

Ocena Szacunkowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

Zamawiający:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Wykonawca:

Konsorcjum:

Kantor Doradcy w Zarządzaniu Sp. z o.o.

oraz

LRDP - Kantor Ltd.



SPIS TREŚCI

1. STRESZCZENIE	5
1.1. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	7
1.1.1. Obszar I „Trafność Strategii”	7
1.1.2. Obszar II „Racjonalność i Spójność wewnętrzna Strategii”	15
1.1.3. Obszar III „Spójność zewnętrzna Strategii”	21
1.1.4. Obszar IV „Poprawność systemu wskaźników”	23
1.1.5. Obszar V „Oszacowanie rezultatów i oddziaływania”	27
1.1.6. Obszar VI „Skuteczność systemu wdrażania”	30
2. WPROWADZENIE	32
2.1. INFORMACJA O PROGRAMIE OPERACYJNYM.....	32
2.2. CEL BADANIA EWALUACYJNEGO	33
2.3. PYTANIA BADAWCZE I METODOLOGIA	34
2.3.1. Metodologia	35
2.3.2. Realizacja badania	36
3. WERYFIKACJA ANALIZY SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ ORAZ TRAFNOŚCI ZAPROPONOWANEJ STRATEGII W STOSUNKU DO ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB	37
3.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ.....	37
3.1.1. Środowisko	37
3.1.2. Transport	44
3.1.3. Energia	49
3.1.4. Kultura.....	54
3.1.5. Zdrowie	61
3.1.6. Szkolnictwo Wyższe	66
3.2. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ	69
3.2.1. Środowisko	70
3.2.2. Transport	77
3.2.3. Energia	87
3.2.4. Kultura.....	90
3.2.5. Zdrowie	94
3.2.6. Szkolnictwo Wyższe	96
4. OCENA RACJONALNOŚCI STRATEGII PROGRAMU (W TYM RACJONALNOŚCI FINANSOWEJ) I JEJ SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ.....	99
4.1. WNIOSKI Z OCENY RACJONALNOŚCI I SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ STRATEGII POIiŚ.....	99
4.2. PRAWIDŁOWOŚĆ ALOKACJI FINANSOWYCH W STOSUNKU DO CELÓW POIiŚ	104
4.3. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ.....	108
4.3.1. Środowisko	108
4.3.2. Transport	114
4.3.3. Energia	119
4.3.4. Kultura.....	124
4.3.5. Zdrowie	127
4.3.6. Szkolnictwo Wyższe	129
4.4. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ	134
4.4.1. Środowisko	134
4.4.2. Transport	137
4.4.3. Energia	141
4.4.4. Kultura.....	141
4.4.5. Zdrowie	143
4.4.6. Szkolnictwo Wyższe	144
5. OCENA SPÓJNOŚCI STRATEGII Z REGIONALNYMI I KRAJOWYMI POLITYKAMI ORAZ STRATEGICZNYMI WYTTCZYNYMI WSPÓLNOTY	145

6. OCENA PRZEWIDYWANYCH REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA – WSKAŹNIKI (TRAFNOŚĆ, POPRAWNOŚĆ, KWANTYFIKOWALNOŚĆ)	162
6.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW.....	164
6.1.1. Środowisko	164
6.1.2. Transport	178
6.1.3. Energia	187
6.1.4. Kultura.....	203
6.1.5. Zdrowie	212
6.1.6. Szkolnictwo Wyższe	218
6.2. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ	222
6.2.1. Ocena wskaźnika głównego POIiŚ.....	222
6.2.2. Środowisko	222
6.2.3. Transport	227
6.2.4. Energia	228
6.2.5. Kultura.....	230
6.2.6. Zdrowie	231
6.2.7. Szkolnictwo Wyższe	231
7. OCENA PRZEWIDYWANYCH REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA – EFEKTY	233
7.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW.....	233
7.1.1. Środowisko	233
7.1.2. Transport	236
7.1.3. Energia	238
7.1.4. Kultura.....	240
7.1.5. Zdrowie	242
7.1.6. Szkoły Wyższe	243
7.2. REKOMENDACJE DLA POIiŚ.....	246
8. OCENA PROPONOWANEGO SYSTEMU WDRAŻANIA	247
8.1. OGÓLNA OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ.....	247
8.2. OCENA SKUTECZNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO.....	248
8.3. ZASADA PARTNERSTWA W POIiŚ	249
8.4. PROCEDURA WYBORU KLUCZOWYCH PROJEKTÓW.....	250
8.5. IDENTYFIKACJA POTENCJALNYCH ZAGROŻEŃ I BARIER W PRZYSZŁEJ REALIZACJI POIiŚ....	251
8.6. OCENA PRIORYTETÓW POMOCY TECHNICZNEJ	257
8.6.1. Trafność w identyfikacji potrzeb i rzeczywistych problemów	257
8.6.2. Strategia pomocy technicznej pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami? (pytanie priorytetowe).....	258
8.6.3. Uzasadnienie interwencji publicznej	259
8.6.4. Adekwatność alokacji zasobów finansowanych w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb?	259
8.6.5. Ocena wskaźników pomocy technicznej	260
8.7. REKOMENDACJE DLA SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ	260
9. ZAŁĄCZNIKI	273
9.1. ZAŁĄCZNIK 1: PROPOZYCJE ZMODYFIKOWANYCH SWOT	273
9.2. ZAŁĄCZNIK 2: KRYTERIA OCENY WSKAŹNIKÓW ZGODNIE Z METODOLOGIĄ SMART	282
9.3. ZAŁĄCZNIK 3: PRIORYTETY W POIiŚ A CELE STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU UE	284
9.4. ZAŁĄCZNIK 4: SZCZEGÓŁOWE UWAGI DO DIAGNOZY SEKTOR ŚRODOWISKA	292
9.5. ZAŁĄCZNIK 5: ZAKRES PROJEKTÓW POMOCY TECHNICZNYCH DLA INSTYTUCJI SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ.	295
9.6. ZAŁĄCZNIK 6: WERYFIKACJA LINII DEMARKACYJNEJ POIiŚ	297

Zespół ewaluacyjny niniejszym dziękuje pracownikom Instytucji Zarządzającej, przedstawicielom Instytucji Pośredniczących, Wdrażających POIiŚ oraz innym uczestnikom procesu ewaluacji za poświęcony czas, przekazane informacje oraz otwartą współpracę podczas wykonywania badania.

Za wszystkie wnioski i rekomendacje przedstawione w niniejszym raporcie niżej podpisani biorą całkowitą odpowiedzialność.

B.L., K.O., E.K., J.M., R.B., S.P., P.K., B.K., MH, A.D.

1. STRESZCZENIE

Głównym celem ewaluacji POIiŚ była optymalizacja podziału środków budżetowych oraz poprawa jakości projektu programu. Obiektywna i niezależna ocena miała pomóc w udzieleniu odpowiedzi na główne pytania odnoszące się do: *trafności zaproponowanej strategii* POIiŚ – w stosunku do rzeczywistych potrzeb i problemów, *racjonalności i spójności wewnętrznej* strategii – poprzez analizę logiki wewnętrznej strategii oraz weryfikację alokacji finansowych, *spójności zewnętrznej strategii* odnoszącej się do powiązań strategii POIiŚ z innymi politykami - regionalnymi, krajowymi czy Wspólnoty Europejskiej, *poprawności systemu wskaźników* oraz *oszacowania potencjalnych rezultatów i oddziaływania* w stosunku do szerszych społecznych, środowiskowych i gospodarczych potrzeb. Ostatnim elementem ewaluacji była ocena *jakości systemu wdrażania*.

Trafność strategii POIiŚ

Na podstawie oceny ex-ante POIiŚ wyciągnięto wnioski, iż diagnozy poszczególnych sektorów przedstawione w dokumencie w większości przypadków zostały prawidłowo zdefiniowane, wymagają jedynie niewielkich korekt. Jednak następująca po nich analiza SWOT dla całego POIiŚ okazuje się nie być spójna ani z diagnozą, – bo uwzględnia tylko część zagadnień – ani z częścią strategiczną i priorytetami, – bo nie wyczerpuje listy problemów, które zostały przedstawione w diagnozie i mają zostać rozwiązane w wyniku realizacji programu.

Racjonalność i spójności wewnętrzna strategii

Cel główny POIiŚ jest w pełni zgodny przede wszystkim z celami Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (NSRO), jednocześnie będzie realizowany za pośrednictwem celów szczegółowych odnoszących się do 6 sektorów. Dokonany w POIiŚ wybór celów oceniono jako trafny. Przyjęty w dokumencie układ celów szczegółowych wynika w znacznym stopniu z diagnoz poszczególnych sektorów. Jedynie cele szczegółowe POIiŚ dla sektora ochrony zdrowia i infrastruktury szkolnictwa wyższego wymagają nieznacznych zmian precyzujących rzeczywisty zakres ich interwencji. Dodatkowo w większości priorytetów zidentyfikowano potrzebę dokonania modyfikacji list potencjalnych beneficjentów, zakresu interwencji, sprecyzowania linii demarkacyjnej oraz potrzebę dokonania ewentualnej weryfikacji zasadności realizacji niektórych priorytetów (np.: w zakresie transportu śródlądowego).

Spójność zewnętrzna strategii

Ocena spójności zewnętrznej strategii POIiŚ wykazała pełną zbieżność zaproponowanych celów jak i zakresu poszczególnych priorytetów z rozwiązaniami przyjętymi w programach i strategiach na poziomie kraju jak i Wspólnoty. Dodatkowo wykazano dużą dbałość, aby szeroki zakres wskazanych priorytetów był zgodny z głównymi celami strategii lizbońskiej.

Poprawność systemu wskaźników

Na podstawie analizy i oceny zestawów wskaźników a) monitorowania całego programu, b) monitorowania wskaźników realizacji poszczególnych priorytetów sformułowano wniosek, iż część wskaźników wymaga znacznych zmian. Ocena wskaźników była najniższa dla kryterium I „konkretność”, tym samym część wskaźników nie została prawidłowo zdefiniowana w stosunku do celów, które miały mierzyć oraz zakresu interwencji poszczególnych priorytetów. Oceniono, że wskaźniki realizacji nie stanowią wystarczającej podstawy systemu wskaźników POIiŚ. Ocena ta wynika z analizy kompletności zbioru wskaźników – brak wskaźników dla sektora transportu, brak określonych wartości docelowych i bazowych. W związku z powyższym w rekomendacjach postulowano wzbogacenie systemu o konkretne propozycje wskaźników na różnych poziomach oddziaływania.

Oszacowanie potencjalnych rezultatów i oddziaływania

Precyzyjne oszacowanie oddziaływania POIiŚ w kategoriach ilościowych jak i jakościowych na obecnym etapie jest bardzo trudne i nie precyzyjne, jednakże zaproponowana strategia generuje znaczną ilość efektów wzmacniających integrację wszystkich dziedzin interwencji POIiŚ pod względem spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej, zarówno w skali krajowej jak i międzynarodowej.

Dodatkowo główny mechanizm POIiŚ może generować efekt dodatkowości poprzez uruchomienie środków na wkład własny – i przeznaczenie ich na inwestycje w sytuacji, jeśli beneficjent otrzymał wsparcie ze środków Programu.

Jakość systemu wdrażania

Istotną barierą w efektywnym wdrażaniu POIiŚ może być duża złożoność i wielopłaszczyznowość struktury organizacyjnej oraz obecność w systemie zarządzania instytucji o słabym potencjalnym instytuczonalnym i niewystarczającym doświadczeniu.

W ocenie zagrożeń i barier przyszłej realizacji POIiŚ wykorzystano wnioski sformułowane w analizach i badaniach ewaluacyjnych obecnego okresu programowania. Dodatkowo uwzględniono również wyniki wywiadów oraz wywiadów grupowych, które przeprowadzono wśród potencjalnych uczestników POIiŚ na wszystkich szczeblach zarządzania.

Zidentyfikowane problemy i bariery zostały podzielone na trzy grupy:

- 1) wynikające z uwarunkowań zewnętrznych,
- 2) wynikające z uwarunkowań wewnętrznych;
- 3) związanych z przyjętymi rozwiązaniami POIiŚ oraz problemami ujawnionymi w okresie wdrażania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych (1999-2006). W tej grupie dokonaliśmy dodatkowego podziału na problemy zidentyfikowane w określonych etapach procesu wdrażania programów:
 - a) kontekst programu
 - b) proces aplikacyjny
 - c) proces wdrażania programu
 - d) proces zakończenia realizacji programu

W trakcie procesu ewaluacji sformułowano wiele wniosków i rekomendacji o charakterze operacyjnym i strategicznym. Poniżej prezentujemy najważniejsze z nich:

1.1. WNIOSKI I REKOMENDACJE

1.1.1. OBSZAR I "TRAFNOŚĆ STRATEGII"

Wnioski i rekomendacje horyzontalne	Szerzej patrz.
Diagnoza dokumentu w większości przypadków prawidłowo definiuje obszary wymagające interwencji, definiuje najistotniejsze zagrożenia i problemy sektorów transportu, środowiska, energii, kultury, zdrowia oraz szkolnictwa wyższego. Następująca po niej analiza SWOT dla całego POIiŚ okazuje się jednak nie być spójna ani z diagnozą – bo uwzględnia tylko część zagadnień – ani z częścią strategiczną i priorytetami – bo nie wyczerpuje listy problemów, które mają zostać rozwiązane w wyniku realizacji programu. W związku z tym konieczna wydaje się przebudowa całej analizy SWOT tak, aby uwzględniała ona problemy wskazane w diagnozie oraz była logiczną podstawą przedstawionej w dalszej części strategii interwencji. Według ewaluatorów należy dokonać uzupełniania części diagnostycznej o analizy SWOT dla każdego sektora. (zgodnie z propozycją analiz SWOT zawartą w załączniku). Dodatkowo diagnozy sektorów środowiska, kultury i zdrowia wymagają aktualizacji danych statystycznych oraz nieznacznej przebudowy części opisów.	Rozdział 3 Raportu
Sektor Środowiska	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Opis priorytetów powinien zawierać uzasadnienie, dlaczego właśnie te obszary i zagadnienia zostały wybrane do wsparcia (także rekomendacja S.1.3 pkt 4). Część opisowa Priorytetów powinna zawierać więcej informacji nt. przewidywanego wpływu realizacji działań w ramach Priorytetu na stan środowiska, a równocześnie powinna zostać wzbogacona o informacje, w jaki sposób realizacja tych działań będzie wpływać na rozwój gospodarczy kraju i wzrost jego konkurencyjności. Należy dokonać modyfikacji listy beneficjentów, a także modyfikacji zaproponowanych rodzajów projektów zgodnie (szczegółowe propozycje znajdują się w rekomendacjach 1.2, 1.3 oraz 1.4). Należy także dokonać poprawy linii demarkacyjnej zgodnie z sugestią zawartą w rekomendacji (1.4 pkt 2 i 3). W Priorytecie III w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałaniu skutkom suszy, należy położyć nacisk na działania przyjazne dla ekosystemów (a więc przede wszystkim mające na celu zwiększanie naturalnej retencji). Tego typu działania są odmienne od proponowanych w POIiŚ rozwiązań na typy „End-of-Pipe” - dużych budowli przeciwpowodziowych, stanowiących ingerencje w środowisko	Rozdział 3 raportu – podrozdziały: Środowisko

naturalne. **Wnoszenie dużych budowli hydrotechnicznych powinno być rozważane do realizacji tylko wtedy, gdy na danym obszarze ochrona przeciwpowodziowa przy pomocy alternatywnych rozwiązań jest wykluczona** - zdaniem ewaluatora taka wymowa powinna zostać nadana Priorytetowi III. Ponadto, w Priorytecie III należy podkreślić, iż: **by ochrona przeciwpowodziowa była racjonalna i skuteczna musi być elementem zintegrowanej gospodarki zlewniowej**. Należy także mieć na uwadze, że plany budowy dużych budowli hydrotechnicznych zostały ostro skrytykowane w ocenie ex-ante SPO Ochrona środowiska i gospodarka wodna (2004-2006) oraz wskazane w POŚ POIiŚ jako typ inwestycji najbardziej negatywnie wpływający na środowisko. Ponadto, Strategia Gospodarki Wodnej z 2005 roku podkreśla, że zwiększenie retencji w dolinach rzek, jest istotnym elementem ochrony przed powodzią¹. Ponadto, jak zapisano w Strategii, w zakresie ochrony przed suszą meteorologiczną brak jest systemu zabezpieczeń, lecz możliwe jest łagodzenie jej skutków dla środowiska gruntowo-wodnego poprzez różnorodne formy retencji naturalnej, melioracje nawadniające oraz agrotechnikę ograniczającą parowanie wody, a wspierające znaczenie w tym zakresie ma mała retencja. Te zalecenia należy przede wszystkim mieć na uwadze przy projektowaniu założeń dla Priorytetu III, a także uwzględnić podczas wyboru projektów do wsparcia.

Zastosowanie się do powyższej rekomendacji w konsekwencji spowoduje, że Priorytet III w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, będzie zgodny z projektem Dyrektywy przeciwpowodziowej, a więc równocześnie finansowanie tego typu działań będzie jak najbardziej zasadne ze środków Funduszu Spójności (wspomniane w rekomendacji S.1.4.5)

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Należy zweryfikować poprawność finansowania Priorytetu III ze środków Funduszu Spójności. Zdaniem ewaluatora, zgodnie z Rozporządzeniem ustanawiającym Fundusz Spójności², środki z tego funduszu powinny być przeznaczone na finansowanie działań zgodnych z polityką i programem działań w zakresie środowiska, a więc zgodnie z założeniami VI Programu Działań, powinny skupiać się na działaniach mających na celu wdrożenie obowiązujących przepisów i dyrektyw. Idąc tym tokiem rozumowania, środki z FS należy kierować na działania wypełniające ten cel, zaś działania w zakresie przeciwdziałania pustynnieniu, systemu zapobiegania zanieczyszczeniu i kontroli, rekultywacja środowiska, zapobieganie zagrożeniom i przeciwdziałanie poważnym awariom naturalnym i technologicznym powinny być finansowane z EFRR (zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006

¹ W celu właściwego ukierunkowania działań prewencyjnych opracowano zasady dobrych praktyk w utrzymaniu rzek, które kładą nacisk na wspieranie działań z zakresu retencji naturalnej oraz wskazują na sposoby harmonizowania prac hydrotechnicznych z ochroną ekosystemów wodnych i od wody zależnych

² Rozporządzenie z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności określa, na co powinny zostać wydatkowane jego środki: art 2, pkt. 1 b) *'działania w dziedzinach (...) środowiska w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska zgodnie z polityką i programem działania w zakresie środowiska naturalnego'*. Z kolei 6-ty Program Działań mówi o konieczności wdrożenia istniejących przepisów i dyrektyw przez państwa. Jako główne kierunki działań wyznaczone są: skuteczna implementacja i wzmocnienie prawodawstwa w sektorze środowiska oraz integracja zagadnień dotyczących środowiska. Problemy środowiskowe muszą być rozwiązywane u źródła (promowanie udziału i zaangażowania społeczeństwa w kierunku poprawy dostępu do informacji o środowisku i współpracy).

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) powinno więc być dokonane ze środków EFRR³.

Podczas formułowania wyzwań i potrzeb sektora należałoby wziąć pod uwagę, czy finansowany ze środków Unii Europejskiej Program w części odnoszącej się do sektora środowiska, nie powinien przede wszystkim skupiać się i koncentrować środki na realizacji zadań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym oraz zadaniach wynikających z VI Programu Działań na Rzecz Środowiska (zdaniem ewaluatora te dwa dokumenty powinny być swego rodzaju „tłem” dla strategii programowania wydatków w ramach sektora środowiska POIiŚ). Ponadto, korzystne wydaje się by w Diagnozie Programu zawarte zostały informacje odnośnie tego, które potrzeby w sektorze środowiska wynikają z konieczności implementacji poszczególnych Dyrektyw. Ponadto, w części strategicznej należałoby przeanalizować konieczność i uzasadnić potrzebę skierowania środków na inwestycje, które nie mają służyć spełnieniu wymagań TA i nie są zapisane w VI Programie Działań (gospodarka wodna, ochrona przeciwpowodziowa - budowle hydrotechniczne). Należy dokonać krótkiego uzasadnienia realizacji tych projektów ze wskazaniem na konkretne projekty oraz konkretne efekty, jakie mają być osiągnięte poprzez ich realizację oraz na potrzeby, jakie mają być zaspokojone.

Należy dokonać analizy i weryfikacji potrzeb sektora środowisko, w zakresie konieczności dostosowania do wymagań Traktatu Akcesyjnego, wraz z diagnozą dotychczasowego postępu w osiąganiu celów środowiskowych, a także opracować modele, które służyć będą bilansowaniu potrzeb i dostępnych środków. Modele takie powinny być podstawowym instrumentem operacyjnym przy budowie i weryfikacji strategii wykorzystania środków finansowych UE. Takie działanie, podjęte nawet na początku nowego okresu programowania pozwoli dokonać niezbędnych korekt w Programie (patrz także rekomendacje S.1.1 pkt 4 i 5)

Należy przeprowadzić szkolenia i akcje promocyjne w obszarach, w których zidentyfikowano problemy w poprzednim okresie programowania

Należy wypracować ekologiczne kryteria wyboru projektów wraz z ich powiązaniem z efektywnością ekonomiczną uzyskiwanych efektów ekologicznych (zgodnie z propozycjami POŚ)

Sektor Transportu

Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 3 raportu –
podrozdziały:
Transport

Opis sektora transportu powinien w większym stopniu uwzględniać zewnętrzne czynniki mogące modyfikować sytuację sektora oraz wpływać na efektywność inwestycji i interwencji. Jako że program integruje zagadnienia ekonomiczne i środowiskowe szczególną uwagę należy zwrócić na zależności pomiędzy transportem a ochroną środowiska przyrodniczego i społecznego. Przebudowa analizy SWOT powinna polegać na uwzględnieniu w części opisującej zagrożenia dla transportu kluczowych problemów związanych z otoczeniem sektora. Podobnie jak w przypadku poprzedniej modyfikacji zidentyfikowane problemy powinno podzielić się pod kątem możliwości interwencji przy udziale środków strukturalnych UE.

Należy uzupełnić listy beneficjentów w poszczególnych działaniach z zachowaniem zasady równego traktowania różnych podmiotów i zapewnienia kompletności działań – w przypadkach, gdy do osiągnięcia celu niezbędna jest współpraca większej liczby beneficjentów. Konieczny jest krytyczny przegląd list uprawnionych do korzystania z pomocy dla wszystkich priorytetów osobno. Nie należy przy tym stosować zasady – jeśli instytucja jest na liście w jakimś priorytecie to ma zapewnione źródło finansowania i w kolejnych nie jest brana pod uwagę. Istotną kwestią jest formułowanie zapisów w ten sposób, by sztucznie nie zawężyć grona beneficjentów.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

W celach dla sektora transportu zrównoważone podejście wynikające z celu głównego, uwzględniające czynniki ekologiczne i równowagę międzygałęziową zmienia proporcje w kierunku nacisku na drogownictwo. Spośród czterech wymienionych celów tylko jeden wskazuje na rozwój pro-ekologicznych źródeł transportu. Przedstawione w dokumencie prognozy wyraźnie pokazują, że za 15-20 lat nasz system transportowy będzie podobny do tego, jaki istnieje dzisiaj w Europie Zachodniej i uznawany jest za niezrównoważony. W części strategicznej nie ma jednak odniesienia do tych zapisów i trudno się zorientować, czy proponowana interwencja ma na celu zmianę trendów i tym samym proponuje inne prognozy. Filozofia interwencji powinna opierać się na strategii zorientowanej w większym stopniu na zapewnienie równowagi międzygałęziowej i uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych.

Ważną kwestią istotną dla spójności terytorialnej jest przebieg sieci TEN-T i nałożenie jej na krajowy system transportowy. Dzięki porównaniu tych dwóch perspektyw możemy otrzymać odpowiedź, które z odcinków mają największe znaczenie i decydują o funkcjonowaniu powiązań zarówno międzynarodowych, jak i międzyregionalnych. Odejście od mechanicznego stosowania kryterium przynależności do korytarzy pozwoliłoby na ustalenie hierarchii

interwencji na poszczególnych trasach – i koncentracji inwestycji tam gdzie przyniosą one największe rezultaty. Szczególną rolę należy przyznać również obszarom metropolitalnym. W strategii interwencji wyrazem tego jest osobne działanie dotyczące transportu publicznego. Niestety w przypadku innych inwestycji sieciowych zdarza się, że tereny te, ze względu na intensywne zagospodarowanie i ilość związanych z tym problemów, są pomijane.

Przeanalizowanie wszystkich działań z obecnego okresu programowania i wskaźników charakteryzujących zainteresowanie beneficjentów i wykorzystanie środków powinno być doskonałym narzędziem oceny trafności proponowanej strategii. Należy odstąpić od – powtarzającego się szczególnie w przypadku modernizacji linii kolejowych – argumentu kontynuowania inwestycji z poprzednich okresów jako podstawowego kryterium kwalifikacji. Celem programu nie jest budowa infrastruktury pod kątem długości tylko efektywności.

Sektor Energii

Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 3 raportu –
podrozdziały: Energia

W przypadku listy beneficjentów postuluje się dopisanie związków instytucji samorządowych, jednostek budżetowych, działających wspólnie przy realizacji przez samorząd terytorialny programowych przedsięwzięć termomodernizacji budynków, ograniczania „niskiej emisji”, wykorzystania OZE. W takich sytuacjach samorząd może przygotować w imieniu grupy zainteresowanych portfel (wnioski) wspólnych projektów. Szczególnie w odniesieniu do Priorytetu XI należy dopisać dodatkowych beneficjentów – duże przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją gazu ziemnego.

Zakres interwencji państwa w poszczególnych grupach projektów, w obrębie działań dotyczących infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku został szczegółowo omówiony w ocenie. Na ogół postuluje się, aby interwencja w ramach POIiŚ następowała w tych obszarach, gdzie konieczne jest wparcie w zakresie tylko kosztów wejścia na rynek (w szczególności: rozbudowa i modernizacja sieci ze względu na bezpieczeństwo zasilania w skali kraju i dla otwierania nowych obszarów zasilania w energię oraz na lokalnych rynkach dla zachowania właściwych relacji w konkurencji między nośnikami, wparcie dla kogeneracji, częściowo inwestycje umożliwiające rozwój energetyki OZE).

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

W kwestii strategii Programu należy zwrócić uwagę na konieczność rozwoju infrastruktury sieciowych nośników energii dla uzbrojenia terenów, decydujących o atrakcyjności lokowania inwestycji i rozwoju budownictwa mieszkaniowego i usługowego. Dotyczy to również rozbudowy infrastruktury sieciowej umożliwiającej realizację planowanych licznych, stosunkowo małych projektów, związanych z produkcją energii elektrycznej z Odnawialnych Źródeł Energii.

Niezbędne jest zapewnienie harmonijnej rozbudowy sieci przesyłowych i rozdzielczych gazu i ciepła sieciowego, na terenach objętych administracją różnych jednostek samorządowych, uszeregowanie projektów pod względem możliwego poziomu pomocy publicznej w poszczególnych projektach.

Należy zwrócić szczególną uwagę na korzystne stosowanie efektu „dźwigni”, aby wspierać projekty tylko w stopniu „udostępniającym” ich realizację, w przeciwnym razie można doprowadzić do tzw. ‘przegrzania’ projektów. Na przykład w przypadku projektów termorenowacyjnych budynków użyteczności publicznej, na ogół wystarcza wsparcie w zakresie do 20-30% (rzadko 40)% inwestycji. Podobne wsparcie jest korzystne dla projektów obejmujących kogenerację.

Sektor Kultury

Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 3 raportu –
podrozdziały: Kultura

W przypadku listy beneficjentów postuluje się dopisanie szkół wyższych publicznych i niepublicznych, porozumień, związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek organizacyjnych, innych jednostek posiadających osobowość prawną, jak i nie posiadających osobowości prawnej, będących właścicielem lub użytkownikiem zabytku, wykreślenie Kopalni Soli w Wieliczce i Bochni oraz doprecyzowanie definicji pozostałych potencjalnych beneficjentów Priorytetu XII.

Proponuje się zastosowanie sztucznej delimitacji między kulturą regionalną i ponadregionalną stosując następujące kryteria: w działaniu dotyczącym ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym za dziedzictwo kulturowe o charakterze ponadregionalnym uznaje się w szczególności obiekty zabytkowe wpisane na Listę UNESCO oraz uznane za Pomniki Historii RP, kolekcje zabytków ruchomych oraz zbiory biblioteczne i archiwa. W działaniu dotyczącym poprawy stanu infrastruktury kultury za infrastrukturę kulturalną o charakterze ponadregionalnym uznaje się wyłącznie instytucje prowadzone lub współprowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Program będzie odpowiadał przede wszystkim na problemy niedowładu infrastrukturalnego w dziedzinie kultury: głównie ochrony zabytków oraz modernizacji infrastruktury instytucji kultury. W kategorii zagrożeń zdefiniowano niską atrakcyjność kraju, która może wynikać z braków infrastruktury w innych dziedzinach, a która może wpływać na brak odbiorców produktów kulturowych, wytworzonych zarówno na rynku (przemysły kultury), jak i w instytucjach publicznych.

Sektor Ochrony Zdrowia	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania W przypadku listy beneficjentów należy stworzyć listę tzw. słabych beneficjentów czyli oddziałów ratunkowych np. rozmieszczonych w szpitalach powiatowych wymagających modernizacji lub wyposażenia w sprzęt medyczny. Należy tu pamiętać, że ratownictwo medyczne w RPO nie jest uwzględnione, więc nie istnieje ryzyko naruszenia linii demarkacyjnej między POIiŚ, a RPO.	Rozdział 3 raportu – podrozdziały: Zdrowie
Sektor Szkolnictwa Wyższego	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Lista preferowanych kierunków kształcenia musi być zdefiniowana możliwie precyzyjnie: powinna być zgodna z wykazem wynikającym z rozporządzenia właściwego ministra, lub odnosić się wprost do kierunków uwzględnianych w metodologii obliczania wskaźnika MST Eurostat-u. Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania Należy rozważyć przeniesienie priorytetu do Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” Przemawia za tym sformułowanie celu głównego i celów szczegółowych oznaczające w praktyce zawężenie finansowania do kształcenia w dziedzinie nowoczesnych technologii oraz projektów związanych z rozbudową infrastruktury ICT na uczelniach . Występuje wyraźna komplementarność za zapisami PO „Innowacyjna Gospodarka” dotyczącymi finansowania aparatury badawczo-naukowej, przy czym w praktyce precyzyjne rozdzielanie infrastruktury badawczej od dydaktycznej jest często niemożliwe. Oznacza to, że oba cele powinny być finansowane w ramach tego samego PO. (Treść wniosków znajduje się w załączniku 7). Należy poszukiwać sposobów poprawy ogólnej sytuacji finansowej szkolnictwa wyższego i podniesienia jego atrakcyjności jako miejsca pracy równoległe z inwestycjami w infrastrukturę. W przeciwnym wypadku inwestycje nie spełnią swojej roli, gdyż nie powstrzymają ucieczki wartościowych pracowników i potencjalnych pracowników z	Rozdział 3 raportu – podrozdziały: Szkolnictwa Wyższego

sektora. Dotyczy to w szczególności kierunków z dziedziny nauk ścisłych, będących głównym adresatem planowanej pomocy w ramach priorytetu.

Wbrew proponowanym zapisom powinno się dopuścić do finansowania obiekty w Polsce wschodniej (mimo istnienia PO „Rozwój Polski Wschodniej”) pod warunkiem, że celem i efektem projektu jest trwała współpraca między uczelnią na wschodzie i w innej części kraju.

1.1.2. OBSZAR II „RACJONALNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ WEWNĘTRZNA STRATEGII”

Spójność i Racjonalność wewnętrzna Strategii POIiŚ	Szerzej patrz.
Obszary interwencji Programu Operacyjnego <i>Infrastruktura i Środowisko</i> są zgodne pod wszystkimi względami zarówno z celami NSS (NSRO), jak całego Programu. Cel główny POIiŚ jest w pełni spójny z celami szczegółowymi dla poszczególnych sektorów tematycznych (co za tym idzie, z celami poszczególnych priorytetów). Dodatkowo każdy z priorytetów jest zgodny z kryteriami wskaźnika IMD (wskaźnika celu głównego) w zakresie infrastruktury. Wszystkie priorytety łącznie mają bezpośredni wpływ na 35 z 95 kryteriów wskaźnika IMD „Infrastruktura”, co dodatkowo potwierdza spójność wewnętrzną priorytetów w stosunku do celu głównego POIiŚ.	Rozdział 4 raportu – podrozdział: Ogólna ocena spójności POIiŚ

Sektor Środowiska	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Pomimo tego, że struktura wydatków sektora środowisko jest właściwa (procentowy podział środków pomiędzy poszczególne Priorytety sektora środowisko jest właściwy), to alokacje zasobów finansowych przeznaczone na poszczególne priorytety są zbyt małe do zidentyfikowanych potrzeb. Należy dokonać modyfikacji zapisów poszczególnych celów, tak aby wyrażały one także realizację miękkich działań typu: ochrona przyrody, edukacja ekologiczna i monitoring środowiska (szczegółowe rekomendacje S.2 Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania W ocenie ewaluatora, realizacja zadań zapisanych w POIiŚ w ramach sektora środowisko powinna zapewnić, że rozwój gospodarczy będzie dokonywał się przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego. Tym samym realizacja planowanych działań przyczyni się do wzrostu konkurencyjności kraju, wzrostu gospodarczego, a także zapewnienia spójności społecznej i trwałości. Tylko w przypadku realizacji inwestycji hydrotechnicznych nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy przyczynią się one do wzrostu gospodarczego i budowy spójności społecznej. W związku z tym, zdaniem ewaluatora, tak jak już wspomniano, przy finansowaniu tego typu przedsięwzięć należy uzasadnić i wykazać zasadność ich realizacji oraz udowodnić, że w danym przypadku nie jest możliwe zastosowanie działań alternatywnych	Rozdział 4 raportu – podrozdziały: Środowiska

Analiza komplementarności wykazała, że w większości przypadków związki pomiędzy poszczególnymi priorytetami PO są neutralne. Należy zwrócić uwagę na wskazaną w POS najwyższą konfliktowość zadań z zakresu ochrony przyrody związaną z rozwojem lądowych, europejskich i krajowych sieci transportowych. Z drugiej strony, realizacja zadań związanych z opracowaniem planów ochrony dla obszarów w ramach sieci Natura 2000 pozwoli na redukcję konfliktów związanych z wyznaczaniem przebiegu dróg i autostrad przez te tereny. Aby sprawnie dokonać realizacji priorytetów transportowych należy najpierw przeprowadzić weryfikację wyznaczonych obszarów Natura 2000 oraz opracować plany ochrony dla tych obszarów. Wydaje się jednak, że środki przeznaczone w POIiŚ na ten cel nie pozwolą na pełną realizację tego zadania. Należałoby dokonać przesunięcia środków z priorytetów transportowych na realizację planów ochrony sieci Natura 2000.

Należy zweryfikować zasadność nierównego podziału środków pomiędzy sektor środowiska i transport – zmienić rozkład tych środków. W przypadku, gdy środki Programu nie zostaną zbilansowane na oba te obszary, należy włączyć do strategii uzasadnienie nierównomiernego podziału środków.

Sektor Transportu

Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 4 raportu –
podrozdziały:
Transport

Program ma zdefiniowany cel główny i cele sektora transportu. Powiązanie pomiędzy tymi poziomami jest jasne i czytelne. Problemy zaczynają się na poziomie celów poszczególnych priorytetów. W przypadku Priorytetu VI należy zmienić sformułowanie celu działania 6.1., a w działaniu 6.2. należy zrezygnować z tego projektu w zakresie drugiego lotniska i dodać – analogicznie jak w przypadku portów morskich – kwestię powiązań portów lotniczych z siecią transportową. W priorytecie VII modyfikacji wymagają listy projektów w poszczególnych działaniach. Kwestię bezpieczeństwa w priorytecie VIII należy rozszerzyć na wszystkie gałęzie transportu. Priorytet IX należy usunąć w całości przenosząc zadania i alokację do Priorytetu VI.

Według szacunków beneficjentów w sektorze drogowym przyznane w programie środki zaspokoją około 25% potrzeb. Dla pozostałych sektorów – kolei, lotnictwa czy gospodarki morskiej jest to mniej niż 50%. Poza samą wielkością środków istotnym problemem jest rodzaj finansowania – bo przewaga środków z Funduszu Spójności zarówno w przypadku lotnictwa, jak i kolei – przesądza o koncentracji inwestycji w sieci TEN-T – a często projekty te ustępują pod względem efektywności inwestycjom leżącym poza nią. W przypadku zwiększenia ogólnej puli środków w pierwszej kolejności należy wzmocnić te dziedziny, które realizują w najszerszym stopniu cele sektora transportu, ale i całego programu. Mieszczą się one w działaniach 6.2., 7.1., 7.2., 8.1., 8.3.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Poprawę zgodności priorytetów z zasadami zrównoważonego rozwoju mogłoby zapewnić dokonanie rewizji alokacji finansowej w priorytetach transportowych. Podwyższenie nakładów na Priorytet VII przekładałoby się bowiem bezpośrednio na efekty w postaci lepszego zrównoważenia systemu transportowego, zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko i redukcji zatłoczenia motoryzacyjnego.

Osiągnięcie zakładanych celów zależy przede wszystkim od efektywności zrealizowanych w ramach programu projektów oraz trafności przyjętych założeń. Można zatem rozważyć zawarcie w zapisach elementów dyscyplinujących beneficjentów. W przypadku interwencji w sektorze transportu powinno to być wskazanie na kryteria takie jak *obciążenie infrastruktury, natężenie ruchu, intensywność wykorzystania* a także osiągane *różnice między punktem wyjścia a rezultatami* interwencji. Innym instrumentem jest rezygnacja z załączenia do programu list projektów indykatywnych, co pozostawia w rękach instytucji zarządzającej możliwość oceny efektywności proponowanych działań. W przypadku pozostawienia załącznika z projektami indykatywnymi niezbędna jest rzetelna analiza wszystkich inwestycji i ocena ich efektywności dla systemu transportowego kraju. Kryteria doboru projektów powinny być konstruowane na podstawie wskaźników rezultatu i oddziaływania – sformułowanych więc na przykład w przypadku dróg efektów w postaci skrócenia czasu jazdy. Jednoznacznie wskazuje to na konieczność wyboru modernizacji odcinków o największym natężeniu ruchu, znajdujących się w najgorszym stanie technicznym i leżących w rejonie aglomeracji (odcinki wlotowe i wylotowe przynoszą największe straty czasu).

Sektor Energii

Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 4 raportu –
podrozdział: Energii

Cel ogólny Priorytetu X wynika bezpośrednio z celu sektorowego i dotyczy dwóch składowych tego celu, czyli zmniejszenia energochłonności gospodarki i zwiększenia udziału OZE w bilansie energii. Z kolei z celu ogólnego Priorytetu X wynikają bezpośrednio cele szczegółowe, obejmujące podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii oraz wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw. Efekty działań uzyskane w ramach realizacji Priorytetu X – a przez to stopień osiągnięcia celów tego priorytetu – można stosunkowo łatwo przedstawić przy pomocy powszechnie stosowanych wskaźników. Każdy z elementów składowych celu jest również mierzalny oddzielnie.

Przy ogólnej zasadzie, przyjętej dla alokacji środków w ramach POIiŚ, nie jest konieczna modyfikacja priorytetów sektora, jakkolwiek ilość środków przeznaczonych dla sektora energii, w porównaniu z innymi sektorami, jest relatywnie skromna, zważywszy na wysoką kapitałochłonność inwestycji w tej branży.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Priorytet X i Priorytet XI odnoszą się do rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska. Ponieważ bezpieczeństwo energetyczne kraju jest warunkiem koniecznym stabilnego rozwoju gospodarczego i stabilnej sytuacji społecznej, w tym kontekście realizacja zadań określonych w tych priorytetach przyczyni się do wzmacniania spójności społecznej, a w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państwa również do umocnienia spójności terytorialnej.

Priorytet X i Priorytet XI wzajemnie się uzupełniają. Bezpieczeństwo energetyczne kraju jest warunkiem koniecznym stabilnego rozwoju gospodarczego i stabilnej sytuacji społecznej, a działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego są konieczne w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Potrzeby / problemy w obrębie sektora energii, opisane w POIiŚ, ujęte sumarycznie, są pokryte przez cele ogólne i szczegółowe obu priorytetów łącznie. Nie obserwuje się wewnętrznych konfliktów pomiędzy priorytetami X i XI. Pomiędzy poszczególnymi celami innych priorytetów i celami priorytetów X i XI można się doszukać potencjalnych konfliktów, o charakterze „naturalnym”, które wynikają z samej istoty podejmowania działań w obrębie sektora energii. Występuje jednakże na ogół sytuacja typu „trade-off”, czyli „coś za coś”, ponieważ nie jest możliwy postęp techniczny bez ingerencji w środowisko.

Sektor Kultury	Szerzej patrz.
----------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 4 raportu –
podrozdziały: Kultury

W przypadku budżetu Priorytetu XII, potencjalni beneficjenci postulują jego znaczące zwiększenie.

Biorąc pod uwagę relatywnie niski budżet przypisany Priorytetowi XII (350 000 000 EUR z EFRR) należy wskazać, iż nie jest chyba możliwe uzyskanie wyższej efektywności koszt/zysk.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetem, który promuje wzrost gospodarczy, a tymi dotyczącymi spójności gospodarczej i trwałości. Opis sektora kultury uwzględnia w wystarczającym stopniu kwestie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, równości szans, zatrudnienia oraz społeczeństwa informacyjnego.

Priorytet dotyczący infrastruktury kulturalnej i dziedzictwa kulturowego o charakterze ponadregionalnym jest w stosunku do znaczącej części priorytetów neutralny. Komplementarność ta odnosi się zasadniczo do dwóch sfer. Pierwsza z nich dotyczy spójności podejmowanych działań wobec środowiska naturalnego. Druga sfera komplementarności

odnosi się do rozbudowy infrastruktury, która umożliwia swobodny dostęp do położonych w różnych miejscach instytucji kultury i obiektów lub zespołów dziedzictwa kulturowego, przy czym rozbudowa i modernizacja sieci transportowej ma tu decydujące znaczenie.

Zaproponowana w dokumencie logika powiązań między celem głównym programu a celem sektorowym jest bardzo jasna i czytelna.

Analiza powiązań między celem sektorowym (na poziomie strategii) a celami ogólnymi priorytetu również wykazuje ich wewnętrzną spójność. W celu osiągnięcia pełnej zgodności proponuje się korektę brzmienia celu szczegółowego Priorytetu, z wyrażenia: *ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym* na wyrażenie: *Ochrona, zachowanie i efektywne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym*.

Sektor Ochrony Zdrowia	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Strategia jest zdefiniowana właściwie i ma przejrzyste cele szczegółowe. Zastrzeżenie może budzić zdefiniowanie celu głównego. Wydaje się on być zawężony do grupy społeczeństwa aktywnej zawodowo. Dlatego proponuje się zmianę brzmienia celu głównego na wyrażenie: <i>Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa</i>. Wskazane jest dodanie stosownej definicji <i>modernizacji i przebudowy</i> jak również <i>wyrobu medycznego</i>, c Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania Priorytet XIII dotyczący ochrony zdrowia jest komplementarny z innymi priorytetami. Ze względu na brak zestawionych i przeanalizowanych danych odnoszących się do wyposażenia szpitalnych oddziałów ratunkowych, oraz obiektów o znaczeniu ponadregionalnym wymagających modernizacji, ciężko jest ocenić adekwatność przewidzianej alokacji środków w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb.	Rozdział 4 raportu – podrozdziały: Zdrowia
Sektor Szkolnictwa Wyższego	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych	Rozdział 4 raportu – podrozdziały: Szkolnictwo Wyższe

Zaleca się korektę sytemu celów. Proponuje się następujące sformułowanie celu głównego:

Rozwój szkolnictwa wyższego w zakresie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz kształcenia specjalistów w dziedzinie nowoczesnych technologii.

Oraz celów szczegółowych:

- 1. Stworzenie najwyższej klasy ośrodków akademickich kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii.*
- 2. Podniesienie jakości kształcenia poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT).*

Proponuje się także zmianę planowanej alokacji na poszczególne lata realizacji priorytetu. Zamiast równomiernego obciążenia w poszczególnych latach na początku okresu programowania alokacja powinna być mniejsza, a maksymalna w 3-4 roku realizacji. Ewentualnie należy rozważyć równomierną alokację począwszy od 3-4 roku programowania.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Zaleca się utrzymanie proponowanej koncentracji środków na inwestycjach w infrastrukturę kierunków kształcących w dziedzinie nauk ścisłych oraz na inwestycjach w infrastrukturę ICT. Rozszerzenie programu na inne dziedziny i rodzaje infrastruktury (proponowane przez MNiSW) jest niepożądane, gdyż zakres tak sformułowanego programu pokrywałby się w częściowo z Regionalnymi Programami Operacyjnymi. Za koncentracją na inwestycjach najbardziej pożądanych z punktu widzenia rozwoju kraju przemawia też stosunkowo niewielka pula środków przewidziana na realizację priorytetu.

1.1.3. OBSZAR III „SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA STRATEGII”

Spójność horyzontalna POIiŚ	Patrz szerzej.
Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” jest jednym z kilku programów mających na celu wypełnienie założeń Narodowej Strategii Spójności (NSRO), z tego też względu nie zawiera propozycji działań we wszystkich obszarach tematycznych. Spełnia jednak jeden z głównych celów NSRO, w zakresie budowy infrastruktury technicznej (drogowej, ochrony środowiska, energetycznej) oraz rozwoju turystyki i kultury, które mają za zadanie poprawić konkurencyjność Polski na tle innych krajów Europy. Cele Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” są także spójne ze Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 w zakresie poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej.	Rozdział 5 raportu
Spójność w zakresie sektora środowiska	Patrz szerzej.
W obszarze środowiska Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” wykazuje silną spójność z podstawowymi dokumentami regulującymi zagadnienia ochrony środowiska w Polsce takimi jak: Narodowa Strategia Ochrony Środowiska, Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 (z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010), Strategia Gospodarki Wodnej i Krajowy Plan Gospodarki Odpadami. W zakresie ochrony środowiska PO „infrastruktura i Środowisko” jest spójny także z działaniami zaproponowanymi w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych (przede wszystkim w zakresie rozbudowy infrastruktury wodno-ściekowej i gospodarki odpadami).	Rozdział 5 raportu
Spójność w zakresie sektora transportu	Patrz szerzej.
Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” jest także spójny z celami i głównymi priorytetami Polityki Transportowej Państwa 2006-2025 i celami Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007-2013. Należy jednak zauważyć, iż POIiŚ nie zawiera propozycji dotyczących tworzenia nowoczesnego rynku przewozowego i w sposób marginalny traktuje rozwój transportu intermodalnego.	Rozdział 5 raportu

Spójność w zakresie sektora energii	Patrz szerzej.
W obszarze energetyki, działania zaproponowane w Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” wypełniają założenia dotyczące zmniejszenia energochłonności gospodarki krajowej i zmniejszenia negatywnego wpływu sektora energetyki na środowisko, zawarte w takich dokumentach jak Polityka energetyczna Polski do 2025 roku, Strategia Rozwoju Energetyki Odnawialnej, Program dla Energetyki 2006 i Zielona Księga na temat energii. Dodatkowo założenia POIiŚ w obszarze energetyki są spójne z założeniami części Regionalnych Programów Operacyjnych.	Rozdział 5 raportu
Spójność w zakresie sektora kultury	Patrz szerzej.
Cele Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” w obszarze kultury i dziedzictwa kulturowego są spójne z celami Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 i celami Regionalnych Programów Operacyjnych w tym zakresie. Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (w obszarze kultury i innowacyjności przedsiębiorstw) jest także komplementarny z celami Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”.	Rozdział 5 raportu
Spójność w zakresie sektora ochrony zdrowia	Patrz szerzej.
W obszarze ochrony zdrowia, Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” jest w pełni zgodny z założeniami Strategii Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013 w zakresie poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego i poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia. Założenia POIiŚ w obszarze zdrowia są także komplementarne z założeniami Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”. Zagadnienia ochrony zdrowia znajdują się także w celach większości Regionalnych Programów Operacyjnych. Jedynie cel odnoszący się do wsparcia ratownictwa medycznego nie został ujęty w żadnym z Regionalnych Programów Operacyjnych.	Rozdział 5 raportu
Spójność w zakresie szkolnictwa wyższego	Patrz szerzej.
Priorytet infrastruktury szkolnictwa wyższego jest w dużej mierze zgodny z założeniami Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013 (części odnoszącej się do szkolnictwa wyższego) oraz z celami i kierunkami rozwoju nauki określonymi w „Założeniach polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 roku”. Analizując priorytety Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia występuje bardzo duży stopień spójności z celami i zakresem interwencji POIiŚ. Zakres jak i cele priorytetu XIV jest spójny z celami wszystkich RPO. Warto podkreślić, iż priorytet XIV jest w pełni spójny i komplementarny z zapisami PO Kapitał Ludzki.	Rozdział 5 raportu

1.1.4. OBSZAR IV „POPRAWNOŚĆ SYSTEMU WSKAŹNIKÓW”

Wniosek horyzontalny do systemu wskaźników POIiŚ	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Z uwagi na niekompletność zestawu wskaźników monitoringu realizacji POIiŚ wynikającą głównie z braku wskaźników dla sektora transportu, braku określonych wartości docelowych i bazowych oraz „nieodpowiedniość” części wskaźników w stosunku do sformułowanych celów i zakresu interwencji priorytetów, oceniono, że obecny zestaw wskaźników nie stanowi wystarczającej podstawy systemu wskaźników POIiŚ. W związku z powyższym w rekomendacjach postulowano wzbogacenie systemu o konkretne propozycje wskaźników na różnych poziomach oddziaływania programu jak i priorytetów.	Rozdział 6 raportu – podrozdziały: Środowiska
Sektor Środowiska	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Zaproponowane w dokumencie programowym wskaźniki są względem siebie nieprzystawalne i niespójne. Należy ponownie dokonać wyznaczenia systemu wskaźników z zastosowaniem się do szczegółowych uwag wskazanych przez ewaluatora. W pierwszej kolejności należy dokonać zmian we wskaźnikach produktu, tak by dały się wyrazić danymi statystycznymi i były adekwatne. Podobnie jak w przypadku wskaźników produktu, należy uzupełnić brakujące wskaźniki rezultatu i oddziaływania, a dopiero po tym przeanalizować logikę interwencji. W kilku przypadkach – zgodnie z odpowiedzią na pytanie 1.3. – potrzebna będzie korekta diagnozy i ustrukturalizowanie dokumentu tak, żeby związki przyczynowo-skutkowe między potrzebami a propozycjami interwencji były czytelniejsze (patrz również rekomendacja S.4.1). Dla wszystkich Priorytetów sektora środowiska brak jest oznaczonego wskaźnika oddziaływania. Nie podano także wartości wskaźników (na wszystkich poziomach) ani w roku bazowym, ani zakładanych wartości w roku docelowym. Przy doborze głównych wskaźników do monitorowania realizacji POIiŚ wskazano tylko te wskaźniki, które odnoszą się do zagadnień Priorytetu I i II (a więc ilość odpadów komunalnych zebranych i przetworzonych, długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej i liczba miast obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków). Takie podejście w istotny sposób ograniczy możliwość monitorowania POIiŚ.	Rozdział 6 raportu – podrozdziały: Środowiska

Sektor Transportu	Szerzej patrz.
-------------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 6 raportu –
podrozdziały:
Transportu

Niestety, z wyjątkiem części Priorytetu VI i IX dla obszaru transportu nie zdefiniowano wskaźników. Jedyne kryteria oceny pozostałych gałęzi transportu znalazły się w części ogólnej. Jeśli monitoring programu byłby oparty tylko na zaproponowanym katalogu wskaźników interwencja oceniana byłaby fragmentarycznie. Powyższa lista całkowicie pomija transport lotniczy i wodny śródlądowy, w przypadku kolei wskaźnik dotyczy jedynie transportu towarowego, komunikacja publiczna ma być mierzona z wyłączeniem pasażerskich przewozów kolejowych, za to dla całego kraju, mimo że interwencja obejmuje jedynie obszary metropolitalne włącznie z koleją, a transport intermodalny pomija dominujące w tej gałęzi przewozy morskie.

W części dotyczącej wskaźników na poziomie programu należy zweryfikować listę oraz uzupełnić i zweryfikować podane wartości wskaźników. Listy wskaźników dla priorytetów VI i IX należy uzupełnić podając wartości wskaźników rezultatu i oddziaływania wraz z wartościami bazowymi i docelowymi. Dla Priorytetu VII i VIII należy stworzyć listy wskaźników kładąc nacisk na rezultat i oddziaływanie, rozumiane jako efektywność wybieranych do realizacji projektów.

Sektor Energii	Szerzej patrz.
----------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 6 raportu –
podrozdziały: Energii

Wskaźniki zaproponowane w POIiŚ dla poszczególnych celów wyznaczonych dla Priorytetu X i Priorytetu XI nie zawsze spełniają wymóg zapewnienia wystarczającej informacji dla instytucji zarządzającej programem. Zasadnicze znaczenie dla tej części POIiŚ, która dotyczy sektora energii ma fakt, że wpływ działań Priorytetu X, będzie w skali kraju bardzo niewielki. W szczególności dotyczy to działania 10.1, którego zakres jest bardzo szeroki, a możliwości uzyskania efektów ekonomicznych i ekologicznych, mierzalnych w skali kraju – bardzo małe. Wynika to z przyjętej w POIiŚ alokacji środków, których szczupłość nie pozwala na uzyskanie znaczącego, bezpośrednio zauważalnego wpływu na efektywność energetyczną sektora, a ich wpływ na energochłonność gospodarki również będzie znikomy i niemierzalny. W kwestii prezentacji (oceny) wyników wdrażania POIiŚ w tym względzie można jedynie wykazać efekt bezwzględny, wyrażony np. w GWh energii końcowej wytworzonej w źródłach kogeneracyjnych zbudowanych w efekcie programu lub wyrażony w GWh energii zaoszczędzonej w efekcie działań oszczędnościowych (np. termomodernizacji). Zastosowanie odpowiednio czułego wskaźnika zmiany energochłonności sektora, dającego porównanie z innymi krajami nie wydaje się możliwe dla tej skali przedsięwzięć.

Sektor Kultury	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Zaproponowane w dokumencie programowym wskaźniki są ze sobą nieprzystawalne i niespójne Zaproponowane w rekomendacjach nowe wskaźniki produktu i rezultatu są odzwierciedleniem wprost zaproponowanych kwalifikujących się projektów na poziomie poszczególnych działań. Pierwotnie system wskaźników na poziomie produktów nie obejmował działań związanych z ochroną zabytków. Po uwzględnieniu rekomendacji zawartych w ocenie przewidywanych wskaźników rezultatów i oddziaływania – wskaźniki: trafność, poprawność, kwantyfikowalność – dotyczących rezultatu i oddziaływań, system ten będzie odzwierciedlał cele. System wskaźników nie jest równoważny. Oznacza to, iż wielość wskaźników na poszczególnych poziomach nie jest podobna. System wskaźników na poziomie produktu i rezultatu będzie relatywnie łatwy do gromadzenia przez beneficjentów, w znacznej mierze jest mierzalny za pomocą systemu GUS. System po nowelizacji będzie odpowiadał także kryterium odpowiedniości, to znaczy odzwierciedla minimalną liczbę wskaźników, które dają maksymalną liczbę informacji, zgodnych z logiką interwencji.	Rozdział 6 raportu – podrozdziały: Kultury
Sektor Ochrony Zdrowia	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych Zaproponowane w dokumencie programowym wskaźniki są ze sobą nieprzystawalne i nie odzwierciedlają celów szczegółowych jak i zakresu interwencji priorytetu XIII. Ewaluatorzy proponują zastąpienie wskaźników oddziaływania: <i>liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków</i> oraz <i>przeciętnej długości życia</i> wskaźnikiem, który w znacznej mierze koresponduje z celem głównym i celami szczegółowymi programu: <i>liczba osób powracających po urazach do zdrowia</i>. Pozostałe wskaźniki zostały prawidłowo zdefiniowane, korespondują z celem ogólnym oraz celami szczegółowymi Priorytetu XIII.	Rozdział 6 raportu – podrozdziały: Zdrowia
Sektor Szkolnictwa Wyższego	Szerzej patrz.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 6 raportu –
podrozdziały:
Szkolnictwa
Wyższego

Zaproponowane w zapisach priorytetu wskaźniki są w większości niedostatecznie precyzyjnie zdefiniowane, a także nieefektywne jako narzędzia monitoringu programu. Rekomenduje się dokładne wyjaśnienie określenia „kierunki matematyczne-przyrodnicze i techniczne” przy użyciu wykazu kierunków kształcenia MNiSW lub metodologii wskaźnika MST Eurostat. Doprecyzowania wymaga też pojęcie „szerokopasmowy” w odniesieniu do usług internetowych. Ponadto zaleca się uwzględnienie wskaźników odnoszących się do liczby studentów zagranicznych (w całym systemie szkolnictwa wyższego oraz na dofinansowanych kierunkach), a także odsetka studentów ostatniego roku zatrudnionych w zawodzie wynikającym z wybranego kierunku studiów. W ramach ewaluacji opracowano listę wskaźników alternatywnych w stosunku do propozycji zawartych w zapisach programu.

1.1.5. OBSZAR V „OSZACOWANIE REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA”

Sektor Środowiska	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania Realizacja priorytetów środowiskowych prowadzić będzie do pogłębienia zapoczątkowanych w obecnej perspektywie finansowej, pozytywnych przemian w dziedzinie środowiska. Równocześnie, realizacja niektórych projektów w ramach priorytetów energetycznych i transportowych może prowadzić do sytuacji konfliktowych i powstania potencjalnych zagrożeń dla środowiska w związku z podejmowanymi inwestycjami. Problemy te i potencjalne negatywne oddziaływanie tych inwestycji mogą zostać zminimalizowane poprzez dołożenie szczególnej staranności do przygotowania planowanych projektów i zastosowanie zabiegów mających na celu minimalizację oddziaływania na środowisko oraz zabiegów kompensacyjnych. Generalnie można ocenić, że realizacja projektów w ramach priorytetów środowiskowych POIiŚ przyczyni się do realizacji polityk sektorowych UE. Bezpośrednim celem priorytetów środowiskowych jest zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska. Równocześnie realizacja projektów w ramach sektora środowisko ma służyć osiągnięciu spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej. W przypadku POIS obawy mogą budzić działania związane z realizacją zabudowy hydrotechnicznej i wielozadaniowych zbiorników wodnych. Pojawienie się wartości dodanej w sektorze środowiska będzie zauważalne przede wszystkim na poziomie rezultatu i oddziaływania. Realizacja priorytetów środowiskowych POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, jaką będzie podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej kraju. Wypełnienie luki infrastrukturalnej, zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, zapewnienie właściwej ochrony różnorodności biologicznej i poziomu edukacji ekologicznej społeczeństwa oraz wypełnienie wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym – to czynniki, które będą budować pozytywny wizerunek kraju i podnosić jego atrakcyjność inwestycyjną. Wypełnienie luki infrastrukturalnej w sektorze środowiska ma na celu nie tylko poprawę jego jakości, ale również osiągnięcie „europejskich” standardów rozwojowych i pozwoli na optymalne wykorzystanie zasobów kraju, a tym samym zmniejszenie dystansu rozwojowego, jaki dzieli nasz kraj od starych państw członkowskich UE. Należy dokonać zestawienia celów POIiŚ z celami strategii Goeteborskiej (tak jak to zostało wykonane dla celów strategii Lizbońskiej). Obie Strategie: Lizbońska i Zrównoważonego Rozwoju UE są względem siebie komplementarne i planowanie strategiczne powinno opierać się na analizie zgodności proponowanych działań z obiema Strategiami. Znowelizowana Strategia Zrównoważonego Rozwoju została uznana za nadrzędny i łączący cel dla Wspólnoty.	Rozdział 7 raportu – podrozdziały: Środowiska

Sektor Transportu	Szerzej patrz.
-------------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Rozdział 7 raportu –
podrozdziały:
Transportu

Pod względem spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej, zarówno w skali krajowej jak i międzynarodowej, zaproponowana strategia generuje znaczną ilość efektów wzmacniających integrację tych dziedzin. Bardzo istotnym sposobem zwiększania spójności w różnych aspektach jest połączenie interwencji na poziomie krajowym i projektów realizowanych w skali regionalnej. W ten sposób efekt korytarzowy, można rozszerzyć w szersze oddziaływanie przestrzenne.

Nośnikiem poprawy funkcjonowania transportu będą oszczędności czasu i kosztów transportu przekładające się bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki kraju w skali globalnej. W tych kategoriach można rozważać również wzrost mobilności społecznej.

Głównym mechanizmem mogącym generować efekt dodatkowości jest uruchomienie środków na wkład własny – i przeznaczenie ich na inwestycje w sytuacji, jeśli beneficjent otrzymał wsparcie ze środków Programu. Według wywiadów z beneficjentami – zwłaszcza podmiotami z rynku transportowego mechanizm ten jest wyraźny. Na przykład samorządy czy przewoźnicy kolejowi zamierzają zaangażować znaczne środki ze swoich budżetów na inwestycje, które zostałyby skierowane na inne cele, gdyby nie projekty unijne.

Sektor Energii	Szerzej patrz.
----------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Rozdział 7 raportu –
podrozdziały: Energii

Ponieważ inwestycji w OZE jest w Polsce stosunkowo mało, to zainwestowanie alokowanej w POIiŚ sumy na działania Priorytetu XI pozwoli na uzyskanie efektu widocznego w skali kraju. Efekt ten będzie spotęgowany, jeśli środki pochodzące z POIiŚ zostaną wykorzystane jako „dźwignia” inwestycyjna. Jeśli chodzi o wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, to znany jest cel gospodarczy, określony w odrębnych dokumentach strategicznych, który to cel ustala, że do roku 2010 należy w Polsce wytwarzać 7,5% energii elektrycznej w oparciu o źródła odnawialne. Korzystne zainwestowanie środków przeznaczonych na działanie 10.2 może pozwolić na wytworzenie ok. 1,0 TWh energii elektrycznej rocznie, czyli ok. 0,65% energii elektrycznej wytwarzanej obecnie w kraju. Taki wzrost udziału energii elektrycznej z OZE o w całości dodaje się do wymaganego limitu 7,5% ilości energii z OZE i w tym kontekście stanowi wartość znaczącą (ok. 9% wymaganej docelowo ilości energii z OZE).

Sektor Kultury	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania Zespół ewaluacyjny nie zapoznał się z metodologią wyliczenia wartości wskaźników produktów, rezultatów i oddziaływań. Stąd na obecnym etapie prac nie można ocenić, jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu. Pojawienie się wartości dodanej realizowanych projektów w ramach Priorytetu XII będzie dotyczyć przede wszystkim poziomu rezultatu i oddziaływania. Wsparcie inwestycji w obszarze kultury oraz przedsięwzięć kulturalnych jest również zwielokrotniane w otoczeniu przemysłów kulturowych, dając zatrudnienie wysoko kwalifikowanym kadrom i generując znaczącą wartość produktu krajowego brutto o wysokiej wartości dodanej brutto.	Rozdział 7 raportu – podrozdziały: Kultury
Sektor Ochrony Zdrowia	Szerzej patrz.
Podobnie jak w pozostałych priorytetach zespół ewaluacyjny na podstawie dostępnych danych nie był w stanie określić jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu. Wartością dodaną wynikającą z Priorytetu XIII w kontekście społecznym będzie wzrost dostępności do wysokospecjalistycznych usług, zwiększenie spójności terytorialnej poprzez rozwinięcie bazy transportowej służby zdrowia a także, poprzez stworzenie profesjonalnej bazy sprzętowej, zmniejszenie emigracji specjalistów.	Rozdział 7 raportu – podrozdziały: Zdrowia
Sektor Szkół Wyższych	Szerzej patrz.
Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania Precyzyjne oszacowanie oddziaływania priorytetu w kategoriach ilościowych jest trudne. Wynika to przede wszystkim z tego, że najważniejsze efekty realizacji priorytetu będą miały charakter jakościowy, a nie ilościowy (lepiej wykształcone, innowacyjne społeczeństwo), a także, że najistotniejsze efekty będą miały charakter pośredni, nie wynikający bezpośrednio z poczynionych inwestycji. Realizacja priorytetu przyczyni się do osiągnięcia spójności społecznej i ekonomicznej, oraz w mniejszym stopniu terytorialnej, poprzez stworzenie podstaw do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego i społecznego. Priorytet jest neutralny wobec horyzontalnej polityki UE równych szans kobiet i mężczyzn. Realizacja priorytetu może przyczynić się do wytworzenia znacznej wartości dodanej a także wprost przyczyni się do osiągania celów Strategii Lizbońskiej. Nie będzie miała bezpośredniego przełożenia na realizację celów góteborskich, jednak można spodziewać się oddziaływania	Rozdział 7 raportu – podrozdziały: Szkolnictwa Wyższego

pośredniego.

1.1.6. OBSZAR VI „SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU WDRAŻANIA”

System wdrażania POIiŚ	Szerzej patrz.
------------------------	----------------

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozdział 8 raportu

Należy uzupełnić zapisy projektu programu operacyjnego odnoszące się zakresu obowiązków IP w zakresie ewaluacji. Dodatkowo należy wprowadzić zapisy regulujące kwestie zasady partnerstwa.

Priorytet XV pomocy technicznej POIiŚ wymaga gruntownego przeformułowania celu głównego jak i celów szczegółowych, rozszerzenia zakresu rodzajów projektów oraz opracowania nowego zestawu wskaźników na poziomie produktu i rezultatu. Dodatkowo celowość priorytetu należy uzasadnić diagnozą potrzeb oraz analizą SWOT obszaru interwencji priorytetów pomocy technicznej.

Wnioski i rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Duża złożoność i wielopłaszczyznowość struktury organizacyjnej zarządzania oraz obecność w systemie instytucji o słabszym potencjalnie instytucjonalnym i niewystarczającym doświadczeniu może stanowić dużą barierą w zapewnieniu skutecznej realizacji programu. Dla usprawnienia budowy i kierowania wieloetapowym procesem decyzyjnym systemu wdrażania POIiŚ, IZ, jak i IP, powinny zwrócić szczególną uwagę na właściwą delegację swoich uprawnień, z uwzględnieniem kompetencji i doświadczenia IW. W przypadku dokonania wyboru IW posiadających słabszy potencjał do realizacji powierzonych im zadań należy wesprzeć takie instytucje kontraktami pomocy technicznej, stażami w doświadczonych jednostkach oraz szkoleniami uwzględniającymi specyfikę podjętych prac.

W związku z nową lokalizacją instytucji certyfikujących POIiŚ w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie pełnej niezależności tej instytucji w nowej strukturze. Dodatkowo należy zadbać o prawidłowe przeniesienie tej struktury z MF do MRR z uwzględnieniem doświadczonych i wykwalifikowanych w tym obszarze pracowników.

Konieczne jest jak najszybsze podjęcie prac na organizację i budowę systemu wdrażania POIiŚ – tworzenie wytycznych, podręczników, wzorów wniosków itd., co umożliwi rozpoczęcie realizacji programu na początku 2007 roku.

Bardzo ważnym zadaniem jest podjęcie prac nad budową efektywnego systemu motywacji (wzrost wynagrodzeń, premie, strategie szkoleń), co przełoży się na ograniczenie wysokiego poziomu fluktuacji kadr (szczególnie w Ministerstwach), a dodatkowo przyczyni się do realizacji długofalowej strategii budowy profesjonalnych kadr urzędniczych w instytucjach centralnych odpowiedzialnych za wdrażanie POIiŚ.

Podczas budowy nowego systemu wdrażania (opracowania wytycznych, procedur) należy dokonać szczegółowej analizy przyczynowo-skutkowej barier występujących w obecnym okresie programowania.

Analizowany system wdrażania wskazuje na bardzo niewielki potencjał ewaluacyjny instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie POIiŚ. W związku z czym, ewaluatorzy rekomendują jak najszybsze rozpoczęcie działań mających na celu wzmocnienie potencjału instytucji w tym obszarze (szkolenia, uczestnictwo w badaniach obecnego okresu programowania, studia podyplomowe).

Z uwagi na ograniczone zasoby finansowe w ramach priorytetów pomocy technicznej należy zwrócić szczególną uwagę na efektywność procesu zwiększania poziomu zatrudnienia związanego z realizacją POIiŚ oraz właściwe wykorzystaniem dostępnych zasobów kadrowych instytucji systemu wdrażania POIiŚ.

2. WPROWADZENIE

2.1. INFORMACJA O PROGRAMIE OPERACYJNYM

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” będzie jednym z trzech sektorowych programów operacyjnych dla wdrożenia Narodowej Strategii Spójności 2007-2013. Celem Programu jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia społeczeństwa, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Główne wyzwania stojące przed POIiŚ

Członkostwo w Unii Europejskiej stanowi dla Polski zarówno szansę, jak też ogromne wyzwanie. Skala środków pochodzących z instrumentów strukturalnych, możliwych do pozyskania w latach 2007-2013, kilkukrotnie przewyższa alokację przyznaną Polsce na lata 2004-2006. W nadchodzącej perspektywie finansowej 2007-2013, Polska będzie miała do wykorzystania prawie 60 mld euro z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Wraz z uczestnictwem we wspólnotowej polityce spójności istnieje szansa na zmniejszenie dystansu rozwojowego, jaki dzieli nasz kraj od starych państw członkowskich UE. Zapóźnienia rozwojowe mają przede wszystkim charakter luki infrastrukturalnej, która uniemożliwia optymalne wykorzystanie zasobów kraju oraz w dużym stopniu blokuje istniejący potencjał. Wypełnienie tej luki jest niezbędnym warunkiem dla wzrostu konkurencyjności i podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej kraju.

Odpowiedź na wspomniane szanse i wyzwania stanowi Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”. Celem Programu jest istotne zmniejszenie zapóźnień rozwojowych kraju w dziedzinie infrastruktury rozwoju oraz poprawa atrakcyjności inwestycyjnej. Realizacja programu i osiągnięcie tego celu będzie wiązać się licznymi wyzwaniami odpowiedniego przygotowania różnych podmiotów systemu (zwłaszcza administracji publicznej i beneficjentów) do jak najlepszego wykorzystania dostępnych w ramach Programu środków na rozwój.

Wzrost atrakcyjności Polski i regionów ma być osiągnięty dzięki inwestycjom w pięciu obszarach mających największe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów – w sektorach transportu, środowiska, energetyki, kultury, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego – poprzez realizację następujących **celów szczegółowych Programu**:

- Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie dokonywał się przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego.
- Zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu.
- Zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii.
- Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski.
- Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej.
- Rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii

W ramach PO Infrastruktura i Środowisko realizowane będzie **16 Priorytetów**:

1. Gospodarka wodno-ściekowa.
2. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

3. Bezpieczeństwo ekologiczne.
4. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska.
5. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych.
6. Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T.
7. Transport przyjazny środowisku.
8. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe.
9. Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej.
10. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku.
11. Bezpieczeństwo energetyczne.
12. Kultura i dziedzictwo kulturowe.
13. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia.
14. Infrastruktura szkół wyższych.
15. Pomoc techniczna dla wsparcia procesu zarządzania Programem oraz upowszechnienia wiedzy na temat wsparcia ze środków Unii Europejskiej.
16. Pomoc techniczna dla wsparcia zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności.

2.2. CEL BADANIA EWALUACYJNEGO

Ocena szacunkowa (zamiennie ewaluacja ex-ante) dokumentów programowych jest dokonywana w celu zapewnienia skutecznej i spójnej interwencji publicznej. Co więcej, zgodnie z wymogami Projektu rozporządzenia Rady wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności ewaluację ex-ante wykonuje się dla każdego programu operacyjnego (art. 46(2)), a odpowiedzialność za jej przeprowadzenie spoczywa na władzach przygotowujących dokumenty programowe, czyli instytucjach zarządzających (IZ).

Za przeprowadzenie oceny szacunkowej projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zwanego dalej POIiŚ) odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a w strukturze obsługującej ministra, czyli w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych.

Niniejsze badanie ewaluacyjne zostało zlecone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego konsorcjum w składzie: Kantor Polska Sp z o.o. (lider konsorcjum) i LRDP KANTOR Ltd.

Celem ogólnym badania jest zapewnienie skutecznej i spójnej interwencji publicznej w formie POIiŚ.

Celem szczegółowym niniejszego badania jest przeprowadzenie oceny szacunkowej projektu Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, która zawiera:

- Identyfikację i ocenę średnio- i długoterminowych potrzeb, celów, które powinny zostać osiągnięte, oczekiwanych rezultatów;
- Analizę i ocenę kwantyfikowanych wartości wskaźników;
- Analizę i ocenę spójności proponowanej strategii;
- Analizę i ocenę wspólnotowej wartości dodanej;
- Analizę i ocenę zakresu, w jakim zostały uwzględnione priorytety Wspólnoty;
- Analizę uwzględnienia doświadczeń z poprzedniego okresu programowania;
- Analizę i ocenę jakości procedur wdrażania, monitoringu, ewaluacji i zarządzania finansowego.

Oczekiwany produktami ewaluacji są:

- Raport metodologiczny – zawierający uszczegółowioną metodologię badania ewaluacyjnego, kryteria oceny, roboczą prezentację narzędzi badawczych.
- Raport końcowy – zawierający operacyjne i praktyczne rekomendacje jasno określające zmiany w POIiŚ, niezbędne z perspektywy podniesienia jakości tegoż Programu.

Efektem badania będzie poprawa logiki i zwiększenie skuteczności wdrażania planowanego PO, a co za tym idzie wzmocnienie jego pozytywnego wpływu na planowane obszary interwencji.

2.3. PYTANIA BADAWCZE I METODOLOGIA

W trakcie realizacji niniejszej ewaluacji, zespół badawczy kierował się następującymi zasadami przewodnimi, gwarantującymi wysoką jakość i profesjonalizm świadczonego wsparcia oraz skuteczność realizacji założonych celów.

Zastosowanie europejskich i krajowych standardów

Ewaluatorzy oparli się na Podręcznikach Komisji Europejskiej. Ponadto badacze zastosowali metodologię ewaluacji wypracowaną w Unii Europejskiej (zarówno doświadczeń DG-Regio - podręczniku MEANS, jak i metodologii DG-Budżet).

Wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń

Zespół badawczy korzystał również z własnych bogatych doświadczeń ewaluacyjnych, a także z dotychczasowych praktyk ewaluacyjnych prowadzonych w odniesieniu do funduszy pomocowych w Polsce oraz do funduszy unijnych w innych krajach UE. Europejskie doświadczenia będą przenoszone z uwzględnieniem specyfiki krajowej.

Całościowe podejście

W badaniu uwzględniono różne poziomy analizy (działań, priorytetów, Programu) i perspektywy wszystkich aktorów uczestniczących w procesie wdrażania i wykorzystania środków pomocowych – tak instytucji zarządzającej jak i beneficjentów końcowych i beneficjentów ostatecznych.

Naukowy warsztat metodyczny

Ewaluatorzy wykorzystywali, w sposób poprawny metodologicznie i zgodny ze standardami naukowymi, szeroki wachlarz metod badawczych, podając źródła danych, dbając o przejrzystość użytych danych, jak i stosując technikę triangulacji (łączenia danych z różnych źródeł w celu weryfikacji i uzyskania bardziej obiektywnego obrazu).

Nowoczesna, zintegrowana metodologia

W badaniu wykorzystane zostały najnowsze metody i techniki badawcze rozwijane w UE dla obecnego okresu programowania, a mające zastosowanie do pól interwencji POIiŚ (np. uaktualniona metoda 4 kapitałów – sustainability assessment framework, impact assessment, model piramidy koordynacji, techniki weryfikacji rekomendacji).

Partnerstwo

W procesie badawczym prowadzone były konsultacje z Zamawiającym. Ewaluatorzy byli otwarci na sugestie pochodzące od Zlecającego i badanych. W proces badawczy włączono szeroką rzeszę interesariuszy programu. To otwarcie na dialog było wspierane przez nowatorskie podejście do organizacji i zarządzania procesem badawczym, co gwarantowało skuteczność i efektywność prowadzonych dyskusji.

Badanie zorientowane na zastosowanie

Niniejszy proces badawczy był zorientowany na praktyczne użycie wyników (Utilization focused approach). To oznacza z jednej strony rozpoznanie potrzeb informacyjnych zlecających, z drugiej zaś komunikatywność i przejrzystość raportów, praktyczny charakter rekomendacji. Ewaluatorzy

w tej kwestii oparli się na własnym doświadczeniu oraz na najlepszych wzorcach i praktykach europejskich oraz amerykańskich.

2.3.1. METODOLOGIA

W wyniku przeprowadzonego procesu konsultacji z Zamawiającym i po wstępnej analizie programu oraz zestawu pytań z SIWZ, za obopólną zgodą (IZ POIiŚ) określiliśmy zestawy pytań priorytetowych z punktu widzenia przyszłej realizacji oceny szacunkowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W związku z powyższym ewaluatorzy będą przywiązywać szczególną wagę do udzielenia wyczerpujących odpowiedzi na zestaw poniżej przedstawionych pytań badawczych:

- Obszar 1 - Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz trafności zaproponowanej strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb.
- Obszar 2 - Ocena racjonalności strategii Programu (w tym racjonalności finansowej) i jej spójności wewnętrznej.
- Obszar 3 - Ocena spójności strategii z regionalnymi i krajowymi politykami oraz Strategicznymi Wytocznymi Wspólnoty.
- Obszar 4 - Ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania – wskaźniki (trafność, poprawność, kwantyfikowalność).
- Obszar 5 - Ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania – efekty.
- Obszar 6 - Ocena proponowanego systemu wdrażania.

Do analizy Obszaru 1, 2 i 5 zastosowane zostało podejście sektorowe, a więc eksperci sektorowi każdy z Priorytetów przeanalizowali oddzielnie.

Do oceny Obszaru 3 i 6 zostało zastosowane podejście całościowe, a więc analizy były dokonywane na poziomie całego Programu.

Zaś do analizy Obszaru 4 zastosowano podejście łączące podejście całościowe (na poziomie ogólnym) z podejściem sektorowym (dokonane na poziomie poszczególnych priorytetów).

Do opracowania wniosków na poziomie Programu, zostały wykorzystane następujące metody badań społecznych: badania ankietowe i pogłębione wywiady oraz grupy fokusowe. Zebrane informacje pozwoliły na uzupełnienie i weryfikację wniosków eksperta.

Ponadto zastosowano następujące metody badawcze:

1. Narzędzia ogólne – horyzontalne:

- Macierz przystawalności (spójności) POIiŚ z politykami wspólnotowymi, krajowymi oraz regionalnymi
- Matryca komplementarności i konfliktów POIiŚ
- Konsultacje z ekspertami zewnętrznymi
- Macierz oceny spójności wskaźników – Model SMART
- Modele logiczne
- Schematy hierarchizacji i analizy problemów
- Analiza interesariuszy

2. Narzędzia sektorowe

- Desk research (analiza dokumentacji)
- Indywidualne wywiady pogłębione (Individual In-Depth Interview)
- Badanie ankietowe (ankieta mailowa)
- Wywiady grupowe (FGI)

3. Narzędzia oceny systemu wdrażania POIiŚ

- Model Oceny Potencjału Instytucjonalnego
- Model matrycy porównań
- Model matrycy podobieństw
- Model matrycy identyfikacji barier w procesach wdrażania POIiŚ
- Wywiad z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej POIiŚ

Przeprowadzone badanie opierało się o wykorzystanie metod interaktywne, które zostały zrównoważone głęboką wiedzą ekspercką.

2.3.2. REALIZACJA BADANIA

Badanie ewaluacyjne rozpoczęto 11 sierpnia 2006 roku, a planowana data zakończenia to 22 listopada 2006 roku. Do dnia 25 października 2006 roku zakończono fazy strukturalizacji, obserwacji oraz analizy i oceny.

Badanie zostało wykonane przez zespół ekspertów-ewaluatorów w składzie:

Zespół badaczy:

- **Bartosz Ledzion** – kierownik projektu i ekspert ds. oceny systemu wdrażania POIiŚ
- **Karol Olejniczak** – ekspert ds. metodologii
- **Elżbieta Kozłowska** – ekspert kluczowy ds. oceny obszaru środowiska
- **Barbara Kawińska** – ekspert kluczowy ds. oceny obszaru zdrowia
- **dr Paweł Kościelecki** - ekspert kluczowy ds. oceny obszaru kultury
- **Jakub Majewski** – ekspert kluczowy ds. oceny obszaru transportu
- **Robert Baca** – ekspert kluczowy ds. oceny obszaru transportu
- **dr Sławomir Pasierb** – ekspert kluczowy ds. oceny obszaru energii
- **Michał Pyka** – ekspert ds. oceny obszaru energii
- **dr Mikołaj Herbst** - ekspert kluczowy ds. oceny obszaru edukacji
- **Anna Domaradzka** – ekspert ds. badań społecznych

Eksperci zewnętrzni:

- **dr Haris Martinos** – konsultant ds. rozwoju regionalnego
- **dr Andrzej Kassenberg** – konsultant ds. środowiska
- **dr Paweł Wroński** – konsultant ds. metod statystycznych i ekonometrycznych

Koordynatorzy:

- **Marta Łazarska** – koordynator administracyjny
- **Marta Stremińska** – koordynator administracyjny
- **Małgorzata Buchacz** – koordynator administracyjny

3. WERYFIKACJA ANALIZY SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ ORAZ TRAFNOŚCI ZAPROPONOWANEJ STRATEGII W STOSUNKU DO ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB

3.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ

3.1.1. ŚRODOWISKO

Czy trafnie zidentyfikowane zostały wszystkie wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w sferach wsparcia programu?

Zasadniczym źródłem informacji do oceny problemów danego sektora powinna być część diagnostyczna PO. W ocenie ewaluatora diagnoza, która została zawarta w wersji POIiŚ z dnia 1 sierpnia 2006, wymaga preredagowania, weryfikacji, uzupełnień oraz uwzględnienia w analizie problemu współdziałania i nakładania się poszczególnych rozpatrywanych elementów. Jako pewnego rodzaju wzorzec prawidłowo opracowanej diagnozy sektora można podać przykład analizy zawartej w *Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* przygotowanej w październiku 2005 przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. W podobnym układzie powinna zostać przygotowana część diagnostyczna PO z uzupełnieniem danych statystycznych o najświeższe dostępne dane, dane z Eurostatu oraz charakterystykę stanu poszczególnych elementów środowiska na tle innych krajów UE.

Ponadto, zakładając, że POIiŚ jest Programem, który powinien uzasadniać przeznaczenie określonych kwot na inwestycje środowiskowe, diagnoza powinna polegać na finansowej identyfikacji potrzeb, dokonanego postępu i ocenie efektywności dotychczasowych działań.

Istotnym źródłem kompleksowych informacji o potrzebach i problemach sektora środowiska są dokumenty programowe. Podstawowym dokumentem, kształtującym kierunki działań z obszaru środowiska, jest *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006* z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. Jest ona uściśleniem *II Polityki Ekologicznej Państwa*, która ustala cele działań do roku 2010 i 2025. Uzupełnieniem *Polityki Ekologicznej* jest szereg strategii i polityk tematycznych, które precyzują cele i działania, jak też szereg dokumentów strategicznych dla poszczególnych sektorów, które powinny lub są, w większym lub mniejszym stopniu, dokumentami realizacyjnymi między innymi polityki ekologicznej. Jest to urzeczywistnienie przyjętej zasady, że polityka ekologiczna realizowana jest między innymi poprzez integrację elementów ochrony środowiska w strategiach i politykach sektorowych. Ponadto, zgodnie z wytycznymi przyjętymi przez rząd w listopadzie 2003, należy integrować polityki sektorowe z polityką ekologiczną.

