk zawodowych
- ✓ Promowanie/rozwijanie kierunków studiów powiązanych z tymi gałęziami gospodarki, które odpowiadają za wzrost konkurencyjności

#### **Wspieranie tworzenia miejsc pracy**

- ✓ Promowanie przedsiębiorczości jako narzędzia tworzenia miejsc pracy i zwalczania wykluczenia społecznego
  - Promowanie gospodarki społecznej, spółdzielni, towarzystw wzajemnych, mikroprzedsiębiorstw oraz samozatrudnienia
  - Rozwijanie postaw przedsiębiorczych, umiejętności zarządzania poprzez odpowiednią edukację

Do projektów z próby bezpośrednio realizujących zapisy inicjatywy na rzecz zatrudnienia należy zaliczyć te bardzo nieliczne projekty, w których wsparto infrastrukturę podmiotów działających w zakresie ekonomii społecznej. Był to jeden projekt rewitalizacyjny z działania 3.2.1, w którym wybudowano Centrum Ekonomii Społecznej oraz 2 projekty z zakresu oddolnych inicjatyw lokalnych (działanie 9.3), w których podjęto się remontów Centrów Integracji Społecznej.

Do tej grupy należy też zaliczyć część działań społecznych podejmowanych w programach rewitalizacyjnych z działania 3.2.1. W 3 z 6 zbadanych projektów znalazły się działania nakierowane na aktywizowanie osób długotrwale bezrobotnych, głównie poprzez odbudowywanie w nich zdolności do zatrudnienia (wsparcie psychologiczne, rozwijanie umiejętności i kompetencji poruszania się na rynku pracy itp.)<sup>31</sup>.

Projektów pośrednio powiązanych z analizowaną tu inicjatywą nie wyodrębniliśmy. Trzeba powiedzieć, że RPO WP 2007-2013 w bardzo ograniczonym stopniu wsparł *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*. Wiąże się to z faktem, że przewidziane w priorytecie działania mają przede wszystkim charakter „miękki” i jako takie realizowane były przede wszystkim przez PO KL. Niemniej jednak wsparcie z zakresu infrastruktury, które było domeną RPO WP 2007-2013, w niewielkim stopniu spożytkowane zostało na rzecz podmiotów ekonomii społecznej stwarzających szansę na szersze wpisanie się w tę inicjatywę<sup>32</sup>.

#### **Europejski program walki z ubóstwem**

<sup>31</sup> W analizie zgodności projektów ze wskaźnikami nie uwzględniliśmy aspektu społecznego projektów rewitalizacyjnych. Uznaliśmy, że zniekształcałoby to istotę tych projektów, które jednak w przytłaczającej części miały charakter infrastrukturalny. Dodatkowo uniemożliwiłoby to jasne skategoryzowanie tych projektów ze względu na wkład w realizację wskaźników (bezpośredni/pośredni). W naszej próbie był projekt zarówno realizujący działania infrastrukturalne w zakresie ekonomii społecznej (powiązanie pośrednie), jak działania społeczne, obliczone na aktywizację bezrobotnych (powiązanie bezpośrednie).

<sup>32</sup> Można argumentować, że taką szansę stwarza także rozwijanie infrastruktury szkolnictwa wyższego, która w większym stopniu została wsparta w ramach RPO WP 2007-2013. Wsparcie to zostało jednak przypisane do inicjatywy „Mobilna młodzież” i omówione w rozdziale I.1. Jest to dobra ilustracja tezy, że poszczególne inicjatywy w ramach Strategii EU2020, w pewnych elementach nawiązują do siebie i wspierają się.

Jest to program nakierowany na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zakłada on połączenie nowoczesnych rozwiązań z zakresu ochrony socjalnej z szerokim zestawem polityk obejmujących edukację, opiekę społeczną, mieszkalnictwo oraz polityki rodzinne. Do poziomu mikro można odnieść następujące działania z zakresu tej inicjatywy:

#### **Realizacja działań mobilizujących wszystkie dziedziny życia**

- ✓ Aktywne włączanie osób znajdujących się na marginesie rynku pracy (ten obszar zawiera bezpośrednio odniesienie do *Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*)
- ✓ Zapewnienie dostępu do skutecznej i taniej opieki zdrowotnej (rozwijanie wydajności przy zachowaniu jakości i dostępności usług zdrowotnych)
- ✓ Rozwijanie usług społecznych (zapewnienie dostępu do skutecznej i taniej opieki wysokiej jakości)
- ✓ Rozwijanie dostępnej i wysokiej jakości edukacji dla dzieci i młodzieży (edukacja ma sprzyjać włączeniu społecznemu i wyrównywać szanse życiowe)
  - W tym rozwijanie wczesnej edukacji i opieki dla dzieci
- ✓ Walka z dyskryminacją i wsparcie dla osób narażonych na marginalizację społeczną (samotnych matek, kobiet w starszym wieku, niepełnosprawnych, osób z problemami psychicznymi, Romów, migrantów)
- ✓ Przeciwdziałanie bezdomności i deprywacji mieszkaniowej
- ✓ Zapewnienie dostępności ważnych usług sieciowych dla osób uboższych i marginalizowanych (usług informatycznych, taniej energii, transportu publicznego)

#### **Wsparcie dla innowacji społecznych i reform opartych na dowodach**

- ✓ Stosowanie i promowanie innowacji społecznych w polityce społecznej

#### **Działania na rzecz podejścia opartego na partnerstwie i społecznej gospodarki**

- ✓ Promowanie partnerstwa różnych instytucji działających na szczeblu regionalnym i lokalnym (w tym włączanie w proces decyzyjny osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem)
- ✓ Rozwijanie wolontariatu, gospodarki społecznej, społecznej odpowiedzialności biznesu

Do projektów realizujących program na rzecz walki z ubóstwem zaliczyliśmy następujące typy projektów.

#### **a) Projekty rewitalizacyjne prowadzone w dużych ośrodkach miejskich**

W tej grupie znalazły się duże i złożone projekty, w których dominowały różnorodne działania zmierzające do poprawy infrastruktury budynków i przestrzeni miejskiej. Ich uzupełnieniem były działania społeczne odpowiadające na potrzeby i problemy ludności z obszaru objętego interwencją. Działania z zakresu infrastruktury, które pozwoliły zaliczyć te projekty do realizujących inicjatywę na rzecz ograniczania ubóstwa, miały charakter:

- budów, remontów, adaptacji oraz zakupu wyposażenia do obiektów służących celom społecznym. Najczęściej były to budynki świetlic środowiskowych, ale także bibliotek, warsztatów terapii zajęciowej dla dzieci, była też sala gimnastyczna przy Specjalnym ośrodku szkolno wychowawczym. Tego typu działania wystąpiły w 5 z 6 zbadanych projektów;
- remontów budynków mieszkalnych, w tym komunalnych. Takie działania znalazły się w 4 projektach. Remontowano przede wszystkim części wspólne, w mniejszym zakresie części mieszkalne (nakłady na te ostatnie były kosztem niekwalifikowanym).



Powyższe działania wpisują się w *Europejski program walki z ubóstwem* w zakresie zapewniania dostępu do wysokiej jakości edukacji i opieki dla dzieci i młodzieży oraz w zakresie ograniczania deprivacji mieszkaniowej.

Działania edukacyjne, wychowawcze, a także dostęp do dobrej opieki (zwłaszcza przedszkolnej) traktowane są w *Europejskim programie walki z ubóstwem*, jako kluczowy mechanizm pozwalający przerwać proces dziedziczenia biedy. Działania zmierzające do zmniejszenia deficytów rozwojowych (prowadzone w ramach warsztatów terapii zajęciowej), działania wychowawcze, terapeutyczne i edukacyjne prowadzone w świetlicach środowiskowych z całą pewnością mają potencjał do poprawy osiągnięć edukacyjnych swoich podopiecznych oraz do zaszczerpienia w nich wzorców zachowań i aspiracji, które stwarzają szansę na wyrwanie się z kręgu biedy. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że omawiane tu projekty mają przede wszystkim charakter infrastrukturalny i to dopiero usługi społeczne prowadzone przy wykorzystaniu tej infrastruktury przyczyniają się do realizacji celów Strategii EU2020. Niemniej jednak tworzenie warunków infrastrukturalnych dla omawianych usług uznaliśmy za ważny wkład na rzecz ich dostępności i jakości. Stąd też te projekty uznajemy za **bezpośrednio powiązane** z omawianą inicjatywą. Działania w zakresie infrastruktury mieszkaniowej natomiast odwołują się wprost do wyrażonej w *Europejskim programie walki z ubóstwem*, konieczności ograniczenia deprivacji mieszkaniowej. Złe warunki mieszkaniowe (a w ekstremalnych warunkach bezdomność) traktowane są tam jako ważny i dotkliwy wymiar ubóstwa, który musi być zwalczany.

Działania społeczne, które były dodatkowym i obowiązkowym elementem wszystkich projektów w tej grupie, miały albo charakter edukacyjno-wychowawczy (tych było najwięcej) i kierowane były przede wszystkim do dzieci i młodzieży ze środowisk ubogich oraz problemowych, albo miały na celu aktywizować osoby długotrwale bezrobotne (co zostało omówione powyżej). Trzeba tu zaznaczyć, że mankamentem wielu działań społecznych (z obu grup) była ich akcyjność. Wiele z nich miało charakter jednorazowych wydarzeń lub krótkotrwałych oddziaływań, stąd trudno się spodziewać, by mogły one przynieść istotny efekt. Niemniej jednak były przykłady inicjatyw, które obejmowały swoich uczestników intensywną i długotrwałą (np. kilkumiesięczną) pomocą, co stwarza szansę na spowodowanie pozytywnej i trwałej zmiany.

Biorąc powyższe pod uwagę trzeba stwierdzić, że najlepszą praktyką w ramach tego typu projektów jest łączenie dużego zaangażowania w działania na rzecz infrastruktury społecznej i mieszkaniowej z działaniami społecznymi nastawionymi na intensywną i długotrwałą pomoc. W przebadanej przez nas grupie oba warunki spełnia tylko projekt rewitalizacji Letnicy w Gdańsku, opisany, jako przykład dobrej praktyki, w załączniku nr 1.

#### **b) Projekty z zakresu infrastruktury ochrony zdrowia**

W tej grupie znalazły się dwa główne typy projektów. W pierwszym prowadzono roboty budowlano-remontowe i zapewniano wyposażenie dla szpitali o znaczeniu przynajmniej subregionalnym (6 projektów w próbie). Było to wsparcie obliczone na poprawę diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych, chorób układu sercowo-naczyniowego oraz cukrzycy. Drugi typ projektów miał poprawić podstawową opiekę zdrowotną (6 projektów w próbie). Wsparcie w zakresie infrastruktury kierowano tu przede wszystkim do lokalnych ośrodków zdrowia, które remontowały/rozbudowywały swoje budynki oraz wyposażały je w niezbędny sprzęt medyczny.

Wszystkie projekty z tej grupy **wpisują się bezpośrednio** w *Europejski program walki z ubóstwem*, w którym mocno podkreślona jest konieczność działań na rzecz poprawy dostępności i jakości usług zdrowotnych. W programie tym podkreśla się, że stan zdrowia jest silnie sprzężony ze statusem społecznym. Mniejsze zasoby finansowe (ale też społeczne i kulturowe) przekładają się na gorszy dostęp i gorszą jakość opieki zdrowotnej dla osób uboższych, a dalej na ich gorszy stan zdrowia i krótszą długość życia. Złe zdrowie może z kolei pogłębiać ubóstwo poprzez konieczność ponoszenia kosztów leczenia i niezdolność do pracy. Stąd też rozwijanie powszechnego dostępu do usług zdrowotnych traktowane jest w programie jako działanie na rzecz ograniczania nierówności społecznych. Za przykład szczególnie dobrej praktyki w tym obszarze uznaliśmy projekt, który pozwolił jednostce go realizującej poszerzyć zakres działalności o nowy obszar usług medycznych. Był to projekt zakładający utworzenie Pracowni Kardioangiologii inwazyjnej w Szpitalu Specjalistycznym im. J.K. Łukowicza w Chojnicach (szczegółowy opis projektu znajduje się w załączniku nr 1).

#### **c) Projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej**

Są to projekty w dominującej części polegające na robotach remontowo – budowlanych i/lub wyposażeniu obiektów sportowych (hal sportowych, boisk) powiązanych z placówkami edukacyjnymi (5 projektów w próbie). W tej grupie znalazły się też dodatkowo 2 przykłady ośrodków prowadzących otwarte i bezpłatne działania na rzecz dzieci i młodzieży (był to warunek zaliczenia tych obiektów do tej grupy). Infrastrukturę sportową powstającą przy szkołach zaliczyliśmy do działań wpisujących się w *Europejski program walki z ubóstwem*. Niemniej jednak trzeba uznać to **powiązanie za pośrednie**. Obiekty te można powiązać z inicjatywą, o ile będą przestrzenią prowadzenia działań wychowawczych poprzez sport. Zakładamy, że dobrze poprowadzone zajęcia sportowe mogą być skutecznym narzędziem wychowawczym, w tym także dla problemowej młodzieży. Jednak, by tak się stało, potrzebna jest świadomie budowana oferta zajęć, także bezpłatnych zajęć pozalekcyjnych. Pozostałe dwa projekty rozwijające infrastrukturę dla otwartej edukacji uznaliśmy za bezpośrednio powiązane z zakresem tematycznym inicjatywy na rzecz walki z ubóstwem.

#### **d) Projekty z zakresu infrastruktury pomocy społecznej**

W próbie znalazł się tylko jeden przykład projektu z tej grupy. Był to projekt remontu i wyposażenia budynku świetlicy środowiskowej zrealizowany w ramach oddolnych inicjatyw obywatelskich. Oczywiście należy go uznać za **bezpośrednio powiązany** z założeniami *Programu na rzecz walki z ubóstwem*<sup>33</sup>. W tym kontekście trzeba zauważyć, że RPO WP 2007-2013 w bardzo małym stopniu wsparł infrastrukturę szeroko rozumianej pomocy społecznej, mimo dużych potrzeb w regionie<sup>34</sup>. Wyraźny jest tu zwłaszcza całkowity brak infrastruktury szeroko

<sup>33</sup> Nie uwzględniamy tu, omówionych już wcześniej, świetlic środowiskowych wspartych w ramach projektów rewitalizacyjnych.

<sup>34</sup> Na potrzeby te wskazuje badanie: *Identyfikacja potrzeb i barier w zakresie rozwoju usług społecznych na rzecz osób dotkniętych i zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020* (<http://defs.pomorskie.eu/documents/372678/432685/Raport+B15.pdf/f000e89d-238b-4dce-ad12-d8ed262173bf>). Znajduje się w nim informacja, że znaczne niedobory występują w województwie pomorskim w zakresie świetlic środowiskowych, infrastruktury mieszkań chronionych i wspomaganych dla osób

rozumianych usług opiekuńczych, domów pomocy społecznej, dziennych domów pobytu dla osób starszych i innych dziennych ośrodków wsparcia. Stąd też przykłady działań rozwijających infrastrukturę szeroko rozumianej pomocy społecznej zostały opisane jako dobre praktyki w załączniku nr 1.

Ograniczone finansowanie na rzecz infrastruktury pomocy społecznej w ramach RPO WP 2007-2013 wiąże się z wyborem strategicznych obszarów wsparcia na etapie programowania. Pomoc społeczna nie została tu uznana za priorytetową, do czego władze województwa miały pełne prawo<sup>35</sup>.

Analiza próby pokazuje, że założenia Strategii EU2020 realizowało około 64% zbadanych projektów. Powiązanie to występuje w przeważającej mierze dzięki zgodności z *Europejskim programem walki z ubóstwem*. Wykazuje je 59% projektów z próby, przy czym w większości przypadków było to powiązanie bezpośrednie (48% zbadanych projektów). Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia był realizowany w niewielkim zakresie przez około 7% projektów z próby (należy uznać, że w sposób bezpośredni).

Biorąc pod uwagę dwie płaszczyzny analizy zgodności ze Strategią EU2020: płaszczyznę wpływu na wskaźniki Strategii oraz wpływu na realizację zakresu tematycznego inicjatyw przewodnich należy powiedzieć, że obie płaszczyzny pokrywają się. Wszystkie projekty realizujące cele szczegółowe zapisane w inicjatywach przewodnich wpływają też na realizację wskaźników Strategii choć, jak zaznaczyliśmy wyżej, związek ze wskaźnikami ma tylko charakter pośredni.

**Tabela 11. Odsetek projektów z próby realizujących wskaźniki oraz zakres tematyczny inicjatyw przewodnich Priorytetu III Strategii EU2020**

|                              | Wpływ       | Program na rzecz zatrudnienia <sup>36</sup><br>(% projektów) | Program walki z ubóstwem<br>(% projektów) |
|------------------------------|-------------|--|---|
| <b>Wskaźnik EU2020</b>       | bezpośredni | 0  | 0   |
|                              | pośredni    | 7  | 59  |
|                              | brak        | 93   | 41  |
| <b>Inicjatywa przewodnia</b> | bezpośredni | 7  | 48  |
|                              | pośredni    | 0  | 11  |
|                              | brak        | 93   | 41  |

Źródło: opracowanie własne.

Do nierealizujących Priorytet III Strategii EU2020 zaliczyliśmy poniższe typy projektów.

**a) Projekty rewitalizacyjne prowadzone w mniejszych miejscowościach**

---

niesamodzielnych, dziennych ośrodków wsparcia (dla osób z zaburzeniami psychicznymi, starszych), zakładów aktywności zawodowej oraz domów pomocy społecznej.

<sup>35</sup> Warto tu odnotować, że w ramach RPO WP 2014-2020 obszar pomocy społecznej jest uwzględniany, poświęcono mu odrębny priorytet (VI). Wspierane tu będą przede wszystkim działania „miękkie”, rozwijające różnego rodzaju usługi społeczne, infrastruktura będzie finansowana w stosunkowo niewielkim zakresie.

<sup>36</sup> Nie uwzględniamy w tym zestawieniu działań społecznych podejmowanych w ramach projektów rewitalizacyjnych (działanie 3.2.1).

Były to projekty, w których prowadzono rozmaite działania na rzecz odnowy przestrzeni publicznej i budynków, niemniej nie były to inwestycje wspomagające infrastrukturę usług społecznych, zdrowotnych ani oświatowych. Nie towarzyszyły też im żadne działania społeczne.

#### **b) Projekty rozwijające infrastrukturę obiektów o innych funkcjach**

Były to przede wszystkim obiekty spełniające funkcje kulturalne (zarówno duże obiekty muzealne, teatry, jak i świetlice wiejskie) oraz obiekty sportowe i hale widowiskowo-sportowe niepowiązane ze szkołami, do których dostęp jest ograniczony np. opłatami.

Podsumowując około 64% projektów ze zbadanej próby można uznać za faktycznie realizujące Priorytet III Strategii EU2020. Pozostałe projekty, pomimo nominalnego przypisania do Priorytetu III, takiego związku nie wykazują. Wyraźnie widać też dysproporcje w realizacji inicjatyw przewodnich wchodzących w skład Priorytetu III. Dominują projekty realizujące program na rzecz walki z ubóstwem przy bardzo niewielkim udziale projektów zgodnych z inicjatywą na rzecz zatrudnienia (59% wobec około 7% projektów z próby). Wyraźniejszy jest związek tych projektów z celami częściowymi i działaniami zapisanymi w inicjatywach przewodnich, niż z celami głównymi wyrażonymi we wskaźnikach. Wiąże się to przede wszystkim z infrastrukturalnym charakterem tych projektów, które tylko pośrednio mogą wpływać na zjawiska społeczne wyrażone we wskaźnikach przypisanych do Priorytetu III Strategii EU2020.

### **3.2. Wkład działań RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu**

Wpływ wybranych działań RPO WP 2007-2013 na realizację Priorytetu III Strategii EU2020 jest oczywiście pochodną typów projektów, jakie w ich ramach były realizowane. Największą zgodność wykazują działania, które na mocy swoich zapisów programowych dopuszczały do realizacji tylko takie typy projektów, które wpisują się w cele (ogólne lub szczegółowe) omawianej Strategii. Najmniejszą te, w których projekty zgodne ze Strategią były jedynie jedną z wielu opcji do wyboru.

#### **7.1 Infrastruktura ochrony zdrowia i 9.2 Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia**

Zapisy programowe zdeterminowały całkowitą zgodność tych działań z Priorytetem III. W całości były one poświęcone poprawie warunków świadczenia usług zdrowotnych, pierwsze w szpitalach o znaczeniu przynajmniej na poziomie podregionów, drugie w podmiotach podstawowej opieki zdrowotnej. W obu przypadkach możliwe były dwa zasadnicze typy interwencji: roboty remontowo-budowlane w obiektach ochrony zdrowia oraz zakup sprzętu i aparatury medycznej. Oba typy są całkowicie zgodne z Programem na rzecz walki z ubóstwem. Bezpośrednio powiązane są z jego zakresem tematycznym i celem częściowym w postaci poprawy dostępności i jakości usług zdrowotnych, w mniejszym zakresie, pośrednio z celami wyrażonymi

wskaźnikami<sup>37</sup>. Oczywiście wszystkie zbadane przez nas projekty wchodzące w skład tych działań w całości wpisują się w Strategię EU2020 (w działaniu 7.1 było to pięć, a w 9.2- sześć projektów).

### **3.2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne**

Działanie to również wnosi znaczący wkład do realizacji Priorytetu III. W jego ramach możliwe było realizowanie złożonych projektów, zakładających odnowę części miast wraz z przestrzenią publiczną oraz z różnego typu obiektami pełniącymi lub mającymi pełnić ( w skutek rewitalizacji) rozmaite funkcje (kulturalne, edukacyjne, społeczne, gospodarcze, rekreacyjno-sportowe, mieszkalne). Jedynie część z tych inwestycji można zaliczyć do zgodnych z Priorytetem III, jednak w praktyce we wszystkich sześciu zbadanych przez nas projektach w ramach tego działania znalazły się (obok innych) inwestycje łączące się z Priorytetem III. Większość tych projektów poprzez infrastrukturę oświaty, świetlic środowiskowych, poprawę warunków mieszkaniowych wpisuje się bezpośrednio w zakres tematyczny *Programu walki z ubóstwem*. Jedynie w jednym projekcie znalazła się budowa Centrum Ekonomii Społecznej, co wpisuje się bezpośrednio w *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*. Powiązanie ze wskaźnikami obu inicjatyw ma charakter pośredni.

Dodatkową zgodność projektów z tego działania z Priorytetem III Strategii EU2020 promowały zapisy Uszczegółowienia RPO WP 2007-2013, nakazujące łączyć inwestycje infrastrukturalne z „miękkim” oddziaływaniem na rzecz ograniczania negatywnych zjawisk społecznych. Podejmowane w nich działania wchodzą w zakres obu inicjatyw.

### **9.1 Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa, kultury**

Większość (3 z 4) zbadanych przez nas projektów z tego działania realizuje cele cząstkowe zapisane w inicjatywie na rzecz walki z ubóstwem. Jest to jednak powiązanie pośrednie, polegające na rozwijaniu infrastruktury obiektów sportowych (wraz z wyposażeniem) przy szkołach, co pod pewnymi warunkami określiliśmy jako działanie zmierzające do rozwoju włączającej edukacji. Czwarty projekt polegał na budowie obiektu sportowego niepowiązanego z żadną placówką edukacyjną i o ograniczonym, prawdopodobnie płatnym, dostępie co nie pozwoliło go nam zaliczyć do grona realizujących Strategię EU2020. Infrastruktura sportowa była w tym działaniu jedynym typem projektu, któremu przypisano kategorii interwencji powiązane z Priorytetem III Strategii EU2020<sup>38</sup>.

### **9.3 Lokalne inicjatywy obywatelskie**

Ponad połowa ( 6 z 10) zbadanych przez nas projektów z tego działania wnosi wkład w realizację Priorytetu III Strategii EU2020. Cztery z nich są powiązane z zakresem inicjatywy na rzecz walki z ubóstwem w jej aspekcie włączającej edukacji, przy czym dwa w sposób bezpośredni (infrastruktura świetlicy środowiskowej i otwartej świetlicy edukacyjnej), a dwa w sposób

<sup>37</sup> W ramach RPO WP 2007-2013 był realizowany jeszcze jeden projekt z dziedziny zdrowia, rozwijający infrastrukturę Szpitalnego Oddziału Ratunkowego. Znalazł się on w działaniu 7.2 *Zintegrowany system ratownictwa*. Całe działanie jednak wpisuje się przede wszystkim w Priorytet II Strategii EU2020 i tam też jest omawiane.

<sup>38</sup> Warto tu zaznaczyć, że ze względu na kategorie, część tego działania przynależy do Priorytetu I Strategii (infrastruktura edukacji) i tam jest omawiana, a część nie realizuje Strategii EU2020 (infrastruktura kultury, turystyki) w ogóle i nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

pośredni (boiska powiązane ze szkołami). Z programem na rzecz zatrudnienia związane były bezpośrednio 2 projekty remontów Centrów Integracji Społecznej. Pozostałe projekty uznaliśmy za niepowiązane z Priorytetem III Strategii. W ramach działania możliwa była realizacja bardzo różnorodnych przedsięwzięć wynikających z potrzeb lokalnej społeczności. Obok infrastruktury społecznej z przeznaczeniem na CIS-y, kluby i świetlice środowiskowe możliwe były przedsięwzięcia związane z rozwojem życia kulturalnego, integracją społeczności lokalnej, rozwojem turystyki, zachowaniem dziedzictwa kulturowego, odnową przestrzeni publicznej itp. Zapisy Uszczegółowienia RPO WP 2007-2013 nie promowały w sposób szczególny żadnego z typów projektów.

Działaniami, które w bardzo niskim stopniu lub wcale nie realizowały celów Priorytetu III były działania: 3.2.2 Inwestycje zwiększające potencjał rozwojowy miast, 3.3 Infrastruktura rozwoju miast-wsparcie pozadotacyjne oraz 8.1.2 Lokalna infrastruktura wspierająca rozwój gospodarczy.

### **3.2.2 Inwestycje zwiększające potencjał rozwojowy miast**

W ramach działania znaleźliśmy tylko jeden (na przeanalizowane 4) projekt wpisujący się w cele Strategii. Typem projektów, który pozwalał na wpisanie się w cele Priorytetu III były roboty budowlane i wyposażenie obiektów użyteczności publicznej o charakterze i funkcjach metropolitalnych i ponadlokalnych. Zapisy programowe nie promowały jednak inwestycji w obiekty świadczące usługi z zakresu integracji lub włączającej edukacji. Wymieniono tu głównie obiekty instytucji kultury, sportu, obiekty kongresowe, wystawiennicze itp. Nic dziwnego, że projektów zgodnych z Priorytetem III było tu tak niewiele. Za wpisujący się bezpośrednio w cel szczegółowy na rzecz włączającej edukacji uznaliśmy projekt, który wspierał utworzenie centrum edukacyjnego mającego świadczyć otwarte, bezpłatne usługi, przede wszystkim dla dzieci i młodzieży.

### **3.3 Infrastruktura rozwoju miast-wsparcie pozadotacyjne**

Działanie realizowano zgodnie z założeniami inicjatywy Jessica, w ramach której udzielano pożyczek z Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich na rozbudowę i budowę różnego rodzaju infrastruktury przeznaczonej głównie na cele użyteczności publicznej. Zgodnie z informacjami zawartymi w Rocznym Sprawozdaniu z postępów inicjatywy Jessica 2015, w ramach inicjatywy zawarto łącznie umowy na dofinansowanie 44 projektów. 11 z nich dotyczyło infrastruktury sportowej, kulturalnej i wystawienniczej, 2 infrastruktury miejskiej (dworce, parkingi), 4 infrastruktury multi-funkcjonalnej (przestrzeń miejska, centrum szkoleniowo-konferencyjne, centrum handlowe, itp.), 1 turystyki i zakwaterowania, 4 infrastruktury otoczenia biznesu, 20 termomodernizacji, a 2 infrastruktury służby zdrowia (Szpital w Tczewie i Chojnicach). W naszej ocenie tylko te 2 ostatnie projekty można uznać za realizujące cele częściowe inicjatywy na rzecz walki z ubóstwem w zakresie ochrony zdrowia (jest to powiązanie bezpośrednie). Zatem wkład inicjatywy Jessica w ramach RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu III Strategii EU2020 należy uznać za bardzo ograniczony<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Inicjatywa JESSICA oraz projekty zrealizowane w jej ramach, stanowią pewną odrębną całość, z osobnymi regułami finansowania i sprawozdawania, dlatego nie zostały one włączone do dalszej analizy.

### **8.1.2 Lokalna infrastruktura wspierająca rozwój gospodarczy**

Żaden ze zbadanych przez nas projektów z tego działania nie wpisywał się w cele Priorytetu III Strategii EU2020. Spośród 7 typów projektów możliwych do realizacji (głównie z zakresu wsparcia turystyki) w Priorytet III wpisywał się tylko jeden - kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne (realizowane w mniejszych ośrodkach miejskich niż te z działania 3.2.1). W przeanalizowanej przez nas próbie 8 projektów rewitalizacyjnych nie znaleźliśmy przykładu działań wspierających infrastrukturę mieszkalną, ochrony zdrowia, oświaty ani pomocy społecznej. Były to raczej działania obliczone na utworzenie „salonów miejskich” – reprezentacyjnych centrów miast z odnowionymi ulicami, zabytkami, terenami zielonymi itp.<sup>40</sup> W żadnym przypadku nie podjęto też działań społecznych na rzecz integracji osób marginalizowanych (na mocy zapisów programowych było to możliwe, ale nie obowiązkowe).

W poniższej tabeli przedstawiona jest zbiorcza ocena wkładu poszczególnych działań (na podstawie analizy próby) w realizację obu inicjatyw przewodnich i wskaźników Strategii EU2020 z zakresu Priorytetu III.

**Tabela 12. Wpływ projektów RPO WP 2007-2013 wg działań na realizację projektów przewodnich i wskaźników Strategii EU2020 w obszarze Priorytetu III (w %)**

| Działanie /<br>Poddziałanie | Wskaźniki Strategii<br>EU2020 |                   | Program na rzecz<br>zatrudnienia |                   | Program walki z ubóstwem |                   |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
|                             | Wpływ<br>bezpośredni          | Wpływ<br>pośredni | Wpływ<br>bezpośredni             | Wpływ<br>pośredni | Wpływ<br>bezpośredni     | Wpływ<br>pośredni |
| 3.2.1                       | 0                             | 100               | 17                               | 0                 | 100                      | 0                 |
| 3.2.2                       | 0                             | 25                | 0                                | 0                 | 25                       | 0                 |
| 7.1                         | 0                             | 100               | 0                                | 0                 | 100                      | 0                 |
| 7.2                         | 0                             | 100               | 0                                | 0                 | 100                      | 0                 |
| 8.1.2                       | 0                             | 0                 | 0                                | 0                 | 0                        | 0                 |
| 9.1                         | 0                             | 75                | 0                                | 0                 | 0                        | 75                |
| 9.2                         | 0                             | 100               | 0                                | 0                 | 100                      | 0                 |
| 9.3                         | 0                             | 60                | 20                               | 0                 | 20                       | 20                |
| <b>RAZEM</b>                | <b>0</b>                      | <b>64</b>         | <b>7</b>                         | <b>0</b>          | <b>48</b>                | <b>11</b>         |

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując wkład poszczególnych działań w realizację Priorytetu III Strategii EU2020 jest bardzo nierównomierny. W działaniach poświęconych rozwijaniu infrastruktury ochrony zdrowia (działania 7.1 i 9.2) oraz w działaniu na rzecz rewitalizacji największych miast w województwie (3.2.1) wszystkie zbadane projekty realizują bezpośrednio cele częściowe inicjatyw przewodnich (w przytłaczającej większości inicjatywy na rzecz ograniczania ubóstwa). Wkład innych działań jest mniejszy. W przypadku działania 9.1 ma on charakter pośredni poprzez rozwój infrastruktury sportowej powiązanej ze szkołami, w działaniu 9.3, obok tego typu projektów, znalazły się też inne, bezpośrednio wpisujące się w zakres tematyczny inicjatyw przewodnich. Działaniami nierealizującymi Priorytetu III Strategii EU2020 wcale lub prawie wcale są działania z zakresu

<sup>40</sup> Były też przykłady projektów mających charakter przygotowania i uzbrojenia terenu pod inwestycje gospodarcze, co także nie łączy się oczywiście z Priorytetem III Strategii EU2020.

rozwijania różnego rodzaju obiektów użyteczności publicznej (3.2.2 i 3.3) oraz rewitalizacji w mniejszych miastach (8.1.2).

### **3.3. Trwałość wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację priorytetu**

Wszystkie projekty, które określiliśmy jako realizujące Priorytet III Strategii EU2020 przyniosły trwałe efekty. Jest tak dlatego, że ich najważniejszymi elementami były inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową, zdrowotną, edukacyjną i infrastrukturę systemu pomocy społecznej. Jest to infrastruktura, która służy poprawie warunków mieszkaniowych albo jakości i dostępności różnego rodzaju usług społecznych, od których zależy jakość życia mieszkańców. Usługi te finansowane są ze środków publicznych, zatem środki na dalsze wykorzystywanie i utrzymanie tej infrastruktury można uznać za gwarantowane. Podobnie za pewne można uznać dalsze zgodnie z przeznaczeniem wykorzystanie infrastruktury mieszkaniowej. Oczywiście trzeba tu podkreślić z mocą, że właściwe efekty, o które chodzi w Priorytecie III Strategii EU2020, generowane są nie przez infrastrukturę, ale przez usługi społeczne, dla których ta infrastruktura tworzy warunki. Na temat jakości tych usług, efektów jakie przynoszą i czy są to efekty trwałe niewiele możemy powiedzieć na podstawie tego badania.

Jak już zaznaczyliśmy powyżej, kłopoty z trwałością wystąpią przy wielu działaniach społecznych, które były częścią (niewielką) projektów rewitalizacyjnych realizowanych w dużych miastach. Wiele z nich miało charakter jednorazowego wydarzenia albo stosunkowo krótkich oddziaływań, które zapewne nie przyniosły istotnej zmiany w życiu osób w nich uczestniczących. Niemniej jednak były też przykłady działań intensywnych i długotrwałych, szczególnie w ramach projektu rewitalizacji Gdańskiej Letnicy (co zostało opisane, jako przykład dobrej praktyki). Tutaj dodatkowo można jeszcze wymienić powołanie i finansowanie przez pierwszy rok działalności Klubu Integracji Społecznej przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Wejherowie. Klub ten nadal prowadzi działalność<sup>41</sup>.

### **3.4. Skuteczność i efektywność wkładu RPO WP 2007-13 w realizację priorytetu**

#### **SKUTECZNOŚĆ**

Analiza skuteczności polega tu na ocenie skali efektów (w wymiarze terytorialnym) i potencjału projektów do wywołania zauważalnej zmiany. Przy tej okazji trzeba zauważyć, że analizowane projekty miały przede wszystkim charakter lokalny, ograniczający się do jednej miejscowości, a czasami, jak w przypadku projektów rewitalizacyjnych do wybranych dzielnic/części miast. Szersze oddziaływanie występowało jedynie w przypadku szpitali (wspartych w zadaniu 7.1), które obsługują cały region lub wybrane powiaty. W przypadku infrastruktury usług społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych, a także mieszkalnictwa jest oczywiście czymś naturalnym, że służą one pewnej ograniczonej grupie mieszkańców. Naturalne jest także, że pojedyncze projekty nie

---

<sup>41</sup> Na podstawie strony internetowej MOPS w Wejherowie



mogą przynieść dużej zmiany (np. takiej, która znalazłaby odbicie w statystykach dotyczących zdrowia ludności w regionie).

**Tabela 13. Podsumowanie oceny projektów ze względu na skalę efektów i potencjał do wywołania zauważalnej zmiany**

|                                | Europejska | Krajowa | Regionalna | Lokalna |   | Duży | Średni | Mały |
|--------------------------------|------------|---------|------------|---------|---|------|--------|------|
| <b>Skala efektów projektów</b> | 0%         | 0%      | 14%        | 86%     | <b>Potencjał projektu do wywołania zauważalnej zmiany</b> | 0%   | 14%    | 86%  |

Źródło: opracowanie własne.

Analizując skuteczność RPO WP 2007-2013 w realizacji Priorytetu III Strategii EU2020 warto rozpatrywać nie poszczególne projekty, ale ich łączny wpływ na wybrane dziedziny życia. Biorąc pod uwagę ilość podjętych inicjatyw, a także ich zakres i przeznaczone środki, jasnym jest, że największy potencjał do wywołania zmiany zgodnej z kierunkami zakreślonymi w Priorytecie III Strategii EU2020 miał RPO WP 2007-2013 w dziedzinie zdrowia. Jest to zwłaszcza widoczne w obszarze leczenia szpitalnego chorób nowotworowych, chorób układu sercowo-naczyniowego i cukrzycy, które wsparto w działaniu 7.1. Projekty zrealizowano łącznie w 16 szpitalach (na 54 w województwie<sup>42</sup>, czyli w około 30 % placówek), kwota dofinansowania dla nich wyniosła około 112 mln złotych. Wydaje się, że była to pomoc na tyle duża i skoncentrowana, że mogła przynieść istotną zmianę w dziedzinie leczenia wspomnianych chorób. Nieco mniejsze były inwestycje poczynione w ośrodkach zdrowia w ramach działania 9.2. Dofinansowaniem na łączną kwotę 26 mln złotych objęto 40 przychodni, które stanowią około 4 % wszystkich przychodni w województwie. Ze względu na powszechność tej opieki i duże potrzeby inwestycyjne taki wkład należy uznać za znaczący.

Podobnie znaczący wpływ wywarł RPO WP 2007-2013 na poprawę infrastruktury oświaty w zakresie obiektów sportowych. Dofinansowanie na ten cel w ramach działań 9.1 i 9.2 wyniosło około 34 mln zł, a wsparciem objęto około 40 obiektów, co powoduje, że około 2, 5 % szkół w województwie powinno mieć lepsze warunki do prowadzenia zajęć sportowych<sup>43</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że tego typu inicjatywy uznaliśmy jedynie za pośrednio powiązane z zakresem inicjatywy na rzecz walki ubóstwem, zatem należy ocenić je jako mniej znaczące niż w przypadku infrastruktury ochrony zdrowia.

Znaczenie RPO dla pozostałej infrastruktury społecznej ważnej z punktu widzenia celów Priorytetu III Strategii EU2020 jest dużo mniejsze. W ramach programu wyremontowano 97

<sup>42</sup> Na podstawie danych GUS z 2015 r. Liczba ta zawiera w sobie wszystkie szpitale, także te rejonowe.

<sup>43</sup> W tych szacunkach odnosimy się do danych GUS. Wedle nich w województwie pomorskim w 2013 r. działało 1494 szkół (zarówno podstawówek, szkół gimnazjalnych, jak i ponadgimnazjalnych) oraz 925 przychodni zdrowia.

budynków mieszkalnych i około 10 budynków stanowiących infrastrukturę pomocy społecznej (w tej liczbie przede wszystkim świetlice środowiskowe, Centra Integracji Społecznej).

Osobna uwaga należy się programom rewitalizacyjnym. Są to z założenia programy o charakterze lokalnym, które powinny być obliczone na wprowadzenie zauważalnej zmiany w życiu mieszkańców (przede wszystkim ubogich i wykluczonych społecznie) wybranych dzielnic miast. Z punktu widzenia celów Priorytetu III Strategii EU2020 zmiana ta powinna się odbić w poprawie dostępu do kluczowych usług społecznych (aktywizacji zawodowej, oświaty, zdrowia i opieki), a w konsekwencji w poprawie sytuacji życiowej mieszkańców (zmniejszeniu ubóstwa i marginalizacji społecznej). Trzeba powiedzieć, że potencjał do wywołania tak rozumianej zmiany projekty rewitalizacyjne zrealizowane w ramach RPO WP 2007-2013, miały raczej ograniczony. Część z tych projektów w ogóle nie podjęta się tego zadania (mowa tu oczywiście o projektach z działania 8.1.2)<sup>44</sup>. Natomiast te realizowane w dużych miastach (z działania 3.2.1) w niewielkim stopniu wsparły infrastrukturę oświaty, zdrowia, integracji zawodowej i usług opiekuńczych. W większym stopniu wsparły infrastrukturę mieszkaniową, ale tutaj zauważalny efekt w postaci poprawy warunków mieszkaniowych znaczącej części mieszkańców prawdopodobnie nie nastąpił, bo skala potrzeb jest zapewne dużo większa, a zmiana dotknęła niewielkiej części mieszkańców. Również działania społeczne nie spowodowały prawdopodobnie znaczącej zmiany w skali tych społeczności. Znaczna część tych działań miała charakter jednorazowy. Te, które były lepiej zaprojektowaną i długotrwałą pomocą musiały objąć niewielką część osób (oczywiście tylko ten drugi typ działań warto wspierać, pomimo ograniczonego zasięgu).

Podsumowując trzeba podkreślić, że ocena skuteczności projektów w zakresie wdrażania Priorytetu III Strategii EU2020 została przeprowadzona w odniesieniu do tego, jaki mają one potencjał do przyniesienia zauważalnej zmiany dla mieszkańców regionu, a w przypadku projektów rewitalizacyjnych, także dla mieszkańców wybranych dzielnic miast. Uznaliśmy, że w przypadku infrastruktury usług społecznych nie ma sensu szukać wpływu na poziomie krajowym, a tym bardziej globalnym. Zamiast też patrzeć na każdy projekt z osobna, należy raczej rozpatrywać ich łączny wpływ w ramach wybranych obszarów usług społecznych. W ramach tak obranej perspektywy widać, że RPO WP 2007-2013 wykazał się największą skutecznością w zakresie poprawy dostępności/jakości usług zdrowotnych, skalę efektu w tym obszarze należy też uznać za dużą. Nieznaczny jest natomiast wpływ RPO WP 2007-2013 na poprawę dostępności usług z zakresu integracji zawodowej i społecznej oraz usług opiekuńczych. Również wpływ

---

<sup>44</sup> W mniejszych miastach wskazywano często, że odnowa budynków i przestrzeni miejskiej doprowadzi do zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej, rozwoju turystyki, przedsiębiorczości, a w związku z tym do spadku bezrobocia. Nie wiemy oczywiście, czy taki mechanizm zadziałał w przypadku poszczególnych miast (efekty mogły się po prostu ograniczyć do odnowy przestrzeni miejskiej), niemniej jednak, nawet w tych przypadkach, w których to by się udało, istnieje uzasadnione ryzyko, że najbardziej uboga i zmarginalizowana część mieszkańców nie skorzysta ze wzrostu. Osoby długotrwale bezrobotne raczej nie zostaną zatrudnione w nowych punktach usługowych dla turystów (w każdym bądź razie nie bez dodatkowych działań aktywizacyjnych), a atrakcyjną przestrzeń miejską zajmą nowi, zamożniejsi mieszkańcy, spychając uboższą ludność w inne części miasta. Oczywiście gentryfikacja jest często procesem nieuniknionym, jednak projekty rewitalizacyjne powinny starać się ograniczać i kontrolować to zjawisko, ich trzonem powinno być staranie o poprawę warunków życia i włączenie społeczne najuboższej ludności.

projektów rewitalizacyjnych w zakresie poprawy sytuacji życiowej ubogich mieszkańców odnawianych terenów jest raczej niewielki.

## EFEKTYWNOŚĆ

Celem oceny efektywności RPO WP 2007-2013 w realizacji Strategii jest określenie, w jakim stopniu działania przypisane do Priorytetu III (a właściwie idące za nimi projekty oraz środki finansowe) realizują jego cele faktycznie, a w jakim jest to zgodność tylko nominalna.

Połączenie wniosków z analizy próby projektów oraz przeglądu pełnej listy zrealizowanych projektów pozwala oszacować udział projektów, które faktycznie realizowały założenia Priorytetu III Strategii EU2020 w całej populacji dofinansowanych projektów oraz całkowitą sumę środków finansowych przeznaczonych na ten cel w ramach RPO WP 2007-2013.<sup>45</sup>

Analiza taka pokazuje, że tylko około 44 % wszystkich projektów nominalnie związanych z Priorytetem III w praktyce realizuje jego cele. **Na projekty te wydano około 46% środków formalnie skierowanych na realizację Priorytetu III Strategii EU2020** (przy czym na projekty bezpośrednio powiązane z zakresem inicjatyw przewodnich – około 37% ogółu środków).

Największą efektywność jeśli chodzi o zaangażowane środki mają te działania, w ramach, których największy był udział projektów faktycznie realizujących cele Priorytetu III (7.1 i 7.2), a najmniejszą te, w których takich projektów nie było lub była ich znikoma ilość ( 3.2.2 i 8.1.2). Ciekawym przykładem jest jednak działanie 3.2.1, w którym prowadzono rewitalizację w dużych ośrodkach miejskich. Pomimo, że wszystkie projekty z tej grupy faktycznie realizują Strategię, tylko około połowa środków<sup>46</sup> z przypadającego im dofinansowania wspiera jej cele. Jest tak dlatego, że były to duże, złożone interwencje, w których obok infrastruktury mieszkaniowej, oświatowej i pomocy społecznej inwestowano także w inne obiekty i przestrzeń miejską.

**Tabela 14. Wkład wartościowy RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu III Strategii EU2020**

| Działanie | Wartość ogółem projektów wdrażających Priorytet III wg kategorii interwencji (mln zł) | Wartość projektów faktycznie wdrażających Priorytet III (mln PLN) | % wartość projektów wdrażających Priorytet III |
|-----------|---|---|--|
| 3.2.1     | 211,0   | 103,4   | 49%  |
| 3.2.2     | 284,8   | 15,7  | 6%   |
| 7.1       | 186,5   | 186,5   | 100%   |
| 7.2       | 10,4  | 10,4  | 100%   |
| 8.1.2     | 115,0   | 0,0   | 0%   |
| 9.1       | 110,8   | 77,0  | 69%  |
| 9.2       | 59,4  | 59,4  | 100%   |
| 9.3       | 33,6  | 8,6   | 26%  |

<sup>45</sup> Są to przybliżone szacunki, ale prawdopodobnie dość dobrze oddające rzeczywiste proporcje. Naturę większości projektów można dobrze odczytać z ich tytułu, mocną wskazówką są też zapisy Uszczegółowienia RPO WP 2007-2013. Największą trudność stanowi właściwe przyporządkowanie projektów rewitalizacyjnych, a także części projektów infrastruktury sportowej, które, jak pokazała analiza wniosków z próby, czasem powiązane są z placówkami edukacyjnymi, choć ich tytuły na to nie wskazują.

<sup>46</sup> Jest to szacunek, ustalony na podstawie szczegółowej analizy budżetów próby wniosków z działania 3.2.1.

|               |         |       |     |
|---------------|---------|-------|-----|
| <b>Ogółem</b> | 1 011,5 | 461,0 | 46% |
|---------------|---------|-------|-----|

Źródło: opracowanie własne.

\*Odcieniem czerwonym zaznaczono te działania, w których dominuje pośrednie powiązanie z zakresem tematycznym inicjatywy.