Analizując polityki, strategie oraz inne dokumenty charakteryzujące sytuację w sektorze środowisko, można stwierdzić, że nie wszystkie wyzwania, potrzeby i problemy zostały poprawnie zidentyfikowane w sferach wsparcia Programu (patrz zestawienie - załącznik 1). Pojawiają się także pewne niezgodności stwierdzeń w POIiŚ z innymi dokumentami analizującymi sytuację w sektorze. Na przykład, z jednej strony POIiŚ wskazuje, że słabą stroną sektora środowisko jest *niedostateczne pokrycie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę do spożycia*, z drugiej – dokument *Stan środowiska w Polsce* stwierdza, że podstawowym problemem w zakresie zaopatrzenia w wodę ludności jest mała dostępność wody dobrej jakości, natomiast wobec wyraźnego w ostatnim dziesięcioleciu spadku wielkości poborów przez przemysł, jak również dla potrzeb gospodarstw domowych, problemy ilościowe straciły na znaczeniu. Jako inny przykład może posłużyć wymienione w analizie SWOT, jako jedna ze słabych stron, stwierdzenie „niski poziom retencjonowania wód”. Można zauważyć, że poziom retencji wód nie może być zidentyfikowany jako problem sektora. Problemem, w tym przypadku, są niewłaściwe stosunki wodne, które mogą wymagać określonych działań. Ponadto, w programie nie określono, w jakim

celu woda miałaby być retencjonowana (czy na cele spożywcze, gospodarcze, rolnicze, przeciwpowodziowe, produkcji energii, itd.).

Na podstawie analizy polityk i strategii sektora środowisko oraz innych dokumentów odnoszących się do sektora środowisko (np. Raportu wskaźnikowego, Stan środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów UE, IOS, Warszawa 2006) oraz wspierając się opinią ekspertów, można stworzyć katalog podstawowych problemów (słabych stron) i zagrożeń, które powinny być ujęte w analizie SWOT, stanowiącej podstawę projektowania interwencji. Propozycje problemów i zagrożeń, jakie powinny zostać uwzględnione w analizie SWOT POIiŚ, przedstawiono w Załączniku 1.

W oparciu o powyższe przesłanki, przebudowania wymaga cała analiza SWOT, stanowiąca podstawę tworzenia strategii, na której opiera się interwencja. Prawidłowo przygotowana analiza SWOT musi uwzględniać problemy wskazane w diagnozie oraz być logiczną podstawą przedstawionej w dalszej części strategii i wyznaczonych Priorytetów i Działań.

Czy lista Beneficjentów każdego z Priorytetów jest kompletna i właściwa?

Pogłębiona analiza grup beneficjentów, wskazanych w POIiŚ, prowadzi do następujących wniosków:

- należy w opisie beneficjenta Priorytetu I – wyjaśnić, co oznacza sformułowanie „podmiot odpowiedzialny za koordynację”,
- w Priorytecie II nie jest jasno określony beneficjent „wojsko”,
- należy rozważyć dodanie do grupy beneficjentów Priorytetów I, II, V Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (taki zabieg pozwoli zaangażować nie tylko środki publiczne, lecz także prywatne i tym samym pozwoli uzyskać tzw. efekt dźwigni).

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami? (pytanie priorytetowe).

Celem głównym POIiŚ jest *podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska [...] i rozwijania spójności terytorialnej*. Realizacja celu głównego ma odbywać się dzięki inwestycjom w sześciu obszarach, mających największe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów – w sektorach transportu, środowiska, energetyki, kultury, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego poprzez realizację celów szczegółowych w tych sektorach. Dla sektora środowisko adekwatny jest przede wszystkim Cel 1 *„Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie się dokonywał przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego”*.

Można stwierdzić, że realizacja poszczególnych działań w ramach Priorytetów I-V powinna wpływać wzmacniająco, zarówno na rozwój kapitału naturalnego, gospodarczego, jak i ludzkiego. W mniejszym stopniu wystąpi oddziaływanie na kapitał społeczny, ale pomimo mniejszej skali oddziaływania, wpływ ten również będzie pozytywny.

Generalnie można ocenić, że realizacja Priorytetów I-V przyczyni się do poprawy stanu środowiska, a równocześnie będzie wpływać na wzrost atrakcyjności kraju. Rozwój infrastruktury służącej ochronie środowiska oraz promocja zachowań proekologicznych to czynniki, które w efekcie przyczyniają się do zmniejszenia emisji do środowiska, a więc wpłyną na poprawę jego jakości. Czyste środowisko i zapewnienie stanu bezpieczeństwa ekologicznego to istotny warunek tworzenia pozytywnego wizerunku kraju respektującego zasady zrównoważonego rozwoju. Tak jak już wcześniej wspomniano dyskusyjna może być realizacja budowy dużych zbiorników retencyjnych, które zgodnie z wynikami Prognozy Oddziaływania na Środowisko POIiŚ, należą do grupy inwestycji o najbardziej negatywnym oddziaływaniu na środowisko (patrz zapis w ramce poniżej).

Dla stworzenia dogodnych warunków lokalizacji inwestycji, niezbędne jest, aby oprócz dostępności transportowej, zapewnić odpowiednie uzbrojenie terenów inwestycyjnych i dobrze rozwiniętą sieć infrastruktury technicznej. Ponadto, odpowiednia jakość środowiska i warunki zdrowotne mieszkańców to elementy, które mogą wpłynąć na decyzję o lokalizacji firmy w danym miejscu. Aby w danym regionie istniały korzystne warunki dla osiedlania się wysoko wykwalifikowanych specjalistów, inwestycjom transportowym muszą towarzyszyć inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska. Efektywne ekonomicznie wsparcie publiczne dla inwestycji sektora środowiska w ramach POIiŚ przyczyni się także do zmniejszenia kosztów środowiskowych, co wpłynie na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Osiągnięcie odpowiednich standardów jest nie tylko wymogiem prawnym. Dzięki stosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” będzie ono także prowadzić do efektywnego wykorzystania zasobów, uwzględniającego koszty korzystania ze środowiska i koszty dla jakości życia mieszkańców Polski. Ponadto, uzyskanie wymaganych standardów odsunie zarzut o stosowaniu przez Polskę dumpingu ekologicznego związanego z nieprzestrzeganiem przez Polskę norm w zakresie ochrony środowiska.

Należy także pamiętać, że brak podstawowej infrastruktury ochrony środowiska może stanowić barierę rozwojową dla sektora MSP. Brak możliwości podłączenia firmy do wodociągu i odprowadzenia ścieków do kanalizacji powoduje wzrost kosztów utrzymania firmy, lub też uniemożliwia jej lokalizację w danym miejscu. Ponadto, braki w infrastrukturze ochrony środowiska mogą wpłynąć na możliwość kooperacji z dużymi firmami, zwłaszcza zagranicznymi, które posiadają certyfikat ISO 14.001 i w związku z tym będą stawiały warunki wypełnienia wymogów ekologicznych przez swoich kooperantów. Jeżeli spełnienie tych wymogów nie będzie możliwe, taka współpraca może nie dojść do skutku.

W świetle powyższych wniosków można stwierdzić, że w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię, która pozwoli sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami. Pod tym względem dyskusyjna może wydawać się realizacja niektórych projektów dotyczących retencjonowania wody i poprawy stanu bezpieczeństwa technicznego istniejących urządzeń wodnych oraz zapewnienia bezpiecznego przejścia wód powodziowych i lodów. Wśród ekspertów z zakresu gospodarki wodnej i szeroko rozumianej ochrony środowiska przeważają opinie, że realizacja zawartych w tym działaniu urządzeń hydrotechnicznych wpłynie na pogorszenie jakości środowiska naturalnego. Także w POŚ POIiŚ budowle hydrotechniczne wskazano jako inwestycje należące do grupy o najbardziej negatywnym oddziaływaniu na środowisko. Ponadto, proponowane rozwiązania są postrzegane w Europie Zachodniej jako rozwiązania przestarzałe, niebezpieczne, które obecnie, z uwagi na złe doświadczenia w tym zakresie, nie są stosowane. Co więcej, prowadzi się działania renaturalizacyjne by naprawić „błędy przeszłości”. Obecnie w krajach Europy Zachodniej do ochrony przeciwpowodziowej stosuje się działania przyjazne dla ekosystemów, które odmienne są od rozwiązań typu „End-of-Pipe” – dużych budowli przeciwpowodziowych, stanowiących ingerencję w lokalne środowisko naturalne.

Zdaniem ewaluatora należy więc zmienić wymowę Priorytetu III w zakresie ochrony przeciwpowodziowej tak aby nacisk został położony na działania przyjazne dla ekosystemów, z dopuszczeniem możliwości wznoszenia budowli hydrotechnicznych tylko wtedy, gdy ochrona przeciwpowodziowa, przy pomocy alternatywnych rozwiązań, jest na danym obszarze wykluczona.

Podczas formułowania wyzwań i potrzeb sektora należałoby wziąć pod uwagę, czy finansowany ze środków Unii Europejskiej Program nie powinien przede wszystkim realizować zadań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym. Zdaniem ekspertów, należy dokonać weryfikacji działań nie zawartych w Traktacie Akcesyjnym (np. działania typu retencjonowanie wody i budowa wielozadaniowych zbiorników wodnych, zaopatrzenie w wodę), które powinny być finansowane ze środków krajowych oraz weryfikacji strategii realizacji poszczególnych działań POIiŚ⁴.

⁴ Także autorzy oceny ex-ante SPO Ochrona środowiska i gospodarka wodna 2004-2006 w swej ocenie wskazywali na podniesiony wyżej problem: „trudno zrozumieć, dlaczego kandydat do UE, który ze względu na swoje rzekomo tylko z największym trudem przezwyciężane problemy ochrony środowiska, wynegocjował na dostosowanie się do odnośnych dyrektyw obejmujących unijne standardy okresy przejściowe aż do roku 2015, a środki przekazywane na ochronę

Na potrzeby weryfikacji adekwatności wyzwań, potrzeb i problemów rozwojowych sektora z zaproponowanym zakresem działań w POIiŚ (Priorytety I-V) wykonano matrycę zgodności. Z analizy tej matrycy wynika, że każdy ze zidentyfikowanych przez ewaluatora problemów sektora znajduje odpowiedź w zaproponowanych przez POIiŚ działaniach. Z drugiej strony należy zauważyć, że działania wyznaczone w POIiŚ nie odpowiadają na problemy zidentyfikowane przez analizę SWOT zawartą w POIiŚ. Podsumowując, można stwierdzić, że wyznaczone w POIiŚ Priorytety w sektorze środowisko, przy dość słabej jakości diagnozy, niespójnej z diagnozą i niewystarczającej analizie SWOT, generalnie odpowiadają na potrzeby sektora. Wyjątek stanowią wspomniane wyżej zapisy Priorytetu III oraz do rozważenia pozostaje wspomniany wyżej problem finansowania inwestycji nie zawartych w traktacie akcesyjnym i nie mających na celu wypełnianie prawa UE.

Czy cele i priorytety odpowiadają potrzebom, również w zakresie wzmocnienia spójności terytorialnej? Czy zapewniona jest spójność pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną a wyborem priorytetów? Czy uzasadnienie priorytetu odnosi się do potrzeb wskazanych w diagnozie?

Analizując dokument POIiŚ w sektorze środowisko, pod względem jego spójności wewnętrznej, można odnieść wrażenie niespójności części diagnostycznej z wyznaczonymi priorytetami. Diagnoza Programu Operacyjnego powinna nie tylko zawierać opis sektora, lecz identyfikować problemy, potrzeby, wyzwania i zagrożenia w danym obszarze i tak jak już wspomniano, na tej podstawie powinny zostać sformułowane elementy analizy SWOT. Następnie wnioski, płynące z tak przygotowanej analizy SWOT, powinny stanowić podstawę do określenia priorytetów. W przypadku sektora środowisko analiza SWOT identyfikuje istotne aspekty sytuacji gospodarczej, społecznej i ekologicznej Polski, lecz w sposób fragmentaryczny i w oderwaniu od diagnozy i od wyznaczonych priorytetów. Priorytety pozostają w oderwaniu od diagnozy, brakuje również krótkiego wyjaśnienia, dlaczego wybrano właśnie te obszary i zagadnienia do wsparcia w ramach Priorytetów. Proponuje się rozwinięcie tej części programu, głębszą analizę zagadnień zawartych w Priorytetach, a także krótką charakterystykę tych elementów, które nie będą wspierane w ramach POIiŚ. Część opisowa Priorytetów powinna zawierać więcej informacji nt. przewidywanego wpływu realizacji działań w ramach Priorytetu na stan środowiska, a równocześnie powinna zostać wzbogacona o informacje, w jaki sposób realizacja tych działań będzie wpływać na rozwój gospodarczy kraju i wzrost jego konkurencyjności.

Jako obraz wymienionych powyżej zastrzeżeń może posłużyć problem systemu monitoringu: W części strategicznej i opisie samego Priorytetu III brak jest wyjaśnienia, dlaczego system monitoringu w Polsce wymaga rozwinięcia, jakie są braki i potrzeby w tym zakresie i dlaczego istnieje potrzeba finansowania tego typu przedsięwzięć ze środków UE. Równocześnie zakres tematyczny systemu monitoringu nie znajduje odzwierciedlenia w analizie SWOT ani w pojęciu celu szczegółowego Programu w sektorze środowiska („Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie się dokonywał przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego).

We wszystkich priorytetach, których realizacja jest ukierunkowana na wypełnienie obowiązków, wynikających z przystąpienia do UE, cele powinny być sformułowane poprzez odniesienie do realizacji zobowiązań i terminów zapisanych w Traktacie Akcesyjnym (TA) i odpowiednich dyrektywach.

Z opracowanego schematu logiki interwencji Programu można wyciągnąć następujące wnioski:

- W Prioryecie II, dla projektów z zakresu rekultywacji terenów powojennych oraz zdegradowanych przez przemysł i górnictwo wydaje się zasadne rozszerzenie celów rekultywacji nie tylko na cele przyrodnicze (wydaje się że tereny powojenne, poprzemysłowe i pogórnice mogłyby być rekultywowane na cele inne niż przyrodnicze z

środowiska pragnie zainwestować w budowanie po części gigantycznych, a pod względem ekonomicznym i ekologicznym niezgodnych z duchem czasu symboli mających świadczyć o jego prestiżu”.

warunkiem, że tereny te będą wykorzystywane na cele publiczne)– sugestia: dopuszczenie możliwości rekultywacji także na cele inne niż przyrodnicze, z założeniem, że w pierwszej kolejności należy uzasadnić zasadność rekultywacji na cele inne niż przyrodnicze (np. uzbrojenie terenu) a następnie przedstawić argumentację na jakie cele publiczne będzie służył dany teren

- Priorytet III z założenia stanowi odpowiedź na następujące problemy sektora środowisko: niska jakość stosunków wodnych i zagrożenie powodziowe, nieefektywny system prognozowania i reagowania na zagrożenia naturalne i przeciwdziałanie poważnym awariom przemysłowym, nieefektywny i niespójny z UE system kontroli i monitoringu środowiska. W tym przypadku należy jednak rozpatrzyć wspomniane wcześniej zastrzeżenia, co do proponowanych projektów z zakresu zabudowy hydrotechnicznej.
- Priorytet IV ma na celu realizację projektów, które pozwolą na dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska, a tym samym doprowadzą do zmniejszenia emisji i presji przedsiębiorstw na środowisko.
- W Priorytecie IV w działaniu dotyczącym wsparcia systemów zarządzania środowiskowego, przeanalizowana logika Programu może prowadzić do wniosku, że celem tego działania jest zwiększenie liczby przedsiębiorstw dysponujących certyfikatem oraz obniżenie opłat za korzystanie ze środowiska. Brak jest informacji, że systemy zarządzania środowiskowego mają przede wszystkim na celu obniżenie uciążliwości działania zakładów przemysłowych.
- Projekty, jakie mają być realizowane w Priorytecie 5, stanowią odpowiedź na udoskonalenie systemu ochrony siedlisk przyrodniczych i ochrony różnorodności gatunków i na podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa.
- W Priorytecie V brak jest także wskazania, w jaki sposób tego typu projekty mają przyczynić się do realizacji celu Działania, jakim jest wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych na obszarach chronionych oraz zachowanie różnorodności gatunkowej. Sugeruje się dodanie stwierdzenia, że budowa i modernizacja małej infrastruktury służącej udostępnianiu dla turystów obszarów chronionych, ma służyć ukierunkowaniu ruchu turystycznego na terenach cennych przyrodniczo i tym samym przyczyni się do ochrony gatunków i siedlisk przed nadmierną, niezorganizowaną antropopresją
- Przygotowanie dokumentacji technicznej może być traktowane jako osoby rodzaj projektów tylko wtedy gdy zostanie przygotowany kompleksowy plan inwestycji (np. plan gospodarki wodno-ściekowej w danej gminie) z założeniem, że konkretne działania będą prowadzone etapowo.

Przedsięwzięcia dotyczące kształtowania podstaw ekologicznych nie powinny ograniczać się tylko do zagadnień związanych z ochroną przyrody. W celu zwiększenia efektywności działań przewidzianych do realizacji w ramach wszystkich priorytetów środowiskowych, konieczne jest prowadzenie na dużą skalę przedsięwzięć w zakresie edukacji ekologicznej. Edukacją ekologiczną musi być objęte całe społeczeństwo. Skutki braku właściwych postaw ekologicznych będą mieć wpływ nie tylko na spowolnienie procesu wypełniania zobowiązań akcesyjnych, ale przede wszystkim na jakość środowiska całego kraju, w tym także terenów podlegających ochronie.

Ponadto, należy stwierdzić, że w generalnym ujęciu, analizowane działania w ramach Priorytetów (I-V) powinny przyczynić się do wypełnienia zobowiązań zawartych w TA w obszarze środowisko. Wyjątkiem w tym przypadku są wspomniane już wcześniej projekty hydrotechniczne i z zakresu zaopatrzenia wodę.

Zaproponowana strategia sektora środowiska nie odnosi się wprost do zapewnienia integracji przestrzennej. Można przypuszczać, że dzięki temu, że nie stosuje się wykluczeń regionalnych, w tym zakresie spójność ta powinna zostać zapewniona. Należy pamiętać, że działania na rzecz sieci Natura 2000 będą przyczyniać się do zachowania spójności przyrodniczo-przestrzennej, choć mając na uwadze wielkość środków przeznaczonych na te działania, można mieć obawy, czy oddziaływanie to będzie odczuwalne w skali kraju.

Czy interwencja publiczna w poszczególnych sektorach jest uzasadniona?

Środki pomocowe Unii Europejskiej powinny stanowić potencjalny instrument korekty bodźców stymulujących procesy ochrony środowiska. Efektywne wykorzystanie pomocy możliwe jest dzięki prognozowaniu potencjalnych przepływów finansowych i bilansowaniu ich z prognozami zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny. Rozbudowa modeli służących bilansowaniu potrzeb i dostępnych środków powinna być podstawowym instrumentem operacyjnym przy budowie nowej strategii wykorzystania środków finansowych UE. Wyniki modelowania stanowić powinny doskonałe uzupełnienia ocen procesu wdrażania poszczególnych dyrektyw UE z zakresu ochrony środowiska. Do składania takich sprawozdań zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie, które otrzymały okresy przejściowe. Takiego modelowania i uzasadnienia wydatkowania środków zabrakło w analizowanej wersji POIiŚ.

Jak zauważa Berbeka i wsp. (2005)⁵ dostęp do bezzwrotnych środków pomocowych UE, liczonych w skali kilku procent PKB, jest jakościowo nową sytuacją dla Polski. Społeczne oczekiwania, tworzące polityczny nacisk na maksymalną absorpcję pomocy, implikują poważne zmiany w postrzeganiu tych środków. Dotacje unijne zamiast być instrumentem realizacji określonych celów różnorodnych polityk (gospodarczej, społecznej, ekologicznej) stają się celem samym w sobie. Niepokojące jest, gdy podstawową misją staje się sama absorpcja, a nie rozwiązywanie problemów, które przy pomocy tych środków należałoby rozwiązać.

Analizując poszczególne Priorytety w sektorze środowisko, można generalnie stwierdzić o zasadności interwencji publicznej w tym sektorze. Konieczna jest jednak ścisła kontrola alokacji pomocy, w tym zwłaszcza na cele nie objęte zapisami TA (budownictwo wodne i systemy zaopatrzenia w wodę). Decyzję o wsparciu takich inwestycji powinny być podejmowane ze świadomością otwierania luki w montażu finansowym, agregowanym do poziomu całego kraju. W tym przypadku powraca, poruszone już wcześniej, zagadnienie podstawowego celu strategicznego użycia pomocy unijnej, a dwie podstawowe koncepcje: konsumpcja czy strategia wykorzystania bezzwrotnej pomocy UE, jak zauważa Berbeka i wsp. (2005) stoją wobec siebie w coraz większej sprzeczności. Bowiem jak wynika z przygotowanych obliczeń, nawet 100% wykorzystania dostępnej pomocy nie gwarantuje realizacji celów środowiskowych celów zawartych w Traktacie Akcesyjnym (TA) (Berbeka i wsp., 2005).

Należy podkreślić, że **priorytetem dla Polski w obszarze środowisko powinno być przede wszystkim wypełnienie zobowiązań akcesyjnych**. Celem wykorzystania unijnej pomocy powinna być skuteczna implementacja poszczególnych Dyrektyw. W przypadku, gdy kraj nie dotrzyma okresów przejściowych zawartych w TA dalsza pomoc finansowa może zostać wstrzymana.

Ponadto, Rozporządzenie z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności określa, na co powinny zostać wydatkowane jego środki: art 2, pkt. 1 b) *'działania w dziedzinach (...) środowiska w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska zgodnie z polityką i programem działania w zakresie środowiska naturalnego'*. Z kolei 6-ty Program Działań mówi o konieczności wdrożenia istniejących przepisów i dyrektyw przez państwa. Jako główne kierunki działań wyznaczone są: skuteczna implementacja i wzmocnienie prawodawstwa w sektorze środowiska oraz integracja zagadnień dotyczących środowiska. Problemy środowiskowe muszą być rozwiązywane u źródła (promowanie udziału i zaangażowania społeczeństwa w kierunku poprawy dostępu do informacji o środowisku i współpracy).

Natomiast biorąc pod uwagę powyższe Rozporządzenie i oraz Rozporządzenie w sprawie EFRR, należałoby rozważyć, czy działania z zakresu rekultywacji, zapobiegania pustosynnieniu, (a więc PIII) nie powinny być finansowane z EFRR (patrz Rozporządzenie (WE) 1080/2006 z dn. 5 lipca 2006 r. art 4 pkt 4 i 5, gdzie wymienia się takie działania *jak zapobieganie pustosynnieniu, kontrola tego zjawiska i walka z nim, zintegrowany system zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, rekultywacja środowiska naturalnego, w tym skażonych terenów i gruntów oraz zapobieganie*

⁵ Berbeka K, Dyduch J, Górka K, Rosiek K, „Strategia wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w spełnieniu ekologicznych zobowiązań zawartych w Traktacie Akcesyjnym, AE w Krakowie, Kraków 2005

zagrożeniom, w tym opracowanie i wdrożenie planów zapobiegania i stawiania czoła zagrożeniom naturalnym i technologicznym).

Należy także rozważyć zasadność realizacji projektów w ramach Priorytetu IV. Wydaje się, że finansowanie przedsięwzięć, mających na celu wsparcie systemów zarządzania środowiskowego, powinno być realizowane w ramach *PO Innowacyjna Gospodarka* lub własnym wysiłkiem przedsiębiorców. Można uzasadnić realizację projektów z tego działania tylko wtedy, gdy wprowadzenie certyfikatu środowiskowego będzie wiązało się z dużym efektem ekologicznym i dużą redukcją emisji do środowiska (poniżej wymaganych standardów).

Czy w definiowaniu priorytetów zostały uwzględnione doświadczenia poprzedniego okresu programowania?

Doświadczenia poprzedniego okresu programowania powinny stanowić doskonałe źródło wiedzy do tworzenia strategii w dziedzinach, które w poprzednim okresie programowania korzystały ze wsparcia. Element ten wydaje się być niedoceniany przy tworzeniu POIiŚ w sektorze środowiska. Analizowany dokument nie zawiera informacji na temat wniosków i doświadczeń płynących z poprzedniego okresu programowania.

W latach 2004-2006 najwięcej środków UE na ochronę środowiska w Polsce dostępne było w Funduszu Spójności (2,089 mld euro – sektor środowiska), następnie w ramach ZPORR (301 mln euro – działanie 1.2 oraz inne działania z Priorytetu III) oraz w ramach SPO WKP (155,4 mln euro – działanie 2.4).

W załączniku POIiŚ przedstawiono, jakiego typu projekty zostały zatwierdzone do dofinansowania z Funduszu Spójności w latach 2000-2005 oraz liczbę podpisanych umów dla ZPORR, lecz jako wnioski wskazuje się tylko na problemy związane ze słabym przygotowaniem projektów i innymi problemami na etapie wdrażania.

Z informacji uzyskanych podczas wywiadów wynika, że przeszkodą w korzystaniu ze środków były zbyt skomplikowane procedury i duży stopień biurokracji. Jednakże respondenci wskazywali na potrzebę przygotowania dokumentu analizującego doświadczenia z poprzedniego okresu programowania.

Ponadto, respondenci wskazali na potrzebę wypracowania ekologicznych kryteriów wyboru projektów oraz powiązanie ich z efektywnością ekonomiczną uzyskiwanych efektów ekologicznych. Brak zastosowania takiego zabiegu w poprzednim okresie programowania często powodował, że nie zawsze najpotrzebniejsze i najefektywniejsze projekty były zatwierdzane do finansowania.

Czy obrana Strategia Programu uwzględnia w sposób wystarczający kluczowe szanse i zagrożenia płynące z kontekstu Programu?

Ocena powiązań drugiej części analizy SWOT – przede wszystkim Zagrożeń – wskazuje na istnienie czynników zewnętrznych, mogących wpływać na realizację programu. Powiązanie z nimi poszczególnych priorytetów i działań wskazuje jednak, że część z nich posiada w POIiŚ instrumenty niwelujące. Analizowany Program powinien stanowić odpowiedź na następujące wyzwania i zagrożenia: konieczność spełnienia wymogów zawartych w TA, zmienne warunki klimatyczne i hydrologiczne, powodujące zagrożenie powodzią i suszą, wzrost konsumpcyjnego wzorca zachowań, tendencja wzrostowa w ilości produkowanych odpadów.

Niewątpliwie mocną stroną sektora środowiska w Polsce jest wysoka bioróżnorodność. Zachowaniu tego bogactwa naturalnego bezpośrednio ma przyczynić się realizacja działań z zakresu Priorytetu V, a także pośrednio innych Priorytetów z sektora środowiska. Ponadto, realizacja Priorytetów I-V będzie przyczyniać się do wzmacniania pozytywnych tendencji w zakresie ograniczania emisji do środowiska.

Można, więc stwierdzić, że obrana strategia uwzględnia kluczowe szanse i zagrożenia płynące z jego kontekstu. Przy analizie kontekstu Programu należy uwzględnić także dokumenty strategiczne UE oraz polskie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

Jak stwierdzono w POŚ, analiza priorytetów, celów głównych oraz warstwy aksjologicznej POIiŚ prowadzi do wniosku, że najistotniejsze aspekty ochrony środowiska, w tym „ekologicznego filaru” w koncepcji *zrównoważonego rozwoju*, zostały ujęte w sposób poprawny. Nie stwierdzono zasadniczych rozbieżności pomiędzy celami szczegółowymi POIiŚ, a zapisami strategicznych dokumentów UE, określających aktualną politykę w kwestiach:

- rozwoju gospodarki „opartej na wiedzy” (Strategia Lizbońska – stworzenie najbardziej dynamicznego i konkurencyjnego regionu gospodarczego poprzez innowacyjność, liberalizację, przedsiębiorczość oraz spójność społeczną)
- uwzględnienia wymogów zrównoważonego rozwoju (Strategia Goeteborska, zwana też „Strategią zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej” – konieczność efektywnego zmierzenia się z problemami takimi jak bieda, starzenie się populacji, globalne ocieplenie, utrata bioróżnorodności, degradacja gleb, mikroorganizmy chorobotwórcze odporne na antybiotyki, stosowanie niebezpiecznych chemikaliów, nierównowaga rozwoju regionalnego)

NSRO to dokument, który określa priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–13. Na podstawie tego dokumentu przygotowywane są programy operacyjne, które są podstawowym instrumentem realizacji zapisanych w NSRO priorytetów. Cechą charakterystyczną PO „Infrastruktura i Środowisko” jest integralne ujęcie problematyki infrastruktury rozwoju, która obok sfery podstawowej obejmuje też zasadnicze elementy infrastruktury społecznej. Punktem wyjścia dla tak określonego zakresu programu jest zasada maksymalizacji efektów rozwojowych, uwarunkowana komplementarnym potraktowaniem sfery technicznej i społecznej w jednym nurcie programowym i realizacyjnym.

W przypadku NSRO zapisy dotyczące środowiska znalazły swoje odzwierciedlenie zarówno w szczegółowej diagnozie społeczno-gospodarczej kraju, analizie SWOT jak i w wyznaczonych celach horyzontalnych (szczególnie w treści Celu 3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i Celu 6. Wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich i wspomaganie zmian strukturalnych). NSRO skupia swoje działania na tworzeniu infrastruktury ochrony środowiska, której rozwój ma w efekcie prowadzić do podniesienia atrakcyjności lokalizacyjnej regionów.

3.1.2. TRANSPORT

Czy trafnie zidentyfikowane zostały wszystkie wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w sferach wsparcia programu?

Zasadniczym źródłem informacji dla oceny problemów danego sektora powinna być część diagnostyczna. W przypadku PO IiŚ diagnoza dokumentu w większości przypadków prawidłowo definiuje obszary wymagające interwencji w zakresie transportu – szczególnie w układzie branżowym. Z diagnozy wynika szereg zagrożeń i problemów poszczególnych gałęzi transportu, które są enumeratywnie wymienione w odpowiednich rozdziałach.

Drugim źródłem kompleksowych informacji o potrzebach i problemach tego sektora są dokumenty programowe na czele z Polityką Transportową Państwa na lata 2006-2025, czy Strategią Rozwoju Transportu na lata 2007-2013. W układzie bardziej szczegółowym pomocne są również strategie branżowe dla poszczególnych gałęzi transportu ewentualnie, uzupełniane o ekspertyzy i dokumenty analityczne⁶.

⁶ Wadą powyższych dokumentów jest jednak ich niska ranga – są to bowiem tylko projekty resortowe – a mają stać się podstawą programu przyjmowanego przez Radę Ministrów.

Na podstawie powyższych źródeł można stworzyć kompleksowy katalog podstawowych problemów (słabych stron) i zagrożeń, które powinny być ujęte w analizie SWOT stanowiącej podstawę projektowania interwencji. Analiza ta okazuje się jednak niespójna ani z diagnozą – bo uwzględnia tylko część zagadnień – ani z częścią strategiczną i priorytetami – bo nie wyczerpuje listy problemów, które mają zostać rozwiązane w wyniku realizacji programu.

Osobną kwestią jest również zdefiniowanie problemów dotyczących transportu jako całości – na przykład słabe powiązania międzynarodowe – oraz jeszcze szerszego kontekstu problemów interdyscyplinarnych – takich jak zagadnienia presji środowiskowej nowych inwestycji, powiązań transportu i modeli konsumpcji czy modyfikacji procesów metropolizacji.

W oparciu o powyższe przesłanki konieczna wydaje się przebudowa całej analizy SWOT tak, aby uwzględniła ona problemy wskazane w diagnozie oraz była logiczną podstawą przedstawionej w dalszej części strategii interwencji.

Czy lista Beneficjentów każdego z Priorytetów jest kompletna i właściwa?

W szerokim rozumieniu potencjalnymi interesariuszami programu w zakresie transportu jest całe społeczeństwo. Zawężając jednak tą grupę do beneficjentów, potencjalnie są nimi wszystkie instytucje związane z zarządzaniem infrastrukturą transportową oraz przewoźnicy.

Ograniczone środki finansowe decydują jednak o tym, że niemożliwe jest wsparcie wszystkich dziedzin transportu i wszystkich podmiotów, tym bardziej, że byłoby ono – choćby ze względu na dublowanie infrastruktury – nieefektywne. W związku z tym wybór beneficjentów jest konsekwencją obranej strategii interwencji. Decyzja o promowaniu wybranej gałęzi transportu przekłada się na rozszerzenie katalogu uprawnionych do wsparcia, ale jednocześnie wpływa na ograniczenie środków dla innych dziedzin.

Problemem, na który należy zwrócić uwagę jest natomiast równe traktowanie podobnych podmiotów. Na przykład – jeśli przeznaczamy środki na wsparcie dla przedsiębiorstw komunikacji miejskiej powinniśmy umożliwić aplikowaniem wszystkim podmiotom świadczącym usługi w tym zakresie i spełniającym kryteria merytoryczne. Nieuzasadnione jest wyłączenie przewoźników prywatnych. Podobnie w przypadku przeznaczania środków na poprawę obsługi pasażerów czy integracji taryfowej gdzie środki mogą zdobyć przewoźnicy drogowi (np. tworzący wspólną taryfę z koleją), ale przewoźnicy kolejowi już nie. Podobna sytuacja dotyczy transportu intermodalnego, z którego wyłączone zostało lotnictwo.

Osobną kwestią jest wymienianie na liście beneficjentów konkretnych instytucji takich jak GDDKiA czy PKP PLK. Zwłaszcza w przypadku kolei PLK nie jest jedynym zarządcą infrastruktury i nie należałoby zamykać możliwości aplikowania takim podmiotom jak SKM Trójmiasto czy WKD.

Podczas analizy logiki niektórych działań można odnieść wrażenie, że najpierw powstały listy beneficjentów, a dopiero w drugiej kolejności zapisy celów i zasad interwencji. Prowadzi to do nieuzasadnionego pomijania części beneficjentów, których udział wspierałby osiągnięcie założonych rezultatów. W związku z tym konieczny jest krytyczny przegląd list uprawnionych do korzystania z pomocy dla wszystkich priorytetów osobno.

Nie należy przy tym stosować zasady – jeśli instytucja jest na liście w jakimś priorytecie to ma zapewnione źródło finansowania i w kolejnych nie jest brana pod uwagę.

Drugą istotną kwestią jest formułowanie zapisów priorytetów i działań w ten sposób, by sztucznie nie zawężać grona beneficjentów. Przykładem może tu być zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski – czyli zapis bardzo szczegółowy, wskazujący na wsparcie wyłącznie jednej gałęzi transportu i 3-4 miast. Tymczasem działanie to – jak i cały priorytet „Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej” z powodzeniem mieszczą się w priorytecie VI - Rozwój sieci drogowej TEN-T i w priorytecie VIII – Drogi krajowe poza siecią TEN-T. Można więc odnieść wrażenie, że struktura programu została tu dostosowana nie tylko do beneficjenta ale wręcz konkretnego projektu.

Osobną kwestią jest umieszczenie w programie „wyodrębnionych podmiotów służących realizacji projektów drogowych”, które nie są umocowane w prawie i nie wyszły poza sferę projektów.

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami?

Cel główny zakłada, w wyniku realizacji programu podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Spośród celów szczegółowych transportu dotyczą dwa pierwsze – Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie dokonywał się przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego, oraz Zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu.

Niestety w celach dla sektora, wymienionych dwie strony później, zrównoważone podejście uwzględniające czynniki ekologiczne i równowagę międzygałęziową zmienia proporcje w kierunku nacisku na drogownictwo. Spośród czterech wymienionych celów tylko jeden wskazuje na rozwój pro-ekologicznych źródeł transportu.

Co bardzo istotne, diagnoza, nawet przed uzupełnieniem, wskazuje na wyraźną przewagę wad strukturalnych sektora transportu nad deficytem infrastruktury. W związku z tym, podstawową zasadą ingerencji powinna być poprawa efektywności i wykorzystania istniejących zasobów. Ten kierunek jest również zdecydowanie korzystniejszy z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, które powinno się w miarę możliwości minimalizować. Reguły rozwoju zrównoważonego wskazują na pierwszeństwo dla efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów i decydowania się na nowe inwestycje dopiero po wyczerpaniu możliwości w tym zakresie.

W niektórych przypadkach zapisy diagnozy, oraz wynikające z nich wnioski, prowadzą wręcz do sprzecznych stwierdzeń, na przykład – postulat zachowania zwartych kompleksów leśnych czy dolin rzek i równolegle budowy nowej infrastruktury (np. autostrad) przyczyniającej się do fragmentaryzacji krajobrazu czy zbiorników i dróg wodnych całkowicie przekształcających doliny. Drugi taki przykład to sprzeczność między ograniczeniem emisji gazów szklarniowych i prognozą wzrostu ruchu samochodowego w wyniku rozbudowy dróg.

Przedstawione w dokumencie prognozy wyraźnie pokazują, że za 15-20 lat nasz system transportowy będzie podobny do tego, jaki istnieje dzisiaj w Europie Zachodniej i uznawany jest za niezrównoważony (przewiduje się np. drastyczny spadek przewozów kolejowych). W części strategicznej nie ma jednak odniesienia do tych zapisów i trudno się zorientować, czy proponowana interwencja ma na celu zmianę trendów i tym samym proponuje inne prognozy. Jeśli uznać za prawdziwe stwierdzenie zapisane w omawianym Programie „Polska jest jednym z niewielu krajów europejskich, posiadających silnie zrównoważony system transportowy”, to proponowana polityka powinna wskazywać na elementy wspierające to zjawisko.

Powyższe stwierdzenia dowodzą, że osiągnięcie celu programu powinno opierać się na strategii zorientowanej w większym stopniu na zapewnienie równowagi międzygałęziowej i uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych.

Czy interwencja publiczna w poszczególnych sektorach jest uzasadniona?

Zgodnie z polityką europejską, interwencja publiczna w dziedzinie transportu powinna ograniczać się przede wszystkim do infrastruktury, rozwój przewozów pozostawiając mechanizmom rynkowym. Odstępstwa od tej zasady powinno się wprowadzać tylko dla dziedzin, których rozwój wspomaga dodatkowe cele – takich jak transport publiczny czy kolej stanowiące alternatywę dla niekontrolowanego wzrostu motoryzacji. Program Infrastruktura i Środowisko spełnia to kryterium.

Ewentualne wątpliwości budzą jedynie inwestycje w dwóch dziedzinach.

- Pierwszą z nich jest lotnictwo. Sektor ten rozwija się bardzo dynamicznie – a więc generuje zyski pozwalające na komercyjne finansowanie swoich inwestycji. Dodatkowym argumentem za takim podejściem jest fakt, że ta gałąź transportu jest w znacznym stopniu zwolniona z

obciążeń fiskalnych i tym samym nie generuje wpływów do sektora publicznego, od którego oczekuje wsparcia.

- Drugą dziedziną, w której interwencja budzi wątpliwości to żegluga śródlądowa. Rozwój tej branży, zepchniętej na margines systemu transportowego wymaga bowiem tak znacznych nakładów i inwestycji – co gorsza silnie ingerujących w środowisko przyrodnicze – że niewielkie środki przeznaczone na nią w programie mogą nie przynieść żadnych rezultatów. Pozostawienie wsparcia w tej dziedzinie powinno zatem zostać uzasadnione silną koncentracją środków

Czy cele i priorytety odpowiadają potrzebom, również w zakresie wzmacniania spójności terytorialnej? Czy zapewniona jest spójność pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną a wyborem priorytetów? Czy uzasadnienie priorytetu odnosi się do potrzeb wskazanych w diagnozie?

Pod względem integracji przestrzennej zaproponowana strategia nie budzi poważniejszych wątpliwości a przedstawione działania często wskazują na konieczność zwiększania spójności systemu transportowego i powiązań międzyregionalnych i międzynarodowych. Warto jednak podkreślić, że najsilniejszy wpływ na spójność terytorialną mają projekty o charakterze kompleksowym dla danej skali terytorialnej. Na przykład – budowa jednej drogi przynosi raczej efekt korytarzowy, a budowa i modernizacja sieci dróg na określonym obszarze szerszy efekt przestrzenny. Spośród proponowanych działań najbliższe do takiego modelu ma „transport miejski w obszarach metropolitalnych”, które to działanie zakłada wsparcie różnych środków transportu, ich wzajemna integrację w celu osiągnięcia efektu istotnego w skali całego obszaru metropolitalnego.

Osobną kwestią, istotną dla spójności terytorialnej jest przebieg sieci TEN-T i nałożenie jej na krajowy system transportowy. Dzięki porównaniu tych dwóch perspektyw możemy otrzymać odpowiedź, które z odcinków mają największe znaczenie i decydują o funkcjonowaniu powiązań zarówno międzynarodowych, jak i międzyregionalnych. Problemem istotnym, z punktu widzenia europejskiej polityki spójności (inwestycji finansowanych z Funduszu Spójności), jest również różnicowanie wagi kryterium przynależności do sieci TEN-T. W części przypadków stosowane jest ono restrykcyjnie (np. w lotnictwie) a w części rozumiane szeroko – jako dostęp do korytarzy (np. w kolei).

Szczególną rolę należy przyznać również obszarom metropolitalnym. W strategii interwencji wyrazem tego jest osobne działanie dotyczące transportu publicznego. Niestety w przypadku innych inwestycji sieciowych – zdarza się, że tereny te, ze względu na intensywne zagospodarowanie i ilość związanych z tym problemów – są pomijane. Przykładem tego jest droga nr 7, której modernizacja kończy się przed aglomeracją krakowską, albo linie kolejowe przebudowywane na odcinkach z wyłączeniem miast.

Analiza powiązań pomiędzy głównymi problemami sektora transportu – zidentyfikowanymi przy okazji rozwinięcia analizy SWOT na potrzeby pytania 1.3. również wskazuje na istnienie pewnych dysproporcji między projektowanymi działaniami a problemami. Spośród 20 problemów wskazanych do interwencji niektóre uzyskują wsparcie z różnych działań, inne tylko z pojedynczych. Poza obszarem interwencji pozostaje natomiast dostęp do portów lotniczych i niwelowanie zagrożenia w postaci presji środowiskowej transportu.

Precyzyjna analiza logiki interwencji nie jest niestety możliwa, ze względu na brak wskaźników produktu, oddziaływania i rezultatu dla większości priorytetów. Pozostawienie niewypełnionych tabel tego obszaru można interpretować jako swoisty brak związków między częścią diagnostyczną a strategią interwencji. Może to także sugerować, że obie części dokumentu zostały stworzone niezależnie.

W związku z tym należy przeanalizować efektywność proponowanych działań i ich rolę w zwiększaniu efektywności sektora transportu. Przykładem może być tu dylemat budowy nowych, bądź modernizacji istniejących dróg, który powinien być rozstrzygany na rzecz tych drugich.

Czy w definiowaniu priorytetów zostały uwzględnione doświadczenia poprzedniego okresu programowania?

Doświadczenia poprzedniego okresu programowania stanowią doskonałe źródło wiedzy do tworzenia strategii w dziedzinach, które korzystały już ze wsparcia. Element ten wydaje się być niedoceniany przy tworzeniu PO IiŚ, bo w kilku przypadkach postuluje się kontynuację działań, co do których dotychczasowe doświadczenia wskazują na konieczność zmian.

Przykładami takich dziedzin jest transport intermodalny – na który zapisano wsparcie w Sektorowym Programie Operacyjnym. Dotychczas środki przeznaczone na ten cel nie zostały wykorzystane. W związku z tym zastanawia fakt przenoszenia działania w niezmiennym kształcie wraz z analogiczną, jak w bieżącym okresie, listą beneficjentów i rodzajami projektów. Jeśli dziedzina ta wymaga wsparcia i mieści się ono w logice interwencji należy zastanowić się nad innym rozłożeniem akcentów – na przykład przyznaniem środków na zakup taboru a nie rozwój centrów logistycznych, lub sygnalizowanym wcześniej włączeniem w obszar wsparcia lotnictwa.

Nieco innym przykładem są inwestycje w infrastrukturę kolejową poddawane od wielu lat silnej krytyce ze względu na wybór odcinków charakteryzujących się niskim obciążeniem przewozami, podczas gdy w znacznie gorszym stanie pozostają fragmenty sieci osiagające granice przepustowości. W tym przypadku modyfikacji powinna zostać poddana nie tyle logika interwencji – bo wsparcie modernizacji infrastruktury kolejowej jest niewątpliwie potrzebne – ale lista przeznaczonych do realizacji projektów. Pomocne może być w tym zakresie podkreślenie w opisie działania odpowiedniego rozłożenia akcentów.

Osobną kwestią na znacznie wyższym poziomie ogólności jest przyznawanie bezwzględnego priorytetu projektom leżącym w sieci TEN-T. Od pewnego czasu sama Komisja Europejska zmniejsza ten nacisk na rzecz szerszego spojrzenia na szlaki transportowe, pod kątem efektów inwestycji. Zagadnienie to jest szczególnie ważne dla rozwoju takich dziedzin jak lotnictwo czy infrastruktura kolejowa, gdzie praktycznie całość środków skoncentrowano na inwestycjach TEN-T, mimo że istnieją pilniejsze projekty alternatywne – o kluczowym znaczeniu dla systemu transportowego kraju, jednocześnie gwarantujące poprawę powiązań międzynarodowych.

Czy obrana Strategia Programu uwzględnia w sposób wystarczający kluczowe szanse i zagrożenia płynące z kontekstu Programu?

Ocena powiązań drugiej części analizy SWOT – przede wszystkim Zagrożeń – wskazuje na istnienie wielu czynników zewnętrznych, mogących wpływać na realizację programu. Powiązanie z nimi poszczególnych priorytetów i działań wskazuje jednak, że znaczna ich liczba ma instrumenty niwelujące.

Podstawowym zagrożeniem, które pozostaje jakby na marginesie interwencji jest presja środowiskowa wynikająca z negatywnego oddziaływania transportu. Problem ten, o zdecydowanie interdyscyplinarnym charakterze powinien być przedmiotem starannej oceny. W tym przypadku odpowiednie zapisy mogą się znaleźć zarówno w rozdziale transportowym, jak i środowiskowym – a najlepiej obu równolegle.

Do kontekstu Programu należą także dokumenty strategiczne UE oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. W przypadku dokumentów europejskich szersze opisanie ich powiązania ze strategią programu zawiera analiza obszaru dotyczącego spójności zewnętrznej, ale już na tym etapie można stwierdzić konieczność wzmocnienia odniesień do Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE przyjętej w Göteborgu w 2001 roku. Pozwolą na to sygnalizowane wcześniej korekty zapisów pod kątem powiązania sektora transportowego i ochrony przyrody – a więc niwelowania podstawowego zagrożenia jakie niesie interwencja w opisywanym zakresie.

W stosunku do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia realizacja PO Infrastruktura i Środowisko zapewnia pozytywny wpływ na wzrost zatrudnienia i aktywności gospodarczej w regionach dotąd słabiej rozwiniętych, w tym Polski Wschodniej. Wspiera również atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych i krajowych, co przekłada się na wzrost konkurencyjności.

Priorytety transportowe zapewniają równocześnie poprawę dostępności komunikacyjnej oraz rozwój funkcji metropolitalnych. Jednak również i w tym przypadku problemem jest wypełnienie założeń ochrony środowiska i zagwarantowania efektywności wydawanych środków.

3.1.3. ENERGIA

Czy trafnie zidentyfikowane zostały WSZYSTKIE wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w sferach wsparcia programu? (pytanie priorytetowe)

Ocenę problemów sektora należy przeprowadzić w oparciu o diagnozę. Zamieszczony w POIiŚ opis aktualnej sytuacji dosyć prawidłowo definiuje obszary wymagające interwencji w zakresie sektora energii.

Drugim źródłem informacji o potrzebach i problemach tego sektora są dokumenty programowe. W odniesieniu do zagadnień szczegółowych uwzględnia się również dokumenty branżowe i sektorowe.

1. Podstawowe dokumenty strategiczne wskazujące na potrzeby i problemy do rozwiązania w okresie realizacji programu POIiŚ, takie jak:

- Zielona Księga UE o Efektywności Energetycznej „Zrobić więcej za mniej” z 2005 roku,
- Zielona Księga UE „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” z 2006 roku,
- Polityka energetyczna Polski do 2025 roku, z 2005 roku,

wskazują, że problemy i potrzeby zdefiniowane w programie POIiŚ zasadniczo pokrywają się ze wskazanymi w powyższych dokumentach strategicznych.

2. Oceniając poziom hierarchii ważności problemów Priorytetu X i XI, zauważa się małe zróżnicowanie poziomu hierarchii ważności problemów. Przyczyną jest mała konkurencyjność problemów wobec siebie. Potrzebna jest pogłębiona analiza SWOT dla sektora energetyki. Przedstawiona w Programie analiza SWOT jest zbyt ogólna, bo dotyczy całego programu i nie odzwierciedla zdiagnozowanych w analizie potrzeb i problemów.
3. Hierarchizacja problemów do rozwiązania nierozzerwalnie wiąże się z faktem wzajemnych powiązań technicznych i ekonomicznych pomiędzy niektórymi problemami. Z tego też względu identyfikowanie wszystkich wyzwań w obrębie sektora nie wydaje się ani celowe, ani nawet możliwe, ponieważ rozpoznanie i dołączenie jakiegokolwiek kolejnego problemu, na ogół pociąga za sobą pojawienie się kolejnych problemów pochodnych⁷.

Na podstawie źródeł literaturowych, według których zdefiniowano problemy i wyzwania sektora, niezależnie od tych, które przedstawiono w PO, można opracować kompleksowy katalog podstawowych problemów (słabych stron) i zagrożeń, które powinny być ujęte w rekomendowanej analizie SWOT. Analiza ta powinna stanowić podstawę projektowania interwencji. W szczególności dotyczy to projektów powiązanych ze sobą pośrednio lub bezpośrednio - w sensie technicznym lub organizacyjnym czy też finansowym.

⁷ Na przykład, słusznie postulowana w programie idea rozbudowy energetyki opartej na źródłach odnawialnych, zwłaszcza elektroenergetyki wiatrowej, w przypadku dużych farm wiatrowych (a takie powinny być preferowane, jako gwarantujące optymalne jednostkowe nakłady kapitałowe [EUR/MW] zainstalowanej mocy), wymaga - na obszarach inwestycji w farmy wiatrowe - znacznej rozbudowy i modernizacji krajowego systemu dystrybucji mocy, co jest przedsięwzięciem kosztownym.

W tym kontekście, w odniesieniu do Priorytetu X, można sformułować następujące spostrzeżenia ogólne:

1. Generalnie problemem nie jest pominięcie czy też wyartykułowanie wszystkich potrzeb, problemem jest czy dla wszystkich problemów i potrzeb mamy w kraju strategię i programy wykonawcze. Z uwagi na niedostateczne środki funduszy pomocowych, stojących do dyspozycji, posiadanie takiej strategii jest niezbędne dla realizacji wszystkich celów i zobowiązań akcesyjnych i prawnych wobec UE, w tym zidentyfikowanie obszarów koniecznej interwencji państwa.
2. W projekcie POIiŚ wyartykułowano większość potrzeb i problemów stojących przed zrównoważoną gospodarką energetyczną kraju. Zaproponowane w działaniach i projektach obszary wsparcia wypełniają większość potrzeb i kierunkowych działań polityk energetycznych Unii Europejskiej i kraju.
3. W realizacji celu głównego *„Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowania tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej”* brak jest uwzględnienia w analizie społeczno - ekonomicznej następujących problemów:
 - Złej jakości powietrza w aglomeracjach o dużej gęstości zaludnienia (miasta, gminy wiejskie gęsto zabudowane) spowodowanej niską efektywnością energetyczną i dużą emisją zanieczyszczeń powietrza z kotłów i pieców grzewczych małej mocy, czyli problemu tzw. „niskiej emisji”. Według ewaluatora jest to zadanie ważne, które nie jest dostatecznie objęte innymi mechanizmami np. RPO. Według naszej wiedzy, we wczesnej fazie PO był planowany fundusz dla inwestycji rozproszonych takich jak termomodernizacja, który mógłby rozwiązywać program wsparcia dla programów likwidacji niskiej emisji. Należy podkreślić, że niska emisja jest poważnym zagrożeniem o zasięgu krajowym, tyle że składa się z sumy tysięcy zagrożeń lokalnych, jako silne zagrożenie rozproszone, co nie znaczy, że „niesterowalne” w skali kraju⁸.
 - Niskiej świadomości społecznej i poziomu edukacji powszechnych użytkowników energii i środowiska o możliwościach wykorzystania dużego potencjału zmniejszenia zużycia energii i obciążenia środowiska oraz o potrzebie zrównoważonego rozwoju gospodarki energetycznej kraju. Jeśli z przyczyn formalnych jest to konieczne, to można pominąć działania edukacyjne, jako działania miękkie, jeżeli takie są szczegółowe wymagania w stosunku do PO, ale trudno jest zastosować argument, że jest to finansowanie skróśne; jednym z celów polityki UE jest tworzenie społeczeństwa informacyjnego. Dlatego działania w zakresie informacji, tworzenia/upowszechniania standardów (choćby przygotowania projektów) byłyby pożądane i zgodne z polityką energetyczną.

Konieczność włączenia tych problemów wynika z priorytetów polityki społeczno – gospodarczej UE, dotyczących włączania i aktywizacji wszystkich grup społecznych na rzecz zrównoważonego rozwoju (Strategia Lizbońska, Konwencja Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Klimatu Ziemi, Zielona Księga UE, itp.).

W odniesieniu do Priorytetu XI, należy podkreślić, że kwestia bezpieczeństwa energetycznego w zakresie zapewnienia dostaw nośników energii ma silny kontekst międzynarodowy, podczas gdy zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa sektora wobec środowiska naturalnego koncentrują się raczej na obszarze kraju. W chwili obecnej, w odniesieniu do Priorytetu XI dominują projekty duże. Ewaluator przyjmuje, że stopień rozpoznania potrzeb o dużej skali (*stricte* krajowych) w Priorytecie XI, i dostępności środków. Wszelako, na podstawie wniosków ze spotkania fokusowego można jedynie zaproponować rozważenie dołączenia do Priorytetu XI wcześniej zgłaszanego przez PGNiG projektu działania , obejmującego rozbudowę sieci gazowych przesyłowych i rozdzielczych na poziomie regionalnym i subregionalnym. Te typy sieci gazowych stanowią element systemu bezpieczeństwa zasilania w gaz, a trudno obecnie oczekiwać działań

⁸ Zagrożenia tego absolutnie nie należy go postrzegać jako jedynie zagrożenie lokalne czy regionalne. Bez masowej modernizacji małych źródeł (kotłów i pieców grzewczych) tego problemu nie da się rozwiązać. RPO tego nie rozwiąza, bo siłą rzeczy nie ogarniają całości problemu w skali kraju, a tylko jako zagrożenie w ujęciu lokalnym, które w efekcie jest postrzegane jako rozmyte.

ze strony grup samorządów lokalnych, w kierunku budowy takich sieci o przebiegu przez kilka jednostek samorządów terytorialnych.

Czy lista Beneficjentów każdego z Priorytetów jest kompletna i właściwa?

Bezpośrednimi interesariuszami – beneficjentami programu są przedsiębiorstwa energetyczne działające w obszarze podsektorów elektroenergetyki, gazowego i naftowego oraz przedsiębiorstwa i właściciele obiektów użyteczności publicznej zainteresowane poprawą efektywności energetycznej i wykorzystaniem odnawialnych zasobów energii. Program nie zawiera szczegółowego wykazu interesariuszy-beneficjentów.

Rozpowszechnienie efektywnego wykorzystania energii oraz szerokiego stosowania OZE na poziomie końcowego użytkownika energii wymaga edukacji społecznej. Tej grupy beneficjentów w programie nie wymieniono.

1. Jako głównych beneficjentów projektów Priorytetów X i XI przedstawiono: przedsiębiorców, przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i użyteczności publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, a więc prawie wszystkie podmioty gospodarcze i administracyjne.
2. Z alokacji środków finansowych wynika, że beneficjentami będą:
 - Przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, użyteczności publicznej i jednostki samorządowe i rządowe – czyli sektor publiczny,
 - Przedsiębiorstwa energetyczne, elektroenergetyczne i gazowe,
 - Brak jest przedsiębiorstw ciepłowniczych przedstawionych *explicite*, chyba że w grupie przedsiębiorstw.
3. Brak jest następujących beneficjentów:
 - Właściciele innych budynków, przy realizacji przez samorząd terytorialny wspólnych, programowych przedsięwzięć termomodernizacji budynków, ograniczania tzw. „niskiej emisji”, wykorzystania OZE. Samorząd przygotowuje w imieniu grupy zainteresowanych portfel wspólnych projektów⁹.

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami? (pytanie priorytetowe)

Cel główny, obejmujący *„Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej”* wyznacza w sposób ramowy kluczowe elementy strategii dla sektorów, których dotyczą poszczególne priorytety. Sektor energetyczny jest w tym kontekście zobowiązany do budowy odpowiedniej infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne i działanie sektora z uwzględnieniem

⁹ Postulat włączenia instytucji samorządowych i pozarządowych do grupy beneficjentów postawiono (KAPE) również podczas spotkania grupy fokusowej w biurze Kantor PL, w dniu 9.10.2006 i przy aprobacie całej grupy. Należy bowiem zwrócić uwagę na infrastrukturalny charakter samorządów: w ich gestii leżą systemy ciepłownicze, przygotowanie terenów pod inwestycje OZE i spożytkowanie na cele komunalne korzyści płynących z dostępu do ciepła z kogeneracji. Podobnie, podczas spotkania fokusowego podkreślono (m.in. PGNiG, I.G. Ciepłownictwo Polskie) fakt, że niektóre sieci przesyłowe i rozdzielcze bieżą przez tereny będące pod władaniem różnych samorządów i w efekcie nie ma chętnych do organizowania ich rozwoju. Wydaje się zatem, że poziom PO jest odpowiedni, jako poziom organizacji tego typu projektów.

bezpieczeństwa ekologicznego kraju. W tej kwestii strategia POIiŚ, wyrażona odnośnymi Priorytetami: X i XI) jest generalnie sformułowana prawidłowo.

Pomimo pewnych braków w diagnozie, opisanych we wcześniejszej fazie ewaluacji POIiŚ, wyrażającej się np. w niedostatecznym potraktowaniu problemów modernizacji sieci i węzłów ciepłowniczych i redukcji niskiej emisji, nakreślone dla sektora Priorytety i działania są prawidłowo ukierunkowane na cel główny. Kładzie się nacisk na zwiększenie efektywności energetycznej sektora i wykorzystanie zasobów energii odnawialnej, co bezpośrednio przekłada się na poprawę jakości środowiska i powinno przybliżać stan techniczny urządzeń i instalacji do stanu osiąganego obecnie przez instalacje nowoczesne.

W warstwie bezpieczeństwa energetycznego kładzie się nacisk na rozbudowę systemów magazynowania i transmisji energii (w tym nośników energii pierwotnej) co bezpośrednio przekłada się na zapisy celu głównego.

Logika wewnętrzna obu priorytetów sektora energii wskazuje na silne, bardzo złożone wzajemne interakcje pomiędzy poszczególnymi działaniami i ich produktami/rezultatami. Sektor energetyczny charakteryzuje się znacznym stopniem skomplikowania wzajemnych zależności pomiędzy sektorem surowców energetycznych i sektorem źródeł energii użytecznej, a te z kolei z całą infrastrukturą dystrybucji i wykorzystania końcowego energii. Modele logiczne wskazują wszelako na to, że generalny kierunek działań określonych w Priorytetach X i XI i ich wyników zmierza w kierunku celów tych priorytetów, które z kolei są zgodne z celem głównym. Z uwagi na znaczny stopień złożoności powiązań pomiędzy poszczególnymi działaniami w sektorze, szczegółowa analiza danego konkretnego przebiegu „działanie – produkt – rezultat – oddziaływanie”, będzie zasadna z chwilą opracowania listy priorytetów zadaniowych.

Z kolei z uwagi na ogromny zakres możliwych projektów w tym sektorze (od termomodernizacji indywidualnych budynków po budowę podziemnych magazynów gazu, a nawet budowę gazoportu) i ich bardzo silnie zróżnicowane oddziaływanie na środowisko, ustalenie rankingu działań będzie możliwe po doprecyzowaniu celów POIiŚ w odniesieniu do konkretnych celów w zakresie polityki energetycznej państwa. W tym rozumieniu, należy w sposób usystematyzowany przeanalizować efektywność zadań w obrębie działań i ich rolę w zwiększaniu efektywności i bezpieczeństwa sektora energii.

Czy interwencja publiczna w poszczególnych sektorach jest uzasadniona?

W sektorze energii priorytety działania i projekty mogą być realizowane:

- a. Przez interwencję państwa w znacznym stopniu z angażowaniem środków publicznych,
- b. Przez mechanizmy rynkowe, dające szanse na pełne odzyskanie kapitału,
- c. W sposób mieszany, w którym interwencja państwa przełamuje bariery rynkowe, a zmniejszone ryzyko zachęca inwestorów do realizacji projektów.

Występuje kilka rodzajów ograniczeń i wyzwań rynkowych, oraz wypełnienia zobowiązań wobec UE, w których konieczna jest interwencja państwa przez program POIiŚ, a mianowicie:

- Przejęcie ryzyka i pokrycie inkrementalnego kosztu inwestycji dla konkurencji nowych technologii energetycznych na rynku. Dotyczy to np. promocji odnawialnych źródeł energii, skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej,
- Ograniczenie negatywnego skutku społecznego tj. gwałtownego wzrostu cen usług energetycznych (np. modernizacja i budowa sieci energetycznych) przez nowe inwestycje,
- Pomoc w razie braku środków ze strony sektora publicznego na inwestycje, np. termomodernizację budynków,
- Pomoc w sytuacji braku środków ze strony budżetu państwa na realizację zadań bezpieczeństwa energetycznego kraju, jeśli takie środki nie mogą być przenoszone na inwestorów rynkowych, a koszty na odbiorców energii. Dotyczy to sieci transgranicznych i przesyłowych energii elektrycznej i gazu, budowy zbiorników (magazynów) gazu.

W związku z powyższym realizacja projektów w zakresie: budowy i modernizacji sieci przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz urządzeń technicznych, zapewniających prawidłową pracę systemów przesyłowych, budowy podziemnych magazynów gazu ziemnego, budowy infrastruktury zapewniającej dywersyfikację źródeł dostaw nośników energii do kraju jest w pełni uzasadnione z punktu widzenia strategii programu oraz podstawowych potrzeb sektora.

Czy cele i priorytety odpowiadają potrzebom, również w zakresie wzmacniania spójności terytorialnej? Czy zapewniona jest spójność pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną a wyborem priorytetów? Czy uzasadnienie priorytetu odnosi się do potrzeb wskazanych w diagnozie?

Realizacja Priorytetów X i XI przyczyni się do osiągnięcia celu głównego programu. Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej, gazowej i naftowej w sposób oczywisty wzmacnia spójność terytorialną. Zapewnia równy dostęp do wymienionych nośników energii na terytorium kraju.

Z uwagi na ogromną złożoność materii, POIiŚ nie zapewnia pełnej spójności między częścią diagnostyczną i strategiczną, ponieważ nie prezentuje wszystkich problemów, mechanizmów realizacji celów ani stopnia ich spełnienia. Co prawda zawiera odniesienia do problemów wskazanych w diagnozie, ale z uwagi na zakres potrzeb i dostępność środków, jego możliwości są umiarkowane, co warto podkreślić.

Czy w definiowaniu priorytetów zostały uwzględnione doświadczenia poprzedniego okresu programowania?

Zdefiniowanie priorytetów oraz działań w zakresie sektora energii jest szerokie. Takie ujęcie problematyki pozwala na nadanie odpowiedniej rangi zagadnieniom związanym z infrastrukturą energetyczną przyjazną środowisku i z bezpieczeństwem energetycznym. Oznacza to, że większość najważniejszych problemów jest ujęta w PO. W programie w sposób prawidłowy podjęto zagadnienia związane z sieciami: gazową i elektroenergetyczną oraz naftową.

Uwzględnienie doświadczeń z poprzedniego okresu programowania nie jest obecnie możliwe ze względu na fakt, iż projekty z zakresu energii nie były priorytetem obecnego okresu programowania, tym samym jedynie w ZPORR pojawiały się niewielkie możliwości finansowania infrastruktury „energetycznej”. Niestety nie zostały do tej pory przeprowadzone analizy czy badania oceniające realizację tego typu projektów w ramach ZPORR – przez co nasz obecny zakres wiedzy jest bardzo ograniczony. Jednakże w wyniku przeprowadzonego wywiadu z pracownikiem IZ ZPORR udało nam się ustalić kilka cennych doświadczeń, które mogą okazać się cenne z punktu widzenia zarządzających programem. W związku z faktem, iż nie zostało stworzone odrębne działanie odnoszące się do finansowania projektów „energetycznych”, projekty znalazły się w tym samym działaniu z projektami dotyczącymi kanalizacji czy budowy wodociągów, czyli projektów cieszących się bardzo dużym zainteresowaniem wśród potencjalnych beneficjentów-tak duża konkurencja spowodowała, że gros beneficjentów aplikowało głównie o projekty z tego rodzaju, co w konsekwencji spowodowało, iż obecnie realizowanych jest jedynie kilka projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii. Bardzo duża specyfika i kompleksowość tych projektów spowodowała ich niewielką popularność. Ważne jest, żeby przed ogłoszeniem konkursów zidentyfikować i zainteresować tymi działaniami jak największą ilość potencjalnych beneficjentów, tym samym ograniczając ryzyko ewentualnych realokacji na działania chłonne i niebezpieczeństwo nieosiągnięcia zakładanych produktów, rezultatów.

Doświadczenia krajowe programów i funduszy pomocowych jak: NFOŚiGW, WFOŚiGW, Ekofunduszu oraz Fundusz Spójności i ZPORR UE, EOG/NMF w zakresie projektów modernizacji energetycznej systemów wytwarzania i dystrybucji oraz użytkowania energii (głównie termomodernizacji budynków) wskazują, że:

- dofinansowanie projektów dotacja winno doprowadzić do poziomu albo konkurencyjności danej inwestycji na rynku energii albo uczynienia inwestycji opłacalnej w wyniku zmniejszenia kosztów paliwa i energii,
- wielkość dotacji winna więc zapewnić uzyskanie określonego poziomu zwrotu środków własnych inwestora np. zdyskontowanego okresu zwrotu kapitału 8 - 10 lat, wewnętrznej stopy zwrotu 15 - 20%, a w przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej uzyskanie możliwości spłaty środków własnych z oszczędności kosztów energii w okresie np. 10 lat (tak jak w Funduszu - Ustawy Termomodernizacyjnej),
- kwota dotacji dla projektów nie powinna więc przekraczać 20 - 40% całkowitych kwalifikowanych kosztów projektu. Stosowanie wyższych dotacji zmniejsza efekt "dźwigni" - aktywizacji i realizacji większej liczby projektów. Należy więc unikać stosowania maksymalnej wysokości dotacji np. 80 - 85%, co znacznie zmniejsza liczby uruchomionych projektów i nie zmusza inwestorów/wnioskodawców do optymalizacji struktury finansowania projektu oraz wyboru zakresu przedsięwzięć i technologii,
- wielkość dotacji winna być rozważana w analizie wpływu wszystkich mechanizmów zwiększających efektywność inwestycji. Dotyczy to np. projektów produkcji energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii. W tym kontekście należy ocenić czy np. mechanizm tzw. "zielonych certyfikatów" i w konsekwencji uzyskanie 2 - 2,5 krotnej wyższej ceny ze sprzedaży energii elektrycznej nie jest wystarczającym dla inicjowania i realizacji opłacalnego projektu. Należy rozważać wszystkie bariery dla ekonomicznego sukcesu projektu i traktować przedsięwzięcia od miejsca wytwarzania energii i ciepła do włączenia do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Oznacza to, że należy łączyć grupy projektów jak wytwarzanie energii i ciepła z OZE i sieci przesyłowych, łączących miejsce wytwarzania z systemami energetycznymi (ciepła i energii elektrycznej),
- w warunkach zmieniającego się prawa i innych mechanizmów promocji (dyrektywy UE odnośnie kogeneracji, efektywności energetycznej, promocji OZE w wytwarzaniu ciepła) należy zapewnić elastyczność programu POIiŚ i dostosowanie np. wysokości dotacji do aktualnych warunków, środki pomocowe w tym programu POIiŚ w niektórych obszarach wsparcia, przede wszystkim w działaniu 10.1 dają szansę na realizację kilku promilową czy procentową celu głównego odnoszonego do całej gospodarki. Dotyczy to np. termomodernizacji budynków sektora publicznego. Należy więc wzmocnić procedury i określić kryteria konkursowe (z minimalnymi progami kwalifikacyjnymi), by optymalnie wydać środki programu POIiŚ, stymulować inwestorów do budowy dobrych projektów i przedstawić wymagania niezbędne wynikające z dyrektyw np. posiadania certyfikatu energetycznego budynku. Postawienie dobrych wymogów kwalifikacyjnych zwiększy liczbę dobrych projektów i zmniejszy koszty transakcyjne programu POIiŚ oceny bardzo dużej liczby projektów. W tym miejscu należy rozważyć potrzebę bardziej szczegółowej alokacji środków w działaniu 10.1 i środki te połączyć ze środkami Ustawy Funduszu Termomodernizacji dla sektora publicznego.

3.1.4. KULTURA

Czy trafnie zidentyfikowane zostały WSZYSTKIE wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w sferach wsparcia programu?(pytanie priorytetowe)

W Programie Operacyjnym nie załączono analizy SWOT dla sektora kultury. Zasadniczym dokumentem strategicznym, w którym zostały opisane potrzeby, problemy i wyzwania w sferze kultury, powiązane z obszarem wsparcia pozostaje zatem *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004-2013*, znowelizowana w *Uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury 2004-2020*. W obu tych dokumentach przedstawiono analizę SWOT, charakteryzującą podstawowe problemy, słabe strony i zagrożenia dla rozwoju strefy kultury w Polsce. Przyjęto przy tym założenie, iż górna część analizy (mocne i słabe strony) obejmuje instytucje kultury oraz organy administracji publicznej za nią odpowiedzialne, zaś dolna część analizy (szanse i zagrożenia) dotyczy środowiska zewnętrznego sektora, zwłaszcza zaś populacji kraju – odbiorców działalności kulturalnej.

Na podstawie dostępnych danych statystycznych można stwierdzić, iż tendencje negatywne i pozytywne w strukturze instytucjonalnej kultury pozostają niezmiennie i zostały prawidłowo zdiagnozowane, zarówno w UNSRK, jak Programie¹⁰.

Do stworzenia analizy SWOT sektora kultury w POIiŚ podstawę stanowiła analiza SWOT, zawarta w UNSRK. Została ona tylko przetworzona, rozszerzona i uzupełniona. Przetworzenie polegało na przesunięciu problemów, zidentyfikowanych jako zagrożenia (czyli związanych ze środowiskiem zewnętrznym, niezależnym od sektora kultury) do kategorii słabych stron. Słabe strony zostały uzupełnione o problemy związane z politykami horyzontalnymi (np. słabe nasycenie instytucji kultury infrastrukturą ICT). Odrzucono także pogląd, iż wprowadzanie mechanizmów rynkowych i ściślejsze powiązanie kultury ze swobodną wymianą usług i kapitału stanowi dla niej zagrożenie¹¹. Taka interpretacja wydaje się dziwna, zważywszy na fakt, iż w samym dokumencie strategicznym podkreśla się wysoki udział kultury w produkcie krajowym brutto¹². W kontekście interwencji polityk strukturalnych należy uznać oderwanie kultury od przekształceń struktury ekonomicznej i społecznej za pomysł do dalszej pogłębionej dyskusji i analizy.

Podsumowując: Program będzie odpowiadał przede wszystkim na problemy niedowładu infrastrukturalnego w dziedzinie kultury: głównie ochrony zabytków oraz modernizacji infrastruktury instytucji kultury. Większość zidentyfikowanych w UNSRK problemów dotyczy kwestii o charakterze infrastrukturalnym. Niwelacja tych problemów odnosi się zatem w zasadzie wyłącznie do rodzajów projektów i produktów, które mają być osiągnięte w obu działaniach, w znikomym lub bardzo pośrednim stopniu odnoszą się zaś do pierwotnie zaproponowanych w PO rezultatów i oddziaływań. Stąd jako uzupełnienie analizy SWOT zaproponowano także w kategorii słabości: spadek kompetencji kulturowych oraz spadek uczestnictwa w kulturze które są wynikiem słabości infrastruktury w sektorze kultury oraz wspomniane już elementy, związane z realizacją polityk horyzontalnych. Do tego listę uzupełniono o silne zróżnicowanie w dostępie do kultury – nierówność lokalizacji geograficznej siatki instytucji kultury. Problem ten nie został podkreślony w analizie SWOT dla sektora. Jest on natomiast silnie podnoszony w piśmiennictwie przedmiotu, dotyczącego dostępności do kultury w Polsce.

W kategorii zagrożeń zdefiniowano niską atrakcyjność kraju, która może wynikać z braków infrastruktury w innych dziedzinach, a która może wpływać na brak odbiorców produktów kulturowych, wytworzonych zarówno na rynku (przemysły kultury), jak i w instytucjach publicznych.

Słabe strony i zagrożenia (problemy) w sektorze kultury zostały zhierarchizowane według następującego klucza: na pierwszym miejscu znalazły się problemy podstawowe, o charakterze strukturalnym w realizacji polityki kulturalnej, na drugim miejscu i trzecim zaś problemy, które mogą być rozwiązane jedynie po niwelacji problemów pierwszego rzędu. Problemy drugiego rzędu mają także charakter strukturalny, ale są wtórne wobec problemów pierwszego rzędu, np. bez ogólnej poprawy stanu bazy materialnej instytucji kultury nie sposób wprowadzać nowoczesnej infrastruktury ICT lub bez poprawy dostępu osób niepełnosprawnych do wspomnianych instytucji nie można mówić o zwiększeniu dostępu do kultury. Problemy trzeciego rzędu mają charakter przejściowy i mogą ulec zmianie poprzez wprowadzenie odpowiednich programów działań wobec dziedzictwa kulturowego i instytucji kultury po poprawie stanu infrastruktury.

¹⁰ Por.: *Kultura w 2002 r.* GUS, Warszawa 2003; Z. Kędzior, *Sektor kultury w Polsce w latach 1999-2001 – wybrane wyniki badań*, [w:] *Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju kultury*, Kraków-Warszawa 2003, s. 103-108; G. Pawelska-Skrzypek, *Miejsce kultury w strategiach rozwoju województw i miast wojewódzkich*, [w:] *Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju kultury*, Kraków-Warszawa 2003, s. 109-121; W. Łagodziński, *Szanse i zagrożenia uczestnictwa w kulturze w latach 1990-2003*, Warszawa 2004, s. 27-29; J. Bartkowski, *Przestrzenne zróżnicowanie uczestnictwa w kulturze*, Warszawa 2005, s. 31-33; Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Projekt, Warszawa 2006, (pkt 1.3.3.5 *Kultura*).

¹¹ UNSRK, s. 70, Zagrożenia, pkt 9

¹² Tamże, s. 59. Por. także M. Smoleń, *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*, Kraków, s. 2003, s. 30-37, 42-48.

Na potrzeby weryfikacji adekwatności stwierdzonych problemów z proponowanym zakresem działań w priorytecie XII *Kultura i dziedzictwo kulturowe* wykonano macierz przystawalności. Zestawiono w niej zidentyfikowane w PO: słabą stronę sfery kultury to jest zły stan zabytków i duże zróżnicowanie w dostępie do kultury, zaś jako zagrożenie: zmniejszenie atrakcyjności turystycznej, związanej z brakiem dogodnego dostępu do atrakcji kulturowych. Badanie wykazuje, iż 7 na 12 problemów (58 %) wykazuje pełną zgodność ze zdefiniowaną słabą stroną lub zagrożeniem. W przypadku słabej strony 4 problemy (33 %) ma z nią związek pośredni, zaś w przypadku zagrożenia taki związek wykazują 3 wyzwania, potrzeby lub problemy (25 %). 1 problem nie wykazuje powiązań ze słabą stroną, zaś dwa z zagrożeniem. Nie zachodzi przy tym sytuacja, by któryś z problemów nie miał żadnego związku ani ze słabą stroną, ani z zagrożeniem.

Konkludując, należy uznać, iż przy relatywnie wysokiej ogólności sformułowania słabej strony i zagrożenia dla sektora kultury w ogólnej analizie SWOT, wszystkie zdefiniowane w rozdziale 1.1 wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe zostały objęte programem i w nim wyartykułowane.

W diagnozie sfery kultury stwierdzić należy pewną niespójność. Analiza opisu wykazuje, iż dane statystyczne zawarte w opisie zabytków dotyczą wszystkich obiektów, wpisanych do rejestru. Dane są aktualne i dotyczą stanu na koniec 2005 r. (choć można je uaktualnić na dzień 30 czerwca 2006 r.). Obiekty uznane za Pomniki Historii RP oraz wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego są opisane niewystarczająco (niemal wyłącznie w kontekście województwa małopolskiego). W opisie, zawartym w drugim akapicie rozdziału 1.2.4 *Kultura* podaje się dane dotyczące ruchu turystycznego i wydatków turystów wyłącznie dla województwa małopolskiego. Stwierdzono brak odrębnej analizy SWOT dla kultury. Dane statystyczne, dotyczące instytucji kultury (poza szkolnictwem artystycznym) są aktualne na rok 2004.

W części diagnostycznej w sposób wyraźny omówiono tylko aktualny stan sfery kultury, bez odwołania się do istniejących analiz SWOT w UNSRK.

Czy lista Beneficjentów każdego z Priorytetów jest kompletna i właściwa?

Analiza list beneficjentów wykazuje, iż wpisane są w nie wszystkie instytucje i osoby prawne, które mogą realizować w sferze publicznej działania w instytucjach kultury lub wobec dziedzictwa kulturowego. Wynika to z przedstawionego w rozdziale 1.2 kontekstu instytucjonalno-prawnego wdrażania Priorytetu XII. Do przedyskutowania pozostaje kwestia umieszczenia na liście potencjalnych beneficjentów Kopalni Soli w Wieliczce i Bochni, jako przedsiębiorstw państwowych (w przypadku Wieliczki w stanie likwidacji¹³). Realizacja projektu przez te podmioty i dofinansowanie ich z EFRR nosi, jak się zdaje, znamiona pomocy publicznej i stanowi nieuzasadniony wyjątek dla zasady, iż w tym działaniu nie występują podmioty gospodarcze i osoby fizyczne.

Umieszczenie tych beneficjentów stanowi niczym nie uzasadnione w projekcie PO odejście od zasady, iż w priorytecie tym obejmuje się interwencją strukturalną, instytucje publiczne. Obie kopalnie stanowią co prawda przedsiębiorstwa państwowe, ale nie należą do sektora finansów publicznych i nie są instytucjami kultury, nie działają także w tym sektorze. Ich związek z kulturą polega wyłącznie na tym, iż znajdują się one na obszarach zabytkowych. Grupa podmiotów gospodarczych, działających w Polsce na obiektach zabytkowych jest liczna i nie ogranicza się tylko do małopolskich kopalni. Jako przykłady alternatywne można wymienić zakłady przemysłowe, na terenie których znajdują się zabytkowe obiekty fabryczne, zabytkowe urządzenia i zespoły maszyn i urządzeń (zakłady w obrębie dawnego Staropolskiego Okręgu Przemysłowego, stocznie, podkarpackie kopalnie ropy naftowej i gazu etc.).

Uczestnicy badania fokusowego, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji kultury zwrócili uwagę na nieostrość pojęć, zawartych w dotychczasowym opisie

¹³ Należy ponadto zauważyć, iż na terenie kopalni działają także instytucje kultury, które wypełniają warunki uczestnictwa w Programie.

beneficjentów. Respondenci badania ankietowego podkreślali bardzo istotną rolę jednostek sektora pozarządowego (fundacji i stowarzyszeń), a także uczelni nie tylko artystycznych, opowiedzieli się także za wykreśleniem obu kopalni soli z listy beneficjentów.

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami? (pytanie priorytetowe)

Celem zasadniczym Programu jest „*podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy [...] zachowaniu tożsamości kulturowej*”. Podział Priorytetu XII na dwa wyróżniające się komponenty to jest: rozbudowa i modernizacja infrastruktury kulturalnej oraz ochrona dziedzictwa kulturowego w wydatny sposób odzwierciedlają ten podział. Działanie dotyczące modernizacji i rozbudowy infrastruktury kulturalnej można utożsamiać z rozwojem infrastruktury technicznej, zaś drugie działanie z zachowaniem tożsamości kulturowej. Rozumowanie takie jest w pełni poprawne i prawidłowo determinuje wewnętrzny podział Priorytetu XII na dwa wyraźnie autonomiczne działania.

Podobnie należy podkreślić poprawność zdefiniowania słabej strony i zagrożenia dla kultury w ogólnej analizie SWOT z zaproponowaną analizą dla całego sektora.

Strategia wdrażania tego priorytetu opiera się na założeniu, iż POIiŚ jest komplementarny z szesnastoma regionalnymi programami operacyjnymi, w których zostaną ujęte działania w zakresie kultury na szczeblu regionalnym i niższym (powiatowym, gminnym). Wszystko, co ma charakter ponadregionalny (w domyśle: krajowy) lub europejski/światowy może być przedmiotem działania w POIiŚ. Ma to swoje wyraźne odwołanie w nomenklaturze działań, wdrażanych w ramach Priorytetu XII, gdzie bardzo silnie podkreśla się ponadregionalność działań.

Owa ponadregionalność jest w sposób sztuczny, choć bardzo wyraźny określona w opisie priorytetu. Za ponadregionalne dziedzictwo kulturowe uznaje się obiekty wyróżnione przez uznanie ich za element światowego dziedzictwa kulturalnego UNESCO oraz obiekty o znaczeniu ogólnopolskim (uznanie przez prezydenta RP zabytku za Pomnik Historii). Takiego wyróżnienia i delimitacji brak dotychczas w opisie działania dotyczącego przede wszystkim instytucji kultury. O ile nie ma wątpliwości, iż wyższe szkolnictwo artystyczne ma charakter ogólnopolski, o tyle do przedyskutowania pozostaje fakt, jak zdefiniować pojęcie *infrastruktury kulturalnej o charakterze ponadregionalnym* i co jest wyznacznikiem, iż dany projekt ma taki charakter¹⁴.

W związku z tym, proponuje się zastosowanie sztucznej delimitacji między kulturą regionalną i ponadregionalną stosując następujące kryteria:

- W działaniu 12.1 za dziedzictwo kulturowe o charakterze ponadregionalnym uznaje się w szczególności obiekty zabytkowe wpisane na Listę UNESCO oraz uznane za Pomniki Historii RP oraz zbiory biblioteczne i archiwa. Za infrastrukturę regionalną uznać wówczas należy zabytki, wpisane do rejestrów zabytków, chronione przepisami wprowadzającymi gminne parki kulturowe oraz chronione ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W działaniu 12.2 za infrastrukturę kulturalną o charakterze ponadregionalnym uznaje się wyłącznie instytucje prowadzone lub współprowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Wyjątkowo do działania tego mogą aplikować instytucje, prowadzone przez organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, które organizują imprezy i wydarzenia kulturalne o oddziaływaniu ponadregionalnym (ogólnopolskie bądź ponadkrajowe grupy odbiorców). W konsekwencji, za infrastrukturę kulturalną należy uznać instytucje kultury prowadzone przez

¹⁴ Respondenci badania ankietowego uznali, że limitacje kwotowe, z których zrezygnowano oficjalnie już we wrześniu 2006 r. były rozwiązaniem dobrym, a wysokości tych limitacji odpowiednie (odpowiednio 68,8% i 75 % ankietowanych).

jednostki samorządu terytorialnego szczebla regionalnego (wojewódzkiego), ponadlokalnego (powiatowego) i lokalnego (gminnego).

Czy interwencja publiczna w poszczególnych sektorach jest uzasadniona?

Analiza struktury finansowania kultury w obecnej sytuacji wskazuje na wyraźne ograniczenie w dostępie do środków na inwestycje, zahamowanie dekapitalizacji majątku instytucji kultury i utraty oryginalnej substancji zabytkowej. Przykłady wykorzystania środków strukturalnych w krajach Unii Europejskiej wskazują, iż należy spodziewać się po zakończeniu interwencji klasycznego efektu dźwigni, czyli doprowadzenie do sytuacji, iż interwencja funduszy strukturalnych pozwala na osiągnięcie istotnej wartości dodanej, wyrażonej tak w kapitale finansowym, materialnym, jak społecznym¹⁵. Efekt dźwigni polega przede wszystkim na możliwości wykorzystania infrastruktury kulturalnej do prezentacji nowej oferty, która będzie wykorzystywana w wymiarze kapitału ludzkiego (podnoszenie poziomu wiedzy i poznania odbiorców wydarzeń artystycznych i ich wrażliwości intelektualnej i społecznej), jak też powoli na obudowanie tej oferty produktami kulturowymi (pamiątkami, książkami, reprodukcjami, wydawnictwami muzycznymi etc.), których sprzedaż i produkcja ma ścisły wymiar ekonomiczny.