Elementem oceny efektywności RPO WP 2007-2013 może być odniesienie do wyników podobnego badania RPO województwa śląskiego z 2012 r. W skutek przyjęcia w obu badaniach innego podejścia interpretacyjnego do kwestii zgodności z Priorytetem III Strategii EU2020 ograniczone są możliwości porównania w zakresie *Programu walki z ubóstwem*. Autorzy badania RPO WSL z całej próby zbadanych projektów do realizujących tę inicjatywę zaliczyli tylko dwa projekty rewitalizacyjne pomijając np. projekty powiązane z infrastrukturą ochrony zdrowia i mieszkalnictwem. Dużo bardziej stosowną płaszczyznę do porównań mamy w przypadku *Programu na rzecz zatrudnienia*. W województwie śląskim za realizujące tę inicjatywę uznano 15 projektów rozwijających infrastrukturę różnego rodzaju jednostek kształcenia ustawicznego oraz zakładów doskonalenia zawodowego. Biorąc pod uwagę, że w RPO WP 2007-2013 odnaleziono tylko 3 projekty infrastrukturalne powiązane z programem zatrudnieniowym trzeba uznać, że efektywność RPO WSL 2007-2013 była w tym zakresie znacząco większa. Warto przy tym dodać, że w RPO WP 2007-2013 w ogóle nie wsparto tego typu ośrodków.

Dodatковым punktem odniesienia dla oceny efektywności realizacji Priorytetu III Strategii EU2020 poprzez projekty RPO WP 2007-2013 może być przegląd Uszczegółowień RPO innych wybranych województw. Dostarcza on bowiem przykładów typów projektów i działań, które mogły stanowić wkład w osiąganie celów Strategii, a których nie uwzględniono w ramach RPO WP 2007-2013.

- **Rozwój zasobu mieszkań socjalnych**, ten typ projektu przewidziano w ramach działań rewitalizacyjnych we wszystkich województwach, poza śląskim.
- Dodatkowo w województwach dolnośląskim i łódzkim wyodrębniono osobne działania poświęcone **poprawie infrastruktury mieszkaniowej**, co zapewne wpłynęło pozytywnie na liczbę inicjatyw podjętych w tym zakresie.
- Rozwój infrastruktury **placówek kształcenia ustawicznego, praktycznego oraz doskonalenia zawodowego** wystąpił jako osobny typ projektu w województwach: lubelskim, śląskim, dolnośląskim, małopolskim i wielkopolskim.
- Rozwój przedszkoli, szkół i innych **placówek dla dzieci i młodzieży o specjalnych potrzebach edukacyjnych** jako osobny typ projektu przewidziano do realizacji w województwie dolnośląskim.
- Osobne działanie na rzecz **infrastruktury opieki nad dziećmi do lat 3** wyodrębniono w województwie małopolskim.
- Osobne działanie poświęcono **infrastrukturze rynku pracy dla osób niepełnosprawnych** w województwie zachodniopomorskim (przede wszystkim poprzez przystosowanie stanowisk pracy i zaplecza socjalnego do potrzeb pracowników niepełnosprawnych).
- W wielu województwach osobne działania nakierowano na **rozwój infrastruktury pomocy społecznej** w tym m.in. domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, placówek opieki paliatywnej/hospicyjnej (województwa: mazowieckie, lubelskie, małopolskie, wielkopolskie, łódzkie).

Podsumowując kryterium efektywności należy stwierdzić, że w ramach RPO WP 2007-2013 około połowy ogólnej sumy wydatkowanych środków nominalnie przeznaczonych na realizację Priorytetu III EU2020 zostało w praktyce wykorzystanych na ten cel. Gdyby skupić się tylko na środkach wydanych na projekty, które uznaliśmy za bezpośrednio powiązane z inicjatywami przewodnimi udział ten wynosiłby około 37%. RPO WP 2007-2013 ma bardzo niską efektywność we wdrażaniu inicjatywy na rzecz zatrudnienia, co jest pochodną faktu, że niewiele projektów z tego obszaru tematycznego zostało dofinansowanych. Oczywiście jest to powiązane z faktem, że dominująca rola w zakresie wdrażania tej inicjatywy w przeszłej perspektywie finansowej przypadła PO KL. Jednak trzeba zauważyć też, że w ramach RPO WP 2007-2013 były pewne możliwości szerszego wsparcia infrastruktury służącej integracji zawodowej. Jak pokazują przykłady z innych województw proporcję tą można było rozszerzać poprzez uwzględnienie projektów z zakresu infrastruktury kształcenia ustawicznego, doskonalenia zawodowego oraz integracji zawodowej np. osób niepełnosprawnych.

#### 4. Efektywność wkładu RPO WP 2007-2013 w realizację celów Strategii Europa 2020 - podsumowanie

Strategia EU2020 uchwalona została w połowie siedmioletniego cyklu programowania polityki spójności UE. Z perspektywy możliwości wykorzystania programów operacyjnych lat 2007-2013 jako narzędzi wdrażania Strategii był to moment bardzo niekorzystny – niepozwalający w zasadzie na uwzględnienie jej celów i założeń inicjatyw flagowych w kierunkach interwencji narzędzi polityki spójności. W związku z ryzykiem opóźnień we wdrażaniu KE nie zdecydowała się na podjęcie działań zmierzających do dostosowania programów operacyjnych do założeń Strategii<sup>47</sup>. W związku z tym częściowa zgodność programów ze Strategią EU2020 była jedynie pochodną jej powiązań z poprzedniczką – Strategią Lizbońską. Jak wskazywali wybrani przedstawiciele instytucji zarządzających programami operacyjnymi z różnych krajów UE, nie zostało w wystarczająco jasny sposób zakomunikowane, jak należy przełożyć Strategię EU2020 na działania, szczególnie na poziomie regionalnym<sup>48</sup>.

W tym kontekście ocena efektywności RPO WP 2007-2013 we wspieraniu realizacji celów Strategii jest utrudniona. Nie istnieje żaden jednoznaczny punkt odniesienia – oczekiwana wartość docelowa, względem której należałoby ocenić faktyczny stan realizacji. Zgodnie z logiką kategorii interwencji i ich odniesienia do priorytetów Strategii, jej wdrażaniu służyło 6 375 mln PLN, co stanowiło 92% wartości całkowitej wszystkich projektów dofinansowanych w ramach Programu<sup>49</sup>. Z wniosków przedstawionych w poprzednich rozdziałach poświęconych poszczególnym priorytetom Strategii wynika, że jej wdrażaniu faktycznie służyła mniej więcej połowa (52%) środków wydatkowych na projekty nominalnie przypisane do Strategii, czyli 48% wydatków w ramach RPO WP 2007-2013 ogółem.

**Tabela 15. Wkład wartościowy RPO WP 2007-2013 w realizację Strategii EU2020**

| Działanie    | Wartość ogółem projektów wdrażających Priorytet wg kategorii interwencji (mln zł) | Wartość projektów faktycznie wdrażających Priorytet (mln PLN) | % wartości projektów wdrażających Priorytet |
|--------------|---|---|---|
| I            | 2325,5  | 1304,2  | 56%   |
| II           | 3038,4  | 1565,5  | 52%   |
| III          | 1 011,50  | 463,7   | 46%   |
| <b>razem</b> | <b>6375,4</b>   | <b>3333,4</b>   | <b>52%</b>                                  |

Źródło: opracowanie własne.

Wykorzystane jako punkt odniesienia wyniki badania wpływu na Strategię EU2020 RPO WSL, pozwalają uznać, że efektywność RPO WP 2007-2013 utrzymuje się w normie, tzn. wyniki obu programów są porównywalne, choć nieco różnią się w szczegółach (nieco mniejszy wkład RPO

<sup>47</sup> D. Hasse (2015) The cohesion policy dimension of the implementation of the Europe 2020 Strategy, DG Internal Affairs, Brussels, s. 9.

<sup>48</sup> How to integrate the EU Flagship Initiatives into cohesion policy in the current and future funding periods, Metis GmbH and EPRC, University of Strathclyde, June 2012; commissioned by Policy Department B: Structural and Cohesion Policies upon request of REGI

<sup>49</sup> Wg danych na 31 maja 2016 r.

WP 2007-2013 w Priorytet I i *Program na rzecz zatrudnienia*, ale większe bezpośrednie oddziaływanie na Priorytet I)<sup>50</sup>.

Mimo dobrej oceny efektywności RPO WP 2007-2013 trzeba zauważyć, że istniał szereg dodatkowych obszarów, których wsparcie bądź położenie większego nacisku (np. poprzez stworzenie odrębnego działania / poddziałania / schematu wsparcia) mogło posłużyć podniesieniu efektywności realizacji Strategii. Przykładów takich obszarów dostarczyła analiza innych RPO poprzedniej perspektywy i zostały one przytoczone w powyższych rozdziałach.

Rozważając kwestię efektywności wkładu RPO WP 2007-2013 w Strategię warto pamiętać, że w ramach NSRO w obszarze większości inicjatyw przewodnich program regionalny jedynie uzupełnia interwencję programów krajowych<sup>51</sup>. Przede wszystkim uwagę zwraca Program na rzecz zatrudnienia. Fakt, że projekty RPO w zasadzie w ogóle na niego nie wpływają okazuje się nie być wadą Programu, gdy uwzględnić, że 100% wydatków w ramach NSRO na ten obszar zostało alokowane w ramach priorytetów regionalnych PO KL. Porównując wydatki w programach krajowych z tymi w ramach RPO WP 2007-2013, można zauważyć, że wkład programu regionalnego był również relatywnie niewielki w *Europę efektywnie korzystającą z zasobów* (15%), *Unię innowacji* (17%) i *Mobilną młodzież* (32%).

Poza kwestią podziału alokacji znaczenie dla efektywności RPO we wdrażaniu Strategii miało też rzeczowe rozgraniczenie zakresów wsparcia poszczególnych Programów. Jak przekonywała większość przedstawicieli IZ RPO to w programach krajowych realizowane były duże projekty o istotnym znaczeniu i możliwym do uchwycenia wpływie na sytuację w kraju i ewentualnie wdrażanie Strategii EU2020. Zaś wsparcie RPO dedykowane zostało drobnym zadaniom o lokalnym i regionalnym znaczeniu, trudniejszym do powiązania z celami na poziomie UE.

W podobnym tonie wypowiedzieli się eksperci będący respondentami IDI. Ocenili oni wynikający z analizy stopień wpływu na realizację Strategii jako „niezaskakujący” i wystarczający. Zaznaczyli, że przy dominującej lokalnej i regionalnej skali projektów nie możemy mówić o realnym, możliwym do uchwycenia wkładzie w realizację celów Strategii. Ich zdaniem celem RPO miało być rozwiązywanie lokalnych problemów na niskim szczeblu i ocena efektywności tych projektów z perspektywy celów europejskich może nie być właściwa. Problemem na szczeblu instytucji UE jest naiwne przekonanie, że działając w ten sam sposób i realizując te same cele na obszarze całej UE i jej zróżnicowanych regionów można osiągnąć pożądane skutki.

Zdaniem obojga ekspertów władze regionalne muszą znaleźć kompromis w nieuniknionym konflikcie między interesem UE w skali makro i regionalnymi / lokalnymi potrzebami. Oznacza to, że nie jest wskazane myślenie w kategoriach maksymalizacji wkładu RPO w Strategię EU2020, a raczej koncentrowanie Programu na potrzebach regionalnych. Wdrażanie Strategii powinno się natomiast odbywać niejako przy okazji, poprzez przygotowanie RPO zgodnie z obowiązującymi regulacjami i wypełnianie wymogów stawianych przed IZ przez instytucje nadrzędne. Z tej perspektywy wkład RPO WP 2007-2013 można ocenić jako jednoznacznie wystarczający.

---

<sup>50</sup> Wnioskowanie z tego porównania ma ograniczoną wartość, co wynika z drobnych różnic w podejściu badawczym, o których była mowa w rozdziałach szczegółowych.

<sup>51</sup> Jeśli mierzyć ją alokacjami na odpowiednie kategorie interwencji.

## II. UWARUNKOWANIA REALIZACJI STRATEGII EUROPA 2020 POPRZEZ RPO

### 1. Ryzyka i ograniczenia realizacji celów Strategii Europa 2020 poprzez RPO

- Jak wspomniano we wstępie, Strategię EU2020 zatwierdzono na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2010r. Fakt, iż miało to miejsce kilka lat po rozpoczęciu wdrażania programów operacyjnych perspektywy 2007-2013 jest podstawowym uwarunkowaniem i ograniczeniem możliwości realizacji Strategii za pomocą RPO WP 2007-2013. RPO WP 2007-2013 został zatwierdzony decyzją KE we wrześniu 2007 r., a dokument został przygotowany m.in. w oparciu o Strategiczne Wytyczne Wspólnoty przyjęte formalnie decyzją Rady UE w październiku 2006 r., ale istniejące w formie Komunikatu KE od lipca 2005 r. W swojej pierwotnej formie RPO WP 2007-2013 nie mógł stanowić narzędzia realizacji Strategii EU2020.

Do końca 2010 r., w którym uchwalono Strategię, w ramach RPO WP 2007-2013 rozdysponowano w ramach podpisanych umów 94% dostępnej alokacji<sup>52</sup>, zaś wartość dofinansowania wybranych projektów przekraczała dostępną alokację. W związku z tym nawet ewentualne uwzględnienie założeń Strategii w dalszej realizacji Programu pozostawałoby w zasadzie bez wpływu na całościowe rezultaty interwencji.

Dla porządku warto zauważyć, że choć w latach 2010-2012 dokonano dwóch modyfikacji RPO WP 2007-2013, to – jak wynika z treści sprawozdań rocznych – nie były one motywowane chęcią dostosowania Programu do zapisów Strategii. Zmiany zatwierdzone we wrześniu 2010 r. dotyczyły: dostosowania treści Programu do uwarunkowań realizacji Inicjatywy JESSICA, aktualizacji listy obszarów słabych strukturalnie oraz modyfikacji opisu przepływów finansowych. Natomiast modyfikacja zatwierdzona w 2011 r. związana była przede wszystkim z koniecznością uwzględniania w Programie środków rozdysponowanych w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania (KRW). Znamiennym przejawem inercji w systemie zarządzania strategicznego rozwojem, w tym polityką spójności, jest to, że w uzasadnieniu decyzji alokujących środki KRW na poszczególne priorytety zawartym w sprawozdaniu z realizacji RPO za rok 2011 (a więc powstającym w połowie 2012 r. – dwa lata po przyjęciu Strategii EU2020) postulowano się pojęciem „kategorii lizbońskich” wskazując jak nowe środki przyczynią się do „realizacji celów w zakresie poziomu wydatków na Strategię Lizbońską”.

Ograniczenie to, wynikając ściśle z chronologii powstawania założeń polityki spójności w perspektywie 2007-2013 i założeń Strategii EU2020, nie pozostaje aktualne w odniesieniu do RPO WP 2014-2020. Program ten oparto bowiem o wspólne przepisy dotyczące EFSI<sup>53</sup> formułujące cele tematyczne ukierunkowujące fundusze na realizację Strategii i Wspólne Ramy

---

<sup>52</sup> Taka wartość pojawia się w sprawozdaniu rocznym za 2010 rok. W sprawozdaniu za 2011 r. pojawia się niższa wartość - 80%, co wynikało z powiększenia alokacji o środki KRW. Niższa jest również rzeczywista kwota (751 mln € w stosunku do 834 mln € w 2010 r.), co jest efektem rozwiązania części umów.

<sup>53</sup> ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006



Strategiczne mające na celu „maksymalne zwiększenie wkładu EFSI w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

- W początkowym okresie realizacji RPO 2007-2013 występowały problemy z dostosowaniem polskiego prawa do regulacji unijnych. Braki odpowiednich przepisów zauważalne były przede wszystkim w obszarach ochrony środowiska oraz pomocy publicznej. W pierwszym przypadku pojawił się problem opóźnień w procesie dostosowania prawa polskiego do wymogów unijnych w zakresie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), przeprowadzanej obowiązkowo przy aplikowaniu o dofinansowanie realizacji projektów z funduszy strukturalnych. Odpowiednia ustawa<sup>54</sup> weszła w życie dopiero pod koniec 2008 r., a projekty musiały być przygotowywane w oparciu o tymczasowe wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego<sup>55</sup>, które w praktyce okazały się niejasne. Problem rozwiązało dopiero Rozporządzenie RM<sup>56</sup> obowiązujące praktycznie dopiero od 2011 r.

Braki krajowych przepisów w zakresie udzielania pomocy publicznej w ramach RPO dotknęły kilku obszarów, m.in. rewitalizacji, energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej. Odpowiednie rozporządzenia wchodziły w życie w 2009 i 2010 r.<sup>57</sup>, co zmuszało do odwlekania rozstrzygnięcia naborów czasami do 2011 r. W kolejnych latach pojawiały się następne problemy będące pochodną niejasności interpretacyjnych odnośnie stosowania wspomnianych oraz kolejnych aktów prawnych<sup>58</sup>.

W późniejszych latach problemem był brak transpozycji ramowej dyrektywy wodnej<sup>59</sup>, która następowała stopniowo jeszcze do 2014 r. poprzez kolejne nowelizacje ustawy Prawo wodne. W zasadzie do końca realizacji RPO 2007-2013 nie udało się uchwalić ustawy o odnawialnych źródłach energii, co ograniczało zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców aplikowaniem o środki na realizację tego typu inwestycji<sup>60</sup>. Ustawa ta pojawiła się dopiero w 2015 r.<sup>61</sup>

---

<sup>54</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 Nr 199, poz. 1227.

<sup>55</sup> Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z 3 czerwca 2008 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, M.P. Nr 48, poz. 433 i Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z 5 maja 2009 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, M.P. Nr 32, poz. 476..

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1397.

<sup>57</sup> Np. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz. U. z 2010 Nr 117, poz. 787, czy Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego, Dz. U. z 2009 r. nr 214, poz. 1661

<sup>58</sup> np. Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych Dz. U. z 2010 r. Nr 106 poz. 675, Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 239 poz. 1599.

<sup>59</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. WE L327/1, 22.12.2000 r

<sup>60</sup> Na problem ten zwrócili uwagę przedstawiciele IZ RPO WSL w trakcie realizacji badania: EGO (2012) Realizacja celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013.

W obecnym okresie programowania ryzyko to zostało zneutralizowane dzięki stworzonemu przez legislatorów przygotowujących regulacje UE na potrzeby polityki spójności 2014-2020 mechanizmowi warunkowości ex-ante (art. 19 rozporządzenia ogólnego). Stanowi on dobre narzędzie identyfikacji barier w obszarze prawa i planowania strategicznego oraz motywowania państw członkowskich i regionów do ich usunięcia, a tym samym przygotowania odpowiednich ram realizacji programów i osiągnięcia poprzez nie priorytetów rozwojowych UE<sup>62</sup>. Warunki ex-ante zostały opracowane w ścisłym powiązaniu z celami tematycznymi, a więc także celami Strategii EU2020<sup>63</sup>.

- Negatywnie na efektach realizacji programów operacyjnych perspektywy 2007-2013, a więc także realizacji celów Strategii EU2020, odbił się mechanizm Krajowej Rezerwy Wykonania. Mechanizm ten miał charakter motywujący, ale koncentrował się jedynie na tempie wydatkowania środków. Jak przyznawali przedstawiciele wielu IZ doprowadzono do sytuacji, w której pieniądze były wydatkowane „na siłę”, kosztem jakości projektów, myślenia o realnych potrzebach regionów i sektorów. Wymyślano specjalne mechanizmy i rozwiązania przyspieszające tempo wydatkowania znacznie ponad poziom wymagany zasadą n+2/3. Jeden z respondentów badania oceniającego system realizacji NSRO 2007-2013 mówił: *przyszedłem do departamentu w momencie, kiedy wszyscy walczyli o KRW i tylko finanse się liczyły. Wydatkowanie skoczyło o 30%, a wskaźniki zero. Nikt nie zwracał na nie uwagi. Ogłaszano konkursy na projekty generujące największe koszty, projekty gotowe, a wskaźniki zero*<sup>64</sup>.

Mechanizm rezerwy wykonania w perspektywie 2014-2020 ma zupełnie inną konstrukcję i daje nadzieje na stymulowanie skuteczności i efektywności poszczególnych programów, a więc także skuteczności realizacji celów Strategii EU2020. Nie można jednak dać gwarancji, że również tym razem nie dojdzie do wypaczenia oryginalnych założeń rezerwy, a poszczególne instytucje zaczną podejmować różne działania odbijające się negatywnie na skuteczności programu, a służące utrzymaniu środków i pozyskaniu dodatkowych.

- Bariery realizacji Strategii EU2020 poprzez RPO mogą być niezgodności celów Strategii z regionalnymi priorytetami rozwojowymi. Przykłady niezgodności wskazywane są przez przedstawicieli IZ innych RPO, wg których ważnym dla nich obszarem interwencji powinna być ochrona zdrowia, niebędąca priorytetem KE. W interesie polskich regionów jest również wspieranie dużych przedsiębiorstw tworzących miejsca pracy i innowacje, a nie koncentracja na MŚP. Podobnie turystyka i kultura uważane są za istotne elementy regionalnej konkurencyjności, zaś wg KE wiąże się z nimi niewielka wartość dodana. Przykładem rozbieżnych perspektyw jest także szkolnictwo. Celem Strategii ma być zwiększanie odsetka osób z wyższym wykształceniem, podczas gdy w interesie krajowym leży nacisk na szkolnictwo zawodowe.

---

<sup>61</sup> Dz.U. 2015 poz. 478 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

<sup>62</sup> Effectiveness and Added Value of Cohesion Policy Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for cohesion policy 2014-2020, European Commission, 2015.

<sup>63</sup> D. Hasse (2015) The cohesion policy dimension of the implementation of the Europe 2020 Strategy, DG Internal Affairs.

<sup>64</sup> EGO (2013) Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013, zamawiający KJO / MRR.

Owe rozbieżności potwierdza analiza spójności RPO z kierunkami działania strategii rozwoju województwa i celami Strategii EU2020. Działania RPO WP 2007-2013, przede wszystkim w obszarze turystyki i kultury, które zgodnie z earmarkingiem nie wspierały realizacji Strategii EU2020, miały wkład w realizację celów Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego<sup>65</sup>, m.in.: Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne, Silną pozycję i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, Zachowanie i poprawę stanu środowiska przyrodniczego.

Specyfika programowania perspektywy 2007-2013 (przede wszystkim brak funkcjonowania Strategii EU2020 w tym okresie) spowodowała, że w ramach RPO tego okresu pojawiły się obszary wsparcia odpowiadające na potrzeby regionalne, a niespójne ze Strategią. Jak wskazują respondenci w obecnie realizowanych RPO 2014-2020 wygląda to inaczej. Potrzeby regionu zeszły na dalszy plan, a KE skupia się na problemach zidentyfikowanych na poziomie UE i ewentualnie kraju, pomijając specyfikę regionów i konieczność podejścia indywidualnego. Choć w trakcie dyskusji nad przygotowaniem Wspólnych Ramach Strategicznych<sup>66</sup> zaznaczono, że programy powinny odzwierciedlać różnorodność regionów Europy, to niektórzy przedstawiciele IZ odczuwają, iż nacisk KE w trakcie negocjacji programów na koncentrowanie się na horyzontalnie zdefiniowanych wyzwaniach UE nie służył właściwemu ukierunkowaniu wsparcia względem faktycznych potrzeb regionu. To w konsekwencji może odbić się negatywnie na realizacji celów Strategii EU2020. Pogląd ten wspiera przytaczana już opinia eksperta, respondenta IDI, wskazującego na naiwność przekonania, że działając w ten sam sposób, koncentrując się na tych samych celach na obszarze całej UE i jej zróżnicowanych regionów, można osiągnąć odpowiednie rezultaty.