Warto przy okazji pamiętać, iż kultura w Polsce ma bardzo mocne osadzenie w sektorze publicznym, zgodnie z modelem francuskim/kontynentalnym (w odróżnieniu od modelu anglosaskiego, w którym punkt ciężkości aktywności kulturalnej przeniesiony jest na styk z rynkiem i wymianą idei jako podstawowego nośnika kultury). Stąd interwencja publiczna i jej efektywność w praktyce stanowi strategiczny element dla rozwoju kultury.

Czy cele i priorytety odpowiadają potrzebom, również w zakresie wzmacniania spójności terytorialnej? Czy zapewniona jest spójność pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną a wyborem priorytetów? Czy uzasadnienie priorytetu odnosi się do potrzeb wskazanych w diagnozie?

Potrzeba uzyskania spójności terytorialnej w kulturze powinna wyrażać się w przedsięwzięciach, które mają na celu przełamanie jednego ze zidentyfikowanych problemów, to jest silnego zróżnicowania w dostępie do kultury – nierówność lokalizacji geograficznej siatki instytucji kultury (aczkolwiek problem ten de facto dotyczy poziomu produktów i rezultatów Priorytetu, nie zaś samych oddziaływań). W przypadku realizacji działania 12.1, dotyczącego dziedzictwa kulturowego, trudno uzyskać efekt wzmocnienia spójności terytorialnej. Stan zachowania dziedzictwa kulturowego na terenie całego kraju jest nierównomierny, co związane jest przede wszystkim ze zniszczeniami wojennymi 1939-1945 r., rabunkową gospodarką przestrzeni w latach 1945-1989, niedowładem praktycznego wdrażania myśli konserwatorskiej w okresie PRL. Dysproporcje te widać przede wszystkim w rozkładzie obiektów, wpisanych na listę UNESCO oraz Pomników Historii. Prowadzone działania będą uzależnione od zastanych zasobów dziedzictwa kulturowego w poszczególnych regionach i dzielnicach historycznych.

Co do spójności części diagnostycznej z częścią strategiczną należy uznać, iż są one wzajemnie niespójne.

Po wprowadzeniu rekomendacji część diagnostyczna, pomieszczona w punkcie 1.2.4 w minimalnym stopniu spełni wymogi opisu obecnej sytuacji w sektorze kultury. W zbiorczej analizie SWOT w przypadku samego Programu Operacyjnego zdiagnozowano jako *słabą stronę* zły stan zabytków i duże zróżnicowanie w dostępie do infrastruktury kultury. Część diagnozy wyraźnie kierunkuje działania PO w stronę wzmacniania mocnej strony naszego kraju, jaką jest istnienie w Polsce dziedzictwa kulturowego, uznanego na świecie, czego wyrazem są wpisy na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO.

¹⁵ Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004-2013, s. 23-27, 30

Osiągnięto zatem spójność ogólnej analizy SWOT, opisaną w pkt 1.3 POIiŚ, a częścią diagnostyczną w pkt 1.2. Do rozszerzenia pozostaje opis strategicznego wyboru w sektorze kultury, zawarty w pkt 2.1 POIiŚ.

Czy w definiowaniu priorytetów zostały uwzględnione doświadczenia poprzedniego okresu programowania?

Zasadniczym celem Priorytetu XII jest wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski. Wiąże on bezpośrednio kulturę i aktywność kulturalną z atrakcyjnością Polski jako miejscem życia i aktywnego, twórczego działania.

Podobnie definiowano rolę kultury w opisie działania 1.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, który pod względem logiki konstrukcji oraz treści – opisu działania jest najbardziej zbieżny z opisem Priorytetu XII.

Do głównych celów tego działania należą: wzrost znaczenia kultury i turystyki jako czynników stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy regionów z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska; ułatwienie dostępu do obiektów kultury i turystyki, między innymi poprzez rozbudowę infrastruktury oraz rozwijanie kompleksowego systemu informacji kulturalnej i turystycznej; wydłużenie sezonu turystycznego; zwiększenie zagranicznej turystyki przyjazdowej do Polski oraz turystyki krajowej poprzez podniesienie konkurencyjności regionalnych produktów turystycznych i kulturowych zarówno na rynkach zagranicznych, jak i na krajowym.

W porównaniu z okresem programowania 2004-2006 i opisem działania 1.4 ZPORR, w POIiŚ przesunięto akcenty z rozwoju infrastruktury kulturalnej w regionach na poziom ogólnopolski, ponadto rozłączono kwestie turystyki i kultury (jednak przy zachowaniu wskaźników turystycznych na poziomie oddziaływań Priorytetu).

Zakres proponowanych rodzajów projektów jest niemal identyczny, w POIiŚ zostały one sformułowane bardziej ogólnie, a co za tym idzie bardziej elastycznie i pojemnie, co nie pozostaje bez znaczenia dla beneficjentów – Priorytet uczyniono przez to bardziej przyjaznym dla instytucji, które będą uczestniczyć w realizacji Programu jako beneficjenci. Zatem widać, iż potraktowano Priorytet XII jako prostą kontynuację działania 1.4 ZPORR. Ma to swoje racjonalne uzasadnienie – zakres realizacji projektów kulturalnych był bardzo szeroki, oryginalny i praktycznie wyczerpywał indykatorywną listę kwalifikujących się przedsięwzięć (przynajmniej na poziomie aplikacyjnym).

Zasadnicza różnica między działaniem 1.4 ZPORR a Priorytetem XII POIiŚ to analizowana wyżej koncentracja aktywności na ponadregionalnej infrastrukturze kulturalnej oraz podwyższona kwota całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu do 5 000 000 EUR (ca. 20 000 000 PLN). Dla instytucji centralnych próg ten został obniżony do 1 000 000 EUR, co w naturalny sposób preferuje w tym priorytecie instytucje, dla których organem prowadzącym jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego względem sektora samorządowego. W trakcie konsultacji społecznych, które odbyły się w Krakowie, 18 września 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wyraziło publicznie wolę wycofania się z limitu 5 000 000 EUR jako minimalnej wartości projektów, co świadczy o wykorzystaniu doświadczeń ZPORR.

Według danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Kulturowego średnia wartość projektów, realizowanych w ramach działania 1.4 ZPORR wynosi 10 345 000 PLN, zaś średnia wartość dofinansowania wynosi 6 995 000 PLN¹⁶, a więc znacznie poniżej zaproponowanego obecnie progu. Można zatem założyć, iż liczba beneficjentów, dla których środki te będą dostępne znacznie się zmniejszy. Według danych resortu w połowie 2006 r. realizowano ogółem 81 projektów¹⁷. Ze wstępnych wyliczeń wynika, iż w ramach działania 12.1 zostanie zrealizowanych

¹⁶ Realizacja projektów z zakresu kultury w ramach ZPORR w latach 2004-2006 – dotychczasowe doświadczenia, s. 4 (www.mkidn.gov.pl)

¹⁷ Tamże.

około 35 projektów, zaś w przypadku działania 12.2 około 50 projektów, a więc niewiele więcej niż w ZPORR. Oznacza to, iż budżet Priorytetu przy rozłożeniu na cały okres programowania pod względem rocznych alokacji środków jest bardzo podobny do 2004-2006.

Czy obrana Strategia Programu uwzględnia w sposób wystarczający kluczowe szanse i zagrożenia płynące z kontekstu Programu?

Jak wynika z analiz zawartych w rozdziale 1.6, Priorytet XII stanowić będzie strumień przedsięwzięć, dopełniający szereg projektów, realizowanych w ramach regionalnych programach operacyjnych. Jest to jedno z zasadniczych założeń, które zdeterminowało opis całego priorytetu.

Obrana strategia działania i powiązany z nim opis Priorytetu XII uwzględnia w pełni fakt, iż jedną z szans Polski jest bardzo silny potencjał kulturowy, związany z uznanym na świecie dziedzictwem materialnym i niematerialnym o znaczeniu światowym (w tym wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa Naturalnego i Kulturalnego UNESCO). Teza ta została zawarta w zbiorczej dla wszystkich sektorów analizie SWOT. Jest ona w pełni zgodna i ściśle koresponduje z opisem samego priorytetu. Obiekty te stać się mają osią, wokół której ma być budowa tożsamość i atrakcyjność kraju w sferze kultury, która, jak się zapewne wydaje, może mieć poważny efekt katalizacyjny również na projekty, realizowane w poszczególnych regionach.

Opisane w zbiorczej analizie SWOT zagrożenie, związane ze zmniejszeniem atrakcyjności turystycznej, wynikającym z braku dogodnego dostępu do atrakcji kulturowych, po wprowadzeniu rekomendacji, jest uwzględnione w obranej strategii i mieści się w logice celów i działań Priorytetu XII. Zagrożenie to ma być w konsekwencji niwelowane przez uzyskane rezultaty i pojawiające się oddziaływania w obu działaniach tego priorytetu, szczególnie poprzez wzrost liczby wykorzystywanych produktów i ofert kulturalnych. Podsumowując: po uzupełnieniu i modyfikacji opisu działania oraz logiki interwencji należy stwierdzić, iż obrana Strategia Programu uwzględnia w sposób wystarczający kluczowe szanse i zagrożenia płynące z jego kontekstu.

Do kontekstu Programu należą także dokumenty strategiczne UE oraz polskie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

W przypadku Strategii Lizbońskiej oraz tak zwanych Celów Góteborskich, kultura jako sektor szybko rozwijających się usług została zdefiniowana słabo i w praktyce jej znaczenie w osiąganiu celów lizbońskich i goeteborskich została zredukowana do problemu zachowania tożsamości miast w ramach osiągania spójności terytorialnej¹⁸, mimo iż wykazano wielokrotnie, iż kultura jest jednym z najszybciej rozwijających się segmentów gospodarki o wysokiej wartości dodanej, zarówno w kapitale ludzkim, jak materialnym¹⁹.

W przypadku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, zapisy odnośnie kultury zostały zredukowane do kwestii konieczności wykorzystania potencjału dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim i światowym w podnoszeniu atrakcyjności Polski²⁰. W tym znaczeniu działanie 12.1 jest zgodne z NSRO.

¹⁸ *Competetitivness, sustainable development and cohesion In Europe, From Lizbon to Gothenburg*, Brussels, 2003, s. 38

¹⁹ *Culture, the culture Industries and Employment*, CSWP, Brussels, SEC (98) 837, s. 19; *Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization*, Final report, Munich 2001, s. 10 (Final Report-summary)

²⁰ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, wersja z 1.08 2006 r., pkt 4.4.3., s. 36.*

3.1.5. ZDROWIE

Czy trafnie zidentyfikowane zostały WSZYSTKIE wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w sferach wsparcia programu? (pytanie priorytetowe)?

Podstawowym dokumentem strategicznym, w którym zostały opisane potrzeby w sferze ochrony zdrowia jest *Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007 – 2013 (SROZ)*, opracowana przez Ministerstwo Zdrowia, a przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 06 2006r.

W dokumencie tym wyznaczono cel nadrzędny, jakim jest *poprawa zdrowia polskiego społeczeństwa jako czynnika rozwoju społeczno – gospodarczego kraju*.

Analiza SWOT dotycząca ochrony zdrowia zaproponowana w projekcie POIiŚ jest bardzo zawężona. Lista słabych stron i zagrożeń, mimo że trafnie identyfikująca problemy sektora zdrowia w Polsce nie jest kompletna i nie zawiera szeregu zagadnień kluczowych dla funkcjonowania i rozwoju sektora służby zdrowia. Analiza SWOT przeprowadzona w dokumencie SROZ jest bardziej rozwinięta, jednak i tam również pominięto niektóre zagrożenia i problemy, które również powinny być wzięte pod uwagę. W celu udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na pytanie 1.1 zadanie ewaluatora polega na wstępnej identyfikacji wszystkich obszarów problemowych i zagrożeń, które następnie po przeanalizowaniu i zhierarchizowaniu mogą zostać określone jako potencjalne cele interwencji POIiŚ.

Opracowana analiza głównych problemów dotycząca otoczenia kontekstowego, związana z sektorem „zdrowia”, określa negatywne aspekty zastanej sytuacji w sektorze zdrowia, tym samym ustala stosunki przyczynowo-skutkowe między występującymi zjawiskami negatywnymi. Struktura analizy problemów została określona w bardzo szerokim kontekście – obrazującym bardzo kompleksowy charakter istniejącej sytuacji, znacznie wykraczający poza zakres możliwej „potencjalnej” interwencji Projektu.

W celu określenia relacji przyczynowo - skutkowych problemy zostały zobrazowane w formie analizy tzw. „hierarchii problemów”. Analiza była głównie ukierunkowana na określenie rzeczywistych problemów i zagrożeń, do których decydenci powinni przywiązywać największą uwagę i poprzez Program, tym samym dążąc do skutecznej eliminacji części z nich. Oczywiście dodatkowo mając na uwadze ograniczenia budżetowe projektu.

Rzeczywiste problemy występujące w sektorze ochrony zdrowia mają różnoraki charakter, a co za tym idzie z różną siłą warunkują jego funkcjonowanie i rozwój. Identyfikacja oraz przeprowadzona hierarchizacja obszarów problemowych pozwoliła na określenie najistotniejszych słabych stron i zagrożeń sektora opieki zdrowotnej.

Jednym z kluczowych problemów funkcjonowania służby zdrowia jest brak pełnych, wiarygodnych informacji, niezbędnych w procesach decyzyjnych wynikający z braku obowiązku konsultowania regionalnej opieki zdrowotnej z płaćnikiem a także braku wpływu organów założycielskich ZOZ na finansowanie świadczeń zdrowotnych przez NFZ.

Kolejnymi zagadnieniami, trafnie zidentyfikowanymi w analizie SWOT, są: pogarszający się stan środków transportu sanitarnego, wynikający z braku środków na zakup nowego sprzętu oraz pogłębiające się zadłużenie części zakładów opieki zdrowotnej, zwłaszcza tych nie objętych programem oddłużania. Należy podkreślić, że dokładna analiza kwestii dekapitalizacji znacznej części bazy materialnej placówek służby zdrowia wymaga przeprowadzenia kompleksowej inwentaryzacji majątku placówek służby zdrowia. Ze względu na wagę problemu wydaje się, że przy tej wielkości środków, jakie są proponowane w POIiŚ, celowym działaniem będzie ich podział na działania:

- rozwój systemu ratownictwa medycznego
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym

W projekcie POIiŚ nie dostrzeżono natomiast problemu związanego z niskim tempem restrukturyzacji w placówkach ochrony zdrowia, ich nadmiernym rozproszeniem – zbyt dużą

ilością placówek medycznych, często oddalonych od siebie o kilkanaście kilometrów. Nadmierne rozproszenie ośrodków zdrowia, a co za tym idzie rozdrobnienie i nieefektywne wykorzystanie środków płynących z NFZ jest jednym z najpoważniejszych problemów sektora ochrony zdrowia w Polsce. W celu poprawy sytuacji wskazane byłoby stworzenie listy szpitali dobrze wyposażonych w sprzęt diagnostyczny, w konsekwencji łatwiej można by zidentyfikować jednostki mające większe zapotrzebowanie na wymianę sprzętu.

Analizując słabe strony sektora opieki zdrowia, pominięto szereg istotnych zagadnień dotyczących ratownictwa medycznego, między innymi związanych z brakiem wystarczającej liczby wykwalifikowanych ratowników medycznych. Podstawową barierą dla zdobycia odpowiedniego wykształcenia jest dysproporcja pomiędzy niskimi zarobkami pracowników służby zdrowia, a wysokim kosztem kursów prowadzonych przez prywatne ośrodki kształcenia ratowników medycznych. Dodatkowym problemem, który nie został uwzględniony w dostatecznym stopniu w Projekcie POIiŚ, jest rosnąca liczba wypadków na polskich drogach, wynikająca z jednej strony z ich złego stanu technicznego, z drugiej z braku respektowania podstawowych zasad bezpieczeństwa przez kierowców. Oczywiście ten problem znajduje się w analizie SWOT, dotyczącej sektora transportu, jednakże według nas powinna się znaleźć wzmianka na ten temat w diagnozie sektora. Trzeba podkreślić fakt, że efektem ubocznym priorytetów sektora transportu będzie mniejsza wypadkowość – np.: dzięki modernizacji dróg/budowie nowych tym samym wpływając w szczególności na wskaźniki na poziomie oddziaływania priorytetów „zdrowia”.

Sytuację dodatkowo pogarsza fakt lokalizacji szpitalnych oddziałów ratunkowych przy placówkach, które nie posiadają bazy diagnostycznej. Brak odpowiedniego sprzętu uniemożliwia pomoc pacjentom z urazami, czyniąc tym samym oddział ratunkowy bezużytecznym. Dlatego też oddziały ratunkowe powinny być rozmieszczane w placówkach posiadających możliwość pełnej diagnostyki, aby nie było koniecznością przewożenie pacjenta do innego szpitala.

Wśród kluczowych problemów sektora służby zdrowia należy wreszcie wymienić prowadzoną w zbyt ograniczonym wymiarze i na zbyt niskim poziomie profilaktykę w zakresie chorób układu krążenia, będących główną przyczyną zgonów Polaków w wieku produkcyjnym. Liczba programów i działań mających na celu zapobieganie schorzeniom jest w Polsce zdecydowanie mniejsza w porównaniu z krajami Europy Zachodniej. W związku z tym zidentyfikowane w POIiŚ zagrożenie związane z niskim stanem świadomości zdrowotnej społeczeństwa proponuje się uszczegółowić, kładąc szczególny nacisk na niedobór programów profilaktycznych. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że interwencja POIiŚ w tym zakresie nie jest możliwa w związku ze specyfiką tego programu.

Badając kwestię trafności identyfikacji wyzwań, potrzeb i problemów rozwojowych w sferach wsparcia Programu, należy przypomnieć, że większość wyzwań i potrzeb w sferze ochrony zdrowia dotyczy placówek ochrony zdrowia na poziomie lokalnym i regionalnym, co zostało opisane w diagnozie. Do ich rozwiązania, wg zapisów POIiŚ mają przyczynić się przede wszystkim Regionalne Programy Operacyjne.

Podsumowując, należy uznać, że przy bardzo dużej ogólności sformułowania słabej strony i zagrożenia dla sektora ochrony zdrowia w ogólnej analizie SWOT, zdefiniowane w rozdziale 1.1 wyzwania, potrzeby i problemy zostały objęte programem i w nim wyartykułowane. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że dane, jakie zostały podane w diagnozie, pochodzą z 2004 r. Można by się pokusić o uzupełnienie niektórych danych.

Czy lista Beneficjentów każdego z Priorytetów jest kompletna i właściwa?

Potencjalnymi beneficjentami są:

- 1 Publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które posiadają w swoich strukturach:
 - Szpitalny oddział ratunkowy
 - Oddział wyspecjalizowany udzielaniu świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego w zakresie urazów, kardiologii inwazyjnej i udarów, lub
 - Zespoły ratownictwa medycznego
 - Niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, spełniające łącznie następujące warunki:
 - Posiadające w swoich strukturach przynajmniej jedną z jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt. 1
 - Założone przez spółki prawa handlowego prowadzące działalność w zakresie ochrony zdrowia, w których większość udziałów należy do podmiotów publicznych
 - Kolumny transportu sanitarnego

Należy pamiętać o beneficjentach ze szpitali powiatowych, którzy mogą się nie znaleźć w tzw. programie ponadregionalnym. Oddziały ratunkowe są często w szpitalach powiatowych, których organami założycielskimi są starostwa.

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami? (pytanie priorytetowe)

Cel główny zakłada, że poprzez realizację tego programu dojdzie do *podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej*.

Zgodnie z celem głównym programu wybór priorytetów odpowiada tym obszarom, które zgodnie z diagnozą mają podstawowe znaczenie dla wzrostu atrakcyjności Polski i jej regionów.

Dlatego też ważny jest Priorytet XIII, który wydaje się być dopełnieniem pozostałych.

Projekty w ramach priorytetu są komplementarne z regionalnymi programami operacyjnymi, w których wsparcie otrzyma lokalna i regionalna infrastruktura zdrowia, dla których organem założycielskim są organy samorządu terytorialnego.

Natomiast ze środków POIiŚ wsparcie ma otrzymać ratownictwo medyczne, a także infrastruktura ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym, dla której organem założycielskim jest minister lub centralny organ administracji rządowej.

Należałoby się zastanowić, nad dokładnym wskazaniem, jakie placówki o znaczeniu ponadregionalnym, i na jaki cel będą mogły starać się o te środki. Związane to jest ze stosunkowo ograniczoną ilością środków (90 mln Euro).

Analizując diagnozę zamieszczoną w PO w p 1.2.5. brakuje w niej danych, które potwierdzałyby podział środków na poszczególne cele. Strategia wydaje się być właściwa.

Konieczne jednak jest wykonanie dokładnych analiz dotyczących transportu sanitarnego i **wyraźne** wskazanie, na jakie cele miałyby być przeznaczone środki w obszarze infrastruktury ponadregionalnej.

Szczególnie duże oczekiwania podmiotów były widoczne na konsultacjach społecznych w Poznaniu. Niestety odniosłam wrażenie, że wiele osób nie znało PO oraz założeń Priorytetu XIII.

Dlatego bez bardzo wyraźnych wskazań w obszarze infrastruktury ponad regionalnej, może dojść do niegospodarnego podziałów środków. Takie odczucie mieli również uczestnicy spotkania fokusowego, jakie odbyło się w Warszawie.

Czy interwencja publiczna w poszczególnych sektorach jest uzasadniona?

Analizując poziom finansowania placówek ochrony zdrowia, wydaje się, że pomoc publiczna jest absolutnie uzasadniona. Poziom finansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia pozwala jedynie na opłacenie świadczeń medycznych.

W zadaniach samorządów terytorialnych istnieją zapisy, które umożliwiają tym jednostkom przekazywanie środków na dofinansowanie placówek ochrony zdrowia w zakresie remontów lub wyposażenia w sprzęt.

Czy cele i priorytety odpowiadają potrzebom, również w zakresie wzmacniania spójności terytorialnej? Czy zapewniona jest spójność pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną a wyborem priorytetów? Czy uzasadnienie priorytetu odnosi się do potrzeb wskazanych w diagnozie?

W przypadku realizacji działania dotyczącego rozwoju systemu ratownictwa medycznego cele i priorytety wpłyną na wzmocnienie spójności terytorialnej. System ratownictwa medycznego powinien być spójny nie tylko na terenie powiatu czy województwa, ale również w skali kraju. Środki przeznaczone na rozwój systemu ratownictwa medycznego, a w tym zakup i wyposażenie środków transportu sanitarnego będą miały bezpośredni wpływ na wzmocnienie spójności terytorialnej.

Także realizacja działania dotyczącego inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym będzie miała wpływ na spójność terytorialną. Szczególnie będzie to widoczne w procedurach diagnostycznych wysokospecjalistycznych. Należy tu zwrócić uwagę na racjonalny wybór celów. Konieczne jest stworzenie bazy sprzętu istniejącego, ze wskazaniem na sprzęt podlegający wymianie, a także zaplanować zakup nowego sprzętu. W pierwszej kolejności należy uzupełnić braki sprzętu potrzebnego do diagnostyki wysokospecjalistycznej, uważając jednak, aby zakup takiego sprzętu był racjonalny. Ze względu na to, że koszt procedur diagnostycznych wysokospecjalistycznych jest wysoki, należałoby uzyskać opinię płatnika, jakim jest Narodowy Fundusz Zdrowia, czy na te procedury znajdują się środki.

Pomiędzy częścią strategiczną, a wyborem Priorytetu XIII zapewniona jest spójność, natomiast jeżeli patrzymy na część diagnostyczną, to wydaje się ona być bardzo ogólna. Brakuje wskaźników, które argumentowałyby ilość środków przeznaczonych na Priorytet XIII.

Opisy w części diagnostycznej są zbyt ogólnikowe, a dane pochodzą z 2004r.

Czy w definiowaniu priorytetów zostały uwzględnione doświadczenia poprzedniego okresu programowania?

W poprzednim okresie programowania realizowano projekty zbliżone do obecnego priorytetu (w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006). W ZPORR wsparcie przedsięwzięć planowane jest na poziomie regionalnym i dotyczy infrastruktury obiektów ochrony zdrowia.

W PO nie ma odniesienia do tych dokumentów. Problemem jest brak analiz oraz ewaluacji działań **ZPORR**, odnoszących się do infrastruktury zdrowia w związku, z czym ciężko jest o zebranie dotychczasowych doświadczeń z tego sektora.

Czy obrana Strategia Programu uwzględnia w sposób wystarczający kluczowe szanse i zagrożenia płynące z kontekstu Programu?

Wsparcie dla inwestycji w sektorze ochrony zdrowia ma charakter komplementarny w stosunku do interwencji w innych sektorach oraz działań wspieranych w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Inwestycje w ramach POIiŚ dotyczyć będą głównie tych elementów *Strategii ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007 – 2013*, które dotyczą usprawnienia i poprawy jakości systemu ratownictwa medycznego oraz inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym, służącą wspieraniu utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej.

Brakuje w tej strategii uwzględnienia zagrożeń wskazanych w ogólnej dla PO analizie SWOT, czyli niepowodzeń w reformowaniu sektora ochrony zdrowia oraz odpływu młodej i wysoko wykwalifikowanej kadry medycznej za granicę.

3.1.6. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Wstępny Komentarz dotyczący docelowej lokalizacji priorytetu XIV w ramach Programów Operacyjnych

Poważne wątpliwości budzi propozycja umieszczenia priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” w PO Infrastruktura i Środowisko. Takie rozwiązanie powoduje, że finansowanie zadań związanych z edukacją, i tak rozproszone między programy: PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Innowacyjna Gospodarka staje się jeszcze bardziej skomplikowane. Podział na działania dofinansowujące infrastrukturę naukowo-badawczą (PO Innowacyjna Gospodarka) oraz infrastrukturę dydaktyczną (PO Infrastruktura i Środowisko) jest w dużej mierze sztuczny. Te same urządzenia i wyposażenie są często wykorzystywane w czasie zajęć ze studentami i w badaniach. Czy eksperymenty naukowe przeprowadzane przez magistrantów i doktorantów w ramach przygotowywania prac dyplomowych należy uznać za badania, czy dydaktykę? Tego rodzaju niejasności mogłyby utrudnić ocenę złożonych projektów z punktu widzenia ich przynależności do poszczególnych programów operacyjnych. Wartościowe, kompleksowe projekty byłyby narażone na odrzucenie z przyczyn formalnych.

Proponowane przez MRR zapisy priorytetu XIV są w znacznym stopniu komplementarne w stosunku do zapisów priorytetu II PO Innowacyjna Gospodarka. W obu priorytetach przewiduje się przede wszystkim finansowanie przedsięwzięć dotyczących nauk ścisłych i przyrodniczych, jako najsilniej warunkujących rozwój kraju. O ile jednak takie preferencje wydają się naturalne w programie innowacyjna Gospodarka, o tyle PO Infrastruktura i Środowisko kładzie silniejszy akcent na harmonijność i równomierność przestrzenną rozwoju. Obecny kształt priorytetu XIV, silnie zorientowany na techniczne kierunki kształcenia, nie odpowiada ogólnej linii PO Infrastruktura Środowiska. W tej sytuacji należy rozważyć przeniesienie całego priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” do PO Innowacyjna Gospodarka, gdzie stanowiłby naturalne uzupełnienie priorytetów I i II.

Czy trafnie zidentyfikowane zostały wszystkie wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w strefach wsparcia programu?

Zapisy dostarczone przez MRR zawierają elementy diagnozy sektora oparte na analizie dynamiki rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce oraz struktury kierunków kształcenia. Wskazuje się, że gwałtownemu wzrostowi liczby studentów nie towarzyszą odpowiednie inwestycje w infrastrukturę uczelni. Szczególne zaniedbania dotyczą obszaru nauk ścisłych. Autorzy diagnozy wykazują także niedostosowanie struktury kształcenia w Polsce do wymogów współczesnej gospodarki, podkreślając niski udział studentów nauk technicznych w ogóle studiujących.

W związku z tym, że analiza SWOT (s.39-41 projektu rządowego) dotyczy całego programu, a nie tylko omawianego priorytetu, jej zapisy mają bardzo ogólny charakter. W odniesieniu do priorytetu Infrastruktura szkolnictwa wyższego wyszczególnione są następujące mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia:

- a) Mocne strony – Wysoki poziom kwalifikacji nauczycieli akademickich, zaangażowanych w kształcenie młodzieży i badania naukowe.
- b) Słabe strony – Niedorozwój infrastruktury materialnej szkolnictwa wyższego
- c) Szanse – Wysokie aspiracje edukacyjne młodzieży oraz szybko rozwijająca się gospodarka i zachodzące przemiany społeczne, stwarzające zapotrzebowanie na kadry z wysokimi kwalifikacjami

d) Zagrożenia - Rosnąca emigracja młodzieży w poszukiwaniu lepszych warunków dla zdobywania wykształcenia i pracy za granicą

Komentarz do punktów a-d analizy SWOT

Nieznana jest podstawa, na której oparte jest twierdzenie o wysokich kwalifikacjach i zaangażowaniu kadry akademickiej w Polsce. Zapis sugeruje, że jest to atut polskiego systemu szkolnictwa wyższego w porównaniu do innych krajów, jednak nie są cytowane żadne badania ani inne źródła uwiarygodniające to twierdzenie.

Autorzy zapisu podkreślają natomiast, że cechą charakterystyczną polskiego systemu jest silne powiązanie badań z działalnością dydaktyczną, a uprawianie działalności badawczej jest koniecznym warunkiem prowadzenia studiów na poziomie licencjackim i magisterskim. Jeśli zatem jakość kadry akademickiej mierzyć jej osiągnięciami badawczymi, to **w zdecydowanej większości dziedzin poziom nauczycieli akademickich w Polsce należy uznać, wbrew proponowanemu zapisowi SWOT, za niską**. Świadczy o tym niska pozycja polskich uczelni w indeksach cytowań (Science Citation Index, Social Sciences Citation Index) a także w międzynarodowych rankingach uczelni. Ostatni tego typu ranking (Academic Ranking of World Universities), przygotowany przez Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University, wskazuje, że najlepsze polskie uczelnie (Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Jagielloński), zajmują miejsce w czwartej setce światowych ośrodków akademickich i w drugiej setce uczelni europejskich.

Obecność w tego typu rankingach tylko dwóch polskich uczelni świadczy ponadto o **silnym zróżnicowaniu jakości szkolnictwa między głównymi ośrodkami akademickimi a uczelniami peryferyjnymi**.

Ścisły związek dydaktyki z badaniami naukowymi wynika w znacznej mierze z **drastycznego niedofinansowania działalności dydaktycznej uczelni publicznych**, gdzie środki finansowe przeznaczone na badania są często taktowane jako dodatkowe wynagrodzenie dla nauczycieli akademickich, których zatrzymanie na uczelni w innym wypadku (bez dodatkowych środków) nie byłoby możliwe. W Polskich uczelniach publicznych (odwrotnie niż w sektorze prywatnym) równowaga między działalnością dydaktyczną i badawczą wydaje się zachwiana na niekorzyść tej pierwszej.

Objawem tego samego problemu (niedofinansowania) jest dwuetatowość nauczycieli akademickich, zatrudnionych jednocześnie w szkołach publicznych i prywatnych. Trudno przypuszczać, by taki stan przekładał się na wysokie zaangażowanie w każdym z miejsc pracy.

Niedofinansowanie dydaktyki na polskich uczelniach publicznych należy postrzegać jako słabą stronę systemu na równi z brakami w infrastrukturze. Oddziaływanie jakości kadry akademickiej oraz jakości infrastruktury na efekty kształcenia mają charakter komplementarny. Skoncentrowanie wysiłków wyłącznie na poprawie stanu infrastruktury, bez zwiększania środków na wynagrodzenia nauczycieli akademickich rodzi zagrożenie, że inwestycje nie przełożą się na poprawę jakości kształcenia.

Kolejną słabą stroną szkolnictwa wyższego w Polsce jest brak mechanizmów promowania i nagradzania wysokiej jakości w dydaktyce i badaniach naukowych. Praca nauczycieli akademickich rzadko podlega ocenie. Jeśli nawet ocena jest dokonywana, na ogół nie ma żadnych konsekwencji (ani pozytywnych, ani negatywnych).

Dynamiczny rozwój szkolnictwa prywatnego należy uznać za silną stronę polskiego sektora akademickiego. Problemem jest natomiast niewielki udział szkolnictwa prywatnego w kształceniu specjalistów z zakresu nowoczesnych technologii. Koszt kształcenia na kierunkach technicznych znacznie przewyższa wydatki konieczne dla uruchomienia studiów z szeroko pojętych nauk społecznych. Ta bariera finansowa sprawia, że w skali regionalnej istnieje de facto monopol uczelni publicznych odnośnie kształcenia technicznego.

Nie wydaje się słuszne taktowanie procesów migracyjnych młodzieży jako zagrożenia dla sektora szkolnictwa wyższego w Polsce. Badania, w tym, np. Polski Generalny Sondaż Społeczny wskazują, że świadomość roli edukacji w osiąganiu życiowego sukcesu jest wśród Polaków powszechna i w ciągu ostatnich kilkunastu lat rosła. Wykształcenie ułatwia podjęcie pracy nie tylko w Polsce, ale także na innych rynkach pracy. Migracje nie powinny, zatem wpłynąć negatywnie na popyt na edukację w kraju. Liczba Polaków decydujących się na odbycie całego toku studiów a granicą jest niewielka, zaś czasowe wymiany studenckie (organizowane na przykład w ramach programu Erasmus), nie stanowią zagrożenia, a raczej szansę dla polskich szkół wyższych. Dzięki bezpośredniemu porównaniu oferty zwiększa się presja wywierana przez studentów w kierunku doskonalenia programów i warunków studiowania.

Problemem nieporuszonym w analizie SWOT, a bardzo istotnym dla sektora szkolnictwa wyższego w Polsce jest nieelastyczność i **brak mechanizmów promowania wysokiej jakości w badaniach i dydaktyce.**

Czy w kontekście celu głównego program przedstawia właściwą strategię pozwalającą sprostać wyzwaniom stojącym przed poszczególnymi sektorami?

Celem głównym jest: Stworzenie w Polsce ośrodków kształcących na poziomie europejskim specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii.

Ocena:

Sformułowanie celu głównego i sposobów jego realizacji w zapisach MRR jest wyraźnie komplementarne w stosunku do zapisów priorytetu 1 i 2 Programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Proponowana definicja beneficjenta, ograniczająca oddziaływanie programu do kierunków związanych z naukami ścisłymi, a także do rozwoju technik internetowych w nauczaniu wskazuje na wyraźne priorytety państwa w polityce odnośnie szkolnictwa wyższego. Pierwszeństwo dla projektów dydaktycznych o charakterze międzynarodowym świadczy o zamiarze wzmocnienia konkurencyjności polskich uczelni w wymiarze europejskim, raczej niż chęci wyrównaniu warunków studiowania w różnych ośrodkach krajowych.

W szczególności sprzyja mu zawężenie grona beneficjentów do uczelni kształcących w zakresie nowoczesnych technologii oraz modernizujących infrastrukturę ICT. Należy jednak podkreślić, że lista kierunków preferowanych kierunków kształcenia zamieszczona w opisie osi priorytetowej powinna być pełna, precyzyjna (bez zapisów „itp.” lub „itd.”) i zawierać wyłącznie oficjalne nazwy kierunków dydaktycznych (wg rozporządzenia właściwego ministra), nie zaś np. dziedzin badawczych. Ponieważ w związku z powstawaniem nowych kierunków lista ta może ulegać zmianom z roku na rok możliwe jest rozwiązanie alternatywne – zapisanie w priorytecie finansowania dla kierunków uwzględnianych przez Eurostat przy obliczaniu wskaźnika MST.

Wątpliwości budzi całkowite wykluczenie z finansowania obszarów Polski wschodniej. Wprawdzie dla wspierania ich rozwoju utworzono odrębny Program Operacyjny, jednak zastosowanie ostrej linii demarkacyjnej może uniemożliwić realizowanie bardzo wartościowych projektów opartych na współpracy uczelni ze ścianą wschodnią i resztą kraju. Taki wspólny projekt nie mógłby być finansowany ani z PO Infrastruktura i Środowisko ani z PO Rozwój Polski wschodniej w ich proponowanym brzmieniu. Problemy mogłyby również dotyczyć finansowania uczelni posiadających filie w różnych częściach kraju, np. szkół z Warszawy i Krakowa chcących zainwestować w oddziały w Białymstoku lub Rzeszowie.

Czy interwencja publiczna jest uzasadniona?

W wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego interwencja publiczna zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych i może działać na niekorzyść działających na danym rynku podmiotów. Zagrożenie to nie dotyczy jednak interwencji zgodnej z proponowanym zapisem w PO Infrastruktura i Środowisko (w wersji zaproponowanej przez MRR) gdyż:

1. Publiczne szkoły wyższe w Polsce nie podlegają w pełni regulacjom rynkowym, przez co możliwości pozyskiwania przez uczelnie środków na rozwój infrastruktury są ograniczone
2. Kierunki kształcenia związane z nowoczesnymi technologiami, będące głównym przedmiotem proponowanych działań w ramach priorytetu są prowadzone głównie przez uczelnie o charakterze publicznym. Bariera kosztów związanych z uruchomieniem takiego kierunku powoduje brak zainteresowania sektora prywatnego. Interwencja publiczna nie zakłóci zatem istniejącej konkurencji, natomiast pozwoli na wytworzenie istotnego społecznie dobra, jakim jest wysokiej jakości wykształcenie w dziedzinach wiedzy związanych z innowacjami i nowoczesną technologią.

3.2. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ

3.2.1. ŚRODOWISKO

Rekomendacja S.1.1:

- rozszerzenie i uzupełnienie Analizy SWOT
- uzupełnienie części diagnostycznej o problemy niezasygnalizowane i poprawa logiki dokumentu
- uzupełnienie i weryfikacja podrozdziału 1.2.2.

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Przebudowa analizy SWOT powinna polegać na uwzględnieniu kluczowych problemów sektora środowisko w formie krótkich haseł, będących odzwierciedleniem zagadnień opisanych w części diagnostycznej i zaczerpniętych z innych dokumentów programowych. Kolejnym krokiem powinien być wybór zagadnień problemowych kwalifikujących się do interwencji przy udziale środków strukturalnych UE. Ostateczny układ zagadnień powinien być ujęty w dwóch przekrojach – problemów wewnętrznych sektora (słabych stron) i zagrożeń wynikających z uwarunkowań zewnętrznych determinowanych stanem otoczenia.
2. W części diagnostycznej należy zwrócić uwagę na konieczność oddzielenia opisu stanu aktualnego od analizy przyczyn i wniosków końcowych i wystrzegać się mieszania tych pojęć. Opis sektora powinien w większym stopniu uwzględniać zewnętrzne czynniki, mogące modyfikować jego sytuację oraz wpływać na efektywność inwestycji i interwencji.
3. Te elementy, które zostały zaczerpnięte ze źródeł innych niż Diagnoza powinny zostać zasygnalizowane w odpowiednim rozdziale tak, aby analiza SWOT i wybór Priorytetów stanowił konsekwentną i logiczną całość wcześniejszych zapisów.
4. Opracowanie części diagnostycznej sektora powinno zawierać identyfikację potrzeb i problemów sektora, przedstawiać charakterystykę poszczególnych elementów sektora²¹ (na tle danych statystycznych dla Polski i innych krajów UE²²). Diagnoza powinna zostać uzupełniona o informacje nt. dynamiki zjawisk i kierunków zmian w ostatnich latach, a także przedstawiać istniejący stan w powiązaniu z trendami, jakie mogą pojawić się w przyszłości wraz z analizą możliwości wystąpienia niebezpiecznych tendencji (tzw. diagnoza prospektywna). W części poświęconej analizie stanu środowiska należy podkreślić i zidentyfikować podstawowe procesy, jakie mogą wpływać na stan środowiska oraz czynniki, które mogą zagrażać temu stanowi. W opisach poszczególnych priorytetów należy położyć nacisk na odniesienie do listy problemów sektora oraz wskazać strategię ich rozwiązania. Ponadto, należałoby rozważyć, czy Diagnoza nie powinna zawierać odniesienia do potrzeby spełnienia wymogów Traktatu Akcesyjnego oraz zawierać identyfikację potrzeb w tym zakresie, wraz z analizą tego, co zostało już osiągnięte, a które cele pozostają do zrealizowania.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

²¹ Szczegółowe uwagi do diagnozy sektora środowisko znajdują się w załączniku

²² Tam, gdzie jest to możliwe należy uzupełnić część diagnostyczną przykładowe dane z EUROSTATu.

5. Podczas formułowania wyzwań i potrzeb sektora należałoby wziąć pod uwagę, czy finansowany ze środków Unii Europejskiej Program w części odnoszącej się do sektora środowiska, nie powinien przede wszystkim skupiać się i koncentrować środki na realizacji zadań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym oraz zadaniach wynikających z VI Programu Działań na Rzecz Środowiska (zdaniem ewaluatora te dwa dokumenty powinny być swego rodzaju „tłem” dla strategii programowania wydatków w ramach sektora środowiska POIiŚ). Ponadto, korzystne wydaje się by w Diagnozie Programu zawarte zostały informacje odnośnie tego, które potrzeby w sektorze środowiska wynikają z konieczności implementacji poszczególnych Dyrektyw. Ponadto, w części strategicznej należałoby przeanalizować konieczność i uzasadnić potrzebę skierowania środków na inwestycje, które nie mają służyć spełnieniu wymagań TA i nie są zapisane w VI Programie Działań (gospodarka wodna, ochrona przeciwpowodziowa - budowle hydrotechniczne). Należy dokonać krótkiego uzasadnienia realizacji tych projektów ze wskazaniem na konkretne projekty oraz konkretne efekty, jakie mają być osiągnięte poprzez ich realizację oraz na potrzeby, jakie mają być zaspokojone.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Środowiska
Horyzont czasowy: okres lata 2007-13

Rekomendacja S.1.2.:

- **Modyfikacja list beneficjentów w poszczególnych działaniach**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. W przypadku Priorytetu I nie jest jasne zastosowanie, „której podmiotem odpowiedzialnym za koordynację jest właściwy miejscowo WFOŚiGW” – słowo „koordynację” powinno zostać zastąpione przez „wdrażanie” lub wyjaśnienie co w tym przypadku oznacza „koordynacja”.
2. Należy doprecyzować beneficjenta Priorytetu II określonego jako „wojsko”. Sugeruje się wpisanie w to miejsce Agencji Mienia Wojskowego, która zajmuje się zagospodarowaniem mienia Skarbu Państwa, będącego w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej. Ponadto, zgodnie z art. 102 ustawy Prawo ochrony środowiska, władający powierzchnią ziemi, na której występują zanieczyszczenia gruntu lub ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia rekultywacji terenu. Dlatego też, w przypadku terenów powojennych, przeznaczonych do rekultywacji, należy wprowadzić zapis wyraźnie precyzujący, kto jest właścicielem terenów powojennych, planowanych do rekultywacji i w zależności od tego ustalić listę beneficjentów. Dlatego też sugeruje się zmianę formy zapisu na Agencja Mienia Wojskowego oraz podmioty podległe ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej.
3. Do beneficjentów działań w ramach Priorytetów I, II i V należy dodać PPP.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja S.1.3.:

- **uzupełnienie brakujących wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania (patrz Rekomendacja S.4.1)**
- **korekta strategii poprzez wstawienie brakujących elementów i modyfikację**

sformułowań

- **modyfikacja zaproponowanych rodzajów projektów**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. W pierwszej kolejności należy dokonać zmian we wskaźnikach produktu, tak by dały się wyrazić danymi statystycznymi i były adekwatne. Podobnie w przypadku wskaźników produktu, należy uzupełnić brakujące wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania, a dopiero po tym przeanalizować logikę interwencji (sugestie zmian znajdują się w powyższym tekście). W kilku przypadkach potrzebna będzie korekta diagnozy i ustrukturalizowanie dokumentu tak, żeby związki przyczynowo-skutkowe między potrzebami a propozycjami interwencji były czytelniejsze (patrz również rekomendacje S.4.1).
2. Opis priorytetów powinien zawierać uzasadnienie, dlaczego właśnie te obszary i zagadnienia zostały wybrane do wsparcia. Część opisowa Priorytetów powinna zawierać więcej informacji nt. przewidywanego wpływu realizacji działań w ramach Priorytetu na stan środowiska, a równocześnie powinna zostać wzbogacona o informacje, w jaki sposób realizacja tych działań będzie wpływać na rozwój gospodarczy kraju i wzrost jego konkurencyjności.
3. W Prioryecie III w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałaniu skutkom suszy, należy położyć nacisk na działania przyjazne dla ekosystemów (a więc przede wszystkim mające na celu zwiększanie naturalnej retencji). Tego typu działania są odmienne od proponowanych w POIiŚ rozwiązań na typu „End-of-Pipe” - dużych budowli przeciwpowodziowych, stanowiących ingerencje w środowisko naturalne. **Wznoszenie dużych budowli hydrotechnicznych powinno być rozważane do realizacji tylko wtedy, gdy na danym obszarze ochrona przeciwpowodziowa przy pomocy alternatywnych rozwiązań jest wykluczona** - zdaniem ewaluatora taka wymowa powinna zostać nadana Prioryetowi III. Ponadto, w Prioryecie III należy podkreślić, iż: **by ochrona przeciwpowodziowa była racjonalna i skuteczna musi być elementem zintegrowanej gospodarki zlewniowej**. Należy także mieć na uwadze, że plany budowy dużych budowli hydrotechnicznych zostały ostro skrytykowane w ocenie ex-ante SPO Ochrona środowiska i gospodarka wodna (2004-2006) oraz wskazane w POŚ POIiŚ jako typ inwestycji najbardziej negatywnie wpływający na środowisko. Ponadto, Strategia Gospodarki Wodnej z 2005 roku podkreśla, że zwiększenie retencji w dolinach rzek, jest istotnym elementem ochrony przed powodzią²³. Ponadto, jak zapisano w Strategii, w zakresie ochrony przed suszą meteorologiczną brak jest systemu zabezpieczeń, lecz możliwe jest łagodzenie jej skutków dla środowiska gruntowo-wodnego poprzez różnorodne formy retencji naturalnej, melioracje nawadniające oraz agrotechnikę ograniczającą parowanie wody, a wspierające znaczenie w tym zakresie ma mała retencja. Te zalecenia należy więc przede wszystkim mieć na uwadze przy projektowaniu założeń dla Priorytetu III, a także uwzględnić podczas wyboru projektów do wsparcia.
4. W części strategicznej POIiŚ i opisie samego Priorytetu III brakuje wyjaśnienia, dlaczego system monitoringu w Polsce wymaga udoskonalenia, jakie są braki i potrzeby w tym zakresie i dlaczego istnieje potrzeba finansowania tego typu przedsięwzięć ze środków UE. Równocześnie zakres tematyczny systemu monitoringu nie znajduje odzwierciedlenia w analizie SWOT ani w pojęciu celu szczegółowego Programu. Zdaniem ewaluatora, należy zwiększyć spójność między zawartością diagnozy, SWOT i opisem priorytetów. Wzbogacenie części strategicznej o uzasadnienie wyboru danego Priorytetu, wraz z opisem działań i spodziewanych efektów (zarówno środowiskowych jak i gospodarczych) wdrożenia danego Priorytetu.

²³ W celu właściwego ukierunkowania działań prewencyjnych opracowano zasady dobrych praktyk w utrzymaniu rzek, które kładą nacisk na wspieranie działań z zakresu retencji naturalnej oraz wskazują na sposoby harmonizowania prac hydrotechnicznych z ochroną ekosystemów wodnych i od wody zależnych

5. W przypadku, gdy przygotowanie dokumentacji technicznej ma być traktowane jako osobny rodzaj projektów warunkiem otrzymania dofinansowania powinno być przedstawienie kompleksowego planu inwestycji (np. planu gospodarki wodno-ściekowej dla danej jednostki) z założeniem, że konkretne działania będą wprowadzane etapowo. Ponadto, w tym przypadku nie ma sensu stosowanie kryterium minimalnej wartości projektu.
6. W priorytecie I należy usunąć rodzaj projektów „budowa i modernizacja systemów zaopatrzenia w wodę”. Budowa i modernizacja samych systemów wodociągowych i zaopatrzenia w wodę nie jest bowiem rozwiązaniem kompleksowym i sprzeczna jest z wymaganiami art. 42 ust. 3 ustawy Prawo wodne. Zapis ten można zastąpić: „projekty kompleksowe mające na celu budowę i modernizację systemów oczyszczania ścieków wraz z systemem uzdatniania i dystrybucji wody”.
7. W Priorytecie 2 można rozważyć dodanie projektu „budowa nowych kwater składowisk odpadów komunalnych w ramach kompleksowego programu gospodarki odpadami”.
8. W Priorytecie 2 projekty dotyczące rekultywacji terenów nie powinny być tylko ograniczone do celów przyrodniczych. Rekultywacja terenów zdegradowanych w miastach ograniczona tylko do celów przyrodniczych nie ma sensu, jaki jest bowiem cel rekultywacji uzbrojonego, atrakcyjnego gospodarczo terenu na cele przyrodnicze? Należy więc dopuścić możliwość rekultywacji terenu na inne cele niż przyrodnicze z zastrzeżeniem że dany teren będzie wykorzystywany tylko na cele publiczne.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja S.1.4.:

- **Weryfikacja zasadności finansowania inwestycji nie ujętych w Traktacie Akcesyjnym oraz weryfikacja zasadności finansowania Priorytetu III ze środków Funduszu Spójności**
- **Rozważenie potrzeby koncentracji środków na tematach związanych z realizacją celów Traktatu Akcesyjnego**
- **Weryfikacja komplementarności pomiędzy działaniami wpisanymi w realizacji w RPO, a działaniami ujętymi w POIiŚ**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Należy zweryfikować zasadność działania dotyczącego wsparcia systemów zarządzania środowiskowego i rozważyć, czy nie korzystniej byłoby zlikwidować to działanie i dokonać przesunięcia środków na inne działania tego Priorytetu. Wydaje się, że finansowanie przedsięwzięć, mających na celu wsparcie systemów zarządzania środowiskowego, powinno być realizowane w ramach *PO Innowacyjna Gospodarka* lub własnym wysiłkiem przedsiębiorców. Działanie to dotyczy projektów miękkich i ma na celu wydanie certyfikatu zarządzania środowiskowego i byłoby możliwe do uzasadnienia wtedy, gdy przedsiębiorstwa dofinansowane wykazałyby się znacznym efektem ekologicznym.
2. W stosunku do zagadnień objętych równoległą pomocą w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) i Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi zobowiązania akcesyjne, należy zwrócić uwagę na

konieczność stworzenia skutecznego mechanizmu, który zagwarantuje, że odpowiedniki działań zapisanych w POIiŚ zostaną umieszczone we wszystkich RPO i otrzymają niezbędne środki na realizację.

3. Innym problemem, w ramach Priorytetu 1, jest możliwość równoległego ubiegania się o dofinansowanie przez beneficjentów w POIiŚ i w ROP w przypadku aglomeracji do 2 tys. do 15 tys. RLM. W tym przypadku należałoby rozważyć możliwość by WFOŚ i GW pełniły funkcję instytucji spinającej oba te programy (a więc w przypadku POIiŚ, WFOŚ i GW pełniłyby funkcje instytucji wdrażających dla projektów mniejszych i równocześnie instytucji wdrażających dla RPO). Taki zabieg pozwoli uniknąć problemu równoległego ubiegania się o środki przez beneficjentów w dwóch różnych Programach. Konsekwentnie należy rozważyć rezygnację z podziału Priorytetu 1 na dwa Działania, a w zamian tego dokonanie podziału na poziomie instytucji wdrażających – dla projektów o wartości powyżej 15 tys. RLM instytucją wdrażającą byłby NFOŚ i GW, a dla projektów poniżej 15 tys. RLM – instytucją wdrażającą byłyby właściwe WFOŚ i GW.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Środowiska

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

4. Należy zweryfikować poprawność finansowania Priorytetu III ze środków Funduszu Spójności. Zdaniem ewaluatora, zgodnie z Rozporządzeniem ustanawiającym Fundusz Spójności²⁴, środki z tego funduszu powinny być przeznaczone na finansowanie działań zgodnych z polityką i programem działań w zakresie środowiska, a więc zgodnie z założeniami VI Programu Działania, powinny skupiać się na działaniach mających na celu wdrożenie obowiązujących przepisów i dyrektyw. Idąc tym tokiem rozumowania, środki z FS należy kierować na działania wypełniające ten cel, zaś działania w zakresie przeciwdziałania pustynnieniu, systemu zapobiegania zanieczyszczeniu i kontroli, rekultywacja środowiska, zapobieganie zagrożeniom i przeciwdziałanie poważnym awariom naturalnym i technologicznym powinny być finansowane z EFRR (zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) powinno więc być dokonane ze środków EFRR²⁵.
5. Ponadto, należy zweryfikować poprawność finansowania działań związanych z budową zbiorników przeciwpowodziowych i wielofunkcyjnych oraz finansowania innych działań hydrotechnicznych. Zgodnie z obowiązującym prawem UE, nie wydaje się zasadne finansowanie tego typu przedsięwzięć ani z Funduszu Spójności ani EFRR. Zmiana wymowy Priorytetu III tak jak zaleca się w rekomendacji S.1.3 pkt 3 (a więc *wspieranie przede wszystkim działań mających na celu zwiększenie naturalnej retencji oraz zastosowanie zlewniowego podejścia do ochrony przeciwpowodziowej, z warunkowym dopuszczeniem finansowania działań hydrotechnicznych tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy nie jest możliwe i racjonalne zastosowanie działań alternatywnych*) spowoduje, że Priorytet ten w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, będzie zgodny z projektem Dyrektywy przeciwpowodziowej, a więc równocześnie finansowanie tego działań będzie jak najbardziej zasadne ze środków Funduszy Spójności.
6. Należy dokonać analizy i weryfikacji potrzeb sektora środowisko, w zakresie konieczności dostosowania do wymagań Traktatu Akcesyjnego, wraz z diagnozą dotychczasowego postępu w osiąganiu celów środowiskowych, a także opracować modele, które służyć będą bilansowaniu potrzeb i dostępnych środków. Modele takie powinny być podstawowym instrumentem operacyjnym przy budowie i weryfikacji strategii wykorzystania środków finansowych UE. Takie działanie, podjęte nawet na początku nowego okresu programowania pozwoli dokonać niezbędnych korekt w Programie (patrz także rekomendacje S.1.1 pkt 4 i 5)

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Środowiska
Horyzont czasowy: pkt 4 i 5 – listopad 2006, pozostałe okres 2007-13

Rekomendacja S.1.5.:

- Uwzględnienie w POIiŚ doświadczeń z poprzedniego okresu programowania

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

²⁴ Rozporządzenie z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności określa, na co powinny zostać wydatkowane jego środki: art 2, pkt. 1 b) 'działania w dziedzinach (...) środowiska w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska zgodnie z polityką i programem działania w zakresie środowiska naturalnego'. Z kolei 6-ty Program Działania mówi o konieczności wdrożenia istniejących przepisów i dyrektyw przez państwa. Jako główne kierunki działań wyznaczone są: skuteczna implementacja i wzmocnienie prawodawstwa w sektorze środowiska oraz integracja zagadnień dotyczących środowiska. Problemy środowiskowe muszą być rozwiązywane u źródła (promowanie udziału i zaangażowania społeczeństwa w kierunku poprawy dostępu do informacji o środowisku i współpracy).

Przeprowadzenie szkoleń i akcji promocyjnych w obszarach, w których zidentyfikowano problemy w poprzednim okresie programowania.

1. Wypracowanie ekologicznych kryteriów wyboru projektów wraz z ich powiązaniem z efektywnością ekonomiczną uzyskiwanych efektów ekologicznych (zgodnie z propozycjami POŚ)

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: lata 2007-13

3.2.2. TRANSPORT

Rekomendacja T.1.1:

- **rozszerzenie i uzupełnienie Analizy SWOT**
- **uzupełnienie części diagnostycznej o problemy nie zasygnalizowane**
- **uzupełnienie podrozdziału 1.2.2. o ogólnym rozwoju transportu o kontekst środowiskowy, społeczno-gospodarczy, technologiczny i instytucjonalno-prawny**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Przebudowa analizy SWOT powinna polegać na uwzględnieniu kluczowych problemów sektora transportu w formie krótkich haseł będących odzwierciedleniem zagadnień opisanych w części diagnostycznej lub zaczerpniętych z innych dokumentów programowych. Konstrukcja taka jest *de facto* ustrukturalizowaną kompilacją dokumentów źródłowych. Kolejnym krokiem powinien być wybór zagadnień problemowych, kwalifikujących się do interwencji przy udziale środków strukturalnych UE i stworzenie tym samym listy kluczowych problemów

Ostateczny układ zagadnień powinien być ujęty w dwóch przekrojach – problemów wewnętrznych sektora (słabych stron) i zagrożeń wynikających z uwarunkowań zewnętrznych niezwiązanych bezpośrednio z transportem, ale bardziej jego otoczeniem opisanych w pytaniu 1.2.

Te elementy, które zostały zaczerpnięte ze źródeł innych niż diagnoza – na przykład istotny problem jakości usług kolei – powinny zostać zasygnalizowane w odpowiednim rozdziale tak, żeby analiza SWOT była logiczną konsekwencją wcześniejszych zapisów.

1. Opis sektora transportu powinien w większym stopniu uwzględniać zewnętrzne czynniki mogące modyfikować sytuację sektora oraz wpływać na efektywność inwestycji i interwencji. Jako że program integruje zagadnienia ekonomiczne i środowiskowe, szczególną uwagę należy zwrócić na zależności pomiędzy transportem a ochroną środowiska przyrodniczego i społecznego. Źródłem odpowiednich zapisów powinny być dokumenty wyższego rzędu, w tym Biała Księga - Europejska polityka transportowa 2010, Polityka Ekologiczna Państwa, Strategia Lizbońska i Strategia Goeteborska.
2. Przebudowa analizy SWOT powinna polegać na uwzględnieniu w części opisującej zagrożenia dla transportu kluczowych problemów, związanych z otoczeniem sektora. Podobnie jak w przypadku poprzedniej modyfikacji zidentyfikowane problemy powinno podzielić się pod kątem możliwości interwencji przy udziale środków strukturalnych UE.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Transportu oraz Ministerstwem Gospodarki Morskiej

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Na etapie wdrażania projektów należy położyć szczególny nacisk na konsultacje społeczne, które pozwolą ograniczyć protesty i konflikty towarzyszące inwestycji.

- protesty wynikają przede wszystkim z braku informacji, także w egzekwowaniu ustaleń planistycznych,

- konsultacje społeczne z mieszkańcami na obszarze przeznaczonym do potencjalnego działania i włączenie przedstawicieli w prace nad projektem znacznie podnosi zaufanie do inwestycji,
- społeczności lokalne dzięki konsultacjom czują się dowartościowane.

Instrumentami realizacji powyższych postulatów mogłyby być:

- przeznaczenie części środków dla danej inwestycji na działania konsultacyjne i informacyjne,
- zwiększenie alokacji na bezpieczeństwo ruchu drogowego w zakresie kampanii medialnych, które obejmowałyby również kwestię inwestycji
- przeznaczenie środków z pomocy technicznej na szkolenia dla specjalistów odpowiedzialnych za informacje społeczną

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Transportu oraz Ministerstwem Gospodarki Morskiej

Horyzont czasowy: lata 2007-2013.

Rekomendacja T.1.2:

- **Modyfikacja list beneficjentów w poszczególnych działaniach**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Należy uzupełnić listy beneficjentów w poszczególnych działaniach z zachowaniem zasady równego traktowania różnych podmiotów i zapewnienia kompletności działań – w przypadkach, gdy do osiągnięcia celu niezbędna jest współpraca większej liczby beneficjentów. Propozycja w tabeli poniżej:

Zapis obecny	propozycja po korektach
DZIAŁANIE 6.1. Rozwój sieci drogowej TEN-T	
▪ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ▪ miasta na prawach powiatu ▪ spółki specjalnego przeznaczenia	▪ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ▪ miasta na prawach powiatu
DZIAŁANIE 6.2. Rozwój sieci lotniczej TEN-T	
▪ spółki zarządzające sześcioma portami lotniczymi (Kraków – Balice, Gdańsk – Rębiechowo, Katowice – Pyrzowice, Poznań – Ławica, Szczecin – Goleniów i Wrocław – Strachowice), ▪ Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (Warszawa – Okęcie, Rzeszów – Jasionka) ▪ państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym	▪ zarządcy portów lotniczych ▪ organy zarządzania ruchem lotniczym ▪ zarządcy infrastruktury komunikacyjnej (drogi, koleje)
DZIAŁANIE 7.1. rozwój transportu kolejowego	
▪ PKP PLK S.A. ▪ przedsiębiorstwa kolejowych przewozów pasażerskich	▪ PKP PLK, zarządcy infrastruktury kolejowej ▪ przedsiębiorstwa kolejowych przewozów pasażerskich
DZIAŁANIE 7.2. Rozwój transportu morskiego	
▪ porty morskie – Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Police, Elbląg, Darłowo, Kołobrzeg, ▪ urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, ▪ Służba SAR, ▪ miasta portowe, ▪ armatorzy morscy w zakresie projektów związanych z rozwojem żegluga bliskiego zasięgu, ▪ PKP PLK SA,	▪ porty morskie Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Police, Elbląg, Darłowo, Kołobrzeg, ▪ urzędy morskie ▪ Służba SAR, ▪ miasta portowe Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Police, Elbląg, Darłowo, Kołobrzeg, ▪ armatorzy morscy w zakresie projektów związanych z rozwojem żegluga bliskiego zasięgu,

GDDKiA	- PKP PLK, zarządcy infrastruktury kolejowej - GDDKiA
DZIAŁANIE 7.3. Transport miejski w obszarach metropolitalnych	
- gminy, miasta na prawach powiatu lub działające w ich imieniu jednostki organizacyjne, - związki, porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, - podmioty wykonujące usługi publiczne na zlecenie gminy/powiatu grodzkiego/związku międzygminnego - w których większość udziałów lub akcji posiada gmina, powiat grodzki, związek międzygminny/Skarb Państwa - na podstawie aktualnej umowy dotyczącej świadczenia usług	- samorządy terytorialne lub działające w ich imieniu jednostki organizacyjne, - związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, - przewoźnicy świadczący usługi w zakresie transportu pasażerskiego na podstawie odpowiednich umów - zarządcy dróg - zarządcy infrastruktury komunikacyjnej - PKP PLK, zarządcy infrastruktury kolejowej
DZIAŁANIE 7.4. Rozwój transportu intermodalnego	
Operatorzy terminali kontenerowych i centrów logistycznych, zarządcy portów morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście oraz Police, Darłowo, Kołobrzeg, Elbląg).	- Operatorzy terminali kontenerowych i centrów logistycznych, - zarządcy portów morskich - PKP PLK, zarządcy infrastruktury kolejowej - przewoźnicy drogowi i kolejowi
DZIAŁANIE 7.5. Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych	
- Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie - urzędy żeglugi śródlądowej	- Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej - Urzędy żeglugi śródlądowej
DZIAŁANIE 8.1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego	
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, - Komenda Główna Policji, - Państwowa Straż Pożarna, - Główny Inspektorat Transportu Drogowego, - miasta na prawach powiatu	- GDDKiA - PKP PLK, zarządcy infrastruktury kolejowej - Komenda Główna Policji, - Państwowa Straż Pożarna, - Główny Inspektorat Transportu Drogowego, - miasta na prawach powiatu - jednostki badawczo rozwojowe Ministerstwa Transportu
DZIAŁANIE 8.2. Drogi krajowe poza siecią TEN-T	
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - miasta na prawach powiatu - spółki specjalnego przeznaczenia	- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - miasta na prawach powiatu
DZIAŁANIE 8.3. Rozwój inteligentnych systemów transportowych	
Podmioty publiczne i prywatne, zaangażowane w działalność transportową, związane z obsługą podróżnych, zarządzaniem transportem publicznym, poborem opłat, zarządzaniem flotą pojazdów, zarządzaniem kryzysowym w transporcie i z bezpieczeństwem ruchu, jednostki samorządu terytorialnego	- gminy i miasta na prawach powiatu lub działające w ich imieniu jednostki organizacyjne - związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, - przewoźnicy świadczący usługi w zakresie transportu pasażerskiego na podstawie odpowiednich umów - zarządcy dróg - zarządcy infrastruktury komunikacyjnej - zarządcy infrastruktury kolejowej - instytucje i organizacje związane z rozwojem komunikacji publicznej
DZIAŁANIE 8.4. Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego	
- Spółki zarządzające portami lotniczymi obsługującymi ruch międzynarodowy, - Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”.	zarządcy portów lotniczych obsługujących ruch międzynarodowy
DZIAŁANIE 9.1 Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej polski	
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, - Wyodrębnione ustawowo podmioty służące realizacji projektów drogowych (spółki specjalnego przeznaczenia - SSP)	- GDDKiA - PKP PLK - zarządcy portów lotniczych

W przypadku działań i priorytetów, które będą podlegać modyfikacjom pod względem zakresu i sformułowań listy należy uzupełnić o potencjalnych beneficjentów z gałęzi transportu mających szanse na rozwiązanie problemu.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.1.3:

- **Ujęcie w logice interwencji i kryteriach wyboru projektów o działań umożliwiających niwelowanie konfliktów środowiskowych**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Jeszcze raz przeanalizowania wymagają związki między sektorem transportu i środowiskiem naturalnym pod kątem wyeliminowania sprzecznych zapisów. Szczególnie istotna powinna tu być weryfikacja wielkoskalowych inwestycji w nowych przebiegach – czyli części autostrad i trasy szybkiej kolei. Odrębnym problemem jest transport wodny śródlądowy, który wymaga znacznych nakładów, często sprzecznych z polityką ochrony rzek i dolin rzecznych. Przyjęta koncepcja koncentracji środków i tym samym realizacji dużych projektów infrastrukturalnych zwłaszcza w transporcie drogowym i kolejowym, również wymaga komentarza co do ich roli w generowaniu bądź równoważeniu popytu na transport.

W opisie strategii interwencji dla transportu (na str.45) należałoby zawrzeć odniesienie do następujących zjawisk, które przyczyniają się do niwelowania konfliktów środowiskowych:

- *promocja przyjaznych środowisku rodzajów transportu* – w tym przypadku należałoby uruchomić instrumenty hamujące tempo rozwoju masowej motoryzacji. Obok inwestycji w transport publiczny mogą to być również działania komplementarne do rozwoju dróg (strefowanie ruchu, ochrona obszarów zabudowanych przed nadmiernym ruchem, poprawa wykorzystania dróg, zarządzanie ruchem);
- *pierwszeństwo dla modernizacji i racjonalizacji wykorzystania istniejącej infrastruktury przed inwestowaniem w nową* – uwzględnienie przy decyzjach o wyborze projektów alternatyw w postaci możliwości skierowania ruchu na istniejące szlaki komunikacyjne dzięki zwiększeniu ich efektywności czy przepustowości.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.1.4:

- **modyfikacja interwencji w lotnictwie pod kątem efektów szerszych niż tylko ten sektor (wpływ na integrację sieci transportowej, ochronę środowiska, bezpieczeństwo)**
- **zmiana zapisów dotyczących transportu śródlądowego prowadząca do koncentracji środków**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

W przypadku lotnictwa i żeglugi śródlądowej konieczne jest pokazanie szerszego kontekstu i wkładu tych branż w realizację priorytetów polityki transportowej czy celów rozwojowych i pro-środowiskowych. Instrumentem do tego byłoby na przykład uzupełnienie opisów tych działań o efekty w szerszej skali.

W lotnictwie niedoceniony pod tym kątem jest problem powiązania lotnisk z siecią transportową, w tym obsługi ich komunikacją publiczną. Spośród dotyczących lotnictwa działań ochronę

środowiska wspiera w zdecydowaniem większym stopniu rozdział 8.4. na który przyznano jednak bardzo niewielkie środki.

Zmiana zapisów dotyczących transportu śródlądowego jest trudniejsza, bo wymaga znalezienia kompromisu z polityką ochrony rzek i dolin rzecznych. Pozostawienie działania dotyczącego transportu śródlądowego wymaga więc konkretyzacji zapisów. Warto także rozważyć koncentrację środków, które w założonej skali, wobec znacznego rozproszenia nie doprowadzą do żadnych efektów zauważalnych w skali systemu transportowego kraju. Wskazuje to na konieczność realizacji projektów, których oddziaływanie ma szanse być zauważalne w skali ogólnopolskiej, a nie na przykład regionalnej.

Uzupełnienie działania 6.2. o projekty z zakresu poprawy powiązania portów lotniczych z systemem transportowym (konstrukcja interwencji analogiczna jak w działaniu 7.2 dla portów morskich) wraz z rozszerzeniem listy beneficjentów. Weryfikacja zapisów działania 7.5. w celu koncentracji środków na dużych projektach posiadających pozytywne oceny oddziaływania na środowisko (np. dzięki kompensacji oddziaływania na środowisko poprzez zmniejszenie przewozów drogowych).

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.1.5:

- **Korekta strategii pod kątem związków między zdiagnozowanymi w analizie SWOT problemami a rodzajami projektów, uzupełnienie brakujących elementów i modyfikacja rodzajów projektów**
- **uzupełnienie brakujących wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania**
- **zmiana nazwy Priorytetu IV**
- **likwidacja lub głęboka rewizja zakresu Priorytetu IX**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Rozszerzając proponowane zapisy pod kątem wzmacniania spójności terytorialnej, należałoby wprowadzić do strategii elementy rozpatrywania infrastruktury jako sieci, a nie pojedynczych wybranych szlaków. Przykładem tego mogłyby być projekty z zakresu „wąskich gardeł”, które powinny znaleźć się w działaniach 6.1, 7.1, 7.3, 7.5, 8.2, oraz wspomniane wsparcie służące integracji różnych rodzajów transportu – takie jak poprawa powiązań portów morskich lub lotniczych z siecią transportową.

W przypadku korytarzy TEN-T przy tworzeniu list lub kwalifikacji projektów, należałoby brać pod uwagę znaczenie odcinka dla integracji przestrzennej w kilku płaszczyznach. Odejście od mechanicznego stosowania kryterium przynależności do korytarzy pozwoliłoby na ustalenie hierarchii interwencji na poszczególnych trasach – i koncentracji inwestycji tam gdzie przyniosą one największe rezultaty. W tym kontekście należałoby przesunąć na następny okres programowania część odcinków TEN-T, leżących we wschodniej części kraju (jak np. magistrała E20 za Siedlcami), których modernizacja ma znikome znaczenie międzyregionalne.

W celu stworzenia przejrzystych powiązań między diagnozą, celami i priorytetami, w pierwszej kolejności należy uzupełnić brakujące wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. W kilku przypadkach potrzebna będzie korekta diagnozy i ustrukturalizowanie dokumentu tak, żeby związku przyczynowo-skutkowe między potrzebami a propozycjami interwencji były czytelniejsze.

W opisach poszczególnych priorytetów i działań większy nacisk należy położyć na odniesienie się do listy problemów sektora i wskazaniu, jaka jest strategia ich rozwiązywania.

Priorytet VI

Podstawową cechą Priorytetu IV jest koncentrowanie interwencji na zagadnieniach kompleksowych zakresu rozwoju dróg i lotnictwa. W związku kompleksowych tym nazwa sugerująca że obejmuje on wszystkie elementy sieci TEN-T jest nieadekwatna. Dodatkowo po rozwinięciu skrótu pełna nazwa brzmi: *Transeuropejskie sieci transportowe Trans-European Networks Transport* czyli dwukrotnie to samo. Należy zatem rozważyć zmianę nazwy np. na *Drogowa i lotnicza sieć TEN-T*.

Spośród kompleksowych trzech obszarów problemowych Priorytet VI odpowiada na dwa związane z dostępnością zewnętrzną i integracją wewnętrzną. Brak wskaźników rezultatu nie pozwala na pełną analizę powiązań między problemami a proponowanymi priorytetami i działaniami, ale nawet bez nich można zauważyć pewne braki spójności interwencji. W działaniu VI.1. zawierającym m.in. projekty w zakresie wzmocnienia nawierzchni nie można wszystkich efektów sprowadzić do skrócenia czasu jazdy – bo wzmacnianie nawierzchni służy poprawie nośności a nie prędkości.

Priorytet VI obejmuje *wsparcie działań zmierzających do przygotowania drugiego lotniska lotniczego centralnego*. Zapis taki jest wyjątkowo niejasny – po pierwsze sugeruje, że będą istniały dwa lotniska centralne, a nawet zwolennicy budowy nowego lotniska zakładają likwidację Okęcia. Trudno również zinterpretować, czym są działania przygotowawcze – a więc jak je mierzyć. Ostatecznie wreszcie nadal trwa dyskusja czy taki port jest w ogóle potrzebny i angażowanie ograniczonych jednak środków na lotnictwo w projekt o niejasnej przyszłości nie okaże się błędem. Ten rodzaj projektu należy więc wykreślić.

W zamian za zagadnienia związane z portem centralnym w działanie 6.2 warto uzupełnić analogiczne jak w przypadku portów morskich o inwestycje w integrację z siecią transportową i dostępność. Wymaga to dodania następujących rodzajów projektów na styku portów lotniczych z siecią transportową:

- *budowa i modernizacja dróg*
- *modernizacja linii kolejowych*

Interwencja na tym polu jest bardzo pilna – bo zwiększona przepustowość nie przełoży się na przewozy jeśli pozostaną wąskie gardła w postaci dojazdów.

Zaproponowane uzupełnienie zapisów prowadzi do większej kompleksowości interwencji, uzupełnienia logiki rezultatów oraz objęcia oddziaływaniem nie 7 a 8 problemów zidentyfikowanych w poszerzonej diagnozie SWOT.

Priorytet VII

W priorytecie połączone zostały różne gałęzie transportu i rodzaje interwencji, dla których podstawową cechą wspólną jest to, że stanowią alternatywę dla transportu drogowego. W związku z tym następuje znaczne rozproszenie problemów, na które oddziałuje ten obszar interwencji, choć w sensie ogólnym przyczynia się on do poprawy udziału ekologicznych gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków.

Brak wskaźników rezultatu nie pozwala na pełną analizę powiązań między problemami a proponowanymi priorytetami i działaniami, tym niemniej w działaniu 7.1. dotyczącym kolei należy rozważyć logikę interwencji w stosunku do zdiagnozowanych problemów. W przypadku kolei pilne są inwestycje w tabor i infrastrukturę – bo to wpływa na jakość usług – i na tym należy się koncentrować. W związku z tym wykreślenia wymagają następujące rodzaje projektów:

- *interoperacyjność linii kolejowych*
- *prace przygotowawcze do budowy linii dużych prędkości*

Działanie 7.2. według diagnozy powinno poprawiać sytuację portów w zakresie infrastruktury i dostępności. Projekt przekopu przez Mierzę Wiślaną, sprzeczny wewnętrznie z logiką środowiskową programu, również z racji na stopień przygotowania można rozważyć w kategoriach analizy, czy ewentualnie prac przygotowawczych. Analiza powiązań podstawowych problemów sektora morskiego w uaktualnionej analizie SWOT wskazuje na konieczność wykreślenia, bądź przeniesienia do innego obszaru interwencji projektów z zakresu:

- *budowy kanału przez Mierzę Wiślaną*

- *zakupu taboru, sprzętu i wyposażenia związanego z poprawą stanu bezpieczeństwa*
- *utworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi*

Trudne do przeanalizowania, ze względu na olbrzymią ilość projektów jest działanie 7.3. Ma ono charakter kompleksowy, a jednocześnie zapisy sformułowane są znacznie precyzyjniej niż w pozostałych przypadkach. Niewątpliwym uproszczeniem byłoby połączenie rodzajów projektów w bardziej ogólne grupy. Mogłyby one obejmować:

- *budowę, przebudowę i adaptację sieci szynowych i trolejbusowych - w tym kolei i metra (zamiast szczegółowych projektów: adaptacja budowa przebudowa rozbudowa sieci szynowych; adaptacja sieci kolejowej do potrzeb miejskiego transportu publicznego; budowa przebudowa rozbudowa układu torowego na trasach pętla bocznicach oraz zajezdniach; budowa linii metra; budowa przebudowa rozbudowa sieci energetycznej i podstacji trakcyjnych tramwajowych i trolejbusowych),*
- *budowę infrastruktury transportu publicznego dla celów eksploatacji i obsługi (zamiast: wyposażenie dróg ulic torowisk w obiekty inżynieryjne i niezbędne urządzenia drogowe służące bezpieczeństwu ruchu pojazdów transportu publicznego; wyposażenie dróg ulic w infrastrukturę służącą obsłudze transportu publicznego oraz pasażerów),*
- *zakup i modernizacja taboru szynowego i trolejbusowego (zamiast: zakup taboru szynowego; zakup taboru trolejbusowego),*
- *budowa i modernizacja zintegrowanych węzłów przesiadkowych i przystanków (zamiast: budowa przebudowa rozbudowa przystanków stacji i węzłów przesiadkowych – zintegrowanych z różnymi rodzajami systemów transportu; systemy parkingów dla samochodów oraz dla rowerów przy krańcowych przystankach i węzłach przesiadkowych komunikacji zbiorowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą służącą obsłudze pasażerów),*
- *projekty z zakresu telematiki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego (zamiast: projekty z zakresu telematiki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego; systemy sygnalizacji akustycznej; systemy sygnalizacji świetlnej wzbudzonej przez autobusy, trolejbusy, tramwaje; systemy dystrybucji i identyfikacji biletów; systemy nawigacji satelitarnej dla usprawnienia ruchu i podniesienia bezpieczeństwa transportu publicznego; systemy informacji dla podróżnych – elektroniczne tablice informacyjne w tym systemy on-line; systemy monitorowania bezpieczeństwa montowane na przystankach peronach stacjach węzłach przesiadkowych parkingach oraz w taborze).*

Zintegrowanie rodzajów projektów wraz z uogólnieniem zapisów pozwoli także na nieco większą swobodę beneficjentów w zgłaszaniu projektów – bo obecne zapisy są mocno restrykcyjne. Przykładem może tu być *modernizacja taboru* albo *rozbudowa zaplecza technicznego komunikacji*, które w obecnym kształcie nie zakwalifikowałyby się do wsparcia.

Działanie 7.4 wymaga uzupełnienia o transport lotniczy. Rodzaje projektów wymagałyby zatem rozszerzenia zapisów w następujący sposób:

- *budowa i rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład kolejowych, lotniczych lub morskich terminali kontenerowych*
- *budowa i rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład centrum logistycznego zlokalizowanego w porcie morskim, lotniczym lub na linii kolejowej*

Z działania 7.5 należy wykreślić, bądź przenieść do innego obszaru interwencji zagadnienia niezwiązane z infrastrukturą dróg wodnych – czyli projekty z zakresu *zakupu sprzętu do monitorowania ruchu statków uprawiających żeglugę na śródlądowych drogach wodnych*.

W całym priorytecie można jednak spotkać rodzaje projektów słabo powiązane z infrastrukturą w sensie inwestycyjnym, ale ważnych dla otoczenia instytucjonalnego. Często nie pasują one do logiki interwencji. Szczególnym przykładem są tu zagadnienia bezpieczeństwa i zarządzania transportem – które powinny ze wszystkich działań i zostać przeniesione do Priorytetu VIII, który zgodnie z nazwą powinien koncentrować sprawy z zakresu bezpieczeństwa transportu *in gremio*.

Priorytet VIII

Podstawowym problemem tego priorytetu jest to, że koncentruje się on na dwóch zupełnie niezależnych, natomiast obszernych problemach transportu – bezpieczeństwa i sieci transportowych poza korytarzami TEN-T. Jediną cechą wspólną jest tu zawężenie interwencji do transportu drogowego i lotnictwa. Tymczasem kwestia bezpieczeństwa dotyczy wszystkich gałęzi transportu. Projekty z tego zakresu, takie jak na przykład *zakup taboru, sprzętu i wyposażenia związanego z poprawą stanu bezpieczeństwa* dla sektora morskiego z trudem pasują do działań w innych priorytetach – w tym przypadku poprawy infrastruktury portowej – tu natomiast pasowałyby dokładnie. Podobnie jest z modernizacją jednopoziomowych skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi, która wpływa nie tylko na bezpieczeństwo kolei, ale przede wszystkim transportu drogowego.

W związku z tym należy rozszerzyć zakres interwencji włączając do działania 8.1. *przebudowę skrzyżowań dróg kołowych i kolejowych*. i dodając nowe działanie z zakresu bezpieczeństwa innych gałęzi transportu (zagadnienie opisane szerzej w rozdziale dotyczącym spójności wewnętrznej dokumentu).

W działaniu 8.4. podobnie jak w przypadku transportu miejskiego należy uogólnić i zmniejszyć ilość projektów wpisując:

- *rozbudowę systemów bezpieczeństwa lotnisk* (zamiast: *rozbudowa systemów bezpieczeństwa lotnisk; rozbudowa i budowa ogrodzeń aktywnych również z systemem zabezpieczenia przed wtargnięciem osób nieuprawnionych; rozbudowa infrastruktury stref kontroli bezpieczeństwa; zakup urządzeń do kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu; budowa stanowisk postojowych samolotu zagrożonego*)
- *instalacja systemów zabezpieczeń przeciwpożarowych* (zamiast: *instalacja systemów zabezpieczeń przeciwpożarowych; budowa strażnic Lotniskowych Straży Pożarnej; zakup pojazdów bojowych Lotniskowej Straży Pożarnej*)
- *rozbudowa systemów akcji zimowej* (zamiast: *zakup systemów ICE-ALERT; budowa stanowisk do odladzania samolotów; zakup sprzętu zimowego utrzymania lotnisk*)

Podobna sytuacja dotyczy drugiej części priorytetu – czyli działania 8.2. Sprawnego funkcjonowania krajowych sieci transportowych nie uzyska się modernizując wyłącznie drogi. W związku z tym zakres interwencji priorytetu należałoby zmienić lub pozostawiając w oryginalnym brzmieniu rozszerzyć również na transport kolejowy i śródlądowy.

W celu dokładnego przeanalizowania zależności potrzebne jest również stworzenie systemu wskaźników oddziaływania i rezultatu.

Priorytet IX

W priorytecie tym zapisy w sposób jednoznaczny ukierunkowały interwencję wyłącznie na drogi. Jeśli już na tym etapie podejmowana jest decyzja o promowaniu wyłącznie tej gałęzi transportu należy uzasadnić ten wybór. Znacznie lepszym rozwiązaniem jest jednak rozszerzenie interwencji i zmiana nazwy Priorytetu na *Infrastruktura transportowa w Polsce wschodniej*.

Dzięki temu nastąpi i tym samym „otwarcie” decyzji, które dziedziny mogą wpływać na poprawę skomunikowania z Polską wschodnią i rozszerzenie potencjalnej interwencji również na koleje i lotnictwo. Przykładem inwestycji finansowanych z tego priorytetu mogłyby być odcinki linii kolejowych takie jak Iława – Olsztyn czy Skarżysko – Rzeszów leżące poza korytarzami TEN, ale ściśle z nimi powiązane i pozwalające na włączenie regionów wschodnich w nowoczesną sieć transportową. Podobnie z tych środków można wspierać rozbudowę portów lotniczych w Rzeszowie czy Szymanach, a także po analizach ekonomicznych i środowiskowych budowę.

1. Zaproponowane rozszerzenie listy potencjalnych beneficjentów zmiana zapisów spowodowałaby, że zamiast na 4 interwencja oddziaływałaby na 7 obszarów problemowych zidentyfikowanych w poszerzonej diagnozie SWOT.

W ramach działania 9.1 *Zapewnienie sprawnego dostępu do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej polski* powinny znaleźć się wtedy projekty z zakresu:

- *budowy i modernizacji dróg*
- *modernizacji linii kolejowych*
- *budowy i rozbudowy portów lotniczych*

2. Drugą możliwością jest likwidacja priorytetu i przepisanie zakresu interwencji do Priorytetu VI

ADRESACI: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

HORYZONT CZASOWY: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.1.6:

- modyfikacja list beneficjentów i projektów w działaniach których realizacja w obecnym okresie spotkała się z silną krytyką lub brakiem zainteresowania beneficjentów
- przeanalizowanie projektów w sieci TEN-T i sieciach krajowych pod kątem ich efektywności (modyfikacja listy indykatywnej)

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Przeanalizowanie wszystkich działań z obecnego okresu programowania i wskaźników charakteryzujących zainteresowanie beneficjentów i wykorzystanie środków powinno być doskonałym narzędziem oceny trafności proponowanej strategii. Możliwość modyfikacji list beneficjentów i projektów na etapie tworzenia programu pozwoli znacznie zwiększyć trafność i efektywność wsparcia, a także ograniczyć błędy i niebezpieczeństwo niewykorzystania środków.