- Strategia EU2020 powstała na poziomie instytucji UE. To z jednej strony powoduje, że koncentruje się na problemach i wyzwaniach „horyzontalnych”, uśrednionych dla całej UE i widzianych z poziomu UE. Brakuje przełożenia na wyzwania i specyfikę poszczególnych krajów i tym bardziej regionów. Z tego powodu dokument ten może się wydawać odbiorcom w regionach abstrakcyjny, oderwany od realnych problemów. Nie czują się jego autorami ani właścicielami. To przekłada się na niską motywację do angażowania się we wdrażanie Strategii ponad to, co wymagane. Na pytanie, czy powinno się w ramach RPO dążyć do maksymalizacji wpływu na realizację Strategii EU2020 część respondentów z IZ odpowiada, że bliższy jest im punkt widzenia i interes województwa, a nie „wypełnianie idei na poziomie europejskim”. W innych przypadkach, gdzie opinie nie były tak jednoznaczne, o podobnym braku motywacji świadczyć może brak podejmowania jakichkolwiek dodatkowych działań na rzecz stymulowania wpływu RPO na Strategię, czy monitorowania tego wpływu (o czym więcej w następnych podrozdziałach).

Jak można się spodziewać, Strategia EU2020 jest w jeszcze większym stopniu abstrakcyjna dla beneficjentów RPO WP 2007-2013 – podmiotów, których projekty, działania ostatecznie przyczyniają się bądź nie przyczyniają do realizacji jej priorytetów. Wśród dziesięciu

---

<sup>65</sup> Przyjętej w lipcu 2005 i obowiązującej w trakcie przygotowania RPO WP 2007-2013.

<sup>66</sup> DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020, Brussels, 14.3.2012

beneficjentów będących respondentami ITI zdecydowana większość w ogóle nie ma świadomości istnienia Strategii. Nieliczni, którzy deklarują, że kojarzą dokument, nie wiedzą jednak jakie są jej priorytety i cele.

Na inny wymiar braku motywacji zwraca uwagę ekspert – respondent IDI – wskazując, iż służące realizacji Strategii efekty RPO mogą być niweczone przez polityczne i legislacyjne działania władz krajowych, realizujących odmienne priorytety. Jako przykład posłużyć może deklarowanie wsparcia dla energetyki opartej na węglu<sup>67</sup> oraz tworzenie ograniczeń w zakresie inwestycji w energetykę wiatrową<sup>68</sup>, które może przynieść odwrotne i znacząco większe skutki dla udziału energii wytwarzanej w Polsce ze źródeł odnawialnych, niż wsparcie OZE w RPO.

- Abstrakcyjność Strategii EU2020 i jej celów z perspektywy RPO wynika również z faktu, że przynajmniej niektóre jej cele mają charakter makroekonomiczny. Wymagają przede wszystkim działań regulacyjnych podejmowanych na poziomie UE i państw członkowskich i zależą od szeregu uwarunkowań makroekonomicznych. Jak wspomina się w treści Umowy Partnerstwa, a także RPO WP 2014-2020, interwencja EFSI odpowiadać może za jedynie kilka % zmian wskaźników / celów Strategii<sup>69</sup>. Fakt ten nie jest typowym przykładem ryzyka, ale może istotnie wpływać na postrzeganie skuteczności RPO (tej i poprzedniej perspektywy) we wdrażaniu Strategii, szczególnie w przypadku osób spodziewających się istotnego i możliwego do wykazania wpływu. Jak zaznaczył ekspert – respondent IDI – celem RPO jest rozwiązywanie problemów lokalnych i ocena skuteczności programu przez pryzmat wpływu na cele ogólnoeuropejskie może być niewłaściwa.

Na ograniczony i rozproszony wpływ RPO na realizację celów Strategii EU2020 wpływa również to, iż programy te stanowią jedynie element systemu wdrażania polityki spójności w Polsce. Jak zaznaczają respondenci, choć wpływ RPO może być istotny, to będzie trudny do uchwycenia bowiem programy te wspierają drobne i rozproszone projekty. Interwencja skoncentrowana i dotycząca większych projektów jest domeną programów centralnych.

Powyższe rozważania pokazują, że lista ryzyk i ograniczeń realizacji Strategii EU2020 poprzez projekty RPO WP 2007-2013 (a raczej wszystkich programów operacyjnych) była dość rozbudowana. Przynajmniej połowa z wymienionych czynników na szczęście nie jest aktualna w obecnej perspektywie. Dotyczy to: nieuwzględnienia w żadnym stopniu założeń Strategii w kierunkach wsparcia programów, licznych przypadków niedostosowania prawa i braku mechanizmów motywowania do ich usuwania, mechanizmu KRW motywującego jedynie do jak

---

<sup>67</sup> <http://wyborcza.biz/biznes/1,147744,19661884,beata-szydlo-broni-wegla-i-dystansuje-sie-od-budowy-elektrowni.html>, dostęp: 29.08.2016.

<sup>68</sup> <http://natemat.pl/174157,czy-to-koniec-energetyki-wiatrowej-nowa-ustawa-moze-zablokowac-rozwoj-i-zlikwidowac-tysiace-miejsc-pracy>, dostęp: 29.09.2016

<sup>69</sup> W ramach badania wpływu RPO WSL 2007-2013 na Strategię Europa 2020 oszacowano przykładowo, że program może odpowiadać za 0,08 punktu procentowego zmian wskaźnika zatrudnienia wobec ok. 8 punktów procentowych zmiany oczekiwanej w ramach Strategii. Podobnie nikły wpływ szacowano w odniesieniu do udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii. Inwestycje z RPO WSL odpowiadały za 0,7% produkcji energii z OZE podczas gdy realizacja celu Strategii wymaga ponad trzykrotnego (300%) zwiększenia udziału OZE (EGO (2012) Realizacja celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020...op.cit.).

najszybszego wydawania pieniędzy nawet kosztem irracjonalnych (z punktu widzenia postępu rzeczowego i celów programów) działań.

Niestety co najmniej kilka ze zidentyfikowanych ograniczeń nadal pozostaje w mocy. Niezgodność regionalnych priorytetów wsparcia z celami Strategii nie znajduje już odzwierciedlenia w treści programów, ale może sprawić, że programy nie do końca dopasowane do regionalnych potrzeb w mniejszym niż mogłyby stopniu będą stanowić wkład w osiągnięcie ogólnych unijnych celów. Brak motywacji do realizacji Strategii może przyjmować formę braku poczucia jej współwłasności w IZ poszczególnych programów i koncentrację na interesie regionu. Bardziej groźne wydają się jednak sprzeczne z założeniami Strategii działania władz krajowych.

## 2. Mechanizmy wyboru i realizacji projektów RPO a realizacja celów Strategii Europa 2020

### 2.1. Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w realizację Strategii

Procedura rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WP 2007-2013 dla osi priorytetowych 1-9 (z wyłączeniem Działań 1.3 i 3.3) obejmowała trzy etapy<sup>70</sup>:

- ocenę formalną dokonywaną w oparciu o oceniane zerojedynkowo kryteria formalne: sumy kontrolnej, dopuszczalności, administracyjne;
- ocenę wykonalności dokonywaną w oparciu o oceniane zerojedynkowo kryteria wykonalności: techniczno-technologiczne, finansowo-ekonomiczne, środowiskowe;
- ocenę strategiczną dokonywaną w oparciu o kryteria strategiczne (ze skalą punktową) dotyczące: wartości dodanej projektu, ukierunkowania (profilu), polityk horyzontalnych UE.

Przegląd formy i treści kryteriów na poszczególnych etapach oceny nie pozostawia wątpliwości, że rozpatrywanie kwestii wpływu kryteriów a szansę wyboru projektów realizujących cele Strategii EU2020 można ograniczyć do etapu oceny strategicznej.

Rzetelna ocena wpływu kryteriów na szansę uzyskania dofinansowania wymagałaby rozpatrzenia kilku kwestii:

- czy projekty, które nie uzyskały wsparcia różniły się zakresem i potencjalnym wpływem na Strategię od wybranych – jeśli nie, to niezależnie od treści kryteriów ich wpływ można ocenić jako niewielki,
- czy kryteria premiujące wkład w Strategię miały istotny wpływ na ocenę końcową, w tym:
  - czy faktycznie różnicowały projekty (czy też zdecydowana większość otrzymywała podobną punktację)
  - czy dobrze ‘wyjaśniają’ ostateczną ocenę, co będzie wynikało np. ze skorelowania z innymi kryteriami.

Odpowiedzi na powyższe pytania wymagałyby analizy szeregów ocen poszczególnych kryteriów dla wszystkich ocenianych (ostatecznie wybranych i odrzuconych) projektów, a także uwzględnienia w analizowanej próbie projektów odrzuconych. W związku z przyjętą metodyką badania (będącą m.in. pochodną dostępnych danych) takie kroki nie mogły zostać podjęte, a ocena kryteriów ograniczyła się do analizy ich treści przez pryzmat celów Strategii EU2020 i zakresu inicjatyw przewodnich.

Pierwszą obserwacją na którą warto zwrócić uwagę jest to, że w ramach oceny strategicznej nie przewidziano odrębnego kryterium premiującego wkład projektów w Strategię EU2020, ani

---

<sup>70</sup> Wyjątek stanowiło działanie 9.3. Ocena wykonalności wniosków w nim składanych wchodziła w zakres oceny formalnej.

odniesienie do Strategii nie pojawia się w treści innych kryteriów. Jest to zrozumiałe, jeśli przypomnieć, że Program został przyjęty na długo przed zatwierdzeniem Strategii i nie mógł uwzględniać jej założeń<sup>71</sup>. Niemniej warto zauważyć, że kryterium takie, choć formalnie mogło, nie pojawiło się również w ramach żadnej z czterech aktualizacji kryteriów, które miały miejsce co najmniej rok po przyjęciu Strategii.

Zgodnie z opiniami respondentów ITI pewne znaczenie w zwiększaniu szans wyboru projektów zgodnych ze Strategią mogą mieć kryteria z obszaru C zgodności z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej<sup>72</sup>. Kryteria te nie dostarczały wielu punktów (maksymalnie do 8 na 100 możliwych). Kryterium premiujące rozwiązania wspierające równość ze względu m.in. na płeć, pochodzenie etniczne i niepełnosprawność jedynie pośrednio koresponduje z zapisami inicjatywy *Europejski program walki z ubóstwem*, gdzie wskazuje się, że:

- konieczne jest zajęcie się konkretnymi formami dyskryminacji i wykluczenia, którym stawiają czoło osoby niepełnosprawne,
- potrzebna jest polityka równości płci, odpowiadająca na problem wyższych wskaźników ubóstwa wśród kobiet, zarówno pracujących jak i niepracujących,
- Ubóstwo i marginalizacja jest powszechniejsza wśród niektórych mniejszości etnicznych, takich jak Romowie.

Podobnych odwołań raczej nie znajduje się w inicjatywie *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie*.

Dużo bardziej bezpośredni związek i tym samym wpływ na realizację założeń Priorytetu I *rozwój zrównoważony* można zauważyć w przypadku kryterium premiującego rozwiązania w sferze ochrony i poprawy jakości środowiska przyrodniczego. Wynika to przede wszystkim z interpretacji zasady zrównoważonego rozwoju i zakresu poszczególnych osi priorytetowych, który pozwał na finansowanie inwestycji wpisujących się w założenia Strategii, m.in.:

- poprawy efektywności energetycznej budynków (prawie wszystkie OP),
- wzrostu stopnia wykorzystania energii odnawialnej (OP 5),
- równoważenia transportu drogowego innymi gałęziami transportu przyjaznymi środowisku (OP 4),
- wsparcia rozwiązań sprzyjających oszczędności surowców, energii oraz ograniczeniu emisji w sektorze MSP (OP 1).

Warto zauważyć, że w niektórych przypadkach cecha projektu decydująca o jego wkładzie w Strategię EU2020 i premiowana kryterium dotyczącym „rozwiązań w sferze ochrony i poprawy jakości środowiska” stanowi istotę danego Działania i jest uwzględniona w celach, wskaźnikach,

---

<sup>71</sup> W praktyce do pewnego stopnia założenia te były odzwierciedlone w RPO WP 2007-2013, bowiem program ten był zgodny ze Strategią Lizbońską, której założenia zostały w pewnym stopniu powtórzone w Strategii Europa 2020.

<sup>72</sup> Respondenci odnosili się do kryteriów obecnej perspektywy, lecz istota kryteriów dotyczących zasad horyzontalnych nie uległa istotnej zmianie.

zasadach kierunkowych, a więc jest premiowana również w kilku innych dużo wyżej punktowanych kryteriach – co ogranicza faktyczne znaczenie kryterium polityk horyzontalnych. Kwestię tę bardzo dobrze oddaje Działanie 5.4.

Potencjalnie decydującą rolę w zwiększaniu/zmniejszaniu szans na wybór projektów wpisujących się w realizację Strategii mogły mieć – ze względu na dużą wartość punktową – kryteria wartości dodanej (A) i ukierunkowania projektu (B). Ciekawą cechą tych kryteriów (i tym samym całego systemu wyboru projektów) jest ich ogólna treść, powtarzająca się w zasadzie w niezmienionej formie dla wszystkich działań. W kryteriach znajdują się odnośniki do założeń właściwej osi priorytetowej i działania, ich wskaźników, celów, preferencji wsparcia. Przez ich pryzmat oceniane były w każdym działaniu RPO WP 2007-2013 założenia, cele, uzasadnienie, spodziewane efekty projektów. Taka konstrukcja systemu oceny projektów ma istotne znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o rolę kryteriów w realizacji Strategii EU2020. Pokazuje bowiem wprost, że o przedmiocie i cechach projektów wybranych do dofinansowania decydują przede wszystkim nie kryteria, a założenia osi priorytetowej i działania – przyjęte kierunki interwencji, cele, spodziewane efekty, wskazane preferencje.

Podtrzymując powyższy wniosek, poniżej zaprezentowano bardziej szczegółowe spostrzeżenia dla kryteriów wyboru projektów w działaniach nominalnie spójnych z poszczególnymi priorytetami Strategii EU2020.

#### **Tabela 16. Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w realizację Priorytetu I Strategii EU2020**

|   |
|---|
| <p><b>1.1 MIKRO, MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA</b></p> <p>A1 (dla 1.1.2) – uwzględnienie w kryterium kwestii strategii rozwoju klastra kluczowego pośrednio nawiązuje do wskazywanej w Strategii konieczności sprofilowania wsparcia w regionie (inteligentne specjalizacje).</p> <p>A3 - promuje proste nakłady inwestycyjne, realizację Strategii wsparłaby koncentracja na wzroście nakładów na działalność innowacyjną</p> <p>B1 - realizację Strategii może wspierać preferowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• wpływu projektu na poszerzenie oferty produktowej i usługowej w regionie – byłby wkład w Unię innowacji pod warunkiem koncentracji na rozwiązaniach innowacyjnych</li><li>• wpływ projektu na aktywność eksportową firmy – wkład w inicjatywę Polityka przemysłowa w erze globalizacji.</li><li>• dodatkowo wkład w priorytety Zrównoważony rozwój oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu</li></ul> <p><b>Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.</b></p>   |
| <p><b>1.2 ROZWIĄZANIA INNOWACYJNE W MŚP</b></p> <p>A3 - ważne elementy dla realizacji inicjatyw Unia innowacji i Polityka przemysłowa to: Oddziaływanie projektu na poziom innowacyjności sektora MŚP w regionie oraz Wzrost nakładów na inwestycje innowacyjne w sektorze przedsiębiorstw w regionie.</p> <p>B1 - ważne elementy z uwagi na realizację inicjatywy Unia innowacji:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• uwzględnienie obecności kapitału prywatnego oraz współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sferą badawczo-rozwojową,</li><li>• wpływ projektu na komercjalizację innowacyjnych produktów, usług lub procesów - zgodność z Unią Innowacji, w której zakłada się, że więcej pomysłów ma zostać przekształcone w innowacje,</li><li>• dodatkowo wkład w Priorytet II zrównoważony rozwój</li></ul> <p>Być może powinna zostać wyodrębniona w odrębnym kryterium współpraca między firmami a jednostkami naukowymi.</p> <p>Brakuje kryterium premiującego nakłady na działalność B+R (mieści się to w zakresie projektów, ale nie jest premiowane). Z perspektywy inicjatywy Unia Innowacji premiowane powinny być projekty dotyczące</p> |



rozpoczynania lub wspierania własnej działalności B+R.

Wskazane byłoby premiowanie uzyskania praw ochrony własności przemysłowej w firmach (co było wspierane w działaniu, ale mało popularne).

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.**

#### **1.4 SYSTEMOWE WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI**

Kryteria mają zapewniać wysoką jakość tworzonej oferty dla przedsiębiorstw, co jest zgodne z podejściem inicjatyw Polityka przemysłowa i Unii innowacji, postulujących zapewnienie profesjonalnych usług dla biznesu oraz zwiększania dostępu do finansowania. Niemniej w Komunikatach KE zagadnienia te prezentowane są wyłącznie w kontekście innowacji. Kryteria nie zapewniają takiego ukierunkowania.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

#### **1.5 REGIONALNA SIĘĆ TRANSFERU ROZWIĄZAŃ INNOWACYJNYCH**

A3 – premiowanie zarówno *Wpływ projektu na zwiększenie zdolności do wprowadzania innowacji na rynek i wzmocnienia powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorstwami a sektorem B+R (1.5.1)* jak i *Wpływ projektu na upowszechnianie innowacji w regionie, wzmocnienia powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorstwami a sektorem B+R oraz tworzenie sieci kooperacyjnych (1.5.2)* jest zgodne z założeniami inicjatyw Polityka przemysłowa i Unii innowacji.

B1 – celowość partnerstwa i stopień zaangażowania partnerów, z uwzględnieniem oceny montażu finansowego oraz obecności w nim kapitału prywatnego - to postulat również zgodny z inicjatywą Unia innowacji.

**Ogólna ocena: wpływ pozytywny.**

#### **1.6 PROMOCJA GOSPODARCZA REGIONU**

##### **1.6.1**

A3 – sformułowanie *Oddziaływanie projektu w stosunku do podejmowanego problemu, z uwzględnieniem stopnia i trwałości jego rozwiązania i wpływu na promocję atrakcyjności regionu* – bardzo ogólne. Brak koncentracji na przyciąganiu inwestorów zagranicznych (BIZ) i stopniu umiędzynarodowienia przedsiębiorstw (wzrost eksportu, liczby firm-eksporterów), co byłoby zgodne z inicjatywą Polityka przemysłowa.

B1 – brak elementów premiujących zgodność z założeniami Strategii, odwołania do odbiorców ostatecznych wsparcia - przedsiębiorców i inwestorów.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

##### **1.6.2**

A3 – sformułowanie *Wpływ projektu na wspieranie międzynarodowej aktywności regionalnych przedsiębiorstw* realizuje założenia inicjatywy Polityka przemysłowa.

B1 – ocena skali i zasięgu projektu również zwiększa szansę na wkład projektu w inicjatywę Polityka przemysłowa.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.**

#### **2.1 INFRASTRUKTURA EDUKACYJNA I NAUKOWO-DYDAKTYCZNA**

A3 – sformułowanie bardzo ogólne. Brakuje promowania np. zwiększenia dostępności i jakości kształcenia zgodnie z potrzebami regionalnego rynku pracy, co pozwoliłoby zwiększać spójność z inicjatywą Mobilna młodzież.

B1 – promowanie partnerstwa i innowacji wpisuje się w realizację Strategii.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

#### **2.2 INFRASTRUKTURA I USŁUGI TWORZĄCE PODSTAWY SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO**

A3 – w ogólnych sformułowaniach kryterium brakuje odwołań do zwiększania dostępu do szerokopasmowego Internetu, wpływu na dostępność i stopień wykorzystania publicznych e-usług, co promowałoby zgodność z Europejską Agendą Cyfrową.

B1 – kryterium nie odnosi się do zasięgu grupy odbiorców i technologii dostarczania Internetu, co stanowi istotne zagadnienia Europejskiej Agendy Cyfrowej.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

#### **9.1 LOKALNA I INFRASTRUKTURA EDUKACYJNA, SPORTOWA I KULTURY**

B1 – premiowanie *lokalizacji projektu na obszarach słabych strukturalnie* jest zgodne z założeniem inicjatywy Mobilna młodzież, o rozszerzeniu możliwości nauki dla osób narażonych na wykluczenie społeczne. Z drugiej strony kryterium premiuje udział partnerów społecznych, podczas gdy zgodnie z inicjatywą rozwijana powinna być współpraca z firmami/ pracodawcami, w celu dostosowania systemu kształcenia, organizacji stażów itp.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny / brak wpływu**

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku większości działań nominalnie spójnych z Priorytetem I rozwój inteligentny wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w większym stopniu w realizację Strategii jest co najwyżej umiarkowany, a w kilku przypadkach tego wpływu nie ma.

Jak podejrzewano wcześniej, tam gdzie wpływ kryteriów jest zauważalny wynika to raczej z konstrukcji działania, którego założenia są w większym stopniu spójne z Strategią.

Najistotniejszym dla stymulowania wpływu a Strategią kryterium, m.in. ze względu na dużą liczbę punktów, jest kryterium B1, badające zgodność z preferencjami wsparcia. Bardzo często wśród zawartych w nim elementów znajdują się takie, które da się powiązać z zakresem Strategii i inicjatyw przewodnich służących jej realizacji. Wkład kryterium B1 w realizację Strategii ograniczają niejednokrotnie jednak następujące kwestie:

- Zawarte w nim sformułowania mają często ogólny charakter, szeroki zakres. Podczas gdy realizacja Strategii wymagałaby precyzyjniejszego ukierunkowania, np. na innowacjach, wydatkach na B+R, współpracy sektora badawczego i placówek edukacyjnych z przedsiębiorcami/pracodawcami<sup>73</sup>.
- Jednemu lub dwóm elementom promującym spójność ze Strategią towarzyszą inne nieposiadające tej cechy. Ocena kryterium dotyczy wszystkich aspektów razem i nie musi już służyć zapewnianiu wkładu w realizację Strategii.
- Choć w niektórych przypadkach (działania 1.1, 1.2) prawie wszystkie elementy zawarte w kryterium B1 można powiązać ze Strategią, to dotyczy to inicjatyw w ramach wszystkich 3 priorytetów. To daje wrażenie dużego rozproszenia i rodzi wątpliwości co do faktycznego wkładu takiego kryterium w zgodność projektów ze Strategią.

Ocena kryteriów w obszarze zrównoważonego rozwoju miała nieco ogólniejszy charakter, bowiem priorytet ten zawiera tylko jedną inicjatywę przewodnią. Ponadto w przeciwieństwie do działań przypisanych priorytetowi I, kryteria raczej nie odwołują się do inicjatyw przypisanych pozostałym priorytetom.

<sup>73</sup> Ten problem dotyczy też kryteriów A1 i A3.

**Tabela 17. Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w realizację Priorytetu II Strategii EU2020**

### **3.1 ROZWÓJ I INTEGRACJA SYSTEMÓW TRANSPORTU ZBIOROWEGO**

Kryteria nie odnoszą się do istoty zrównoważonego rozwoju, rozumianego tak jak w Strategii. Sytuację zmieniłoby uwzględnienie w B1 kwestii wpływu na emisję dwutlenku węgla do atmosfery i odciążenie sieci drogowej (tak żeby nie premiować projektów drogowych). Umiarkowany pozytywny efekt może dawać relatywnie wysoko punktowane kryterium C1, szczególnie w stosunku do relatywnie nisko punktowanego B1.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny / brak wpływu.**

### **4.1 ROZWÓJ REGIONALNEJ INFRASTRUKTURY DROGOWEJ**

A1-A3 odnoszą się do założeń osi gdzie jako typowe projekty zakłada się budowę i przebudowę dróg, co nie stymuluje wpływu na Strategię.

B1 uwzględnia założenia rozwoju gospodarczego ale nie preferuje wystarczająco efektów środowiskowych. Sformułowanie „stosowanie rozwiązań w zakresie ochrony środowiska” nie zapewnia redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Wskazane byłoby premiowanie projektów zapewniających:

- poprawę infrastruktury dla transportu zbiorowego
- wpływ na funkcjonowanie samochodowego transportu zbiorowego i jego natężenie

W B1 oceniana jest lokalizacja inwestycji z punktu widzenia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i wpływu na odciążenie obszarów intensywnie zamieszkałych od ruchu tranzytowego. Warto powiązać te projekty z komplementarnymi, które zakładają stricte ograniczenie/uspokojenie ruchu na danym obszarze (doprecyzowanie kryterium A4), tak żeby faktycznie dawały możliwość przeniesienia ruchu z miejsc zamieszkałych na obwodnice/drogi równoległe.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **4.2. ROZWÓJ REGIONALNEJ INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ**

Założenia działania sprawiają, że w całości służy ono realizacji Strategii. W tym sensie wpływ kryteriów jest niewielki.

B1 – promowanie wpływu inwestycji na odciążenie sieci drogowej wprost jest zgodne z założeniami Priorytetu II zrównoważony rozwój.

C1 – umiarkowany pozytywny efekt może dawać również relatywnie wysoka punktacja kryterium dotyczącego zasady horyzontalnej zrównoważonego rozwoju.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.**

### **4.3. ROZWÓJ I POPRAWA DOSTĘPNOŚCI WĘZŁÓW TRANSPORTOWYCH**

B1 – w preferencjach brakuje nacisku na integrację różnych środków transportu, poprawę możliwości przesiadek lub przeładunków w samych węzłach. Wpływ na Strategię stymulowałoby również premiowanie wpływu na odciążenie sieci drogowej (podobnie jak w działaniu 4.2).

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **5.1 GOSPODARKA ODPADAMI**

B1 – wkład w realizację Strategii stymulowałby zwiększenie preferencji dla projektów zakładających selektywną zbiórkę odpadów. Po części preferencja taka wynika z założeń działania (więc uwzględniana w A1-A3), ale większe znaczenia miałyby uwzględnienie w B1 np. elementu ilości odpadów poddanych recyklingowi.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **5.2 GOSPODARKA WODNA**

Zgodność założeń Priorytetu II z celami i przewidywanymi efektami realizacji działania 5.2 zawartymi w dokumencie RPO WP 2007-2013 powoduje, że kryteria wyboru pomimo braku jednoznacznych preferencji

w odniesieniu do Strategii EU2020 wspierają pożądane projekty.

**A1** – kryterium zgodności z przesłankami i celami osi priorytetowej poprzez założenia przyjęte dla osi 5 w działaniu 5.2 wspiera wybór projektów realizujących Strategię EU2020,

**B1** – kryterium *wpływu inwestycji na poprawę bilansu wodnego oraz wykorzystanie i zwiększenie naturalnych zdolności retencyjnych zlewni* premiuje projekty, które uwzględniają aspekty hydrologiczne wynikające ze zmian klimatu (w zakresie retencji); brak jest bezpośrednich odniesień do oczekiwanych efektów ochrony ludności przed zagrożeniami powodziowymi.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.**

### **5.3 ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ O ŚRODOWISKU**

**B1** – brakuje odniesienia do efektów środowiskowych (poza kryterium C1). W treści kryterium nie ma również elementu oceny zakresu agregowanych danych – co mogłoby służyć preferowaniu tych istotnych z punktu widzenia Strategii projektów.

**C1** – umiarkowany pozytywny efekt może dawać również relatywnie wysoka punktacja kryterium dot. zasady horyzontalnej zrównoważonego rozwoju.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **5.4 ROZWÓJ ENERGETYKI OPARTEJ NA ŹRÓDŁACH ODNAWIALNYCH**

Założenia działania sprawiają, że w całości służy ono realizacji Strategii. W tym sensie wpływ kryteriów jest niewielki. Jako uzupełnienie kryterium B1 warto byłoby zawrzeć sformułowanie występujące w B1 działania 5.5 – wpływ projektu na jakość atmosfery i obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń.

**C1** – można spodziewać się, że większość lub nawet wszystkie projekty otrzymywały wysoką punktację, a ewentualne różnice nie musiały odzwierciedlać wpływu na Strategię.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **5.5 INFRASTRUKTURA ENERGETYCZNA I POSZANOWANIE ENERGII**

Założenia działania sprawiają, że w całości służy ono realizacji Strategii. W tym sensie wpływ kryteriów jest niewielki. W B1 – aż 3 z 5 elementów kryteriów sprzyjają spójności projektów ze Strategią (choć kryterium to w tym działaniu ma relatywnie niską wagę):

- zgodność z Regionalną strategią energetyki ze szczególnym uwzględnieniem źródeł odnawialnych
- lokalizacja projektu na obszarach wymagających podjęcia działań przyczyniających się do obniżenia wielkości emisji do powietrza substancji zanieczyszczających
- wpływ projektu na jakość atmosfery i obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny.**

### **7.2 ZINTEGROWANY SYSTEM RATOWNICTWA, 8.2 LOKALNA INFRASTRUKTURA OCHRONY ŚRODOWISKA (INWESTYCJE WODNO-KANALIZACYJNE)**

Działania nie służą realizacji Strategii, co wynika z ich założeń. Zatem kryteria nie mogły mieć wpływu na zmianę stopnia realizacji Strategii.

**Ogólna ocena: nie dotyczy.**

### **8.1 LOKALNY POTENCJAŁ ROZWOJOWY (INFRASTRUKTURA DROGOWA)**

Kryteria wspierają założenia osi priorytetowej, ale nie Strategii. W B1 podobnie jak w działaniu 4.1 brakuje kwestii środowiskowych oddziaływań transportu np.:

- Wpływ na funkcjonowanie samochodowego transportu zbiorowego wraz z np. opisem jego natężenia
- Wpływ na warunki prowadzenia ruchu rowerowego i pieszego;

**C1** – umiarkowany pozytywny efekt może dawać również relatywnie wysoka punktacja kryterium dotyczącego

zasady horyzontalnej zrównoważonego rozwoju.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

## **8.2 LOKALNA INFRASTRUKTURA OCHRONY ŚRODOWISKA (GOSPODARKA ODPADAMI)**

B1 – pozytywnie na spójność ze Strategią oddziałuje element lokalizacja i oddziaływanie projektu wobec obszarów cennych przyrodniczo, ale to tylko jeden z sześciu ocenianych elementów.

Brakuje natomiast odniesienia do wpływu na jakość atmosfery i obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń (obecne w pokrewnym działaniu 5.5)

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w większym stopniu w realizację Priorytetu II Strategii, jest jeszcze nieco mniejszy niż w przypadku Priorytetu I. Najczęściej spotykana ocena to brak wpływu, nieco rzadziej wpływ pozytywny umiarkowany. W praktyce prawie zawsze ocena waha się między tymi dwoma możliwościami.

Trzeba zauważyć, że często brak bądź niewielki wpływ wynika z pozytywnego faktu, iż spójność projektów z oczekiwanymi efektami Strategii zapewnia już sama konstrukcja działań. Niemniej w kilku przypadkach da się zauważyć brak preferencji, które mogłyby zwiększyć wpływ na Strategię (np. obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń).

Ze zrozumiałych względów w tym obszarze wsparcia położony jest nacisk na kryterium premiujące zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wywiera to pozytywny wpływ, ale maksymalnie 8 pkt. przy 100 możliwych, nie daje dużego efektu. Jest on ponadto ograniczony przez następujące kwestie:

- można przyjąć, że przynajmniej w niektórych działaniach większość projektów otrzymywała za kryterium C1 maksymalną ocenę, co nie premiowało lepszych względem dobrych;
- z powodu ogólnego sformułowania kryterium, nie zawsze pozytywne rozwiązania w sferze ochrony środowiska są równoznaczne ze zwiększaniem wkładu w realizację Strategii.

Ze względu na bardziej pośredni wpływ projektów RPO na cele społeczne Strategii EU2020, wkład kryteriów w wybór projektów spójnych z Priorytetem III rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu został również przedstawiony w bardziej ogólny sposób.

## **Tabela 18. Wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w realizację Priorytetu III Strategii EU2020**

### **3.2.1 KOMPLEKSOWE PRZEDSIĘWZIĘCIA REWITALIZACYJNE**

Jak wspomniano w rozdziale II.3 projekty rewitalizacyjne, by być spójne ze Strategią, wymagają większej koncentracji na:

- infrastrukturze oświaty, pomocy społecznej, zdrowia, mieszkaniowej,
- działaniach społecznych, które są intensywne i długofalowe (np. kilkumiesięczna praca z osobami bezrobotnymi albo finansowanie dodatkowych działań w świetlicy środowiskowej).

Takich zapisów nie było w treści kryteriów, czy preferencjach wsparcia.

B1 – zawiera element uspołecznienia projektu, w tym ocenę sposobu zaangażowania społeczności lokalnej

w jego realizację i wykorzystanie wyników konsultacji społecznej – to jednak za mało.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **3.2.2 INWESTYCJE ZWIĘKSZAJĄCE POTENCJAŁ ROZWOJOWY MIAST**

W ramach wsparcia punktowych inwestycji w zakresie publicznej infrastruktury możliwe było dofinansowanie różnych typów obiektów. Przy czy wymienione (w typie projektu) zostały obiekty sportowe, kongresowe, kulturalne, wystawiennicze i targowe. Inwestycje w infrastrukturę pomocy społecznej, oświaty i otwartej edukacji, czy zdrowia choć nie są wykluczone, to na pewno nie były w żaden sposób preferowane, a wręcz w domyśle mogą stanowić kategorię mniej pożądaną. Wyboru takich projektów nie promuje też żadne z kryteriów oceny strategicznej grupy A czy B.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **7.1 INFRASTRUKTURA OCHRONY ZDROWIA, 9.2 LOKALNA INFRASTRUKTURA OCHRONY ZDROWIA**

Infrastruktura powstająca przy wsparciu obu działań przyczynia się do realizacji Strategii poprzez ograniczanie jednego z aspektów ubóstwa jakim jest nieodpowiedni dostęp do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna. Przy tak skonstruowanych działaniach i ich relacji do Strategii kryteria nie mają w zasadzie wpływu na stopień w jakim projekty ją realizują.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

### **8.1.2 LOKALNA INFRASTRUKTURA WSPIERAJĄCA ROZWÓJ GOSPODARCZY**

Podobnie jak w działaniu 3.2.1 większy wkład w realizację Strategii zapewniłyby preferencje dla wsparcia infrastruktury oświaty, pomocy społecznej, zdrowia, mieszkaniowej, których nie ma. Ponadto w działaniu tym (w przeciwieństwie do 3.2.1) nie było obowiązku prowadzenia działań społecznych, co ogranicza wpływ na Strategię. Co więcej w działaniu możliwa była realizacja typów projektu, np. wsparcia infrastruktury turystyki, kulturalnej, zbrojenia terenu pod inwestycje. Natomiast w kryterium B1 zawarto preferencje dla projektów zgodnych ze Strategią Rozwoju Turystyki, zgodnych z programem rozwoju produktów turystycznych, posiadających walory historyczne. To mogło ograniczać szanse projektów wsparcia infrastruktury oświaty, pomocy społecznej, zdrowia, mieszkaniowej.

**Ogólna ocena: brak wpływu. Potencjalnie możliwy negatywny.**

### **9.1 LOKALNA INFRASTRUKTURA EDUKACYJNA, SPORTOWA I KULTURY**

Pozytywnie na wkład projektów z zakresu infrastruktury społeczno edukacyjnej w realizację Strategii mogła wpłynąć preferencja w kryterium B1 dotycząca powiązania budowy obiektów edukacyjnych z wyposażeniem sal i laboratoriów o rozwijania uzupełniających funkcji obiektów szkolnych. Jest to jednak tylko jeden z pięciu elementów tego kryterium, zatem mający ograniczony wpływ na ocenę końcową.

**Ogólna ocena: wpływ umiarkowany pozytywny / brak wpływu**

### **9.3 LOKALNE INICJATYWY OBYWATELSKIE**

Spośród wielu typów projektów możliwych do zrealizowania w działaniu w zasadzie tylko jeden (adaptacja i wyposażenie infrastruktury społecznej z przeznaczeniem na CIS, kluby i świetlice środowiskowe, obiekty służące świadczeniu usług w zakresie aktywizacji oraz reintegracji społecznej i zawodowej) bądź dwa (adaptacja i wyposażenie obiektów w związku z ich dostosowaniem do pełnienia nowych funkcji społecznych) przyczyniają się do realizacji Strategii. Kryteria w żaden sposób nie promują wyboru tych typów projektów.

**Ogólna ocena: brak wpływu.**

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku pozostałych priorytetów ewentualnych preferencji dla projektów wspierających w dużym stopniu realizację celów społecznych Strategii można było szukać przede wszystkim w kryterium B1 oceny strategicznej. W zdecydowanej większości przypadków



oceniono jednak, że kryterium to nie preferuje wyboru projektów w większym stopniu służących realizacji Strategii. W niektórych działaniach (np. 3.2.2, 8.1.2, 9.3) oznaczało to, że „społeczne” typy projektów nie mogły liczyć na preferencyjne traktowanie względem innych. W innych (7.1, 9.2) cały zakres wsparcia przeznaczono na projekty w takim samym stopniu zgodne ze Strategią, co wykluczyło ewentualną rolę kryterium w selekcji lepszych projektów.

Podsumowując można stwierdzić, że wpływ kryteriów na wybór projektów wpisujących się w większym stopniu w realizację celów i inicjatyw Strategii jest co najwyżej umiarkowany. Największy wpływ zauważono w obszarze wsparcia Priorytetu I rozwój inteligentny. Kryteria działań wspierających ten priorytet zawierają najwięcej odwołań możliwych do powiązania ze Strategią. Może to po części wynikać z faktu, że w priorytecie tym mieszczą się aż cztery inicjatywy przewodnie. Najmniejszym wpływem wykazały się kryteria działań wspierających Priorytet III rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Wyjaśnieniem tego faktu jest brak „społecznej” orientacji RPO WP 2007-2013, który finansowany był z EFRR, a jego efekty w założeniu powinny uzupełniać efekty PO KL.

Niewielki wpływ kryteriów na wybór projektów w większym stopniu spójnych ze Strategią nie oznacza, że kryteria są źle skonstruowane. W wielu przypadkach wiązało się to z tym, że przyjęte założenia w zasadzie determinowały wkład projektów w Strategię. Niemniej w każdym obszarze można wskazać braki, które ograniczyły potencjalnie większą rolę kryteriów. W odniesieniu do Priorytetu I brakowało koncentracji na innowacjach, wydatkach na B+R, współpracy sektora badawczego i placówek edukacyjnych z przedsiębiorcami / pracodawcami. W przypadku Priorytetu II wskazane byłoby preferowanie w większej liczbie działań np. wpływu na obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń. Zaś w obszarze Priorytetu III premiowanie infrastruktury oświaty, pomocy społecznej, zdrowia, mieszkaniowej (tam gdzie możliwe było wsparcie szerszego wachlarza rodzajów infrastruktury) oraz koncentracji tam gdzie to możliwe na intensywnych i długofalowych działaniach społecznych.

## 2.2. Realizacja Strategii Europa 2020 w układzie przestrzennym

Próba poszukiwania różnicowań w natężeniu i skuteczności realizacji Strategii EU2020 na różnych typach obszarów przeprowadzona została na dwóch poziomach – kategorii interwencji oraz wyników analizy faktycznego wpływu próby projektów na cele Strategii. W obu przypadkach dużym ograniczeniem jest fakt, iż interwencja RPO WP 2007-2013 była wyraźnie ukierunkowana terytorialnie. Z czterech celów szczegółowych programu dwa zostały „zorientowane przestrzennie” i były realizowane na określonych obszarach regionu.

- Cel 2 *Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej ośrodków miejskich i usprawnienie powiązań między nimi* realizowany był głównie w miastach pełniących rolę subregionalnych i regionalnych ośrodków rozwojowych. W praktyce oznaczało to, że wsparcie w ramach osi priorytetowej 3 *Funkcje miejskie i metropolitalne* dostępne było przede wszystkim dla projektów realizowanych na obszarze miast powyżej 35 tys. mieszkańców.

- Cel 4 *Przełamywanie barier strukturalnych na obszarach o niższym potencjale rozwojowym* skupiał się przede wszystkim na obszarach słabych strukturalnie. Przełożyło się to na preferencje przy przyznawaniu środków w osiach priorytetowych 8 *Lokalna infrastruktura podstawowa* i 9 *Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie* dla gmin, które na etapie tworzenia programu na podstawie wybranych kryteriów uznano za słabe strukturalnie.

W konsekwencji rozkład projektów określonych kategorii w poszczególnych gminach nie jest jedynie wypadkową potencjału beneficjentów tych obszarów, ich potrzeb i preferencji co do realizowanych projektów, ale również „odgórnej” decyzji twórców Programu. To zaś oznacza, że zróżnicowanie skuteczności realizacji celów Strategii EU2020 nie musi być związane z cechami poszczególnych obszarów i jedynie w ograniczonym stopniu może być traktowane jako wskazówka na potrzeby stymulowania realizacji Strategii.

**Tabela 19. Rozkład projektów wdrażających poszczególne priorytety Strategii EU2020 ze względu na typ obszaru**

| Cel / priorytet Strategii EU2020                    | Ogółem                     |      | Ośrodki rozwojowe          |      | Gminy słabe strukturalnie  |      |
|---|----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------------|------|
|   | wartość projektów (mln zł) | %    | wartość projektów (mln zł) | %    | wartość projektów (mln zł) | %    |
| <b>Rozwój inteligentny</b>                          | 2 325                      | 33%  | 900                        | 31%  | 225                        | 36%  |
| <b>Rozwój zrównoważony</b>                          | 3 034                      | 44%  | 1 145                      | 39%  | 499                        | 30%  |
| <b>Rozwój włączający</b>                            | 1 011                      | 15%  | 690                        | 24%  | 59                         | 27%  |
| <b>Kategorie niewdrażające</b>                      | 587                        | 8%   | 177                        | 6%   | 88                         | 7%   |
| <b>Razem</b>  | 6 957                      | 100% | 2 912                      | 100% | 871                        | 100% |
| <b>Otoczenie biznesu, konkurencyjność</b>           |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 1 216                      | 17%  | 266                        | 9%   | 71                         | 28%  |
| <b>Badania i rozwój innowacje przedsiębiorczość</b> |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 575                        | 8%   | 360                        | 12%  | 75                         | 4%   |
| <b>Edukacja</b>                                     |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 275                        | 4%   | 190                        | 7%   | 25                         | 4%   |
| <b>Społeczeństwo informacyjne</b>                   |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 259                        | 4%   | 85                         | 3%   | 55                         | 1%   |
| <b>Klimat, energia i mobilność</b>                  |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 3 034                      | 44%  | 1 145                      | 39%  | 499                        | 30%  |
| <b>Walka z ubóstwem</b>                             |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 1 011                      | 15%  | 690                        | 24%  | 59                         | 27%  |
| <b>Zatrudnienie i umiejętności</b>                  |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | -                          | 0%   | -                          | 0%   | -                          | 0%   |
| <b>Kategorie niewdrażające</b>                      |                            |      |                            |      |                            |      |
|   | 587                        | 8%   | 177                        | 6%   | 88                         | 7%   |
| <b>Razem</b>  | 6 957                      | 100% | 2 912                      | 100% | 871                        | 100% |

Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie priorytetów Strategii zauważyć można, że w ośrodkach rozwojowych i gminach słabych strukturalnie wyraźnie wyższy był udział środków skierowanych na rozwój włączający, co jest zrozumiałe jeśli pamiętać, że właśnie tam realizowane były projekty z obszaru szeroko rozumianej rewitalizacji. Na obszarach słabych strukturalnie uwagę zwraca również relatywnie najniższy udział wydatków na rozwój zrównoważony (względem kategorii ogółem), mimo że obszary te były preferowane przy wyborze projektów w zakresie lokalnej infrastruktury podstawowej. Na poziomie celów Strategii uwidacznia się, że to na obszarze ośrodków



rozwojowych przede wszystkim realizowane były inwestycje z pola B+R i innowacji oraz edukacji. Niemniej podstawowym wnioskiem, który się narzuca jest ten, że udział środków wdrażających nominalnie (zgodnie z earmarkingiem) Strategię jest w zasadzie ten sam na wszystkich badanych obszarach. Dla porównania, w przypadku RPO WSL 2007-2013<sup>74</sup>, gdzie nie stosowano tak dalece posuniętego ukierunkowania terytorialnego wsparcia, największy udział wydatków spójnych z celami Strategii EU2020 zanotowano w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców – 95%. Co ciekawe, najniższy udział był w miastach poniżej 50 tys. mieszkańców – 88%, podczas gdy na obszarach wiejskich było to 90%<sup>75</sup>.

Większe różnice we wkładzie w realizację Strategii EU2020 zauważyć można w próbie analizowanych projektów. Wszystkie cele Strategii były efektywniej wspierane na obszarze ośrodków rozwojowych. Najwyraźniejsza różnica zarysowuje się we wkładzie w realizację inicjatyw przewodnich i celu w ramach Priorytetu I rozwój inteligentny. Jest ona również najbardziej miarodajna bowiem dotyczy zakresu interwencji mieszczącego się w ramach celu szczegółowego 1 RPO WP 2007-2013 *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz wzrost kompetencji mieszkańców*, który nie był zorientowany przestrzennie. W obszarze pozostałych priorytetów różnica jest już mniejsza i częściowo odpowiada za nią celowe ukierunkowanie środków (np. kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane jedynie w ośrodkach rozwojowych).

**Tabela 20. udziały projektów ocenionych jako wdrażające Strategię EU2020 wg typu obszaru**

| Wspierany priorytet<br>Typ obszaru | Rozwój inteligentny |            | Rozwój zrównoważony |            | Rozwój włączający |            | Razem      |
|------------------------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|-------------------|------------|------------|
|                                    | Inicjatywa          | Cel        | Inicjatywa          | Cel        | Inicjatywa        | Cel        |            |
| <b>słaby strukturalnie</b>         | 41%                 | 41%        | 61%                 | 13%        | 56%               | 22%        | 40%        |
| <b>ośrodek rozwojowy</b>           | 86%                 | 84%        | 60%                 | 57%        | 84%               | 37%        | 72%        |
| <b>ogółem</b>                      | <b>61%</b>          | <b>60%</b> | <b>58%</b>          | <b>43%</b> | <b>67%</b>        | <b>21%</b> | <b>56%</b> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy projektów (n=182<sup>76</sup>)

Dla porównania można wspomnieć, iż w ramach przytaczanej już ewaluacji RPO WSL oszacowano, iż wpływ na realizację celów Strategii EU2020 miało 80% analizowanych projektów z obszaru dużych miast, 74% z obszaru małych miast i 50% z obszarów wiejskich.

Wyniki wydają się potwierdzać zatem, iż cele Strategii EU2020 są efektywniej realizowane na obszarze dużych miast – ośrodków rozwojowych. Przynajmniej w przypadku Priorytetu I w dużej części może to wynikać z cech tych obszarów - potencjału beneficjentów w nich zlokalizowanych. W związku z tym ewentualne preferencje dla beneficjentów z pozostałych obszarów województwa, szczególnie w zakresie innowacyjnych przedsiębiorców, rozwoju działalności B+RT, działalności eksportowej mogą wiązać się z ograniczeniem efektywności RPO we wspieraniu realizacji celów Strategii.

<sup>74</sup> W oparciu o wyniki badania EGO (2012) Realizacja celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020...op.cit

<sup>75</sup> W gminach górskich, stanowiących podzbiór gmin wiejskich udział ten był wyraźnie niższy, wynoszący 68%.

<sup>76</sup> Przygotowanie zestawienia wymagało przypisania ocen poszczególnych projektów do ich obszarów realizacji, zaś niektóre projekty realizowane na obszarze więcej niż jednej gminy / powiatu. To sprawia, że faktycznie zestawienie obejmuje 506 kombinacji projekt – obszar realizacji.