Z kolei wyciągnięcie wniosków z porównania zrealizowanych projektów z projektami alternatywnymi, które mogłyby uzyskać wsparcie, pozwoli na udoskonalenie mechanizmów wyboru obszarów interwencji i tym samym zwiększenia efektywności zaangażowanych środków. W tym przypadku konieczne jest rozwinięcie metodologii oceny projektów w szerszym kontekście środowiskowym i ekonomicznym. Obiektywizacja tego procesu pozwoli zarazem uniknięcie zarzutów o nieefektywność.

W konkretnych zapisach dotyczących transportu intermodalnego, należy rozważyć dodanie inwestycji w tabor i możliwości tworzenia centrów logistycznych w portach lotniczych.

W pozostałych dziedzinach, co do których istnieją doświadczenia z wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Transport lub Funduszu Spójności należy przeanalizować stopień wykorzystania środków i efektywność projektów. Bezwzględnie należy odstąpić od – powtarzającego się szczególnie w przypadku modernizacji linii kolejowych – argumentu kontynuowania inwestycji z poprzednich okresów jako podstawowego kryterium kwalifikacji. Celem programu nie jest budowa infrastruktury pod kątem długości tylko efektywności. Negatywnym przykładem jest tu linia E20, której modernizacja na wschodnim odcinku przegrywa z wieloma innymi odcinkami sieci kolejowej.

Zmiana listy projektów w zakresie transportu drogowego i kolejowego, zmiana zapisów i działań dla transportu intermodalnego.

Adresaci: Ministerstwo Transportu

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.1.7:

- włączenie do poszczególnych działań (kryteriów wyboru projektów) elementów ukierunkowanych na zmniejszanie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko
- zaznaczenie znaczenia interwencji dla rozwoju konkurencyjnego rynku przewozowych

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Uzupełnienie części diagnostycznej o kontekst środowiskowy pozwoli na lepsze osadzenie sektora transportu w otoczeniu środowiskowym i odniesienie do problemu presji na otoczenie.

Jedną z podstaw filozofii interwencji powinno być zwiększenie efektywności transportu i powiązania decyzji dotyczących interwencji w sektorze z wpływem na przestrzeń. Może to doprowadzić do stworzenia podstaw zarządzania popytem (wpływ na modele konsumpcji) w celu redukcji zatłoczenia i innych kosztów zewnętrznych. Za niezbędne uznać należy także nawiązanie do *Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE z Göteborga* oraz uwzględnienie jej w planowanych działaniach.

Drugim istotnym wyzwaniem jest uruchomienie, dzięki inwestycjom, znacznego potencjału tkwiącego w sektorze prywatnym. Poprawa stanu infrastruktury i silny bodziec pro-rozwojowy w postaci inwestycji powinien przełożyć się na wzrost konkurencyjności wielu, niedocenianych obecnie gałęzi transportu. Ponadto poprawa standardów wpłynie na efektywność ekonomiczną wielu przedsiębiorstw i ułatwi tworzenie konkurencyjnych rynków przewozowych.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

3.2.3. ENERGIA**Rekomendacja E.1.1:**

- Rozszerzenie i uzupełnienie analizy SWOT dla sektora (Priorytet X i Priorytet XI)
- Rozszerzenie części diagnostycznej analizy SWOT
- Wyodrębnienie w rozszerzonej analizie grup projektów, które są ze sobą nierozzerwalnie połączone technicznie, zwłaszcza projektów inwestycji tzw. liniowych (sieci przesyłowe)
- Jeśli to konieczne, to rozbudowaną analizę SWOT można włączyć do analizy całościowej PO, lub jeśli to możliwe- zamieścić jako analizę sektorową (preferowana opcja)

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Nie wszystkie wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w strefach wsparcia programu zostały zidentyfikowane. Ewaluator stoi na stanowisku, że próba zidentyfikowania na potrzeby niniejszego PO wszystkich potrzeb i problemów jest prawie niewykonalna i z uwagi na implikacje techniczne kolejnych, powiązanych ze sobą problemów oraz z uwagi na dostępne zasoby przedmiotowych środków - nie jest również celowa.
2. Do braków można dodać nie wprost zidentyfikowaną potrzebę rozwoju infrastruktury sieciowych nośników energii dla uzbrojenia terenów, decydujących o atrakcyjności lokowania inwestycji i rozwoju budownictwa mieszkaniowego i usługowego.

3. Z uwagi na zapóźnienia w rozwoju i przestarzałą infrastrukturę energetyczną (część źródeł energii elektrycznej i ciepła, sieci energetyczne, brak rozproszonych, efektywnych źródeł energii elektrycznej i ciepła itp.), problemem nie jest stworzenie mapy potrzeb, ale skoncentrowanie się na najpilniejszych celach.
4. Zidentyfikowane potrzeby w programie POIiŚ są zbyt szerokie, aby je zrealizować za pomocą środków, jakie ulokowano w Priorytetach X i XI.
5. Według nas istnieje konieczność przeprowadzenia / uzupełnienia sektorowej analizy SWOT, np. dla obu priorytetów łącznie (zgodnie z analizą SWOT dla sektora „energii” przedstawioną w załączniku).
 - Wykonanie analizy SWOT dla Priorytetu X i XI, ewentualnie w formie dołączonej do analizy całościowej Programu
 - W obrębie Priorytetu X - Dokonanie hierarchizacji problemów i projektów w oparciu o SWOT (opcjonalnie, np. w kontekście ich koniecznego grupowania) – zrobione przez ewaluatorów na podstawie własnego doświadczenia oraz wywiadów fokusowych. Należy podkreślić, że wg opinii M.G. Departament Gazu „w odniesieniu do Priorytetu XI nie jest możliwe dokonanie hierarchizacji projektów. Wszystkie projekty tworzą nierozłączną całość więc nadanie im jakichkolwiek rang ważności nie jest możliwe do przeprowadzenia”.

Adresaci: Ministerstwo Gospodarki.

Horyzont czasowy: listopad 2006.

Rekomendacja E.1.2:

- **uzupełnienie dokumentu o kontekst środowiskowy, społeczno-gospodarczy, technologiczny i instytucjonalno-prawny, (zgodnie a w tym -**
- **zakreślenie kontekstu instytucjonalno – prawnego**
- **środków UE jako „dźwigni” do osiągania wyższego stopnia postawionych w PO celów i włączania innych, pozabudżetowych środków do realizacji tych celów**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Program POIiŚ koncentruje się na trzech głównych kwestiach, jak: wykorzystanie zasobów naturalnych i ochrony środowiska społeczno – gospodarczego oraz zasobów technologicznych.
2. Brak jest strategii wykorzystania środków UE jako „dźwigni” do osiągania wyższego stopnia postawionych celów i włączania innych, pozabudżetowych środków do realizacji tych celów, np. przez partnerstwo publiczno – prywatne²⁶.
3. Opis sektora energii powinien w większym stopniu uwzględniać zewnętrzne czynniki mogące modyfikować sytuację sektora oraz wpływać na efektywność inwestycji i interwencji. Jako że program integruje zagadnienia ekonomiczne i środowiskowe szczególną uwagę należy zwrócić na zależności pomiędzy sektorem energii a ochroną środowiska przyrodniczego i społecznego.

²⁶ Strategia realizacji celów przedstawiona w Programie POIiŚ prezentuje bierny udział środków beneficjentów, co widać po strukturze nakładów na priorytety. Potrzebna jest taka strategia i sposób jej realizacji, które stworzą mechanizm dźwigni inwestycji środkami POIiŚ. Dofinansowanie dotacjami przez POIiŚ powinno czynić projekty Priorytetu X opłacalnymi, czyli pokrywać tylko taką część nakładów inwestycyjnych, która nie jest odzyskana z oszczędności kosztów w cyklu żywotności inwestycji. Przykładem może być termomodernizacja budynków użyteczności publicznej, np. szkół, gdzie kompleksowość (remonty budowlane i instalacyjne oraz przedsięwzięcia efektywności energetycznej nie dają szansy na odzyskanie nakładów z oszczędności kosztów energii. Przykładowo – nieraz wystarcza dotacja 20 – 40% całości inwestycji, aby przedsięwzięcie stało się opłacalne. W takich sytuacjach samorządy terytorialne mają możliwość zaciągania i spłaty kredytów komercyjnych, a w przypadku bariery dopuszczalnego zadłużenia – współpracy w partnerstwie publiczno – prywatnym. Niekoniecznie więc każdy projekt musi dostać maksymalną dotację. Za te same środki, w efekcie „dźwigni”, można spełnić więcej priorytetów, czyli zwiększyć stopień realizacji celu.

Źródłem odpowiednich zapisów powinny być dokumenty wyższego rzędu, II Polityka Ekologiczna Państwa, Strategia Lizbońska i Strategia Goeteborska.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja E.1.3:

- **Dopracowanie listy beneficjentów w poszczególnych działaniach**
- **Uwzględnienie *explicite* przedsiębiorstw ciepłowniczych, organizacji pozarządowych, jednostek budżetowych itp.**
- **PO powinien wspomagać możliwość realizacji inwestycji (sieciowych) o zasięgu sub-regionalnym (np. międzygminnym) – należy ten fakt w szczególności podkreślić w opisie rodzajów projektów**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Uwaga ²⁷

Adresaci: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja E.1.4:

- **ponowna definicja jak najmniejszej liczby czytelnych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania (z wykorzystaniem propozycji MG)**
- **wstępne określenie wagi poszczególnych wyzwań na tle sumy potrzeb sektora**
- **modyfikacja niektórych zapisów definicji grup projektów (p. niżej)**
- **ustanowienie możliwie obszernej listy rezerwowej projektów nakierowanych na cel sektorowy i główny**
- **w kontekście poprawy ogólnej efektywności energetycznej, należy uwzględnić projekty dające możliwość wykorzystania lokalnych zasobów energii**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Program przedstawia właściwą strategię działania w sektorze energii. Co do szczegółów, niedostatecznie potraktowano problem ograniczania „niskiej emisji”, powszechnej edukacji w tym zakresie a także nie odniesiono się do sprawy uzbrojenia terenów pod przyszłe inwestycje i mieszkalnictwo. Należy także podkreślić międzyzadaniowe potrzeby w obrębie sektora, spośród których, najważniejsze, to:

²⁷ Program POIiŚ przeważa na stronę wytwarzania i przesyłu oraz dystrybucji paliw i energii, czyli na tzw. stronę podażową energii. Użytkowanie energii, czyli strona popytowa, reprezentowana jest głównie przez sektor publiczny – jednostki samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Pozostali użytkownicy energii są milczącą, nie kwalifikowaną w programie POIiŚ większością, a to od nich zależy w 70-80% popyt na paliwa i energię. Dla równoważenia gospodarki energetycznej kraju, należy osiągnąć większą podmiotowość wszystkich użytkowników energii: podmiotów gospodarczych, sektora publicznego i społeczeństwa, czyli drobnych odbiorców energii. Na przedsięwzięcia racjonalizacji popytu na energię, użytkownicy energii ponoszą corocznie nakłady inwestycyjne i remontowe z inwestycjami strony podażowej. Większość z nich nie jest beneficjentami Programu. Potrzebne są tzw. „miękkie nakłady” na informację, edukację i komunikację. Tę rolę mogą wypełnić organizacje pozarządowe, agencje energetyczne, środowiskowe itp. Aktywizacja wszystkich grup społecznych na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarki energetycznej krajów UE-25 znajduje priorytetowe miejsce w polityce (Zielone księgi) i mechanizmach prawnych (Dyrektywy) UE.

- konieczność rozbudowy sieci elektroenergetycznej PSE SA na potrzeby energetyki odnawialnej,
- politykę zapewnienia rezerwowania mocy elektrycznej dla dużych źródeł energii pracujących w oparciu o OZE,
- zapewnienie harmonijnej rozbudowy sieci przesyłowych i rozdzielczych gazu i ciepła sieciowego, na terenach objętych administracją różnych jednostek samorządowych,
- uszeregowanie projektów pod względem możliwego poziomu pomocy publicznej w poszczególnych projektach,

Również w zakresie odpowiedzi na to pytanie widać, że niezbędna jest albo rozbudowana analiza SWOT dla sektora albo 'alternatywne' kryteria selekcji / hierarchizacji projektów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że oczekiwania grupy fokusowej nie są jednoznacznie nakierowane na duże projekty strategiczne w obrębie Priorytetu X, co najwyżej połowę środków należy przeznaczyć na projekty duże a resztę na małe, natomiast uczestnicy grupy fokusowej zgadzają się z preferencjami rządowymi w obrębie Priorytetu XI. Tam z kolei – co jest zrozumiałe - dominują duże projekty.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja E.1.5:

Koncentracja środków finansowych priorytetu XI do rozwiązania najistotniejszych problemów sektora.

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Należy dokonać koncentracji środków w szczególności na rozwiązaniu tych problemów, które bez programu POIiŚ nie byłyby realizowane lub ich realizacja byłaby zbyt wolna w stosunku do podstawowych celów. Do najistotniejszych kwestii, gdzie interwencja Państwa i koncentracja środków jest w pełni uzasadniona należą:

- o Budowa i modernizacja sieci przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz urządzeń technicznych zapewniających prawidłową pracę systemów przesyłowych
- o Budowa podziemnych magazynów gazu ziemnego
- o Budowa infrastruktury zapewniającej dywersyfikację źródeł dostaw nośników energii do kraju

Adresaci: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska,

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

3.2.4. KULTURA

Rekomendacja K.1.1: Aktualizacja analizy SWOT

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Działanie polega na wyciągnięciu z analizy SWOT, zawartej w UNSRK punktów, wpisanych w słabe strony i zagrożenia i scalenia ich z problemami i zagrożeniami, zidentyfikowanymi przez

Instytucję Zarządzającą w trakcie sporządzania dokumentu programowego Proponowana lista mocnych stron i szans w formie analizy SWOT została załączona do raportu.

Adresowane problemy:

Przeprowadzenie działania pozwoli na uporządkowanie obszarów problemowych i zagrożeń, zidentyfikowanych w sektorze kultury

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja K.1.2: Uporządkowanie części diagnostycznej PO, dotyczącej kultury**Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych**

Proponuje się działania:

1. Wprowadzenie pierwszego akapitu w brzmieniu: *Sferę kultury w sposób umowny można podzielić na dwa zasadnicze komponenty: dziedzictwo kulturowe oraz aktywność kulturalna wyrażona poprzez aktywność siatki instytucjonalnej (instytucje kultury) oraz działalność organizacji pozarządowych.*
2. W drugim akapicie przed zdaniem *Według danych...* wprowadzić następujące zdania: *Wyrazem tego bogactwa jest fakt, iż na terenie naszego kraju znajduje się wiele obiektów, wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa kulturowego i Naturalnego UNESCO, wiele zostało także uznanych przez Prezydenta RP za Pomnik Historii [przypis: lista zabytków wpisanych na listę UNESCO oraz uznanych przez prezydenta RP za Pomniki Historii dostępna m.in. na stronie internetowej Krajowego Ośrodka Badań i dokumentacji Zabytków, <http://www.kobidz.org.pl>]*
3. Podstawową formą ochrony zabytków pozostaje decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków do wojewódzkiego rejestru zabytków. *I dalej tekst bez zmian*
4. *Skreślić akapit drugi, zaczynający się od słów Trzydzieści....*
5. *Akapit trzeci (Turystyka kulturowa....) przenieść na koniec tekstu, zamienić zdanie pierwsze na następujące: Jedną z podstawowych form kontaktu z szeroko rozumianą kulturą jest turystyka kulturowa. Po zdaniu trzecim (kończącym się na słowach wzrostowi wydatków turystów) tekst uzupełnić o zdanie: Według dostępnych danych, województwo małopolskie w 2004 r. odwiedziło blisko 9,3 mln turystów, którzy wydali około 3,3 mld złotych.*
6. *Wprowadzić ostatni akapit o brzmieniu: Na podstawie przyjętej przed Radę Ministrów Narodowej Strategii Rozwoju Kultury i jej Uzupełnieniu można zdefiniować następujące problemy, wyzwania i zagrożenia dla kultury: brak nowoczesnej infrastruktury w większości instytucji kultury, duże międzygminne zróżnicowanie liczby bibliotek, zbiorów bibliotecznych i dostępności do tych zbiorów oraz przestarzała struktura i zdegradowane zbiory biblioteczne, nieadekwatne do gospodarki rynkowej i rynku pracy programy nauczania uczelni artystycznych, braki dokumentacyjne w zakresie inwentaryzacji obiektów zabytkowych, słabo rozwinięte badania w sferze kultury powstającej oraz braki w kolekcjonowaniu i udostępnianiu dzieł sztuki współczesnej, postępująca degradacja zabytków, spadek uczestnictwa w kulturze, a w konsekwencji spadek kompetencji kulturowych polskiego społeczeństwa*

Dodatkowo sugeruje się uaktualnienie danych statystycznych, tam, gdzie jest możliwe.

Adresowane problemy:

Podjęte działania uzupełniłyby część diagnostyczną i doprowadziłyby do satysfakcjonującego poziomu spójności diagnozy z częścią strategiczną – opisem

Adresaci: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja K.1.3: Umożliwienie najsłabszym interesariuszom wyrażenie swoich aspiracji i interesów w realizacji Priorytetu XII

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Działania:

Działania powinny polegać na możliwie szerokim zdefiniowaniu i zlokalizowaniu najsłabszych interesariuszy i umożliwienie im swobodne uczestnictwo w konsultacjach społecznych poprzez wysyłanie zaproszeń, szeroką kampanię informacyjną, publikowanie wyników analiz, umożliwienie pracy w grupach roboczych i panelach eksperckich etc.

Adresowane problemy:

Podjęte działania przyczynią się do transparentności procesu sporządzania Programu oraz pozwolą na ewentualne rozważenie alternatywnych pomysłów i propozycji dotyczące zawartości Programu.

Adresaci: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

Rekomendacja K.1.4: Korekta listy beneficjentów

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

- 1) Wykreślenie z listy beneficjentów Kopalni Soli w Wieliczce i Bochni
- 2) korekta listy beneficjentów działania dotyczącego ochrony dziedzictwa:

Rodzaje beneficjentów:

- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki i stowarzyszenia oraz porozumienia jednostek samorządu terytorialnego a także ich jednostki organizacyjne w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa oraz jednostki wykonujące zadania jednostek samorządu terytorialnego
- kościelne osoby prawne,
- instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, muzeach i bibliotekach, w tym jednostki, dla których organizatorem są jednostki samorządu terytorialnego, państwowe instytucje kultury, wpisane do rejestru państwowych instytucji kultury oraz instytucje kultury, współprowadzone z ministrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego,
- uczelnie publiczne i niepubliczne, działające na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym
- archiwa państwowe w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach
- organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o fundacjach i przepisów o stowarzyszeniach
- inne jednostki posiadające osobowość prawną, jak i nie posiadające osobowości prawnej, będące właścicielem lub użytkownikiem zabytku, uznanego za Pomnik Historii lub wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa Naturalnego i Kulturowego UNESCO.

3) korekta listy beneficjentów działania dotyczącego poprawy stanu infrastruktury instytucji kultury

Rodzaje beneficjentów

- *jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki i stowarzyszenia oraz porozumienia jednostek samorządu terytorialnego a także ich jednostki organizacyjne w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa oraz jednostki wykonujące zadania jednostek samorządu terytorialnego*
- *instytucje kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, muzeach i bibliotekach, w tym jednostki, dla których organizatorem są jednostki samorządu terytorialnego, państwowe instytucje kultury, wpisane do rejestru państwowych instytucji kultury oraz instytucje kultury, współprowadzone z ministrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego,*
- *szkoły artystyczne, podległe ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego*
- *organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o fundacjach i przepisów o stowarzyszeniach*

Adresowane problemy:

Zachowanie spójności formalno-prawnej listy beneficjentów i spójności z zapisem, iż w ramach działania nie przewiduje się wdrażania pomocy publicznej, a także doprecyzowanie prawne definicji potencjalnych beneficjentów programu, co pozwoli na uniknięcie problemów z określeniem kwalifikowalności beneficjenta na poziomie aplikowania. Rozszerzenie beneficjentów o ich jednostki związki i stowarzyszenia pozwoli na składanie wniosków dotyczących sieci podobnych zabytków, instytucji kultury, o dużej synergii.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja K.1.5: zmiana w opisie Priorytetu XII

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

W opisie Priorytetu należy wprowadzić zdania: *Za infrastrukturę kulturalną o charakterze ponadregionalnym uznaje się wyłącznie instytucje prowadzone lub współprowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa kulturowego. Wyjątkowo do działania tego mogą aplikować instytucje, prowadzone przez organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, które organizują imprezy i wydarzenia kulturalne o oddziaływaniu ponadregionalnym (ogólnopolskie bądź ponadkrajowe grupy odbiorców).*

Adresowane problemy:

Precyzyjna delimitacja pojęcia *ponadregionalny* będzie miała zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia rezultatów i oddziaływań projektów, realizowanych w ramach Priorytetów. Ponadto ma to zasadnicze znaczenie dla beneficjentów, którzy będą mieli ułatwiony wybór pomiędzy POIiŚ a RPO.

Adresaci: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja K.1.6: uzupełnienie części strategicznej

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Proponuje się w części 2.1 wprowadzenie następującego zapisu: [Akapit pierwszy] *Inwestycje w sektorze kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego mają na celu przede wszystkim wprowadzenie nowej oferty kulturalnej oraz rozszerzenie listy produktów kulturalnych i rozwój przemysłów kultury, które mają bezpośredni wpływ na wzrost dochodów z kultury. Będzie ona mierzona przede wszystkim wzrostem liczby turystów, dochodami a turystyki, wzrost dochodów z przemysłów kultury, wzrost liczby wykorzystywanych produktów i ofert kulturalnych. Wpłyne to na zróżnicowanie oferty, jaką ma Polska zarówno dla swoich obywateli, jak też osób przyjezdnych i przyczyni się do poprawy atrakcyjności turystycznej i kulturalnej Polski.* [Akapit drugi] *Diagnoza wykazuje, iż większość problemów dotyczących sektora kultury dotyczy szczebla regionalnego, ponadlokalnego i lokalnego, natomiast wzmocnienie pozycji kultury we wzroście atrakcyjności Polski powinna opierać się na dziedzictwie kulturowym i infrastrukturze kulturalnej o charakterze ponadregionalnym (ogólnopolskim), a także europejskim i światowym, posiadających wysokie możliwości synergii i wytworzenia wartości dodanych.* [Akapit trzeci] *Zgodnie z Narodową Strategią Rozwoju Kultury na lata 2004-2020 w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, przeznaczonego zasadniczo dla dużych inwestycji, przewiduje się wsparcie rozbudowy oraz modernizacji infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim i światowym, w tym szczególnie zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO oraz Listę Pomników Historii Prezydenta.* [Akapit czwarty] *Dziedzictwo kulturowe i infrastruktura kultury na poziomie województw, powiatów i gmin, mające istotne znaczenie dla regionalnych i lokalnych społeczności, przyczyniające się do wzrostu dostępu do kultury, a tym konsekwencji wzrost kompetencji kulturowych, będą finansowane na poziomie regionalnym, w ramach 16. Regionalnych Programów Operacyjnych.*

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

3.2.5. ZDROWIE

Rekomendacja Z.1.1: Aktualizacja analizy SWOT

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Działanie powinno polegać na uzupełnieniu analizy SWOT w dokumencie PO na podstawie SROZ. Proponowana lista mocnych stron i szans, oraz słabych stron i zagrożeń została zamieszczona w załączniku do raportu.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Zdrowia oraz CSIOZ.

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja Z.1.2: Uzupełnić część diagnostyczną PO, dotyczącej ochrony

zdrowia**Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych****Działania:**

Działanie to miałyby polegać na uzupełnieniu o bardziej aktualne dane statystyczne dotyczące transportu sanitarnego i aparatury medycznej na co najmniej 2005 rok. Przykładowo można stworzyć jedną kolumnę w tabelce nr 7 (str. 38) – określającą jaką ilość z podanych budynków będzie wymagała modernizacji. Podobnie sytuacja wygląda z tabelką nr 8 dotyczącą sprzętu medycznego. Działanie to ma na celu pewną systematyzację podziału środków na zadania. Dzięki wdrożeniu tej rekomendacji stworzy się pewien obraz, jakie są najważniejsze potrzeby w infrastrukturze ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym.

Adresaci: Ministerstwo Zdrowia

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja Z.1.3

Identyfikacja potencjalnych beneficjentów o słabszym potencjale (np.: oddziały ratunkowe rozmieszczone w powiatowych.

Analiza szczegółowa potrzeb w infrastrukturze ponadregionalnej

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania**Działania:**

Stworzenie listy „słabych” beneficjentów – oddziałów ratunkowych np.: rozmieszczonych w powiatowych szpitalach wymagających modernizacji lub wyposażenia w sprzęt medyczny. Taki dokument mógłby okazać się bardzo pomocny w procesie selekcji wniosków, tym samym ułatwiając właściwe określenie potrzeb interwencji POIiŚ w tym sektorze.

Na potrzeby efektywnej realizacji priorytetu należałoby opracować ekspertyzę wskazującą dokładnie priorytety w zakresie modernizacji placówek ochrony zdrowia oraz uzupełnienia sprzętu medycznego.

Adresaci: Ministerstwo Zdrowia, Urzędy Marszałkowskie i Urzędy Wojewódzkie – ze wskazaniem na powiadomienie struktur niższych.

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

Rekomendacja Z.1.4: Analizy i oceny odnoszące się do interwencji w sektor „ochrony zdrowia” z uwzględnieniem dotychczasowych interwencji środków UE.**Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania**

Należy wykonać analizę/ewaluację efektywności i skuteczności dotychczasowej interwencji środków UE w sektorze ochrony zdrowia. Wyniki i rekomendacje takiego badania mogłyby stanowić istotne wsparcie w przyszłym wdrażaniu priorytetu XIII POIiŚ. Jedyne badania ewaluacyjne w tym sektorze, jakie zostały wykonane dotyczą interwencji środków przedakcesyjnych (ewaluacja interim Phare prowadzona przez UKiE). Mogą również okazać się użyteczne z punktu widzenia realizacji priorytetu.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

3.2.6. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Rekomendacje ISW 1.1:

Przeniesienie priorytetu XIV („Infrastruktura szkolnictwa wyższego”) z PO Infrastruktura i Środowisko do PO Innowacyjna Gospodarka.

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Należy rozważyć przeniesienie całego priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” do PO Innowacyjna Gospodarka, gdzie stanowiłby naturalne uzupełnienie priorytetów I i II.

Adresat: MRR

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacje ISW 1.2

Uzupełnienie ogólnej diagnozy sektora

Modyfikacja analizy SWOT dla sektora

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Proponuje się jednak uzupełnienie diagnozy o trzy istotne sformułowania:

1. Braki w infrastrukturze uczelni publicznych dotyczą wszystkich kierunków kształcenia. Jednak niektóre dyscypliny (przede wszystkim nauki społeczne, biznes, prawo) stwarzają uczelniom większe szanse samodzielnego pozyskiwania środków. Ponadto kierunki studiów, których prowadzenie wymaga stosunkowo niewielkich nakładów na infrastrukturę rozwijają się dynamicznie w ramach sektora prywatnego szkolnictwa wyższego. W najgorszej sytuacji, mimo strategicznego znaczenia dla kraju, znajdują się uczelnie i kierunki techniczne. Koszty modernizacji i inwestycji są w tym obszarze na tyle duże, że przekraczają możliwości samych uczelni. Powstrzymują też skutecznie sektor prywatny przed zaangażowaniem się w tworzenie szkół tego typu.
2. Obok zaniedbań infrastrukturalnych kluczowym problemem szkolnictwa wyższego jest nie dofinansowanie procesu dydaktycznego, w tym przede wszystkim zbyt niskie wynagrodzenia nauczycieli akademickich. Powoduje to ucieczkę pracowników do innych działów gospodarki, a także wieloletowość, która wpływa negatywnie na jakość kształcenia studentów. Choć kwestia ta nie może być rozwiązana w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, stanowi poważne zagrożenie dla skuteczności działań w ramach omawianego priorytetu. Budowa infrastruktury i poprawa ogólnej sytuacji finansowej uczelni muszą się dokonywać równolegle, by efektywnie wpływać na poprawę konkurencyjności polskiego szkolnictwa wyższego w Europie.
3. Niekorzystną cechą polskiego systemu szkolnictwa wyższego jest duże zróżnicowanie jakości uczelni, szczególnie między miastami metropolitalnymi a obszarami peryferyjnymi. Świadczy o tym nieobecność uczelni z mniejszych miast w międzynarodowych rankingach, a także rozkład oceny parametrycznej jednostek dokonywany przez MNiSW. Najwyższą, pierwszą kategorię otrzymują wyłącznie uczelnie i mniejsze jednostki z

wielkich metropolii. W szerszej skali istotnym problemem sektora jest brak mechanizmów wymuszających wysoką jakość, zarówno w dydaktyce jak badaniach naukowych.

W celu poprawy i modyfikacji analizy SWOT zespół ewaluacyjny proponuje:

4. Usunięcie zapisu o wysokiej jakości i zaangażowania kadry akademickiej jako mocnej stronie sektora
5. Usunięcie zapisu o migracjach młodzieży jako zagrożeniu dla sektora szkolnictwa wyższego
6. Potraktowanie wysokich aspiracji edukacyjnych młodzieży i powszechnej świadomości znaczenia edukacji jako mocnej strony, a nie szansy stojącej przed systemem edukacji
7. Uwzględnienie nie dofinansowania procesu dydaktycznego jako słabej strony i zagrożenia dla jakości szkolnictwa wyższego
8. Uwzględnienie braku mechanizmów nagradzania wysokiej jakości jako słabej strony szkolnictwa wyższego
9. Uwzględnienie braku współpracy między uczelniami jako słabej strony szkolnictwa wyższego
10. Uwzględnienie niedostatecznego wyposażenia uczelni w infrastrukturę ICT.

Propozycja analizy SWOT znajduje się w załącznikach.

Adresat: MRR we współpracy z MNSW.

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacje ISW 1.3

Rozszerzenie listy kierunków kształcenia, jako podstawy wyboru dofinansowywanych kierunków.

Wprowadzanie nowego kryterium wyboru potencjalnych projektów

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Przedstawienie w opisie osi priorytetowej pełnej listy kierunków kształcenia preferowanych w programie zgodnej z rozporządzeniem właściwego ministra, lub zapisanie preferencji dla kierunków uwzględnianych w metodologii obliczania wskaźnika MST Eurostat-u, jako podstawy wyboru dofinansowywanych kierunków.

Adresat: MRR we współpracy z MNSW

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Dopuszczenie do finansowania obiektów w Polsce wschodniej pod warunkiem, że celem i efektem projektu jest trwała współpraca między uczelniami na wschodzie i w innej części kraju.

Adresat: MRR we współpracy z MNSW

Horyzont czasowy: 2007 r.

4. OCENA RACJONALNOŚCI STRATEGII PROGRAMU (W TYM RACJONALNOŚCI FINANSOWEJ) I JEJ SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ

4.1. WNIOSKI Z OCENY RACJONALNOŚCI I SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ STRATEGII POIiŚ

Program Operacyjny *Infrastruktura i Środowisko* stanowi jeden z programów operacyjnych będących podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 celów głównych, przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Cechą charakterystyczną PO *Infrastruktura i Środowisko* jest integralne ujęcie problematyki infrastruktury rozwoju, która obok sfery podstawowej (transportu, ochrony środowiska, energetyki) obejmuje też zasadnicze elementy infrastruktury społecznej, która stanowi podstawę instrumentalną dla zintegrowanego rozwoju kapitału społecznego, kulturowego i podnoszenia jakości zdrowia obywateli.

Celem głównym Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* jest:

Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej

Punktem wyjścia dla tak określonego zakresu i celu programu jest komplementarne potraktowanie sfery technicznej i społecznej w jednym nurcie programowym i realizacyjnym. Działania w ramach PO *Infrastruktura i Środowisko* są komplementarne w stosunku do działań realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych a także innych programów operacyjnych przygotowanych na lata 2007-2013, tj. Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, a także programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa.

Cel ten wynika logicznie z celów Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, który brzmi:

[Celem jest] tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

PO IiŚ wypełnia w swej filozofii drugą część tego zdania, to jest przyczynia się do wzrostu poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Bez wątpienia bowiem rozwój infrastruktury technicznej na skalę ponadregionalną przyczynia się do podniesienia przede wszystkim spójności przestrzennej i społecznej. Program prawidłowo definiuje obszary wymagające interwencji oraz określa najistotniejsze zagrożenia i problemy sektorów transportu, środowiska, energii, kultury, zdrowia i szkolnictwa.

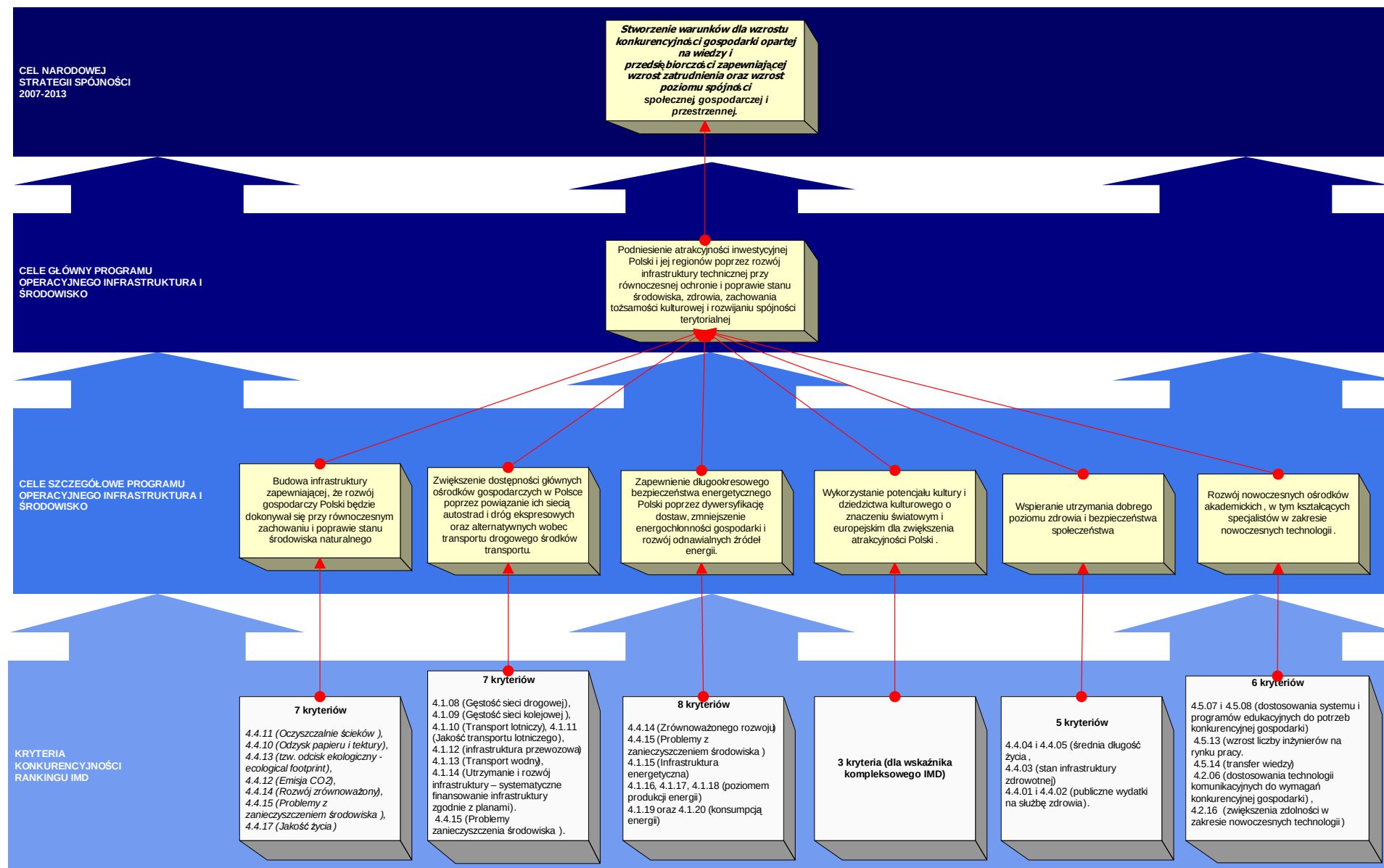
Rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej na lądzie, wodzie i w powietrzu jest zasadniczym kluczem do stworzenia warunków przenoszenia w sposób swobodny towarów, tworzenia nowych usług w miejscach, do których dotychczas pewne populacje niosące nowe idee i usługi nie mogły docierać w wystarczający sposób. Za przenoszeniem towarów i usług idzie w konsekwencji swobodny przepływ kapitału finansowanego, którego wspomniane towary i usługi są odzwierciedleniem oraz kapitał ludzki, który musi obsługiwać całą aktywność gospodarczą i ekonomiczną.

Przenoszenie wszystkich czterech kapitałów determinowane jest przez istnienie nie tylko odpowiedniej infrastruktury transportowej, (która determinuje mobilność całego procesu), ale

przede wszystkim jest określone przez istnienie właściwego oprzyrządowania w zakresie energetyki, ochrony środowiska oraz siatki instytucji usługowej w zakresie poziomu życia. Bez siatki poboru energii gospodarka nie jest w stanie wytwarzać nowych towarów (w działach wytwórczych gospodarki) ani usług (każda działalność wytwarzająca wartość dodaną wymaga energii i właściwych zasobów kapitału).

Decyzje dotyczące lokowania własnego kapitału i działalności gospodarczej są determinowane przez atrakcyjność terenu, w którym się inwestuje. Do atrakcyjności tej zalicza się nie tylko stabilność ekologiczną obszaru, (od której zależy jakość i poziom życia lokalnej społeczności, która stanowi dla inwestorów nie tylko potencjalny rynek, ale także zaplecze logistyczne i organizacyjne), ale także sieć infrastruktury towarzyszącej: dostęp do kultury, ochrony zdrowia i edukacji. Infrastruktura ta potrafi zapewnić nie tylko możliwość spędzenia w sposób rozwinięty i aktywny wolnego czasu, ale zapewnić może bezpieczeństwo zdrowia i życia oraz właściwy poziom wykształcenia lokalnych zasobów siły roboczej. W konsekwencji, zdrowe, wykształcone i wrażliwe poprzez kompetencje kulturowe społeczności regionalne są nie tylko biernym rynkiem dostaw i usług, ale także podmiotem, pozwalającym na coraz efektywniejszy i intensywniejszy przepływ kapitału, ludzi, towarów i usług.

Model spójności i racjonalności strategii programu POIiŚ.



Taki sposób rozumowania jest wzmocniony przez logicznie spójny system wskaźnikowania miary osiągania celu głównego oraz poszczególnych celów sektorowych Programu. Wskaźniki celu głównego mierzone są miejscem Polski w rankingu Międzynarodowego Instytutu Rozwoju Zarządzania w Genewie – IMD. W skład wartości indeksu, stanowiącego o miejscu poszczególnych krajów w rankingu decyduje: efektywność biznesu, osiągnięcia gospodarcze, efektywność rządu oraz **stan infrastruktury (podstawowa infrastruktura, infrastruktura technologiczna, infrastruktura naukowa, zdrowie i środowisko naturalne system wartości)**. Co naturalne, użycie wskaźnika rankingu IMD wydaje się uzasadnione, w przypadku PO IIŚ w odniesieniu do obszaru „infrastruktury”.

***World Competitiveness Yearbook (WCY)** ocenia i analizuje zdolność państw do stworzenia i podtrzymywania środowiska, w którym przedsiębiorstwa są w stanie konkurować ze sobą. Związane jest to z założeniem, iż główną rolę w podwyższeniu standardu życia ma działalność przedsiębiorstw (zarówno prywatnych, jak i państwowych). Jednakże, przedsiębiorstwa operują w środowisku konkretnego państwa, co może podnosić lub obniżać konkurencyjność przedsiębiorstw zarówno wewnątrz danego państwa jak i na rynku międzynarodowym. Ten zakres badań nazywany jest „konkurencyjność państw” i jest on badany przez WCY.*

Ocena spójności priorytetów ochrony środowiska z kryteriami rankingu IMD (spójność z 7 kryteriami).

Priorytety I-V POIIŚ dotyczące ochrony środowiska i po części energetyki, warunkującej rozwój gospodarczy, może przyczynić się do podwyższenia procentu populacji, który jest obsługiwany przez oczyszczalnie ścieków, co podwyższyłoby notowania Polski pod względem kryterium (4.4.11 Oczyszczalnie ścieków), a także 4.4.10 (Odzysk papieru i tektury), 4.4.13 (tzw. odcisk ekologiczny- ecological footprint), 4.4.12 (Emisja CO₂), 4.4.14 (Rozwój zrównoważony), 4.4.15 (Problemy z zanieczyszczeniem środowiska), 4.4.17 (Jakość życia).

Dodatkowo priorytety z zakresu środowiska są spójne ze wskaźnikiem ogólnego rankingu wskaźnika IMD 1.2.20 (podniesienie atrakcyjności turystycznej Polski).

Ocena spójności priorytetów z zakresu sektora transportu z kryteriami rankingu IMD (spójność z 7 kryteriami).

Działania związane z wypełnianiem założeń **Priorytetów VI-IX**, dotyczących obszaru transportu, umożliwią podniesienie lokaty w rankingach WCY dotyczących kryteriów z grupy odczynnika Infrastruktura podstawowa tj. 4.1.08 (Gęstość sieci drogowej), 4.1.09 (Gęstość sieci kolejowej), 4.1.10 (Transport lotniczy), 4.1.11 (Jakość transportu lotniczego), 4.1.12 (infrastruktura przewozowa) 4.1.13 (Transport wodny), 4.1.14 (Utrzymanie i rozwój infrastruktury – systematyczne finansowanie infrastruktury zgodnie z planami).

Dodatkowo działania Priorytetu VII, dotyczącego transportu przyjaznego środowisku, przyczynią się pośrednio do podwyższenia miejsca w rankingu pod względem kryteriów dotyczących środowiska (np. 4.4.15 Problemy zanieczyszczenia środowiska).

Ocena spójności priorytetów z zakresu sektora energii z kryteriami rankingu IMD (spójność z 8 kryteriami).

Działania w ramach **Priorytetów X i XI** powinny wpłynąć na podwyższenie notowania Polski pod względem zrównoważonego rozwoju (4.4.14) i zanieczyszczeń środowiska (4.4.15). Dodatkowo realizacja priorytetów pozwoli na zwiększenie punktacji w zakresie kryterium 4.1.15 (Infrastruktura energetyczna) i kryteriów związanych z poziomem produkcji energii (4.1.16, 4.1.17, 4.1.18) oraz kryteriów związanych z konsumpcją energii (4.1.19 oraz 4.1.20).

Ocena spójności priorytetów z zakresu sektora kultury z kryteriami rankingu IMD (spójność z 0 kryteriami). Priorytet jest spójny z 3 kryteriami szerszego wskaźnika IMD.

Działania **Priorytetu XII**, mające na celu wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności Polski, wpłynąć mogą przede wszystkim na zwiększenie atrakcyjności turystycznej Polski (kryterium 1.2.20), oraz Polski za granicą wpływający na przyciąganie kapitału inwestycyjnego (3.5.02), rozwój kultury narodowej (3.5.03).

Ocena spójności priorytetów z zakresu sektora zdrowia z kryteriami rankingu IMD (spójność z 5 kryteriami).

W ramach **Priorytetu XIII** podejmowane mają być działania mają na celu wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej. Przede wszystkim ma się to przełożyć na większą dostępność wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. I obniżenie śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia życia. Przewidziane działania mogłyby wpłynąć na podwyższenie średniej długości życia (kryterium 4.4.04 i 4.4.05), i na stan infrastruktury zdrowotnej (4.4.03). Dodatkowo realizacja priorytetu spowoduje wzrost wydatków na służbę zdrowia, tym samym wpływając na kryterium 4.4.01 oraz 4.4.02 (publiczne wydatki na służbę zdrowia).

Ocena spójności priorytetów z zakresu sektora szkolnictwa wyższego z kryteriami rankingu IMD (spójność z 6 kryteriami).

Działania **Priorytetu XIV** mają na celu rozwój najwyższej klasy ośrodków kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii. Realizacja priorytetu może przełożyć się na wsparcie dostosowania systemu edukacji, programów uniwersyteckich do potrzeb konkurencyjnej gospodarki (kryterium 4.5.07 i 4.5.08). Dodatkowo wsparcie rozwoju kierunków w zakresie nowoczesnych technologii może spowodować wzrost liczny wykształconych inżynierów na rynku pracy. Realizacja działań może w sposób pośredni przyczynić się do stymulacji współpracy między sektorem prywatnym, a nauką w zakresie transferu wiedzy i nowoczesnych technologii (kryterium 4.5.14).

Rozwój najwyższej klasy ośrodków akademickich kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii oraz podniesienie jakości kształcenia z wykorzystaniem technologii informacyjnych może przyczynić się wsparcia procesu dostosowania technologii komunikacyjnych do wymagań konkurencyjnej gospodarki (kryterium 4.2.06), zwiększenia zdolności i wiedzy w zakresie nowoczesnych technologii (kryterium 4.2.13 i 4.2.16).

Jak widać z powyższego zestawienia, wszystkie sektory Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* są zgodne pod wszystkimi względami zarówno z celami NSS (NSRO), jak całego Programu. Wskaźnik celu ogólnego jest w pełni spójny z celami szczegółowymi poszczególnych sektorów tematycznych (za co za tym idzie, z celami poszczególnych priorytetów). Dodatkowo każdy z priorytetów (z wyjątkiem kultury) jest zgodny z kryteriami wskaźnika IMD w zakresie infrastruktury. Wszystkie priorytety włącznie mają bezpośredni wpływ na 34 z 95 kryteriów wskaźnika IMD „Infrastruktura”. Tym samym potwierdzają spójność wewnętrzną proponowanych priorytetów w stosunku do celu głównego POIiŚ.

4.2. PRAWIDŁOWOŚĆ ALOKACJI FINANSOWYCH W STOSUNKU DO CELÓW POIiŚ

Optymalizacja podziału alokacji środków na poszczególne priorytety POIiŚ stanowi ważny wkład na rzecz zrozumienia podstaw strategii programu. Weryfikacja adekwatności zaproponowanych wielkości alokacji finansowych pod kątem trafności w poszczególnych priorytetach POIiŚ odbyła się w dwóch etapach. W pierwszym etapie ewaluatorzy dokonali przeglądu zakładanych wartości docelowych wskaźników stanowiących podstawę pomiaru skuteczności i efektywności celów programu. Niestety stwierdzono brak możliwości udzielenia precyzyjnej odpowiedzi z trzech głównych powodów:

- ✓ znaczna część wskaźników nie koresponduje z celami przedstawionymi w POIiŚ, tym samym nie stanowi odpowiednich podstaw do pomiaru wyznaczonych celów, odpowiedzi czy za alokowane środki będzie można zrealizować wyznaczone cele;
- ✓ brak wartości bazowych i docelowych dla poszczególnych wskaźników, która pomogłaby stwierdzić co program docelowo w sposób mierzalny chce osiągnąć;
- ✓ nieliczne ekspertyzy i opracowania prezentujące „kwantyfikujące” potrzeby poszczególnych sektorów.

Taka sytuacja spowodowała konieczność przejścia przez ewaluatorów do próby „jakościowej”(miękkiej) weryfikacji zakładanych alokacji finansowych względem postawionych celów POIiŚ. Ocena ewaluatorów w głównej mierze opierała się o własne wnioski, istniejące publikacje oraz wyniki wywiadów indywidualnych oraz grupowych. Ocena pokazała, iż:

- ✓ w POIiŚ procentowy podział alokacji na poszczególne priorytety jest odpowiedni i odpowiednio rozłożony, jednak alokacje są zbyt małe w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, tym samym konieczna jest koncentracja środków finansowych na najefektywniejszych projektach;
- ✓ wątpliwości budzi przewidywany rozkład alokacji finansowych na poszczególne lata realizacji priorytetów XIV, VIII, XI, XII, XIII, IV POIiŚ. Dotychczasowe doświadczenia wdrażania Programów UE pokazują, że pierwszy okres wydatkowania jest trudny ze względu na potrzebę wdrożenia systemu (procedury, zasoby ludzkie, ewentualne opóźnienia wdrażania programu, ewentualne problemy prawne). Z tej perspektywy niezasadne wydaje się przewidywanie większych wydatków na początku okresu programowania (szczególnie w pierwszym roku). Należy rozważyć mniejszą alokację w pierwszym okresie realizacji programu, stopniowo rosnącą tak by osiągnęła maksymalny poziom po 3-4 latach;

W poszczególnych sektorach można wziąć pod uwagę wewnętrzne realokacje zwiększające pulę środków tych działań, które realizują w najszerszym stopniu cele poszczególnych sektorów. Ewentualnym źródłem tych realokacji mogłyby być działania charakteryzujące się niższym stopniem efektywności. Na przykład realizacja celu głównego i celów postawionych przed sektorem transportu charakteryzującego się kompleksowością i bardzo szerokim zakresem tematycznym, zależy w dużej mierze od koncentracji środków finansowych na priorytetach, które będą realizować cele sektora transportu w najszerszym stopniu. Doświadczenia poprzedniego okresu programowania wskazują, że istotna jest ocena, czy środki nie są zbyt małe w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, aby osiągnąć pożądaną efekt.

W przypadku działania dotyczącego poprawy stanu śródlądowych dróg wodnych konieczne jest pokazanie wkładu tej branży w realizację priorytetów polityki transportowej czy celów rozwojowych. W działaniu tym środki w założonej skali (79,2 mln EUR), wobec znacznego rozproszenia wymaganych inwestycji, nie doprowadzą do żadnych efektów zauważalnych w skali systemu transportowego kraju. Wobec tego należy rozważyć dwie możliwości, albo poszukać odpowiedniej ilości środków finansowych zwiększając koncentrację zasobów na tym działaniu, tym samym zwiększając „siłę” potencjalnych efektów. W przypadku, kiedy zwiększenie alokacji środków jest niemożliwe należy rozważyć realokację środków na inne bardziej efektywne priorytety, których oddziaływanie ma szansę być zauważalne w skali ogólnopolskiej, a nie na przykład regionalnej.

W przypadku zwiększenia ogólnej puli środków w pierwszej kolejności należy wzmocnić te dziedziny, które realizują w najszerszym stopniu cele sektora transportu, w priorytecie VI działanie dotyczące rozwoju sieci lotniczej TEN-T, w priorytecie VII działania dotyczące rozwoju transportu kolejowego, morskiego oraz transportu na terenie obszarów metropolitalnych, w priorytecie VIII działania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz inteligentnych systemów transportowych. Dodatkowo można rozważyć zwiększenie o 15 mln EUR działania dotyczącego opracowania planów ochrony obszarów w ramach sieci Natura 2000, co pozwoli na ograniczenie konfliktów związanych z wyznaczaniem przebiegu dróg i autostrad przez te tereny.

Według przygotowanej przez ewaluatorów szacunkowej symulacji kosztów dla obu priorytetów pomocy technicznej XV oraz XVI należy stwierdzić, że obecny poziom alokacji wynoszący 259,7 mln EUR w stosunku do zakładanych potrzeb jest wystarczający z wyjątkiem pozycji odnoszącej się do instrumentów wsparcia finansowego dla zatrudnienia pracowników instytucji systemu wdrażania POIiŚ. Pozycja ta stanowi „najwrażliwszą” pozycję kosztową. Przy założeniu zatrudnienia 950 pracowników obecna alokacja obu priorytetów jest wystarczająca, jednak nawet niewielkie zmiany odnoszące się do ilości nowozatrudnionych pracowników mogą spowodować istotne zmiany w potrzebach finansowych obu priorytetów.

Precyzyjne opisy analizy adekwatności poszczególnych priorytetów w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb znajdują się w częściach tematycznych tego rozdziału.

Tabela propozycji podziału środków finansowych

Czy alokacje są wystarczające w stosunku do potrzeb?	Czy istnieje potrzeba zwiększenia alokacji?			Główny cel potencjalnych realokacji finansowych - działania szczególnie efektywne w stosunku do postawionych celów sektorów
↑	↑	PRIORYTET I Wartość: 2,475 mld EUR	PRIORYTET I Wartość: 2,475 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET II Wartość: 0,990 mld EUR	PRIORYTET II Wartość: 0,990 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET III Wartość: 0,495 mld EUR	PRIORYTET III Wartość: 0,495 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET IV Wartość: 0,200 mld EUR	PRIORYTET IV Wartość: 0,200 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET V Wartość: 0,089 mld EUR	PRIORYTET V Wartość: 0,089 mld EUR	1 Działanie 5.3 dotyczące opracowania planów ochrony obszarów w ramach sied Natura 2000
↑	↑	PRIORYTET VI Wartość: 6 826 mld EUR	PRIORYTET VI Wartość: 6 826 mld EUR	1 Działanie 6.2 dotyczące rozwój sieci lotniczej TEN-T
↑	↑	PRIORYTET VII Wartość: 6 430,1 mld EUR	PRIORYTET VII Wartość: 6 430,1 mld EUR	1 Działania 7.1 Rozwój transportu kolejowego 7.2 Rozwój transportu morskiego 7.3 Rozwój transportu w obszarach metropolitalnych
↑	↑	PRIORYTET VIII Wartość: 0,900 mld EUR	PRIORYTET VIII Wartość: 0,900 mld EUR	1 Działania 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego 8.3 Rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych
↑	↑	PRIORYTET IX Wartość: 0,990 mld EUR	PRIORYTET IX Wartość: 0,990 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET X Wartość: 532,2 mld EUR	PRIORYTET X Wartość: 532,2 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET XI Wartość: 470,0 mld EUR	PRIORYTET XI Wartość: 470,0 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET XII Wartość: 350,00 mld EUR	PRIORYTET XII Wartość: 350,00 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET XIII Wartość: 150,00 mld EUR	PRIORYTET XIII Wartość: 150,00 mld EUR	
↑	↑	PRIORYTET XIV Wartość: 0,500 mld EUR	PRIORYTET XIV Wartość: 0,500 mld EUR	
↑	?	PRIORYTET XV i XVI Wartość: 0,2597 mld EUR	PRIORYTET XV i XVI Wartość: 0,2597 mld EUR	

Zwiększyć o 15 mln EUR

1 Priorytety szczególnie efektywne

2 Alokacja środków jest wystarczająca

3 Istnieje potrzeba zwiększenia alokacji

4 Istnieje potrzeba zwiększenia alokacji jeśli wzrośnie zapotrzebowanie

5 Alokacja środków nie jest wystarczająca w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb

4.3. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ

4.3.1. ŚRODOWISKO

Czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetami/interwencjami promującymi wzrost gospodarczy a tymi dotyczącymi spójności społecznej i trwałości? Czy wybrane priorytety uwzględniają w odpowiednim stopniu kwestie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, równości szans kobiet i mężczyzn, równości zatrudnienia oraz społeczeństwa informacyjnego?

W POIiŚ spośród trzynastu priorytetów, pięć – a więc prawie 40% – dotyczy sektora środowiska. Odmienny obraz proporcji między interwencjami w poszczególnych dziedzinach daje alokacja środków. W tym przypadku na środowisko przeznaczone zostało około 20% środków. Dla porównania, dla czterech priorytetów sektora transportu przyznano aż 70 % środków całego programu.

Tak wyraźna przewaga inwestycji transportowych nad inwestycjami z sektora ochrony środowiska wskazuje na przewartościowanie aspektów „infrastrukturalnych” nad „środowiskowymi” w Programie, który z nazwy i zasady powinien dążyć do równowagi w obu tych dziedzinach.

Celem realizacji priorytetów w sektorze środowisko są przede wszystkim działania mające na celu zapewnienie, że rozwój gospodarczy będzie się dokonywał przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska. Zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska naturalnego i wyposażenie terenów w infrastrukturę ochrony środowiska mają przyczynić się w konsekwencji do wzrostu konkurencyjności kraju i wzrostu gospodarczego. Planowane działania w ramach Priorytetów I-V mają przyczynić się także do zapewnienia spójności społecznej i trwałości.

Diagnoza POIiŚ, w części dotyczącej gospodarki wodno-ściekowej, przedstawia pewne elementy zróżnicowania regionalnego w wyposażeniu w infrastrukturę. W pozostałych częściach diagnozy odniesienie do zróżnicowań regionalnych pojawia się wrywkowo lub nie pojawia się wcale. Dlatego też trudno jest odpowiedzieć na pytanie czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje.

Priorytety I i II mają przyczynić się do wypełniania luki w infrastrukturze ochrony środowiska, co w efekcie będzie przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, jak i spójności społecznej i trwałości. Celem Priorytetu III jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego na terenie całego kraju. Jednakże, w tym Priorytecie zapisane są kontrowersyjne inwestycje, dotyczące realizacji wielozadaniowych zbiorników wodnych i zabudowy hydrotechnicznej. W przypadku realizacji inwestycji hydrotechnicznych nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy przyczynią się one do wzrostu gospodarczego i wzrostu spójności społecznej. W tym przypadku oddziaływanie realizowanych projektów będzie zależało od ich kontekstu, umiejscowienia, zapotrzebowania na ich realizację, a także od jakości prowadzonego dialogu społecznego. Ich oddziaływanie może być równie dobrze negatywne jak i wzmacniające, zarówno dla uzyskania wzrostu gospodarczego, jak i budowania społecznej spójności i trwałości (w przypadku realizacji niezbędnych dla gospodarki i ludzi inwestycji, a równocześnie projektów dobrze przygotowanych i uzgodnionych społecznie z zachowaniem zasady minimalizacji presji na środowisko). Należy także zauważyć, że w jednym działaniu Priorytetu III umieszczono dwa przeciwstawne podejścia. Niektóre z projektów mają na celu renaturalizację cieków wodnych i zwiększanie naturalnej retencji, inne projekty w tym samym działaniu służą przekształcaniu naturalnych cieków wodnych i wprowadzaniu zabudowy hydrotechnicznej. Mamy więc do czynienia z renaturalizacją, czyli powracaniem do stanu naturalnego i równocześnie budowaniem nowej zabudowy hydrotechnicznej).

Celem Priorytetu IV jest dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska, a więc w efekcie zmniejszenie presji środowiskowej tych przedsiębiorstw. Realizacja działań w ramach priorytetu przyczyni się w większym stopniu do promocji wzrostu gospodarczego, a w mniejszym do spójności społecznej.

Proporcje oddziaływania na wzrost gospodarczy i na spójność społeczną będą odwrotne w przypadku Priorytetu V, który odnosi się do ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, kładąc tym samym większy nacisk na osiągnięcie spójności społecznej i trwałości. Ponadto, należy podkreślić, że działania na rzecz Natury 2000 będą przyczyniać się do zachowania spójności przyrodniczo-przestrzennej.

Tak jak już wspomniano, bezpośrednim celem priorytetów środowiskowych jest przede wszystkim zapewnienie właściwej jakości środowiska. Pośrednio, wszystkie priorytety powinny przyczynić się do wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i trwałości, a sposób ich oddziaływania będzie zależał od tego, jakie projekty będą realizowane.

Jeśli chodzi o kwestie zrównoważonego rozwoju, to można ocenić, że generalnie (za wyjątkiem projektów dotyczących budowy dużych wielozadaniowych zbiorników retencyjnych) Priorytety sektora środowiska są zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju. Ich celem jest podniesienie jakości środowiska, poprawa warunków życia społeczeństwa oraz rozwój gospodarczy. Zasadność realizacji projektów (zabudowa hydrotechniczna), jest bardzo dyskusyjna i zgoda na ich wykonanie może być wydana tylko na takim obszarze, gdzie alternatywne działania są wykluczone.

W kwestii równości kobiet i mężczyzn, mimo że analizowane Priorytety nie odnoszą się wprost do tego zagadnienia, można ocenić, że ich realizacja nie będzie powodować wykluczeń.

Zakres Priorytetów I-V nie odnosi się także bezpośrednio do zagadnień zatrudnienia i społeczeństwa informacyjnego. Jednakże realizacja projektów w ramach sektora środowiska będzie generować nowe miejsca pracy: podczas budowy i funkcjonowania oczyszczalni, sieci kanalizacyjnych, urządzeń i składowisk do zagospodarowania odpadów będą zatrudniani ludzie. Wzbogacenie systemu monitoringu o nowoczesne systemy informatyczne będzie przyczyniać się do budowy społeczeństwa informacyjnego. Realizacja projektów w ramach Priorytetów będzie oddziaływać pośrednio na powyższe sfery poprzez usuwanie barier dla rozwoju gospodarczego i kreowanie dobrego wizerunku kraju. W przypadku realizacji projektów z Priorytetu IV bezpośrednim efektem krótkoterminowym może być redukcja zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach, które dokonały modernizacji i automatyzacji swoich instalacji w celu ograniczenia emisji i zasobochłonności. Jednakże, nie należy rozpatrywać realizacji Priorytetu IV w takim kontekście, lecz raczej analizować podejmowane inicjatywy w szerszym wymiarze. Modernizacje i nowe instalacje przyczynią się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa, a także wzrostu atrakcyjności układu lokalnego, w którym dane przedsiębiorstwo jest zlokalizowane. W efekcie może przyczynić się to do rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu zatrudnienia (niekoniecznie w tym sektorze, w którym zatrudnienie zostało utracone).

Czy priorytety są komplementarne? Czy występują konflikty pomiędzy priorytetami?

Z przygotowanej analizy przystawalności priorytetów ochrony środowiska i zapisanych w nich działań z pozostałymi zapisami Programu wynika, że w większości przypadków związki pomiędzy poszczególnymi priorytetami są neutralne.

W zakresie spójności wewnętrznej priorytetów i działań z zakresu ochrony środowiska w większości przypadków oddziaływania będą miały efekt wzmacniający lub neutralny. Tylko w przypadku realizacji działania dotyczącego zabudowy hydrotechnicznej, wystąpić może konflikt pomiędzy realizacją zabudowy hydrotechnicznej, a działaniami związanymi z ochroną siedlisk przyrodniczych zapisanych w Priorytecie V.

Należy także zauważyć, że samo to działanie cechuje wewnętrzna niespójność, tak jak to zauważyli autorzy Prognozy oddziaływania na środowisko:

...wspierane będą przedsięwzięcia związane z realizacją **wielozadaniowych zbiorników retencyjnych i stopni wodnych**, a także innych urządzeń okresowo piętrzących wodę, modernizacja i poprawa stanu bezpieczeństwa technicznego urządzeń wodnych, a także ponadregionalne projekty związane z przeciwdziałaniem suszy i odpływem wód ze zlewni, w tym **renaturyzacja cieków wodnych**, budowa ponadregionalnych systemów małej retencji, utrzymywanie rzek nizinnych, rzek i potoków górskich oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie, budowa, **modernizacja i poprawa stanu technicznego urządzeń przeciwpowodziowych (wały, przepompownie, poldery, suche zbiorniki)**, **zwiększanie naturalnej retencji** dolin rzecznych z zachowaniem równowagi stanu ekologicznego i technicznego rzek.

Wymienione w nim typy przedsięwzięć są sobie wzajemnie przeciwstawne – np. renaturyzacja *versus* budowa zbiorników retencyjnych, czy też zwiększanie naturalnej retencji *versus* wały, przepompownie, poldery. Oczywiście wydaje się przy tym, że takie przeciwstawne działania nie będą realizowane w jednym miejscu, ale jednocześnie w opisie brakuje wyraźnego określenia preferencji realizacyjnych.

Dane dotyczące konfliktów i komplementarności pomiędzy priorytetami sektora środowisko, a priorytetami innych sektorów zostały umieszczone w częściach raportu dotyczących pozostałych sektorów.

Należy zwrócić uwagę na wskazaną w Prognozie największą konfliktowość zadań z zakresu ochrony przyrody, związaną z rozwojem lądowych, europejskich i krajowych sieci transportowych. Z drugiej strony, realizacja zadań z Priorytetu V, które mają na celu opracowanie planów ochrony dla obszarów w ramach sieci Natura 2000, w wielu przypadkach umożliwi realizację oraz pozwoli na redukcję konfliktów związanych z wyznaczeniem przebiegu dróg i autostrad przez te tereny. Celem planów ochrony jest wskazanie, na jakich warunkach i w jakich miejscach można realizować daną inwestycję na obszarach Natura 2000, a także, jakie metody kompensacji można w danym przypadku zastosować. Mamy więc do czynienia z pewnym efektem wzmacniającym, umożliwiającym „usunięcie barier i ograniczeń” dla inwestycji liniowych (poprzez trasowanie szczegółowe i zastosowanie rozwiązań technicznych, konflikt zostanie złagodzony lub całkiem wyeliminowany, a w wyjątkowych wypadkach będą mogły zostać zastosowane działania kompensacyjne). Podobną komplementarność inwestycji transportowych można zauważyć w przypadku działania 5.2, które ma na celu zwiększenie drożności korytarzy ekologicznych, a więc m.in. budowę przejść dla zwierząt.

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetów są konkretne i mierzalne?

Zarówno w celu głównym POIiŚ, jak i w celu sektorowym obszaru środowisko, brakuje odniesienia do działań „nieinwestycyjnych”, których celem nie jest budowa infrastruktury lecz realizacja miękkich działań typu: ochrona przyrody i edukacja ekologiczna, usprawnienie systemu monitoringu środowiska, ograniczenie skutków zagrożeń naturalnych i przeciwdziałanie poważnym awariom oraz rozpowszechnianie systemów zarządzania środowiskowego. Oba cele ograniczają się jedynie do realizacji projektów inwestycyjnych – infrastrukturalnych. Należy dokonać modyfikacji tych celów tak by zostały rozszerzone o możliwość podejmowania innych działań, w ramach których mogłyby zostać włączone projekty typu nieinwestycyjnego.

Priorytet II – w szczegółowych celach sektorowych brak jest odniesienia do rekultywacji i działań służących ochronie brzegów morskich. Ponadto, ograniczenie rekultywacji tylko do celów przyrodniczych jest niespójne z celem ogólnym, jakim ma być zwiększenie korzyści gospodarczych. Należy więc, albo usunąć w celu ogólnym sformułowanie „zwiększenie korzyści gospodarczych” albo też zrezygnować z ograniczenia rekultywacji tylko do celów przyrodniczych.

Druga z powyższych propozycji znalazła szerokie poparcie podczas prowadzonych wywiadów indywidualnych i wywiadów grupowych.

Priorytet III – W celu ogólnym Priorytetu zabrakło odniesienia do działania 3.3 Monitoring środowiska.

Priorytet IV – Nie należy w szczegółowym sformułowaniu celu sektorowego ograniczać beneficjentów tylko do dużych przedsiębiorstw.

Czy dane alokacje zasobów finansowych na poszczególne priorytety są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb?

Jak wynika z opinii ekspertów²⁸, alokacje zasobów finansowych, przeznaczone na poszczególne priorytety, są zbyt małe do zidentyfikowanych potrzeb. Można ocenić, że struktura wydatków sektora środowisko (a więc procentowy podział środków) jest właściwa, lecz środki przeznaczone na realizację poszczególnych zadań nie są wystarczające.

Zgodnie z przewidywaniami, środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu działania 1.1 wystarczą na realizację 150 projektów (jak wynika z doświadczeń z poprzedniego okresu programowania średni koszt projektu wynosi ok. 30 mln Euro). Proponowane środki są więc niewystarczające by osiągnąć wyznaczone cele.

Podstawowym problemem analizowanego POIiŚ jest brak identyfikacji potrzeb sektora środowisko. Taka identyfikacja (szczególnie w zakresie potrzeb służących wypełnieniu zadań Traktatu Akcesyjnego) jest niezbędna, aby prawidłowo programować wydatkowanie środków. Należy jak najszybciej dokonać określenia potrzeb w zakresie TA. Niektórzy decydenci, uczestniczący w badaniu, twierdzili, że biorąc pod uwagę poprzednie doświadczenia oraz obecną alokację środków, Polska będzie w stanie wywiązać się tylko z 1/5 zobowiązań TA. Przy obecnej konstrukcji strategii, brak jest odniesienia do dyrektyw i próby kwantyfikowania potrzeb, co w efekcie prowadzi do sytuacji, w której zobowiązania umykają, a zadania zostają rozproszone

W strategii Programu brak jest więc ukierunkowania działań na wypełnienie zobowiązań akcesyjnych. Każdy z definiowanych Priorytetów obszaru środowisko powinien odnosić się do identyfikacji potrzeb zapisanych w Traktacie Akcesyjnym oraz określać wielkość potrzebnych środków w tym zakresie. Wypełnienie zobowiązań akcesyjnych przyczyni się do rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności kraju. Bez właściwej alokacji środków funduszy strukturalnych na działania, mające służyć wypełnieniu zobowiązań akcesyjnych, istnieje zagrożenie niewypełnienia wymogów TA, a w konsekwencji, zagrożenia nałożenia na Polskę kar pieniężnych lub/i wstrzymania środków pomocowych ze strony Komisji Europejskiej.

Należy zauważyć, że nierozwiązanie niektórych problemów z sektora środowisko będzie istotną barierą uniemożliwiającą realizację działań w dziedzinie transportu. Poważną barierą dla budowy nowych dróg i autostrad, wskazanych w priorytetach transportowych, jest problem nie zewidencjonowanej sieci Natura 2000 oraz brak przygotowanych planów ochrony gatunków dla tych obszarów. Niewystarczające środki w Priorytecie V uniemożliwią ewidencję sieci Natura 2000 i opracowanie planów ochrony.

Ewidencja obszarów Natura 2000 i opracowanie planów ochrony pozwoli na dokładne określenie granicy danego obszaru Natura 2000 oraz wskazanie, jakie działania na danym obszarze można podejmować, jakie obejścia i kompensacje mogą zostać w danym wypadku opracowane. Dokładna ewidencja obszarów najprawdopodobniej doprowadzi do wykluczenia z nich pewnych fragmentów mniej istotnych z punktu widzenia zachowania różnorodności biologicznej. W przypadku, gdy wysiłek ewidencji nie będzie podjęty środkami funduszy strukturalnych (a przy

²⁸ Opinie zebrane podczas wywiadów oraz grup fokusowych

takiej alokacji środków najprawdopodobniej nie uda się zrealizować tego działania), koszty te będą musiały i tak zostać poniesione przy okazji realizacji projektów drogowych, co najprawdopodobniej nie tylko podniesie koszt tych projektów, ale wpłynie także na nasilenie konfliktów społecznych wokół tych działań.

Kolejnym problemem jest alokacja środków na działanie dotyczące zabudowy hydrotechnicznej. W tym działaniu jako rodzaj projektów wskazano budowę wielofunkcyjnych zbiorników wodnych. Biorąc pod uwagę koszt tego typu inwestycji oraz wielkość środków przeznaczonych na realizację działania istnieje obawa, że budowa jednego dużego zbiornika może pochłoniąć większość, a nawet całość środków zaplanowanych w ramach tego działania. Tym samym wykluczone zostanie finansowanie projektów innego typu. Dlatego też, tak jak już wspomniano, należy dokonać rozdzielania projektów w ramach tego działania (na projekty hydrotechniczne oraz działania 'proekologiczne') wraz z rozdzieleniem alokacji finansowanych.

Równocześnie, biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie oraz konieczność skupienia się na spełnieniu wymogów TA, należy rozważyć finansowanie nowych budowli hydrotechnicznych z innych niż fundusze strukturalne źródeł (np. środków Banku Światowego) lub po udowodnieniu zasadności ich finansowania i potrzeby ich wykonania zmniejszyć stopień ich dofinansowania z POIiŚ (np. do 30 %).

Wydaje się jednak, że biorąc pod uwagę ogrom zadań związanych z wdrożeniem wymogów UE, a także ograniczone środki, jakimi POIiŚ dysponuje, działania w sektorze środowisko powinny skupić się na realizacji zadań TA oraz wypełniania innych zobowiązań, związanych z członkostwem w UE, a tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach dofinansować modernizację istniejących urządzeń hydrotechnicznych

Wydaje się, że w POIiŚ zbyt mała waga została przyłożona do zagadnień związanych z edukacją na rzecz zrównoważonego rozwoju. Kształtowanie zrównoważonych zachowań komunikacyjnych, konsumpcyjnych oraz postaw proekologicznych to warunek konieczny praktycznego wdrożenia ekologicznych, ekonomicznych i społecznych celów gospodarczo-politycznej strategii zrównoważonego rozwoju. W celu zwiększenia efektywności działań przewidzianych do realizacji w ramach wszystkich priorytetów, konieczne jest przeprowadzenie na dużą skalę przedsięwzięć w zakresie edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Skutkiem braku właściwych postaw ekologicznych będzie spowolnienie procesu wypełniania zobowiązań akcesyjnych oraz jakość środowiska. Stan środowiska ma bezpośredni wpływ na zdrowie człowieka oraz rozwój społeczno-gospodarczy.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów: przy niższych kosztach niż zaplanowano, przy innym doborze priorytetów?

Ponieważ w POIiŚ nie kwantyfikowano celów, nie określono jak zamierzone cele mają przełożyć się na odpowiednie wartości, a każdy z celów potraktowany został w sposób opisowy, nie można odpowiedzieć na pytanie czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów przy niższych kosztach niż zaplanowano i przy innym doborze priorytetów. Należy jednak dążyć do jak najbardziej efektywnego ekologicznie wykorzystania środków poprzez zastosowanie odpowiednich kryteriów wyboru projektów.

Przy doborze głównych wskaźników do monitorowania realizacji POIiŚ wskazano tylko te wskaźniki, które odnoszą się do zagadnień Priorytetu I i II (a więc ilość odpadów komunalnych zebranych i przetworzonych, długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej i liczba miast obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków). Takie podejście w istotny sposób ograniczy możliwość monitorowania POIiŚ.

Rodzi się tutaj pytanie, czy zamierzeniem autorów PO było skupienie się tylko na zagadnieniach z zakresu wyposażenia aglomeracji w infrastrukturę i zapewnienia właściwego poziomu gospodarki odpadami. Przy tak przyjętym założeniu, należałoby się skupić tylko na tych Priorytetach. Jeśli celem programu mają być nie tylko te dwa Priorytety, należy włączyć inne elementy do głównych wskaźników monitorowania realizacji Programu.

Nie jest powiedziane, czy celem projektów podejmowanych w ramach Priorytetu I jest wyposażenie wszystkich aglomeracji powyżej 2 tys. RLM w oczyszczalnie ścieków, czy też tylko ich części (działanie to powinno być komplementarne do działań podejmowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych). Nie są także określone potrzeby w tym zakresie – konkretnie ile aglomeracji ma być wyposażonych w systemu oczyszczania ścieków komunalnych ze środków POIiŚ. Brak jest wartości wskaźników zarówno w roku bazowym jak i docelowym (w Priorytetach).

W pozostałych Priorytetach obszaru środowisko także brak jest określenia, jakie cele mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji POIiŚ.

Należy także zauważyć, że w przypadku wspomnianego już wcześniej działania dotyczącego zabudowy hydrotechnicznej – realizacja projektów w nim zawartych (od zwiększania naturalnej retencji po budowę wielozadaniowych zbiorników wodnych) ma nieporównywalną skalę i zasięg oddziaływania. Tak różniące się od siebie projekty nie powinny być umieszczone w jednym działaniu i „konkurować” o środki z jednej puli.

Ponadto, w przypadku projektów z Priorytetu IV należy mierzyć przede wszystkim efekt ekologiczny, jaki będzie się wiązał z realizacją projektów. Należy wystrzegać się w tym przypadku mierzenia bezpośredniego wzrostu zatrudnienia. W pierwszej kolejności, efektem realizacji projektów w Priorytecie IV powinno być zmniejszenie zasobochłonności i emisji z zakładów przemysłowych, co zwykle wiąże się z automatyzacją procesu produkcji, a więc i redukcją zatrudnienia. Jednakże lepiej prosperujący zakład zwykle dokonuje inwestycji w innych obszarach, a więc w pośrednim efekcie przyczynia się do zwiększenia zatrudnienia. Ponadto, poprawa jakości środowiska przyczynia się także do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, a więc pośrednio może prowadzić do wzrostu poziomu zatrudnienia.

4.3.2. TRANSPORT

Czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetami/interwencjami promującymi wzrost gospodarczy a tymi dotyczącymi spójności społecznej i trwałości? Czy wybrane priorytety uwzględniają w odpowiednim stopniu kwestie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, równości szans kobiet i mężczyzn, zatrudnienia oraz społeczeństwa informacyjnego?

W programie Infrastruktura i Środowisko spośród trzynastu priorytetów cztery – czyli około jednej trzeciej – dotyczą sektora transportu. Wydaje się jednak, że najlepszy obraz proporcji między interwencjami w poszczególnych dziedzinach daje alokacja środków – w tym przypadku na transport przeznaczone zostało, ponad 71% czyli zdecydowana większość.

Tak wyraźna przewaga inwestycji transportowych jest niewątpliwie korzystna z punktu widzenia rozwoju tej branży, ale wskazuje na wyraźne przewartościowanie aspektów „infrastrukturalnych” nad „środowiskowymi” w programie, który z nazwy i z zasady powinien dążyć do równowagi w obu dziedzinach.

Wszystkie proponowane działania charakteryzują się znaczną trwałością i w zdecydowanej przewadze pozytywnie wpływają na spójność społeczną. Wpływ interwencji w sektorze transportu na poszczególne polityki horyzontalne nie jest jednakowy dla wszystkich gałęzi i priorytetów.

Zgodność z polityką zrównoważonego rozwoju w silnym stopniu zależy od gałęzi transportu. Pod tym względem zaobserwować można niekorzystne oddziaływanie gwałtownego rozwoju motoryzacji i sektora lotniczego oraz generalnie pozytywne – zmniejszające presję środowiskową – pozostałych gałęzi. Na pograniczu pozostaje żegluga śródlądowa, która z jednej strony ma szanse przejmować ładunki z dróg, z drugiej do funkcjonowania wymaga znacznych interwencji w niewralgicznych obszarach, jakimi są doliny rzek.

W przypadku równości szans cała projektowana interwencja ma charakter uniwersalny, a jej rezultaty dotyczą całego społeczeństwa. W związku z tym wpływ ten pozostaje neutralny.

Inaczej jest w przypadku zatrudnienia. Inwestycje infrastrukturalne generują bowiem znaczną ilość miejsc pracy w kilku płaszczyznach. Bezpośrednim sektorem, który jest beneficjentem środków przeznaczonych na transport jest budownictwo – tu pracę znajdują pracownicy zatrudnieni przy przygotowaniu i realizacji inwestycji. Dotyczy to wszystkich gałęzi transportu i wszystkich priorytetów programu. Na kolejnym etapie – po ukończeniu inwestycji – wsparcie sektora przekłada się na poprawę sytuacji, standardu i zapotrzebowania na pracowników związanych z eksploataowaniem nowopowstałej i powiązanej z nią infrastruktury. Zapotrzebowanie na siłę roboczą dotyczy zwłaszcza kolei, lotnictwa, żeglugi i transportu publicznego oraz zawodowych kierowców. Trzeci, najszerszy krąg oddziaływania, to pracownicy zatrudnieni nie tyle w sektorze transportu, ale w innych dziedzinach zależnych od funkcjonowania tej gałęzi gospodarki. Skala oddziaływania w tym przypadku jest bardzo duża – choć najbardziej przekłada się na nią transport drogowy.

W zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego interwencja w sektorze transportu przekłada się przede wszystkim poprzez inwestycje w nowoczesne technologie. Dziedzin, w których się one pojawiają jest bardzo dużo – zwłaszcza na etapie projektowania, innowacji, nowoczesnych systemów sterowania ruchem i zarządzania. Konkretnie wymienione w programie rodzaje projektów w tym zakresie to:

- rozbudowa infrastruktury nawigacyjnej w portach lotniczych,
- interoperacyjność linii kolejowych,
- prace przygotowawcze do budowy linii dużych prędkości,

- utworzenia systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych oraz systemów teleinformatycznych na potrzeby autostrad morskich,
- utworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi,
- projekty z zakresu telematiki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego,
- systemy nawigacji satelitarnej dla usprawnienia ruchu i podniesienia bezpieczeństwa transportu publicznego,
- zakup sprzętu do monitorowania ruchu statków uprawiających żeglugę na śródlądowych drogach wodnych,
- zakup wyposażenia terminala/centrum służącego zarządzaniu,
- rozbudowa systemów bezpieczeństwa lotnisk.

Ponadto w programie znalazły się działania dotyczące nowoczesnych systemów informacyjnych, obejmujących swoim zasięgiem nie tylko sektor transportu, ale całe społeczności korzystające z komunikacji publicznej i innowacji w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania ruchem. Należą do nich:

- systemy dystrybucji i identyfikacji biletów,
- systemy informacji dla podróżnych – elektroniczne tablice informacyjne, w tym systemy on-line,
- systemy monitorowania bezpieczeństwa montowane na przystankach, peronach, stacjach, węzłach przesiadkowych, parkingach oraz w taborze,
- rozbudowa infrastruktury stref kontroli bezpieczeństwa zakup urządzeń do kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu,
- systemy centralnego sterowania sygnalizacją i ruchem,
- systemy monitorowania ruchu na kluczowych trasach, w tunelach, newralgicznych punktach miasta wraz z informowaniem o aktualnej sytuacji ruchowej.

Czy priorytety są komplementarne? Czy występują konflikty pomiędzy priorytetami?

Z analizy macierzy przystawalności czterech priorytetów transportowych i zapisanych w nich działań z zawartością programu wynika, że w przeważającej większości mają one charakter neutralny. Spośród 366 przeanalizowanych związków w ponad 300 przypadkach nie widać bowiem istotnego związku między realizowanymi działaniami. Trzeba jednak podkreślić, że taki obraz analizy wynika z wąskiego formułowania zapisów w zakresie ochrony środowiska. Przykładem może być tu „poprawa jakości powietrza w priorytecie IV zawężona wyłącznie do dużych źródeł emisji – a więc *de facto* wyłączająca transport z obszaru zainteresowania.

Podstawowymi obszarami konfliktu (8 przypadków) dotyczącymi sektora transportu są priorytety z zakresu ochrony środowiska naturalnego – w tym zwłaszcza V „ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych”. Negatywny wpływ na te dziedziny mają przede wszystkim duże inwestycje infrastrukturalne w drogownictwie, stanowiące zagrożenie bezpośrednio i pośrednio poprzez wpływ na wzrost ruchu samochodowego i zmianę modeli konsumpcji. Obok nich problemem jest interwencja w dziedzinie żeglugi śródlądowej.

Zjawiska komplementarności (31 przypadków) i wzajemnego uzupełniania się priorytetów występują pomiędzy priorytetami transportowymi a dziedziną kultury – tu przede wszystkim w formie wspierania dostępności do dóbr kultury, oraz zdrowia – gdzie występuje poprawa dostępności i zmniejszenie zagrożeń wynikających z działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu.

W obszarze samego transportu – czyli wewnętrznej korelacji priorytetów i działań – występują zarówno efekty wzmacniające jak i konflikty. Wynikają one niejako z filozofii samego podziału na priorytety, która przeciwstawia transport drogowy (i lotniczy) transportowi „przyjaznemu środowisku”.

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetów są konkretne i mierzalne?

Program ma zdefiniowany cel główny i cele sektora transportu. Powiązanie pomiędzy tymi poziomami jest jasne i czytelne. Problemy zaczynają się na poziomie celów poszczególnych priorytetów.

Priorytet VI

Analiza powiązań między celami priorytetów a działaniem „Poprawa płynności ruchu, skrócenie czasu przejazdu w ruchu tranzytowym i w połączeniach między dużymi miastami kraju, poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu oraz przejezdności przez miasta w ramach sieci TEN-T” nie budzi wątpliwości. Problem pojawia się natomiast na poziomie rodzajów projektów – bo „przebudowa dróg krajowych do nośności 115 kN/oś” nie przyczynia się ani do płynności, ani do czasu przejazdu, ani do bezpieczeństwa ruchu zapisanych w tym działaniu. Jednak, jako że to działanie jest potrzebne i w świetle analizy przeprowadzonej przy okazji wcześniejszych pytań – przyczynia się do rozwiązywania głównych problemów sektora transportu. Należy zmienić sformułowanie na poziomie celu działania.

Do działania „Zwiększenie przepustowości portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T oraz zapewnienie wysokiego standardu świadczonych przez nie usług” nie do końca pasuje projekt „wsparcia działań zmierzających do przygotowania budowy drugiego lotniska centralnego”. Po pierwsze wynika z niego, że docelowo będą 2 lotniska centralne, po drugie działanie to nie mieści się w żadnym z 8 istniejących portów sieci TEN-T. Lista projektów wymaga natomiast uzupełnienia pod kątem inwestycji w skomunikowanie portów lotniczych z siecią transportową.