### 2.3. Mechanizmy zwiększające wpływ projektów na realizację Strategii Europa 2020

Zadane w raporcie metodologicznym pytanie o „mechanizmy w zakresie procesu wyboru i realizacji projektów, które należy stosować, aby zwiększyć wpływ realizowanych projektów na osiągnięcie celów Strategii EU2020” wydaje się być oparte na niewyrażonej co prawda wprost tezie, iż faktycznie należy w ramach realizowanych obecnie RPO 2014-2020 dążyć do maksymalizowania wkładu w realizację Strategii na etapie wyboru i realizacji projektów. Taki pogląd nie jest jednak oczywisty. Nie znajduje on uzasadnienia w analizowanych dokumentach programowych, aktach prawnych i wytycznych. Nie jest również powszechnie podzielany, przynajmniej w gronie respondentów objętych wywiadami indywidualnymi w ramach niniejszego badania.

RPO WP 2014-2020 w przeciwieństwie do poprzedniego programu okresu 2007-2013 powstawał w momencie obowiązywania Strategii EU2020, w ramach tworzonych przez dokumenty, które również powstawały po 2010 r. i uwzględniały potrzebę koncentrowania interwencji w ramach polityki spójności na celach tej Strategii. W treści RPO WP 2014-2020 zawarto rozdział poświęcony opisowi wkładu Programu w Strategię, w którym przekonuje się, że zakres RPO jest zdeterminowany rozstrzygnięciami Strategii. Ponadto, co oczywiste, RPO WP 2014-2020 został opracowany z uwzględnieniem pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014-2020 oraz Umowy Partnerstwa 2014-2020 stanowiącej podstawę kształtowania polityki spójności w Polsce. Kluczową regulacją dla polityki spójności tej perspektywy jest Rozporządzenie PE i Rady UE ustanawiające wspólne przepisy dla wszystkich EFSI<sup>77</sup>. W jego treści wskazano natomiast (art. 4), że „EFSI zapewniają wsparcie mające na celu realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, równoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Także w art. 9 zaznaczono, iż określone dla EFSI cele tematyczne sformułowano tak, by przyczyniały się do realizacji celów Strategii EU2020. We Wspólnych Ramach Strategicznych napisano, iż istotą wspólnego zestawu celów tematycznych jest koncentracja zasobów na celach Strategii. Również w Umowie Partnerstwa wprost wskazano, że wszystkie cele tematyczne wskazane w art. 9 rozporządzenia ramowego przyczyniają się do realizacji celów Strategii EU2020, co oznacza 100% zorientowanie funduszy na jej realizację. Ponadto zaznaczono, że rozstrzygnięcia odnośnie kierunków działań w ramach poszczególnych celów tematycznych EFSI zostały podjęte z uwzględnieniem zobowiązań Polski przyjętych w KPR, a także Zaleceniach Rady (CSR). Mając na uwadze wszystko powyższe należy przyjąć, że RPO WP 2014-2020 osadzone w ramach Umowy Partnerstwa i Wspólnych Ram Strategicznych jest w całości zorientowane na wdrażanie Strategii EU2020 i realizowane przy wsparciu programu projekty będą miały wkład w realizację celów Strategii w takim zakresie w jakim jest to przewidziane dla EFSI i jak zapisano w odpowiednich rozporządzeniach (patrz Rysunek 1).

---

<sup>77</sup> ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., op. cit.

Rysunek 1. Zależności i powiązania między dokumentami krajowymi i unijnymi



Źródło: Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa, Warszawa 2015

Przedstawiona powyżej interpretacja jest zgodna z podejściem przedstawicieli wybranych IZ RPO 2014-2020, będących respondentami wywiadów telefonicznych. Pytani o mechanizmy zapewniania realizacji Strategii, które zastosowano w ich RPO odpowiadali, że sam układ przyjętych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych to zapewnia, a fakt ten jest potwierdzony rozdziałem w dokumencie RPO wykazującym zgodność ze Strategią EU2020. Podczas tworzenia RPO brane były pod uwagę cele i inicjatywy przewodnie Strategii, a Programy wynikają z Umowy Partnerstwa, która również jest ze Strategią zgodna. Respondenci przekonują, że kryteria wyboru premiując projekty zapewniające realizację wskaźników RPO, premiują równocześnie realizację Strategii, bowiem wskaźniki powiązane są z CT i PI, a te stanowią wkład w realizację Strategii. W odczuciach przedstawicieli IZ koncentracja tematyczna środków, do której zobowiązują ich regulacje UE i do której zobowiązali się w trakcie negocjacji RPO jest istotnym i wystarczającym mechanizmem realizacji Strategii. W kilku przypadkach jako służące zapewnianiu zgodności projektów z celami Strategii EU2020 wskazywano kryteria oceniające wpływ projektu na zasady horyzontalne UE. W jednym z przypadków respondent ograniczył się do deklaracji, że „nic nie robią w tym zakresie”. Wszyscy przedstawiciele IZ zgodnie stwierdzili, że przyjęte w tym momencie rozwiązania są wystarczające, by projekty RPO przyczyniały się do realizacji Strategii EU2020 w takim zakresie, w jakim jest to możliwe i przewidziane dla polityki spójności UE.

Podejście zaprezentowane przez przedstawicieli IZ znajduje wsparcie<sup>78</sup> w opiniach ekspertów będących respondentami IDI. Jak zaznaczył jeden z nich relacja RPO – Strategia EU2020 to typowy przykład wielopoziomowego zarządzania strategicznego, w ramach którego ogólne cele nadrzędnego dokumentu zostają zoperacjonalizowane, tzn. przełożone na cele szczegółowe, mające prowadzić do realizacji celów ogólnych. Cele szczegółowe, stanowiące wkład danej jednostki (w tym przypadku regionu) w realizację celów nadrzędnych, zostają zapisane w planie/ programie operacyjnym. Wyłącznie one stanowią kompetencję, a ich realizacja jest odpowiedzialnością i przedmiotem zainteresowania osób zarządzających programem operacyjnym. Modyfikowanie systemu wyboru projektów w takim kierunku, by zapewniał on ich spójność bezpośrednio z celami/inicjatywami dokumentów nadrzędnych burzy tę logikę i jest niewłaściwe. Również drugi ekspert przekonuje, że wkład RPO w Strategię rozstrzyga się przede wszystkim na etapie przygotowania programu.

Obaj eksperci zgadzają się, że jeżeli jakiś element na etapie wdrażania programu ma służyć wkładowi RPO w Strategię, to są to kryteria wyboru. Niemniej jeden z ekspertów uważa, że dobre kryteria to te, które prowadzą do realizacji celów i osiągnięcia wskaźników zapisanych w Programie. Drugi zaś zgadza się z koniecznością wprowadzenia kryterium odwołującego się do Strategii<sup>79</sup>, ale równocześnie zaznacza, że zbyt wiele kryteriów prowadzi do „przeregulowania” – tworzenia warunków w których powstają projekty przygotowane przez wyspecjalizowane firmy, zgodne ściśle z wszystkimi kryteriami, choć niekoniecznie dobre. Ponadto dodaje, że rolą zarządzających programem nie jest maksymalizowanie jego wkładu w Strategię EU2020.

W opinii autorów raportu podejście zaprezentowane przez przedstawicieli wybranych IZ RPO i wsparte wypowiedziami ekspertów jest uzasadnione i racjonalne. W związku z czym **nie rekomendujemy podejmowania dodatkowych działań na rzecz stymulowania realizacji Strategii EU2020**. Za zasadne uznajemy jedynie takie modyfikacje systemu wyboru i realizacji projektów, które służyć będą zwiększaniu stopnia realizacji przyjętych w RPO WP 2014-2020 CT/PI, celów szczegółowych przyjętych dla poszczególnych PI oraz będą sprawiać, że wybierane projekty będą w lepszym stopniu odpowiadać na stojące przed województwem wyzwania.

Ewentualne zmiany w zakresie procesu wyboru i realizacji, gdyby jednak miały być wprowadzane, mogłyby polegać na dodatkowym premiowaniu projektów, których efekty w większym stopniu stanowią wkład w osiągnięcie celów Strategii EU2020. Jednym z aspektów, które mogą stanowić podstawę takiej weryfikacji są formułowane co roku Zalecenia Rady UE w sprawie KPR, mające wspomagać realizację Strategii. Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa zawarte w niej rozstrzygnięcia są zgodne z Zaleceniami z 2013 r. W Tabeli poniżej zaprezentowano Zalecenia z tego roku i lat następnych.

---

<sup>78</sup> W całości u jednego eksperta i częściowo u drugiego.

<sup>79</sup> Ekspert nie precyzuje, czy ma na myśli odrębne dodatkowe kryterium, czy też wystarczą obecne odwołania do zakresu Strategii w innych kryteriach.

**Tabela 21. Zalecenia Rady UE w sprawie KPR 2013-2016**

| Rok ogłoszenia         | Treść zalecenia  | Sfera                        |
|------------------------|--|------------------------------|
| 2013, 2014, 2015, 2016 | Zmiana strategii budżetowej, redukcja deficytu budżetowego   | Regulacyjna                  |
| 2013                   | Zapewnienie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z zasadami europejskiego systemu rachunków  | Regulacyjna                  |
| 2013, 2014             | Zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, na przykład poprzez gwarancję dla młodzieży, zwiększenie dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę   | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2013, 2014             | Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, szczególnie przez inwestowanie w wysokiej jakości, przystępną cenowo opiekę nad dziećmi i nauczanie przedszkolne   | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2013                   | Stworzenie otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez skoordynowanie polityki w obszarach badań, innowacji i przemysłu   | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2013, 2014             | Odnowienie i rozbudowę mocy wytwórczych oraz poprawę efektywności w całym łańcuchu energii. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci energetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych, oraz wyeliminowanie przeszkód dla transgranicznego handlu energią elektryczną. Zapewnienie skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa bez dalszych opóźnień i poprawa zdolności administracyjnych w tym sektorze. | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2013, 2014, 2015       | Zapewnienie skutecznej realizacji / usunięcie przeszkód utrudniających realizację projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa bez dalszych opóźnień i poprawa zdolności administracyjnych w tym sektorze.  | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2013, 2014             | Poprawa otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę oraz przez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Liberalizacja wolnych zawodów   | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2014                   | Poprawę skuteczności bodźców podatkowych we wspieraniu badań i rozwoju w sektorze prywatnym w ramach dążenia do zacieśnienia powiązań między polityką w obszarach badań, innowacji i przemysłu   | Regulacyjna                  |
| 2015                   | Rozpoczęcie procesu dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych  | Regulacyjna                  |
| 2015                   | Podjęcie działań w celu ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów czasowych i umów cywilnoprawnych na rynku pracy  | Regulacyjna                  |
| 2016                   | Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy  | Regulacyjna i nieregulacyjna |
| 2016                   | Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego  | Regulacyjna i nieregulacyjna |

Źródło: Zalecenia Rady z lat 2013-2016 (COM(2016) 341 final, 2015/C 272/24, 2014/C 247/19, 2013/C 217/16)

Jak widać część zaleceń ogranicza się wyłącznie do sfery regulacyjnej, a wszystkie wskazują na jakieś działania w tej sferze. W zdecydowanej większości zaleceń można jednak znaleźć wątki dotyczące interwencji pozaregulacyjnych i te przede wszystkim mogą stanowić podstawę oceny wkładu projektów RPO we wdrażanie celów długoterminowej strategii UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Taką ocenę wspierają obserwacje dokonane przez KE, zdaniem której ze 157 zaleceń sformułowanych w 2014 roku 110 można uznać za adekwatne dla polityki spójności<sup>80</sup>.

Najbardziej oczywistą formą wykorzystania Zaleceń jako podstawy weryfikacji wkładu projektów w realizację Strategii jest odrębne kryterium. Kryterium takie logicznie pasowałoby do etapu oceny strategicznej pierwszego stopnia. W praktyce mogłoby towarzyszyć kryterium zgodności projektu ze Strategią Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego w obszarze C. *Specyficzne ukierunkowanie projektu*, choć logicznie wydaje się bardziej pasować do obszaru A. *Wkład projektu w realizację Programu*. Lista Zaleceń powinna w takim przypadku stanowić załącznik do SZOOP i być weryfikowana każdorazowo po ukazaniu się nowych zaleceń.

**Tabela 22. Propozycja kryterium zgodności z Zaleceniami Rady**

|                       |   |
|-----------------------|---|
| C.5. Strategia EU2020 | <p>Oceniany jest stopień, w jakim efekty realizacji projektu stanowią wkład w realizację Zaleceń Rady UE w sprawie KPR:</p> <p>0 pkt – przedmiot projektu nie mieści się w obszarze Zaleceń Rady właściwych dla danego działania RPO</p> <p>1 pkt – efekty projektu stanowią pośredni wkład w realizację Zaleceń Rady właściwych dla danego działania RPO</p> <p>2 pkt – efekty projektu stanowią bezpośredni i istotny wkład w realizację Zaleceń Rady właściwych dla danego działania RPO</p> |
|-----------------------|---|

Źródło: Opracowanie własne

Alternatywą wobec odrębnego kryterium byłoby uwzględnienie Zaleceń Rady w Kierunkowych zasadach wyboru projektów w treści RPO, bądź w SZOOP, punkt 2 tabeli opisu działania Cel/e szczegółowy/e, w którym wskazywane są preferencje w zakresie wyboru projektów. Następnie uwzględnianie ich przy ocenie któregoś z kryteriów obszaru A. *Wkład projektu w realizację Programu - Profil projektu na tle zapisów Programu i/lub Wkład w zakładane efekty realizacji Programu*. Wadą takiego rozwiązania jest mniejsza elastyczność – szczególnie w przypadku RPO – odnośnie ewentualnych zmian zapisów. Ponadto ocena wskazanych kryteriów rozszerzonych o Zalecenia Rady mogłaby być niejednoznaczna i trudna dla oceniających.

Trzeba zauważyć, że cechy projektów promowane w ramach ewentualnego kryterium Strategia EU2020 mogą być w niektórych przypadkach tymi samymi cechami, które będą promowane w ramach kryteriów obszaru A oceny strategicznej I stopnia (w obecnej formie). Wynika to m.in. ze wspomnianych wyżej zależności między Strategią, pakietem legislacyjnym dla polityki spójności na lata 2014-2020, Zaleceniami Rady UE oraz Umową Partnerstwa 2014-2020 i rozstrzygnięciami przyjętymi w RPO WP 2014-2020. Owo dublowanie nie musi być jednak

<sup>80</sup> Effectiveness and Added Value of Cohesion Policy Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for cohesion policy 2014-2020, European Commission, 2015.

postrzegane jako wada, skoro chcemy premiować wkład w realizację Strategii. Ponadto spojrzenie na projekt z perspektywy Zaleceń Rady może jednak prowadzić do innych wniosków.

Zaletą Zaleceń Rady jako podstawy oceny wkładu projektów RPO w realizację Strategii EU2020 jest to, że są one przedstawiane raz na rok na podstawie aktualnej diagnozy polskiej gospodarki. To daje nadzieję, że zjawiska na które zwraca się w nich uwagę są aktualne i adekwatne względem realnych potrzeb i wyzwań stojących przed naszym krajem. Zaleta ta staje się jednak mniej jednoznaczna, jeśli wziąć pod uwagę, że diagnoza na poziomie kraju nie oddaje specyficznych potrzeb i uwarunkowań gospodarki regionalnej.

Źródłem zaleceń są instytucje UE i są one tworzone w kontekście celów Strategii. Zatem jeśli celem IZ RPO byłoby wykazanie swojej determinacji we wdrażaniu Strategii, uwzględnianie Zaleceń Rady wydaje się bardziej przekonujące niż posługiwanie się krajowymi interpretacjami celów Strategii wynikającymi np. z KPR czy UP. Warto przy tym zauważyć, że zdaniem KE to właśnie wykorzystanie Zaleceń w okresie programowania miało zapewnić, że polityka spójności będzie jasno powiązana z Europejskim Semestrem i priorytetami Strategii EU2020<sup>81</sup>. Państwa członkowskie również uzgodniły na potrzeby Komunikatu Rady UE pogląd, że programowanie obecnej perspektywy musi być zgodne z Zaleceniami<sup>82</sup>. Równocześnie jak wynika z analiz EPRC tylko w niektórych przypadkach w Umowach Partnerstwa jasno wskazano jak planowane kierunki interwencji nawiązują do Zaleceń Rady i istotne jest jak istota Zaleceń zostanie zoperacjonalizowana w programach<sup>83</sup>.

Problem niedostosowania do specyficznych potrzeb i uwarunkowań gospodarki regionalnej odnosi się nie tylko do Zaleceń, ale również do samej Strategii EU2020 i po części wsparcia oferowanego w ramach RPO okresu 2014-2020. Mimo iż przygotowując Wspólne Ramy Strategiczne wskazywano, że programy finansowane z EFSI muszą odzwierciedlać różnorodność regionów Europy, to efekt końcowy w postaci rozstrzygnięć w RPO i podejścia KE do ich negocjacji i uwzględniania regionalnych potrzeb pozostawił niedosyt wśród przedstawicieli IZ, będących respondentami ITI. Odpowiedzią na problem niedostosowania Zaleceń Rady do regionalnej specyfiki może być oparcie ewentualnego kryterium premiującego wkład w realizację Strategii EU2020 o katalog regionalnych barier realizacji Strategii. Koncepcja mapy regionalnych barier rozwoju i realizacji Strategii omówiona została poniżej w rozdziale III.3.2 dotyczącym monitorowania realizacji Strategii.

Istotą koncepcji mapy barier jest identyfikacja katalogu skwantyfikowanych odpowiednimi wskaźnikami problemów, które w rzeczywistości danego regionu stanowią bariery osiągnięcia poszczególnych celów – wskaźników Strategii EU2020. Kryterium weryfikujące wkład projektu w usuwanie/ograniczanie barier rozwoju specyficznych dla danego obszaru interwencji służyłoby więc premiowaniu projektów stanowiących wkład w realizację Strategii.

---

<sup>81</sup> Effectiveness and Added Value of Cohesion Policy..., op. cit.

<sup>82</sup> Council conclusions on the Sixth report on economic, social and territorial cohesion: investment for jobs and growth, 15802/14, Bruksela 2014.

<sup>83</sup> Strategic coherence of Cohesion Policy: comparison of the 2007-13 and 2014-20 programming periods", EPRC, University of Strathclyde, February 2014; commissioned by Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, at the request of REGI.

Wydaje się, że wadą takiego rozwiązania będzie to, że nawet w większym stopniu niż w przypadku kryterium opartego o Zalecenia Rady, prowadziłyby do dwukrotnej oceny i premiowania tych samych cech projektu z mniej więcej tej samej perspektywy. Wskazane już teraz w RPO cele, rezultaty i ukierunkowanie osi priorytetowych w dużej mierze pokrywają się z barierami rozwoju, który zostałyby zidentyfikowane. Jeżeli zatem którekolwiek rozwiązanie miałyby zostać wdrożone, to jako trafniejsze proponujemy kryterium premiujące wkład w realizację Zaleceń Rady.



### 3. Model monitorowania realizacji Strategii Europa 2020

#### 3.1. Użyteczność wskaźników RPO WP 2007-2013

Ograniczenia użyteczności wskaźników RPO WP 2007-2013 do monitorowania wkładu w realizację Strategii EU2020, są pochodną tych samych uwarunkowań, które ograniczają spójność interwencji Programu z celami Strategii. System wskaźników RPO powstał w oparciu o wytyczne KE dotyczące monitoringu i ewaluacji<sup>84</sup>. Zgodnie z nimi cele każdego priorytetu programu operacyjnego musiały być opisane poprzez oczekiwane rezultaty. Wskaźniki miały stanowić ilościowe wyjaśnienie celów i uchwycić kluczowe aspekty spodziewanych zmian. Z zaleceń tych jasno wynika, że przyjęte wskaźniki mają jak najściślej odwzorowywać kierunki interwencji danego programu.

Równocześnie w wytycznych zawarto listę wskaźników kluczowych, które miały być stosowane tam, gdzie były zgodne z zakresem programu, i pozwolić na porównywanie oraz agregowanie efektów interwencji w skali UE. W praktyce w wielu programach operacyjnych (w tym RPO WP 2007-2013) przyjęto wskaźniki rezultatów w zasadzie pokrywające się z listą wskaźników kluczowych KE<sup>85</sup>. W związku z tym warto zaznaczyć również, że w wytycznych KE nie ma odniesienia do nieistniejącej jeszcze wtedy Strategii EU2020. Wskazano natomiast, że niektóre wskaźniki kluczowe mogą być powiązane z ogólniejszymi politykami UE, takimi jak Strategia Lizbońska i mogą służyć pomiarowi ich realizacji.

Faktyczną spójność systemu wskaźników RPO WP 2007-2013 z zakresem Strategii EU2020 i ich zdolność do uchwycenia wkładu Programu w realizację celów zbadano na dwóch poziomach. Po pierwsze dokonano przeglądu wskaźników programowych, próbując powiązać je z celami – wskaźnikami Strategii. Po drugie w ramach analizy projektów eksperci w odniesieniu do każdego projektu, który uznali za co najmniej pośrednio przyczyniający się do realizacji Strategii, oceniali czy przyjęte wskaźniki odzwierciedlają ten wkład.

**Tabela 23. Powiązanie wskaźników RPO WP 2007-2013 z oczekiwanymi efektami realizacji Strategii EU2020**

| Wskaźnik RPO WP 2007-2013   | Oczekiwane efekty Strategii EU2020   |
|---|--|
| <b>BADANIA I ROZWÓJ, INNOWACJE, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ</b>   |  |
| -   | Cel<br>Zwiększenie nakładów na działalność badawczo-rozwojową do poziomu 1,7% PKB  |
| <b>Liczba projektów z zakresu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sektorem badawczo-rozwojowym</b> | Zakres inicjatywy<br>Poprawa warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii |
| <b>OTOCZENIE BIZNESU, KONKURENCYJNOŚĆ</b>   |  |
|   | Zakres inicjatywy  |

<sup>84</sup> The New Programming Period 2007-2013. INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: MONITORING AND EVALUATION INDICATORS. Working Document No. 2. August 2006.

<sup>85</sup> Co kłóci się z przytoczonym wcześniej postulatem dopasowania wskaźników do charakterystyki danej interwencji.

|  |  |
|--|--|
| <b>Liczba przedsiębiorstw obsługiwanych przez wsparte IOB (brakuje zorientowania na innowacje, obecnego w inicjatywie)</b> | Poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych.  |
| <b>EDUKACJA</b>  |  |
| -  | Zakres inicjatywy<br>Poprawa wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.  |
| <b>SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE</b>  |  |
| <b>Liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do szerokopasmowego Internetu</b>   | Zakres inicjatywy<br>Upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego  |
| <b>Liczba korzystających z usług publicznych on-line (załatwionych spraw) w ciągu roku</b>                                 |  |
| <b>KLIMAT, ENERGIA I MOBILNOŚĆ</b>   |  |
| -  | Cele<br>Ograniczenie emisji CO <sup>2</sup> o 14% w stosunku do roku 2005);  |
| <b>Moc zainstalowana energii w oparciu o odnawialne źródła energii</b>   | Zwiększenie udziału OZE w ogólnym zużyciu energii do 15%)  |
| <b>Ilość zaoszczędzonej energii w wyniku realizacji projektów termomodernizacyjnych</b>                                    | Zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 96,4 Mtoe zużycia energii pierwotnej i 70,4 Mtoe końcowej.  |
| <b>Skrócenie czasu dostępności miejskim transportem zbiorowym do centrum obszaru metropolitalnego</b>                      | Zakres inicjatywy - uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej |
| <b>ZATRUDNIENIE I UMIEJĘTNOŚCI</b>   |  |
| <b>Liczba utworzonych miejsc pracy netto</b>   | Cele<br>Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 71%   |
| -  | Zredukowanie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 4,5%   |
| -  | Zwiększenie odsetka osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie lub równoważne do 45%)   |
| -  | Zakres inicjatywy<br>Modernizacja rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy                   |
| <b>WALKA Z UBÓSTWEM</b>  |  |
| -  | Cel<br>Wydobycie z ubóstwa co najmniej 1,5 mln osób  |
| <b>Liczba ludności objętej programami profilaktycznymi</b>   | Zakres inicjatywy<br>zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak   |

**z zakresu chorób nowotworowych, układu sercowo-naczyniowego oraz cukrzycy**

**Liczba pacjentów korzystających z infrastruktury instytucji ochrony zdrowia objętych wsparciem**

aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.