Priorytet VII

Podobnie jak w poprzednim przypadku powiązanie pięciu celów działań z celem priorytetu i sektora nie stanowi problemu i logika jest zaburzona na poziomie rodzajów projektów. I tak do działania „Poprawa stanu połączeń kolejowych wchodzących w skład sieci TEN-T, a także wybranych odcinków znajdujących się poza tą siecią, oraz poprawa obsługi pasażerów w międzynarodowym i międzyregionalnym transporcie kolejowym” jedynie pośrednio pasują *interoperacyjność linii kolejowych* oraz *prace przygotowawcze do budowy linii dużych prędkości* – które nie wpływają bezpośrednio ani na stan połączeń, ani na obsługę pasażerów. Jednocześnie w zakresie taboru należałoby umożliwić inwestycje w zakup i modernizację wszystkich rodzajów pojazdów. Rodzaje projektów powinny zatem uwzględniać:

- zakup i modernizację wagonów pasażerskich do przewozów międzynarodowych i międzyregionalnych
- zakup i modernizację lokomotyw pasażerskich jedno i wielosystemowych
- zakup i modernizację zespołów trakcyjnych (nie tylko elektrycznych)

W działaniu „Zwiększenie konkurencyjności polskich portów morskich w regionie Morza Bałtyckiego” podobny problem dotyczy utworzenia systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych oraz systemów teleinformatycznych na potrzeby autostrad morskich a zwłaszcza utworzenia krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi. Oba te projekty – skądinąd

ważne dla sektora morskiego wykraczają poza sformułowanie celu. Osobną kwestią pozostaje budowa kanału przez Mierzę Wiślaną jako projekt kontrowersyjny, słabo rozpoznany i kwalifikujący się (po uprzedniej analizie) raczej do listy projektów indykatywnych niż rodzaju projektu.

Działania „Zwiększenie udziału ekologicznego transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych” wymaga generalnej przebudowy ilości projektów (opisanej szczegółowo w analizie dla pytania 1.8.) i ewentualnego przeniesienia jednego rodzaju projektu do zagadnień związanych z bezpieczeństwem.

Ostatnia korekta dotyczy działania „Powstrzymanie regresu żeglugi śródlądowej poprzez inwestycje na drogach wodnych i poprawa warunków na istniejących drogach wodnych” trudno umieścić zakup sprzętu do monitorowania ruchu statków, uprawiających żeglugę na śródlądowych drogach wodnych, bo inwestycja taka nie dotyczy dróg wodnych, ale floty.

Priorytet VIII

Cel priorytetu VIII to „Poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz dostępności komunikacyjnej Polski i drogowych połączeń międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T”. Podstawowy jego problem to brak spójności wewnętrznej – bo bezpieczeństwo w transporcie drogowym i dostępność komunikacyjna oraz drogi poza siecią TEN-T to zupełnie różne zagadnienia. De facto więc, co najmniej dwa cele – pierwszy dotyczący bezpieczeństwa, drugi – budowy dróg połączone zostały w jeden.

Na poziomie działań problem dotyczy zarówno działania „Usprawnienie zarządzania ruchem” i „Poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym”. Żadne z nich nie realizuje bowiem celu dotyczącego bezpieczeństwa na drogach i drogowych połączeń międzyregionalnych. W związku z tym przeformułowania wymaga poziom priorytetu.

Ponadto priorytet ten ze względu na to, że obejmuje zagadnienia bezpieczeństwa dwóch gałęzi transportu – przewozów drogowych i lotnictwa – nie powinien z nazwy ograniczać się tylko do jednej z nich. Wręcz przeciwnie, powinien on zostać poszerzony o pozostałe gałęzie i zapisane przy nich rodzaje projektów z tego zakresu oraz brakujący element na styku kolei i dróg – czyli przejazdy kolejowe. Przykładem może być tu wspomniane wcześniej utworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi, które nie dotyczy portów ale bezpieczeństwa niewątpliwie.

Priorytet IX

Podstawowa kwestia dotycząca Priorytetu IX to uzasadnienia dla wyłączenia go jako osobnego zagadnienia. Budowa dróg ekspresowych mieści się bowiem z powodzeniem w priorytecie VI (droga do Białegostoku – korytarz I) i VIII droga do Lublina. W obecnym kształcie „Poprawa połączeń komunikacyjnych głównych miast województw wschodniej Polski z pozostałą częścią kraju poprzez rozwój sieci drogowej na terenie tych województw” nie pozwala nawet na sfinansowanie wskazanych inwestycji, bo leżą one nie tylko na terenie tych województw, ale również na obszarze Mazowsza.

Druga możliwość to pozostawienie tego priorytetu poprzez uzasadnienie szczególnego znaczenia połączeń z Polską wschodnią. W tym przypadku jednak należałoby rozważyć włączenie do obszaru interwencji również połączeń kolejowych a nawet lotnisk.

Problem mierzalności poszczególnych celów, ze względu na ich szeroki zakres może rzeczywiście stanowić przeszkodę w ocenie efektów programu. Widać to szczególnie w przypadku priorytetu VIII, który obejmuje dziedziny praktycznie ze sobą niezwiązane takie jak budowa dróg i bezpieczeństwo transportu lotniczego. Dokładna analiza kwantyfikowalności wymaga jednak posiadania systemu wskaźników, które w projekcie nie zostały ujęte.

Czy dane alokacje zasobów finansowych na poszczególne priorytety są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb?

Według szacunków beneficjentów w sektorze drogowym przyznane w programie środki zaspokoją około 25% potrzeb. Dla pozostałych sektorów – kolei, lotnictwa czy gospodarki morskiej jest to mniej niż 50%. Beneficjenci zgłaszają znacznie wyższe potrzeby, czego przykładami są projekty inwestycji w inteligentne systemy transportowe (projekt Trójmiasta przekracza alokację środków na całe działanie).

Na poziomie działań jako szczególnie istotne pod kątem zwiększenia puli środków wskazywane były:

- rozwój lotnictwa, zwłaszcza w perspektywie włączenia po 2010 nowych portów do sieci TEN,
- 7.1. w zakresie zakupu taboru (problem wykorzystania parametrów zmodernizowanych linii),
- 8.1. bezpieczeństwo ruchu drogowego (w tym kampanie towarzyszące nowym inwestycjom),
- 8.3 gdzie cała alokacja jest mniejsza niż wartość pojedynczego, kompleksowego projektu.

Poza samą wielością środków, istotnym problemem jest rodzaj finansowania – bo przewaga środków z funduszu spójności zarówno w przypadku lotnictwa, jak i kolei – przesądza o koncentracji inwestycji w sieci TEN-T – a często projekty te ustępują pod względem efektywności inwestycjom leżącym poza nią.

Drugim, wskazywanym przez beneficjentów problemem jest przyjęcie wysokich progów wartości projektów, które w niektórych działaniach rozłożonych na drobne rodzaje projektów – na przykład w transporcie lotniczym 10 mln to bardzo wysoki pułap – mogą znacznie utrudniać przygotowanie wniosków aplikacyjnych. Prowadzi to do konieczności łączenia w jedno zadanie kilku odrębnych inwestycji tylko po to by przekroczyć próg finansowy.

Ponadto istnieje co najmniej kilka czynników, które mocno ograniczają możliwości wykorzystania środków. Projekty inwestycyjne – zwłaszcza o tak dużej skali jak w przypadku transportu – muszą zostać odpowiednio przygotowane. Potrzebny jest potencjał budowlany, wykup gruntów, przygotowanie formalne i wreszcie środki potrzebne na prefinansowanie. W tym zakresie istotna jest też znaczna część zagrożeń wskazanych w zmodyfikowanej analizie SWOT, czyli istnienie niebezpieczeństwa niewykorzystania środków.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów: przy niższych kosztach niż zaplanowano, przy innym doborze priorytetów?

Osiągnięcie zakładanych celów zależy przede wszystkim od efektywności zrealizowanych w ramach programu projektów, oraz trafności przyjętych założeń. Te dwa elementy mają bowiem decydujący wpływ na powodzenie interwencji. O ile na warunki zewnętrzne (zagrożenia) opisane szczegółowo w wcześniejszych rozdziałach raportu. Pozostają poza interwencją programu – to efektywność jest na pewno elementem, który należy traktować priorytetowo.

W kontekście powyższych wniosków realizacja celu głównego i celów postawionych przed sektorem transportu, które mają charakter kompleksowy i bardzo szeroki nie zależy od formalnego podziału na priorytety, ale przede wszystkim od doboru i oceny projektów skierowanych do realizacji. Tym niemniej można rozważyć zawarcie w zapisach elementów dyscyplinujących beneficjentów. W przypadku interwencji w sektorze transportu powinno to być wskazanie na kryteria takie jak *obciążenie infrastruktury, natężenie ruchu, intensywność wykorzystania* a także osiągane *różnice między punktem wyjścia a rezultatami* interwencji. Inną metodą jest zawarcie powyższych elementów w systemie oceny i kwalifikowania inwestycji.

Doświadczenia poprzedniego okresu programowania wskazują również, że istotna jest ocena, czy zaangażowane środki są nie są zbyt duże w stosunku do rzeczywistych potrzeb i czy analogicznych efektów nie można by było osiągnąć zakres inwestycji. Nie należy modernizować infrastruktury, która nie ma żadnego wpływu na generowane efekty. Dobrym przykładem z tego zakresu jest modernizacja linii kolejowych gdzie o efekcie w postaci skrócenia czasu jazdy, bądź poprawy przepustowości decyduje tylko część inwestycji – natomiast prowadzona przy okazji

modernizacja torów dodatkowych, czy wymiana szyn na bocznicach stacyjnych ma znaczenie marginalne, a znacznie podnosi koszty. Drugim przykładem jest modernizacja linii kolejowych z układu AGTC do prędkości 160km/h, podczas gdy wymaganiem tego standardu jest jedynie 120km/h, ponieważ są one dedykowane do przewozów towarowych.

W programie Infrastruktura i Środowisko przyjęto, że część inwestycji transportowych zakwalifikowana zostanie do realizacji poza konkursem. Wyrazem tego jest stworzenie list projektów indykatywnych, które będą realizowane pod warunkiem spełnienia kryteriów formalnych. Tymczasem właśnie procedura konkursowa umożliwia porównanie efektów, ocenę merytoryczną, i zagwarantowanie równości szans.

Poważnym niebezpieczeństwem, jakie pociąga za sobą to rozwiązanie jest rezygnacja z analizy efektywności powyższych projektów. W procedurze konkursowej zawsze istnieje możliwość porównania, odniesienia się do zakresu czy spójności z celami. W tym przypadku ten niezwykle istotny instrument pro-efektywnościowy traci moc.

4.3.3. ENERGIA

Czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetami/interwencjami promującymi wzrost gospodarczy a tymi dotyczącymi spójności społecznej i trwałości?

Priorytet X i Priorytet XI odnoszą się do rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska. Ponieważ bezpieczeństwo energetyczne kraju jest warunkiem koniecznym stabilnego rozwoju gospodarczego i stabilnej sytuacji społecznej. W tym kontekście realizacja zadań określonych w tych priorytetach przyczyni się do wzmacniania spójności społecznej, a w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państwa również do umocnienia spójności terytorialnej.

Ponieważ przedmiotowe środki finansowe pochodzą ze źródeł zewnętrznych, realizacja inwestycji nie będzie ograniczać rozwoju innych sektorów, przyczyni się do poprawy jakości życia i poprawy stanu środowiska. Inwestycje w infrastrukturę stanowią przedsięwzięcia trwałe i długofalowe.

Przy ogólnej zasadzie, przyjętej dla alokacji środków w ramach POIiŚ, nie jest zatem konieczna modyfikacja priorytetów sektorajakkolwiek ilość środków przeznaczonych dla sektora energii, w porównaniu z innymi sektorami, jest relatywnie skromna, zważywszy na wysoką kapitałochłonność inwestycji w tej branży. Jednakże, przy zaproponowanej alokacji, nacisk skierowany na rozwój gospodarczy sektora (którego efekty będą mierzone poprawą efektywności energetycznej i poprawą bezpieczeństwa energetycznego, a także redukcją emisji zanieczyszczeń), w rezultacie przełoży się na ogólnie rozumiane efekty społeczne.

➤ zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska,

Związek pomiędzy działaniami w sektorze energetyki a polityką zrównoważonego rozwoju jest silny. Sektor generalnie niekorzystnie wpływa na środowisko naturalne, zarówno jako źródło emisji punktowych i rozproszonych, a także jako dysponent urządzeń i infrastruktury o szczególnie widocznym wpływie krajobrazowym. Jednakże, taki konflikt, wynikający z postępu technicznego i cywilizacyjnego, jest nieunikniony. Negatywny wpływ sektora ma być częściowo kompensowany przez zwiększone wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Alokacja środków na ten cel jest w ramach PO dla sektora relatywnie znaczna, co pozwala uznać, że w tej części Programu dąży się do promowania działań równoważących w kontekście rozwoju sektora, jednakże raczej po stronie wytwarzania energii. Brak jest natomiast równowagi pomiędzy udziałem celów nakierowanych na wytwarzanie energii i jej użytkowanie.

- **równości szans kobiet i mężczyzn,**
- problem nie dotyczy zagadnień z sektora energetyki.
- **zatrudnienia**
- problem nie dotyczy bezpośrednio zagadnień z sektora energetyki, jakkolwiek rozwój np. sektora energii odnawialnej i przedsiębiorstw – producentów urządzeń na potrzeby OZE, niewątpliwie przyczyni się do powstania nowych miejsc pracy, podobnie jak i inne inwestycje podejmowane w przyszłości w związku z planowaną modernizacją i rozbudową sektora energii. Możliwy jest również transfer nowych technologii, co potencjalnie przekłada się na rozwój rynku pracy.
- **społeczeństwa informacyjnego?**
- problem nie dotyczy bezpośrednio zagadnień z sektora energetyki, chociaż równolegle do rozwoju sektora energetyki, a zwłaszcza rozwoju sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych oraz gazowych, następuje rozwój infrastruktury teleinformatycznej, co stanowi impuls do rozwoju systemów transmisji danych i pośrednio do rozwoju internetu. Należy podkreślić jednakże, że rozbudowa infrastruktury technicznej, umożliwiająca rozwój sieci teletransmisyjnych i teleinformatycznych pozostaje bez wpływu na sposób jej wykorzystania w rozumieniu możliwych działań „społeczeństwa informacyjnego”.

Czy priorytety są komplementarne?

Priorytet X i Priorytet XI wzajemnie się uzupełniają. Bezpieczeństwo energetyczne kraju jest warunkiem koniecznym stabilnego rozwoju gospodarczego i stabilnej sytuacji społecznej, a działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego są konieczne w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Potrzeby/ problemy z obrębie sektora energii, opisane w POIiŚ, ujęte sumarycznie, są pokryte przez cele ogólne i szczegółowe obu priorytetów łącznie.

Dla uzyskania ciągłości logicznej wzajemnego wynikania priorytetów, postuluje się, aby uzupełnić zapisy definicji celów.

Czy występują konflikty między priorytetami?

Nie obserwuje się wewnętrznych konfliktów pomiędzy Priorytetami X i XI, w obrębie sektora energii.

Pomiędzy poszczególnymi celami innych priorytetów i celami Priorytetów X i XI można doszukać się potencjalnych konfliktów, o charakterze „naturalnym”, które wynikają z samej istoty podejmowania działań w obrębie sektora energii. Występuje tu na ogół sytuacja typu „*trade-off*”, czyli „*coś za coś*”, ponieważ nie jest możliwy postęp techniczny bez ingerencji w środowisko.

Wnioski

(Uwaga: P = Priorytet, C = cel w tym priorytecie).

Komplementarność celów można zaobserwować w następujących sytuacjach:

- Zapis (P-V, C-4) jest zbieżny z postulowanymi działaniami w zakresie podnoszenia świadomości dot. gospodarki energią;
- W obrębie energetyki konwencjonalnej, wdrażanie BAT może wspomagać realizację (P-IV, C-3)

- Wprowadzanie biopaliw (P-X, C-2) można odnieść do (P-V, C-3);
- Zachodzi pełna zgodność wewnętrzna pomiędzy Priorytetami P-X i P-XI

Pomiędzy P-IV, a P-X i P-XI następuje bardziej złożona relacja, ponieważ racjonalizacja wykorzystania zasobów, w tym wykorzystanie OZE, jako lokalnego zasobu energii, jest "wmontowana" w P-X i P-XI i pod tym względem obserwuje się komplementarność z P-IV, ale równocześnie sektor energetyczny, za wyjątkiem instalacji OZE, przyczynia się do powstawania odpadów trudnych do utylizacji i prowadzi do emisji zanieczyszczeń. Instalacje OZE, poza wszystkimi swoimi zaletami, na ogół niekorzystnie wpływają na krajobraz;

Potencjalny konflikt można zaobserwować pomiędzy P-X a P-IV, C-5 i 6, ponieważ rozwój sektora energii, nawet przy maksymalnej modernizacji, przyczynia się do powstawania odpadów użytkowych trudnych do utylizacji i prowadzi do emisji zanieczyszczeń.

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetów są konkretne i mierzalne?

Cel sektorowy „Zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii” bezpośrednio wynika z celu głównego POIiŚ, w jego części dotyczącej rozwoju infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska. Natomiast dla zachowania ścisłej korelacji celu sektorowego z rozpoznanymi problemami, należałoby w definicji celu sektorowego dodać zwrot „*rozwój sieci przesyłowych*”, ponieważ to zagadnienie jest wyszczególnianie we wszystkich kolejnych celach i w odnośnych działaniach.

Cel ogólny P-X wynika bezpośrednio z celu sektorowego i dotyczy dwóch składowych tego celu, czyli zmniejszenia energochłonności gospodarki i zwiększenia udziału OZE w bilansie energii. Z kolei z celu ogólnego P-X – wynikają bezpośrednio cele szczegółowe, obejmujące podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii oraz wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw.

Efekty działań uzyskane w ramach realizacji Priorytetu X – a przez to stopień osiągnięcia celów tego priorytetu - można stosunkowo łatwo przedstawić przy pomocy powszechnie stosowanych wskaźników, takich jak uniknięta emisja CO₂, redukcja energochłonności sektora wyrażona np. w MWh/tys. EUR PKB, itd. Każdy z elementów składowych celu jest również mierzalny oddzielnie.

Czy dane alokacje zasobów finansowych na poszczególne priorytety są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb?

Szacunkowa ocena potrzeb w obrębie sektora energii, na najbliższych 5-6 lat, wykonana dla potrzeb niniejszej ewaluacji na bazie danych statystycznych oraz w oparciu o listę największych zgłoszonych projektów wykazuje, iż niezbędne są środki rzędu ok. 14 mld €, podczas gdy te zapewnione w PO wynoszą ok. 1 mld €.

Adekwatność podziału środków pomiędzy Priorytety X i XI można określić tylko po uprzednim zdefiniowaniu wzajemnej wagi tych priorytetów, co wiąże się ściśle z interpretacją zapisów polityki energetycznej. Istnieje bowiem możliwość zaistnienia wewnętrznej konkurencji pomiędzy kwestią wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego *sensu stricto* a kwestią poprawy bezpieczeństwa sektora energii w kontekście ekonomicznym i środowiskowym.

Inna alokacja środków w obrębie poszczególnych priorytetów jest możliwa i może być uzasadniona, ale dokładna analiza takiej opcji będzie wykonalna po przeanalizowaniu zaproponowanych projektów.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów: przy niższych kosztach niż zaplanowano, przy innym doborze priorytetów?

Jeśli uwzględnimy dysproporcje pomiędzy zakresem potrzeb a możliwościami oferowanymi w ramach POIiŚ, jednoznaczna i pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie, zwłaszcza w odniesieniu do innego doboru priorytetów, obecnie nie wydaje się możliwa.

4.3.4. KULTURA

Czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetami/interwencjami promującymi wzrost gospodarczy a tymi dotyczącymi spójności gospodarczej i trwałości. Czy wybrane priorytety uwzględniają w wystarczającym stopniu kwestie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, równości szans, zatrudnienia oraz społeczeństwa informacyjnego.

Należy podkreślić, iż trafnie zdefiniowano konieczność wprowadzenia **odrębnego** priorytetu dla sektora kultury.

Sektor kultury należy do tych dziedzin gospodarki, których udział w tworzeniu PKB w Polsce rośnie. Należy również podkreślić, iż zakładane działania wewnątrz tego priorytetu dotyczą substancji zabytkowej i twardej infrastruktury, która na trwałe będzie wpisywała się w środowisko społeczności lokalnych, ponadlokalnych, regionalnych, a także będzie współtworzyć sieć „pajęczynę” obiektów dziedzictwa kulturowego i punktów „tworzenia i przetwarzania kultury” w skali europejskiej.

Priorytet XII dotyczy kwestii zrównoważonego rozwoju. Przyjmując definicję zrównoważonego rozwoju z Rio de Janeiro z 1992 r. należy uznać, iż zasoby zabytkowe mają taki sam status, jak zasoby naturalne. W związku z powyższym utrzymanie i właściwe użytkowanie zabytków, mające na celu jak najdłuższe trwanie oryginalnej substancji zabytkowej jest w pełni zgodne z filozofią trwałego rozwoju. Podobnie modernizacja infrastruktury kulturalnej, która przyczynia się do *wzrostu dobrobytu ludzkości* (pojawienia się wartości dodanych, mających wpływ na poziom jakości życia).

W przypadku równości szans, w opisie Priorytetu XII wprost mówi o podejmowaniu działań, mających na celu zwiększenie dostępu do zabytków i instytucji kultury osób niepełnosprawnych, na drugim tle pozostawiając kwestie równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Dyskryminacja płci na polu kultury bowiem nie występuje.

W opisie Priorytetu XII mówi się, iż *wsparcie inwestycji w obszarze kultury oraz przedsięwzięć kulturalnych jest również zwielokrotniane w otoczeniu przemysłów kultury, dając zatrudnienie wysoko wykwalifikowanym kadrom*. Priorytet, zatem jest zgodny z polityką zatrudnienia.

W priorytecie XII przewidziane są projekty mające na celu szeroko pojętą digitalizację zbiorów dziedzictwa kulturowego (dokumentacja i szerokie upowszechnianie zabytków ruchomych i nieruchomych) oraz informatyzację oferty kulturalnej. Zatem Priorytet XII jest zgodny z polityką ICT.

Czy priorytety są komplementarne? Czy występują konflikty pomiędzy priorytetami?

Z analizy macierzy przystawalności poszczególnych priorytetów i ich celów z Priorytetem XII oraz jego celami szczegółowymi wynika, iż priorytet dotyczący infrastruktury kulturalnej i dziedzictwa kulturowego o charakterze ponadregionalnym jest w stosunku do znaczącej części priorytetów

neutralny (z piętnastu priorytetów taki stan rzeczy stwierdzono dla ośmiu priorytetów – 53,33 %). W stosunku do pozostałych sześciu priorytetów (w analizie nie uwzględnia się priorytetu analizowanego) interwencja w sferze kultury jest komplementarna przynajmniej w przypadku jednego z wymienionych celów szczegółowych

Komplementarność ta odnosi się zasadniczo do dwóch sfer. Pierwsza z nich odnosi się do spójności podejmowanych działań wobec dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym, które jednocześnie stanowi integralną część krajobrazu kulturowego i systemu środowiska naturalnego. Należy podkreślić, iż w skład fizycznych elementów dziedzictwa nie wchodzi bowiem wyłącznie pojedyncze obiekty zabytkowe lub ich zwarte zespoły, ale także zabytkowe układy przestrzenne, sieci pojedynczych obiektów, zawierające się w określonej przestrzeni (przykładem może tu być zespół drewnianych kościołów w Małopolsce).

Stan tego środowiska i stopień jego zanieczyszczenia wprost oddziałują na stan oryginalnej tkanki zabytkowej. Można zatem stwierdzić iż pozytywnie na kondycję dziedzictwa kulturowego będą miały działania, polegające na osiągnięciu takich celów szczegółowych jak:

- Zwiększenie ilości terenów przywróconych do właściwego stanu poprzez rekultywację terenów zdegradowanych i składowisk na cele przyrodnicze (Priorytet II)
- Zwiększenie ochrony przed skutkami zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom, usuwanie ich skutków i przywracanie środowiska do stanu właściwego oraz wzmocnienie wybranych elementów systemu zarządzania środowiskiem (Priorytet III)
- Usprawnienie monitoringu stanu środowiska (Priorytet III)
- Poprawa jakości powietrza poprzez obniżenie wielkości emisji substancji zanieczyszczających z obiektów spalania paliw o mocy większej od 50 MW – szczególnie istotne dla obiektów w miastach (Priorytet IV)
- Zwiększenie świadomości w zakresie potrzeby i właściwych metod ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu – szczególnie istotny dla ochrony i podnoszenia potencjału zabytkowych, cennych krajobrazowo zespołów zabytkowych (*casus*: Kazimierz Dolny, Ostrów Lednicki, Biskupin, Krzemionki Opatowskie) (Priorytet V)
- Zwiększenie udziału ekologicznego transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych – istotne dla zachowania substancji zabytkowej w miastach (Priorytet VII)

Druga sfera komplementarności odnosi się do rozbudowy infrastruktury, która umożliwia swobodny dostęp do położonych w różnych miejscach instytucji kultury i obiektów lub zespołów dziedzictwa kulturowego, przy czym rozbudowa i modernizacja sieci transportowej ma tu decydujące znaczenie. Stanowi ona bowiem podstawę dla swobodnego przepływu osób między poszczególnymi regionami kraju. Przepływ ten decyduje wprost o liczbie osób, którym umożliwia się wprost korzystanie z oferty kulturalnej. Komplementarne z celami Priorytetu XII są zatem następujące cele szczegółowe:

- Zwiększenie udziału ekologicznego transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych – pośrednio komplementarny z oboma celami szczegółowymi Priorytetu XII (Priorytet VII)

- Poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym (Priorytet VIII)
- Poprawa stanu dróg krajowych położonych poza siecią TEN-T (Priorytet VIII)
- Usprawnienie zarządzania ruchem (Priorytet VIII)

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetów są konkretne i mierzalne ?

Odpowiedź na postawione pytanie jest determinowane faktem, iż w sektorze kultury dokonano podziału na interwencje, realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (infrastruktura kulturalna oraz dziedzictwo kulturowe o znaczeniu regionalnym) oraz POIiŚ (wymienione elementy odpowiednio na poziomie ponadregionalnym)²⁹. W trakcie weryfikacji analizy społeczno-ekonomicznej i trafności zaproponowanej strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb zwrócono uwagę na dotychczasowy brak wyraźnej limitacji między pojęciem regionalny i ponadregionalny w kategorii znaczenia infrastruktury kulturalnej i dziedzictwa kulturalnego, przy czym w tym drugim przypadku umownie przyjęto, iż status ponadregionalny mają **w szczególności** zabytki wpisane na listę UNESCO i uznane przez Prezydenta RP za Pomniki Historii. Jest to wydzielenie sztuczne, ale dość czytelne i stąd należy uznać je za akceptowalne.

Zaproponowana w dokumencie logika powiązań między celem głównym programu a celem sektorowym jest bardzo jasna i czytelna.

Analiza powiązań między celem sektorowym (na poziomie strategii) a celami ogólnymi priorytetu również wykazuje ich wewnętrzną spójność. Cel ogólny priorytetu dzieli (umownie, w celach operacyjnych, jak się wydaje) sferę interwencji na podsektor dziedzictwa kulturowego i podsektor instytucjonalny, który został utrzymany i wyraźnie podzielony na poziomie celów szczegółowych. Sformułowanie i podział priorytetów na działania dotyczące dziedzictwa kulturowego oraz działania dotyczące instytucji kultury jest konsekwentny, czytelny i łatwy do limitacji.

Można zastanowić się nad prawidłowością literalnego sformułowania celów na poziomie sektora, priorytetu i działania w części odnoszącej się do dziedzictwa kulturowego. Proces ochrony dziedzictwa zakłada bowiem podejmowanie działań mających na celu zachowanie fizycznych zasobów dziedzictwa, tak aby w jak najszerszym zakresie chronić jego pierwotną wartość – oryginalność substancji zabytkowej, z której wynikają pozostałe wartości tego dziedzictwa: estetyczna, skojarzeniowo-symboliczna, poznawcza i wreszcie ekonomiczna. Jeśli zatem cel główny priorytetu koncentruje się na wykorzystaniu potencjału dziedzictwa, to w celu jeszcze silniejszego powiązania całej logiki interwencji, opisy celów powinny dotyczyć nie tylko ochrony, ale i efektywnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego.

Problem występuje w przypadku mierzalności celu Priorytetu XII. Wskaźnik liczby odnowionych obiektów zabytkowych o znaczeniu ponadregionalnym nie odzwierciedla praktycznie w ogóle wykorzystania potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski. Należy jednak podkreślić, iż sformułowane w tekście Programu brzmienia zarówno celu głównego, jak i celów szczegółowych Priorytetu po nowelizacji wskaźników będą konkretne i mierzalne.

²⁹ Należy zwrócić uwagę, iż w RPO nie występuje praktycznie podział na sektor kultury o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, por. W. Pander, M. Stawicki, *Kultura jako obszar wsparcia polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województwa od roku 2007*, Warszawa

Jak zostały rozdysponowane środki pomiędzy poszczególnymi priorytetami Programu?

W przypadku budżetu Priorytetu XII, potencjalni beneficjenci postulują jego zwiększenie, nie określając jednak górnego pułapu dofinansowania EFRR. W przypadku np. Muzeum Narodowego w Warszawie wstępne zapotrzebowanie na kompleksowe inwestycje, które mają rozwiązać problemy infrastrukturalne opiewają na kwoty rzędu 130 000 000 EUR (na następne siedem lat).

Należy podkreślić, iż w świetle analizy wykorzystania środków Funduszy Strukturalnych na lata 2004-2006, w ciągu 2 lat od uruchomienia środków zrealizowano 217 projektów kulturalnych na łączną kwotę około 321 000 000 EUR (z czego z działania 1.4 ZPORR – o wartości dofinansowania około 142 000 000 EUR). Przy ostrożnym założeniu, że aktywność beneficjentów z sektora kultury w proces aplikacji pozostanie taka sama jak obecnie, środki EFRR na Priorytet XII POIiŚ, mogą wyczerpać się około 2010 r., a więc w zasadzie w połowie realizacji programu.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów: przy niższych kosztach niż zaplanowano, przy innym doborze priorytetów?

Biorąc pod uwagę relatywnie niski budżet przypisany Priorytetowi XII (350 000 000 EUR z EFRR) należy wskazać, iż nie jest chyba uzyskanie wyższej efektywności koszt/zysk. Innymi słowy, w celu osiągnięcia zakładanych celów projektu, wspomniana kwota będzie wymuszała realizację tych projektów, w których koszty projektu są zminimalizowane, a zasięg projektu ograniczony, a więc często nie będzie można realizować w nich tych partii inwestycji, które pozwolą uzyskać większej wartości dodanej. W sektorze kultury bowiem efekty oddziaływań bezpośrednich, finansowych pojawiają się po dłuższym okresie inwestowania, zaś znaczna część pozytywnych efektów projektów jest niemierzalna i da się jedynie opisać w ramach zjawiska kapitału społecznego i kulturowego.

4.3.5. ZDROWIE**Czy priorytety są komplementarne? Czy występują konflikty między priorytetami?**

Priorytet dotyczący ochrony zdrowia wydaje się być komplementarny z innymi priorytetami. Szczególnie dotyczy to priorytetów dotyczących ochrony środowiska i infrastruktury drogowej. W przypadku modernizowanych placówek ochrony zdrowia, będą one na pewno odpowiadały obowiązującym normom budowlanym. Dzięki temu powinny posiadać ogrzewanie ekologiczne, nowoczesne spalarnie odpadów medycznych i inne rozwiązania sprzyjające środowisku. Wymiana sprzętu również będzie miała wpływ na ochronę środowiska. Zmniejszy się dawka promieniowania jak również poprzez zastosowanie nowoczesnych rozwiązań pobór energii.

Jeżeli chodzi o komplementarność priorytetu ochrony zdrowia i infrastruktury drogowej to wydaje się, że poprawa dróg w Polsce ma zasadniczy wpływ na ilość wypadków drogowych jak również na skrócenie czasu dojazdu ekip ratunkowych na miejsce zdarzenia. Nowe pojazdy będą emitować mniej spalin, a ich stan techniczny zapobiegnie degradacji środowiska.

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetu są konkretne i mierzalne?

Strategia jest zdefiniowana właściwie i ma przejrzyste cele szczegółowe. Występują natomiast zastrzeżenia do definicji celu głównego, czyli „wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia

siły roboczej”. Adresatami tej definicji jest wąska grupa społeczna ludzi aktywnych zawodowo. Zdefiniowanie celu głównego nie odzwierciedla Priorytetu XIII „bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia”. Mowa w nim tylko o utrzymaniu dobrego poziomu zdrowia siły roboczej. Brak w nim natomiast odniesienia do bezpieczeństwa. Cele szczegółowe natomiast są zdefiniowane dobrze i mają odzwierciedlenie w proponowanych rodzajach projektach Priorytetu XIII.

Cele priorytetu są jasne i są skierowane do konkretnych odbiorców. Odbiorcami tymi będą placówki ochrony zdrowia, w których zasobach znajdują się oddziały ratunkowe, pogotowia ratunkowe oraz placówki ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym. Są one mierzalne zarówno ilościowo jak i jakościowo (liczba karetek, liczba oddziałów ratunkowych, liczba placówek ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym wymagających modernizacji i wymiany sprzętu).

Czy dane alokacje zasobów finansowych na poszczególne priorytety są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb?

Ze względu na brak szczegółowych danych dotyczących karetek pogotowia jak i wyposażenia szpitalnych oddziałów ratunkowych trudno w obecnej chwili ocenić, czy alokacje środków na ten cel są wystarczające. Na dzień dzisiejszy istnieje już sieć oddziałów ratunkowych, które są zarejestrowane w Urzędach Wojewódzkich, które posiadają nowoczesne wyposażenie. Konieczne jest zanalizowanie ile jeszcze oddziałów ratunkowych ma powstać, a według uczestników dyskusji fokusowej należałoby tę analizę poszerzyć o wiedzę, jakie zaplecze diagnostyczne posiadają szpitale mające w swoich strukturach SOR. Dopiero wtedy można będzie wypowiedzieć się co do alokacji środków na ten cel. Kolejnym problemem podkreślanym przez dyskutantów jest brak jakichkolwiek zapisów w PO na temat konsultowania z płatnikiem powstawania oddziałów ratunkowych i nowych inwestycji.

Podobnie ma się sprawa ze środkami transportu sanitarnego. Dane zawarte w PO pochodzą z 2004 roku. Konieczne jest uaktualnienie tych danych. Należałoby również zastanowić się nad problemem karetek, które są na pewno niezbędne w terenach górzystych. Środki przeznaczone na ten sprzęt mogą być znacznie wyższe niż na terenach nizinnych.

Jeszcze mniej dokładnie opisane jest działanie 13.2 dotyczące inwestycji w infrastrukturę placówek ochrony zdrowia o znaczeniu ponad regionalnym. W opisie tego działania brakuje analizy sprzętu, jaki będzie podlegał zakupieniu lub wymianie jak również analizy stanu technicznego i prawnego budynków wymagających modernizacji.

Poprawy dostępności nie osiągnie się tylko poprzez modernizację istniejących lub budowę nowych obiektów. Ważne jest również, aby budowa odbywała się tylko w sytuacjach koniecznych dla poprawienia dostępności i jakości usług medycznych.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów; przy niższych kosztach niż zaplanowane, przy innym doborze priorytetów?

Wydaje się, że Priorytet XIII jest określony trafnie. Na dzień dzisiejszy nie ma możliwości oceny, czy przy tej ilości środków jest możliwe zrealizowanie celu głównego i szczegółowych. Brak danych uniemożliwia taką ocenę. Trudno też wypowiedzieć się, na jakiej podstawie w PO takie koszty zaplanowano.

Obniżenie kosztów tego priorytetu nie jest wskazane. Koszt budowy i wyposażenia oddziałów ratunkowych oraz zakup samochodów sanitarnych jest bardzo wysoki, a nade wszystko bardzo potrzebny. Duże nakłady będą potrzebne też na modernizację i zakup nowego sprzętu dla szpitali.

Ewentualne obniżenie kosztów/alokacji finansowych na POIiŚ mogłoby przełożyć się na zmniejszenie ilości zakupionego sprzętu lub ilości modernizowanych oddziałów, co bezpośrednio przełożyłoby się na znaczne osłabienie krótko i długoterminowych efektów.

Należy pamiętać, że środki finansowe zaplanowane są w PO na lata 2007 – 2013. W tym czasie sukcesywnie będzie dochodzić do zużycia transportu sanitarnego. Dlatego też należałoby przeprowadzić analizę, która pokazałaby nam, jaka ilość sprzętu będzie wymagała wymiany w latach 2007-2013.

Na pewno łatwiejsza będzie analiza SOR, gdyż plany zabezpieczenia działań ratownictwa medycznego przewidują określoną ilość SOR, a czas amortyzacji sprzętu medycznego jest na ogół dłuższy niż karetek pogotowia.

4.3.6. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Czy zachowano odpowiednie do zdiagnozowanego stanu proporcje pomiędzy priorytetami/interwencjami promującymi wzrost gospodarczy a tymi dotyczącymi spójności społecznej i trwałości? Czy wybrane priorytety uwzględniają w odpowiednim stopniu kwestie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, równości szans kobiet i mężczyzn, zatrudnienia oraz społeczeństwa informacyjnego?

Sformułowanie odrębnego priorytetu dedykowanego infrastrukturze szkolnictwa wyższego wydaje się zasadne, szczególnie wobec bardzo dużego wzrostu liczby studentów w Polsce po roku 1989 (liczba studentów wzrosła ponad czterokrotnie) oraz tego, że w ślad za wzrostem liczby studentów nie nastąpił odpowiedni (proporcjonalny) rozwój infrastruktury szkół wyższych. Bardziej ogólnym argumentem uzasadniającym pojawienie się tego priorytetu oraz jego trafność jest szeroko akceptowana we współczesnych naukach społeczno-ekonomicznych teza o podstawowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego czynnika ludzkiego (kapitału ludzkiego, zasobów ludzkich). Wysoka jakość kapitału ludzkiego związana jest z wykształceniem społeczeństwa, szczególnie na poziomie wyższym. Rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego stworzy podstawy do poprawy jakości kapitału ludzkiego w Polsce i w konsekwencji do szeroko pojętego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Niezbyt zrozumiałe jest jednak umieszczenie priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Ze względu na swój charakter priorytet ten bardziej pasowałby jako element Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko skoncentrowany jest na równoważeniu rozwoju (pod względem gospodarczym, ekologicznym i społecznym), natomiast priorytet „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” wyraźnie nakierowany jest na rozwój gospodarczy oraz trwałość podstaw tego rozwoju, podobnie jak Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Ponadto umieszczając omawiany priorytet w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka można by zwiększyć komplementarność tego programu. Takie podejście umożliwiłoby np. realizację bardziej kompleksowych projektów. W propozycjach zapisów priorytetu postuluje się oddzielenie finansowania projektów rozbudowy lub modernizacji infrastruktury oraz wyposażenia w nowoczesny sprzęt, w tym aparaturę naukowo-badawczą, wykorzystywanych do celów dydaktycznych od projektów modernizacji infrastruktury i wyposażenia w aparaturę naukowo-

badawczą służących prowadzeniu działalności naukowej i badawczo-rozwojowej. Projekty edukacyjne miałyby być finansowane w ramach priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, natomiast projekty naukowo-badawcze w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Wydaje się jednak, że w przypadku szkół wyższych ciężko jest oddzielić dydaktyczne oraz *stricte* naukowe wykorzystanie danej infrastruktury czy aparatury naukowo-badawczej. Co więcej, połączenie oby tych sfer wydaje się jak najbardziej zasadne (np.: prace magisterskie powstające jako element szerszych badań naukowych prowadzonych w danej jednostce). Tak więc ścisłe kierowanie się kryterium naukowego bądź dydaktycznego wykorzystania danej infrastruktury może powodować problemy w formułowaniu wniosków, a także może zmniejszyć efektywność wykorzystania środków finansowych. Należałoby zatem zastanowić się nad możliwością przeniesienia priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko do Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Działania proponowane w ramach priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” będą pozytywnie wpływać zarówno na rozwój gospodarczy, jak i spójność społeczną oraz trwałość. W przypadku tego priorytetu nie ma wyraźnych sprzeczności pomiędzy rozwojem gospodarczym a trwałością (równoważeniem) tego rozwoju (por. macierz zgodności z politykami horyzontalnymi). Poprawa wyposażenia infrastrukturalnego szkół wyższych przyczyni się nie tylko do wzrostu kapitału gospodarczego, ale także ludzkiego i społecznego, co stworzy jedną z przesłanek trwałości rozwoju gospodarczego w Polsce.

Macierz zgodności z politykami horyzontalnymi.

Polityki horyzontalne		zrównoważony rozwój	równość szans	zatrudnienie	społeczeństwo informacyjne
Cel główny	Stworzenie w Polsce najwyższej klasy ośrodków akademickich kształcących specjalistów a zakresie nowoczesnych technologii.				
Cel szczegółowy	Zwiększenie liczby osób kształcących się na kierunkach ścisłych.				
Cel szczegółowy	Zwiększenie liczby studentów korzystających z technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, a zwłaszcza z Internetu szerokopasmowego.				

Działania podejmowane w ramach priorytetu będą miały neutralny charakter wobec środowiska naturalnego. Natomiast pośrednie oddziaływanie może mieć skutek pozytywny, ponieważ można się spodziewać, iż lepiej wykształcone społeczeństwo będzie charakteryzowało się większą świadomością ekologiczną. Ponadto wydaje się, iż infrastruktura i aparatura naukowo-badawcza powstała w ramach Priorytetu może zostać wykorzystana do stworzenia technologii i procesów przyjaznych środowisku naturalnemu.

Realizacja priorytetu nie wpłynie negatywnie na równość szans kobiet i mężczyzn. Priorytet jest neutralny wobec tej kwestii (szkolnictwo wyższe, ze swej natury, kieruje się przede wszystkim kryterium merytorycznym). Co prawda wskaźniki opisujące odsetek kobiet studiujących na kierunkach ścisłych i technicznych (w ogólnej liczbie kobiet) są niższe niż w Unii Europejskiej (por. tab. poniżej), jednak wynika to przede wszystkim z mniejszego odsetka ogółu osób (kobiet i mężczyzn) studiujących na tych kierunkach (por. tab. poniżej). Natomiast Polska charakteryzuje

się wyższym niż średnia dla Unii Europejskiej odsetkiem absolwentek kierunków ścisłych i technicznych w ogóle absolwentów (por. tab. poniżej).

Priorytet będzie miał pozytywny wpływ na rynek pracy (zatrudnienie). Bezrobocie wśród dobrze wykształconych absolwentów szkół wyższych jest w zasadzie zjawiskiem marginalnym. Potencjalny wpływ priorytetu na rynek pracy będzie jednak różny w zależności od wersji zapisów priorytetu ostatecznie przyjętej do realizacji. Propozycja kierująca większość środków na infrastrukturę służącą kształceniu specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii oraz infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego może przynieść znacznie lepsze rezultaty dla rynku pracy niż propozycje, które wyliczając kierunki kształcenia dofinansowywane w ramach priorytetu, obok takich, których znaczenie dla rynku pracy wydaje się oczywiste („rozwój infrastruktury związanej z kształceniem z zakresu nowych technologii opartych na rozwoju fizyki, chemii i biologii, biomedycyny, inżynierii i biologii molekularnej”) wymieniają także takie, których potencjalny wpływ wydaje się mniejszy: „kształcenie nauczycieli, solidarna polityka socjalna, gospodarka społeczno rynkowa, integracja europejska, stosunki społeczne w ramach demokracji i pluralizmu kulturowego”. Wydaje się, że należałoby skoncentrować działania w ramach priorytetu na stosowanych naukach ścisłych oraz technicznych, zwłaszcza wobec mniejszego udziału w Polsce studentów nauk ścisłych i technicznych w ogólnej liczbie studentów w porównaniu z innymi, lepiej rozwiniętymi krajami (por. tab. poniżej) oraz dużego zapotrzebowania gospodarki na tego typu absolwentów. W dość bliskiej perspektywie niedobór absolwentów niektórych kierunków ścisłych i technicznych może stać się barierą dla rozwoju gospodarczego, a szczególnie inwestycji zagranicznych z sektora wysokiej techniki.

Działania podejmowane w ramach priorytetu będą mieć pozytywny wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce, zarówno bezpośrednio poprzez budowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego na uczelniach wyższych, ale także poprzez podniesienie jakości kształcenia informatycznego. Jednym z celów szczegółowych jest „zwiększenie liczby studentów korzystających z technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, a zwłaszcza z Internetu szerokopasmowego”.

Studenci i absolwenci kierunków ścisłych i technicznych w Polsce i Europie (kobiety i mężczyźni).

	Studenci kierunków ścisłych i technicznych jako procent wszystkich studentów w 2004 r.	Absolwenci kierunków ścisłych i technicznych jako procent wszystkich absolwentów w 2004 r.	Absolwenci kierunków ścisłych i technicznych na 1000 osób w wieku 20-29 lat w 2004 r.
	%	%	osób
UE25	25,8	23,6	12,7
UE15	26,9	25,4	13,6
Polska	21,5	14,9	9,4
Finlandia	38,3	39,1 (2003)	17,4 (2003)
Irlandia	28,7	28,3	23,1

Źródło: EUROSTAT

Studentki i absolwentki kierunków ścisłych i technicznych w Polsce i Europie.

	Studentki kierunków ścisłych i technicznych jako procent wszystkich studentek w 2004 r.	Absolwentki kierunków ścisłych i technicznych jako procent wszystkich absolwentek w 2004 r.	Absolwentki kierunków ścisłych i technicznych na 1000 kobiet w wieku 20-29 lat w 2004 r.
	%	%	osób
UE25	13,9	12,4	7,9
UE15	14,8	13,6	8,4
Polska	10,8	7,7	6,4
Finlandia	18,2	13,7 (2003)	10,4 (2003)
Irlandia	15,5	15,6	14,5

Źródło: EUROSTAT

Absolwenci kierunków ścisłych i technicznych w Polsce i Europie według płci.

	Kobiety (2004 r.)	Mężczyźni (2004 r.)
	%	%
UE25	30,8	69,2
UE15	30,5	69,5
Polska	33,3	66,7
Finlandia	29,0 (2003)	71,0 (2003)
Irlandia	31,2	68,8

Źródło: EUROSTAT

Czy priorytety są komplementarne? Czy występują konflikty pomiędzy priorytetami?

Analiza przystawalności priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” do pozostałych priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko nie wykazała żadnych konfliktów

Priorytet jest neutralny w stosunku do większości pozostałych priorytetów programu. Nie zaobserwowano wyraźnej, bezpośredniej komplementarności, jednak realizacja priorytetu może być komplementarna pośrednio. Ta pośrednia komplementarność polega na możliwości wykorzystania powstałej w ramach realizacji priorytetu infrastruktury oraz aparatury naukowo badawczej do tworzenia nowoczesnych technologii oraz kształcenia specjalistów w dziedzinach transportu, ochrony środowiska, energetyki, konserwacji zabytków oraz ochrony zdrowia. Najbardziej zauważalne jest to gdy czytamy „Wsparcie uzyskałyby również uczelnie kształcące w zakresie nowoczesnych technologii w głównych obszarach wspieranych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko: transporcie, inżynierii środowiska i energetyce, ochronie zdrowia”.

Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzysty cel główny, cele szczegółowe oraz priorytety? Czy cele priorytetów są konkretne i mierzalne?

Cel główny odnosi się bezpośrednio do nowoczesnych technologii (potrzeba kształcenia specjalistów w tym zakresie) oraz pokazuje punkt odniesienia („stworzenie najwyższej klasy

ośrodków akademickich”) - ma zatem „strategiczny” charakter.. Cel główny w tak zaproponowanym kształcie należy ocenić jako sformułowany przejrzysto, wynika z niego wyraźnie, jakie mają być efekty jego realizacji, tzn. wzmocnienie potencjału polskich uczelni w zakresie kształcenia specjalistów w dziedzinach nowoczesnych technologii. Cel ten spełnia również kryterium mierzalności. Tak sformułowany cel świadczy także o dobrym zrozumieniu roli kapitału ludzkiego (zasobów ludzkich) we współczesnej gospodarce.

Cele szczegółowe w jasny sposób łączą się z celem głównym. Jednakże najwyraźniejszy związek zauważamy w przypadku celów: „Podniesienie jakości kształcenia w zakresie nowoczesnych technologii” oraz „Stworzenie warunków dla rozszerzenia udziału szkół wyższych w realizowaniu europejskich projektów edukacyjnych”. Mniej oczywisty związek z celem głównym występuje w przypadku celu szczegółowego „Dostosowanie infrastruktury do rozwinięcia współpracy szkół wyższych z partnerami gospodarczymi i społecznymi”. Szczególnie niewiadomo jak zmierzyć dostosowanie infrastruktury do rozwinięcia takiej współpracy.

Analiza działań przewidywanych w ramach projektu pokazuje, że działania będą koncentrować się na poprawie stanu infrastruktury, co umożliwi podniesienie jakości kształcenia w zakresie nowoczesnych technologii. Realizacja celu szczegółowego „Stworzenie warunków dla rozszerzenia udziału szkół wyższych w realizowaniu europejskich projektów edukacyjnych” będzie odbywała się niejako pośrednio poprzez przyznanie priorytetu tym inwestycjom infrastrukturalnym, które będą wykorzystywane w znacznej mierze przez studentów z zagranicy. Podobnie nie przewiduje się żadnych szczególnych działań dążących do realizacji priorytetu „Dostosowanie infrastruktury do rozwinięcia współpracy szkół wyższych z partnerami gospodarczymi i społecznymi”, milcząco zakładając, iż poprawa materialnego wyposażenia uczelni wystarczy do jego realizacji. Wydaje się jednak, iż należałoby tu zwrócić uwagę na inne przeszkody (oprócz infrastruktury) związane ze współpracą sfery nauki i gospodarki takie jak procedury, instytucje, brak spójnego systemu informacji czy bariery świadomościowe.

Czy dane alokacje zasobów finansowych na poszczególne priorytety są adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb?

Należyta ocena alokacji środków w przypadku priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” jest bardzo trudna. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, priorytet nie jest uwzględniony w jednolitym tekście Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (projekt zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r.). Po drugie informacje na temat przewidywanej wielkości środków finansowych pojawiają się jedynie w jednej z trzech wersji priorytetu (MNiSW). Tak więc nie wiadomo w zasadzie skąd bierze się kwota 500 mln. euro przytaczana w wersji MNiSW. Czy są to dodatkowe środki dodane do całej puli Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czy też zostaną one wygospodarowane kosztem innych priorytetów POIiŚ?

Spore wątpliwości budzi przewidywana alokacja środków na poszczególne lata realizacji priorytetu.

Szacunkowy plan finansowy dla priorytetu według propozycji MNiSW.

lp.	lata	mln. euro
1	2007	72,2

2	2008	72,5
3	2009	72,7
4	2010	70,3
5	2011	70,6
6	2012	70,8
7	2013	71,1

Dotychczasowe doświadczenia wdrażania Programów Operacyjnych pokazują, że pierwszy okres wydatkowania jest trudny ze względu na potrzebę „dotarcia systemu” (procedury, zasoby ludzkie, ewentualne opóźnienia wdrażania programu, ewentualne problemy prawne). Z tej perspektywy niezasadne wydaje się przewidywanie większych wydatków na początku okresu programowania (szczególnie w pierwszym roku). Należy rozważyć mniejszą alokację w pierwszym okresie realizacji programu, stopniowo rosnącą tak by osiągnęła maksymalny poziom po 3-4 latach.

Czy jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów: przy niższych kosztach niż zaplanowano, przy innym doborze priorytetów?

Przewidywane w takim kształcie działania w najefektywniejszy sposób realizowały będą cel główny priorytetu, jak również przyczynią się do realizacji głównego celu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

4.4. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ

4.4.1. ŚRODOWISKO

Rekomendacja S.2.1:

- **Weryfikacja i uzasadnienie nierównego rozkładu środków na sektor transportu i środowiska**

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

1. Należy zweryfikować zasadność nierównego podziału środków pomiędzy sektor środowiska i transport – zmienić rozkład tych środków. W przypadku, gdy środki Programu nie zostaną zbilansowane na oba te obszary, należałoby włączyć do strategii uzasadnienie nierównomiernego podziału środków.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Środowiska

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja S.2.2 – Rozdzielenie przeciwstawnych projektów w Priorytecie III – podział na dwa odrębne działania

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Należy rozdzielić na dwa różne działania (dokonując równocześnie podziału środków) projekty zawarte obecnie w działaniu 3.1 (projekty wewnątrz tego priorytetu mają nieporównywalną skalę i zasięg). Jedno z nowych działań powinno dotyczyć zastosowania naturalnych metod zapewnienia bezpieczeństwa wodnego, drugie osiąganie celów przy użyciu metod technicznych. W ten sposób przeciwstawne podejścia nie będą konkurowały ze sobą w jednym działaniu. Ponadto, aktualne pozostają zastrzeżenia dotyczące zasadności finansowania budowli hydrotechnicznych ze środków POIiŚ (S.1.4), a także postulaty by w Priorytecie III nacisk został położony na zastosowanie metod przyjaznych środowisku i odejście od preferowania zabudowy hydrotechnicznej (S.1.3).

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja S.2.3:

- **Modyfikacja treści zapisów poszczególnych celów**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Zmiana sformułowania celu głównego POIiŚ przez dodanie „...oraz działania służące zachowaniu zasobów różnorodności biologicznej”.
2. Zmiana sformułowania celu sektora środowisko na „Działania służące ochronie środowiska naturalnego oraz budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie się dokonywał przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego”
3. W celu ogólnym Priorytetu III proponuje się dodać „...a także wzmocnienie procesów decyzyjnych poprzez zapewnienie wiarygodnych informacji nt. stanu środowiska”.
4. Sugeruje się wykreślenie ze szczegółowego celu sektorowego sformowania „dużych”.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja S.2.4:

- **Weryfikacja zasadności finansowania inwestycji nie ujętych w Traktacie Akcesyjnym**

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

1. Weryfikacja potrzeb w zakresie osiągnięcia celów TA pozwoli na skwantyfikowanie celów. Należy określić liczbowo, jakie cele mają być osiągnięte, z jakimi kosztami wiązać się będzie ich realizacja oraz jaki jest przewidywany średni koszt projektów.
2. Zastosowanie przy wyborze projektów do finansowania kryteriów pozwalających mierzyć uzyskany efekt ekologiczny

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Środowiska

Horyzont czasowy: Listopad 2006 (także 1 kwartał 2007)

4.4.2. TRANSPORT

Rekomendacja T.2.1:

- **Zwiększenie alokacji środków na Priorytet VII**
- **Wylimitowanie dziedzin o małej efektywności i silnej presji środowiskowej**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Poprawę zgodności priorytetów zasadami zrównoważonego rozwoju mogłoby zapewnić dokonanie alokacji finansowej w priorytetach transportowych. Podwyższenie nakładów na Priorytet VII przekładałoby się bowiem bezpośrednio na efekty w postaci lepszego zrównoważenia systemu transportowego, zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko i redukcji zatłoczenia motoryzacyjnego.
2. Przy okazji modyfikacji rodzajów projektów należy rozważyć możliwość dodania działań ukierunkowanych na niwelowanie negatywnych skutków środowiskowych rozwoju transportu. Dotyczy to zwłaszcza rozbudowy dróg i portów lotniczych. Nazwą takiego działania dla Priorytetu VIII mogłoby być na przykład „ograniczanie presji transportu na środowisko naturalne i społeczne”. Rodzaje projektów w ramach niego to np.: budowa ekranów, budowa przejść dla pieszych i zwierząt, działania kompensacyjne dla nowych inwestycji.
3. Z obszaru interwencji należy usunąć dziedziny, które wywołują silną presję środowiskową, a z racji zbyt małej skali interwencji nie przyniosą efektów istotnych dla systemu transportowego i poprawy *modal split*. Należy do nich żegluga śródlądowa.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja T.2.2:

- **modyfikacja sformułowań celów ogólnych priorytetów i celów działań**
- **modyfikacja list projektów dla poszczególnych działań**
- **przesunięcie wszystkich zagadnień związanych z bezpieczeństwem transportu do Priorytetu VIII**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. W przypadku Priorytetu VI należy zmienić sformułowanie celu na *Poprawa płynności i bezpieczeństwa ruchu, nośności i jakości dróg sieci TEN-T w ruchu tranzytowym, połączeniach między dużymi miastami kraju, oraz przejazdach przez miasta*. Należy zrezygnować z projektu *wsparcie działań zmierzających do przygotowania budowy drugiego lotniska centralnego* i dodać – analogicznie jak w przypadku portów morskich – kwestię powiązań portów lotniczych z siecią transportową. Po tej modyfikacji drugi cel szczegółowy powinien brzmieć „Zwiększenie przepustowości portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T oraz zapewnienie sprawnego dojazdu i wysokiego standardu świadczonych przez nie usług” i zawierać następujące rodzaje projektów:
 - *budowa i modernizacja terminali pasażerskich,*

- *budowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej: pasów startowych dróg kołowania płyty lotniska stanowisk postojowych,*
 - *rozbudowa infrastruktury nawigacyjnej,*
 - *budowa i przebudowa dróg,*
 - *modernizacja linii kolejowych.*
2. W priorytecie VII sformułowania celów powinny pozostać niezmienione, ale modyfikacji wymagają listy projektów w poszczególnych działaniach. Po korektach powinny one wyglądać następująco:

W działanie 7.1.

- *modernizacja linii kolejowych,*
- *zakup i modernizacja wagonów pasażerskich do przewozów międzynarodowych i międzyregionalnych,*
- *zakup i modernizacja lokomotyw pasażerskich jedno i wielosystemowych,*
- *zakup i modernizacja zespołów trakcyjnych (pozostałe wykreślone).*

W działaniu 7.2.

- *budowa i przebudowa dróg*
- *modernizacja linii kolejowych*
- *budowa i przebudowa nabrzeży portowych*
- *budowa i przebudowa basenów portowych*
- *budowa i przebudowa kanałów portowych*
- *budowa przebudowa i modernizacja falochronów portowych*
- *modernizacja wejść do portów*
- *modernizacja torów wodnych*
- *zakup taboru sprzętu i wyposażenia związanego z poprawą stanu bezpieczeństwa.*
- *budowa infrastruktury terminali portowych*
- *budowa i modernizacja dróg kołowych i kolejowych w portach.*

W działaniu 7.3.

- *budowa, przebudowa i adaptacja sieci szynowych i trolejbusowych - w tym kolei i metra*
- *budowa infrastruktury transportu publicznego dla celów eksploatacji i obsługi pasażerów*
- *zakup i modernizacja taboru szynowego i trolejbusowego*
- *budowa i modernizacja zintegrowanych węzłów przesiadkowych i przystanków*
- *projekty z zakresu telematiki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego*

W działaniu 7.4.

- *budowa i rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład kolejowych, lotniczych lub morskich terminali kontenerowych*
- *budowa i rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład centrum logistycznego zlokalizowanego w porcie morskim, lotniczym lub na linii kolejowej*
- *zakup wyposażenia terminala/centrum służącego zarządzaniu.*

W działanie 7.5

- *modernizacja istniejącej zabudowy regulacyjnej rzeki Odry*
- *przebudowa przejść żeglownych*

- *udrożnienie toru wodnego*
 - *ubezpieczenie brzegów wraz z robotami pogłębiarskimi*
3. Kwestię bezpieczeństwa w priorytecie VIII należy rozszerzyć na wszystkie gałęzie transportu. W związku z tym po modyfikacji sformułowanie celu priorytetu powinno przyjąć brzmienie *Poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie oraz jakości i płynności ruchu w drogowych połączeniach międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T*. Z jednej strony pozwoli to na logiczne powiązanie go z działaniem 8.4. z drugiej na dodanie nowego działania skupiającego zagadnienia bezpieczeństwa nie mieszczące się w interwencji polegającej na budowie „twardej” infrastruktury. Do listy celów szczegółowych należy dodać piąty tak aby otrzymać następujący układ interwencji:
- *Poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.*
 - *Poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym.*
 - *Poprawa stanu bezpieczeństwa w żegludze*
 - *Poprawa stanu dróg krajowych położonych poza siecią TEN-T*
 - *Usprawnienie zarządzania ruchem.*
- Działania z zakresu bezpieczeństwa obejmowałyby zmodyfikowane listy projektów:
- Drogownictwo:
- *przebudowa miejsc szczególnie niebezpiecznych*
 - *zakup sprzętu*
 - *kampanie medialne*
 - *przebudowa skrzyżowań dróg kołowych i kolejowych*
- Lotnictwo:
- *rozbudowa systemów bezpieczeństwa lotnisk*
 - *instalacja systemów zabezpieczeń przeciwpożarowych*
 - *rozbudowa systemów akcji zimowej*
- Żegluga:
- *utworzenia systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych oraz systemów teleinformatycznych na potrzeby autostrad morskich*
 - *utworzenie krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi*
 - *zakup sprzętu do monitorowania ruchu statków uprawiających żeglugę na śródlądowych drogach wodnych.*
4. Priorytet IX należy usunąć w całości przenosząc zadania i alokację do Priorytetu VI. Zwiększy to spójność i logikę programu. Jeśli jednak zapisy o charakterze podstawowym będą musiały pozostać należy rozszerzyć interwencję na wszystkie drogi i inne dziedziny transportu. W tym przypadku niezbędna będzie modyfikacja celu Priorytetu *Poprawa połączeń komunikacyjnych wschodniej Polski z pozostałą częścią kraju* oraz celu działania na *Poprawa połączeń drogowych i kolejowych głównych miast województw wschodniej Polski z pozostałą częścią kraju*. W ramach priorytetu zmieściłyby się działania:
- *budowa i modernizacji dróg*
 - *modernizacja linii kolejowych*
 - *oraz ewentualnie budowa i rozbudowa portów lotniczych*

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja T.2.3:

- **Koncentracja środków na rozwiązywaniu głównych problemów transportowych poprzez weryfikację efektywności projektów z listy indykatywnej**
- **przy weryfikacji lub zwiększeniu alokacji wsparcie działań i rodzajów projektów o niskiej alokacji lub charakterze kompleksowym względem wielkoskalowych inwestycji**

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

1. Z list projektów indykatywnych należy skreślić propozycje charakteryzujące się niską efektywnością oraz charakteryzujące się niską efektywnością. Weryfikacji efektywności projektów można dokonać przy pomocy kompleksowego projektu „Project pipeline”, polegającego na opracowaniu wstępnych studiów wykonalności dla każdego projektu z listy indykatywnej (bardziej szczegółowy opis znajduje się w rekomendacjach dotyczących oceny systemu wdrażania).
2. Wraz z korektami logiki interwencji – przenoszeniem i dodawaniem działań oraz łączeniem i modyfikacją priorytetów – należy skorygować alokację finansową. Rozważenia wymaga wykreślenie z obszaru wsparcia żeglugi śródlądowej.
3. W przypadku zwiększenia ogólnej puli środków w pierwszej kolejności należy wzmocnić te dziedziny, które realizują w najszerszym stopniu cele sektora transportu, ale i całego programu. Mieszczą się one w działaniach dotyczących: rozwoju sieci lotniczej TEN, transportu kolejowego, morskiego, bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozwoju inteligentnych systemów transportowych.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

Rekomendacja T.2.4:

- **rezygnacja z list projektów indykatywnych lub przeprowadzenie szczegółowej analizy efektywności umieszczonych na nich inwestycji**
- **Przyjęcie w systemie wdrażania zapisów stawiających bezwzględny priorytet dla efektywności jako podstawy oceny projektów**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Rezygnacja z załączenia do programu list projektów indykatywnych, w żaden sposób nie wpływa na możliwość ich realizacji a pozostawia w rękach instytucji zarządzającej możliwość oceny efektywności proponowanych działań. Poza tym dynamiczne zmiany otoczenia, przekształcenia gospodarcze i wiele innych czynników trudnych dziś do przewidzenia mogą

spowodować, że na przestrzeni siedmiu lat część z powyższych projektów będzie wymagała korekty lub nawet ich miejsce w hierarchii zajmą nowe inwestycje.

2. W przypadku pozostawienia załącznika z projektami indykatywnymi niezbędna jest rzetelna analiza wszystkich inwestycji i ocena ich efektywności dla systemu transportowego kraju. Kryteria doboru projektów powinny być konstruowane na podstawie wskaźników rezultatu i oddziaływania – sformułowanych więc na przykład w przypadku dróg efektów w postaci skrócenia czasu jazdy. Jednoznacznie wskazuje to na konieczność wyboru modernizacji odcinków sformułowanych największym natężeniu ruchu, znajdujących się w najgorszym stanie technicznym i leżących w rejonie aglomeracji (odcinki wlotowe i wylotowe przynoszą największe straty czasu).
3. W sformułowaniach poszczególnych priorytetów, bądź kryteriów kwalifikowania projektów należy wprowadzić zapisy podkreślające pro-efektywnościową hierarchię inwestycji. Mogą to być:
 - Poprawa płynności i bezpieczeństwa ruchu, nośności i jakości **najbardziej obciążonych** dróg sieci TEN-T w ruchu tranzytowym, połączeniach między dużymi miastami kraju, oraz przejazdach przez miasta
 - Poprawa stanu **najbardziej obciążonych** połączeń kolejowych oraz poprawa obsługi pasażerów w międzynarodowym i międzyregionalnym transporcie kolejowym,
 - Poprawa stanu **najważniejszych** dróg krajowych położonych poza siecią TEN-T

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Transportu oraz Ministerstwem Gospodarki Morskiej

Horyzont czasowy: listopad 2006

4.4.3. ENERGIA

Rekomendacja E.2.1:

- Modyfikacja zapisów definicji celów

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

- w definicji celu sektorowego dodać zwrot „*rozwój sieci przesyłowych*”
- w definicji celu P-XI dopisać zwrot „(...) poprzez *dywersyfikację dostaw*,”

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Gospodarki

Horyzont czasowy: listopad 2006

4.4.4. KULTURA

Rekomendacja K.2.1:

- Korekta brzmienia celu szczegółowego Priorytetu

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Proponuje się korektę brzmienia celu szczegółowego Priorytetu, z wyrażenia: *ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym* na wyrażenie: *Ochrona, zachowanie i efektywne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym*

Zmiana ta zwiększy spójność celu szczegółowego i celu ogólnego Priorytetu, a także pozwoli na zachowanie powiązań między brzmieniem celu a wskaźnikami go mierzącymi

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja K.2.2:

- **Przebudowa systemu wskaźników produktów, rezultatów i oddziaływań Priorytetu XII. – wskaźniki będą doprecyzowane**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Proponuje się w opisie Priorytetu XII:

1. W zakresie wskaźników produktów, dodać:
 1. Zakonserwowane zbiory muzealne i zabytki ruchome (GB)
 2. zdigitalizowane zasoby archiwalne, biblioteczne i muzealia (GB),
 3. zabytki przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (m kw.),
 4. Zabezpieczone zabytki ruchome i nieruchome (szt/m kw.),
 5. Nowe/zmodernizowane placówki szkolnictwa artystycznego (m kw.)
- 2 W zakresie rezultatów, dodać:
 1. Wzrost liczby osób zwiedzających zabytki (os.),
 2. Wzrost liczby osób, którym udostępniono zabytki ruchome lub ich wirtualne odpowiedniki (os.)
- 3 W zakresie oddziaływań, dodać:
 1. Wzrost dochodów z przemysłów kultury (PLN/rok),
 2. Wzrost liczby wykorzystywanych produktów i ofert kulturalnych (szt.),

W zakresie oddziaływań usunąć wskaźnik oddziaływań, jakim jest *wzrost wydatków publicznych na kulturę*. Należy go zaklasyfikować właściwie jako wskaźnik, należący do badań z zakresie struktury finansów publicznych, nie mający bezpośredniego powiązania z rodzajami realizowanych projektów, a zatem mający charakter wtórny, poboczny wobec całej logiki interwencji strukturalnej w Priorytecie XII.

Nowa lista wskaźników ma w zamierzeniu odzwierciedlać pełną listę produktów, możliwych do osiągnięcia poprzez realizację pełnej listy kwalifikujących się projektów, w konsekwencji będzie odpowiadać pożądanym результатам. Uzupełnienie wskaźników oddziaływania pozwoli na uczynienie celów szczegółowych i ogólnego mierzalnymi.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

4.4.5. ZDROWIE

Rekomendacja Z.2.1:

- **Spis placówek ochrony zdrowia, mieszczących się w obiektach objętych opieką konserwatora zabytków.**

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

Miałyby polegać na stworzeniu spisu placówek, które w trakcie modernizacji wymagałyby nadzoru konserwatora zabytków, jednocześnie większych nakładów finansowych. Taka wiedza pozwoli na prawidłowe oszacowanie kosztów modernizacji zabytkowych budynków – tym samym określenie czy inwestycja w stare zabytkowe budynki jest opłacana w porównaniu z budową nowej, nowoczesnej infrastruktury. Taka lista mogłaby stanowić odrębny załącznik do POIiŚ pokazując uzasadnienie ekonomiczne planowanych inwestycji.

Adresaci: Ministerstwo Zdrowia w uzgodnieniu z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

Rekomendacja Z.2.2:

- **Zmiana brzmienia celu głównego Priorytetu**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

Zmiana brzmienia celu głównego Priorytetu na: „Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia i bezpieczeństwa społeczeństwa”

Adresaci: Ministerstwo Zdrowia

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja Z.2.3:

Należy sprecyzować definicje

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Należałoby w słowniczku podać wyraźną definicję wyrobu medycznego oraz przebudowy.

Definicja przebudowy i wyrobów medycznych zawęzi listę potencjalnych beneficjentów, a środki zostaną przeznaczone na najistotniejsze potrzeby.

Adresaci: Ministerstwo Zdrowia

Horyzont czasowy: listopad 2006

4.4.6. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Rekomendacja ISW 2.1

▪ Propozycja koncentracji środków

Rekomendacje odnoszące się do wyborów i działań strategicznych w nowym okresie programowania

1. Skoncentrowanie środków finansowych na inwestycjach w infrastrukturę oraz aparaturę naukową-badawczą na wydziałach kształcących specjalistów stosowanych nauk ścisłych i technicznych.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: lata 2007-2013

Rekomendacja ISW 2.2:

▪ Korekta systemu celów

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

- 1 Korekta systemu celów

- o Propozycje sformułowania celu głównego:

Rozwój szkolnictwa wyższego w zakresie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz kształcenia specjalistów w dziedzinie nowoczesnych technologii.

- o Propozycje sformułowania celu szczegółowego:

„Stworzenie najwyższej klasy ośrodków akademickich kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii”

„Podniesienie jakości kształcenia poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)”

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja ISW 2.3:

▪ Zmiana alokacji środków finansowych w poszczególnych latach

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

- 1 Zmiana alokacji środków finansowych w poszczególnych latach w poszczególnych latach realizacji priorytetu. Mniejsza alokacja na początku, maksymalna w 3-4 roku realizacji lub równa alokacja od 3-4 roku.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

5. OCENA SPÓJNOŚCI STRATEGII Z REGIONALNYMI I KRAJOWYMI POLITYKAMI ORAZ STRATEGICZNYMI WYTYCZNYMI WSPÓLNOTY

Wprowadzenie

Celem niniejszej analizy jest zweryfikowanie spójności zapisów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z zapisami dokumentów programowych i strategii tak krajowych jak i regionalnych.

Analiza składa się z dwóch części. W części pierwszej przeanalizowano Spójność PO Infrastruktura i Środowisko ze dokumentami strategicznymi odnoszącymi się do poszczególnych polityk.

Druga część analizy polega na przeanalizowaniu spójności PO Infrastruktura i Środowisko z Regionalnymi Programami Operacyjnymi dla poszczególnych województw, Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, analizując poszczególne cele PO Infrastruktura i Środowisko z celami programów krajowych.

Główne założenia, priorytety, cele i działania PO Infrastruktura i Środowisko.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (główne założenia)

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” zgodnie ze wstępnym projektem NSRO (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia), który został przyjęty dn. 14 lutego 2006 r. przez Radę Ministrów, jest jednym z Programów Operacyjnych będącym podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w niej celów przy wykorzystaniu funduszy ze środków UE głównie z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Cechą charakterystyczną PO „Infrastruktura i Środowisko” jest wspólne ujęcie problematyki infrastruktury rozwoju, która obok sfery elementarnej obejmuje zasadnicze elementy infrastruktury społecznej. Punktem wyjścia dla tak określonego zakresu programu jest zasada maksymalizacji efektów rozwojowych, uwarunkowana komplementarnym potraktowaniem sfery technicznej i społecznej w jednym nurcie programowym i realizacyjnym. Działania w ramach PO infrastruktura i Środowisko są komplementarne w celach w stosunku do działań realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych (co między innymi wykaże niniejsza ekspertyza), a także innych programów operacyjnych przygotowanych na lata 2007-2013³⁰.

Główne priorytety realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zostało zdefiniowanych następujących 16 Priorytetów:

³⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – Projekt, Warszawa 1 sierpnia 2006

1. Gospodarka wodno-ściekowa,
2. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi,
3. Bezpieczeństwo ekologiczne,
4. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska,
5. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych,
6. Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T,
7. Transport przyjazny środowisku,
8. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe,
9. Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej,
10. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku,
11. Bezpieczeństwo energetyczne,
12. Kultura i dziedzictwo kulturowe,
13. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia,
14. Infrastruktura szkolnictwa wyższego
15. Pomoc techniczna dla wsparcia procesu zarządzania Programem oraz upowszechnienia wiedzy na temat wsparcia ze środków Unii Europejskiej,
16. Pomoc techniczna dla wsparcia zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów współfinansowanych z funduszu Spójności,

By móc zapoznać się szerzej z wymienionymi wyżej głównymi Priorytetami programu można podzielić je na 7 głównych grup, a mianowicie:

Grupa 1: Priorytety od 1-5: (działania związane z ochroną środowiska) Grupa ta obejmuje podstawową infrastrukturę wodno-ściekową związaną z ochroną środowiska, gospodarką odpadami polegającą na redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych, szeroko rozumiane bezpieczeństwo ekologiczne związane z monitoringiem, ochroną oraz minimalizacją negatywnych skutków zjawisk naturalnych, ograniczenie negatywnego wpływu różnego rodzaju przedsiębiorstw na środowisko naturalne, a także ochrona przyrody oraz kształtowanie postaw ekologicznych poprzez zwiększanie świadomości ekologicznej.

Grupa 2: Priorytety 6-9: (infrastruktura transportowa)

Grupa obejmuje główne priorytety oraz cele związane z szeroko rozumianą poprawą dostępności komunikacyjnej Polski poprzez budowę sieci TEN-T (budowa dróg, autostrad, obwodnic i portów lotniczych) oraz zapewnienie wysokiego standardu świadczonych usług, poprawę bezpieczeństwa w transporcie drogowym, a także poprawę połączeń miast należących do województw Polski wschodniej co pozwoli na stworzenie spójności terytorialnej pomiędzy regionami całego kraju oraz lepszą obsługę transportu międzynarodowego.

Grupa 3: Priorytety 10-11: (oddziaływanie sektora energetyki na środowisko)

Wymienione Priorytety polegają na zwiększaniu sprawności wytwarzania, przesyłania, wdrożeniu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, a także na poprawie bezpieczeństwa energetycznego poprzez budowę odpowiedniej infrastruktury mogącej zapewnić bezpieczny przesył i transport energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej.

Grupa 4: Priorytet 12: (Kultura i dziedzictwo kulturowe)

Priorytet dotyczy ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury kultury oraz dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym.

Grupa 5: Priorytet 13: (System ochrony zdrowia)

Cele szczegółowe Priorytetu obejmują główne działania z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa zdrowotnego siły roboczej poprzez zwiększenie dostępności do usług medycznych oraz zakup nowego sprzętu medycznego, wprowadzeni systemu zintegrowanego ratownictwa medycznego, a także zwiększenie skuteczności działań w stanach zagrożenia życia.

Grupa 6: Priorytet:14 (Infrastruktura szkolnictwa wyższego).

Cele szczegółowe Priorytetu związane są ze zwiększaniem liczby osób uczących się na kierunkach ścisłych, jak również ze stopniowym zwiększaniem liczby studentów korzystających z technik informacyjnych i komunikacyjnych głównie, jeżeli chodzi o szerokopasmowy internet. W ramach Priorytetu dofinansowywane będą projekty, które przyczynią się do podniesienia jakości kształcenia w zakresie nowoczesnych technologii, w szczególności technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT), biotechnologii itp. do poziomu najlepszych uczelni w Europie.

Grupa 7: Priorytet:15-16 (Pomoc techniczna)

Działania tych Priorytetów głównie będą się skupiały na promocji, informacji oraz upowszechnianiu wiedzy na temat wykorzystania środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z jednej strony oraz na zapewnieniu odpowiednich zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

POLITYKA SPÓJNOŚCI

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) na lata 2007-2013 to dokument strategiczny, przygotowywany przez kraje członkowskie, określający priorytety i obszary wykorzystania środków unijnych i krajowych w latach 2007-2013 oraz system wdrażania funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach Nowej Perspektywy Finansowej 2007-2013.

W ramach Narodowej Strategii Spójności zostały wyszczególnione następujące cele strategiczne:

- Tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
- Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego
- Podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w tym szczególnie sektora usług,
- Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów,
- Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- Rozwój obszarów wiejskich.

Cele Strategiczne NSS są w znacznej części spójne z celami PO Infrastruktura i Środowisko głównie w zakresie budowy infrastruktury technicznej w tym również drogowej, ochrony środowiska, gospodarki odpadami, bezpieczeństwa energetycznego oraz rozwoju turystyki i kultury, które to cele mają za zadanie poprawić konkurencyjność Polski na tle innych krajów Europy, głównie Europy Zachodniej. Cele Strategiczne NSS w znacznej mierze odpowiadają również założeniom POIiŚ, głównie w zakresie lepszej edukacji i zdobywania kwalifikacji

rozumianych jako zapewnienie systemu kształcenia przez całe życie i wyposażenie pracowników w niezbędne umiejętności - potrzebne do dostosowania się do wymagań gospodarki opartej na wiedzy.

STRATEGIA ROZWOJU KRAJU 2007-2015

W dniu 31 stycznia 2006 r. Rada Ministrów zaakceptowała założenia do opracowania "Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015", dokumentu będącego nadrzędną – wobec innych strategii i programów – wieloletnią strategią rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

W dokumencie tym uwzględniono zasady zrównoważonego rozwoju, zakładających równorzędne traktowanie trzech podstawowych filarów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Strategia Rozwoju Kraju będzie podstawą do przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, programów operacyjnych oraz rządowych i samorządowych programów rozwoju.

Założenia określają następujące priorytety Strategii:

- wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
- poprawa stanu infrastruktury podstawowej: technicznej i społecznej;
- wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
- budowa zintegrowanej wspólnoty, systemu bezpieczeństwa i zasad współpracy;
- rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej kraju.

PO Infrastruktura i Środowisko jest w zbieżny z celem NSK dotyczącym poprawy stanu infrastruktury podstawowej poprzez poprawę infrastruktury technicznej i społecznej, który ma być realizowany poprzez inwestycje dotyczące działań w następujących sektorach:

- infrastruktura transportowa – projekty z zakresu infrastruktury drogowej o znaczeniu europejskim oraz poprawy stanu i sieci dróg lokalnych w celu rozszerzenia wpływów gospodarczych Polski, przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych, podniesienia komfortu życia i wzrostu bezpieczeństwa publicznego.
- infrastruktura energetyczna,
- infrastruktura techniczna – kluczowa z punktu widzenia lokalizacji inwestycji,
- infrastruktura ochrony środowiska – inwestycje w ochronę zasobów wodnych, poprawiające czystość i jakość wody oraz powietrza, zapewniające oszczędność energii, zabezpieczające przed katastrofami naturalnymi itp.
- Infrastruktura edukacyjna – obiekty edukacyjne i infrastruktura informatyczna zapewniająca łatwy i równy dostęp wszystkich obywateli do edukacji, a także przyczyniające się do podnoszenia jakości kształcenia,
- Infrastruktura kultury – obiekty kultury o znaczeniu ponadregionalnym,
- Infrastruktura zdrowia – obiekty służące świadczeniu usług zdrowotnych podnoszących dostępność tych usług dla wszystkich grup ludności oraz poprawiające jakość usług zdrowotnych, infrastruktura z zakresu ratownictwa medycznego,
- Infrastruktura socjalna – obiekty służące świadczeniu usług dla osób starszych, niepełnosprawnych oraz dla dzieci i młodzieży, w tym również dla osób wykluczonych społecznie, ponoszących dostępność do tych usług i ich jakości oraz zmniejszających skalę występującego w kraju zjawiska wykluczenia.
- Infrastruktura szkolnictwa wyższego – projekty polegające na rozbudowie lub modernizacji, w tym w szczególności wyposażeniu w nowoczesny sprzęt szkół wyższych.

KRAJOWY PROGRAM REFORM NA LATA 2005-2008

Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 został opublikowany w grudniu 2005 roku. W ramach Programu można wyszczególnić 2 Główne Priorytety:

- 1) Zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych,
- 2) Rozwój i modernizacja infrastruktury,

Cele PO Infrastruktura i Środowisko są głównie zbieżne z Priorytetem II) Rozwój i modernizacja infrastruktury poprzez rozbudowywanie, ulepszanie i powiązanie infrastruktury w Europie oraz dokończenie realizacji priorytetowych projektów transgranicznych. Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez następujące cele szczegółowe:

- Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej i integracja systemów transportowych,
- Zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności komunikacyjnej miast, obszarów i regionów w powiązaniu z systemem transportowym UE,
- Włączenie krajowego systemu transportu kolejowego do zintegrowanej przestrzeni transportowej,
- Dostosowanie krajowej infrastruktury lotniczej do potrzeb wzrastającego ruchu lotniczego oraz włączenia jej w sieć transportu kombinowanego na poziomie krajowym i europejskim,
- Wspieranie rozwoju nowoczesnego transportu miejskiego i podmiejskiego, zwiększenie roli tej gałęzi transportu jako alternatywy w stosunku do motoryzacji indywidualnej,
- Modernizacja infrastruktury energetycznej i integracja systemów energetycznych,
- Wspieranie rozwoju wykorzystywania odnawialnych źródeł energii (OZE),
- Modernizacja instalacji energetycznych o mocy powyżej 50 MW, celem zwiększenia sprawności wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej oraz zmniejszenia strat energii w dystrybucji i przesyłach, zmniejszenia emisji gazów i pyłów do atmosfery oraz wdrażanie systemów zarządzania popytem na energię.
- Rozwijanie systemów przesyłowych oraz połączeń transgranicznych przez przedsięwzięcia rozbudowujące energetyczne zdolności przesyłowe,
- Stworzenie warunków dla rozwoju kogeneracji oraz zmniejszenia strat energii, zwłaszcza ciepłej, w systemach przesyłowych,
- Wprowadzenie preferencji inwestycyjnych, podatkowych i taryfowych w zakresie budowy i modernizacji urządzeń wytwarzających ciepło użytkowe zgodnie z odpowiednimi regulacjami UE w tym zakresie,
- Wspieranie rozwoju rozproszonych i lokalnych rynków paliw i energii.

PO Infrastruktura i Środowisko oraz jej główne Priorytety są całkowicie zbieżne z działaniami zawartymi w KPR na lata 2005-2008, głównie w zakresie grup Priorytetów I, II, III, IV.

POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA

Narodowa Strategia Ochrony Środowiska

Dokument narodowej Strategii Ochrony środowiska został opublikowany w czerwcu 2005 roku, W ramach Strategii zostały wyróżnione główne 3 obszary, priorytety działań:

- Dalsza poprawa jakości środowiska i poprawa bezpieczeństwa ekologicznego Państwa,
- Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody,
- Zrównoważone wykorzystywanie surowców, materiałów, wody i energii,

Główne Priorytety przedstawione powyżej są w pełni spójne z założeniami POIiŚ, zwłaszcza, jeżeli chodzi o priorytety z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego, ochrony przyrody, gospodarki wodno ściekowej oraz ochrony powierzchni ziemi.

Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010.

Dokument został przyjęty w grudniu 2002 roku. Zawiera on szczegółową listę celów z zakresu polityki środowiska.

Cele i działania Polityki pogrupowane są wokół tematów z zakresu:

1. Działania systemowe obejmujące: włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych, aktywizację rynków do działań na rzecz, mechanizmy ekonomiczne i systemy finansowania, wzmocnienie instytucjonalne, udział społeczeństwa, ekologizacja planowania przestrzennego i użytkowania terenu, rozwój badań i postęp techniczny, stymulowanie innowacji, współpracę międzynarodową.
2. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody – ochrona przyrody i krajobrazu, zrównoważony rozwój i ochrona lasów, ochrona gleb, kopalin i zasobów wód podziemnych, a także kwestie biotechnologii i organizmów modyfikowanych genetycznie
3. Zrównoważone wykorzystanie surowców, materiałów, wody i energii, w tym wykorzystanie energii odnawialnej, kształtowanie stosunków wodnych i ochrona przed powodzią,
4. Dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, a w szczególności jakości wód, zmniejszania zanieczyszczenia powietrza, gospodarowania odpadami, chemikaliami, zapobieganie i radzenie sobie poważnymi awariami przemysłowymi, zmniejszenie oddziaływania hałasu i oddziaływania pól elektromagnetycznych,
5. Przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Założenia Polityki Ekologicznej Państwa, które zostały przedstawione powyżej w pełni odpowiadają głównym celom Priorytetów zawartym w PO Infrastruktura i Środowisko, a w szczególności są one spójne w ramach priorytetów dotyczących ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych, infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku, bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego, bezpieczeństwa zdrowotnego i poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia.

Strategia Gospodarki Wodnej

Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 września 2005 roku. W ramach Strategii zostały opracowane następujące cele strategiczne:

- Cel I Zaspokojenie uzasadnionych potrzeb wodnych ludności i gospodarki przy poszanowaniu zasad zrównoważonego użytkowania wód,
- Cel II Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód, a w szczególności ekosystemów wodnych i od wody zależnych,
- Cel III Podniesienie skuteczności ochrony przed powodzią i skutkami suszy,

Szeroki zakres celów przedstawiony w Strategii Gospodarki Wodnej w znacznej mierze odpowiada zapisom PO Infrastruktura i Środowisko, głównie, jeśli chodzi o działania w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego, ograniczenia degradacji środowiska naturalnego, zachowania bioróżnorodności oraz ograniczenia negatywnego wpływu działalności przemysłowej na środowisko przyrodnicze.

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010

Opisywany Plan Gospodarki odpadami został opublikowany 27 lipca 2006 roku i jest aktualizacją pierwszego krajowego planu gospodarki odpadami z dnia 29 października 2002 roku.

Program zawiera opis gospodarki odpadami w trzech obszarach:

- 1) Odpady komunalne,
- 2) Odpady niebezpieczne,
- 3) Odpady pozostałe.

Plan Gospodarki Odpadami jest ściśle spójny z Priorytetem II - PO Infrastruktura i Środowisko – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

POLITYKA ZDROWOTNA I KULTURALNA

Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013

Omawiana strategia została przyjęta w czerwcu 2005 r. Głównym celem strategii jest poprawa zdrowia społeczeństwa polskiego jako czynnika rozwoju społeczno gospodarczego kraju. W strategii wyznaczono 4 cele szczegółowe, a do każdego z nich odpowiadające cele operacyjne.

- 1) Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa,
- 2) Poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia,
- 3) Dostosowanie opieki zdrowotnej do dynamiki długookresowych trendów demograficznych,
- 4) Poprawa stanu zdrowia społeczeństwa polskiego w stopniu zmniejszającym dystans istniejący pomiędzy Polską i średnim poziomem stanu zdrowia w Unii Europejskiej,

Program operacyjny Infrastruktura i Środowisko jest spójny z omawianą Strategią. Jego cele w znacznej mierze odpowiadają celom Strategii, głównie w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa zdrowotnego „siły roboczej” poprzez zwiększenie dostępności do usług medycznych oraz zakup nowego sprzętu medycznego, wprowadzeni systemu zintegrowanego ratownictwa medycznego, a także zwiększenie skuteczności działań w stanach zagrożenia życia.

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu ekonomiczno- społecznego oraz komitetów regionów, Poprawa zdrowia i bezpieczeństwa oraz zwiększenie zaufania obywateli: strategia w zakresie zdrowia i ochrony konsumentów

Ustanowiono, iż zarówno polityka zdrowia jak i ochrona konsumentów mają trzy wspólne cele:

- 1) Ochrona obywateli przed zagrożeniami będącymi poza kontrolą osób indywidualnych, a którym Państwa Członkowskie nie mogą samodzielnie przeciwdziałać w skuteczny sposób (np. zagrożenie dla zdrowia, niebezpieczne produkty, nieuczciwe praktyki handlowe);
- 2) Zwiększenie zdolności obywateli w zakresie podejmowania lepszych decyzji dotyczących ich zdrowia i interesów jako konsumentów;

- 3) Włączanie celów polityki zdrowia i ochrony konsumentów do wszystkich polityk Wspólnoty.

Powyższe cele są spójne z Priorytetami POIiŚ, głównie z Priorytetem XIII POIiŚ - Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia.

Narodowa Strategia Rozwoju kultury na lata 2004-2013

Dokument przedstawia analizę stanu kultury w Polsce, jej rolę w Polsce oraz w Europie, podaje wytyczne na jej podstawie cele dalszych działań polityki kulturalnej jak również instrumenty jej wdrażania.

Głównym celem strategicznym w Strategii jest zrównoważenie rozwoju kultury w regionach, poprzez m.in. wzrost efektywności zarządzania sferą kultury, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w systemie organizacji działalności kulturalnej i w systemie upowszechniania kultury, zachowanie dziedzictwa kulturowego i aktywną ochronę zabytków, efektywną promocję twórczości, poprawę warunków działalności artystycznej, wzrost uczestnictwa i wyrównanie szans w dostępie do szkolnictwa artystycznego, dóbr i usług kultury, zmniejszenie luki cywilizacyjnej poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury kultury.

Podsumowując, Strategia Rozwoju Kultury jest spójna z celem zawartym w programie Operacyjnym Ochrona i Środowisko – wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski.

POLITYKA TRANSPORTOWA I ENERGETYCZNA

Zielona księga na temat energii

Raport opublikowany w czerwcu 2005 r. jest podsumowaniem doświadczeń w realizowaniu celów polityki energetycznej, które zostały wyznaczone w Białej Księdze z 1997 roku. Dokument ten jest nowym spojrzeniem na politykę energetyczną.

Główne zidentyfikowane zadania i wyzwania to:

- Stworzenie przez UE wewnętrznego rynku energii i gazu,
- Zapewnienie przez UE, że jej wewnętrzny rynek energii gwarantuje bezpieczeństwo dostaw i solidarność między państwami członkowskimi,
- Zajęcie się wyzwaniami związanymi ze zmianami klimatycznymi w sposób zgodny z celami strategii lizbońskiej,
- Strategiczny plan technologii energetycznych,
- Wspólna zewnętrzna polityka energetyczna,

Podsumowując wydaje się, iż cele zawarte w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko są spójne z powyższymi wyzwaniami, głównie w zakresie priorytetów dotyczących oddziaływania sektora energetyki na środowisko.

Polityka energetyczna Polski do 2025 r.

Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r. Podstawowe cele i działania wymienione w dokumencie to:

- Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Państwa,

- Wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej,
- Ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej,

Cele Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko są w dużym stopniu zbieżne z głównymi celami Polityki państwa zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa energetycznego oraz oddziaływania sektora energetyki na środowisko.

Strategia Rozwoju Energetyki Odnawialnej

Tekst Strategii Rozwoju Energetyki Odnawialnej został przyjęty we wrześniu 2000 roku. Celem strategicznym dokumentu jest zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliwowo-energetycznym kraju do 7,5% w 2010 roku i do 14% w 2020 roku w strukturze zużycia nośników pierwotnych. Cel ten jest w znacznej mierze zbieżny z Priorytetem PO Infrastruktura i Środowisko dotyczącym Infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku, którego cel szczegółowy brzmi: *podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii, wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.*

Program dla Elektroenergetyki 2006

Program został opublikowany dnia 27 marca 2006 roku. Wśród głównych kierunków działań mających na celu usprawnienie działalności sektora elektroenergetyki znalazły się: wzrost efektywności – rozwój rynków, bezpieczeństwo energetyczne – współpraca regionalna, struktura sektora elektroenergetycznego, prywatyzacja, ograniczenie szkodliwego wpływu energetyki na środowisko oraz nowe technologie wytwarzania.

Podsumowując działania programu dla Elektroenergetyki w znacznej mierze odpowiadają głównym celom Programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa energetycznego oraz infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku – zrównoważonego rozwoju energetycznego przy wypełnieniu przyjętych zobowiązań w zakresie ochrony środowiska.

Polityka Transportowa Państwa 2006-2025

Podstawą analizy na potrzeby niniejszej ekspertyzy był projekt Polityki z 25 czerwca 2005 r. Głównym celem polityki transportowej jest zrównanie się Polski z krajami Europy Zachodniej pod względem stopnia rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia poprzez stworzenie silnych strukturalnych podstaw wzrostu gospodarczego, w tym sprawnego systemu transportowego. Jego realizacja odbywać się będzie w ramach 6 celów szczegółowych:

- 1) Poprawa dostępności transportowej i jakości transportu
- 2) Wspieranie konkurencyjności gospodarki polskiej będącej kluczowym instrumentem rozwoju gospodarczego,
- 3) Poprawa efektywności funkcjonowania systemu transportowego,
- 4) Integracja systemu transportowego – w układzie gałęziowym i terytorialnym,
- 5) Poprawa bezpieczeństwa transportu prowadząca do poprawy bezpieczeństwa osobistego użytkowników transportu i ochrony ładunków,
- 6) Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Szczególna uwaga będzie skierowana na działania w zakresie:

- usprawnienia transportu w najważniejszych korytarzach transportowych kraju,
- usprawnienia funkcjonowania transportu w obszarach metropolitalnych, traktowanych jako węzły sieci krajowej i równocześnie samoistne systemy transportowe, kumulujące znaczące potoki ruchu i problemy do rozwiązania,

- wspierania rozwoju oferty przewoźników w kierunku rozszerzania ich oferty obsługi ruchu pasażerskiego i towarowego w relacjach transeuropejskich oraz międzykontynentalnych.

Główne Priorytety oraz cele Polityki Transportowej Państwa w znacznej mierze odpowiadają celom zawartym w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, zwłaszcza grupie 2 obejmującej priorytety związane ze zwiększeniem udziału ekologicznych gałęzi transportu w przewożeniu towarów i osób, poprawą bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz poprawą dostępności komunikacyjnej Polski i jej regionów, poprzez rozwój sieci dróg.

Strategia Rozwoju Transportu na lata 2007-2013

Strategia Rozwoju Transportu (SRT) została przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2004 r. Dokument wyznacza cele rozwojowe dla całego sektora transportu na lata 2007-2013 oraz zakres działań przygotowawczych, które muszą zostać zakończone do 2007 roku.

Wśród głównych celów zawartych w strategii znalazły się:

Cel 1: Nowoczesna sieć transportowa,

Cel 2: Nowoczesny rynek transportowy,

Cel 3: Integracja terytorialna i gałęziowa,

Cel 4: Bezpieczeństwo ruchu drogowego,

Kluczowe cele określone w Strategii Rozwoju Transportu są w znacznej mierze zbieżne z celem 1 i częściowo 3 PO Infrastruktura i Środowisko. Nie ma natomiast nawiązań do roli proponowanych działań w tworzeniu nowoczesnego rynku przewozowego, a nacisk położony na integrację różnych gałęzi transportu znajduje wyraz jedynie dwóch, małych działaniach - transportu intermodalnego i komunikacji w obszarach metropolitalnych.

POLITYKA EDUKACYJNA

Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013

Strategiczne zamierzenia w dziedzinie edukacji w Polsce wpisują się w ramy Strategii Lizbońskiej, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie powinny dołożyć starań, aby gospodarka europejska stała się do 2010 r. „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką w świecie, opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu, tworzącą coraz większą liczbę lepszych miejsc pracy i zapewniającą większą spójność społeczną.”

Celem głównym rozwoju edukacji w Polsce zawartym w Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013 jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, tak by wykształcenie co najmniej średnie stało się bardziej powszechne - (70%) w grupie wiekowej 25 – 45 lat w 2013 r., przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości kształcenia. Równocześnie konieczne jest stałe podnoszenie poziomu kwalifikacji osób dorosłych, przede wszystkim kwalifikacji zawodowych oraz ogólnych kompetencji niezbędnych do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie.

W ramach Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013 zostały wytyczone następujące zadania stojące przed polskim systemem edukacji:

w szkolnictwie wyższym:

- usprawnienie systemu zarządzania szkoł wyższych (przy zachowaniu ich autonomii), z wykorzystaniem najlepszych praktyk stosowanych w gospodarce;
- wprowadzenie zmian w systemie finansowania szkolnictwa wyższego, w tym w szczególności:

- powszechnej, częściowej odpłatności za studia, skorelowanej z systemem kredytów studenckich;
 - wprowadzenie systemu dopłat do czesnego dla studentów w formie stypendiów o charakterze socjalnym i motywacyjnym;
- podnoszenie jakości i upowszechnianie nowoczesnych metod kształcenia;
 - zwiększenie współpracy między szkołami wyższymi a gospodarką;
 - otwarcie szkół wyższych na kształcenie ustawiczne;
 - umiędzynarodowienie studiów wyższych - budowa Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

Podsumowując Cele Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko są w dużym stopniu zbieżne z głównymi zadaniami Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013, zwłaszcza w zakresie podniesienia jakości oraz powszechności nowoczesnych metod kształcenia głównie na poziomie szkół wyższych, jak również zwiększenia współpracy między szkołami wyższymi i gospodarką.

Założenia polityki naukowej, naukowo- technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 roku (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 grudnia 2004)

Celem niniejszego dokumentu jest określenie podstawowych założeń polityki naukowej, naukowo - technicznej i innowacyjnej państwa, które będą odpowiadać zmianom zachodzącym w otoczeniu prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym funkcjonowania polskiej nauki. Został on oparty na założeniu, że działalność badawczo - rozwojowa ma podstawowe znaczenie dla rozwoju cywilizacyjnego kraju oraz wzrostu innowacyjności i konkurencyjności jego gospodarki.

W ramach założeń polityki naukowej, naukowo technicznej i innowacyjnej państwa zostały zdefiniowane następujące cele i kierunki rozwoju nauki:

- Społeczeństwo wiedzy – nauka dla społeczeństwa (Nauka, obok praktycznych zastosowań wyników prac badawczych, pełni istotną rolę wspomagając rozwój kulturowy i cywilizacyjny społeczeństwa),
- Nauka dla gospodarki (Nauka, obok innych swoich funkcji, umożliwia również zmniejszenie luki cywilizacyjnej i gospodarczej między Polską a krajami bardziej rozwiniętymi gospodarczo oraz poprawę jakości życia polskiego społeczeństwa.
- Racjonalizacja organizacyjnego i ludzkiego potencjału naukowego (Lepsze wykorzystanie polskiego potencjału B+R jest możliwe m.in. dzięki zmianom organizacyjnym i strukturalnym w PAN, uczelniach wyższych i jednostkach badawczo rozwojowych oraz większej mobilności naukowców.

Priorytet XIV POIiŚ związany z infrastrukturą uczelni wyższych oraz jej rozwojem jest w znacznej mierze spójny z wyżej wymienionymi celami oraz kierunkami rozwoju nauki w Polsce. Zwiększenie liczby uczących się osób oraz studentów kierunków ścisłych, korzystających z technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia przyczyni się długofalowo do powstania Społeczeństwa Wiedzy. Natomiast stopniowe dostosowywanie infrastruktury do rozwinięcia współpracy szkół wyższych z partnerami gospodarczymi i społecznymi spowoduje zredukowanie znacznych różnic cywilizacyjnych i gospodarczych pomiędzy Polską a krajami bardziej rozwiniętymi gospodarczo.

Spójność Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” z głównymi założeniami Regionalnych Programów Operacyjnych dla 16 województw w tym również dla województw Polski Wschodniej.

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (POIiŚ) obejmuje zagadnienia w 6 sektorach: środowiska, transportu, energii, kultury i dziedzictwa kulturowego, zdrowia oraz szkolnictwa wyższego. Projekty przewidziane do realizacji w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) w dużej części dotyczą powyższych sektorów.

W przypadku sektora środowiska, najczęściej pojawiające się w RPO działania, związane są z poprawą dostępu do infrastruktury wodno-ściekowej oraz zagadnieniami efektywnej gospodarki odpadami. Priorytety te odpowiadają zakresowi Priorytetów I i II POIiŚ. W 6 RPO pojawiają się działania obejmujące zmniejszanie poziomu emisji zanieczyszczeń do środowiska, które mogą być uznane ze spójne z częścią działań w ramach Priorytetu IV POIiŚ. Dodatkowo w RPO pojawiają się propozycje działań związanych z ochroną przyrody i re-naturalizacją terenów porolniczych, np. poprzez zalesianie (RPO dla województwa warmińsko-mazurskiego) czy też ukierunkowanych na zapewnienie właściwego funkcjonowania ekosystemów i ochronę różnorodności biologicznej (RPO dla województwa lubelskiego i dolnośląskiego). Tego typu działania są spójne z Priorytetem V, a także częściowo z Priorytetem III POIiŚ (w zakresie re-naturalizacji dolin rzecznych).

W stosunku do zagadnień objętych równoległą pomocą w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) i Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi zobowiązania akcesyjne, należy zwrócić uwagę na konieczność stworzenia skutecznego mechanizmu, który zagwarantuje, że odpowiedniki działań zapisanych w POIiŚ zostaną umieszczone we wszystkich RPO i otrzymają niezbędne środki na realizację.

Problemem w wyżej wspomnianym zakresie wydaje się realizacja działania 1.1, ograniczonego, obecnie w POIiŚ, do aglomeracji powyżej 15 tys. RLM i projektów powyżej 15 000 RLM. Równocześnie środki w RPO przeznaczone są tylko dla aglomeracji poniżej 15 tys. RLM. W związku z tym powstaje pytanie o finansowanie projektów w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM, lecz o wartości poniżej 15 000 (np., z czego będzie możliwe finansowanie kanalizacji małej części miasta powyżej 15 tys. RLM?). W przypadku tego działania przeprowadzone wywiady potwierdziły niejasność sformułowania projektu.

Zganie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska (DFEwp-720-5-30/06/jk z dnia 29/09/2006) projekty z aglomeracji powyżej 15 tys. RLM, powodujące niewielki przyrost RLM, powinny mieć możliwość otrzymania wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych (analogicznie do obecnego działania 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska w ramach ZPOOR).

Działania w sektorze transportu zostały zapisane w 15 spośród 16 RPO. Jedynie w RPO dla województwa lubuskiego nie wspomniano o ewentualnych projektach transportowych. W RPO województw Polski wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie), a także innych województw pozostałej części kraju, w sektorze transportu przeważają działania ukierunkowane na poprawę dostępności zewnętrznej województw i warunkujące ich rozwój regionalny i lokalny. Działania te zgodne są z celem Priorytetu IX POIiŚ Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej. Mimo, że w RPO nie zawsze występują odpowiedniki wszystkich priorytetów drogowych występujących w POIiŚ przeważająca część działań w zakresie transportu przedstawionych w RPO np. realizacja projektów mających na celu poprawę bezpieczeństwa transportu, rozwój transportu miejskiego przyjaznego dla środowiska, jest zgodna z założeniami POIiŚ.

Sektor energetyki jest ujęty w 13 RPO. W większości przypadków działania dotyczące sektora zapisane zostały wspólnie z projektami z zakresu ochrony środowiska lub rozwoju infrastruktury technicznej. Jedynie w RPO dla województwa dolnośląskiego oraz łódzkiego działania dotyczące energetyki zapisano w formie osobnych priorytetów. Działań w sektorze energetyki nie przewidziano w programach dla województwa podlaskiego i śląskiego. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego RPO zawiera tematykę odnawialnych źródeł energii dodaną do Priorytetu II: Środowisko przyrodnicze. Generalnie, działania w sektorze energii przewidziane do realizacji w ramach RPO dotyczą w większości wytwarzania energii w sposób przyjazny środowisku, w tym rozwoju OZE, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego regionów, rozwoju sieci przesyłowych energii. Działania te są, więc całkowicie spójne z Priorytetami X i XI POIiŚ.

Dla sektora kultury i dziedzictwa kulturowego przewidziano działania w 16 RPO. Działania dotyczące kultury, przedstawione w większości RPO, były ściśle powiązane z ewentualnym rozwojem turystyki i poprawą dostępności obiektów o wysokich walorach kulturowych na tych terenach. Założenia i główne kierunki rozwoju kultury, przedstawione w RPO, są spójne w szczególności z Priorytetem XII POIiŚ.

W zakres RPO wchodzi także zagadnienia związane z sektorem zdrowia – problematyka ta poruszona została w 12 RPO. Dla województwa warmińsko-mazurskiego w RPO zawarto jedynie działania związane ze wspieraniem infrastruktury związanej z rozwojem funkcji uzdrowiskowej. Priorytetów zdrowotnych nie zawierają RPO dla województw: małopolskiego, podlaskiego (jedynie Priorytet Infrastruktura Społeczna) oraz świętokrzyskiego. W pozostałych RPO działania z sektorem zdrowia związane są z dostępnością i poprawą jakości usług medycznych (dostępności porad specjalistycznych, profilaktyki). Dodatkowo zauważono, że w RPO wyłączono działania związane z ratownictwem medycznym. Podsumowując można stwierdzić, że znaczna część RPO jest spójna głównie z celem szczegółowym i zakresem działania 13.2 XIII Priorytetu POIiŚ.

Działania związane z infrastrukturą szkolnictwa wyższego zostały ujęte we wszystkich 16 RPO. W znacznej większości Regionalnych Programów Operacyjnych dla takich województw jak: (warmińsko-mazurskie, opolskie, świętokrzyskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, mazowieckie, lubuskie, śląskie, łódzkie) jest głównie mowa o tworzeniu infrastruktury społeczeństwa informacyjnego lub też społeczeństwa opartego na wiedzy zwłaszcza w zakresie rozwoju edukacji teleinformatycznej i informatycznej, stworzenia technicznych warunków do powszechnego wykorzystania narzędzi ICT, rozwój e-usług, poprawę jakości i dostępności do nowoczesnej infrastruktury dydaktycznej i naukowo badawczej szkół wyższych. W pozostałych RPO dla takich województw jak: (lubelskie, podlaskie, dolnośląskie, zachodnio-pomorskie, podkarpackie) kładziono głównie nacisk na poprawę dostępności i jakości infrastruktury edukacyjnej, poprawę infrastruktury technicznej i informatycznej oraz podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, jak również wspieranie inwestycji badawczo – rozwojowych, zwiększanie dostępu do usług elektronicznych poprzez budowę regionalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz wyposażenie laboratoriów komputerowych na terenie ośrodków badawczych oraz szkół.

Priorytet XIV jest w dużej mierze spójny z Priorytetem I, Działaniem I.1 Infrastruktura uczelni wyższych Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Priorytet XIV POIiŚ dotyczący infrastruktury uczelni wyższych jest zwłaszcza zbieżny z PO RPW w zakresie budowy, rozbudowy oraz wyposażenia w sprzęt naukowo-badawczego obiektów dydaktycznych, w tym laboratoriów pracowni komputerowych, bibliotek oraz budowy, rozbudowy infrastruktury uczelni wyższych. Kolejny Priorytet PO Rozwój Polski Wschodniej, który jest w znacznej mierze spójny z Priorytetem XIV - Infrastruktura szkolnictwa wyższego, to Priorytet I działanie I.2: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego. Oba Priorytety są zbieżne zwłaszcza w zakresie budowy ponadregionalnej sieci szkieletowej dla korzystania z szerokopasmowego Internetu.

Spójność Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” z głównymi założeniami Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego Narodowej Strategii Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013) na lata 2007-2013, których celem strategicznym jest: przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej. Cel strategiczny NSS (NSRO) będzie osiągany poprzez realizację celów horyzontalnych, wynikających z wyzwań Strategii Lizbońskiej, Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz wniosków z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, a także stojących przed nią szans i zagrożeń.

W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki został wyróżniony główny cel, który brzmi: Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, Cel ten będzie realizowany poprzez następujące cele:

- Cel 1: Dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy,
- Cel 2: Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- Cel 3: Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa,
- Cel 4: Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa,
- Cel 5: Wzrost spójności terytorialnej,

Cele Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki” zostały zdefiniowane zgodnie z zasadą strategicznego podejścia (*strategic approach*). Zasada ta polega na koncentracji wsparcia na kluczowych obszarach i najważniejszych problemach wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Jednocześnie, kompleksowy charakter wsparcia został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy.

Program Operacyjny *Kapitał Ludzki* składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym.

Priorytety realizowane centralnie to:

- Priorytet 1 Zatrudnienie i integracja społeczna
- Priorytet 2 Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw
- Priorytet 3 Wysoka jakość edukacji
- Priorytet 4 Dobre państwo
- Priorytet 5 Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia społeczeństwa

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym to:

- Priorytet 6 Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej
- Priorytet 7 Regionalne kadry gospodarki
- Priorytet 8 Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach
- Priorytet 9 Aktywizacja obszarów wiejskich
- Priorytet 10 Pomoc techniczna

Priorytet XIII „Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia” w POIiŚ jest komplementarny względem założeń Priorytetu V Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”. Celem Priorytetu V PO KP jest bowiem podniesienie potencjału zdrowia zasobów ludzkich poprzez ograniczenie ogólnej chorobowości pracowników (przede wszystkim poprzez profilaktykę), zapobieganie chorobom zawodowym i optymalizacja zarządzania zasobami

kadrowymi systemu służby zdrowia. Natomiast działania Priorytetu XIII POIiŚ mają wspierać utrzymanie dobrego poziomu zdrowia siły roboczej poprzez obniżenie śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia zdrowia i życia oraz poprawę jakości wykonywanych usług medycznych oraz zwiększenie dostępności do wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. Wypełnienie tych celów miałyby zapewnić inwestycje infrastrukturalne z służbie zdrowia.

Działania w ramach Priorytetu XIII POIiŚ i Priorytetu V PO KP mają doprowadzić do poprawy zdrowia społeczeństwa, co ma służyć zaktywizowaniu i lepszemu wykorzystaniu jego możliwości. Zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo na rynku pracy jest ważne przede wszystkim z związku ze starzeniem się społeczeństwa. Aktywizacja zawodowa społeczeństwa w sposób przełoży się w efekcie na podwyższenie poziomu wzrostu gospodarczego poprzez wzrost produktywności przedsiębiorstw. Zwiększenie dostępności i optymalizacja wykorzystania specjalistycznych usług medycznych i rozwój profilaktyki mogą także znacznie obniżyć nakłady finansowe, ponoszone przez państwo, w związku leczeniem osób chorych.

Priorytet XIV POIiŚ (Grupa 6 – Infrastruktura szkolnictwa wyższego) jest w znacznej mierze zbieżny z priorytetami zawartymi w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, a zwłaszcza z Priorytetem 3 PO KL dotyczącym wysokiej jakości edukacji. W ramach XIV Priorytetu POIiŚ wsparciem zostaną objęte projekty, które przyczynią się do podniesienia jakości kształcenia szkół wyższych w zakresie nowoczesnych technologii, w szczególności technologii informatycznych, komunikacyjnych (ICT) oraz biotechnologii. Priorytet XIV charakteryzuje się wysokim stopniem komplementarności w stosunku do priorytetu 3 PO KL.

Priorytety POIiŚ (grupa 7 - Priorytety XV, XVI związane z Pomocą Techniczną) w szczególności są spójne z głównymi celami zawartymi w PO KP, zwłaszcza, jeżeli chodzi o cel 4 - Wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa. Działania, które będą realizowane w ramach celu 4 PO KP dotyczyć będą zwiększenia efektywności i skuteczności działania administracji poprzez rozszerzenie zakresu dotychczasowego wsparcia w formie szkoleń dla urzędników administracji wszystkich szczebli.

Spójność Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” z głównymi założeniami Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka jest jednym z instrumentów realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (NSRO).

Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” ma na celu wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności, obejmującej działania zarówno o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, jak i finansowym czy handlowym. W ramach PO IG przewidziane jest wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących usługi przedsiębiorstwom, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

Dokumentem strategicznym, do którego założeń odnosi się PO IG, jest przyjęta w 2000 r. Strategia Lizbońska, która zakłada przeprowadzenie działań prowadzących do uczynienia z gospodarki europejskiej najlepiej prosperującej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata do 2010 r. W 2005 roku, w związku z dokonaniem przeglądu śródkresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej, zdecydowano o skoncentrowaniu się na dwóch podstawowych celach – wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, przy zachowaniu pełnej zgodności z celami zrównoważonego rozwoju.

W ramach PO IG wspierane będą działania z zakresu innowacji produktowej, procesowej (usługowej) oraz organizacyjnej w sektorach produkcyjnych i usługowych, które w sposób

bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. W kontekście osiągania celów NSS oraz PO IG, wspierana i promowana będzie innowacyjność na poziomie, co najmniej krajowym i/lub międzynarodowym (określana jako innowacyjność średnia i wysoka). Działania o mniejszym stopniu innowacyjności będą mogły być realizowane w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych.

Cele szczegółowe PO IG, służące rozwojowi polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, to:

1. Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw
2. Wzrost konkurencyjności polskiej nauki
3. Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym
4. Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym
5. Tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy

Działania w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” przyporządkowane są do ośmiu Priorytetów:

- Priorytet I. - Badania i rozwój nowoczesnych technologii
- Priorytet II. – Infrastruktura sfery B+R
- Priorytet III. – Kapitał dla innowacji
- Priorytet IV. – Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia
- Priorytet V. – Dyfuzja innowacji
- Priorytet VI. – Polska gospodarka na rynku międzynarodowym
- Priorytet VII. – Informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw
- Priorytet VIII. – Pomoc techniczna

Główne cele w PO IG uzupełniają się z priorytetami zawartymi w obszarze dotyczącym Pomocy Technicznej POIiŚ, zwłaszcza w zakresie działań związanych z prowadzeniem szkoleń niezbędnych do realizacji inwestycji - jako działań przyczyniających się do wzmocnienia ich pozycji na regionalnych, krajowych i międzynarodowych rynkach oraz stworzenia nowych, trwałych miejsc pracy.

Cele PO IG są również spójne z Priorytetami POIiŚ związanymi z ochroną środowiska naturalnego, głównie w zakresie pomocy we wsparciu powszechnego zastosowania rozwiązań teleinformatycznych, w tym technik elektronicznego biznesu w przedsiębiorstwach oraz rozwiązań mających na celu ograniczenie szkodliwego oddziaływania na środowisko (wdrażanie i stosowanie technologii zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska).

W ramach Priorytetu I („Badania i rozwój nowoczesnych technologii”) PO IG wspierana będzie m.in.: identyfikacja kierunków badań naukowych i prac rozwojowych mających na celu zdynamizowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego dla poprawy jakości życia polskiego społeczeństwa; dofinansowanie projektów badawczych o charakterze aplikacyjnym, ukierunkowanych na bezpośrednie zastosowanie w praktyce na potrzeby branży/ gałęzi gospodarki lub o szczególnym wymiarze społecznym (projekty badawcze rozwojowe); dofinansowanie projektów obejmujących przedsięwzięcia techniczne, technologiczne lub organizacyjne, realizowanych przez podmioty mające zdolność do bezpośredniego zastosowania wyników projektu w praktyce (projekty celowe – badania stosowane, prace rozwojowe, badania przemysłowe i przedkonkurencyjne). Z założeniami Priorytetu I łączą się bezpośrednio założenia Priorytetu II „Infrastruktura sfery B+R”. Celem tego priorytetu jest wzrost konkurencyjności polskiej nauki dzięki konsolidacji oraz modernizacji infrastruktury naukowo-badawczej i informatycznej najlepszych jednostek naukowych działających w Polsce.

Powyższe priorytety Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” uzupełniają działania zawarte w Priorytetach IV (Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska) i X (Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku) Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Priorytety IV i X POIiŚ są bowiem nakierowane przede wszystkim na innowacyjność przedsiębiorstw w zakresie zmniejszenia ich materiałowo- i zasobochłonności, tak aby ich działalność spełniała wymagania ochrony środowiska. Zaś ogólny wzrost innowacyjności przedsiębiorstw (także w zakresie technologii przyjaznych środowisku) nie jest możliwy bez rozwoju badań nad nowoczesnymi technologiami oraz nakładów na infrastrukturę badawczo-rozwojową (np. poprzez tworzenie Centrów Doskonałości).

Celem Priorytetu VI PO IG jest „Wzmocnienie marki „Polska” przez promocję Polski jako kraju atrakcyjnego pod względem inwestycyjnym i turystycznym, a także miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów gospodarczych”. W sektorze turystyki planuje się dofinansowanie inwestycji mających na celu wzmocnienie konkurencyjnych i innowacyjnych produktów o znaczeniu ponadregionalnym. Wsparcie inwestycji w zakresie ponadregionalnych produktów turystycznych, w szczególności o charakterze sieciowym przyczyni się do wzrostu atrakcyjności Polski. Priorytet VI PO IG (Polska gospodarka na rynku międzynarodowym) częściowo uzupełniany jest poprzez założenia Priorytetu XII (Kultura i dziedzictwo kulturowe) POIiŚ.

Celem Priorytetu XII (Kultura i dziedzictwo kulturowe) POIiŚ jest zaś wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski. Dziedzictwo kulturowe jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o atrakcyjności Polski. Lepsze udostępnienie zgromadzonych w Polsce dzieł sztuki dla turystów zagranicznych oraz fakt, że na terenie Polski znajduje się wiele zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO, mogą się przyczynić do rozwoju tzw. turystyki kulturalnej. Stworzenie odpowiedniej infrastruktury kulturalnej i turystycznej umożliwi, więc wykorzystanie wszystkich możliwości związanych z podniesieniem atrakcyjności Polski dla turystów zagranicznych (a także dla ewentualnych inwestorów).

Cele szczegółowe oraz Priorytety PO IG są w znacznej mierze spójne z założeniami POIiŚ, a w szczególności są one zbieżne z Priorytetem XIV - Infrastruktura uczelni wyższych. Założenia, jakie zostały ujęte w XIV Prioryecie POIiŚ, do których można zaliczyć: podniesienie jakości kształcenia w zakresie nowoczesnych technologii, stworzenie warunków dla szkół wyższych w realizowaniu europejskich projektów edukacyjnych, zwiększenie dostępu studentów do nowoczesnych narzędzi i technik informacyjnych, rozwinięcie współpracy szkół wyższych z partnerami gospodarczymi i społecznymi w dłuższym czasie przyczynią się do stworzenia trwałych i lepszych miejsc pracy, wzrostu konkurencyjności polskiej nauki oraz gospodarki, czy do zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw zarówno na szczeblu regionalnym jak i ogólnopolskim.

Podział na działania dofinansowujące infrastrukturę naukowo-badawczą (PO Innowacyjna Gospodarka) oraz infrastrukturę dydaktyczną (PO Infrastruktura i Środowisko) jest w dużej mierze sztuczny. Proponowane przez MRR zapisy priorytetu XIV są w znacznym stopniu komplementarne w stosunku do zapisów priorytetu II PO Innowacyjna Gospodarka. W obu priorytetach przewiduje się przede wszystkim finansowanie przedsięwzięć dotyczących nauk ścisłych i przyrodniczych, jako najsilniej warunkujących rozwój kraju. Wyznaczenie wyraźniej różnicy może stanowić istotny problem w przyszłym procesie wdrażania.

6. OCENA PRZEWIDYWANYCH REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA – WSKAŹNIKI (TRAFNOŚĆ, POPRAWNOŚĆ, KWANTYFIKOWALNOŚĆ)

Ocena głównego wskaźnika monitorowania POIiŚ.

Odpowiedź na pytanie o trafność wskaźnika głównego programu należy podkreślić, iż nie jest w pełni przystawalny i adekwatny do zakresu interwencji.

Wskaźniki celu głównego mierzone są miejscem Polski w rankingu Międzynarodowego Instytutu Rozwoju Zarządzania w Genewie – IMD. W skład wartości indeksu, stanowiącego o miejscu poszczególnych krajów w rankingu decyduje: efektywność biznesu (produktywność, wydajność całej gospodarki i jej poszczególnych sektorów, rynek pracy, rynki finansowe, praktyki zarządzania, wpływ procesów globalizacji), osiągnięcia gospodarcze (wskaźniki powiązań z gospodarką międzynarodową, handlem międzynarodowym, wielkość i wartość międzynarodowych inwestycji, wskaźniki zatrudnienia i cen), efektywność rządu (finanse publiczne, polityka fiskalna, ramy instytucjonalne, ramy gospodarcze edukacja) stan infrastruktury (podstawowa infrastruktura, infrastruktura technologiczna, infrastruktura naukowa, zdrowie i środowisko naturalne system wartości).

W Programie Operacyjnym „Infrastruktura i środowisko” zawarto stosunkowo niewiele obszarów, które oceniane są przez IMD podczas porównywania konkurencyjności poszczególnych państw. Inwestycje i działania przewidziane w Programie Operacyjnym wpływać będą na podniesienie pozycji w rankingach głównie w obszarze czynnika Infrastruktura. Czynniki te obejmują około 30% wszystkich kryteriów (95 kryteriów), natomiast infrastruktura objęta Programem Operacyjnym „Infrastruktura i środowisko” odpowiada około 30 kryteriom (około 10% kryteriów w obszarach wszystkich czynników). Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” będzie przede wszystkim wpływał na podwyższenia miejsca Polski w rankingu IMD, dotyczącym obszaru podczynników „Infrastruktura podstawowa” (wpływ na 10 kryteriów mierzalnych i 5 kryteriów opisowych IMD) oraz „Zdrowie i środowisko” (wpływ na 6 kryteriów mierzalnych i 5 kryteriów opisowych IMD). Są to zaledwie dwa podczynniki z ogólnej liczby pięciu w obszarze czynnika Infrastruktura. Brak jest natomiast priorytetów w POIiŚ przedstawiających potencjalne nakłady na infrastrukturę technologiczną (poza rozwojem inteligentnych systemów kontroli ruchu). Wydaje się, więc, że z obszaru czynnika Infrastruktura (według IMD) znaczna i ważna część została pominięta w POIiŚ.

Wydaje się, że wprowadzenie działań zaplanowanych w Programie Operacyjnym nie pozwoli na znaczne podniesienie konkurencyjności Polski w rankingu uwzględniającym wszystkie 4 podstawowe obszary IMD (wyniki ekonomiczne, sprawność działania rządu, efektywność działalności gospodarczej, infrastruktura). Natomiast użycie wskaźnika rankingu IMD wydaje się uzasadnione w odniesieniu do obszaru „infrastruktury”. Zawężenie potencjalnego wpływu POIiŚ na wartość wskaźnika, czyli tzw. na pozycję Polski i ilość punktów w obszarze „infrastruktura” będzie w bardziej precyzyjny sposób odzwierciedlać stopień realizacji celu głównego, ograniczając potencjalny wpływ sezonowych i niezależnych od POIiŚ czynników.

Według ewalatorów wskaźnik rankingu IMD (4 obszary) jest wskaźnikiem właściwym na poziomie pomiaru celu głównego NSRO, gdyż zakres podejmowanych interwencji w tym dokumencie strategicznym koresponduje ze znaczącą częścią kryteriów rankingu.

Ocena wpływu poszczególnych priorytetów POIiŚ na wartość indeksów w rankingach IMD.

Priorytet I POIiŚ, którego celem jest rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej, warunkującej rozwój gospodarczy, może przyczynić się do podwyższenia procentu populacji, który jest obsługiwany przez oczyszczalnie ścieków, co podwyższyło by notowania Polski pod względem kryterium (4.4.11 Oczyszczalnie ścieków).

Wypełnienie założeń Priorytetu II POIiŚ, którego celem jest zwiększenie korzyści gospodarczych poprzez zmniejszenie udziału odpadów komunalnych składowanych i rekultywację terenów zdegradowanych oraz ochronę brzegów morskich, spowoduje podniesienie w pozycji w rankingu dotyczącym kryteriów 4.4.10 (Odzysk papieru i tektury), 4.4.13 (tzw. odcisk ekologiczny-ecological footprint).

Cel Priorytetu III POIiŚ, dotyczącego bezpieczeństwa ekologicznego, jest pośrednio związany z podniesieniem notowań w WCY w przypadku kryterium 4.4.17 (Jakość życia).

Działania w ramach Priorytetu IV, dotyczącego dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska (między innymi wprowadzanie najlepszych dostępnych technologii-BAT), wpłyną przede wszystkim na zmianę pozycji Polski w rankingu pod względem kryterium 4.4.12 (Emisja CO₂), 4.4.14 (Rozwój zrównoważony), 4.4.15 (Problemy z zanieczyszczeniem środowiska). A także zostanie wypełnione kryterium 3.4.11 związane z adekwatnym podejściem przedsiębiorstw do problemów ochrony środowiska.

Priorytet V, dotyczący ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych, może jedynie pośrednio wpłynąć na zwiększenie jakości życia (kryterium 4.4.17) oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej Polski (kryterium 1.2.20).

Działania związane z wypełnianiem założeń Priorytetów VI-IX, dotyczących obszaru transportu, umożliwią podniesienie lokaty w rankingach WCY dotyczących kryteriów z grupy odczynnika Infrastruktura podstawowa tj. 4.1.08 (Gęstość sieci drogowej), 4.1.09 (Gęstość sieci kolejowej), 4.1.10 (Transport lotniczy), 4.1.11 (Jakość transportu lotniczego), 4.1.13 (Transport wodny). Dodatkowo działania Priorytetu VII, dotyczącego transportu przyjaznego środowisku, przyczynią się pośrednio do podwyższenia miejsca w rankingu pod względem kryteriów dotyczących środowiska (np. 4.4.15 Problemy zanieczyszczenia środowiska).

Działania w ramach Priorytetów X powinny wpłynąć na podwyższenie notowania Polski pod względem wypełnienia kryteriów dotyczących emisji CO₂ (4.4.12), zrównoważonego rozwoju (4.4.14) i zanieczyszczeń środowiska (4.4.15).

Natomiast Priorytet XI, związany z bezpieczeństwem energetycznym, pozwoli na zwiększenie punktacji w zakresie kryterium 4.1.15 (Infrastruktura energetyczna) i kryteriów związanych z poziomem produkcji energii (4.1.16, 4.1.17, 4.1.18).

Działania Priorytetu XII, mające na celu wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski, wpłynąć mogą przede wszystkim na zwiększenie atrakcyjności turystycznej Polski (kryterium 1.2.20), obraz Polski za granicą wpływający na przyciąganie kapitału inwestycyjnego (3.5.02), rozwój kultury narodowej (3.5.03).

W ramach Priorytetu XIII podejmowane mają być działania mają na celu wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej. Przede wszystkim ma się to przełożyć na większą dostępność wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. I obniżenie śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia życia. Przewidziane działania mogłyby wpłynąć na podwyższenie średniego długości życia (kryterium 4.4.04 i 4.4.05), i na stan infrastruktury zdrowotnej (4.4.03).

Priorytety XIV i XV związane są z wdrażaniem Programu Operacyjnego w życie, podnoszeniem kwalifikacji urzędników i personelu instytucji wdrażających w życie POIiŚ. Nie wpływają więc działania z nimi związane bezpośrednio na podniesienie konkurencyjności państwa.

6.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW

W szczegółowej ocenie wskaźników sektorowych została zauważona pewna niespójność między wskaźnikami głównymi na stronie 47-40 POIiŚ, a wskaźnikami na poziomie oddziaływania wszystkich priorytetów, oprócz sektora transportu. Wskaźniki wskazane dla poszczególnych priorytetów nie korespondują ze wskaźnikami głównymi dla poszczególnych sektorów.

Dodatkowo zaproponowany zestaw wskaźników POIiŚ nie w pełni koresponduje z obecnym zestawem wskaźników NSRO. Wskaźniki celu 3 NSRO obejmują jedynie obszar transportu, energii, środowiska, nie wskazując na ewentualny wpływ priorytetów infrastruktury szkół wyższych, zdrowia oraz kultury.

6.1.1. ŚRODOWISKO

Czy zidentyfikowano właściwe wskaźniki dla poszczególnych celów? Czy są one w pełni spójne z celem priorytetu i bezpośrednio z niego wynikają?

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne/możliwe do gromadzenia, dają się łatwo agregować, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

Z uwagi na fakt, że żaden z zaproponowanych wskaźników nie ma określonej wartości docelowej, nie jest możliwa odpowiedź na pytanie, jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych składników.

Cele szczegółowe priorytetu/ działania	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Priorytet I Rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej warunkującej rozwój gospodarczy	Wskaźniki oddziaływania	Brak wskaźnika								1) - 2) - 3) - 4) - 5) - 6) - 7) -
Wyposażenie (do końca 2013 r.) aglomeracji powyżej 15 tys. RLM w systemy kanalizacji, oczyszczalnie ścieków oraz zapewnienie odpowiedniej jakości wody pitnej Zmniejszenie całkowitego ładunku zanieczyszczeń w ściekach komunalnych poprzez wyposażenie aglomeracji pomiędzy 2 tys. a 15 tys. RLM w systemy kanalizacji i oczyszczalnie ścieków oraz zapewnienie odpowiedniej jakości wody pitnej	Wskaźniki rezultatu	przyrost liczby aglomeracji spełniających wymogi dyrektywy w zakresie oczyszczania ścieków (szt.)	+	+	+ /	+	+	-		1) wskaźnik odnosi się do celu, który ma mierzyć 2) wskaźnik jest odpowiedni, (użyteczne byłoby prezentowanie wartości wskaźnika na tle danych np. ile aglomeracji musi jeszcze spełnić wymogi dyrektywy, a więc z określeniem, jaka jest potrzeba wykonania działań w odniesieniu do wymogów TA 3) dane zbierane w ramach monitoringu KPOSK, a także możliwe i łatwe do zbierania w ramach systemu monitoringu POIiŚ 4) wskaźnik będzie mierzalny pod warunkiem, że dana będzie liczba aglomeracji, która spełnia wymogi dyrektywy, ponadto będzie pomijać pewne działania przyczyniające się do spełnienia wymogów dyrektywy w aglomeracji, lecz nie obejmujące swoim zakresem całej aglomeracji 5) wskaźnik możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) nie jest porównywalny (można porównać ile % aglomeracji w danym kraju spełnia wymogi Dyrektywy) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

	Wskaźniki produktu	ilość wybudowanych/rozbudowanych/zmodernizowanych oczyszczalni ścieków lub stacji uzdatniania wody (szt.)	-	-	+	-	+	-	1) wskaźnik nie jest konkretny – jest zbyt zagregowany, niesie zbyt dużo informacji i nie określa w sposób bezpośredni realizacji celu (realizacja projektów z zakresu zaopatrzenia w wodę nie wpłynie na wskaźnik na poziomie rezultatu) Ponadto, bardziej użyteczne byłoby mierzenie przepustowości oczyszczalni niż ich ilości (lub ilość w połączeniu z przepustowością, sama ilość nie oddaje istoty zjawiska) 2) nie dostarcza właściwych informacji (należy rozdzielić na wskaźniki posiłkowe typu: ilość wybudowanych oczyszczalni ścieków, liczba oczyszczalni zmodernizowanych) 3) źródłem danych będzie system monitoringu PO PiŚ. Wskaźnik łatwy do zebrania na poziomie beneficjentów. Ponadto, dane na temat nowych obiektów są zbierane przez system GUS, brak jest natomiast danych nt obiektów modernizowanych 4) wskaźnik policzalny, lecz jego agregacja uniemożliwia powiązanie z działaniami (wskaźnik należy rozagregować) 5) możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) wskaźnik porównywalny, lecz po rozagregowaniu (dane nt. modernizacji nie zawsze są zbierane). Wskaźnik zyskuje na wartości, gdy przyrównamy go do potrzeb w kraju odniesienia oraz innych danych statystycznych typu liczba ludności, wielkość aglomeracji 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		długość wybudowanej/zmodernizowanej sieci kanalizacji zbiorczej (km)	-	-	+	+	+	-	1) wskaźnik nie jest konkretny - zbyt zagregowany, niesie zbyt dużo informacji i nie określa w sposób bezpośredni realizacji celu 2) nie dostarcza właściwych informacji (należy rozdzielić na wskaźniki posiłkowe) 3) źródłem danych będzie system monitoringu POIiŚ. Wskaźnik łatwy do zebrania na poziomie beneficjentów. Dane na temat nowych obiektów są zbierane przez system GUS, brak danych nt obiektów modernizowanych 4) zwiększenie długości nowej/zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej jest bezpośrednim skutkiem realizacji działań w ramach Priorytetu. 5) możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) wskaźnik porównywalny, lecz po rozagregowaniu (dane nt. modernizacji nie zawsze są zbierane). 7) Brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ.

		długość wybudowanej/zmodernizowanej sieci wodociągowej (km)	-	-	+	+	+	-	1) wskaźnik nie jest konkretny - zbyt zagregowany, niesie zbyt dużo informacji i nie określa w sposób bezpośredni realizacji celu, nie jest spójny ze wskaźnikiem na poziomie rezultatu 2) nie dostarcza właściwych informacji (należy rozdzielić na wskaźniki posilkowe) 3) źródłem danych będzie system monitoringu PO PiŚ. Dane o długości istniejącej sieci wodociągowej dostępne są w rocznikach statystycznych GUS oraz wojewódzkich rocznikach statystycznych. Nie uwzględniają one długości sieci zmodernizowanej. 4) zwiększenie długości nowej/ zmodernizowanej sieci wodociągowej jest bezpośrednim skutkiem realizacji działań w ramach Priorytetu (lecz weryfikacji poddana została zasadność działania!) 5) możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) wskaźnik porównywalny, lecz po rozagregowaniu (dane nt. modernizacji nie zawsze są zbierane). 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
--	--	---	---	---	---	---	---	---	---

Cele szczegółowe priorytetu/działania	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Priorytet II Zwiększenie korzyści gospodarczych poprzez zmniejszenie udziału odpadów komunalnych składowanych i rekultywację terenów zdegradowanych oraz ochronę brzegów morskich	Wskaźniki oddziaływania	Brak wskaźnika								1) 2) 3) 4) 5) 6) 7)

Redukcja ilości składowanych odpadów komunalnych i zwiększenie udziału odpadów komunalnych poddawanych odzyskowi i unieszkodliwianiu innymi metodami niż składowanie Zwiększenie ilości terenów przywróconych do właściwego stanu poprzez rekultywację terenów zdegradowanych i składowisk na cele przyrodnicze oraz zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji	Wskaźniki rezultatu	ograniczenie ilości odpadów komunalnych poddanych składowaniu w ogólnej masie zebranych odpadów [w %]	-	-	-	-	-	-	1) - 6) wskaźnik nie jest konkretny, wskaźnik niezrozumiały – jest on określeniem celu a nie wskaźnikiem dającym się wyrazić liczbowo, nie obejmuje swoim zakresem wszystkich rodzajów projektów. Należałoby go zastąpić określeniem procentowego udziału odpadów komunalnych składowanych w stosunku do ogólnej masy zebranych odpadów. 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		powierzchnia gruntów zrekultywowanych lub poddanych ochronie [ha]	-	-	-	-	-	-	1) - 6) wskaźnik należy rozagregować, nie jest to wskaźnik na poziomie rezultatu lecz produktu. Ponadto nie jest również zdefiniowane, co oznacza 'grunt poddany ochronie' (proponuje się zmianę wskaźnika na powierzchnia terenów wymagających rekultywacji, oraz długości brzegu morskiego który wymaga dodatkowych działań ochronnych 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
	Wskaźniki produktu	ilość nowych lub zmodernizowanych obiektów unieszkodliwiania odpadów [szt.]	-	-	+	-	+	+	1) wskaźnik nie odzwierciedla celu, obiekty unieszkodliwiania odpadów nie będą odzwierciedlać w pełni produktów kompleksowych systemów gospodarki odpadami i działań mających na celu recykling – w tym przypadku użyteczniejszy by był wskaźnik: zdolność obiektów do unieszkodliwiania odpadów w tonach lub m³ 2) nie będzie dostarczał pełnych informacji dla zarządzającego projektem (skupienie się tylko na unieszkodliwianiu, pominięcie punktów selektywnej zbiórki odpadów, instalacji do odzysku odpadów i recyklingu) 3) dostępny w ramach systemu monitoringu realizacji POIiŚ. 4) ilość nowych lub zmodernizowanych obiektów unieszkodliwiania odpadów będzie bezpośrednią miarą realizacji działań Priorytetu, lecz nie wyczerpuje wszystkich działań i ich produktów. Nie da się powiązać z wszystkimi działaniami 5) możliwy do okresowego raportowania 6) możliwy do porównania, ale bez odniesienia do innych danych statystycznych – będzie bezużyteczny 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

		• ilość zrealizowanych projektów z zakresu rekultywacji gruntów lub poddanych ochronie [szt.]	-	-	+	-	-	-	1) wskaźnik nie odnosi się do celu, dostarczy tylko danych o ilości projektów, a nie ich zasięgu. Powinien zostać dodany wskaźnik określający powierzchnię gruntów zrehabilitowanych oraz wskaźnik: długość brzegu morskiego z zastosowanymi systemami ochrony brzegu morskiego 2) nie dostarczy właściwych informacji dla menadżerów programu 3) dane do wskaźnika dostępne będą w ramach systemu monitoringu POIiŚ 4) wskaźnik jest policzalny, lecz nie określa stopnia realizacji celów danego działania (dużo małych projektów będzie mieć inne oddziaływanie niż mało projektów zrealizowanych na dużym obszarze) 5) wskaźnik ten nie odzwierciedli celu działania 6) można porównać liczbę projektów realizowanych, lecz nie będzie to niosło żadnej wartości 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
--	--	--	---	---	---	---	---	---	--

Cele szczegółowe priorytetu/ działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Priorytet III Zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju oraz minimalizacja skutków negatywnych zjawisk naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom.	Wskaźniki oddziaływania	Brak wskaźnika								1) 2) 3) 4) 5) 6) 7)
Zwiększenie ilości zasobów dyspozycyjnych niezbędnych dla ludności i gospodarki kraju oraz stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i przeciwdziałania skutkom suszy Zwiększenie naturalnej retencji dolin rzecznych z zachowaniem dobrego stanu ekologicznego Zwiększenie ochrony przed skutkami zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom, usuwanie ich skutków i przywracanie środowiska do stanu właściwego oraz wzmocnienie wybranych	Wskaźniki rezultatu	objętość zretencjonowanej wody w ramach małej i dużej retencji [mln m³]	-	-	-	-				1) - 2) wskaźnik nie jest odpowiedni na poziomie rezultatu (w tym przypadku powinien być wyrażony jako przyrost retencjonowanej wody, lecz dla małej retencji będzie trudny do mierzenia, lecz można go w uproszczeniu wyrazić przez wzrost powierzchni naturalnej retencji 3) dane na temat ilości retencjonowanej wody dostępne będą w ramach monitoringu realizacji programu, zwłaszcza w zakresie dużej retencji – budowy zbiorników o określonej zdolności zatrzymywania wody. W przypadku działań dot. małej retencji (np. zalesiania, ochrona małych zbiorników wodnych) objętość retencjonowanej wody w wyniku realizacji działań Priorytetu może być trudniejsza do określenia. 4) - 6) problem z pomiarem małej retencji 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		przyrost liczby chronionych osób [tys.]	-	-	-	-	-	-		1) - 6) wskaźnik niezrozumiały, nie jest zdefiniowane, co oznacza pojęcie 'osoby chronione' 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

elementów systemu zarządzania środowiskiem Usprawnienie monitoringuszkodkami zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom, usuwanie ich skutków i przywracanie środowiska do stanu właściwego oraz wzmocnienie wybranych elementów systemu zarządzania środowiskiem Usprawnienie monitoringu		przyrost powierzchni chronionego i/lub monitorowanego terenu [km ²]	-	-	-	-	-	-	1) - 6) wskaźnik niezrozumiały, ponadto nie jest zdefiniowane, co oznacza pojęcie 'teren chroniony' oraz znaczenia terenu monitorowanego (jeśli chodzi o system monitoringu środowiska to celem wskazanym w PO jest poprawa jego jakości i sprawności) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
	Wskaźniki produktu	liczba wybudowanych lub zmodernizowanych urządzeń służących gospodarowaniu wodami (szt.)	-	-	+	-	-	-	1) - 6) wskaźnik zbyt ogólny, nie obejmuje projektów z zakresu ekologicznego gospodarowania wodami (możliwy do zbierania w ramach raportów monitoringowych POIiŚ) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		długość zmodernizowanej lub wybudowanej zabudowy liniowej służącej ochronie brzegów i terenów przylegających do cieków (km)	-	-	+	-	+	-	1) wskaźnik niezbyt dobrze odnosi się do celu, celem działania nie jest wykonanie jak najdłuższej linii zabudowy 2) wskaźnik nie będzie dostarczał właściwych informacji 3) danych dostarczy monitoring realizacji POIiŚ. Informacje o długości wybudowanych/zmodernizowanych wałów przeciwpowodziowych publikowane są w roczniku statystycznym Ochrona Środowiska GUS. 4) wskaźnik mierzalny, ale zwiększenie długości wałów przeciwpowodziowych będzie jednym ze skutków podejmowanych działań ochrony przed powodzią. Ich skuteczność nie jest jednak bezpośrednio zależna od długości wałów. Ważne jest ich dostosowanie do lokalnych warunków środowiska decydujących o skuteczności tego typu ochrony. 5) jest możliwy do zbierania w czasie, lecz nie w każdym przypadku będzie użyteczny 6) nie ma sensu porównywanie z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		liczba stanowisk oraz liczba specjalistycznych urządzeń niezbędnych do analizowania, prognozowania i skutecznego reagowania na zagrożenia (szt.)	-	-	+	+	+	-	1) wskaźnik z uwagi na agregację danych nie jest konkretny 2) wskaźnik po rozagregowaniu może być właściwym dla dostarczania informacji 3) dane dostępne będą dzięki monitoringowi realizacji POIiŚ 4) wskaźnik będzie mierzalny 5) wskaźnik możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) wskaźnika w takiej postaci nie ma sensu porównywać z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

Cele szczegółowe priorytetu/ działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Priorytet IV Ograniczanie negatywnego wpływu istniejącej działalności przemysłowej na środowisko i dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów prawa wspólnotowego.	Wskaźniki oddziaływania	Brak wskaźnika								1) 2) 3) 4) 5) 6) 7)
Rozpowszechnienie systemów zarządzania środowiskowego objętych certyfikacją Racjonalizacja gospodarki zasobami naturalnymi i odpadami, w tym zmniejszenie ilości odpadów innych niż komunalne i zwiększenie poziomu odzysku tych odpadów szczególnie substancji niebezpiecznych) odprowadzanych przez	Wskaźniki rezultatu	obniżenie wysokości opłat za korzystanie ze środowiska wnoszonych przez przedsiębiorców – beneficjentów (%)	-	-	+	-	-	-		1) wskaźnik nie odnosi się bezpośrednio do celu, który ma mierzyć. Celem nie jest obniżenie opłat, nie jest też jasne czy chodzi o obniżenie stawek, czy też obniżenie wpływów (nie jest odpowiedni na poziomie rezultatu) 2) nie dostarczy właściwych informacji dla menadżerów 3) możliwy do zbierania 4) mierzalny, ale jego powiązanie z działaniami jest dyskusyjne 5) możliwy do zbierania, ale nie odnosi się wprost do celu 6) porównywalny, ale, by wnosił użyteczną informację, należy go powiązać z innymi danymi 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

przemysł do środowiska wodnego oraz zmniejszenia ilości nieczyszczonych ścieków przemysłowych odprowadzanych do wód i ziemi		• zwiększenie liczby przedsiębiorstw dysponujących certyfikatem potwierdzającym wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego (szt.)	-	-	+	-	-	-		1) wskaźnik nie odnosi się bezpośrednio do celu, który ma mierzyć - nie odpowiedni na poziomie rezultatu (wprowadzenie certyfikatu nie może być celem samym w sobie) 2) z uwagi na różnorodność działań, i fakt, że nie wszystkie będą bezpośrednio prowadzić do osiągnięcia wskazanego produktu – wskaźnik nie jest odpowiedni (publikacja materiałów nie przełoży się w oddziaływaniu bezpośrednim na wzrost liczby wydanych certyfikatów) 3) dane mogą być zbierane w ramach monitoringu POIiŚ. 4) - 6) wskaźnik nie określi w pełni stopnia realizacji celów danego działania (nie wszystkie projekty wprost prowadzą do uzyskania certyfikatu) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
Zapobieganie powstawaniu i redukcja zanieczyszczeń różnych komponentów środowiska poprzez dostosowanie istniejących instalacji do wymogów najlepszych dostępnych technik (BAT) substancji niebezpiecznych) odprowadzanych przez przemysł do Ograniczenie ładunku zanieczyszczeń (w szczególności środowiska wodnego oraz zmniejszenie ilości nieoczyszczonych ścieków przemysłowych odprowadzanych do wód lub do ziemi Poprawa jakości powietrza poprzez obniżenie wielkości emisji substancji zanieczyszczających z obiektów spalania paliw o mocy większej od 50 MW, Zwiększenie udziału odpadów poużytkowych i niebezpiecznych podlegających odzyskowi i prawidłowemu unieszkodliwianiu	Wskaźniki produktu	• liczba wydanych certyfikatów (szt.)	-	-	+	-	-	-		1) – 6) uwagi podobne jak wyżej, realizacja rodzajów projektów wskazanych w działaniu nie będzie przekładać się bezpośrednio na liczbę wydanych certyfikatów 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		• liczba nowych lub zmodernizowanych instalacji z zakresu ochrony środowiska (szt.)	+	+	+	+/-	+/-	+		1) odnosi się do celu (z założeniem, że instalacje te będą służyć ograniczaniu negatywnego wpływu na środowisko, a także pod warunkiem, że nowe i zmodernizowane będą liczone oddzielnie) ponadto warto byłoby także dodać wskaźnik: zdolność do redukcji zanieczyszczeń 2) dostarczają odpowiednich informacji przy przyjęciu założeń jak wyżej 3) dane do określenia wartości wskaźnika będą dostępne na podstawie monitoringu POIiŚ 4) wskaźnik jest mierzalny, lecz brak w nim informacji na temat tego, jaki efekt ekologiczny będzie miała realizacja tych inwestycji 5) bezpośrednio nie da się uzyskać informacji nt. realizacji celu, wskaźnik możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) możliwy do porównania, ale wymaga przedstawienia na tle innych danych statystycznych 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

cele szczegółowe priorytetu/ działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Priorytet V Ograniczenie degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej	Wskaźniki oddziaływania	Brak wskaźnika								1) 2) 3) 4) 5) 6) 7)
Przywracanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych (ekosystemów) i ostoj gatunków na obszarach chronionych wraz z zachowaniem zagrożonych wyginięciem gatunków oraz różnorodności genetycznej roślin, zwierząt i grzybów Przywrócenie drożności korytarzy ekologicznych umożliwiających przemieszczanie się zwierząt i funkcjonowanie populacji w	Wskaźniki rezultatu	łączna powierzchnia obszarów, na których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów (ha)	+	+	+ /-	+ /-	+ /-	-		1) wskaźnik koresponduje z celami 2) wskaźnik dostarcza właściwych informacji, 3) – 5) wskaźnik możliwy do zbierania i policzalny, lecz może wystąpić prawdopodobny problem z określeniem jego wartości w danym czasie. Przywrócenie właściwego stanu ekosystemu może nastąpić po wielu latach, stąd mimo podejmowanych działań wartość wskaźnika może pozostawać przez długi czas niezmienna. 6) z uwagi na różnorodność ekosystemów i stopnia ich przekształceń wskaźnik trudno porównywalny 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		liczba gatunków objętych programem ochrony lub reintrodukcji (szt.)	-	-	-	-	-	-		1) – 6) wskaźnik nie odpowiedni na poziomie rezultatu, lecz na poziomie produktu 7) Brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

skali kraju Wsparcie procesu opracowania planów ochrony dla obszarów chronionych Zwiększanie świadomości w zakresie potrzeby i właściwych metod ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu		liczba opracowanych planów ochrony (szt.)	-	-	+	-	-	-	1) – 6) wskaźnik nie odpowiedni na poziomie rezultatu, lecz na poziomie produktu 3) informacji dostarczy monitoring realizacji programu oraz jednostki zarządzające poszczególnymi obszarami chronionymi – beneficjenci działania. 4) wartość wskaźnika będzie rosła w miarę realizacji kolejnych projektów. Realizacja celów działania (jego skuteczność) będzie jednak zależała od jakości opracowań oraz sprawności i konsekwencji w realizowaniu ich zapisów. 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach, z uwzględnieniem podziału na poszczególne ich rodzaje (szkolenia, konkursy, festiwale, kampanie itp.) (szt.)	+	+	+	+	+	+	1) wskaźnik odnosi się do celu, który ma mierzyć 2) wskaźnik zaspokoi potrzeby informacyjne menadżerów programu 3) wskaźnik możliwy do zbierania – dane mogą być zbierane w ramach systemu monitoringu POIiŚ. Informacje będą dostarczane przez beneficjentów – jednostki organizujące przedsięwzięcia 4) wskaźnik jest mierzalny, lecz nie oddaje jakości przedsięwzięć i jakości rozprzestrzenionej wiedzy. Ważna jest także jakość szkoleń i zdobyta wiedza. 5) wskaźnik możliwy do zbierania w okresach raportowania 6) jest możliwość porównania, ale trudno stwierdzić, jaką wartość wniesie takie porównanie 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
	Wskaźniki produktu	liczba zrealizowanych projektów z zakresu edukacji lub promocji postaw ekologicznych (szt.)	+	+	+	+	+	+	1) wskaźnik odnosi się do celu, który ma mierzyć 2) wskaźnik będzie zaspakajał potrzeby informacyjne (istotne będzie także zbieranie danych nt. liczby osób uczestniczących) 3) informacje dostępne będą dzięki systemowi monitoringu realizacji PO. 4) wskaźnik będzie oddawał bezpośredni efekt realizacji działania 5) wskaźnik możliwy do raportowania 6) wskaźnik możliwy do porównań (zestawienie go ze wskaźnikiem nt. skali poszczególnych przedsięwzięć zwiększa jego wartość) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

		liczba zrealizowanych projektów służących ochronie siedlisk, zbiorowisk roślinnych lub gatunków (szt.)	+	+	+	+ / -	+	-	1) wskaźnik odnosi się do celu, który ma mierzyć (korzystne będzie połączenie tego wskaźnika ze wskaźnikami posilkowymi np. powierzchnia obszarów, liczba gatunków objętych programem) 2) wskaźnik będzie zaspakajał potrzeby informacyjne (uwaga jak wyżej) 3) informacje dostępne będą dzięki systemowi monitoringu realizacji PO 4) wartość wskaźnika możliwa do określenia, bezpośrednio powiązana z realizacją działań. 5) wskaźnik możliwy do raportowania 6) wskaźnik możliwy do porównań (zestawienie go ze wskaźnikiem nt. skali poszczególnych przedsięwzięć zwiększy jego wartość) 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ	
Cele szczegółowe POIiŚ	Główne wskaźniki monitorowane		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie dokonywał się przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego.		Odpady komunalne zebrane (tys. ton), w tym przetworzone (tys. ton)	-	-	+	+	+	+	1) nie odnosi się wprost do celu, który ma mierzyć (w tym przypadku, tak jak wskazano w POS, wskaźnik powinien także określać % udziału odpadów komunalnych skierowanych do recyklingu lub odzysku oraz % udziału odpadów komunalnych podlegających segregacji u źródła) 2) wskaźnik nie będzie w pełni zaspakajał potrzeb informacyjnych menadżerów programu 3) Informacje nt ilości zebranych i unieszkodliwionych (w podziale na sposób unieszkodliwiania) odpadów publikowane są roczniku stat. Ochrona Środowiska GUS. Dane te mogą być także zbierane w ramach monitoringu POIiŚ. 4) i 5) Wartość wskaźnika będzie możliwa do określenia i zbierania w okresach raportowania 6) Wskaźnik jest porównywalny 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ	

		Długość sieci wodociągowej/kanalizacyjnej (tys. km)	-	-	+	+/-	+	+/-	1) wskaźnik nie wyraża celu jaki ma mierzyć (tak jak zaproponowano w POS w typ przypadku korzystniej było by określić % ludności w aglomeracjach > 2 tys. RLM przyłączonych do sieci kanalizacyjnej) 2) wskaźnik nie będzie w pełni zaspakajał potrzeb informacyjnych menadżerów programu 3) Dane dostępne w ramach statystyk GUS (Rocznik stat. Ochrona Środowiska), a także będą zbierane w ramach monitoringu PO. 4) Wskaźnik jest mierzalny, ale nie niezbyt przydatny jakościowo w określaniu stopnia realizacji celów działania (ponadto zagregowany). 5) wskaźnik możliwy do zbierania w różnych okresach raportowania 6) wskaźnik jest porównywalny, ale rozpatrywanie tylko wielkości tego wskaźnika bez danych posłukowych, nie niesie istotnych informacji 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Miasta obsługiwane przez oczyszczalnie ścieków	-	-	-	+/-	-	-	1) wskaźnik nie wyraża celu jaki ma mierzyć (w tym przypadku celem jest wyposażenie aglomeracji powyżej 2 tys. RLM w oczyszczalnie ścieków i wydaje się że wskaźnik powinien określać % aglomeracji powyżej 2 tys. RLM obsługiwanych przez oczyszczalnie spełniające wymogi dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz % ludności w aglomeracji powyżej 2 tys. RLM kierujący ścieki do oczyszczalni spełniających wymogi Dyrektywy) 2) wskaźnik nie będzie w pełni zaspakajał potrzeb informacyjnych menadżerów programu 3) Informacje udostępniane przez GUS, lecz nie spójne z informacjami zbieranymi w ramach systemu monitoringu PO, który będzie analizował sytuacji w aglomeracjach powyżej 2 tys. (co nie jest równoznaczne z miastami) 4) - 6) Wskaźnik jest mierzalny, lecz nie odnosi się wprost do celów Priorytetu (tak jak już wcześniej wspomniano pojęcie miasta nie jest równoznaczne z pojęciem aglomeracji) 7)

6.1.2. TRANSPORT

Czy zidentyfikowano właściwe wskaźniki dla poszczególnych celów? Czy są one w pełni spójne z celem priorytetu i bezpośrednio z niego wynikają?

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne/możliwe do gromadzenia, dają się łatwo agregować, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?

Niestety, z wyjątkiem części Priorytetu VI i IX dla obszaru transportu nie zdefiniowano wskaźników. Jedyne kryteria oceny pozostałych gałęzi transportu znalazły się w części ogólnej.

Zakres wskaźników zapisanych dla całego programu, zaproponowanych na stronie 48 programu budzi wątpliwości pod względem kompleksowości ilustrowanych problemów. Jeśli monitoring programu byłby oparty tylko na zaproponowanym katalogu wskaźników interwencja oceniana byłaby fragmentarycznie. Wynika to z następujących czynników:

- trzy z sześciu wskaźników dotyczą dróg,
- jeden transportu kolejowego,
- jeden komunikacji publicznej,
- jeden transportu intermodalnego
- jeden morskiego

Powyższa lista całkowicie pomija transport lotniczy i wodny śródlądowy. Może to prowadzić do sytuacji, w której rzeczywiste rezultaty programu i rezultaty oparte na wskaźnikach będą znacznie od siebie odbiegać. Część inwestycji nie będzie w ogóle zauważalna, za to inne mogą być przewartościowane. Wątpliwości budzi również sama konstrukcja wskaźników:

- w przypadku dróg dwa wskaźniki ilustrują rozwój sieci dróg wysokiej klasy i bezpieczeństwo ruchu. Niezrozumiały jest natomiast trzeci, z zakresu długości sieci, bo znaczna część dróg – poza autostradami – powstanie w wyniku przebudowy istniejących ciągów – więc zakładany przyrost 2000km wydaje się nieosiągalny, a nawet niepotrzebny.
- w przypadku kolei wskaźnik dotyczy jedynie transportu towarowego (nie uwzględnia przewozów pasażerskich, w tym inwestycji w tabor),
- komunikacja publiczna ma być mierzona z wyłączeniem pasażerskich przewozów kolejowych, za to dla całego kraju, mimo że interwencja obejmuje jedynie obszary metropolitalne włącznie z koleją,
- transport intermodalny pomija dominujące w tej gałęzi przewozy morskie (miara tylko dla kolei), źródłem danych ma być zarządca infrastruktury a powinien być przewoźnik,

W przypadku wskaźników przypisanych do Priorytetu VI w zakresie dróg są one generalnie prawidłowe, choć pomijają interwencje w przebudowie dróg w miastach na prawach powiatów. Na poziomie rezultatu natomiast nie znajdują odzwierciedlenia inwestycje służące wzmocnieniu nawierzchni bo nie generują one „skrócenia czasu jazdy”. Dla oddziaływania wskaźników nie podano. W przypadku lotnictwa, w tym samym priorytecie zaproponowany wskaźnik produktu „Lotniska (przebudowane)” nie odzwierciedla projektu jakim jest *wsparcie działań zmierzających do przygotowania budowy drugiego lotniska centralnego*. Sytuacja ta jednak może zostać rozwiązana poprzez (proponowane w obszarze I i II) usunięcie tego rodzaju projektu z zakresu interwencji.

W Priorytetach VII i VIII wskaźników nie określono.

W priorytecie IX, ze względu na sygnalizowane wcześniej znaczne podobieństwo do Priorytetu VI zastosowano wskaźniki analogiczne jak w tamtym przypadku. Nie budzą one wątpliwości, ale

jednocześnie również i poziom wskaźników potwierdza, że interwencja zapisana w tym priorytecie nie wyróżnia się niczym szczególnym i powinna być częścią Priorytetu VI.

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

W odpowiedzi na pytanie 4.3. podobnie jak w poprzednim przypadku największym problemem jest niekompletność danych zawartych w programie. W wartościach bazowych i docelowych wskaźników jest jeszcze więcej luk niż w samych wskaźnikach.

Na poziomie całego programu – tabela ze strony 48 – spośród wskaźników adekwatnych do monitorowania programu, wartości docelowe budzą wątpliwości w następujących przypadkach:

- długości dróg krajowych i autostrad, która w wyniku realizacji programu miałaby wzrosnąć o ponad 2000km. Pomijając opisana w odpowiedzi na pytanie 4.2. adekwatność merytoryczną tego kryterium wątpliwość budzi również wartość docelowa. O ile w przypadku autostrad można by zgodzić się, że ich długość powiększy długość dróg krajowych. Jednak w przypadku dróg ekspresowych przeważająca większość z nich będzie budowana z wykorzystaniem istniejących przebiegów – a więc bez wpływu na sumaryczną sieć.
- Wartość docelowego wskaźnika wypadkowości jest założona bardzo restrykcyjnie. Z jednej strony obligują do tego zobowiązania unijne, z drugiej jednak należy realnie ocenić możliwości wywiązania się z założonej wartości.

Nieco inna jest sytuacja we wskaźnikach dla poszczególnych Priorytetów. W IV i IX generalnie oddają one zakres interwencji i dzięki temu można precyzyjniej ocenić wartości docelowe. O ile przebudowa dróg do odpowiedniej nośności i lotnisk wydaje się być oszacowana realnie, to wątpliwości budzą:

- budowa autostrad – zakładany rezultat 503 km – nie jest skorelowany z listą indykatywną projektów, z której wynika, że w programie ujęto tylko 400km tego typu dróg, bo pozostałe będą budowane przy udziale innych środków.
- budowa dróg ekspresowych w priorytecie IV – zakładany rezultat 1300 km – również nieco przekracza zakres zawarty w liście projektów i na załączonej do programu mapie (w IX podana jest prawidłowo).

Liczba obwodnic, która jest realna od strony realizacyjnej, ale w jej osiągnięciu przeszkoda może być niewystarczająca ilość środków.

Ocena wskaźników na poziomie programów

Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie
		1	2	3	4	5	6	7	
	Drogi ekspresowe i autostrady w ramach sieci TEN-T (km i % sieci docelowej)	+	+	+	+	+	+	-	1) wskaźnik ilustruje rozwój sieci drogowej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) źródłem wskaźnika może być zarówno administracja drogowa, jak i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać na każdym etapie inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na międzynarodowej klasyfikacji dróg, a więc jest porównywalny 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane
	Drogi krajowe w km (bez autostrad i dróg ekspresowych) - Ogółem	-	-	+	+	+	-	-	1) wskaźnik ilustruje stan sieci drogowej, ale nie w zakresie interwencji tylko w całości 2) wskaźnik mierzy element na który interwencja ma bardzo ograniczony wpływ (praktycznie tylko w zakresie obwodnic) 3) źródłem wskaźnika może być zarówno administracja drogowa, jak i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać regularnie 6) wskaźnik nie jest porównywalny, bo obrazuje nominalną sieć drogową (zapewnia porównywalność w czasie, ale np. między krajami już nie) 7) wartości bazowe i docelowe zostały podane, ale są nieosiągalne, bo program zakłada znacznie więcej modernizacji niż budowy nowych dróg

	Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. mieszkańców)	+	+	+	+	+	+	+	1) wskaźnik ilustruje stan bezpieczeństwa ruchu drogowego 2) wskaźnik jest adekwatny 3) źródłem wskaźnika może być statystyka policji i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać w okresach kwartalnych 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na uniwersalnych, międzynarodowych kryteriach 7) wartości bazowe i docelowe generalnie zostały podane prawidłowo
	Przewozy pasażerów transportem zbiorowym (mln pasażerów) drogowym (łącznie z komunikacją miejską)	-	-	+	+	+	-	-	1) wskaźnik ilustruje rozwój komunikacji publicznej ale znacznie wykracza poza zakres interwencji 2) wskaźnik nie jest adekwatny bo nie obejmuje komunikacji kolejowej, a to obejmuje wszystkie miasta i połączenia międzymiastowe 3) źródłem wskaźnika może być statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać w regularnych odstępach czasu (corocznie) 6) wskaźnik nie jest porównywalny, bo obrazuje wartości nominalne (zapewnia jedynie porównywalność w czasie) uniwersalny, opiera się na międzynarodowej klasyfikacji dróg, a więc jest porównywalny 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane
	Udział transportu kolejowego w przewozach ładunków ogółem (tkm)	+	-	+	+	+	+	-	1) wskaźnik ilustruje rozwój przewozów kolejowych 2) wskaźnik nie jest adekwatny bo wymaga uzupełnienia o analogiczną miarę dla przewozów pasażerskich 3) źródłem wskaźnika mogą być przewoźnicy kolejowy i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać w regularnych odstępach czasu (kwartalnie) 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na uniwersalnych, jasnych kryteriach 7) wartość bazowa dotyczy roku 2003 a dostępne są dane aktualne, wartość docelowa wydaje się być prawidłowa, choć na str. 19 podano że obecnie udział ten wynosi 33,5%

	Udział przewozów intermodalnych w przewozach kolejowych	-	-	+	+	+	+	-	1) wskaźnik ilustruje bardzo wąską część zagadnienia (wyłącznie przewozy kolejowe) 2) wskaźnik nie jest adekwatny bo przewozy powinno mierzyć się masą lub jednostkami ładunkowymi 3) źródłem wskaźnika może być statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać w regularnych odstępach czasu (corocznie) 6) wskaźnik jest porównywalny, ma charakter uniwersalny, 7) wartości bazowe i docelowe zostały podane, ale osiągnięcie wartości docelowej wymaga kilkukrotnego wzrostu, którego nie wygeneruje tak mała skala inwestycji
	Wielkość przeładunków w morskich portach handlowych (mln ton.)	+	+	+	+	+	+	-	1) wskaźnik ilustruje rozwój transportu morskiego 2) wskaźnik jest adekwatny 3) źródłem wskaźnika mogą być zarówno zarządy portów morskich, jak i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać na każdym etapie inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma nominalny, ale należy do podstawowych wartości charakteryzujących wielość portów 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane

Ocena wskaźników na poziomie priorytetów

Priorytet VI: Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (–) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Poprawa płynności ruchu, skrócenie czasu przejazdu w ruchu tranzytowym i w połączeniach między dużymi miastami kraju, poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu oraz przejezdności przez miasta w ramach sieci TEN-T	Wskaźniki oddz.	Brak								
	Wskaźniki rezultatu	Skrócenie czasu przejazdu na odcinkach:	+	+	+	+	+	+	-	1) wskaźniki ilustruje rezultat modernizacji sieci drogowej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) dokładne wartości wskaźnika są trudne do uzyskania lub wymagają szacunków, ale nie ma możliwości zastąpienia go innym 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać przed, na kolejnych etapach oddawania do eksploatacji inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, można za jego pomocą porównywać projekty w przestrzeni, czasie; również w skali międzynarodowej 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane
	Wskaźniki produktu	Autostrady (wybudowane)	+	+	+	+	+	+	+	1) wskaźniki ilustruje rozwój sieci drogowej 2) wskaźnik jest adekwatny
		Drogi ekspresowe (wybudowane)	+	+	+	+	+	+	+	3) źródłem wskaźnika może być zarówno administracja drogowa, jak i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową
		Drogi przebudowane do nośności 115 kN/oś	+	+	+	+	+	+	+	5) wskaźnik można pozyskiwać na każdym etapie inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na międzynarodowej klasyfikacji dróg, a więc jest porównywalny
		Liczba zbudowanych obwodnic w sieci TEN-T	+	+	+	+	+	+	+	7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane

Zwiększenie przepustowości portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T oraz zapewnienie wysokiego standardu świadczonych przez nie usług	Wskaźniki oddziaływania	Brak								
	Wskaźniki rezultatu	Zwiększenie przepustowości portów lotniczych w sieci TEN-T	+	+	+	+	+	+	-) ¹	1) wskaźniki ilustruje rezultat modernizacji infrastruktury lotniskowej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) wartości wskaźnika można uzyskać na podstawie projektów 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać przed, na kolejnych etapach oddawania do eksploatacji inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, można za jego pomocą porównywać projekty w przestrzeni, czasie; również w skali międzynarodowej 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane
	Wskaźniki produktu	Lotniska (przebudowane)	+	+	+	+	+	+	+	1) wskaźniki ma charakter ogólny, ale złożoność interwencji i wiele elementów składających się na modernizację, specyficznych dla każdego projektu nie trudno wyrazić inaczej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) źródłem wskaźnika mogą być zarządzający portami 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać na każdym etapie inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na międzynarodowej klasyfikacji dróg, a więc jest porównywalny 7) wartości bazowe i docelowe wynikają z zakresu programu

Priorytet IX : Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów	Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
		1	2	3	4	5	6	7	
Poprawa połączeń komunikacyjnych głównych miast województw wschodniej Polski z pozostałą częścią kraju poprzez rozwój sieci drogowej na terenie tych województw.	Wskaźniki oddziaływania	brak							
	Wskaźniki rezultatu								1) wskaźniki ilustruje rezultat modernizacji sieci drogowej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) dokładne wartości wskaźnika są trudne do uzyskania lub wymagają szacunków, ale nie ma możliwości zastąpienia go innym 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać przed, na kolejnych etapach oddawania do eksploatacji inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, można za jego pomocą porównywać projekty w przestrzeni, czasie; również w skali międzynarodowej 7) wartości bazowe i docelowe nie zostały podane

	Wskaźniki produktu	Drogi ekspresowe (wybudowane)	+	+	+	+	+	+	+	1) wskaźniki ilustruje rozwój sieci drogowej 2) wskaźnik jest adekwatny 3) źródłem wskaźnika może być zarówno administracja drogowa, jak i statystyka ogólna 4) wartości wskaźnika przyjmują formę liczbową 5) wskaźnik można pozyskiwać na każdym etapie inwestycji i po jej zakończeniu 6) wskaźnik ma charakter uniwersalny, opiera się na międzynarodowej klasyfikacji dróg, a więc jest porównywalny 7) wartości bazowe i docelowe zostały podane prawidłowo
--	---------------------------	-------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---

6.1.3. ENERGIA

Czy zidentyfikowano właściwe wskaźniki dla poszczególnych celów? Czy są one w pełni spójne z celem priorytetu i bezpośrednio z niego wynikają?

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne/możliwe do gromadzenia, dają się łatwo agregować, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?

Wskaźniki na poziomie programu zaproponowane w POIiŚ oceniono w tabeli w następnym punkcie. Pod tabelą zamieszczono komentarz dotyczący wartości wskaźników zamieszczonych w POIiŚ.