Źródło: opracowanie własne.

Pięć celów Strategii EU2020 opisanych jest w praktyce ośmioma wskaźnikami. Trzy z nich można powiązać ze wskaźnikami RPO WP 2007-2013. Sytuacja wygląda lepiej, jeśli weźmiemy pod uwagę, że z 8 wskaźników Strategii 4 opisują Priorytet III rozwój włączający, który ma charakter „społeczny”, charakterystyczny raczej dla interwencji EFS – niedostępnej w ramach RPO poprzedniej perspektywy. Wskaźniki RPO możliwe do powiązania z celami Strategii mają różną jakość. Wskaźnik utworzonych miejsc pracy netto całościowo oddaje wkład Programu w poziom zatrudnienia. Wskaźnik ilości zaoszczędzonej energii w wyniku termomodernizacji przypisany jest do priorytetu V, zatem prawdopodobnie nie uwzględnia efektów w tym obszarze generowanych przez projekty innych priorytetów.

Warto zauważyć, że szereg wskaźników RPO niemogących służyć bezpośrednio wykazaniu wpływu Programu na postęp realizacji celów Strategii, pozwala zaobserwować wkład rzeczowy Programu w realizację postulatów poszczególnych projektów przewodnich. Z siedmiu projektów przewodnich aż do pięciu można przypisać co najmniej jeden wskaźnik. Wyjątek stanowią projekty Młodzież w drodze i Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia. Oba z nich koncentrują się raczej na działaniach „miękkich”, mieszczących się poza obszarem wsparcia RPO WP 2007-2013. To wyjaśnia też dlaczego z pozostałych inicjatyw o najbardziej pośrednim związku ze wskaźnikami Programu możemy mówić w przypadku Europejskiego programu walki z ubóstwem. Niestety możliwość przypisania jednego wskaźnika do inicjatywy przewodniej nie oznacza, że możliwe jest uchwycenie wszystkich istotnych aspektów wkładu RPO w jej realizację.

Patrząc z perspektywy analizowanych projektów członkowie zespołu badawczego uznali, że w nieco ponad połowie przypadków (56%) ich wkład w realizację Strategii EU2020 nie jest odzwierciedlony we wskaźnikach ujętych we wniosku. Udział ten jednak waha się znacząco w zależności od priorytetu Strategii.

Najlepiej wypada Priorytet I rozwój inteligentny, gdzie niemalże w 2/3 projektów wskaźniki co najmniej częściowo odnoszą się do wkładu przedsięwzięcia w Strategię EU2020. Wśród tych wskaźników wymienić można m.in.:

- Liczba wdrożonych technologii, liczba nowych projektów B+RT, kwota przychodów ze sprzedaży wyników prac B+RT; Liczba wdrożonych wyników prac B+RT; Liczba laboratoriów utworzonych w przedsiębiorstwach; Liczba nowych projektów B+RT prowadzonych przez wsparte przedsiębiorstwa; Liczba zgłoszonych praw wyłączności; Liczba utworzonych sieci współpracy w obszarze innowacji; Liczba inicjatyw o charakterze proinnowacyjnym (Unia innowacji);
- Wzrost przychodów z działalności eksportowej Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie eksportu; Liczba szkoleń; Liczba podpisanych kontraktów handlowych; Liczba przedsiębiorstw które rozpoczęły działalność eksportową; Wartość udzielonych pożyczek;

Liczba przedsiębiorstw wspartych przez fundusze doręczeniowe/pożyczkowe/kapitału podwyższonego ryzyka (w zakresie inicjatywy Polityka przemysłowa w erze globalizacji);

- Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu; Liczba osób korzystających z usług on-line (Europejska agenda cyfrowa)<sup>86</sup>;

Jeśli chodzi o projekty edukacyjne, to wskaźniki pokazują jedynie jak zwiększy się liczba uczniów korzystających z infrastruktury edukacyjnej oraz liczbę wyposażonych laboratoriów do praktycznej nauki zawodu, co nie do końca można uznać za dowód wkładu w inicjatywę Młodzież w drodze.

Projekty, których wskaźniki uznano za częściowo spójne to często takie, które wydają się stanowić wkład w kilka inicjatyw, a we wskaźnikach wykazana jest tylko jedna (np. jest Wzrost przychodów z działalności eksportowej – Polityka przemysłowa, ale brakuje wskaźników ukazujących nakłady B+R – Unia innowacji, wskaźniki projektu Pomorska Biblioteka Cyfrowa pokazują wkład w Europejską Agendę Cyfrową, ale nie wkład w Unię innowacji i Młodzież w drodze). Wskaźnikiem, którego brak był najczęściej odczuwany jest wspomniany już wskaźnik ukazujący wzrost nakładów na prace B+R w przedsiębiorstwie.

**Tabela 24. Czy wskaźniki projektu odzwierciedlają jego wkład w realizację Strategii EU2020?**

| Priorytet Strategii | tak        | nie        | częściowo  |
|---------------------|------------|------------|------------|
| rozwój inteligentny | 32%        | 36%        | 32%        |
| rozwój zrównoważony | 50%        | 50%        | 0%         |
| rozwój włączający   | 0%         | 100%       | 0%         |
| <b>razem</b>        | <b>32%</b> | <b>56%</b> | <b>12%</b> |

Źródło: opracowanie własne.

W działaniach mających wspierać realizację Priorytetu II Strategii wkład ten odzwierciedlony jest wskaźnikami dokładnie w połowie przypadków. Pozytywny wpływ na zrównoważony rozwój pokazują m.in. następujące miary:

- Liczba osób korzystających z komunikacji miejskiej i Liczba osób korzystających z wybudowanych dróg rowerowych o charakterze transportowym w projektach rozwoju i integracji systemów transportu zbiorowego;
- Liczba pasażerów korzystających z wybudowanych/przebudowanych linii kolejowych (osoby/rok) i Długość wybudowanych dróg stanowiących bezpośredni dostęp do węzłów transportowych w innych projektach transportowych;
- Potencjalna energia wytworzona w elektrowniach i elektrociepłowniach opartych o odnawialne źródła energii (MWh/rok) i Liczba odbiorców korzystających z energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w projektach energetycznych.

Wśród efektów, które były generowane przez projekty, a nie znalazły odzwierciedlenia we wskaźnikach wymienić można:

<sup>86</sup> W tym przypadku są to te same wskaźniki, które wykazano na poziomie osi priorytetowej.

- Spadek emisji dwutlenku węgla przez zakupione pojazdy komunikacji miejskiej i zmiany emisji gazów szkodliwych (ze składowisk odpadów) do atmosfery;
- Zmiany natężenia ruchu na przebudowanej drodze i zmiany udziału podróży odbywanych transportem zbiorowym i rowerowym w podróżach nie pieszych;
- Powierzchnię terenów przeznaczonych na działalność wykorzystującą odnawialne źródła energii.

Najtrudniej odnaleźć we wskaźnikach wkład w Strategię w przypadku projektów, które przyczyniają się do realizacji Priorytetu III rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Podobnie jak w przypadku wskaźników na poziomie osi priorytetowych, powodem tego jest odmienna od społecznej orientacja programu, który nie był dofinansowany z EFS.

W projektach rewitalizacyjnych brakowało wskaźników, które pozwoliłyby uchwycić zmianę sytuacji mieszkańców obszarów objętych interwencją, np.:

- Liczba osób (uczestników klubu integracji społecznej, uczestników działań aktywizujących bezrobotnych) posiadających pracę rok/dwa lata po zakończeniu projektu;
- Liczba osób (uczestników klubu integracji społecznej, uczestników działań aktywizujących bezrobotnych wraz z rodzinami) żyjących w gospodarstwach powyżej ustawowej linii ubóstwa.

W projektach obejmujących inwestycje mieszkaniowe wskazane byłoby mierzenie liczby osób/rodzin, którym poprawiły się warunki mieszkaniowe. Mierzonym efektem projektów wspierających infrastrukturę ochrony zdrowia powinien być spadek liczby zgonów z powodu określonych chorób. Przy czym zmienna ta nie nadaje się do obserwacji z poziomu pojedynczych projektów, a w formie oddziaływania dla całego województwa. Prosty wskaźnik możliwym do mierzenia w przypadku wszystkich typów projektów polegających na wsparciu infrastruktury społecznej (zdrowotnej, pod działania integracyjne, opiekuńcze) jest liczba osób korzystających z ulepszonych usług, przy czym w projektach kompleksowych warto mierzyć te liczby odrębnie dla różnych typów infrastruktury i usług.

Podsumowując można stwierdzić, że wskaźniki służące monitorowaniu postępów i efektów wdrażania RPO WP okazały się umiarkowanie użyteczne na potrzeby monitorowania wkładu Programu w realizację celów Strategii EU2020. Wynika to po pierwsze z faktu, że Program nie powstał jako narzędzie realizacji Strategii spójne z jej założeniami – to sprawiło, że jedynie część celów i inicjatyw Strategii jest możliwa do powiązania ze wskaźnikami programu.

W najmniejszym stopniu wskaźniki mierzyły wkład RPO WP 2007-2013 w realizację Priorytetu III rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, co wynika z jego „społecznego” charakteru. Skuteczność pomiaru wkładu w pozostałe dwa priorytety jest wyższa. Choć i tam można znaleźć istotne luki (brak wskaźnika nakładów na działalność badawczo-rozwojową w Priorytecie I rozwój inteligentny oraz brak wskaźnika ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> w Priorytecie II rozwój zrównoważony).

Jeszcze ważniejszy wydaje się fakt, iż system wskaźników RPO WP 2007-2013 koncentruje się na uchwyceniu bezpośrednich rezultatów, co prawda dużej sumy, ale pojedynczo stosunkowo drobnych projektów polegających najczęściej na budowie/rozbudowie różnego rodzaju

infrastruktury. Charakter tych rezultatów znacząco odbiega od ogólnych celów Strategii EU2020, często mających charakter makroekonomiczny. Stąd wykazanie związku pomiędzy Programem a Strategią możliwe jest tylko w ograniczonym stopniu. Wskaźniki RPO WP 2007-2013 najczęściej pokazują, że projekty są spójne z założeniami Strategii i stanowią wkład w jej realizację. Nie mogą natomiast służyć liczbowemu zobrazowaniu, w jakim stopniu projekty RPO WP 2007-2013 przyczyniły się do realizacji celów Strategii. O ile pierwsze omawiane ograniczenie (brak możliwości powiązania wskaźników z niektórymi celami i inicjatywami) jest charakterystyczne dla RPO WP 2007-2013, o tyle drugie (brak możliwości wykazania stopnia w jakim projekty RPO przyczyniły się do realizacji celów Strategii) pozostaje w mocy również w odniesieniu do RPO WP 2014-2020, a jego usunięcie jest w zasadzie niemożliwe.

### **3.2. Model monitorowania wkładu RPO 2014-2020 w Strategię Europa 2020**

Podobnie jak w przypadku mechanizmów w zakresie procesu wyboru i realizacji projektów, rozważanie kwestii modelu monitorowania realizacji Strategii EU2020 warto rozpocząć od rozpatrzenia kwestii tego, czy w ramach RPO perspektywy 2014-2020 istnieje potrzeba tworzenia odrębnych/dodatkowych względem istniejącego już systemu monitorowania narzędzi na potrzeby pomiaru wkładu RPO w realizację celów Strategii.

Na pytanie *w jaki sposób monitorowana jest realizacja Strategii EU2020 w ramach Państwa RPO* przedstawiciele badanych IZ RPO wskazywali, że dobrym wyznacznikiem realizacji Strategii będzie utrzymanie zadeklarowanych poziomów koncentracji tematycznej (ring-fencing), bowiem to właśnie poprzez koncentrację na określonych CT ma być realizowana Strategia w ramach polityki spójności. Zatem pierwszym sposobem wykazania wkładu w Strategię jest śledzenie przepływów finansowych. Ponadto respondenci przekonują, że dobrym mechanizmem pomiaru wpływu realizacji RPO na cele Strategii są wskaźniki Programu, przede wszystkim wspólne wskaźniki kluczowe. Mimo iż w żadnym z województw nie dokonano przyporządkowania wskaźników programowych do celów Strategii, to zdaniem respondentów wskaźniki te odzwierciedlają jej cele, bowiem mierzą postęp CT, a te zostały określone w taki sposób, by przyczyniały się do osiągnięcia Strategii EU2020. W dwóch województwach przyznano, że nic nie jest robione w tym zakresie. W jednym z nich wyrażono oczekiwanie, że jednolite podejście do pomiaru wpływu programów operacyjnych na Strategię powinno zostać wypracowane na poziomie ministerstwa. Tylko w jednym z województw wskazano, że Strategia będzie przedmiotem badania realizowanego przez ROT. Równocześnie zaznaczono jednak, że wykazanie jakiegokolwiek wpływu będzie bardzo trudne i będzie przypominało podejmowane już w województwie nieskuteczne próby poszukiwania wpływu RPO na wskaźniki makroekonomiczne opisujące gospodarkę województwa.

Część respondentów nie widzi potrzeby wprowadzania jakichkolwiek dodatkowych rozwiązań w zakresie monitorowania wkładu RPO w realizację celów Strategii EU2020 ponad te już istniejące i wymienione powyżej. Pozostali choć widzą sens wprowadzania dodatkowych narzędzi, to nie uważają, by była to rola IZ RPO (która powinna się skupić na regionalnych potrzebach i pomiarze stopnia ich zaspokojenia). Sugerują, że powinien się tym zająć EUROSTAT

w ujednolicony sposób dla całej UE, albo grupa na poziomie ministerstwa, która mogłaby opracować system dla wszystkich programów / instytucji w ramach Umowy Partnerstwa<sup>87</sup>.

Podobnie, jak w przypadku mechanizmów wyboru i realizacji projektów, tak w przypadku monitoringu, opinie przedstawicieli IZ RPO, by nie tworzyć dodatkowych mechanizmów, znajdują wsparcie w wynikającej z analizy dokumentów argumentacji, iż RPO WP 2014-2020 zgodne z założeniami Umowy Partnerstwa i Wspólnych Ram Strategicznych jest w całości zorientowane na wdrażanie Strategii EU2020, a pomiar jego efektów jest równoznaczny z pomiarem wpływu na Strategię. Ponadto, jak wskazano w raporcie DG Internal Policies „EFSI zostały zorientowane na 11 CT, które są wprost wyprowadzone z celów Strategii EU2020. (...) Zgodnie z tym podejściem złożony system raportowania został stworzony w taki sposób by dostarczać informacji o postępie w realizacji Strategii EU2020”<sup>88</sup>. Podstawowy element systemu, to raporty roczne z realizacji Umowy Partnerstwa, na podstawie których KE przygotowuje raporty strategiczne w 2017 i 2019 roku, analizujące wkład EFSI w Strategię EU2020<sup>89</sup>.

Pytani o monitorowanie realizacji Strategii poprzez RPO oboje eksperci zadeklarowali na wstępie, że „im więcej danych, tym lepiej” oraz „wszelkie źródła są cenne: beneficjenci, samorządy, eksperci”. Zaraz potem pojawiło się zastrzeżenie, że to efekt zawodowych zainteresowań i chęci posiadania danych do analiz. Powtórzona została opinia o logice wielopoziomowego zarządzania strategicznego i wynikającej z niej potrzeby koncentracji wysiłków IZ RPO na realizacji celów RPO, które zgodnie z przyjętą strukturą dokumentów mają stanowić regionalny wkład w realizację Strategii EU2020. Tworzenie w ramach programu operacyjnego systemu monitorowania realizacji dokumentów nadrzędnych burzy tę logikę i nie jest właściwe.

W związku z powyższym **zasadność podejmowania dodatkowych działań na rzecz pomiaru wkładu RPO 2014-2020 w Strategię EU2020, szczególnie rodzących dodatkowe koszty, obciążenia dla beneficjentów, czy czasochłonnych dla IZ RPO, wydaje się bardzo wątpliwa.**

Chcąc jednak odpowiedzieć na pytanie o model monitorowania realizacji Strategii przez RPO proponujemy poniższe rozwiązania (jako możliwe do wdrożenia, lecz niekoniecznie zasadne). Podstawowym rozwiązaniem możliwym do wdrożenia na potrzeby monitorowania realizacji Strategii EU2020 w ramach RPO WP 2014-2020 jest przyporządkowanie zawartych już w Programie wskaźników do poszczególnych celów / projektów przewodnich, a następnie zidentyfikowanie ewentualnych luk - celów / projektów przewodnich, które nie znajdują odzwierciedlenia w systemie wskaźników Programu, a równocześnie są przez niego wspierane. Poniżej przykładowa próba powiązania wskaźników RPO WP 2014-2020 z projektem przewodnim Unia innowacji i związanym z nim celem dotyczącym wzrostu inwestycji w B+R oraz projektem Europa efektywnie korzystająca z zasobów.

---

<sup>87</sup> Jako przykład odgórnej inicjatywy przytoczono system monitorowania rozwoju Strategii prowadzony przez GUS <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>.

<sup>88</sup> D. Hasse (2015) The cohesion policy dimension... op. cit., s. 13.

<sup>89</sup> European Union Cohesion Policy 2014-2020, A comprehensive presentation of the legislative package and the role of the European Parliament, Secretariat of the Committee on Regional Development, European Parliament, 2014



**Tabela 25. Powiązanie wskaźników RPO WP 2014-2020 z celem Strategii EU2020 (1)**

Przewodni projekt UE „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.

CEL: osiągnąć poziom inwestycji w działalność badawczo-rozwojową równy 1,7% PKB, przede wszystkim poprzez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacji.

**Wskaźnik rezultatu PI 1b - Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB**

Komentarz: choć wskaźnik ten jest określony mianem rezultatu, to ma raczej charakter oddziaływania. Jego zmiany nie będą wyłącznie efektem RPO, ale również innych interwencji oraz np. czynników makroekonomicznych.

**Wskaźnik produktu PI 1b - Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)**

Komentarz: pod warunkiem ograniczenia się jedynie do projektów, które można zaklasyfikować jako rozwój / prowadzenie działalności B+R

**Wskaźnik produktu PI 1b - Liczba przedsiębiorstw współpracujących z ośrodkami badawczymi**

Komentarz: od beneficjentów – ośrodków badawczych można starać się pozyskać informacje o wartości finansowej współpracy i uznać ją za nakład przedsiębiorców na B+R. Ewentualnie można oszacować na podstawie innych źródeł bądź własnej ankiety średnią wartość takiej współpracy.

**Wskaźnik rezultatu PI 1a - Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB**

Komentarz: choć wskaźnik ten jest określony mianem rezultatu, to ma raczej charakter oddziaływania. Jego zmiany nie będą wyłącznie efektem RPO, ale również innych interwencji oraz np. czynników makroekonomicznych. Wskaźnik rezultatu PI 1b wlicza się w tę wartość.

**Wskaźnik produktu PI 1a - Liczba jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R**

Komentarz: alternatywą jest wprowadzony na potrzeby krajowe podwskaźnik mierzący jedynie wydatki na projekty B+R.

**Wskaźnik produktu PI 1a - Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne w projekty w zakresie innowacji lub B+R.**

Najbardziej adekwatnym wskaźnikiem pomiaru celu inicjatywy Unia Innowacji jest wskaźnik rezultatu PI 1a - *Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB*. W 2013 r. jego wartość dla województwa pomorskiego wynosiła 0,98% przy 0,87% dla całego kraju. Zatem jeśli proporcje miałyby zostać zachowane to przy wzroście do 1,7% w skali kraju należałoby oczekiwać wzrostu o 0,93 punktu procentowego w województwie – czyli prawie dwukrotnie, szczególnie jeśli uwzględnić wzrost PKB. Przyrost udziału przedmiotowych wydatków w PKB w bezpośredni sposób będzie odzwierciedlał realizację celu Strategii EU2020 w województwie.

Wątpliwości budzi to, jak IZ RPO zamierza wykazywać wkład RPO w niniejszy wskaźnik. Trudno bowiem przyjąć, że zależy on jedynie od interwencji Programu. Alternatywą może być zatem wskaźnik produktu PI 1a - *Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne w projekty w zakresie innowacji lub B+R*.



przy czym właściwszy wydaje się wprowadzony na potrzeby krajowe podwskaźnik mierzący jedynie wydatki na projekty B+R. Ten sam wskaźnik mógłby zostać uwzględniony dla PI 1b, bowiem wykorzystywany obecnie wskaźnik jest szerszy i uwzględnia również wydatki inne niż na B+R. Szacunek wpływu RPO na przedmiotowy cel Strategii uzupełnić może wskaźnik produktu PI 1b - *Liczba przedsiębiorstw współpracujących z ośrodkami badawczymi*, a raczej szacowane na jego podstawie wydatki przedsiębiorstw w ramach współpracy z ośrodkami badawczymi.

Źródło: opracowanie własne.

### Tabela 26. Powiązanie wskaźników RPO WP 2014-2020 z celem Strategii EU2020 (2)

**Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej**

**CEL: zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 96,4 Mtoe zużycia energii pierwotnej i 70,4 Mtoe zużycia energii końcowej.**

**Wskaźnik rezultatu PI 4c - Średnie zużycie energii cieplnej w budynkach mieszkalnych ogrzewanych centralnie w przeliczeniu na kubaturę budynków (w latach 2010-2012)**

Komentarz: choć wskaźnik ten jest określony mianem rezultatu, to jego zmiany nie będą wyłącznie efektem RPO. Ponadto odnosi się jedynie do budynków mieszkalnych podczas gdy przedmiotem interwencji są przede wszystkim budynki użyteczności publicznej.

**Wskaźnik produktu PI 4c - Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków**

Komentarz: wskaźnik nie wskazuje wprost na zmianę efektywności wykorzystania energii, ale uzupełnia poniższy wskaźnik produktu, który odnosi się tylko do budynków publicznych.

**Wskaźnik produktu PI 4c - Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych**

**Wskaźnik rezultatu PI 4e - Straty na przesyle ciepła**

Komentarz: pozwala na oszacowanie oszczędności energii w Mtoe po uwzględnieniu wskaźnika GUS *Sprzedaż energii cieplnej w ciągu roku wg lokalizacji*. Żaden z tych wskaźników nie pokazuje jednak bezpośredniego efektu interwencji RPO

**Wskaźnik produktu PI 4e - Liczba zmodernizowanych punktów świetlnych**

Komentarz: modernizowane punkty oświetleniowe można przeliczyć na oszczędność energii w toe

Najbardziej adekwatnym wskaźnikiem pomiaru celu zwiększenia efektywności wykorzystania energii wydaje się być wskaźnik produktu PI 4c - *Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych*. Wskazana w RPO wartość docelowa - 23,4 GWh - odpowiada 0,002Mtoe<sup>90</sup>. To daje jedynie 0,05% oczekiwanej w Strategii oszczędności zużycia energii końcowej<sup>91</sup>. Do szacunku realizacji przedmiotowego celu w RPO można doliczyć również wskaźnik produktu PI 4e - *Liczba*

<sup>90</sup> Mtoe – milion ton oleju ekwiwalentnego, 1Mtoe = 11630 GWh.

<sup>91</sup> Jeśli przyjąć upraszczająco, iż w każdym z województw należałoby uzyskać 1/16 wartości dla Polski.

*zmodernizowanych punktów świetlnych*, a konkretnie szacowaną oszczędność energii z 12 tys. oczekiwanych punktów<sup>92</sup>. Brakuje natomiast wskaźnika odzwierciedlającego oszczędności energii w efekcie modernizacji źródeł ciepła (PI 4e). Zaś oszczędności na skutek interwencji w scentralizowane systemy zaopatrzenia w ciepło powiązane są jedynie ze wskaźnikiem rezultatu PI 4e - *Straty na przesyłanie ciepła*, która to wartość nie jest monitorowana w RPO. Jeśli przyjąć, że oczekiwany spadek strat z 15,7% do 15,3% będzie w całości efektem RPO to przy sprzedaży energii cieplnej w pomorskim na poziomie 13,5 mln GJ daje to kolejne 0,03% oczekiwanej w Strategii oszczędności zużycia energii końcowej.

Źródło: opracowanie własne.

W podobny sposób ze wskaźnikami RPO WP 2014-2020 powiązać można pozostałe cele Strategii EU2020. Potwierdzają to opinie przedstawicieli IZ RPO, że przyjęte w programach wskaźniki, w dużej mierze wynikające ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych, są spójne z celami Strategii. Samodzielne przeprowadzenie takiego ćwiczenia (dla jednego programu) jednak nie wydaje się mieć większej wartości poza uzmysłowieniem, że bezpośredni wpływ RPO na cele Strategii jest znikomy. Stworzenie matrycy powiązań, jeżeli zostanie uznane za konieczne powinno być zrealizowane w sposób ujednoczony co najmniej dla wszystkich polskich programów w ramach Umowy Partnerstwa i zaakceptowane przez KE.

Druga propozycja na potrzeby rozbudowania systemu monitoringu wpływu RPO WP 2014-2020 na realizację celów Strategii EU2020 osadzona jest w koncepcji, zgodnie z którą zdolność państw członkowskich i regionów do osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu zależy od wykorzystania ich unikalnego potencjału wzrostu i zasobów w postaci m.in. kapitału ludzkiego, fizycznego i naturalnego, wiedzy, instytucji. To implikuje potrzebę, by programy finansowane z EFSI odzwierciedlały i uwzględniały różnorodność regionów<sup>93</sup>. Postulat ten tylko w części udało się zrealizować, na co uwagę zwracali nie tylko respondenci wywiadów w ramach tego badania, ale również autorzy innych opracowań (*it is not clear whether allocations to specific objectives advocated by the Commission (...) represent the most effective use of the Funds in individual countries and regions*<sup>94</sup>).

Odpowiedzią na to ewentualne ograniczenie wspólnych ram strategicznych i ujednoczonej konstrukcji celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych może być pomysł opracowania uwzględniającej regionalne uwarunkowania **mapy barier rozwoju** stojących na drodze do realizacji ogólnych celów Strategii EU2020 w województwie pomorskim.

Podstawą opracowania owych map powinny być istniejące w regionie dokumenty strategiczne (SRWP, RPS), a w zasadzie diagnozy leżące u podstaw rozstrzygnięć w nich zawartych. Niemniej konieczne byłoby wykonanie dodatkowej pracy, by znaleźć wiarygodne powiązania pomiędzy barierami a celami Strategii EU2020<sup>95</sup>. By mapa barier mogła służyć jako narzędzie

<sup>92</sup> Szacowana oszczędność energii w wyniku modernizacji 10 tys. punktów oświetleniowych to ok. 6,5 GWh rocznie źródło: <http://www.lighting.philips.pl/wsparcie/wsparcie-produktowe/narzedzia.html>.

<sup>93</sup> DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI, Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 dla EFRR, EFS, FS, EFROW, EFMR, Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final.

<sup>94</sup> Strategic coherence of Cohesion Policy: comparison of the 2007-13 and 2014-20 programming periods", EPRC, University of Strathclyde, February 2014; commissioned by Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, at the request of REGI, s. 83.

<sup>95</sup> Najlepiej w postaci dowodów z badań.

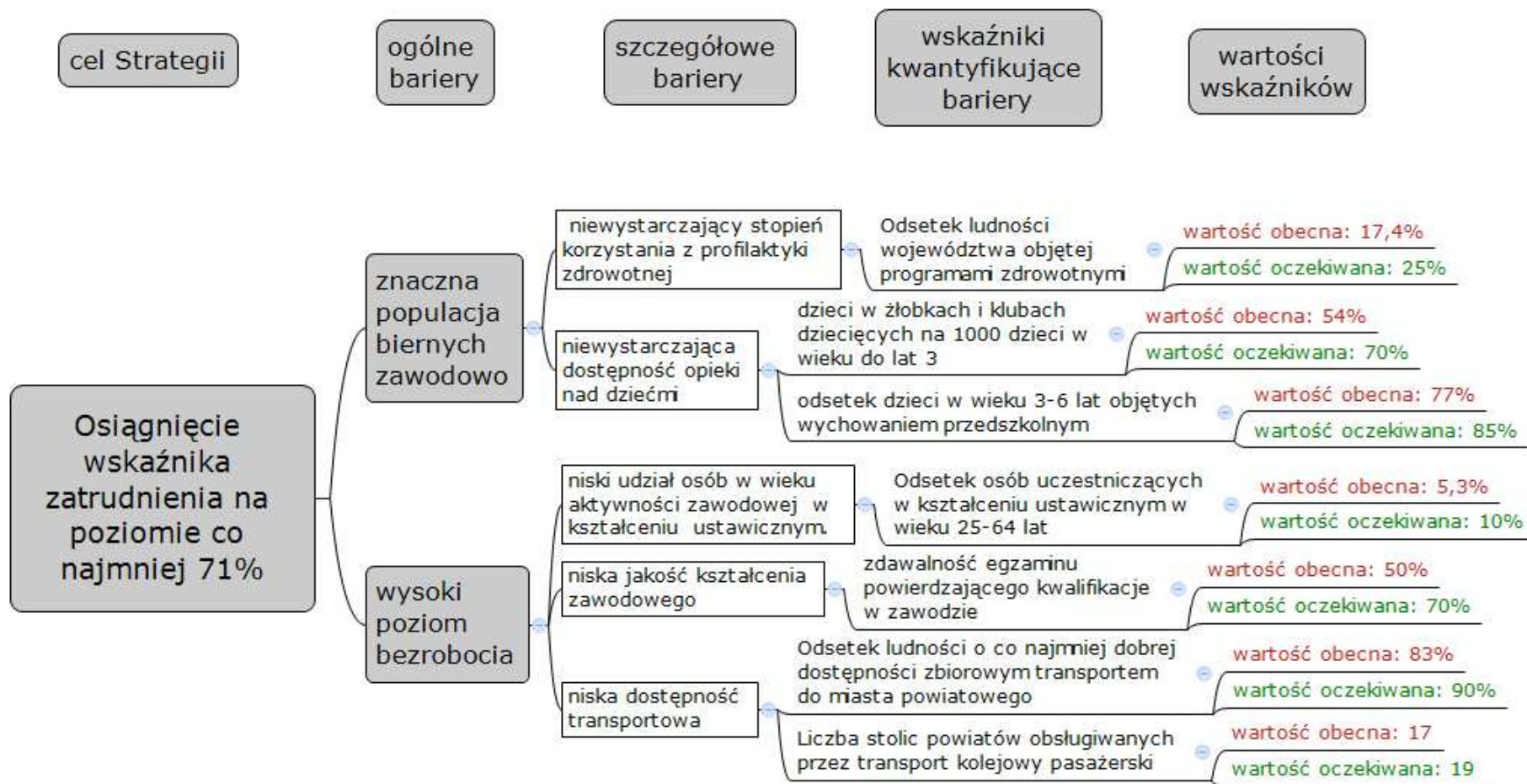
monitorowania realizacji Strategii EU2020 w regionie musi być możliwie kompletna. Bariery nie wystarczy zidentyfikować, ale musi zostać oszacowane ich relatywne znaczenie względem pozostałych oraz natężenie zjawiska (opisane odpowiednim wskaźnikiem) i poziom przy którym można przestać uznawać je za barierę. By raportowanie postępu w usuwaniu barier było akceptowane przez KE jako raportowanie wkładu RPO WP 2014-2020 w realizację Strategii EU2020 w regionie, to mapy barier musiałyby zostać z przedstawicielami KE przedyskutowane i przez nich zaakceptowane, np. na forum Komitetu Monitorującego<sup>96</sup>.

Na poniższym schemacie przedstawiono przykładową mapę barier dla przyjętego dla Polski celu *osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia 71%*. Zgodnie z proponowaną logiką, jedną z barier jest niewystarczające zainteresowanie mieszkańców województwa uczestnictwem w programach zdrowotnych - badaniach profilaktycznych, co prowadzi do tego, że wiele spośród niepracujących (szczególnie starszych) podaje chorobę i niepełnosprawność jako przyczynę niezdolności do pracy. W tym momencie odsetek ludzi objętych programami badań profilaktycznych wynosi 17,4% co jest wartością zbyt małą. Jeśli jednak ten odsetek sięgnie 25%, to czynnik ten przestanie być barierą podnoszenia wskaźnika zatrudnienia.

---

<sup>96</sup> Poza funkcją monitoringową mapy barier mogą również stanowić podstawę przygotowania kryterium oceny projektów służącego ocenie ich wkładu w realizację Strategii Europa 2020, o czym mowa w rozdziale III.2.3.

Rysunek 2. Mapa barier rozwoju na drodze do realizacji celu Strategii EU2020 – osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia 71%



\*wartości oczekiwane, to wartości przy których będzie można uznać, że bariera została usunięta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie barier rozwojowych wskazanych w SRWP oraz wyzwań wskazanych w RPO WP 2014-2020.

Zmiany oczywiście będą zachodzić raczej w sposób ciągły niż dyskretny, zatem konieczne będzie procentowe określanie realizacji celów Strategii EU2020 poprzez wkład w usuwanie barier. Dla przykładu przyjmijmy, że każda z pięciu wskazanych barier ma takie samo znaczenie – wagę równą 0,2. Luka dla omawianej bariery dotyczącej odsetka ludności województwa objętej badaniami profilaktycznymi wynosi 7,6 punktu procentowego (różnica między wartością oczekiwaną - 25%, a obecną - 17,4%). W związku z tym zwiększenie udziału osób objętych programami badań do 22% będzie oznaczało ograniczenie bariery o ok. 60% i postęp w realizacji celu o ok. 12%.

Sposób obliczania postępu jest (jak cała idea mapy) do pewnego stopnia kwestią umowną i wymaga uzgodnień. Z drugiej strony warto by jak najbliżej oddawał rzeczywiste zależności. Można się np. spodziewać, że w przypadku niektórych celów zidentyfikowane zostaną bariery, których usunięcie jest warunkiem koniecznym postępu w realizacji celu. W takiej sytuacji procedura obliczeń musi uwzględniać, że nawet w przypadku usunięcia bądź znacznego ograniczenia wielu barier, postęp w realizacji celu nie może być większy niż postęp w ograniczaniu tej kluczowej bariery.

Jak można zauważyć wskaźniki kwantyfikujące bariery odzwierciedlają ogólne zmiany w województwie, a nie są bezpośrednimi miernikami rezultatów RPO. Kolejnym krokiem byłoby więc powiązanie tych wskaźników z rezultatami i ewentualnie produktami RPO. W niektórych przypadkach jest to zadanie proste np.:

- Rezultat dla PI 8vi *Liczba osób, które dzięki interwencji EFS zgłosiły się na badanie profilaktyczne -> Odsetek ludności województwa objętej programami zdrowotnymi.*

W innych przypadkach, jak np.:

- Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS (8iv),
- Liczba miejsc wychowania przedszkolnego, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS (10i),

by oszacować wkład w ograniczanie bariery potrzebne byłoby uzyskanie informacji o liczbie dzieci objętych opieką we wspartych i funkcjonujących placówkach. To jednak nie powinno być trudne skoro źródłem danych dla tych wskaźników ma być badanie ewaluacyjne. W kolejnych przypadkach konieczne mogą być jeszcze inne działania:

- by oszacować wkład w zdawalność egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie konieczne może być pozyskanie z placówek bądź okręgowej komisji egzaminacyjnej danych dotyczących zmiany % zdających przed i po realizacji projektu w placówkach wliczanych w *Liczbę szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących doposażenie zakupione dzięki EFS* (10iv).
- Bariery niskiej dostępności transportowej lepiej mogą mierzyć dostępne w RPO wskaźniki kolejowej / drogowej dostępności transportowej i/lub Liczba gmin objętych izochroną 60 minut dostępności drogowej do Trójmiasta (7b/7d).

Jak widać pełne zastosowanie koncepcji map barier oznaczałoby konieczność pozyskiwania dodatkowych danych od beneficjentów bądź innych instytucji działających w obszarze interwencji RPO WP 2014-2020. To nawiązuje wprost do pytania Zamawiającego o „minimum informacji zbieranych od beneficjentów, sposób agregacji efektów jakościowych z poziomu projektów”. W związku z tym zaznaczamy, że powyższa propozycja jest z perspektywy Wykonawcy jedynie teoretycznym ćwiczeniem. Natomiast nie rekomenduje się wdrażania takiego rozwiązania w praktyce, szczególnie jeśli miałyby się wiązać z obciążaniem beneficjentów dodatkowymi obowiązkami w zakresie przekazywania danych.

Celem podsumowania warto również przytoczyć opinię eksperta będącego respondentem wywiadu, który zapytany o zasadność gromadzenia dodatkowych informacji, również jakościowych, od beneficjentów odpowiedział, iż informacje takie mogą być faktycznie cenne w szacowaniu wpływu RPO na Strategię (np. takie dotyczące intensywności i kierunków wykorzystania wspieranej infrastruktury). Równocześnie zaznaczył jednak, że nie powinno się budować dodatkowego systemu czy procedur gromadzenia takich danych, a powinno się to odbywać jedynie w ramach prowadzonych ewaluacji. Również drugi ekspert przekonuje, że mniej istotne są wskaźniki, a więcej wysiłku trzeba poświęcić refleksji na temat tego, co w danym programie chcieliśmy osiągnąć i spoglądać nie na dane z pojedynczego projektu, ale efekty programu. Informacje zaś trzeba czerpać z różnych źródeł - nie tylko od beneficjentów, ale także samorządowców, czy ekspertów, którzy mają umiejętność syntezy wiedzy i wyciągania całościowych wniosków. Obie te opinie wydają się odwoływać od pomysłów rozbudowanego systemu ciągłego gromadzenia danych, a raczej odpowiadania na pytanie o rolę RPO we wdrażaniu Strategii EU2020 za pomocą badań ewaluacyjnych<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Niekoniecznie badań realizowanych przez IZ RPO WP 2014-2020 i ograniczonych jedynie do tego programu.

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

|  | Treść wniosku<br>(strona w raporcie)   | Treść rekomendacji<br>(strona w raporcie)  | Adresat<br>rekomendacji                          | Sposób wdrożenia   | Termin<br>realizacji |
|--|--|--|--|--|----------------------|
| <b>Klasa rekomendacji: horyzontalna, operacyjna; obszar tematyczny: system realizacji polityki spójności; program operacyjny: więcej niż jeden program; instytucja zlecająca badanie: województwo pomorskie.</b> |  |  |  |  |                      |
| 1  | <p>Możliwe jest powiązanie wskaźników RPO WP 2014-2020 z celami Strategii EU2020. Potwierdzają to opinie przedstawicieli IZ RPO, że przyjęte w programach wskaźniki, w dużej mierze wynikające ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych, są spójne z celami Strategii. Samodzielne przeprowadzenie takiego ćwiczenia (dla jednego programu) nie ma większej wartości. Stworzenie matrycy powiązań, jeżeli zostanie uznane za użyteczne powinno być zrealizowane w sposób ujednoczony co najmniej dla wszystkich polskich programów w ramach Umowy Partnerstwa i zaakceptowane przez KE. Takie stwierdzenie znajduje uzasadnienie również w opiniach przedstawicieli badanych IZ RPO (s. 107).</p> | <p>Proponujemy stworzenie matrycy powiązań wskaźników ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (będącej załącznikiem do Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020) z celami i inicjatywami przewodnimi Strategii EU2020, tak by umożliwić raportowanie w ujednoczony sposób wkładu poszczególnych programów operacyjnych w realizację Strategii.</p> | <p>Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa</p> | <p>Stworzenie matrycy powiązań i zatwierdzenie jej po konsultacjach z IZ wszystkich programów operacyjnych i KE. Umieszczenie matrycy w załączniku Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020.</p> | <p>30.06.2017</p>    |
| <b>Klasa rekomendacji: programowa, operacyjna; obszar tematyczny: system realizacji polityki spójności; program operacyjny: RPO WP 2007-2013; instytucja zlecająca badanie: województwo pomorskie.</b>           |  |  |  |  |                      |
| 2  | <p>RPO WP 2014-2020 osadzone w ramach Umowy Partnerstwa i Wspólnych Ram Strategicznych jest w całości zorientowane na wdrażanie Strategii EU2020 i realizowane przy wsparciu programu projekty będą miały wkład w realizację celów Strategii w takim zakresie, w jakim jest to przewidziane dla EFSI i jak zapisano w odpowiednich rozporządzeniach. Wszyscy przedstawiciele badanych IZ RPO zgodnie stwierdzili, że konstrukcja programów spójnie z CT i PI jest wystarczającą, by projekty</p>   | <p>Nie rekomendujemy wdrażania dodatkowych, względem już funkcjonujących (przede wszystkim osadzenie zakresu wsparcia RPO w CT i PI stanowiących wkład polityki spójności w Strategię), mechanizmów na rzecz stymulowania realizacji Strategii EU2020 poprzez RPO WP 2014-2020.</p>  | <p>IZ RPO WP</p>                                 | <p>Niepodejmowanie dodatkowych działań</p>   | <p>Nie dotyczy</p>   |



|   |  |   |           |   |             |
|---|--|---|-----------|---|-------------|
|   | <p>RPO przyczyniały się do realizacji Strategia EU2020.</p> <p>Również zadaniem ekspertów rolą IZ RPO jest koncentrowanie się na realizacji celów swojego programu, które z racji logiki powiązania dokumentów strategicznych stanowią regionalny wkład w realizację Strategii EU2020 (s. 90-93)</p>   |   |           |   |             |
| 3 | <p>Względnie dobrą podstawą weryfikacji projektów RPO pod kątem ich wkładu w Strategię mogą być formułowane co roku Zalecenia Rady UE w sprawie KPR, mające wspomagać realizację Strategii.</p> <p>Wartością zaleceń jest ich aktualność (przedstawiane co rok) i adekwatność (wynikają z diagnozy polskiej gospodarki). Większość Zaleceń można uznać za adekwatne dla polityki spójności, a równocześnie, mimo iż Zalecenia miały być uwzględnione w UP i programach operacyjnych, to jak wynika z analiz nie zawsze zostało to zrobione w wystarczająco szczegółowy sposób (s. 93-96).</p>  | <p>Z zastrzeżeniem rekomendacji nr 2 proponuje się uzupełnienie etapu oceny strategicznej pierwszego stopnia, obszaru C o kryterium oceniające stopień, w jakim efekty realizacji projektu stanowią wkład w realizację Zaleceń Rady UE w sprawie KPR.</p> <p>Jeżeli ze względów czasowych będzie to jeszcze możliwe, wprowadzenie tego kryterium do systemu oceny powinno być poprzedzone analizą i pozytywną rekomendacją w ramach badania „Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WP 2014-2020”</p> | IZ RPO WP | <p>Konieczne będzie przygotowanie listy Zaleceń adekwatnych dla polityki spójności i poszczególnymi działaniami RPO w formie załącznika do SZOOP, a następnie wprowadzenie kryterium do systemu oceny projektów (w formie uchwały KM) przy jego najbliższej aktualizacji.</p> | 30.03.2017  |
| 4 | <p>RPO WP 2014-2020 zgodne z założeniami Umowy Partnerstwa i Wspólnych Ram Strategicznych jest w całości zorientowane na wdrażanie Strategii EU2020, a pomiar jego efektów jest równoznaczny z pomiarem wpływu na Strategię.</p> <p>Jak wskazano w raporcie DG Internal Policies „EFSI zostały zorientowane na 11 CT, które są wprost wyprowadzone z celów Strategii EU2020. (...) Zgodnie z tym podejściem złożony system raportowania został stworzony w taki sposób by dostarczać informacji o postępie w realizacji Strategii EU2020.</p> <p>Przedstawiciele badanych IZ RPO nie widzą</p> | <p>Nie rekomendujemy podejmowania z poziomu regionu dodatkowych działań na rzecz pomiaru wkładu RPO 2014-2020 w Strategię EU2020, szczególnie takich rodzących dodatkowe koszty, obciążenia dla beneficjentów, czy czasochłonnych dla IZ RPO.</p>   | IZ RPO WP | Niepodejmowanie dodatkowych działań   | Nie dotyczy |



|   |   |  |           |   |            |
|---|---|--|-----------|---|------------|
|   | potrzeby rozwijania narzędzi monitoringu wkładu RPO w Strategię na poziomie regionu (s. 103-104).   |  |           |   |            |
| 5 | Zdolność państw członkowskich i regionów do osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu zależy od wykorzystania ich unikalnego potencjału wzrostu i zasobów. To implikuje potrzebę, by programy finansowane z EFSI odzwierciedlały i uwzględniały różnorodność regionów i przyczyniały się do realizacji Strategii na swój indywidualny sposób poprzez wykorzystywanie regionalnych potencjałów i eliminację regionalnych barier (s. 107). Zdaniem eksperta będącego respondentem IDI przekonanie, że można w ten sam sposób działać, realizować te same cele na obszarze całej UE i jej zróżnicowanych regionów i to przyniesie odpowiednie skutki jest naiwne (s. 72). | Z zastrzeżeniem rekomendacji nr 4 proponujemy opracować regionalne mapy barier uwzględniające uwarunkowania stojące na drodze do realizacji z konieczności ogólnych celów Strategii EU2020 w województwie pomorskim. Po oszacowaniu relatywnego znaczenia każdej z barier dla realizacji danego celu i opisanu barier wskaźnikami, mapy staną się narzędziem monitorowania realizacji Strategii w regionie. Zmiany wartości wskaźników odzwierciedlające istnienie barier będą miarą wkładu RPO w realizację celów Strategii EU2020. | IZ RPO WP | Opracowanie map barier w oparciu o regionalne dokumenty strategiczne oraz pracę warsztatową z ekspertami. Konsultacje opracowania z KE. | 30.06.2017 |
| 6 | Zdaniem ekspertów odpowiedź na pytanie o wkład RPO w realizację celów Strategii nie leży we wskaźnikach pojedynczych projektów. Potrzebna jest szersza refleksja z wykorzystaniem szerokiego wachlarza źródeł i ekspertów. Opinie respondentów wydają się odwozić od pomysłów rozbudowanego systemu ciągłego gromadzenia danych, a raczej odpowiedzi na pytanie o rolę RPO we wdrażaniu Strategii EU2020 za pomocą badań ewaluacyjnych (s. 111)   | Proponujemy realizację cyklicznego badania ewaluacyjnego szacującego wkład RPO WP 2014-2020 w realizację celów Strategii EU2020. Wstępnie można przyjąć, że badanie mogłoby być realizowane co 2 lata (w sumie trzy edycje, w tym ostatnia podsumowująca). Badanie oparte na podobnej metodyce do niniejszego, z wiodącą rolą analizy dokumentacji projektowej. W stosunku do tego badania proponujemy znaczące podniesienie próby – do co najmniej 30% wybranych projektów (i objęcie badaniem również projektów niewybranych).     | IZ RPO WP | Wprowadzenie badania do planu ewaluacji. Proponowana realizacja w latach 2017, 2019 i 2021.   | 31.12.2016 |

## **ZAŁĄCZNIKI**

1. Opisy dobrych praktyk
2. Scenariusze wywiadów
3. Wykaz projektów objętych analizą