Wskaźniki zaproponowane w POIiŚ dla poszczególnych celów wyznaczonych dla Priorytetu X i Priorytetu XI nie zawsze spełniają wymóg zapewnienia wystarczającej informacji dla instytucji zarządzającej programem. Problem polega na tym, że nie sposób zaproponować system wskaźników, który byłby prosty i w pełni konkretny i miał równorzędne zastosowanie do wszystkich działań i grup projektów. W pierwszej kolejności należy zatem postawić pytanie, jaki jest cel informacyjny systemu wskaźników, innymi słowy, jakie efekty POIiŚ ma on uwidaczniać. Są dwie możliwości: wskaźniki mają informować o skuteczności wykorzystania środków w obrębie programu i informować o efektach (w tym przypadku ekonomicznych i ekologicznych) uzyskanych dzięki wdrażaniu programu, w skali bezwzględnej, ale w odniesieniu do wykorzystanych środków, lub mają informować o wpływie działań podjętych w ramach POIiŚ na efektywność sektora energii w skali kraju. Potencjalnie możliwe jest uzyskanie obydwóch rodzajów informacji, ale – co ma zasadnicze znaczenie w sytuacji sektora energii, w kontekście POIiŚ – wpływ działań Priorytetu X, będzie w skali kraju bardzo niewielki. W szczególności dotyczy to działania dotyczącego zwiększenia stopnia wykorzystania energii pierwotnej w sektorze energetycznym i obniżenia energochłonności sektora publicznego, którego zakres jest bardzo szeroki, a możliwości uzyskania efektów ekonomicznych i ekologicznych, mierzalnych w skali kraju są bardzo małe. Wynika to z przyjętej w POIiŚ alokacji środków, których szczupłość w obrębie działania dotyczącego zwiększenia stopnia wykorzystania energii pierwotnej w sektorze energetycznym i obniżenia energochłonności sektora publicznego (198 mln EUR) nie pozwala na uzyskanie znaczącego, bezpośredniego wpływu na globalny wynik – np. efektywności energetycznej sektora. Dlatego, w odniesieniu do tego działania należy zastosować wskaźniki wewnętrzne, a raczej wartości bezwzględne, które pozwolą zmierzyć efekt bezwzględny, w obrębie tego Działania³¹. Stąd raczej należy posługiwać się wartościami mierzącymi moc zainstalowaną w danym projekcie lub poprawę efektywności energetycznej w konkretnym projekcie, bez relatywizacji tak uzyskanego wyniku. Z punktu widzenia celu Priorytetu X nie ma tu merytorycznego znaczenia liczba wspartych projektów, aczkolwiek dla celów statystycznych liczba ta oczywiście powinna być rejestrowana. Uwzględnianie w systemie wskaźników wartości finansowej wspartych projektów ma również tylko znaczenie dla zarządzania środkami, ale niekoniecznie przekłada się na cel Priorytetu.

W odniesieniu do działania dotyczącego zwiększenia udziału OZE, sytuacja jest nieco bardziej klarowna, ponieważ – po pierwsze, suma przeznaczona na to działanie jest większa (334,2 mln EUR), a po drugie, inwestycji w OZE jest w Polsce stosunkowo mało i zainwestowanie takiej sumy pozwoli na uzyskanie efektu widocznego w skali kraju. Efekt ten będzie spotęgowany, jeśli środki pochodzące z POIiŚ zostaną wykorzystane jako „dźwignia” inwestycyjna, o czym już wspomiano w poprzednich częściach ewaluacji. Ponadto, jeśli chodzi o wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, to znany jest cel gospodarczy, określony w odrębnych dokumentach strategicznych, który to cel ustala, że do roku 2010 należy w Polsce wytwarzać 7,5% energii elektrycznej w oparciu o źródła odnawialne. Jak dotąd,

³¹ Na przykład, kwota 198 mln EUR pozwoli na sfinansowanie w zaledwie ok. jednej czwartej – przyjętej tutaj, jako przykładowa – planowanej realnej inwestycji budowy jednego wysokosprawnego bloku energetycznego o mocy ok. 830 MW i o sprawności rzędu 45%. Łączna moc zainstalowana w Polsce – tylko w elektrowniach zawodowych ciepłych – wynosi 30484 MW – a ich średnia sprawność wynosi 39,2%. Oznacza to, że cała przykładowa inwestycja (nowy wysokosprawny blok 830 MW) pozwoli na poprawę sprawności systemu ciepłych elektrowni zawodowych o około 0,13%, z którego to efektu tylko ok. jedna czwarta można będzie przypisać zainwestowanym środkom POIiŚ. Analogiczne oszacowanie można przeprowadzić dla budowy nowych elementów oraz modernizacji systemów dystrybucji ciepła i energii elektrycznej.

jeśli chodzi o projekty i zgłoszenia dotyczące tego działania, największą popularnością cieszą się projekty farm wiatrowych, a szansę na realizację mają również projekty małych hydroelektrowni i projekty adaptacji / budowy instalacji kogeneracyjnych na biomasę. Przykładowo - kwota przeznaczona na działanie dotyczące zwiększenia udziału OZE, pozwoli – potencjalnie – na zbudowanie farm wiatrowych o łącznej mocy ok. 330 MW (334,2 mln EUR przy wskaźniku inwestycyjnym ok. 1,0 mln EUR/MW). Można oszacować, że pozwoliłoby to na wytworzenie ok. 1,0 TWh energii elektrycznej rocznie, czyli ok. 0,65% energii elektrycznej wytwarzanej obecnie w kraju. W odniesieniu do stosunkowo skromnej sumy środków, jest to efekt dość duży, ponieważ jest mierzalny w skali kraju. Ponadto jest to wartość znacząca w stosunku do stanu istniejącego (np. 73 MW w farmach wiatrowych na koniec roku 2005), a zatem w odniesieniu do tego działania można efektywność wykorzystania środków POIiŚ odnosić do całego kraju, wszelako dla instalacji OZE. Co więcej – wzrost udziału energii elektrycznej z OZE o 0,65% w odniesieniu do całej energii elektrycznej wytwarzanej w kraju, w całości dodaje się do wymaganego limitu 7,5% ilości energii z OZE i w tym kontekście stanowi wartość znaczącą (ok. 9% wymaganej docelowo ilości energii z OZE).

Pojawia się zatem problem rezygnacji z ujednolicenia wskaźników w odniesieniu do Priorytetu X, ponieważ efektów jednego z działań nie można mierzyć w skali kraju, a efekty drugiego działania - można.

Wspólnym wskaźnikiem pozwalającym zmierzyć efektywność ekologiczną podjętych prac w zakresie obu działań, może być uniknięta emisja CO₂, co postulowano również podczas spotkania grupy fokusowej. Taki wskaźnik pozwoliłby w pewnej mierze porównać - w obrębie Priorytetu X (w ujęciu jednostkowym) - efektywność środków zainwestowanych w poprawę emisyjności, w postaci wskaźnika EUR/Tco₂ unikniętej emisji.

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

Program Operacyjny nie definiuje wszystkich wartości docelowych dla Priorytetu X i dla większości grup projektów Priorytetu XI.

W odniesieniu zagadnień, których dotyczy działanie dotyczące zwiększenia udziału OZE, istnieją zdefiniowane wartości docelowe w skali kraju, wynikające z polityki energetycznej państwa, umowy akcesyjnej i innych dokumentów strategicznych. Dokumenty te określają udział i harmonogram czasowy dojścia do ilości energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Określony jest także docelowy udział OZE w bilansie energii pierwotnej zużywanej w kraju. Zainwestowanie środków przeznaczonych na realizację Działania to może w mierzalnym stopniu przyczynić się do sprostania tym wymagom.

Dla Priorytetu XI zakłada się realizację zadań dużych, o znaczeniu strategicznym dla kraju i dlatego obliczenie wskaźników efektu w odniesieniu do całego systemu krajowego będzie łatwiejsze, niż w przypadku Priorytetu X. Wskaźniki dla Priorytetu XI zaproponowano w ewaluacji Obszaru 2 i doprecyzowano w niniejszym opracowaniu, w rozdziale 4.3.

Komentarz (punkty 1 – 7 w komórkach prawej kolumny) stanowi krótkie uzasadnienie każdej z ocen (+ lub -) odpowiednio wedle każdego kryterium.

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów	Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
		1	2	3	4	5	6	7	
Zapewnienie długo-okresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii.	Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%) ³²	+	+	+	+	+	+	+	1) Wartość mierzy ilościowo rezultat działania 2) Przydatny dla monitorowania i raportowania POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową możliwą do jednoznacznego określenia 5) Harmonogram uzyskania wart. docelowej - w innych dokumentach 6) Wartość jest porównywalna między państwami 7) Wartości obecna i docelowa w POIiŚ, i w innych dokumentach
	Udział dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego poprzez nową infrastrukturę (gazociągi i ropociągi) w stosunku do całości importu ropy naftowej i gazu ziemnego (%)	-	-	+	+	-	-	-	1) Wskaźnik nie uwzględnia np. pojemności magazynowej 2) Wartość może wynikać z bieżącej polityki gospodarczej, a nie POIiŚ 3) Dostępny 4) Mierzalny jako stosunek mierzalnych wielkości fizycznych 5) To określa np. Polityka energetyczna i gospodarcza 6) Nie ma standardów dla udziału „nowej infrastruktury” 7) Kwestia polityki energetycznej

³² W odniesieniu do wskaźnika dotyczącego udziału energii elektrycznej z OZE, w rubryce dotyczącej stanu w roku bazowym należy wpisać wartość 2,6% (lub 3,1% według dokumentów URE) w miejsce wartości 1,99. Obowiązujący harmonogram przewiduje szybki wzrost tego udziału, więc wskazane jest stosowanie jak najbardziej aktualnej wartości odniesienia.

	Moce przesyłowe na połączeniach transgranicznych (%) ³³	-	-	+	+	-	+/-	-	1) Dla celu „bezpieczeństwo energetyczne” obecnie nie „konkretny” 2) Wartość może wynikać z bieżącej polityki gospodarczej, a nie POIiŚ 3) Dostępny 4) Mierzalny jako stosunek mierzalnych wielkości fizycznych 5) To określa np. Polityka energetyczna i gospodarcza 6) Nie ma standardów dla udziału „nowej infrastruktury” 7) Kwestia polityki energetycznej
--	--	---	---	---	---	---	-----	---	---

³³ Nie jest jasne, jak należy interpretować wartość „10” w roku bazowym dla wskaźnika dotyczącego mocy przesyłowych na połączeniach transgranicznych. Nie jest do końca jednoznaczne, czy chodzi o zdolności przesyłowe energii elektrycznej czy również innych nośników.

Cele szczegółowe działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii	Wskaźniki oddziaływania	Liczba wspartych projektów (szt.)	-	-	+	+	-	-	-	1) Wartość nie określa skuteczności realizacji POIiŚ 2) Wartość nie dostarcza informacji o realizacji POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Celem nie jest wykonanie określonej liczby projektów 6) Liczba projektów nie jest porównywalna między państwami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Wartość wspartych projektów (PLN)	+	+	+	+	+	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Przydatny dla monitorowania POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Wskaźnik informuje ile środków pozostaje do dyspozycji 6) Wartość projektów nie jest porównywalna między państwami 7) Wartością docelową jest ilość alokowanych środków
		Liczba zmodernizowanych i wybudowanych km sieci dystrybucyjnej (km)	+	-	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Długość sieci nie stanowi przydatnej informacji samej w sobie 3) Wartość dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii (MW)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2

		Roczna zdolność produkcji biokomponentu (tys. ton)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2
		Moc zainstalowana w wysokosprawnych źródłach kogeneracyjnych (MW)	+	-	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Wartość bez odniesienia nie stanowi informacji istotnej dla POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Liczba obiektów sektora publicznego objętych projektami na rzecz zmniejszenia zużycia energii (szt.)	-	-	+	+	-	-	-	1) Taka wartość liczbową nie dotyczy celu w sposób bezpośredni 2) Liczba obiektów nie informuje o stopniu realizacji POIiŚ 3) Informacja jest dostępna 4) Wartość jest mierzalna (liczba obiektów) 5) Liczba obiektów nie określa stopnia zaawansowania celów POIiŚ 6) Brak porównywalności 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

Podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii	Wskaźniki rezultatu	Wielkość zmniejszenia zużycia energii pierwotnej (kWh)	+	-	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość bez odniesienia nie stanowi informacji istotnej dla POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Zmniejszenie wielkości strat w przesyłach i dystrybucji (%)	+	+	-	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja niedostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Zwiększenie sprawności wytwarzania energii (%)	+	+	-	+	+	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja niedostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Bezpośrednie odniesienie do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Roczna produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (MWh)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2
		Roczna produkcja biokomponentów (tys. ton)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2

		Roczna produkcja energii elektrycznej w wysokosprawnych źródłach kogeneracyjnych (MW)	+	+	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
--	--	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii	Wskaźniki produktu	Zużycie energii pierwotnej na jednostkę PKB (toe/1000 PLN)	+	+	-	-	-	+	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja trudnodostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wskaźnik mało wrażliwy na efekty osiągalne w POIiŚ 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Pełna możliwość porównania z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Udział OZE w bilansie energii pierwotnej (%)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2
		Udział energii elektrycznej z OZE w łącznym zużyciu energii elektrycznej brutto (%)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2
		Udział biokomponentów w rynku paliw zużywanych w transporcie (%)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.2

Cele szczegółowe działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w tym biopaliw.	Wskaźniki oddziaływania	Liczba wspartych projektów (szt.)	-	-	+	+	-	+	-	1) Wartość nie określa skuteczności realizacji POIiŚ 2) Wartość nie dostarcza informacji o realizacji POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Celem nie jest wykonanie określonej liczby projektów 6) Liczba projektów nie jest porównywalna między państwami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Wartość wspartych projektów (PLN)	+	+	+	+	-	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Przydatny dla monitorowania POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Wskaźnik informuje ile środków pozostaje do dyspozycji 6) Wartość projektów nie jest porównywalna między państwami 7) Wartością docelową jest ilość alokowanych środków
		Liczba zmodernizowanych i wybudowanych km sieci dystrybucyjnej (km)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1

		Moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii (MW)	+	-	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Wartość bez odniesienia nie stanowi informacji istotnej dla POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) Brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Roczna zdolność produkcji biokomponentu (tys. ton)	+	-	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Wartość bez odniesienia nie stanowi informacji istotnej dla POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Moc zainstalowana w wysokosprawnych źródłach kogeneracyjnych (MW)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1
		Liczba obiektów sektora publicznego objętych projektami na rzecz zmniejszenia zużycia energii (szt.)								Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1

Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w tym biopaliw	Wskaźniki rezultatu	Wielkość zmniejszenia zużycia energii pierwotnej (kWh)							Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1
		Zmniejszenie wielkości strat w przesyłach i dystrybucji (%)							Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1
		Zwiększenie sprawności wytwarzania energii (%)							Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1
		Roczna produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (MWh)	+	+	+	+	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Roczna produkcja biokomponentów (tys. ton)	+	-	+	+	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość nieistotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Roczna produkcja energii elektrycznej w wysokosprawnych źródłach kogeneracyjnych (MW)							Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1

Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w tym biopaliw.	Wskaźniki produktu	Zużycie energii pierwotnej na jednostkę PKB (toe/1000 PLN)							Ten wskaźnik dotyczy celów działania 10.1
		Udział OZE w bilansie energii pierwotnej (%)	+	+	+	+	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wskaźnik dostępny obliczeniowo w oparciu o inne wartości 5) Nie określa jednoznacznie terminu osiągnięcia celu 6) Pełna możliwość porównania z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Udział energii elektrycznej z OZE w łącznym zużyciu energii elektrycznej brutto (%)	+	+	+	+	+/-	+	1) Wartość mierzy ilościowo rezultat działania 2) Przydatny dla monitorowania i raportowania POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową możliwą do jednoznacznego określenia 5) Harmonogram uzyskania wart. docelowej - w innych dokumentach 6) Wartość jest porównywalna między państwami 7) Wartości docelowa w POIiŚ, i w innych dokumentach
		Udział biokomponentów w rynku paliw zużywanych w transporcie (%)	+	+	+	+	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja trudnodostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wskaźnik łatwo mierzalny w odniesieniu do POIiŚ 5) Brak bezpośredniego odniesienia do terminowości 6) Brak możliwości porównania z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

Cele szczegółowe działań	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
Poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa poprzez tworzenie nowych zdolności przesyłowych i transportowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz rozbudowa podziemnych magazynów gazu ziemnego	Wskaźnik oddziaływania	Liczba wspartych projektów	-	-	+	+	-	+	-	1) Wartość nie określa skuteczności realizacji POIiŚ 2) Wartość nie dostarcza informacji o realizacji POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Celem nie jest wykonanie określonej liczby projektów 6) Liczba projektów nie jest porównywalna między państwami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
		Wartość wspartych projektów (PLN)	+	+	+	+	-	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania POIiŚ 2) Przydatny dla monitorowania POIiŚ 3) Pełna dostępność z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość liczbową jednoznacznie określona 5) Wskaźnik informuje ile środków pozostaje do dyspozycji 6) Wartość projektów nie jest porównywalna między państwami 7) Wartością docelową jest ilość alokowanych środków
	Wskaźniki rezultatu	Wzrost mocy przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej w kraju w wyniku realizacji programu (%)	+	+	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

		Pojemność czynna podziemnych magazynów gazu ziemnego (mln m ³)	+	+	+	+	-	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) wartości docelowe wskazane w POIiŚ
		Maksymalna moc odbioru gazu z magazynów (tys. m ³ /godz.)	+	+	+	+	-	-	+	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Brak porównywalności z innymi krajami 7) wartości docelowe wskazane w POIiŚ
		Długość wybudowanych gazociągów systemu przesyłowego (km)	+	+	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość jednoznacznie mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
	Wskaźniki produktu	Udział dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego poprzez nową infrastrukturę (gazociągi i ropociągi) w dostawach ogółem (%)	+	-	+	-	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość nieistotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość trudno mierzalna 5) Brak bezpośredniego odniesienia do celu ogólnego projektu 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ

		Moce przesyłowe na połączeniach transgranicznych (%)	+	+	+	+	-	-	-	1) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 2) Wartość istotna dla monitorowania realizacji POIiŚ 3) Informacja dostępna z poziomu zarządzania POIiŚ 4) Wartość bezpośrednio mierzalna 5) Nie określa terminu osiągnięcia celu (% bezpieczeństwa) 6) Wątpliwa porównywalność z innymi krajami 7) brak wskazanych wartości docelowych w POIiŚ
--	--	--	---	---	---	---	---	---	---	--

6.1.4. KULTURA

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne/możliwe do gromadzenia, dają się łatwo agregować, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?

W sferze kultury, według obecnych programów operacyjnego, wskaźnik ten będzie przekładał się na wskaźnik „sektorowy”: liczba odnowionych obiektów zabytkowych o znaczeniu ponadregionalnym, przy czym brakuje innych wskaźników, które odnosiłyby się do indeksu IMD, a które wykazują powiązania kultury ze sferą rozwoju gospodarczego. Ponadto należy wskazać, iż wskaźnik ten de facto jest powtórzeniem wskaźnika z poziomu produktu Priorytetu XII, co jest całkowitym zaburzeniem logiki interwencji całego priorytetu.

Na poziomie wskaźników oddziaływania, co było już podkreślone w trakcie badania dotyczących weryfikacji analizy społeczno-ekonomicznej oraz trafności zaproponowanej strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, zaproponowane wskaźniki pozostawały nieadekwatne, podobnie jak na poziomie produktu i rezultatu. Przy badaniu zagadnienia po sformułowaniu modelu logicznego dla działania XII:

- Stwierdzono trudność z sformułowaniu jasnego powiązania między oddziaływaniami priorytetu a zidentyfikowanymi wstępnie problemami i zagrożeniami, wspomnianymi zarówno w analizie SWOT w Programie Operacyjnym, jak i w UNSRK.
- W działaniu *Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym*, stwierdzono zgodność zakresu działania z rodzajem zaproponowanych projektów. Produkty nie odnosiły się do wszystkich rodzajów przedsięwzięć. Podobnie jest z rezultatami projektów, w stosunku do których zaistniała trudność w powiązaniu ich tak z produktami, jak oddziaływaniami całego działania
- W działaniu *Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym* stwierdzono spójność między tematem działania, proponowanymi zakresami projektów oraz produktami i rezultatami. Podobnie jak w działaniu poprzednim zaistniał problem z jasnym powiązaniem rezultatów i oddziaływań, a tych ostatnich ze zidentyfikowanymi problemami i zagrożeniami w sektorze kultury.

W pierwszej fazie badania poddano ocenie przedstawione w projekcie dokumentu wskaźniki. Ilustruje to analiza wskaźników metodą SMART oraz kryterium dodatkowego porównywalność.

Logika interwencji, zaproponowana w części pierwszej analizy, wymaga rozszerzenia listy nowych wskaźników, szczególnie na poziomie produktów i rezultatów. W przypadku działania *Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym* zaproponowane nowe wskaźniki rezultatu wynikają wprost z zaproponowanych nowych wskaźników produktów, które są odzwierciedleniem zaproponowanych kwalifikujących się projektów na poziomie poszczególnych działań. Brak uzupełnienia tej listy spowoduje, iż znaczna część projektów nie będzie wypełniała wskaźników produktów, a w konsekwencji wskaźników rezultatu, a więc pozostanie „martwa” dla badania skuteczności całej interwencji w sektorze kultury. Pozostawiając zatem poza dyskusją listę indykatywnych projektów wyznaczenie dla nich wskaźników na poziomie produktu, a następnie rezultatu było pierwszym krokiem naprawczym do osiągnięcia spójności logiki interwencji. Tym samym osiągnięto adekwatność systemu.

Generalnie rzecz ujmując, dla wskaźniki na poziomie oddziaływania i rezultatu wymagają doprecyzowania (szczególnie w przypadku takich pojęć jak turystyka i dochody z turystyki, gdyż nie obejmują one tylko turystyki kulturowej, ale również sport, rekreację i turystykę przyrodniczą). Według danych Światowej Organizacji Turystyki turystyka kulturowa stanowi 20 % głównych celów podróży turystycznych po Europie i jeden z celów turystycznych 60 % odwiedzających UE. W związku z tym przy pomiarze wzrostu ruchu turystycznego w Polsce i wzrostu dochodów z tego sektora 20 %

tego wzrostu można przypisać lub powiązać z kulturą, przy czym jest to szacunek ostrożny). Podobnie doprecyzowania na poziomie operacyjnym będzie wymagało pojęcie przemysłu kultury i dochodów z tego tytułu, przy czym należy pamiętać, iż pod pojęciem tym nie należy pojmować całego komercyjnego sektora usług kulturowych (wydawnictwa książkowe, prasa, wydawnictwa muzyczne, koncerty i imprezy kulturowe: sesje, festiwale, pokazy filmów, usługi konserwatorskie przy inwestycjach, usługi konserwatorskie przy restauracji zabytków ruchomych, rynek antykwaryczny, rynek dzieł sztuki współczesnej, sprzedaż pamiątek etc.), ale wyłącznie rynek usług powstałych w wyniku wydarzeń i imprez organizowanych na zrewitalizowanych obszarach zabytkowych i wykorzystujących nową lub zmodernizowaną infrastrukturę turystyczną. Taka sama sytuacja jest z liczbą produktów i usług kulturalnych. Pod pojęciem tym powinno się rozumieć wszystkie możliwe do sprzedaży produkty (zarówno w formie wydarzeń, jak i materialnych pamiątek i pozostałości po nich), zorganizowane przez beneficjentów pomocy w związku z modernizacją przestrzeni zabytkowej lub infrastruktury kulturalnej. Wydaje się zasadne twierdzenie, iż informacje te będą do pozyskania na poziomie beneficjentów, którzy przed realizacją przedsięwzięć infrastrukturalnych powinni opracować i przedstawić w studiach wykonalności program wykorzystywania zmodernizowanej infrastruktury lub przestrzeni zabytkowej. Oznacza to, iż przy odpowiednich wytycznych dla beneficjentów i ujednoliceniu jednostek poziom agregacji tych danych z projektów na region, a następnie na kraj będzie operacją stosunkowo prostą.

Problem napotyka się w przypadku wskaźników dotyczących zabytków. Liczenie zabytków w sztukach jest nieuzasadnione tak pod względem metodologicznym, jak prawnym. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 238, poz. 2390, z 2006 r. Nr 50, poz. 362, Nr 126, poz. 875) zabytkiem jest *nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia [...]* Wbrew potocznemu znaczeniu tego pojęcia, zabytkiem nie jest zatem pojedynczy obiekt, ale bardzo często całe ich kompleksy i układy przestrzenne. Potwierdza to także praktyka: w większości przypadków wpisy na Listę Światowego Dziedzictwa Naturalnego i Kulturalnego UNESCO i Pomniki Historii RP obejmują obszary i zespoły, nie zaś pojedyncze obiekty (wyjątkiem są tu: Park Mużakowski, pojedyncze kościoły drewniane w Małopolsce, Kościoły Pokoju, obiekt w Krzemionkach Opatowskich, Biskupin i Ostrów Lednicki, obiekty sakralne w Gnieźnie, Kamieniu Pomorskim i Fromborku). Ponadto nie należy zapominać, iż w praktyce konserwatorskiej ochronie administracyjnej i ustawowej obejmują się nie tylko pojedyncze obiekty, występują także tak zwane „wpisy obszarowe”, chroniące zastane układy urbanistyczne, ruralistyczne i krajobrazowe. Trudno zatem zabytek, jakim jest np. układ staromiejski liczyć na sztuki. Oparcie pomiaru zabytków na liczbie decyzji administracyjnych, uznających jakiś obiekt lub obiekty za zabytek jest zabiegiem sztucznym i w gruncie rzeczy całkowicie nie oddającym specyfiki zabiegów rewitalizacyjnych. Na problem sztuczności pomiaru dziedzictwa kulturowego zwraca się uwagę w piśmiennictwie przedmiotu od wielu lat³⁴.

Wskaźniki wraz ze wskazanymi uzupełnieniami powinny zaspokajać **potrzeby informacyjne** instytucji zarządzającej programem, jako że pozwalają monitorować obszar interwencji bezpośrednio na poziomie aplikowania, realizacji projektów inwestycyjnych, a także na poziomie jej późniejszego efektywnego wykorzystania.

W badaniu kwestii **możliwości** zebrania danych i efektów kosztowych, wydaje się zasadne twierdzenie, iż wskaźniki na wszystkich poziomach będą mogły być agregowane z poziomu danych, dostarczonych przez beneficjentów. W przypadku wskaźników z działania 12.2, pokrywają się one dodatkowo z systemem zbierania danych przez GUS. Pewnym problemem, stwierdzonym na poziomie monitorowania wskaźników i ich weryfikacji danymi statystycznymi jest niedostosowanie metodologii pracy GUS do rzeczywistych potrzeb programu. Zasadnicze zastrzeżenie odnosi się do harmonogramu publikowania danych statystycznych, które pojawiają się po okresie sprawozdawczości rocznej dla programu. Oznacza to, iż potrzebne dane źródłowe w przypadku sektora kultury nie są powszechnie dostępne w pierwszej połowie roku, kiedy to sporządza się sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni, lub ich pozyskanie jest koszt- i pracochłonne.

³⁴ Por. np. B. Szmygin, *Kształtowanie koncepcji zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX w.*, Lublin 2000, s. 247-248;

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

Odpowiedź na to pytanie wymaga wpięrow ustalenia właściwości samych wskaźników (ich brzmienia, a następnie określenia jednostki pomiaru).

Jak wynika z pisma Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 sierpnia 2006 r., l.dz. DSK-VII-304/06/PN, skierowanego do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wartości wskaźników dotyczącej Priorytetu XII „Kultury i dziedzictwa kulturowego” zostały zgłoszone we wstępnej fazie prac nad Programem Operacyjnym *Infrastruktura i Środowisko*, zaś wartości liczbowe zostały dokonane na podstawie bardzo optymistycznej prognozy, która wynika z założeń polityki resortu. Wskazują one wartości docelowe, jakie MKiDN chce osiągnąć w wyniku realizacji priorytetu. W piśmie tym ministerstwo samo uznało, iż ujęte w bieżącej wersji programu wskaźniki są przeszacowane i oświadczyło, że obecnie trwają prace zmierzające do ich urealnienia, biorąc pod uwagę dostępną alokację. Na zgłoszenie uwag do dokumentu oficjalną drogą wstrzymujemy się do zakończenia procesu konsultacji społecznych priorytetu.

Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji ?

Podstawą do oceny, czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i wskaźników jest analiza jakości tego systemu.

Pierwotnie system wskaźników, na poziomie produktów, nie obejmował działań, związanych z ochroną zabytków. Po uwzględnieniu rekomendacji zawartych w ocenie przewidywanych wskaźników rezultatów i oddziaływania – wskaźniki (trafność, poprawność, kwantyfikowalność) dotyczących rezultatu i oddziaływań system ten będzie odzwierciedlał cele, za wskaźniki na poziomie produktu – listę indykatywnych działań. Będzie zatem spełniał kryterium odpowiedniego **zasiegu**.

System wskaźników nie jest **równoważny**. Oznacza to, iż wielość wskaźników nie poszczególnych poziomach nie jest podobna. Wynika to z zastosowanej metodologii, nakazującej by do każdego zaproponowanego rodzaju projektu przypisać przynajmniej jeden wskaźnik produktu. Produkty te mogą być podobnie wykorzystywane, co oznacza, iż wskaźnik rezultatu jest agregowany dla kilku rodzajów projektów (i tym samym wskaźników produktu). Podobna rzecz ma się ze wskaźnikami oddziaływań. Wydaje się jednak, iż nie umniejsza to jakości wprowadzonego systemu.

System wskaźników na poziomie produktu i rezultatu jest relatywnie łatwa do gromadzenia przez beneficjentów, w znacznej mierze jest mierzalny za pomocą systemu GUS. Wykazano to we wnioskach w pkt 5.1.

System po nowelizacji będzie odpowiadał także kryterium odpowiedniości, to znaczy odzwierciedla minimalną liczbę wskaźników, które dają maksymalną liczbę informacji, zgodnych z logiką interwencji

Cele priorytetu		Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów	Kryteria							Uzasadnienie
			1	2	3	4	5	6	7	
Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski	Wskaźniki oddziaływania	Dochody z turystyki (zł)	+	-	+	+	-	+	-	1) Wskaźnik odzwierciedla cel. Potencjał kultury i dziedzictwa kulturowego wyraża się w ich odbiorze przez uczestników kultury i procesu kultury. W przypadku analizowanego sektora wyrazem wykorzystania produktów kulturowych, opartych o wytwory instytucji kultury i zabytki kultury jest ich sprzedaż odbiorcom, czyli turystom. 2) Problem polega na tym, iż pomiar dochodów z turystyki obejmuje wszystkie sfery usługi dotyczące wypoczynku, zwiedzania i rekreacji, nie zaś wyłącznie turystyki kulturowej. 3) Wskaźnik daje się zebrać na poziomie poszczególnych beneficjentów 4) Wskaźnik powinien zaspokajać potrzeby informacyjne 5) System zbierania danych GUS uniemożliwia pokazanie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego. 6) W krajach członkowskich zbiera się dane na temat dochodów kraju z turystyki 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
		Wzrost wydatków publicznych na kulturę (zł)	-	-	+	-	-	+	-	1) Wskaźnik nie jest adekwatny do celu. Wzmocnienie atrakcyjności turystycznej nie wiąże się bezpośrednio ze wzrostem wydatków publicznych na kulturę. Wydatki bowiem stanowią źródło finansowania działań, nie zaś stanowi efekt tych działań. Stanowisko to potwierdzili uczestnicy wywiadu fokusowego. Badanie kryterium 2,4,5,7, jest bezzasadne W krajach członkowskich zbiera się dane na temat wydatków publicznych na kulturę

		Wzrost liczby turystów na rok mln osób)	+	+	+	+	-	+	-	1) Wskaźnik odzwierciedla cel. Potencjał kultury i dziedzictwa kulturowego wyraża się w ich odbiorze przez uczestników kultury i procesu kultury. W przypadku analizowanego sektora wyrazem wykorzystania produktów kulturowych, opartych o wytwory instytucji kultury i zabytki kultury jest ich sprzedaż odbiorcom, czyli turystom. 2) Metodologia obliczania wjazdów na obszar kraju jest standardem GUS 3) Dane posiada GUS, zatem jest relatywnie łatwy do uzyskania 4) Wskaźnik powinien zaspokajać potrzeby informacyjne 5) System zbierania danych GUS uniemożliwia pokazanie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego 6) W krajach członkowskich UE zbiera się dane na temat liczby turystów, odwiedzających kraj 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
		Wzrost dochodów z przemysłów kultury (zł)	+	-	+	+	-	+	nd	1) Analizowane wskaźniki odzwierciedlają cele Priorytetu. Jednym z elementów atrakcyjności Polski jest rozwój przemysłów kultury w formie produktów i usług kulturalnych, wykorzystujących dorobek artystyczny, potencjał intelektualny oraz tradycje, obrzędowość, historię i wartości dziedzictwa kulturowego („sprzedaż nostalgii i emocji estetycznych”). 2) Wadą wskaźnika na dotychczasowym poziomie rekomendacji jest brak precyzyjnej limitacji pojęcia przemysł kultury, produkty i usługi kulturalne. 3) Wskaźnik powinien być łatwy do zebrania na poziomie beneficjentów 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) W celu wprowadzenia tego wskaźnika należałoby podjąć działania o sformułowanie w GUS odpowiedniego systemu wskaźników. System zbierania danych GUS uniemożliwia pokazanie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego 6) W krajach członkowskich UE prowadzi się badania na temat wartości przemysłów kultury i ich udziale w PKB
		Wzrost liczby wykorzystywanych produktów i usług kulturalnych (szt.)	+	-	+	+	-	+	nd	

		Wzrost liczby osób zwiedzających zabytki	+	+	+	+	-	-	nd	1) Wskaźnik odzwierciedla cel, przy założeniu, iż zostanie on przeformułowany zgodnie z sugestiami, zawartymi w raporcie i obejmie on także efektywne wykorzystanie zabytków. 2) Wskaźnik będzie precyzyjny przy założeniu, iż pod pojęciem zabytek będzie rozumiany zarówno obiekt pojedynczy, ja też zespół zabytków lub ich układ w przestrzeni (w przypadku Priorytetu XII za zabytek może być uznany obszar objęty wpisem na Listę UNESCO lub uznany za Pomnik Historii RP lub pojedyncze obiekty w ramach tych obszarów). 3) Wskaźnik powinien być łatwy do zebrania na poziomie beneficjentów 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) Wskaźnik ten nie jest tożsamy ze wskaźnikiem oddziaływania, gdyż dotyczy tych zwiedzających, którzy zwiedzają zabytki, nie zaś obiekty instytucji kultury. System zbierania danych GUS uniemożliwia pokazanie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego lub półrocznych, chyba, żebv na użytek własny beneficjenta. 6) Nie istnieją międzynarodowe standardy w tym zakresie
		Wzrost liczby osób, którym udostępniono zabytki ruchome lub ich wirtualne odpowiedniki	+	+	+	+	-	-	nd	1) Wskaźnik odzwierciedla cel, przy założeniu, iż zostanie on przeformułowany zgodnie z sugestiami, zawartymi w raporcie i obejmie on także efektywne wykorzystanie zabytków. 2) Wskaźnik będzie precyzyjny przy założeniu, iż zabytki ruchome będą traktowane jako kolekcje w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 3) Wskaźnik powinien być łatwy do zebrania na poziomie beneficjentów 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) System zbierania danych GUS uniemożliwia pokazanie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego 6) Nie istnieją międzynarodowe standardy pomiaru tego zjawiska.
	Wskaźniki rezultatu	Wzrost liczby osób zwiedzających muzea	+	+	+	+	-	+	-	1) Wskaźnik na poziomie rezultatu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy dostępu do kultury. 2) Wskaźnik jest bardzo precyzyjny, w każdym muzeum istnieje system obliczania liczby zwiedzających
		Wzrost liczby osób zwiedzających galerie	+	+	+	+	-	+	-	3) Dane te są zebrane przez GUS i ich zbieranie jest relatywnie tanie, ze względu na to, iż istnieją już odpowiednie systemy zbierania danych. 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) Wskaźnik jest precyzyjny i porównywalny z systemami zbierania danych w UE. 6) System zbierania danych GUS uniemożliwia jednak ie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego. 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika

		Wzrost liczby przedstawień i wydarzeń koncertowych	+	+	+	+	-	+	-	1) Wskaźnik na poziomie rezultatu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy stanu infrastruktury kulturalnej. 2) Wskaźnik jest bardzo precyzyjny, w każdej instytucji kultury o odpowiednim profilu istnieje system obliczania liczby przedstawień i wydarzeń koncertowych 3) Dane te są zebrane przez GUS i ich zbieranie jest relatywne tanie, ze względu na to, iż istnieją już odpowiednie systemy zbierania danych. 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) Wskaźnik jest precyzyjny i porównywalny z systemami zbierania danych w UE. 6) System zbierania danych GUS uniemożliwia jednak ie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
		Wzrost liczby widzów i słuchaczy	+	+	+	+	-	+	-	1) Wskaźnik na poziomie rezultatu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy dostępu do kultury. 2) Wskaźnik jest bardzo precyzyjny, w każdej samorządowej lub państwowej instytucji kultury o odpowiednim profilu istnieje system obliczania liczby widzów, uczniów i studentów szkół artystycznych
		Wzrost liczby uczniów szkół artystycznych	+	+	+	+	-	+	-	3) Wskaźnik powinien zaspokajać potrzeby informacyjne Instytucji Zarządzającej 4) Dane te są zebrane przez GUS i ich zbieranie jest relatywne tanie, ze względu na to, iż istnieją już odpowiednie systemy zbierania danych.
		Wzrost liczby studentów uczelni artystycznych	+	+	+	+	-	+	-	5) System zbierania danych GUS uniemożliwia jednak zbieranie danych statystycznych dopiero po okresie, wymaganym do sporządzenia raportu rocznego. 6) Wskaźnik jest precyzyjny i porównywalny z systemami zbierania danych w UE. 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
	Wskaźnik produktu	Liczba odrestaurowanych i odremontowanych obiektów zabytkowych	+	-	-	-	-	-	-	1) Wskaźnik na poziomie produktu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy dostępu do kultury i ochroną dziedzictwa kulturowego 2) Wskaźnik nie jest prawidłowo zdefiniowany pod względem metodologicznym i prawnym, w związku z powyższym nie można go badać 3) J.w. 4) J.w. 5) J.w. 6) Nie istnieją standardy ogólnoeuropejskie mierzenia zasobów dziedzictwa kulturowego 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
		Wzrost liczby nowych/zmodernizowanych instytucji kultury	+	+	+	+	+	+	-	1) Wskaźnik na poziomie produktu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy stanu infrastruktury kulturalnej. 2) Wskaźnik jest precyzyjny – jest ściśle określona definicja instytucji kultury, ponadto odpowiednie regulacje dotyczące architektury
		Wzrost liczby muzeów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych	+	+	+	+	+	+	-	3) Dane te są możliwe do zebrania na poziomie beneficjenta i jest to relatywne tanie. 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) Patrz pkt 3

	Wzrost liczby galerii przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych	+	+	+	+	+	+	-	6) Wskaźnik wydaje się być porównywalny w krajach członkowskich 7) Nieznana jest metodologia obliczenia wartości wskaźnika
	Zakonserwowane zbiory muzealne i zabytki ruchome,	+	+	+	+	+	+	-	1) Wskaźnik na poziomie produktu jest spójny z celem szczegółowym Priorytetu XII w części dotyczącej poprawy stanu infrastruktury kulturalnej. 2) Wskaźnik jest precyzyjny – jest ściśle określona definicja muzealiów, archiwaliów, zbiorów bibliotecznych zabytków ruchomych i nieruchomych, instytucji kultury, uczelni artystycznej 3) Dane te są możliwe do zebrania na poziomie beneficjenta i jest to relatywne tanie. 4) Wskaźnik powinien zaspokoić potrzeby informacyjne. 5) Patrz pkt 3 6) Wskaźniki nie wydają się być porównywalne z innymi krajami UE, ze względu na brak jednolitych definicji pojęć, związanych z kulturą
	Zdigitalizowane zasoby archiwalne, biblioteczne i muzealia,	+	+	+	+	+	+	-	
	zabytki przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych	+	+	+	+	+	+	-	
	Zabezpieczone zabytki ruchome i nieruchome,	+	+	+	+	+	+	-	
	Nowe/zmodernizowane placówki szkolnictwa artystycznego	+	+	+	+	+	+	-	

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźnik główny	Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
		1	2	3	4	5	6	7	

4. Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski.	Liczba odnowionych obiektów zabytkowych o znaczeniu ponadregionalnym	-	-	+	-	+	+	-	1) wskaźnik nie odzwierciedla realizację celu – powiela wskaźnik produktu 2) wskaźnik nie jest precyzyjny, obiektem zabytkowym jest zarówno pojedynczy zabytek, jak i obszar 3) wskaźnik po zdefiniowaniu będzie możliwy do zebrania 4) patrz pkt 1 i 2 5) patrz pkt 3 6) nie istnieje jedna uniwersalna definicja zabytku – jest to pojęcie przede wszystkim prawne 7) nieznana jest metodologia pozyskania danych
--	---	---	---	---	---	---	---	---	--

6.1.5. ZDROWIE

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne/możliwe do gromadzenia, dają się łatwo agregować, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji ?

W wyniku dokonania analizy zaproponowanego zestawu wskaźników dotyczącego sektora zdrowia ewaluatorzy uznali, że znaczna część wskaźników została zdefiniowana prawidłowo i odpowiada strategii POIiŚ. Dodatkowo wszystkie wskaźniki są mierzalne i możliwe do gromadzenia przez Urzędy Wojewódzkie, Ministerstwo Zdrowia, komendy Policji, komendy Straży Pożarnej. Koszt pozyskiwania danych jest niski i nie powinien stanowić znacznego problemu. Zasadniczym problemem prezentowanego zestawu wskaźników Priorytetu XIII jest brak danych zarówno w roku bazowym jak i zakładanej wartości docelowych. Braku danych dotyczących wskaźników docelowych uniemożliwia dokonanie oceny czy cała ilość środków zarezerwowanych w ramach priorytetu jest odpowiednia.

Według ewaluatorów część wskaźników w szczególności na poziomie oddziaływania powinna zostać zastąpiona wskaźnikami w większym stopniu korelującymi z celem głównym, a zarazem celami szczegółowymi priorytetu.

Wskaźnik oddziaływania jakim jest liczba śmiertelnych ofiar na 100 wypadków – nie odzwierciedla realizacji celu i nie jest związany bezpośrednio z zakresem interwencji XIII Priorytetu. **Proponuje się usunięcie tego wskaźnika**

Wskaźnik oddziaływania jakim jest przeciętną długość życia – jest zbyt ogólny. Dotyczy bardzo szerokiego kontekstu. Odzwierciedla zakres realizacji celu głównego, jednak nie koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu XIII. **Proponuje się usunięcie tego wskaźnika**

Wskaźnik oddziaływania jakim jest wartość środków trwałych zakładów opieki zdrowotnej o znaczeniu ponadregionalnym – koresponduje z celem głównym i celami szczegółowymi raczej w pośredni sposób. **Wskaźnik ten jednak powinien być zapisany jako wskaźnik produktu Priorytetu XIII.**

Proponuje się dodać jako **wskaźnik oddziaływania** – liczba osób powracających po urazach do zdrowia, który koresponduje bezpośrednio z celami szczegółowymi Priorytetu XIII, oraz z celem głównym.

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
PRIORYTET XIII CEL GŁÓWNY Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa CELE SZCZEGÓŁOWE:	Wskaźnik oddziaływania	Liczba ofiar śmiertelnych na 100 wypadków	-							1) Wskaźnik nie odzwierciedla realizacji celu i nie jest związany bezpośrednio z zakresem interwencji XIII POIiŚ. 2) Nie zaspakają potrzeb informacyjnych , gdyż w żaden sposób nie zapewnia pomiaru ani celu głównego, ani celów szczegółowych 3) Jest możliwy do zebrania KGP 4) Jest mierzalny 5) Posiada perspektywę czasową 6) Jest porównywalny 7) Brak zaprezentowanych wartości docelowych

Obniżenie śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia zdrowia i życia Poprawa jakości wykonywanych usług medycznych oraz zwiększenie dostępności do wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych	Wartość środków trwałych zakładów opieki zdrowotnej o znaczeniu ponadregionalnym – ewentualne przeniesienie do poziomu wskaźników produktu								1) Wskaźnik koresponduje z celem głównym i celami szczegółowymi w pośredni sposób, jednak nie jest to wskaźnik oddziaływania, a raczej produktu Priorytetu XIII 2) Nie zaspakaja, gdyż w żaden sposób nie pozwala na pomiar celu 3) Jest dostępny, co najmniej co rok 4) Jest mierzalny w charakterze ilościowym 5) Tak posiada perspektywę czasową 6) Nie wiadomo 7) Brak podanych wartości docelowych.
	przeciętna długość życia	-	-	+	+	+	-	-	1) Wskaźnik jest zbyt ogólny, dotyczy bardzo szerokiego kontekstu, wskaźnik odzwierciedla zakres realizacji celu głównego, jednak nie koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu i nie wychwycą esencji problemów związanych z zakresem interwencji POIiŚ. 2) Wskaźnik nie jest wystarczająco precyzyjny żeby zapewnić pomiar celu, zbyt dużo zewnętrznych czynników może mieć wpływ na zmianę jego wartości. 3) Wskaźnik jest dostępny w ogólnopolskich źródłach statystycznych np.: GUS 4) Jest mierzalny w sposób ilościowy 5) Dane statystyczne pojawiają się z opóźnieniem rocznym. 6) Jest porównywalny 7) Brak wartości docelowych

		liczba osób powracających po urazach do zdrowia	+	+-	+-	+	+	+	-	1) Wskaźnik w sposób bezpośredni koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu XIII oraz celem ogólnym 2) Wskaźnik nie jest wystarczająco precyzyjny aby zapewnić realizację celów szczegółowych, tym samym celu głównego 3) Wskaźnik jest dostępny w odpowiednim czasie w interwałach kwartalnych. Na obecną chwilę brak wiadomości gdzie i w jakiej perspektywie czasowej jest zbierany. Metoda statystyczna nie przekracza możliwości finansowych i już funkcjonuje w systemie sprawozdawczości SPZOZ. 4) Jest mierzalny ilościowo 5) Istnieje możliwość zbierania tego wskaźnika w perspektywie kwartalnej. 6) Jest porównywalny 7) brak wartości docelowej
	Wskaźniki rezultatu	czas oczekiwania na pomoc ratownictwa medycznego	+	+	-	-	-	-	+	1) Wskaźnik bezpośrednio odzwierciedla z celem szczegółowym „Obniżenie śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia zdrowia i życia” 2) Wskaźnik jest precyzyjny i zapewnia decydom pomiar celu 3) Dostępny główne źródło MZ 4) Jest mierzalny 5) informacje dotyczące wskaźnika są na bieżąco zbierane przez stacje pogotowia ratunkowego oraz SOR. Na chwilę obecną nikt dalej tego nie zbiera 6) Nie stwierdzono (MZ) 7) Są podane w programie wartości docelowe

		koszty opieki zdrowotnej (%)	+	+	+	+	+	+	-	1) Wskaźnik koresponduje z celem szczegółowym „Poprawa jakości wykonywanych usług medycznych oraz zwiększenie dostępności do wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych” . 2) Wskaźnik jest precyzyjny i zapewnia decydom pomiar celu 3) Jest dostępny i aktualizowany na bieżąco 4) Jest mierzalny 5) Informacje dotyczące wskaźnika są zbierane na bieżąco rocznie 6) Jest zbieralny 7) Brak wartości docelowych
	Wskaźniki produktu	liczba zakupionego sprzętu	+	+	+	+	+	+	+	1)Wskaźnik koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu (działań) 2) Wskaźnik jest precyzyjny i zapewnia decydom pomiar celu 3) Jest dostępny – główne źródło CSOIZ 4) Jest mierzalny 5) Wskaźnik posiada perspektywę czasową – związana z okresem sprawozdawczym POIiŚ 6) jest zbieralny 7) Są wartości docelowych
		ilość placówek objętych interwencjom POIiŚ	+	+	+	+	+	-	-	1)Wskaźnik koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu (działań) 2) Wskaźnik będzie precyzyjny i zapewnia decydom pomiar celu 3) Jest dostępny – główne źródło system monitoringu POIiŚ 4) Jest mierzalny 5)Wskaźnik posiada perspektywę czasową – związana z okresem sprawozdawczym POIiŚ 6)Będzie zbieralny 7) Brak wartości docelowych

Czy zaproponowane wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane, mierzalne, dostępne, agregowalne, czy nie są zbyt kosztowne?

Jakie są szanse osiągnięcia zakładanych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?

Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu?

W przedłożonych zapisach brak wartości docelowych wskaźników. Wyjątkiem jest wskaźnik „Udział osób z wykształceniem wyższym w grupie ludności w wieku 25-59 lat”, którego wartość docelową (23% przy 19% w roku 2002) należy uznać za realną, biorąc pod uwagę wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem między 1988 a 2002 rokiem (z 6,5% do 10,2%). Jednak wskaźnik ten nie jest rekomendowany ze względu na niewielki związek między zmianami jego wartości a realizacją priorytetu.

Przedstawiona lista zawiera szereg wskaźników źle zdefiniowanych, nieefektywnych jako narzędzia monitoringu programu. Powinny one zostać zastąpione wskaźnikami bardziej odpowiednimi. Rekomendacje ISW4.1 zawierają przykłady właściwych wskaźników wraz z uzasadnieniem. Ponadto zestaw wskaźników powinien być uzupełniony wartościami w roku bazowym i zakładane wartości docelowe.

6.1.6. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Cele szczegółowe priorytetu	Wskaźniki wskazane na poziomie priorytetów		Kryteria (czy spełnia kryterium, czy nie spełnia) zaznaczamy jak (-) jeśli nie spełnia, a (+) kiedy spełnia.							Uzasadnienie do każdego z kryteriów
			1	2	3	4	5	6	7	
PRIORYTET CEL GŁÓWNY CELE SZCZEGÓŁOWE	Wskaźnik oddziaływania									1) 2) 3) 4) 5) 6) 7)
	Wskaźniki rezultatu	Liczba studentów kształcących się na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych	-		+	+	+			1) Wskaźnik ten powinien się odnosić do precyzyjnej listy kierunków kształcenia wg rozporządzenia właściwego ministra lub do kierunków uwzględnianych w metodologii wskaźnika MST Eurostat-u 2) 3) dane są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)

		Liczba studentów korzystających z internetu szerokopasmowego	-		-	-	+			1) Sformułowanie „korzystający z internetu” jest nieprecyzyjne i nie określa stopnia dostępności. Czy wystarczy jeden komputer na danym kierunku studiów by stwierdzić, że wszyscy studenci korzystają z internetu? Dokładnego zdefiniowania wymaga ponadto określenie „internet szerokopasmowy”. Znaczenie tego pojęcia będzie się prawdopodobnie zmieniać w trakcie trwania programu 2) 3) dane nie są dostępne 4) nie jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)
		Udział absolwentów wspieranych uczelni, którzy w okresie roku od zakończenia studiów zostali zatrudnieni przez inwestora zagranicznego	-		-	+	-			1) Nie jest jasne, dlaczego zatrudnienie przez inwestora zagranicznego (a nie polską firmę) miało być świadectwem sukcesu projektu. 2) 3) dane nie są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)
		Udział osób z wykształceniem wyższym w grupie ludności 25-29 lat	-		-	+	-			1) W okresie programowania realizacja priorytetu będzie miała znikomy wpływ na wartość tego wskaźnika 2) 3) dane nie są dostępne 4) jest mierzalny 5) 6) 7)

	Wskaźniki produktu	Liczba zrealizowanych projektów dot. infrastruktury dydaktycznej na kierunkach ścisłych	+		+	+	+			1) jest konkretny 2) 3) dane są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)
		Liczba zrealizowanych projektów z zakresu ICT dot. uczelni wyższych	+		+	+	+			1) jest konkretny 2) 3) dane są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)
		Liczba nowych i zmodernizowanych kierunków kształcenia w dziedzinach i na uczelniach wspartych z priorytetu	-		+	+	+			1) Określenie „kierunek kształcenia” jest zbyt ogólne jako podstawa wskaźnika rezultatu. Nie uwzględnia liczby studentów, którzy inwestycji korzystają. Stwarza też problemy w wypadku kompleksowych inwestycji obejmujących więcej niż jeden kierunek 2) 3) dane są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)

		Liczba obiektów infrastruktury związanej z działalnością statutową powstałych w wyniku realizacji Priorytetu	-		+	+	+		1) Także „obiekt” jest mało precyzyjnym kryterium. Jeśli np. zmodernizowane laboratorium składa się z 5 pomieszczeń, to ile „obiektów” odnowiono? 2) 3) dane są dostępne 4) jest mierzalny 5) da się agregować 6) 7)
--	--	--	---	--	---	---	---	--	---

6.2. REKOMENDACJE DLA POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW POIiŚ

6.2.1. OCENA WSKAŹNIKA GŁÓWNEGO POIiŚ

Rekomendacja SW.1

Sprecyzowanie wskaźnika celu głównego POIiŚ

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działanie:

Sprecyzowanie wskaźnika indeksu przedstawianego w ramach Światowej Tablicy Wyników Konkurencyjności, polegające na zawężeniu pomiaru wskaźnika w ramach obszaru związanego z infrastrukturą.

Całkowity indeks rankingu powinien być zbierany na poziomie NSRO, gdyż w bardzo syntetyczny sposób odzwierciedla cel główny.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Środowiska

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

Rekomendacja SW.2

Główne wskaźniki sektorowe monitorowania programów powinny być spójne ze wskaźnikami na poziomie oddziaływania poszczególnych priorytetów (adekwatna propozycja ocena wskaźników znajduje się w ocenach sektorowych)

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Środowiska

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

6.2.2. ŚRODOWISKO

Rekomendacja S 4.1 :

Uzupełnienie brakujących wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Sugestie i rekomendacje dotyczące poszczególnych wskaźników według w tabeli oceny wskaźników:

- dla Priorytetu I wskaźnik na poziomie rezultatu (przyrost liczby aglomeracji spełniających wymogi dyrektywy w zakresie oczyszczania ścieków) powinien być prezentowany na tle danych które pozwolą na określenie potrzeb w stosunku do wymagań TA (liczba aglomeracji jaka nie spełniła jeszcze wymogów dyrektywy) i określony jako „liczba aglomeracji spełniających wymogi dyrektywy w zakresie oczyszczania ścieków” lub „% aglomeracji spełniających wymogi dyrektywy w zakresie oczyszczania ścieków”
- dla Priorytetu I wskaźniki produktu zawierają zbyt dużo informacji – sugestia do wszystkich wskaźników: rozdzielenie wskaźników (tak by w jednej wartości nie podawać długości sieci zmodernizowanej i wybudowanej ani liczby wybudowanych/ rozbudowanych/

zmodernizowanych oczyszczalni ścieków lub stacji uzdatniania wody). Ponadto, realizacja projektów z zakresu zaopatrzenia w wodę nie wpłynie na wskaźnik na poziomie rezultatu.

- w przypadku wskaźnika na poziomie produktu w Priorytecie 1 - ilość wybudowanych/ rozbudowanych/ zmodernizowanych oczyszczalni ścieków lub stacji uzdatniania wody (szt.) – użyteczne byłoby również dodanie wskaźnika mierzącego przepustowość oczyszczalni (sama liczba oczyszczalni nie oddaje istoty zjawiska) - analogiczne uwagi do stacji uzdatniania wody. Ponadto tak jak wyżej wspomniano należy rozagregować wskaźnik
- w Priorytecie I typ projektu: budowa i modernizacja kanalizacji deszczowej nie znajduje odzwierciedlenia we wskaźnikach produktu - sugestia dodanie wskaźnika długość wybudowanej sieci kanalizacji deszczowej, długość sieci zmodernizowanej)
- wskaźnik rezultatu Priorytetu II („ograniczenie ilości odpadów komunalnych poddanych składowaniu w ogólnej masie zebranych odpadów [w %]”) – nie określa celu, nie da się wyrazić liczbowo, swoim zakresem nie obejmuje wszystkich projektów Priorytetu II. Należy go zastąpić określeniem procentowego udziału odpadów komunalnych składowanych w stosunku do ogólnej masy zebranych odpadów.
- jako wskaźnik rezultatu Priorytetu II - należy także dodać „osiągnięte poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych”
- wskaźnik rezultatu Priorytetu II („powierzchnia gruntów zrehabilitowanych lub poddanych ochronie [ha]”) nie jest to wskaźnik na poziomie rezultatu lecz produktu. Ponadto nie jest również zdefiniowane, co oznacza 'grunt poddany ochronie' (proponuje się zmianę wskaźnika na „powierzchnia terenów wymagających rekultywacji oraz długości brzegu morskiego który wymaga zastosowania dodatkowych systemów ochronnych”.
- w Priorytecie II w przypadku wskaźnika produktu – „powierzchnia gruntów zrehabilitowanych lub poddanych ochronie [ha]” - wskaźnik należy rozagregować. Ponadto, nie jest zdefiniowane, co oznacza 'grunt poddany ochronie' - proponuje się zmianę wskaźnika na „powierzchnia terenów zrehabilitowanych oraz długość brzegu morskiego z systemem ochrony”.
- w Priorytecie II w przypadku wskaźnika produktu – „ilość nowych lub zmodernizowanych obiektów unieszkodliwiania odpadów [szt.]” – liczba obiektów unieszkodliwiania odpadów nie będzie odzwierciedlać w pełni produktów kompleksowych systemów gospodarki odpadami i działań mających na celu recykling. W tym przypadku użyteczniejszy by był wskaźnik: zdolność obiektów do unieszkodliwiania odpadów w tonach lub m³ a także dodatkowe wskaźniki: ilość odpadów poddanych recyklingowi w tonach lub m³, liczba punktów do selektywnej zbiórki odpadów, ilość odpadów zebranych w punktach selektywnej zbiórki, liczba instalacji do odzysku odpadów i recyklingu.
- w Priorytecie II w przypadku wskaźnika produktu – „ilość zrealizowanych projektów z zakresu rekultywacji gruntów lub poddanych ochronie [szt.]” – wskaźnik dostarczy tylko danych o ilości projektów, a nie ich zasięgu. Powinien zostać dodany wskaźnik na temat powierzchni gruntów zrehabilitowanych oraz wskaźnik: długość brzegu morskiego z zastosowanymi systemami ochrony brzegu morskiego
- w Priorytecie II brak jest wskaźników produktów i rezultatu dla projektów typu: dopasowanie istniejących składowisk odpadów do obowiązujących przepisów, należy uzupełnić zestaw wskaźników (w tym przypadku wskaźnik produktu mógłby mierzyć liczbę składowisk, które dopasowano do wymogów Dyrektywy)

- w Priorytecie III w przypadku wskaźnika rezultatu – „objętość zretencjonowanej wody w ramach małej i dużej retencji [mln m³]” - wskaźnik nie jest odpowiedni na poziomie rezultatu (w tym przypadku powinien być wyrażony jako przyrost retencjonowanej wody w %). Ponadto wskaźnik ten dla małej retencji będzie trudny do mierzenia - można go w uproszczeniu wyrazić przez wzrost powierzchni naturalnej retencji, a więc wskaźnik „powierzchnia naturalnej retencji”)
- w Priorytecie III w przypadku wskaźnika rezultatu – „przyrost liczby chronionych osób [tys.]” wskaźnik niezrozumiały, nie jest zdefiniowane, co oznacza pojęcie ‘osoby chronione’ (zgodnie z informacjami od KGPS w całym kraju są chronione), sugerowany wskaźnik „czas przeprowadzania rozpoznania i reagowania na zagrożenie”
- w Priorytecie III w przypadku wskaźnika rezultatu – „przyrost powierzchni chronionego i/lub monitorowanego terenu [km²]” - wskaźnik niezrozumiały, ponadto nie jest zdefiniowane, co oznacza pojęcie ‘teren chroniony’ oraz znaczenia terenu monitorowanego (jeśli chodzi o system monitoringu środowiska to celem wskazanym w PO jest poprawa jego jakości i sprawności)
- w Priorytecie III w przypadku wskaźnika produktu – „liczba wybudowanych lub zmodernizowanych urządzeń służących gospodarowaniu wodami (szt.)” - wskaźnik zbyt ogólny, nie obejmuje projektów z zakresu ekologicznego gospodarowania wodami
- w Priorytecie III w przypadku wskaźnika produktu – „liczba stanowisk oraz liczba specjalistycznych urządzeń niezbędnych do analizowania, prognozowania i skutecznego reagowania na zagrożenia (szt.)” – wskaźnik, z uwagi na agregację danych, nie jest konkretny. Wskaźnik po rozagregowaniu może być właściwym dla dostarczania informacji.
- w Priorytecie III dla Działania Monitoring środowiska – brak jest wskaźników na poziomie produktu, rezultatu i oddziaływania – należy wypracować wskaźniki we współpracy z przedstawicielami Głównego i Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska.
- w Priorytecie IV w Działaniu Wsparcie systemów zarządzania środowiskowego, przeanalizowana logika Programu może prowadzić do wniosku, że celem tego działania jest zwiększenie liczby przedsiębiorstw dysponujących certyfikatem oraz obniżenie opłat za korzystanie ze środowiska. Brak jest informacji, że systemy zarządzania środowiskowego mają przede wszystkim na celu obniżenie uciążliwości działania zakładów przemysłowych.
- w Priorytecie IV w przypadku wskaźnika rezultatu – „obniżenie wysokości opłat za korzystanie ze środowiska wnoszonych przez przedsiębiorców – beneficjentów (%)” wskaźnik nie odnosi się bezpośrednio do celu, który ma mierzyć. Celem nie jest obniżenie opłat, nie jest też jasne czy chodzi o obniżenie stawek, czy też obniżenie wpływów (nie jest odpowiedni na poziomie rezultatu) – w tym przypadku wydaje się zasadne określenie rezultatu w postaci ekologicznego efektu danego projektu, a więc wskaźnik rezultatu powinien określić zużycie wody, zasobów, energii oraz emisję zanieczyszczeń do powietrza, produkowanych odpadów i ścieków (rezultatem realizacji projektów w ramach Priorytetu IV powinno być zmniejszenie presji środowiskowej przedsiębiorstw-beneficjentów).
- w Priorytecie IV w przypadku wskaźnika rezultatu „zwiększenie liczby przedsiębiorstw dysponujących certyfikatem potwierdzającym wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego (szt.)” i produktu „liczba wydanych certyfikatów (szt.)” - wskaźnik nie odnosi się bezpośrednio do celu, który ma mierzyć - wprowadzenie certyfikatu nie może być celem samym w sobie. Tak jak wyżej powinna zostać mierzona eko-efektywność danego działania
- w Priorytecie IV w przypadku wskaźnika produktu „liczba nowych lub zmodernizowanych instalacji z zakresu ochrony środowiska (szt.)” - wskaźnik jest odpowiedni z założeniem, że instalacje te będą służyć ograniczaniu negatywnego wpływu na środowisko, a także pod

warunkiem, że nowe i zmodernizowane będą liczone oddzielnie. Ponadto sugeruje się dodanie wskaźnika: zdolność instalacji do redukcji zanieczyszczeń.

- wskaźniki na poziomie produktu w Priorytecie IV wydają się zbyt ogólne i nie odnoszą się do następujących projektów: „budowa i modernizacja małej infrastruktury służącej udostępnianiu dla turystów obszarów chronionych”, „budowa przejść dla zwierząt...” i „likwidacja barier dla przemieszczania się zwierząt” – należy uzupełnić zestaw wskaźników - należy wypracować wskaźniki we współpracy z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej.
- w Priorytecie V w przypadku wskaźnika na poziomie rezultatu „liczba gatunków objętych programem ochrony lub reintrodukcji (szt.)” oraz „liczba opracowanych planów ochrony (szt.)” nie są to wskaźniki odpowiednie na poziomie rezultatu, lecz produktu. W tym przypadku wskaźnik na poziomie oddziaływania powinien dostarczać informacji o kondycji i populacji gatunków objętych programem ochrony lub gatunków żyjących na danym obszarze, dla którego opracowano plan ochrony (lub też na temat kondycji całego chronionego ekosystemu).
- w Priorytecie V wskaźnik na poziomie produktu „liczba zrealizowanych projektów służących ochronie siedlisk, zbiorowisk roślinnych lub gatunków (szt.)” korzystniej by było połączyć ze wskaźnikami posilkowymi np. powierzchnia obszarów chronionych, liczba gatunków objętych programem.

2. ponadto:

- we wszystkich Priorytetach z sektora środowisko brak jest oznaczonego wskaźnika oddziaływania
- we wszystkich Priorytetach sektora środowisko nie podano żadnych wartości wskaźników na wszystkich poziomach ani w roku bazowym, ani zakładanych wartości w roku docelowym, brak także informacji na temat źródła tych danych oraz częstotliwości pomiarów.

3. Przy doborze głównych wskaźników do monitorowania realizacji POIiŚ wskazano tylko te wskaźniki, które odnoszą się do zagadnień Priorytetu I i II (a więc ilość odpadów komunalnych zebranych i przetworzonych, długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz liczba miast obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków). Takie podejście, w istotny sposób, ograniczy możliwość monitorowania POIiŚ – należy uzupełnić zestaw wskaźników.

4. Wskaźniki na poziomie oddziaływania oraz główne wskaźniki monitorowania powinny nieść informację mówiącą o jakości środowiska naturalnego typu:

- jakość wód powierzchniowych – stan czystości (mierzony wg klasyfikacji jakości wód zgodnie z Rozporządzeniem³⁵ oraz wielkością ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych rzekami do morza Bałtyckiego – BZT, chlorki, siarczany, zawiesina ogólna, Azot organiczny, metale ciężkie, substancje organiczne i biogenne) – odpowiednie dla Priorytetu I oraz Priorytetu IV
- jakość powietrza (wyrażana przez stężenie ozonu, pyłu zawieszonego, tlenków azotu, dwutlenku siarki) – dla Priorytetu IV
- jakość gleb (zawartość metali ciężkich, zniszczenia mechaniczne) wód powierzchniowych (zawartość azotanów) i podziemnych oraz emisja odorów – dla Priorytetu II i IV

³⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie klasyfikacji dla prezentowania wód powierzchniowych i podziemnych, sposobu prowadzenia monitoringu oraz sposobu interpretacji wyników i prezentacji stanu tych wód Dz. U. Nr 32.poz 284.

- powierzchnią gruntów wymagających rekultywacji – dla Priorytetu II
 - liczebnością gatunków chronionych i zagrożonych, % gatunków zagrożonych (a wskaźnik mówiący o bioróżnorodności³⁶) dla Priorytetu V
5. Pomiar oddziaływania Priorytetu IV mógłby zostać rozszerzony o elementy zarządzania antropopresją. W tym przypadku sugeruje się wykorzystanie relacji kosztów i korzyści w formie wskaźników eko-presji i eko-efektywności. Wskaźnik eko-presji obliczany jest jako iloczyn ilości zużytej materii lub energii do wartości produktów lub usług, zaś wskaźnik eko- efektywności – jako iloczyn wartości produktów lub usług do ilości zużytej materii lub energii³⁷.
6. Przy współpracy z przedstawicielami Instytucji Zarządzających należy wypracować nowy system wskaźników (z uwzględnieniem powyższych uwag i sugestii odnośnie wskaźników).

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Środowiska

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

³⁶ Dobrym przykładem odwzorowującym ogólne zmiany różnorodności biologicznej są trendy wielkości populacji gatunków ptaków obszarów pól uprawnych, łąk, pastwisk charakterystycznych dla krajobrazu rolniczego ilustrowane wskaźnikiem Farmland Bird Index (wskaźnik zatwierdzony przez Komisję Europejską w październiku 2004, równocześnie jest on jednym z oficjalnych wskaźników strukturalnych przemian krajów członkowskich UE)

³⁷ R.Janikowski „Zarządzanie antropopresją. W kierunku zrównoważonego rozwoju społeczeństwa i gospodarki”, wydawnictwo Difin, Warszawa 2004

6.2.3. TRANSPORT

Rekomendacja T.4.1:

- **uzupełnienie wskaźników we wszystkich priorytetach**
- **uzupełnienie wartości docelowych we wskaźnikach dotyczących inwestycji drogowych**
- **weryfikacja listy wskaźników na poziomie programu, tak aby ilustrowały całą interwencję a nie wybrane jej aspekty**

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. W części dotyczącej wskaźników na poziomie programu należy zweryfikować listę oraz uzupełnić i zweryfikować podane wartości wskaźników. Docelowo tabela powinna zawierać wskaźniki ilustrujące całość interwencji, a więc dotyczące wszystkich rodzajów transportu. Najlepsze do monitorowania byłyby wskaźniki struktury międzygałęziowej uzupełnione o podstawowe produkty w branżach, na które przeznaczono najwięcej środków inwestycyjnych.
2. Listy wskaźników dla Priorytetów VI i IX należy uzupełnić podając wartości wskaźników rezultatu i oddziaływania wraz z wartościami bazowymi i docelowymi.
3. Dla Priorytetu VII i VIII należy stworzyć listy wskaźników kładąc nacisk na rezultat i oddziaływanie, rozumiane jako efektywność wybieranych do realizacji projektów.

Dla wszystkich priorytetów na poszczególnych poziomach powinno się uwzględnić:

- na poziomie produktu – przede wszystkim wartości fizyczne takie jak długość budowanej i modernizowanej infrastruktury, a dla projektów kompleksowych liczba miejsc objętych interwencją
- jako rezultaty – wskaźniki istotne dla użytkowników takie jak skrócenie czasu jazdy, poprawa przepustowości, płynności ruchu
- oddziaływaniem byłyby natomiast zmiany struktury gałęziowej, wzrost przewozów i poprawa bezpieczeństwa

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Transportu

Horyzont czasowy: listopad 2006

Rekomendacja T.4.2:

- weryfikacja wartości wskaźników na poziomie programu i w priorytecie VI
- uzupełnienie wartości docelowych dla pozostałych wskaźników

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

1. Wskaźniki monitorowania na poziomie programu powinny zostać uzupełnione. W przypadku pozostawionych wskaźników dla sieci drogowej i liczby wypadków wartości docelowe należy zweryfikować pod kątem listy projektów indykatorywnych i możliwości finansowych.
2. Wskaźniki dla Priorytetu IV powinny zawierać się w przedziałach: autostrady 400-410km drogi ekspresowe 1200-1250km.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Ministerstwem Transportu

Horyzont czasowy: listopad 2006

6.2.4. ENERGIA**Rekomendacja E.4.1:**

- Modyfikacja systemu wskaźników w sektorze energii

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

W piśmie Ministerstwa Gospodarki, dotyczącym metodologii wskaźników dla POIiŚ zapisano, że „z uwagi na potencjalne problemy, jakie może sprawiać zbyt duża ilość wskaźników (konieczność zbierania w procesie monitoringu dużej ilości danych, możliwy brak zainteresowania beneficjentów realizacją niektórych rodzajów projektów, możliwy niewystarczający wpływ efektów realizacji projektów na wskaźniki w skali kraju) oraz kierując się wskazówkami Komisji Europejskiej wysuwanymi podczas konsultacji POIiŚ, Departament Energetyki przedłożył Ministerstwu Rozwoju Regionalnego nową skróconą wersję wskaźników monitorowania Priorytetu X POIiŚ. Nowe wskaźniki odnoszą się do głównych celów działania 10.1 (ograniczenie zużycia energii) oraz 10.2 (wzrost OZE i udziału biokomponentów w transporcie) i pozwolą zmierzyć w możliwie prosty sposób postęp w wyniku realizacji projektów.

Nowa skrócona wersja wskaźników do Priorytetu X:

Wskaźniki produktu:

- Liczba wspartych projektów (szt.),
- Wartość wspartych projektów (PLN).

Wskaźniki rezultatu:

- Ilość zaoszczędzonej energii w wyniku realizacji projektów (GWh),
- Ilość energii wytworzonej z OZE w wyniku realizacji projektów (MWh),
- Roczna produkcja biokomponentów w wyniku realizacji projektów (tys. ton)."

W niniejszej ewaluacji odniesiono się już do sprawy wskaźników dotyczących liczby projektów i ich wartości. W istocie, wartości te nie są wskaźnikami w ścisłym znaczeniu tego słowa, jakkolwiek dla celów statystycznych i ogólnych, związanych z zarządzaniem POIiŚ, mają znaczenie. Należy jeszcze raz zaznaczyć, że nie opisują one stopnia realizacji celu, ponieważ docelowa liczba projektów nie jest

określona. Zaproponowane poniżej wskaźniki rezultatu obejmują propozycję M.G. i opcję zaproponowaną przez ewaluatora.

Dla Priorytetu X, można zaproponować następujące Wskaźniki rezultatu:

Działanie 10.1:

- Ilość zaoszczędzonej energii w wyniku realizacji projektów (GWh),
- Opcjonalnie – wskaźnik energochłonności [MWh/1000 EUR PKB]³⁸ „

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006

³⁸ Relatywnie mało czuły na możliwy zakres zmian wywołanych realizacją POIiŚ

6.2.5. KULTURA

Rekomendacja K.4.1: Modyfikacja zestawu wskaźników POIiŚ w sektorze kultury

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Działania:

1) Uzupelnienie listy wskaźników na poziomie produktu, rezultatu i oddziaływania, zgodnie z zapisami w tabelach powyżej to jest:

W zakresie wskaźników produktów, dodać:

- Zakonserwowane zbiory muzealne i zabytki ruchome (GB)
- zdigitalizowane zasoby archiwalne, biblioteczne i muzealia (GB),
- zabytki przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (m kw.),
- Zabezpieczone zabytki ruchome i nieruchome (szt/m kw.),
- Nowe/zmodernizowane placówki szkolnictwa artystycznego (m kw.)

W zakresie rezultatów, dodać:

- Wzrost liczby osób zwiedzających zabytki (os.),
- Wzrost liczby osób, którym udostępniono zabytki ruchome lub ich wirtualne odpowiedniki (os.)

W zakresie oddziaływań, dodać:

- Wzrost dochodów z przemysłów kultury (PLN/rok),
- Wzrost liczby wykorzystywanych produktów i ofert kulturalnych (szt.),

2) Zastąpienie wskaźnika głównego wskaźnikami na poziomie oddziaływania dla Priorytetu XII

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Horyzont czasowy: listopad 2006

6.2.6. ZDROWIE

Rekomendacja Z.4.1: Modyfikacja zestawu wskaźników POIiŚ w sektorze zdrowia

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Należy dokonać weryfikacji wskaźników w szczególności na poziomie oddziaływania oraz produktu. Sugestie ewaluatorów znajdują się poniżej:

- Wskaźnik oddziaływania jakim jest liczba śmiertelnych ofiar na 100 wypadków – nie odzwierciedla realizacji celu i nie jest związany bezpośrednio z zakresem interwencji XIII Priorytetu. Proponuję usunięcie tego wskaźnika.
- Wskaźnik oddziaływania jakim jest przeciętną długość życia – jest zbyt ogólny. Dotyczy bardzo szerokiego kontekstu. Odzwierciedla zakres realizacji celu głównego, jednak nie koresponduje z celami szczegółowymi Priorytetu XIII. Proponuję usunięcie tego wskaźnika
- Wskaźnik oddziaływania jakim jest wartość środków trwałych zakładów opieki zdrowotnej o znaczeniu ponadregionalnym – koresponduje z celem głównym i celami szczegółowymi raczej w pośredni sposób. Wskaźnik ten jednak powinien być zapisany jako wskaźnik produktu Priorytetu XIII.
- Proponuje dodać jako wskaźnik oddziaływania – wzrost liczby osób powracających po urazach do zdrowia, który koresponduje bezpośrednio z celami szczegółowymi Priorytetu XIII, oraz z celem głównym.
- Pozostałe wskaźniki są prawidłowo zdefiniowane.

Listę wskaźników dla Priorytetu XIII należy uzupełnić podając wartości bazowe i docelowe.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Zdrowia oraz CSIOZ.

Horyzont czasowy: listopad 2006

6.2.7. SZKOLNICTWO WYŻSZE

Rekomendacje ISW 4.1:

Modyfikacja systemu wskaźników priorytetu XIV

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

- 1 Rezygnacja z części zaproponowanych wskaźników i zastąpienie ich innymi, pozwalającymi bardziej efektywnie monitorować postęp programu. Zaleca się rezygnację z następujących wskaźników:
 - o Liczba studentów kształcących się na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych,
 - o Liczba studentów korzystających z internetu szerokopasmowego,
 - o Liczba nowych i zmodernizowanych kierunków kształcenia w dziedzinach i na uczelniach wspartych z priorytetu,
 - o Liczba obiektów infrastruktury związanej z działalnością statutową powstałych w wyniku realizacji Priorytetu,
 - o Udział absolwentów wspieranych uczelni, którzy w okresie roku od zakończenia studiów ostali zatrudnieni przez inwestora zagranicznego,
 - o Udział osób z wykształceniem wyższym w grupie ludności 25-29 lat,

Ponadto zaleca się korzystanie z następujących wskaźników na poziomie produktu i rezultatu:

L.p.	Wskaźnik	Uwagi na temat źródła
Wskaźniki produktu		
1.	Odsetek studentów w Polsce kształcący się na kierunkach z listy preferowanej w ramach priorytetu (lista wybrana z rozporządzenia właściwego ministra lub odniesienie do wskaźnika MST Eurostat powinny znaleźć się w opisie priorytetu)	Dane z formularza S-10 GUS
2.	Odsetek studentów zagranicznych kształcący się na uczelniach i kierunkach objętych dofinansowaniem w stosunku do ogółu studentów na tych uczelniach i kierunkach	Brak źródła. Prawdopodobnie konieczne będzie zasięgnięcie informacji bezpośrednio od uczelni lub modyfikacja formularza S-10
3.	Liczba studentów przypadających na jeden komputer z szerokopasmowym (po precyzyjnym zdefiniowaniu tego pojęcia) dostępem do internetu na uczelniach i kierunkach objętych dofinansowaniem	Dane z formularza S-10 GUS
Wskaźniki rezultatu		
1	Odsetek studentów zagranicznych kształcących się w Polsce na kierunkach z listy preferowanej w ramach priorytetu	Brak źródła. Prawdopodobnie konieczne będzie zasięgnięcie informacji bezpośrednio od uczelni lub modyfikacja formularza S-10.
2	Liczba studentów przypadających na jeden komputer z szerokopasmowym (po precyzyjnym zdefiniowaniu tego pojęcia) dostępem do internetu na wszystkich uczelniach i kierunkach w Polsce	Dane z formularza S-10 GUS
3	Odsetek studentów na ostatnim roku studiów na uczelniach i kierunkach objętych dofinansowaniem, który podjął pracę związaną z kierunkiem studiów	Konieczne badania ankietowe studentów

Adresat: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

7. OCENA PRZEWIDYWANYCH REZULTATÓW I ODDZIAŁYWANIA – EFEKTY

7.1. WNIOSKI Z POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW

7.1.1. ŚRODOWISKO

Jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu?

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od Ministerstwa Środowiska, szacowanie wartości wskaźników ma nastąpić dopiero po uzyskaniu ich roboczej akceptacji ze strony Komisji Europejskiej. Do określenia wartości wskaźników w roku bazowym wykorzystane mają zostać opracowania statystyczne dotyczące ochrony środowiska wykonane dla roku 2005 przez Główny Urząd Statystyczny. Na etapie oceny proponowanych wskaźników można stwierdzić, że nie wszystkie wartości wskaźników są zbierane przez GUS i w związku z tym może wystąpić problem z realizacją tego założenia. Należy więc postulować o wprowadzenie tych danych do statystyki GUS.

Zgodnie z notatką otrzymaną od Ministerstwa Środowiska, na bazie konsultacji z potencjalnymi beneficjentami dla poszczególnych priorytetów zostały stworzone listy potencjalnych projektów/grup projektów. Dla każdego projektu/grupy projektów zdefiniowano szacunkową wartość. Listy projektów uwzględniały zidentyfikowane potrzeby oraz wysokość dostępnych środków dla poszczególnych priorytetów i działań. Zgodnie z założeniem, szacowanie wartości docelowej wskaźników ma zostać przeprowadzone na podstawie tej listy potencjalnych projektów/grup projektów. W szacowaniu wartości docelowej wskaźników mają zostać uwzględnione dane dotyczące kosztów jednostkowych dla poszczególnych typów projektów/przedsięwzięć (np. średni koszt wykonania planu ochrony dla obszaru Natura 2000). Niestety, zespół ewaluacyjny nie otrzymał tak określonej szacunkowej wartości, więc ich wartości nie zostały uwzględnione w ocenie

Mając na uwadze różnorodność projektów wskazanych jako możliwe do realizacji w ramach priorytetów środowiskowych POIiŚ nie jest możliwe by na tym etapie wprost określić jakie będzie oddziaływanie programu.

Jak stwierdzono w Ocenie Szacunkowej NSRO, realizacja PO Infrastruktura i Środowisko wpłynie pozytywnie na wzrost zatrudnienia, na wzrost mobilności pracowników w wymiarze ogólnokrajowym i regionalnym oraz na wzrost aktywności gospodarczej w regionach dotąd słabiej rozwiniętych, czy też zmarginalizowanych, przede wszystkim Polski Wschodniej. Wzrośnie atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych i krajowych. Można oczekiwać wzrostu konkurencyjności w regionach, w których dotąd zachowania konkurencyjne były ograniczone dostępnością komunikacyjną i informacyjną. W rezultacie wzrośnie konkurencyjność, zwłaszcza w sektorze usług, co przyczyni się do obniżki cen usług i wzrostu korzyści dla konsumentów.

Realizacja priorytetów środowiskowych prowadzić będzie do pogłębienia zapoczątkowanych w obecnej perspektywie finansowej, pozytywnych przemian w dziedzinie środowiska. Równocześnie, realizacja niektórych projektów w ramach priorytetów energetycznych i transportowych może prowadzić do sytuacji konfliktowych i powstania potencjalnych zagrożeń dla środowiska w związku z podejmowanymi inwestycjami. Problemy te i potencjalne negatywne oddziaływanie tych inwestycji mogą zostać zminimalizowane poprzez dołożenie szczególnej staranności do przygotowania planowanych projektów i zastosowanie zabiegów mających na celu minimalizację oddziaływania na środowisko oraz zabiegów kompensacyjnych. Z realizacji projektów wyjątkowo kontrowersyjnym o

wysokiej uciążliwości należałoby się wycofać (typu zabudowa hydrotechniczna, zbiorniki przeciwpowodziowe).

Wpływ priorytetów środowiskowych pod względem gospodarczym (np. poprzez inwestycje zmniejszające negatywny wpływ na środowisko) oraz społecznym (np. krzewienie świadomości społecznej o tematyce środowiska i ochrony przyrody) nie jest możliwy do skwantyfikowania.

Jak zauważają autorzy Oceny Szacunkowej NSRO, według założeń finansowych wydatki PO Infrastruktura i Środowisko mają się zwiększać na przestrzeni całego okresu programowania, co może w praktyce utrudniać zrównoważony rozwój gospodarczo-społeczny. Finansowanie ze środków unijnych jest w dużej mierze planowane z Funduszu Spójności, który praktycznie poza rezerwą wykonalności całkowicie ma zostać wykorzystany w ramach PO Infrastruktura i Środowisko. Należy jednak zauważyć, że doświadczenia w zakresie finansowania projektów środowiskowych w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 dokonywane również z Funduszu Spójności wskazują, że jej średnioroczne wykonanie było na znacznie mniejszym poziomie niż pierwotnie przewidywano. Z kolei z EFRR przeznaczono na realizację PO Infrastruktura i Środowisko około 7,6%. Pewne zagrożenia wynikają z różnorodności tematyki realizowanej w ramach tego programu operacyjnego. Położenie szczególnego nacisku na inwestycje transportowe i energetyczne stwarza obawy, co do realizacji priorytetów środowiskowych. Dominacja działań inwestycyjnych, w warunkach ogromnych braków, przede wszystkim w zakresie infrastruktury transportowej mogą również w przyszłym okresie finansowania przyczynić się do zmniejszenia znaczenia dziedzin środowiskowych. Dominacja tej tematyki może prowadzić do zachwiania zasady zrównoważonego rozwoju.

Jaki będzie wkład POIiŚ w osiąganie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym w realizację polityk wspólnotowych?

Generalnie można ocenić, że realizacja projektów w ramach priorytetów środowiskowych POIiŚ przyczyni się do realizacji polityk sektorowych. Tak jak wspomniano bezpośrednim celem priorytetów środowiskowych powinno być zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska, a równocześnie realizacja projektów w ramach sektora środowisko będzie przyczyniać się do osiągania spójności społecznej, a także ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej.

Wypełnienie luki infrastrukturalnej w sektorze środowiska ma na celu nie tylko poprawę jego jakości, ale również osiągnięcie „europejskich” standardów rozwojowych i pozwoli na optymalne wykorzystanie zasobów kraju, a tym samym zmniejszenie dystansu rozwojowego, jaki dzieli nasz kraj od starych państw członkowskich UE. Ponadto, wypełnienie luki infrastrukturalnej w obszarze środowiska jest niezbędnym warunkiem dla wzrostu konkurencyjności i podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej.

W celu stworzenia warunków dla lokalizacji inwestycji, które tworzyłyby nowe miejsca pracy, niezbędne jest zapewnianie dostępności transportowej terenów potencjalnych inwestycji, odpowiednie uzbrojenie terenów inwestycyjnych oraz zapewnienie pozostałej dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej, odpowiedniej jakości stanu środowiska naturalnego, warunków zdrowotnych mieszkańców i atrakcji kulturalnych. Efektywne ekonomicznie wsparcie publiczne dla inwestycji w ramach POIiŚ przyczyni się także do zmniejszenia kosztów środowiskowych, co także wpłynie na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski.

Wsparcie inwestycji w ramach POIiŚ powinno przyczynić się do stworzenia atrakcyjnych warunków do inwestowania wysokiej klasy przedsiębiorstw w oraz od osiedlania się wysoko wykwalifikowanych pracowników w polskich regionach. Osiągnięcie odpowiednich standardów jest nie tylko wymogiem prawnym, ale także dzięki stosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” będzie prowadzić do efektywnego wykorzystania zasobów, uwzględniającego koszty korzystania ze środowiska i koszty dla jakości życia mieszkańców Polski.

Działania na rzecz sieci Natura 2000 i edukacji ekologicznej powinny przyczynić się do zachowania spójności przyrodniczo-przestrzennej, choć biorąc pod uwagę ilość środków jakie zostały przeznaczone na ten cel, to oddziaływanie nie będzie znaczne.

Należy po raz kolejny podkreślić konieczność skupienia celów środowiskowych POIiŚ na zadaniu wypełnienia zobowiązań Traktatu Akcesyjnego w sektorze środowisko. Wypełnienie zobowiązań akcesyjnych w obszarze środowiska będzie miało szczególnie istotny wkład w realizację polityk wspólnotowych i osiągnięcie celów spójności społecznej i ekonomicznej Unii Europejskiej.

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efektu wzmocnienia (tzw. efektu dźwigni)? Jakie mogą się pojawić negatywne efekty uboczne Programu?

Pojawienie się wartości dodanej w sektorze środowiska będzie zauważalne przede wszystkim na poziomie rezultatu i oddziaływania. Realizacja priorytetów środowiskowych POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, jaką będzie podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej kraju. Wypełnienie luki infrastrukturalnej, zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, zapewnienie właściwej ochrony różnorodności biologicznej i poziomu edukacji ekologicznej społeczeństwa oraz wypełnienie wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym - to czynniki, które będą budować pozytywny wizerunek kraju i podnosić jego atrakcyjność inwestycyjną.

Jednakże, przy obecnej alokacji środków należy zauważyć, że niewystarczające fundusze przeznaczone na ochronę różnorodności biologicznej i edukacji ekologicznej nie pozwolą zapewnić właściwej ochrony różnorodności biologicznej oraz właściwego poziomu edukacji ekologicznej.

Ponadto, na pozytywne postrzeganie kraju wpływać będą projekty związane z właściwą rekultywacją terenów zdegradowanych i ochroną terenów o wysokiej wartości przyrodniczej. Takie działania podniosą atrakcyjność turystyczną kraju, a więc w konsekwencji nastąpi podniesienie dochodów z tego sektora.

Większość z działań realizowanych w ramach sektora środowiska powinna nieść za sobą tylko pozytywne efekty, a więc przyczyniać się do poprawy jakości środowiska oraz równoczesnego rozwoju gospodarczego. Obawy mogą budzić działania związane z realizacją zabudowy hydrotechnicznej i wielozadaniowych zbiorników wodnych. Realizacja tego typu inwestycji wymaga znacznej ingerencji w środowisko naturalne i ich budowa może być uzasadniona tylko w szczególnych przypadkach. Zbiorniki, jazy i stopnie wodne zawsze stanowią lokalną podstawę erozji. Za stopniami wodnymi i zaporami zdolności erozyjne wody płynącej ulegają ponownie wzrostowi, co powoduje pogłębienie akwenów i jest związane z koniecznością stosowania kolejnych środków technicznych. Ponadto, spiętrzanie wód płynących pociąga za sobą całkowitą zmianę struktury ekosystemu na danym obszarze i gruntowną modyfikację krajobrazu. Jako rozwiązanie alternatywne dla wielkich przedsięwzięć hydrotechnicznych nasuwa się zdecentralizowane przywracanie stanu naturalnego cieków wodnych, zmniejszanie powierzchni zamkniętych i budowanie zdecentralizowanych urządzeń przyjmowania wód opadowych oraz prawidłowe gospodarowanie w górnych częściach zlewni i właściwe planowanie przestrzenne. Wznoszenie zapór powinno być rozważane tylko wtedy, gdy ochrona przeciwpowodziowa przy pomocy alternatywnych rozwiązań jest na danym obszarze wykluczona.

Zagrożenie powodziowe jest poważnym problemem, lecz by ochrona przeciwpowodziowa była racjonalna i skuteczna, powinna być elementem zintegrowanej gospodarki zlewniowej, a nie tylko finansowania najbardziej ingerujących w środowisko rozwiązań, jakimi są budowy zbiorników wodnych oraz regulacja koryt rzek i potoków górskich. Stosowanie takiego podejścia ignoruje doświadczenia krajowe i zagraniczne oraz zalecenia formułowane przez UE (np. unijny „Katalog dobrych praktyk w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na powódź”).

Jaki będzie wpływ programu na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów goeteborskich?

Strategia Lizbońska ma na celu działania, których wynikiem ma być umożliwienie rozwoju Unii Europejskiej (w ramach czasowych 2000-2010), tak aby stała się dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką, zdolną do zrównoważonego rozwoju gospodarczego z poszanowaniem

środowiska naturalnego. Realizacja założeń Strategii Lizbońskiej ma także na celu osiągnięcie wyższej spójności społecznej i powstanie nowych, lepszych miejsc pracy.

Cele Strategii Lizbońskiej ustanowionej w 2000 roku, podkreślały znaczenie zmniejszenia produkcji odpadów i lepsze, oszczędne wykorzystanie zasobów środowiska oraz ochronę różnorodności biologicznej ekosystemów znajdujących się na terenie Unii Europejskiej. W roku 2005 dokonano zmian w Strategii Lizbońskiej (Zintegrowany Pakiet Wytycznych Wspólnoty dla Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia). W nowych wytycznych, jako kluczowe wskazano na zagadnienia konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynku światowym i tworzenie nowych miejsc pracy. Równocześnie podkreślono, że rozwój gospodarki powinien być zgodny z założeniami zrównoważonego rozwoju. Obie Strategie: Lizbońska i Zrównoważonego Rozwoju UE są względem siebie komplementarne i planowanie strategiczne powinno opierać się na analizie zgodności proponowanych działań z obiema Strategiami. Analizowany POIiŚ zawiera porównanie tylko do celów lizbońskich, a nie uwzględnia strategii goeteborskiej.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE przyjęta w Goteborgu w 2001 roku (aktualizacja w 2005 r.) zawiera cele strategiczne mające doprowadzić do ograniczenia zmian klimatycznych i wzrostu znaczenia „zielonej” energii oraz racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi (w tym także bioróżnorodnością). Porównując proponowane priorytety w sektorze środowiska POIiŚ z założeniami Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE, należy stwierdzić, że wypełnienie celów goeteborskich ma na celu przede wszystkim realizacja projektów w ramach Priorytetów I, II, IV i V POIiŚ.

Celem Priorytetu I jest poprawa jakości wody. Projekty w ramach Priorytetu II, mają na celu na racjonalizację gospodarki odpadami. Z działaniami Priorytetu II POIiŚ ściśle powiązane są działania Priorytetu IV (działanie 4.2. Racjonalizacja gospodarki zasobami i odpadami i 4.3. Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik (BAT)). Działania realizowane w ramach powyżej wymienionych Priorytetów są więc w pełni zgodne ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju UE. Mają one w efekcie doprowadzić do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zwiększenia się negatywnego wpływu na środowisko.

Do strategicznych celów Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE należy także ochrona cennych ekosystemów i ich bioróżnorodności. W POIiŚ projekty w tym zakresie zawarte są w Priorytecie V (Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych) głównego Priorytetu V POIiŚ w brzmieniu „ograniczenie degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej” wpisuje się w cele goeteborskie.

Patrząc horyzontalnie na cały POIiŚ pod kontem takich celów Strategii z Goeteborga jak ochrona klimatu, rozwój zielonej energii i zatrzymanie utraty różnorodności biologicznej. To istnieje zagrożenie, że cele te do roku 2010 nie zostaną zrealizowane. W wyniku realizacji projektów w ramach POIiŚ może nastąpić wzrost emisji GHG głównie z transportu, środki przeznaczone na realizację celów ochrony różnorodności biologicznej w tym Natury 2000 nie są wystarczające (zwłaszcza w kontekście nowych zagrożeń wynikających z rozwoju infrastruktury transportowej i powiększania się terenów zurbanizowanych). Ponadto, biorąc pod uwagę wielkość wsparcia dla OZE istnieje obawa że w tym przypadku cele Strategii Goeteborskiej również nie zostaną zrealizowane.

7.1.2. TRANSPORT

Jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu?

Sektor transportu należy do dziedzin gospodarki o bardzo znaczącym wpływie na PKB. Dodatkowo interwencja w tym zakresie – dzięki efektom mnożnikowym – przynosi pozytywne efekty nie tylko dla transportu i komunikacji, ale również wielu innych dziedzin gospodarki. Według modelu Instytutu

Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego ponad 70% środków finansowych UE przeznaczonych na rozwój infrastruktury zwiększa inwestycje – a więc efekty programu interwencji w tym zakresie są trwałe.

Niestety w związku z brakiem wartości docelowych większości wskaźników trudno jest na etapie oceny ex-ante oszacować efekt i oddziaływanie ilościowe. Mimo trudności ze wskazaniem konkretnych wartości, można zdefiniować dziedziny, w których wpływ interwencji będzie największy. Należą do nich:

- rozwój rynku i usług transportowych (wzrost wartości i rentowności przedsiębiorstw, spadek opłat, cen biletów i frachtu),
- zmiana struktury gałęziowej (wsparcie dziedzin o charakterze pro-ekologicznym),
- wzrostu zatrudnienia w branży i sektorach z nią powiązanych,
- zwiększenie atrakcyjności Polski dla inwestorów (redukcja barier dla inwestorów, wzrost inwestycji zagranicznych),
- wzrostu mobilności oraz aktywności gospodarczej, wzrostu konkurencyjności w regionach, zwłaszcza natrafiających obecnie na bariery rozwoju ze względu na słabą dostępność komunikacyjną, bądź kongestię

Realizacja programu dzięki poprawie dostępności komunikacyjnej i wzmocnieniu powiązań przyczyni się do szerokiego rozwoju ekonomicznego w tym usług i turystyki. Nie bez znaczenia jest również efekt popytowy dla całego sektora budownictwa, usług montażowych, napraw i remontów, produkcji taboru, urządzeń zarządzania ruchem i wielu innych.

Jaki będzie wkład POIiŚ w osiąganie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym w realizację polityk wspólnotowych?

Pod względem spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej, zarówno w skali krajowej jak i międzynarodowej zaproponowana strategia generuje znaczną ilość efektów wzmacniających integrację tych dziedzin. Poprawa powiązań transportowych przekłada się bezpośrednio na spójność:

- społeczną – poprzez poprawę zbiorowego i indywidualnego transportu pasażerskiego, zwiększenie jego dostępności, skrócenie czasu przejazdu, poprawę standardu i komfortu. Na obszarach metropolitalnych dodatkowo integrację społeczną wzmacnia miastotwórcza rola komunikacji publicznej.
- ekonomiczną – poprzez usprawnienie przewozów ładunków, wykorzystania zalet poszczególnych gałęzi transportu oraz punktów ich styku, poprawy płynności i niezawodności przewozów, skrócenia czasu przejazdu i zmniejszenia kosztów ze względu na krótszy czas i większą dostępność. Powyższym usprawnieniom towarzyszy również rozwój rynku wpływający na poprawę obsługi nadawców i odbiorców ładunków.
- terytorialną – rozumianą jako kompilację obu powyższych przede wszystkim w aspekcie dostępności, zwiększania spójności systemu transportowego i powiązań w różnych skalach przestrzennych.
- Bardzo istotnym sposobem zwiększania spójności w różnych aspektach jest połączenie interwencji na poziomie krajowym i projektów realizowanych w skali regionalnej. W ten sposób efekt korytarzowy, można rozszerzyć w szersze oddziaływanie przestrzenne.

W kwestii polityk horyzontalnych szczegółowo kwestię tę przedstawia część dot. spójności zewnętrznej. Interwencja w transporcie ma w przeważającej większości charakter:

- pozytywny dla zatrudnienia i w mniejszym stopniu rozwoju społeczeństwa informacyjnego, choć w zakresie budowy i modernizacji komunikacji publicznej i kolei, na poziomie projektów pojawiają się wymogi dostosowania infrastruktury do użytku dla osób niepełnosprawnych.
- neutralny dla równości szans,
- mieszany w zakresie zrównoważonego rozwoju (zależny od rodzaju gałęzi transportu)

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efektu wzmocnienia (tzw. efektu dźwigni)? Jakie mogą się pojawić negatywne efekty uboczne Programu?

Pojawienie się wartości dodanej w sektorze transportu będzie zauważalne przede wszystkim na poziomie rezultatu i oddziaływania. Generowane rezultaty będą bowiem wpływały na poprawę funkcjonowania nie tylko tego sektora, a całej gospodarki.

Nośnikiem poprawy funkcjonowania transportu będą w tym przypadku oszczędności czasu i kosztów transportu przekładające się bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki kraju w skali globalnej. W tych kategoriach można rozważać również wzrost mobilności społecznej.

Głównym mechanizmem mogącym generować efekt dodatkowości jest uruchomienie środków na wkład własny – i przeznaczenie ich na inwestycje w sytuacji, jeśli beneficjent otrzymał wsparcie ze środków Programu. Według wywiadów z beneficjentami – zwłaszcza podmiotami z rynku transportowego mechanizm ten jest wyraźny. Na przykład samorządy czy przewoźnicy kolejowi zamierzają zaangażować znaczne środki ze swoich budżetów na inwestycje, które zostałyby skierowane na inne cele, gdyby nie projekty unijne.

Jaki będzie wpływ programu na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów goeteborskich?

Politykę społeczno-gospodarczą Wspólnoty Europejskiej wyznacza obecnie przede wszystkim Strategia Lizbońska. Nowe podejście do jej realizacji zostało sformułowane w Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych Wspólnoty dla Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia, które stanowiły podstawę opracowania NSRO, a za ich pośrednictwem również programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Sektor transportu stanowiący element wszystkich powyższych dokumentów spełnia przede wszystkim kryterium *rozszerzenia i poprawy infrastruktury europejskiej*. Szczegółowo, kwestię wkładu programu w jej realizację ilustruje tabela na stronie 87. W sposób przejrzysty i prawidłowy określono w niej, które obszary odpowiadają kryteriom. Sumarycznie na ten cele lizbońskie przeznaczono przeważającą ilość środków alokacji na transport, a inwestycje wykraczające poza ten cel – takie jak zakup taboru – mają swoje uzasadnienie po stronie potrzeb i celów programu.

W przypadku Celów Goeteborskich, interwencja w zakresie transportu, jako dziedziny silnie oddziałująca na środowisko naturalne ma z jednej strony funkcję negatywną – poprzez zwiększanie presji – z drugiej w priorytecie VII kładzie nacisk na rozwijanie pro-ekologicznych gałęzi transportu.

7.1.3. ENERGIA

Jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu?

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko w stosunkowo niewielkim stopniu dotyczy sektora energii. Konstatacja ta wynika z faktu, że rzeczywiste potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne w tym sektorze są wielokrotnie większe, niż możliwości wynikające z alokacji środków na sektor energii, przyjętej w Programie. Dlatego nie należy oczekiwać spektakularnych efektów wdrażania Programu Operacyjnego w sektorze energii, aczkolwiek należy w tym miejscu zaznaczyć, że o ile w odniesieniu do Priorytetu X efekt końcowy będzie umiarkowany, o tyle w ramach Priorytetu XI efekt ten będzie bardziej mierzalny.

W odniesieniu do działań i projektów planowanych w Prioryecie X należy zauważyć, że bezwzględny efekt działań Priorytetu X, będzie w skali kraju niewielki. W szczególności dotyczy to działania dotyczącego zwiększenia udziału energii pierwotnej oraz obniżenia energochłonności sektora publicznego, którego zakres jest bardzo szeroki, a możliwości uzyskania efektów ekonomicznych i ekologicznych, mierzalnych w skali kraju są znikome. Wynika to z przyjętej w POIiŚ alokacji środków, których szczupłość w obrębie tego działania (198 mln EUR) nie pozwala na uzyskanie znaczącego, bezpośredniego ilościowego wpływu na globalny wynik efektywności energetycznej sektora. Kwestię tę wyjaśniono bliżej przy ewaluacji Obszaru IV.

W tym miejscu można przytoczyć wyniki oszacowań, które prowadzą do wniosku, że np. pełne wykorzystanie puli środków przewidzianych dla działania dotyczącego zwiększenia udziału energii pierwotnej oraz obniżenia energochłonności sektora publicznego pozwoli na uzyskanie efektu podwyższenia globalnego wskaźnika efektywności energetycznej sektora elektroenergetycznego o wartość rzędu 0,1%, przy czym konkretny efekt zależy od rzeczywiście zrealizowanych projektów. Możliwe jest na przykład zainstalowanie ok. 180 MW w postaci wysokosprawnego (tj. 45-47%) bloku energetycznego³⁹.

W sektorze ciepłowniczym proporcje są podobne, np. możliwa jest (potencjalnie) pełna modernizacja ok. 2000 km sieci ciepłowniczych (same ciepłociągi, bez stacji wymiennikowych), co może przełożyć się na ok. 1%-wą poprawę efektywności cieplnej sektora ciepłowniczego⁴⁰.

Działanie kolejne dotyczy odnawialnych źródeł energii. Obecnie w Polsce wytwarza się następujące ilości mocy i energii elektrycznej, w oparciu o źródła odnawialne:

Farmy wiatrowe:	73 MW	150 GWh
Małe elektrownie wodne:	294 MW	761 GWh
Biomasa	b.d.	468 GWh
Razem:		1 379 GWh

Do roku 2010 produkcja energii elektrycznej w oparciu o OZE ma wynieść 7,5% energii produkowanej w kraju. Ocenia się, że w roku 2010 w Polsce zostanie wytworzone 172 TWh energii elektrycznej, w czym 7,5%, czyli ok. 13 TWh ma pochodzić z OZE. Przewiduje się znaczny wzrost inwestycji w energetykę wiatrową, przy czym środki dostępne w ramach Działania 10.2 pozwolą na zainstalowanie ok. 330 MW mocy i produkcję ok. 1000 GWh (czyli do 1 TWh) energii. W bilansie potrzeb, określonym wymaganiami w zakresie energetyki odnawialnej, jest to pozycja znacząca, ponieważ stanowi równowartość dwóch trzecich obecnie wytwarzanej ilości energii elektrycznej opartej o OZE.

Jaki będzie wkład POIiŚ w osiąganie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym w realizację polityk wspólnotowych?

Wkład POIiŚ w obszarze energii, na tle problemów obserwowanych w UE, będzie proporcjonalnie odpowiadać możliwościom realizacyjnym, jakie POIiŚ wnosi dla RP, czyli w zakresie energii - będzie raczej niewielki. Wynika to z przyjętej w POIiŚ proporcji / alokacji środków i z założonej filozofii ich podziału, której nie trzeba negować, chociaż zawsze możliwe jest spojrzenie na ten problem na zasadzie: "*zawsze można inaczej*". Takie podejście nie jest, wszelako, podejściem konstruktywnym.

³⁹ Budowa jednego wysokosprawnego bloku energetycznego o mocy ok. 180 MW i o sprawności rzędu 45%, jak wykazano przez analogię przy ewaluacji Obszaru IV, pozwoli na poprawę sprawności systemu ciepłych elektrowni zawodowych o około 0,035%. Dlatego POIiŚ nie powinien wspierać tego typu przedsięwzięć komercyjnych.

⁴⁰ Zakłada się, w uproszczeniu, że wymiana 2000 km sieci z 14700 km sieci działających w Polsce, może przyczynić się do zmniejszenia strat ciepła z 12% do 5% w wymienionych odcinkach sieci. Czyli, 14% systemu uzyska poprawę efektywności cieplnej o 7%. A zatem, cały system zyskuje netto ok. 1%-wą poprawę efektywności.

Dlatego - zakładając jak najlepsze intencje autorów w zakresie budowy POIiŚ dla RP - trzeba rozważyć jego wpływ, na miarę możliwości, jakie w efekcie tworzy. A zatem:

- **Priorytet X** obejmuje działania, z których Działanie 10.1 ma promować efektywność energetyczną i bezpieczeństwo ekologiczne sektora energii, a Działanie 10.2 ma wspierać wykorzystanie OZE. Na miarę ilości środków dostępnych w obu działaniach, Działania te są spójne z ogólną zasadą przyjętą w tym zakresie w UE i, przy wsparciu ze strony innych preferencji tworzonych przez lokalną politykę ekonomiczną i ekologiczną, mogą w (skromnie) odczuwalnym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów zakładanych dla udziału energii odnawialnej i energii wytwarzanej w procesach wysokoefektywnych (również w kogeneracji), w bilansie energii w UE.
- **Priorytet XI** obejmuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, jako kraju członkowskiego UE, a zaproponowane w Priorytecie Działanie 11.1, w tym zakresie, nie budzi zastrzeżeń. W tym kontekście spójność POIiŚ z celami UE jest również niewątpliwa.

Zasadnicza spójność obu Priorytetów z ogólnie pojętymi politykami wspólnotowymi jest bezdyskusyjna, natomiast stopień ich realności wynika z przyjętej zasady alokacji środków, i w tym kontekście nie powinien być przedmiotem negacji.

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efektu wzmocnienia (tzw. efektu dźwigni)? Jakie mogą się pojawić negatywne efekty uboczne Programu?

Prawidłowo zastosowany mechanizm dźwigniowania pozwoli zwielokrotnić efekty wynikające z uruchomionych środków POIiŚ. Efekt ten opisano przy okazji ewaluacji POIiŚ, Obszary 1,2 oraz 4.

Należy zwrócić szczególną uwagę na skuteczne stosowanie efektu „dźwigni”, aby wspierać projekty tylko w stopniu udostępniającym ich realizację, w przeciwnym razie można doprowadzić do tzw. „przegrzania” projektów.

Na przykład w przypadku projektów termorenowacyjnych budynków użyteczności publicznej, na ogół wystarcza wsparcie w zakresie do 20-30% (rzadko 40)% inwestycji. Pozostała część zainwestowanych środków powinna być odzyskiwana w efekcie osiągniętych oszczędności i redukcji kosztów ogrzewania. Podobne zasady wsparcia są korzystne dla projektów obejmujących kogenerację.

Podstawową zasadą powinno być wspieranie projektów w taki sposób, aby podmiot wdrażający miał ułatwione wejście na rynek usług / produktów, na którym dalej powinien działać samodzielnie, w warunkach zwykłej konkurencji.

Negatywne skutki Programu, w zakresie sektora energii, nie odbiegają od potencjalnych negatywnych skutków działań podejmowanych w sektorze energii. Efekty negatywne są bezpośrednio związane z faktem podejmowania działań w sektorze energii w ogóle i, przy dochowaniu postanowień wyjściowych, przyjętych dla Programu, nie powinny przynieść nieoczekiwanych ujemnych skutków ubocznych dla środowiska, ani tym bardziej nie powinny powodować negatywnych skutków ekonomicznych.

Jaki będzie wpływ programu na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów goeteborskich?

Nie określono ujemnych efektów Programu w tym zakresie, w sektorze energii.

7.1.4. KULTURA

Jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu ?

Zespół ewaluacyjny nie zapoznał się z metodologią wyliczenia wartości wskaźnika. Stąd na obecnym etapie prac nie można ocenić, jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu.

Jak wynika z pisma Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 sierpnia 2006 r., l.dz. DSK-VII-304/06/PN, skierowanego do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wartość wskaźników dotyczącej Priorytetu XII „Kultury i dziedzictwa kulturowego” zostały zgłoszone we wstępnej fazie prac nad Programem Operacyjnym *Infrastruktura i Środowisko*, zaś wartości liczbowe zostały dokonane na podstawie bardzo optymistycznej prognozy, która wynika z założeń polityki resortu. Wskazują one wartości docelowe, jakie MKiDN chce osiągnąć w wyniku realizacji priorytetu. W piśmie tym ministerstwo samo uznało, iż ujęte w bieżącej wersji programu wskaźniki są przeszacowane i oświadczyło, że obecnie trwają prace zmierzające do ich urealnienia, biorąc pod uwagę dostępną alokację. Na zgłoszenie uwag do dokumentu oficjalną drogą wstrzymujemy się do zakończenia procesu konsultacji społecznych priorytetu.

Jaki będzie wkład POIiŚ w osiągnięcie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym realizację polityk wspólnotowych?

Sektor kultury należy do tych dziedzin gospodarki, których udział w tworzeniu PKB w Polsce rośnie. Należy również podkreślić, iż zakładane działania wewnątrz tego priorytetu dotyczą substancji zabytkowej i twardej infrastruktury, która na trwałe będzie wpisywała się w środowisko społeczności lokalnych, ponadlokalnych, regionalnych, a także będzie współtworzyć sieć „pajęczynę” obiektów dziedzictwa kulturowego i punktów „tworzenia i przetwarzania kultury” w skali europejskiej.

Priorytet XII dotyczy kwestii zrównoważonego rozwoju. Przyjmując definicję zrównoważonego rozwoju z Rio de Janeiro z 1992 r. należy uznać, iż zasoby zabytkowe mają taki sam status, jak zasoby naturalne. W związku z powyższym utrzymanie i właściwe użytkowanie zabytków, mające na celu jak najdłuższe trwanie oryginalnej substancji zabytkowej jest w pełni zgodne z filozofią trwałego rozwoju. Podobnie modernizacja infrastruktury kulturalnej, która przyczynia się do *wzrostu dobrobytu ludzkości* (pojawienia się wartości dodanych, mających wpływ na poziom jakości życia).

W przypadku równości szans, w opisie Priorytetu XII wprost mówi o podejmowaniu działań, mających na celu zwiększenie dostępu do zabytków i instytucji kultury osób niepełnosprawnych, na drugim tle pozostawiając kwestie równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Dyskryminacja płci na polu kultury bowiem nie występuje.

W priorytecie XII przewidziane są projekty mające na celu szeroko pojętą digitalizację zbiorów dziedzictwa kulturowego (dokumentacja i szerokie upowszechnianie zabytków ruchomych i nieruchomych) oraz informatyzację oferty kulturalnej. Zatem Priorytet XII jest zgodny z polityką ICT.

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efekt wzmocnienia (dźwigni)

Pojawienie się wartości dodanej realizowanych projektów w ramach Priorytetu XII będzie dotyczyć przede wszystkim poziomu rezultatu i oddziaływania.

Na poziomie rezultatu pojawią się dodatkowe usługi oraz produkty, związane z konkretnymi wydarzeniami kulturalnymi – przede wszystkim w sferze różnego rodzaju produktów kulturowych: pamiątek, wydawnictw muzycznych, albumowych, sztuki użytkowej, dzieł sztuki etc. Potwierdza to tekst PO: *Warto podkreślić, że wsparcie inwestycji w obszarze kultury oraz przedsięwzięć kulturalnych jest również zwielokrotniane w otoczeniu przemysłów kulturowych, dając zatrudnienie wysoko kwalifikowanym kadrom i generując znaczącą wartość produktu krajowego brutto o wysokiej wartości dodanej brutto. Inwestycje w rozwój infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa pełnią więc funkcje mnożników rozwoju w sensie:*

- *ekonomicznym jako istotny czynnik rozwoju kraju poprzez udział w wytwarzaniu PKB, tworzenie nowych miejsc pracy i podnoszenie jakości życia mieszkańców,*
- *społecznym (budowa społeczeństwa opartego na wiedzy i kapitału społecznego).*

W przypadku ruchu turystycznego na obszarach zabytkowych o znaczeniu ponadregionalnym efekt dodatkowości pojawi się przy obsłudze ruchu turystycznego – przede wszystkim w sektorze hotelarskim, informacji turystycznej, komunikacji (w tym obsługi specyficznymi, zabytkowymi formami transportu) oraz gastronomii. Inwestycje w sektorze kultury w zasadzie niemal od razu generują popyt na usługi dodatkowe, a ewentualne luki podażowe są uzupełniane głównie przez małe i średnie przedsiębiorstwa, najszybciej reagujące na pojawiające się potrzeby na rynku. Należy przy tym wskazać, iż rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, nastawionej zarówno na usługi proste (szybka gastronomia, usługi noclegowo-hotelarskie, sprzedaż pamiątek), jak i usługi średnio i wysoko przetworzone (produkcja i sprzedaż wydawnictw artystycznych i informacyjnych, ruch antykwaryczny) nie będzie mógł mieć miejsca bez wzrostu odbiorców oferty kulturalnej i „odbiorców zabytków”.

Jaki będzie wpływ programu na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów goeteborskich ?

W przypadku Strategii Lizbońskiej oraz tak zwanych Celów Goeteborskich, kultura jako sektor szybko rozwijających się usług została zdefiniowana słabo i w praktyce jej znaczenie w osiąganiu celów lizbońskich i goeteborskich została zredukowana do problemu zachowania tożsamości miast w ramach osiągania spójności terytorialnej⁴¹ mimo iż wykazano wielokrotnie, iż kultura jest jednym z najszybciej rozwijających się segmentów gospodarki o wysokiej wartości dodanej, zarówno w kapitale ludzkim, jak materialnym⁴².

W opisie Priorytetu XII mówi się, iż *wsparcie inwestycji w obszarze kultury oraz przedsięwzięć kulturalnych jest również zwielokrotniane w otoczeniu przemysłów kultury, dając zatrudnienie wysoko wykwalifikowanym kadrom*. Priorytet zatem jest zgodny z polityką zatrudnienia.

7.1.5. ZDROWIE

Jakie będzie w kategoriach ilościowych oddziaływanie programu?

Na chwilę obecną niemożliwe jest określenie, jakie będzie oddziaływanie programu w kategoriach ilościowych. Jedynie w działaniu XIII.1 „Rozwój systemu ratownictwa medycznego”, znana jest ilość karetek, jaką trzeba wymienić (300 szt.). Ilość oddziałów ratunkowych, wymagających doposażenia lub wyposażenia jest nieznana.

W działaniu 13.2 nie ma danych, które mogłyby pomóc w określeniu ilościowego oddziaływania programu.

Jaki będzie wkład POIiŚ w osiągnięcie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym realizacji polityk wspólnotowych.

Publiczny sektor ochrony zdrowia działa w Polsce na zasadzie „*non profit*”, dlatego też bardzo ważne jest zdobywanie środków umożliwiających odnowienie bazy i wyposażenia obiektów ochrony zdrowia. Priorytet XIII POIiŚ może przyczynić się do osiągnięcia celów spójności społecznej. Pozyskiwane środki pozwolą bowiem na wyrównanie szans między regionami w zakresie infrastruktury ochrony zdrowia, jednak podstawowym warunkiem osiągnięcia takiego stanu będzie trafny wybór najbardziej efektywnych projektów z uwzględnieniem obszarów wymagających interwencji. Program ten pozwoli na zbliżenie się sektora ochrony zdrowia do średniego poziomu Wspólnoty Europejskiej.

¹ *Competetetivness, sustainable development and cohesion In Europe, From Lizbon to Gothenburg*, Brussels, 2003, s. 38

² *Culture, the culture Industries and Employment*, CSWP, Brussels, SEC (98) 837, s. 19; *Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization*, Final report, Munich 2001, s. 10 (Final Report-summary)

Priorytet XIII dotyczy kwestii zrównoważonego rozwoju. Definicja zrównoważonego rozwoju z Rio de Janeiro z 1992 została podzielona na 3 obszary, z których jeden dotyczy rozwoju społecznego. W tym obszarze poruszony jest problem dostępności społeczeństwa do ochrony zdrowia. Dlatego też modernizacja infrastruktury obiektów ochrony zdrowia, nowoczesne ich wyposażenie, jak również podniesienie bezpieczeństwa ludności poprzez zakup nowych karet i wprowadzenie w życie Ustawy o Ratownictwie Medycznym przyczyni się do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom.

Priorytet XIII POIiŚ będzie miał pozytywny wpływ na zwiększenie dostępności i jakości usług medycznych dla społeczeństwa.

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efektu wzmocnienia (dźwigni)?

Wartością dodaną wynikającą z Priorytetu XIII w kontekście społecznym będzie wzrost dostępności do wysokospecjalistycznych usług, zwiększenie spójności terytorialnej poprzez rozwinięcie bazy transportowej służby zdrowia a także, poprzez stworzenie profesjonalnej bazy sprzętowej, zmniejszenie emigracji specjalistów.

W myśl zasady dodatkowości, organy założycielskie placówek ochrony zdrowia ponosić będą koszt w wysokości 20% wartości całej inwestycji. Ten aspekt wydaje się problematyczny, zwłaszcza dla województw Polski wschodniej, stanowiących najbardziej niekorzystny region Wspólnoty Europejskiej.

Jaki będzie wpływ programu na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Celów Goeteborskich?

W przypadku Strategii Lizbońskiej oraz Celów Goeteborskich, ochrona zdrowia jako sektor została słabo zdefiniowana i trudno określić, jaki będzie wpływ programu POIiŚ na osiągnięcie celów.

W opisie Priorytetu XIII POIiŚ brak jest zapisów o zatrudnieniu, dlatego trudno określić czy priorytet ten jest zgodny z Europejską Strategią Zatrudnienia.

7.1.6. SZKOŁY WYŻSZE

Jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie programu?

Biorąc pod uwagę przewidywaną alokację w ramach priorytetu (500 mln. euro) oraz minimalną wartość poszczególnych projektów (5 mln. euro) oraz zakładając pełne wykorzystanie dostępnych środków, co najwyżej 100 projektów zostanie zrealizowanych w ramach omawianego priorytetu.

Precyzyjne oszacowanie oddziaływania priorytetu w kategoriach ilościowych jest trudne. Wynika to przede wszystkim z tego, że najważniejsze efekty realizacji priorytetu będą miały charakter jakościowy, a nie ilościowy (lepiej wykształcone, innowacyjne społeczeństwo).

Jaki będzie wkład priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” w osiągnięcie celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, w tym w realizację polityk wspólnotowych?

Realizacja priorytetu przyczyni się do osiągnięcia spójności społecznej i ekonomicznej, oraz w mniejszym stopniu terytorialnej, poprzez stworzenie podstaw do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego i społecznego. Poprawa stanu infrastruktury polskich szkół wyższych zbliży je do standardów zachodnioeuropejskich. Z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone na realizację priorytetu oddziaływanie na spójność, choć jednoznacznie pozytywne, będzie umiarkowane. Jednakże

biorąc pod uwagę komplementarność priorytetu do działań przewidywanych w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programach Operacyjnych można stwierdzić, że całłościowy efekt działań podejmowanych w dziedzinie szkolnictwa wyższego będzie propagował spójność społeczną, ekonomiczną i terytorialną w Unii Europejskiej.

Priorytet „infrastruktura szkolnictwa wyższego” wprost odnosi się do polityki rozwoju społeczeństwa informacyjnego (polityka horyzontalna UE). Wyposażenie szkół wyższych w nowoczesną infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego przyczyni się nie tylko do poprawy materialnego wyposażenia danych szkół, ale przede wszystkim do wzrostu kwalifikacji informatycznych wśród studentów i absolwentów uczelni, które uzyskają wsparcie w ramach priorytetu. Priorytet jest neutralny wobec horyzontalnej polityki UE równych szans kobiet i mężczyzn.

W jakim stopniu realizacja POIiŚ zapewni osiągnięcie wartości dodanej, przy zachowaniu zasady dodatkowości oraz efektu wzmocnienia (tzw. efektu dźwigni)? Jakie mogą się pojawić negatywne efekty uboczne Programu?

Realizacja priorytetu może przyczynić się do wytworzenia znacznej wartości dodanej. Po pierwsze, stworzona w ramach priorytetu infrastruktura przyczyni się do poprawy jakości kapitału ludzkiego, absolwenci obeznani z najnowszymi technologiami staną się kadrami nowoczesnej gospodarki oraz potencjalnymi innowatorami. Po drugie, w oparciu o infrastrukturę sfinansowaną ze środków priorytetu mogą zostać stworzone nowe technologie i wynalazki, których komercjalizacja może mieć duży wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki.

Dodatkowość będzie polegać na przeznaczeniu na inwestycje współfinansowane w ramach priorytetu wkładu własnego beneficjenta. Oprócz tego dodatkowość będzie zapewniona poprzez finansowanie przez beneficjentów funkcjonowania danej infrastruktury przez szereg lat po zakończeniu realizacji danego projektu. W tym przypadku będą konieczne nakłady nie tylko na techniczne utrzymanie infrastruktury (energia, materiały eksploatacyjne, konserwacja, itd.) lecz także na personel potrafiący wykorzystać potencjał danej infrastruktury.

Jaki będzie wpływ priorytetu „Infrastruktura szkolnictwa wyższego” na osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów göteborgskich?

Realizacja priorytetu wprost przyczyni się do osiągania celów Strategii Lizbońskiej. Wykształceni w zakresie nowoczesnych technologii absolwenci będą nośnikami postaw innowacyjnych, potencjalnymi twórcami innowacji oraz zasobem kadr dla sfery B+R.

Infrastruktura powstała w ramach priorytetu będzie wykorzystywana do kształcenia w zakresie kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy (wykorzystanie technik informacyjnych i komunikacyjnych, nowoczesne technologie) i tym samym przyczyni się do realizacji celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Priorytet jest neutralny wobec kwestii środowiskowych. Jego realizacja nie wpłynie negatywnie na stan środowiska w Unii Europejskiej, jednakże nie będzie miała także bezpośredniego przełożenia na realizację celów göteborgskich. Niemniej jednak można spodziewać się ewentualnego oddziaływania pośredniego. Otóż stworzona w ramach priorytetu infrastruktura naukowo-badawcza może zostać wykorzystana do opracowania technologii i produktów przyjaznych dla środowiska. Także kwalifikacje absolwentów kierunków zmodernizowanych w ramach realizacji priorytetu mogą zostać wykorzystane do stworzenia takich technologii i produktów.

7.2. REKOMENDACJE DLA POIiŚ

Rekomendacja S.5.1: Należy dokonać odwołania Celów POIiŚ do Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE z Goeteborga.

Rekomendacje odnoszące się do podniesienia jakości dokumentów programowych

Należy dokonać zestawienia celów POIiŚ z celami strategii Goeteborskiej (narzędzie w Załączniku). Znowelizowana w 2005 r. Strategia Zrównoważonego Rozwoju została uznana za nadrzędny i łączący cel dla Wspólnoty. Obie Strategie: Lizbońska i Zrównoważonego Rozwoju UE są względem siebie komplementarne i planowanie strategiczne powinno opierać się na analizie zgodności proponowanych działań z obiema Strategiami.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2006 r.

8. OCENA PROPONOWANEGO SYSTEMU WDRAŻANIA

8.1. OGÓLNA OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ

Realizacja POIiŚ jest procesem wieloetapowym i wielopoziomowym. Efektywność procesu wdrażania będzie zależać od stworzenia właściwej struktury organizacji zarządzania, a w konsekwencji – umiejętnej koordynacji działań implementacyjnych w latach 2007-2015.

Warto podkreślić, że okres realizacji programu będzie wynosił 8 lat i będzie ponad dwukrotnie dłuższy, dodatkowo należy podkreślić, że większość instytucji wdrażając POIiŚ w latach 2007-2010 będzie jednocześnie odpowiedzialnych za wdrażanie programów z obecnego okresu programowania. Może to spowodować automatycznie zwiększenie skali problemów związanych z koordynacją niektórych obszarów.

Ważnym problemem w przyszłym wdrażaniu POIiŚ jest **koordynacja** działań na różnych poziomach zarządzania. W realizację programu będzie zaangażowanych kilkadziesiąt podmiotów z różnych obszarów. W celu odpowiedniej koordynacji będzie zatem konieczne stworzenie przejrzystych zasad podziału kompetencji pomiędzy uczestnikami procesów decyzyjnych i precyzyjne określenie zasad współpracy pomiędzy nimi.

W systemie realizacyjnym POIiŚ będą funkcjonować trzy grupy instytucji uczestniczących we wdrażaniu – instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające.

Do zadań instytucji zarządzającej należy nadzorowanie i kontrolowanie realizacji programu, weryfikacja wniosków dotyczących dużych projektów, przygotowywanie sprawozdań z realizacji programu i zapewnienie prowadzenia jego ewaluacji, opracowanie systemu promocji i informacji oraz raportów o nieprawidłowościach (wspólnie z instytucjami pośredniczącymi i wdrażającymi), a także przekazywanie danych na temat realizacji programu Komisji Europejskiej.

Instytucje pośredniczące będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych priorytetów POIiŚ. Funkcje te mogą wykonywać na podstawie delegowania (w drodze odpowiedniego porozumienia) zadań przez instytucje zarządzające. W systemie realizacji POIiŚ przewiduje się ponadto możliwość powierzenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące wykonywania funkcji w zakresie wdrożenia priorytetu lub jego części instytucjom wdrażającym. Kryterium wyboru takich instytucji stanowi posiadanie kompetencji (przypisanych prawem) oraz doświadczeń na tym polu.

Przedstawiony system wdrażania POIiŚ wskazuje na bardzo dużą ogólność, w dokumentach programowych zostały jedynie określone instytucje: zarządzająca i pośredniczące, uzupełnione o ogólną charakterystykę zakresu obowiązków, tym samym stworzenie szczegółowego systemu realizacji programu odłożono w czasie. Znaczna część instytucji wdrażających już jest znana, jednak nie znalazło to odzwierciedlenia w dokumentach programowych. Z rozmów z pracownikami IZ POIiŚ wynika, iż w chwili obecnej większość instytucji rozpoczęła opracowywanie procedur oraz koncepcji wdrażania poszczególnych priorytetów, co napawa bardzo dużym optymizmem, iż instytucje rozpoczęły intensywne przygotowania do opracowania koncepcji i struktur pod przyszłą realizację POIiŚ. Sporym problemem jednak może być obszar wdrażania niektórych priorytetów, w realizację których przewiduje się zaangażowanie niedoświadczonych instytucji, których słabością jest brak kompetencji i odpowiednich kadr w zakresie wdrażania programów UE (wbrew zapisom kryteriów wyboru wskazanym w NSRO). Nieodpowiedni dobór instytucji bez zapewnienia właściwego mechanizmu wsparcia (kontrakty pomocy technicznej) może spowodować wystąpienie istotnych problemów w przyszłej realizacji całego POIiŚ.(np. wstrzymania realizacji płatności w wyniku wystąpienia istotnych nieprawidłowości czy wad w jednym z priorytetów POIiŚ).

Dodatkowo należy podkreślić, iż IP/IW będą w przyszłym systemie wdrażania odpowiedzialne za kontrolę ex-ante zamówień publicznych. Jeśli kontrola ta miałaby obejmować również weryfikację dokumentacji technicznej, która stanowi załącznik dokumentów przetargowych, warto podkreślić fakt, iż żadna IP, ani IW nie posiada wystarczającego potencjału, który umożliwiłby skuteczną realizację tego zadania w ramach POIiŚ.

Wielość instytucji uczestniczących w zarządzaniu POIiŚ powoduje rozbudowanie struktury organizacyjnej zarządzania, co w konsekwencji przyczynia się do rozproszenia kompetencji, funkcji, ryzyka nakładania się obowiązków niektórych instytucji.

8.2. OCENA SKUTECZNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO

Zasady systemu finansowego w NSRO nie zostały jeszcze precyzyjnie określone. Stwierdza się tylko, że opierać się będą one na zapisach ustawy o finansach publicznych. Szczegóły funkcjonowania tego systemu określone zostaną w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów. W chwili obecnej trwają prace zespołów roboczych na koncepcję systemu finansowego POIiŚ.

W latach 2007-2013 w systemie realizacji POIiŚ będą działały: jedna instytucja certyfikująca usytuowana w strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, oraz sektorowe instytucje certyfikujące znajdujące się we właściwych ministerstwach – instytucjach pośredniczących.

Naszym zdaniem, skupienie funkcji certyfikacyjnych w strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego może w znaczny sposób usprawnić procesy decyzyjne oraz przyspieszyć obieg dokumentów i informacji finansowych (np. wniosków o płatność – w obecnym okresie programowania właśnie opóźnienia realizacji wniosków o płatność stanowią ważny problem systemowy. Głównym źródłem tego problemu jest zbyt rozbudowany aparat administracyjny procesu realizacji płatności). Obecnie funkcjonujący system finansowy był zbyt złożony i występowało w nim zbyt dużo podmiotów, co bezpośrednio przekładało się na powielanie funkcji i obowiązków niektórych podmiotów, wydłużenie procesów decyzyjnych, konfliktów, co powodowało z kolei wystąpienie wielu opóźnień w finansowaniu.

W kontekście respektowania zasady niezależności sformułowanej w NSRO występuje jedna wątpliwość związana z usytuowaniem instytucji certyfikujących w jednej instytucji, obawa, czy zostanie zapewniony dostateczny poziom niezależności.

Drugi problem może stanowić stworzenie nowych struktur organizacyjnych, które w przyszłości będą odpowiedzialne za efektywną certyfikację w MRR. Jednak należy pamiętać, że takie jednostki już istnieją w MF od kilku lat i posiadają bardzo duże kompetencje w tym zakresie. W związku z czym, istnieje logiczne uzasadnienie przeniesienia zadań certyfikacyjnych do MRR, ale tylko i wyłącznie z uwzględnieniem pracowników MF dotychczas zajmujących się tym obszarem. Tutaj rodzi się kolejny problem, gdyż siatka płac w MF jest znacznie bardziej atrakcyjna dla pracowników. Przejście mogłoby więc spowodować znaczny spadek wynagrodzeń, co może stanowić istotną barierę dla sprawnego procesu przeniesienia.

Bardzo ważny element systemu wdrażania stanowi proces oceny POIiŚ oraz stworzenie odpowiednich struktur mogących sprawnie i efektywnie przeprowadzać badania ewaluacyjne, co zapewni poprawę jakości, skuteczności i spójności interwencji pochodzących z EFRR oraz Funduszu Spójności oraz poprawy strategii wdrażania programu.

Za koordynację badań ewaluacyjnych POIiŚ będzie odpowiedzialna odpowiednia komórka usytuowana w IZ POIiŚ. Do jej głównych obowiązków będzie należeć: *zapewnienie prowadzenia ewaluacji programu zgodnie z wymogami UE – w szczególności zadania te dotyczą przygotowania planu ewaluacji dla programu operacyjnego oraz współpracy z instytucjami pośredniczącymi w*

przygotowaniu planu ewaluacji poszczególnych priorytetów, prowadzenia ewaluacji programu oraz nadzorowania wykonywania ewaluacji przez instytucje pośredniczące⁴³,”

Powyższy zapis przedstawia nam, że w procesie planowania i koordynacji badań ewaluacyjnych kluczową rolę odgrywać będą także Instytucje Pośredniczące. Niestety w zakresie obowiązków IP nie ma podobnego zapisu wskazującego na ich udział w prowadzeniu badań ewaluacyjnych.

Ewaluatorzy widzą bardzo istotne uzasadnienie w budowie struktury ewaluacyjnej w ramach POIiŚ obejmującej również Instytucje Pośredniczące. Taki system pozwoliłby na prowadzenie i realizację wysokiej jakości badań uwzględniających merytorycznie specyfikę każdego z sektorów. Na obecnym etapie wdrażania pojawia się bardzo istotny problem związany z brakiem zdolności administracyjnych w tym zakresie w IZ jak i w poszczególnych IP. Żadna z instytucji nie posiada doświadczenia w prowadzeniu badań ewaluacyjnych, tym samym, nie jest odpowiednio przygotowana do efektywnego pełnienia takich funkcji.

Rozwiązaniem takiej sytuacji mogłoby być wzmocnienie albo wsparcie IP poprzez włączenie w proces planowania i realizacji badań ewaluacyjnych IW, takich instytucji jak PARP oraz WWPWP, które posiadają znaczące doświadczenia ewaluacyjne zdobyte podczas ewaluacji środków przed i poakcesyjnych.

Efektywność i skuteczność wdrażania POIiŚ w dużej mierze będzie zależeć będzie od potencjału ludzi pracujących w instytucjach: zarządzającej, pośredniczących i wdrażających. Niezbędna jest dobrze wyszkolona i wykwalifikowana kadra na wszystkich szczeblach zarządzania programem. Po analizie instytucji systemu wdrażania POIiŚ za najważniejszy problem można uznać niedobór profesjonalnych kadr, a także ich znaczną fluktuację. W szczególności niedobór, a raczej brak profesjonalnych kadr w zakresie wdrażania programów UE, zidentyfikowano w instytucjach pośredniczących i wdrażających, które dotychczas w niewielkim stopniu korzystały z funduszy strukturalnych/przedakcesyjnych i które nie mają w związku z tym większych własnych doświadczeń na tym polu.

Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym wykwalifikowane kadry do pracy w IZ, IP jest niski poziom płac w administracji, co bezpośrednio przekłada się na malejącą liczbę chętnych.

W chwili obecnej zbyt mała liczba osób IZ oraz IP pracuje nad organizacją nowego systemu wdrażania POIiŚ. Zbyt duża ilość obowiązków w tym zakresie w stosunku do potencjału kadrowego może skutkować wystąpieniem opóźnień we wdrażaniu POIiŚ we wczesnym etapie realizacji.

8.3. ZASADA PARTNERSTWA W POIiŚ

W projekcie POIiŚ w żadnym miejscu nie wspomina się regułach zastosowania zasady partnerstwa. Jednakże dotychczasowe działania Instytucji Zarządzających i Pośredniczących wskazują na pełne zastosowanie się do tej zasady. Projekt programu był przygotowany i konsultowany podczas spotkań roboczych z innymi resortami, które w przyszłości będą pełnić rolę instytucji pośredniczących. Dodatkowo projekt POIiŚ został poddany konsultacjom społecznym z bardzo szerokim gronem potencjalnych interesariuszy POIiŚ jak: organizacje pozarządowe, beneficjenci, przedstawiciele instytucji reprezentujących pracodawców i pracobiorców. Po weryfikacji i analizie części uwagi i sugestii partnerów społecznych znalazł swe odzwierciedlenie w niektórych zapisach programu. Dodatkowo w trakcie wywiadów z przedstawicielami IZ dowiedzieliśmy się, iż w trakcie realizacji POIiŚ przewiduje się udział partnerów społecznych w posiedzeniach Komitetów Monitorujących. Dodatkowo Instytucja Zarządzająca będzie organizować szkolenia z zakresu specyfiki wdrażania POIiŚ dla wszystkich przedstawicieli partnerów społecznych, co może przyczynić się do bardziej aktywnego uczestnictwa w posiedzeniach Komitetów Monitorujących. Jednocześnie program zawiera stanowczy zapis, który nie przewiduje uczestnictwa partnerów społecznych w procesie wyboru projektów („W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko nie przewiduje się na etapie wyboru projektów powoływania

⁴³ Projekt Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (str. 93)

gremiów z udziałem partnerów społecznych”). Podejście takie ma sens, ze względu na fakt, iż ocena i wybór projektów powinna odbywać się przez niezależne panele ekspertów.

8.4. PROCEDURA WYBORU KLUCZOWYCH PROJEKTÓW

Istotnym problemem, który występuje w trakcie realizacji POIiŚ może stanowić procedura wyboru projektów kluczowych, które zostaną(są) zidentyfikowane przez instytucję zarządzającą we współpracy z Instytucjami Pośredniczącymi w drodze strategicznego wyboru na podstawie odpowiednich dokumentów strategicznych i programowych. Umieszczenie projektu na tej liście oznacza jego wstępną akceptację do dofinansowania, czyli uznanie kosztów jego przygotowania za koszty kwalifikowane. Listy projektów kluczowych będą mogły być corocznie uzupełniane o nowe projekty, w ramach dostępnych środków oraz przy uwzględnieniu ograniczeń czasowych realizacji projektów, wynikających z zasady $n+2/n+3$.

Wiele projektów wybieranych w ten sposób będzie budzić spore kontrowersje w szerokich gronach interesariuszy POIiŚ, z powodu braku większej wiedzy, co do kryteriów wyboru, na podstawie których projekty te pojawiły się na liście oraz wiedzy odnoszącej się do ekonomiki, efektywności i adekwatności wybranych projektów w stosunku do głównych problemów poszczególnych sektorów wskazanych w POIiŚ.

Zdaniem ewaluatorów ważne jest przedstawienie odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego dla wybranych projektów w formie co najmniej wstępnego studium wykonalności opracowanego przez niezależnego wykonawcę. Wnioski zawarte we wstępnym studium wykonalności stanowiłyby wystarczający argument przemawiający za trafnością lub brakiem trafności ocenianego projektu.

8.5. IDENTYFIKACJA POTENCJALNYCH ZAGROŻEŃ I BARIER W PRZYSZŁEJ REALIZACJI POIiŚ

W tym rozdziale, naszym głównym celem jest udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na pytanie odnoszące się do identyfikacji barier i zagrożeń, które mogą negatywnie wpłynąć na przebieg procesu realizacji POIiŚ w okresie programowania 2007-2013.

Identyfikacja najważniejszych problemów oraz barier odbyła się na podstawie analizy wniosków sformułowanych podczas konsultacji społecznych projektu POIiŚ, wywiadów grupowych zorganizowanych dla każdego sektora interwencji POIiŚ oraz weryfikacji wyników ewaluacji ex-ante NSRP. Ewaluatorzy uwzględnili w opisie również wyniki wywiadów przeprowadzonych wśród pracowników IZ ZPORR, SPO Transport oraz IZ Fundusz Spójności.

Zidentyfikowane problemy i bariery zostały podzielone na trzy grupy:

- o wynikających z uwarunkowań zewnętrznych,
- o wynikających z uwarunkowań wewnętrznych;
- o związanych z przyjętymi rozwiązaniami POIiŚ oraz problemami ujawnionymi w okresie wdrażania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych (1999-2006). W tej grupie dokonaliśmy dodatkowego podziału na problemy zidentyfikowane w określonych etapach procesu wdrażania programów:
 - e) kontekst programu
 - f) proces aplikacyjny
 - g) proces wdrażania programu
 - h) proces zakończenia realizacji programu

1) Bariery i zagrożenia wynikające z sytuacji zewnętrznej kraju

- Ograniczenie tempa rozwoju gospodarczego w związku z sytuacją międzynarodową.⁴⁴

2) Bariery i zagrożenia wynikające z sytuacji wewnętrznej

- Ograniczone możliwości wykorzystania dostępnych w ramach POIiŚ środków finansowych ze względu na trudności z pozyskaniem odpowiednich wykonawców dla realizacji projektowanych inwestycji. Jest to wynikiem bardzo małej ilości wykonawców na rynku. Podaż wykonywanych przez nich usług nie jest proporcjonalna do popytu. Duży deficyt wykwalifikowanej siły roboczej jest spowodowany wyjazdem wielu ekspertów za granicę. Firmy polskie są już przeciążone dużą ilością przetargów oraz ilością realizowanych kontraktów. Odbija się to na jakości wykonywanych usług, z drugiej strony nie pozostawiając większego wyboru zamawiającym podczas przetargów, w których bardzo często zgłasza się jeden wykonawca. Z uwagi na ograniczoną ilość „dużych firm wykonawczych”, szczególnie zagrożona może być terminowa realizacja dużych projektów infrastrukturalnych. Brak wykonawców na rynku może być bardzo poważną barierą realizacji POIiŚ, którą bardzo ciężko będzie zminimalizować.
- Zagrożenia budżetowe (trudności zagwarantowania wkładu własnego) – zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

⁴⁴ Raport końcowy: Ewaluacja szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (str. 151)

3) Bariery i problemy związane z przyjętymi rozwiązaniami w POIiŚ oraz doświadczeniami Polski w zakresie wdrażania środków przedakcesyjnych i strukturalnych

Kontekst programu

- ✓ Bardzo duża złożoność struktury organizacyjnej POIiŚ. W realizację POIiŚ będzie zaangażowanych 11 instytucji na trzech poziomach zarządzania: Instytucja Zarządzająca, Pośrednicząca i Wdrażająca. Bezpośrednim efektem funkcjonowania tak złożonego systemu może być znaczne wydłużenie procesu decyzyjnego, ryzyko wystąpienia dublowania się/nakładania się uprawnień i obowiązków, wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, w szczególności u mniej doświadczonych uczestników systemu, konflikty kompetencyjne, zakłócenia w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, trudności koordynacyjne i kompetencyjne, przewlekłość procedur, osłabienie sprawności i skuteczności w realizowaniu przypisanych funkcji szczególnie na poziomie IZ.
- ✓ Zmienność przepisów i procedur, w trakcie realizacji programu, jest jedną z najczęściej pojawiających się trudności w realizacji projektów finansowanych ze środków UE (zmieniające się wymagania oraz zasady wdrażania). Występowanie częstych zmian w systemach zarządzania jest nieodłączną cechą programów UE, tym samym mogą one wystąpić także w badanym przez nas POIiŚ. Najczęściej modyfikowano formaty umów, zapisów o pomocy publicznej, często wprowadzano zmiany generatora wniosków. Jednak należy podkreślić, że większość zmian, które zostały wprowadzone w systemach zarządzania, miało na celu wyjście naprzeciw potrzebom zgłaszanym przez beneficjentów oraz instytucje zaangażowane we wdrażanie programu. W wielu wypadkach szlachetna idea usprawnienia systemu wywoływała u podmiotów zaangażowanych w program skrajne opinie i efekty. To co dla jednego poziomu jest usprawnieniem, dla niższego, np. beneficjentów, stanowi nie lada utrudnienie (np. zmniejszenie ilości warunków stawianych do zabezpieczenia projektu. Zmieniono konieczność wniesienia dwóch zabezpieczeń na jedno, co dla IZ jest zmniejszeniem obciążeń w stosunku do beneficjentów, a zarazem wyrazem troski o nie zmarnowanie pieniędzy publicznych. Z kolei przez beneficjentów jest nadal odbierane jako duże obciążenie organizacyjno-finansowe i podstawową przyczynę opóźnień w podpisywaniu umów). Znacznie rzadziej wprowadzano zmiany, wynikające z przyjęcia błędnych założeń oraz pomyłek w różnych dokumentach oraz narzędziach regulujących system wdrażania Programu (np. zmiany generatora wynikające z jego niedostosowania do specyfiki potencjalnych projektów). Ostatni rodzaj zmian był spowodowany czynnikami zewnętrznymi, całkowicie niezależnymi od IZ (zmiany aktów prawnych lub ich interpretacji wpływały na charakter niektórych zapisów całego systemu Funduszy Strukturalnych). Przykładem jest rozszerzenie interpretacji zapisów prawa podatkowego (listopad 2005), które charakteryzuje się brakiem spójności ze specyfiką FS. Interpretacja nakazuje opodatkowanie osób prawnych i fizycznych od kwoty otrzymanej pomocy z części z prefinansowania. Główne efekty zmiany przepisów, w trakcie realizacji programu, można podzielić na efekty pozytywne i negatywne. Do pozytywnych efektów możemy zaliczyć ciągłe doskonalenie systemu zarządzania. Natomiast do negatywnych można zaliczyć: dezorientację podmiotów zaangażowanych w realizację programu, niezadowolenie, jeśli zmiana nie wpływa w wystarczający sposób na poprawę sytuacji, wątpliwości wynikające w toku odnoszenia konkretnych zapisów z dokumentów programowych, aktów prawnych bądź wzorów umów do sytuacji poszczególnych beneficjentów, a co za tym idzie, konieczność uzyskania przez instytucje zaangażowane w realizację Programu określonych wykładni bądź zaleceń od instytucji znajdujących się na wyższym poziomie zarządzania programem (beneficjent – IW - IP – IZ – IZ PWW).
- ✓ Na obecnym etapie (programowania) w instytucjach, które będą odpowiedzialne za wdrażanie POIiŚ, pracuje zbyt mała liczba pracowników, którzy mogą uczestniczyć w przygotowaniu realizacji programu (tworzeniu procedur, instrukcji, wytycznych, szkolenia). Zbyt mała ilość etatów, w stosunku do ilości zadań, które są związane z organizacją programu na nowy okres programowania, może skutkować tym, że przygotowane dokumenty będą charakteryzować się słabą jakością, co bezpośrednio przełoży się na nieskuteczne wdrażanie POIiŚ. Z drugiej strony, im szybciej uda się przygotować kadry i instytucje do wdrażania POIiŚ, tym szybciej

będzie można rozpocząć proces wdrażania programu, co znacznie zwiększa prawdopodobieństwo efektywnego wykorzystania środków UE.

- ✓ Niedobór i wysoki poziom rotacji profesjonalnych pracowników, w szczególności w MRR, ze względu na bardzo niski poziom wynagrodzeń w stosunku do wykonywanych zadań. Taka sytuacja może spowodować, iż w wyniku odejścia kilku doświadczonych pracowników, nastąpi znaczący spadek kompetencji instytucji, co w konsekwencji bezpośrednio przełoży się na obniżenie jakości i skuteczności wdrażania programu. Drugim problemem instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów jest brak systemów utrzymujących „wiedzę” (knowledge base) w organizacji. Każde odejście doświadczonego i wykwalifikowanego pracownika powoduje automatyczne obniżenie wiedzy i kompetencji całej organizacji. Dodatkowym skutkiem słabych wynagrodzeń jest nie tylko duży odpływ pracowników, ale również i stosunkowo niski napływ pracowników, szczególnie tych posiadających kwalifikacje i odpowiednie przygotowanie zawodowe.
- ✓ Stosunkowo niewielka wiedza dotycząca POIiŚ w społeczeństwie oraz wśród potencjalnych beneficjentów. Wynika to z faktu, iż konsultacje społeczne odnoszące się do założeń POIiŚ nie stanowią odpowiedniego instrumentu dotarcia do szerokich grup potencjalnych odbiorców programu (beneficjentów i beneficjentów ostatecznych). Informacje dotyczące POIiŚ w niewielkim stopniu dotarły do ostatecznych beneficjentów, a przede wszystkim są praktycznie nieznane opinii społecznej.
- ✓ Niedostatek własnych środków finansowych. Refundacja obejmuje tylko część uprzednio poniesionych wydatków beneficjenta, który musiał sfinansować wcześniej całe przedsięwzięcie, a więc dysponować odpowiednią kwotą (własnych lub pożyczonych) środków na realizację projektu. Konieczność uprzedniego sfinansowania projektu powoduje, że końcowi beneficjenci nie są w stanie realizować zbyt kosztownych projektów.
- ✓ Kwestie związane z wytyczeniem obszarów w sieci Natura 2000, które jeszcze nie zostały wytyczone przez Ministerstwo Środowiska. W związku z tym, jeśli sprawa z ostatecznym wytyczeniem i zatwierdzeniem obszarów sieci Natura 2000 przedłuży się, może się pojawić spora przeszkoda, gdyż projekty planowane do realizacji w ramach POIiŚ mogą znajdować się na obszarach chronionych. Brak jednak oficjalnych dokumentów uniemożliwia wcześniejszą weryfikację projektu pod tym kątem. Mogą pojawić się sytuacje, jakie miały miejsce w FS, że realizowane projekty będą niezgodne z siecią Natura 2000.
- ✓ Bardzo istotną barierą dla skutecznego i efektywnego wdrażania POIiŚ mogą być zapisy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Artykuł 92 Rozporządzenia mówi iż Komisja Europejska może zawiesić całość lub część płatności okresowych na poziomie osi priorytetowych lub programów, w przypadku gdy w całym systemie zarządzania i kontroli będzie istnieć poważna wada, nieprawidłowość, w stosunku do której nie zostały wszczęte działania naprawcze. Tym samym identyfikacja błędów czy nieprawidłowości w jednym priorytecie może automatycznie spowodować wstrzymanie realizacji płatności w całym programie – tzw. odpowiedzialność zbiorowa. Art. 92 ma na celu zdyscyplinowanie realizacji całego programu. Niestety, w efekcie, może przyczynić się do obniżenia skuteczności i efektywności programu, co bezpośrednio przełoży się na jego krótko i długoterminowe efekty. System wdrażania POIiŚ jest zbyt złożony i skomplikowany, zawiera bardzo dużą liczbę Priorytetów (XVI), tym samym dużą liczbę instytucji włączonych w proces wdrażania (24 instytucje), co bezpośrednio przekłada się na bardzo wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia błędów i nieprawidłowości, szczególnie w Priorytetach realizowanych przez niedoświadczone instytucje w pierwszym etapie wdrażania programu.
- ✓ W obecnym okresie programowania projekty przygotowane do realizacji miały złą jakość pod kątem kryteriów formalnych i technicznych. W kryteriach formalnych beneficjenci bardzo często nie mieli przygotowanych pozwoleń na budowę czy innych dokumentów umożliwiających rozpoczęcie realizacji zadań. Natomiast zła jakość dokumentów technicznych, takich jak studia wykonalności czy dokumentacja techniczna, często powodowała wystąpienie znaczących opóźnień w postępowaniach przetargowych. Bardzo często beneficjenci nie

dysponują odpowiednio wykwalifikowaną kadrą, która jest w stanie ocenić jakość przygotowywanych przez podwykonawców dokumentów.

- ✓ Brak elastyczności systemu. Jedną z ważniejszych blokad całego systemu zarządzania Funduszami Strukturalnymi jest brak elastyczności, który charakteryzuje się tym, że szczegółowe zapisy dotyczące wdrażania FS przyjmowane są w formie rozporządzeń. Tryb ten obejmuje zarówno programy operacyjne, ich uzupełnienia, jak i wnioski o dofinansowanie, umowy i dokumenty sprawozdawcze. W przypadku Programów, wprowadzenie tego rozwiązania:
 - spowolniło start Priorytetów,
 - wpłynęło w sposób znaczący na możliwości dokonywania korekt przez wszystkie Instytucje Zarządzające.

Wszystkie podmioty funkcjonujące w systemie obowiązują zapisy odpowiednich rozporządzeń, co niesie za sobą wiele konsekwencji. Jeśli jakiś zapis w umowie jest nieadekwatny i należy go zmienić, to nie ma innej metody, niż zmiana rozporządzenia, a to wiąże się z długotrwałym procesem zatwierdzania zmian. Początkowo każda zmiana musiała być poddana czasochłonnym konsultacjom społecznym, po czym propozycja zmiany trafiała do uzgodnień międzyresortowych, zaś brak zgody między resortami powodował konieczność zwołania komisji prawniczej. Po akceptacji zmiana trafiała na obrady Komitetu Monitorującego, po czym, po akceptacji, podpisywał ją Minister. Do tego trzeba jeszcze doliczyć proces publikacji. Cały proces trwał w najlepszym wypadku od 3 do 6 miesięcy. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były problematyczne zapisy w Ustawie o Narodowym Planie Rozwoju. Z tego, co wiemy, zapisy te nadal istnieją w znowelizowanej wersji ustawy.

- ✓ Brak elastycznego systemu wprowadzania zmian do dokumentów programowych wpływa na opóźnienie reakcji na pojawiające się problemy, tym samym powodując ich intensyfikację. W konsekwencji, przeciwdziałanie sytuacji, która już od długiego czasu ma miejsce, bardziej przypomina „gaszenie pożaru” niż proces systematycznego zarządzania.
- ✓ Zaawansowanie prac nad POIiŚ. Na początku okresu programowania 2004-2006 pojawiała się sytuacja, kiedy na kilka miesięcy przed wdrożeniem programów wiele istotnych kwestii zostało nierozwiązanych (brak procedur, szczegółowych wytycznych). Spowodowało to konieczność realizacji programów równolegle z opracowywaniem i zatwierdzaniem dokumentów, procedur i podręczników regulujących mechanizm realizacji programów. W rezultacie, wiele dokumentów, jak wzory wniosków, instrukcje czy podręczniki, zmieniało się w trakcie realizacji programów powodując duży chaos i zamieszanie w całym systemie zarządzania, co skutkowało wystąpieniem istotnych opóźnień i nieprawidłowości.

Proces aplikacyjny programu

- ✓ Problemy z odpowiednim wyborem panelistów odpowiedzialnych za wybór projektów. Patrząc na doświadczenia programu ZPORR, system oceny włączający panele zewnętrznych ekspertów okazał się instrumentem nieefektywnym, ściśle związanym z dwoma kwestiami. Po pierwsze – słabą jakością oceny, po drugie – brakiem konsekwencji w procesie oceny projektów na szczeblu komitetu sterującego i zarządu województw. Pierwsza słabość była głównie spowodowana nieodpowiednim systemem wynagrodzeń ekspertów (panelistów), co powodowało, że część z nich zrezygnowała z uczestnictwa w ocenie projektów. Druga słabość wynikała z niekonsekwentnego systemu selekcji panelistów, czego efektem było, że część panelistów nie posiadała odpowiednich kompetencji do oceny wniosków. Przekładało się to bezpośrednio na jakość wybranych projektów. Trzecim elementem był słaby system szkoleń, przygotowujący ekspertów sektorowych do oceny nie tylko części technicznych projektów, ale również aspektów środowiskowych, ekonomiczno-finansowych.
- ✓ W sytuacji, jeśli system ten będzie w nieodpowiedni sposób przygotowany w POIiŚ, bezpośrednio wpłynie to na jakość wybieranych projektów. Ważne jest żeby w następnym okresie programowania od samego początku określić właściwy system selekcji i

wynagradzania panelistów, biorąc pod uwagę kryteria oceny projektów, system wynagrodzeń oraz system szkoleń z zagadnień związanych ze specyfiką wdrażania projektów UE.

- ✓ Problemy z odpowiednim określeniem kryteriów oceny projektów – merytorycznych, formalnych oraz opcjonalnie: kontekstu. Przed ogłoszeniem naborów projektów znane były beneficjentom kryteria merytoryczne i formalne oceny projektów. Problem pojawiał się, gdy beneficjenci dowiadawali się, że ich projekt był również weryfikowany pod kątem innych kryteriów, które były określane przez grupę sterującą po terminie naboru wniosków. Wiele projektów odpadało, co słusznie spotykało się z dużym niezadowoleniem beneficjentów. Mając na uwadze wielkość środków, wystąpienie podobnej sytuacji w przyszłej realizacji POIiŚ, mogłoby spowodować wystąpienie wielu kontrowersji związanych z procesem aplikacji.

Proces wdrażania programu

- ✓ Brak umiejętności planowania, realizacji projektów i przewidywania w nich ryzyka wystąpienia opóźnień bardzo często powoduje, że beneficjenci nie dotrzymują pierwotnych harmonogramów. To z kolei powoduje opóźnienia i konieczność zmian harmonogramów na poziomie programów, a to wpływa na konieczność zmiany prognoz wykorzystania środków powiązaną także z ubieganiem się o środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej.
- ✓ W obecnym okresie programowania beneficjenci mieli największe problemy związane z procesem aplikacyjnym, realizacją finansową inwestycji oraz słabością systemu przepływu informacji. Powyższe problemy wynikają głównie ze słabości instytucjonalnej beneficjentów oraz małej ilości wykwalifikowanym kadr w tej dziedzinie.

Badania ankietowe pokazały nam, iż prawie połowa respondentów (dotychczasowi beneficjenci pomocy UE) napotkała problemy i bariery podczas dotychczasowej realizacji swoich projektów.

1) Ponad 40 % beneficjentów stwierdziło, że do najistotniejszych **barier realizacji projektów** należała „**finansowa realizacja projektów** (przygotowanie wniosków o płatność, opóźnienia w realizacji płatności)”,

2) Prawie 40 % beneficjentów napotkało problemy w trakcie procesu aplikacyjnego związane głównie z przygotowaniem i złożeniem wniosku wraz z załącznikami,

3) Około 30 % beneficjentów uznało jak barierę nieprawidłowo funkcjonujący system przepływu informacji między beneficjentem, a instytucjami zarządzającymi funduszami strukturalnymi,

4) Część beneficjentów jako ważną barierę również uznało: wniesienie zabezpieczenia wkładu własnego, realizację techniczną projektów.

- ✓ Brak odpowiednich zapisów w umowach, dyscyplinujących poszczególne instytucje zaangażowane w realizację programu, takich jak sankcje za niedopilnowanie obowiązków, brak systemu oceny jakości prowadzonych usług i kar za ich niewłaściwą jakość. Znacznie utrudnia to właściwą koordynację poszczególnych podmiotów w systemie.
- ✓ Problemem obecnego okresu programowania są niedobory kadrowe w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programów. Zbyt mała ilość osób w stosunku do powierzonego zakresu obowiązków bezpośrednio przekłada się na jakość wykonywanej pracy.
- ✓ Problemem wcześniejszego okresu programowania był brak korelacji projektów finansowanych z programów ZPORR, SPOT i FS pomiędzy programami. Podobna sytuacja może wystąpić w tym okresie programowania. To znaczy, występuje brak wzajemnych korelacji między programami regionalnymi a POIiŚ.
- ✓ Obecny okres programowania charakteryzował się dużym rozproszeniem dofinansowanych projektów oraz ich punktowym charakterem, który nie przyczyniał się do budowy połączeń infrastrukturalnych pomiędzy miastami, zwiększania spójności transportowej kraju oraz polepszania dostępności przestrzennej miast, obszarów i regionów Polski w układzie UE i tranzyście międzynarodowym. Dodatkowo, na poziomie strategicznym i operacyjnym, brak jest

spójnego i synergicznego systemu powiązań w zakresie korytarzy infrastruktury transportowej o znaczeniu kontynentalnym i tranzytowym oraz systemów wewnątrz krajowego układu drogowego. Zbyt duże rozproszenie obszarowe projektów w ramach województw i kraju oraz wartości ich realizacji może spowodować, że nie uda się osiągnąć celów strategicznych spójności, komplementarności i osiągnięcia efektu mnożnikowego wsparcia POIiŚ.

- ✓ Brak strategii/mechanizmów sprzyjających koncentracji inwestycji na obszarach o największych potrzebach (tam gdzie występuje największa dysproporcja pomiędzy liczbą przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych). Punktowe rozmieszczenie inwestycji w skali kraju może nie zapewnić oczekiwanego rezultatu.
- ✓ Ryzyko niepełnego wykorzystania możliwości tkwiących w działaniach POIiŚ. Zakres inwestycji może ograniczać sytuacja finansowa beneficjentów. Wymagany jest bowiem wkład własny. Koszty refundowane są po realizacji oraz wymagany jest znaczny nakład pracy, związany z załatwieniem niezbędnych procedur dotyczących pozyskania/rozliczenia wsparcia.
- ✓ Czas potrzebny na przygotowanie podręczników procedur. Jeśli IZ POIiŚ będzie wymagać od beneficjentów opracowania podręczników procedur, trzeba się liczyć z tym, że mogą wystąpić spore opóźnienia w procesie akceptacji tych podręczników, w związku z ich dużą złożonością. Akceptacja podręczników warunkowała kwestie związane z podpisaniem umowy, co bezpośrednio skutkowało w opóźnieniach realizacji całego projektu i wydłużeniu harmonogramu.
- ✓ Bardzo duże opóźnienia w realizacji płatności, wynikające z dużej ilości błędów, złożonej struktury organizacyjnej oraz bardzo często dublowania i nakładania się zadań różnych instytucji w tym zakresie.
- ✓ Brak realizacji projektów w różnych obszarach np.: transport intermodalny, czy odnawialne źródła energii był spowodowany brakiem rozporządzenia krajowego w sprawie zgodności z przepisami UE w zakresie pomocy publicznej. Procedury związane z notyfikacją sprawiły, że w 2005 roku nie było jeszcze możliwości ogłoszenia naborów wniosków i rozpoczęcia realizacji projektów z tego zakresu. Sprawy zostały już rozwiązane, ale taka sytuacja spowodowała bardzo duże opóźnienia realizacji pewnych typów projektów w okresie 2004-2006.
- ✓ Przeszkody prawne związane, np. z prawem zamówień publicznych spowodowały wystąpienie bardzo istotnych opóźnień w procesie realizacji projektów.
- ✓ Zmiany systemu zarządzania w trakcie wdrażania (dodanie nowych instytucji, przeniesie kompetencji) może spowodować duże opóźnienia w procesie realizacji POIiŚ. Na przykład po zmianie IW czy IP okres potrzebny na „aklimatyzację”, wdrożenie się w nowy zakres obowiązków, może zająć nawet do 6 miesięcy. Przykład SPO Transport: przeniesienie IZ z MTiB do MRR spowodowało wystąpienie kilkumiesięcznych opóźnień w realizacji.
- ✓ Ograniczone możliwości administracyjne i kompetencyjne potencjalnych beneficjentów w zakresie przygotowania i wdrażania projektów, wynikające z braku procesjonalnej kadry, rotacji oraz słabego sprzętu.

Proces zakończenia realizacji programu

- ✓ Badania ewaluacyjne są nierozłącznym i obligatoryjnym elementem procesu wdrażania, mającym na celu poprawę jakości i skuteczności zarządzania programem. Brak wiedzy i doświadczenia w Instytucji Zarządzającej i Instytucjach Pośredniczących w zakresie ewaluacji, może spowodować wystąpienie bardzo dużych zaniedbań i braków w tym zakresie. Patrząc na doświadczenia obecnego okresu programowania, każdy program operacyjny z wyjątkiem SPO Transport oraz Funduszy Spójności został kilkakrotnie oceniony przez podmioty zewnętrzne. IZ POIiŚ jest jedną z nielicznych instytucji, które do tej pory nie zdobyły doświadczenia i odpowiednich kwalifikacji związanych z koordynacją badań ewaluacyjnych. Dodatkowo warto podkreślić, że żadna z instytucji pośredniczących również nie miała okazji zdobyć doświadczenia w zakresie badań ewaluacyjnych.

8.6. OCENA PRIORYTETÓW POMOCY TECHNICZNEJ

8.6.1. TRAFNOŚĆ W IDENTYFIKACJI POTRZEB I RZECZYWISTYCH PROBLEMÓW

Do Programu Operacyjnego (PO) nie została załączona analiza SWOT oraz diagnoza instytucjonalnego systemu wdrażania POIiŚ. Jedynym aktualnym dokumentem, w którym zostały opisane potrzeby, problemy i wyzwania powiązane z obszarem wsparcia, jest diagnoza przedstawiona w PO Pomoc Techniczna. W dokumencie tym zaprezentowano analizę SWOT, przedstawiającą podstawowe problemy, zagrożenia i słabe strony obecnego okresu programowania.

Z analizy danych, wyników wywiadów, przeprowadzonych badań ankietowych oraz wiedzy eksperckiej wynika, że negatywne i pozytywne tendencje zostały prawidłowo zdiagnozowane w PO Pomoc Techniczna. Za podstawę stworzenia analizy SWOT systemu wdrażania POIiŚ posłużyła analiza SWOT PO Pomoc Techniczna. Została ona jedynie nieznacznie przetworzona, rozszerzona oraz uzupełniona. Zmiany te głównie dotyczyły uwzględnienia problemów związanych z systemem wdrażania POIiŚ, np.: brak instytucji posiadających doświadczenia we wdrażaniu programów pomocowych UE, zbyt niskie tempo rekrutacji nowych pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację POIiŚ. Dodatkowo w słabych stronach i zagrożeniach uwzględniono także główne problemy związane ze stosunkowo niskim wskaźnikiem absorpcji środków UE (szczególnie na poziomie wydatkowania i zakontraktowania).

W kategorii zagrożeń dodano niski wskaźnik absorpcji środków UE (na poziomie wydatkowania i zakontraktowania), wynikający z istniejących barier systemowych oraz opóźnień związanych z procesem programowania. Do innych zidentyfikowanych zagrożeń możemy zaliczyć: nadmiernie rozbudowane i niespójne ramy prawne systemu wdrażania instrumentów strukturalnych, wysoką rotację osób zajmujących się funduszami strukturalnymi – przechodzenie pracowników zajmujących się wdrażaniem POIiŚ do lepiej opłacanych firm komercyjnych, skomplikowany i nieefektywny system finansowania działań z zakresu Pomocy Technicznej. Jednocześnie pewnym utrudnieniem w prawidłowej realizacji POIiŚ jest także brak spójności w realizacji działań z zakresu promocji i informacji przez różne podmioty zajmujące się wdrażaniem Pomocy Technicznej.

Słabe strony w obszarze interwencji Pomocy Technicznej zostały zhierarchizowane według następującego klucza: na pierwszym miejscu znalazły się problemy podstawowe, o charakterze strukturalnym związane z realizacją polityki strukturalnej takie jak:

- rotacja kadr zajmujących się funduszami strukturalnymi i związana, w tym konieczność ciągłego wdrażania i podwyższania kwalifikacji nowozatrudnionych pracowników,
- niska atrakcyjność pracy w administracji dla doświadczonych i wykwalifikowanych specjalistów głównie związana z niskim poziomem zarobków w instytucjach centralnych (Ministerstwa),
- mała elastyczność polityki personalnej prowadzonej w administracji publicznej,
- niska sprawność administracji publicznej we wprowadzaniu zmian w zarządzaniu oraz zmian organizacyjnych,
- wysoki poziom zbiurokratyzowania procedur oraz zasad wdrażania i zarządzania funduszami strukturalnymi.

Dodatkowym czynnikiem ukazującym słabe strony systemu było także zbyt duże uszczegółowienie regulacji prawnych co spowodowało małą elastyczność rozwiązań, których celem jest skuteczne wdrażanie i zarządzanie funduszami strukturalnymi.

Problemy drugiego rzędu mają charakter przejściowy i mogą ulec zmianie poprzez wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych np.: niedoświadczone instytucje systemu wdrażania POIiŚ można sukcesywnie wspierać poprzez kontrakty Pomocy Technicznej, szkolenia dla pracowników gwarantujący szybki wzrost potencjału instytucjonalny jednostek oraz opracowanie wieloletniej polityki zatrudnienia oraz ustanowienia specjalnej linii budżetowej finansującej ww. kadrę, braki w infrastrukturze technicznej administracji można w krótkim okresie czasu zniwelować poprzez wymianę sprzętu.

Konkludując, należy podkreślić, iż przy relatywnie wysokiej ogólności sformułowania słabych stron i zagrożeń dla obszaru interwencji POIiŚ w uzupełnionej analizie SWOT, wszystkie zdefiniowane wyzwania, potrzeby i problemy zostały objęte zakresem interwencji dwóch Priorytetów Pomocy Technicznej POIiŚ.

8.6.2. STRATEGIA POMOCY TECHNICZNEJ POZWALAJĄCĄ SPROSTAĆ WYZWANIAM STOJĄCYM PRZED POSZCZEGÓLNYMI SEKTORAMI? (PYTANIE PRIORYTETOWE).

Odpowiedź na postawione pytanie jest determinowane faktem, iż w obszarze Pomocy Technicznej dokonano podziału na interwencje realizowane w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (głównie odnoszące się podniesienia poziomu zatrudnienia w instytucji zarządzającej i instytucjach pośredniczących) oraz Priorytetów Pomocy Technicznej POIiŚ (głównie interweniujące w zakresie wsparcia procesu zarządzania programem i podniesienia poziomu zatrudnienia w instytucjach wdrażających oraz beneficjentów realizujących projekty powyżej 500 mln Euro).

W trakcie weryfikacji trafności zaproponowanej strategii interwencji Priorytetów Pomocy Technicznej POIiŚ w stosunku do zidentyfikowanych problemów oraz zagrożeń w Priorytecie XIV POIiŚ zwrócono uwagę na fakt, że zakres interwencji w pełni pokrywa (odpowiada) na wszystkie problemy i zagrożenia SWOT. Zaproponowana w Priorytecie XIV logika powiązań między celem głównym Priorytetu, a celami szczegółowymi jest bardzo jasna i czytelna oraz wykazuje ich wewnętrzną spójność. Cel ogólny Priorytetu odnoszący się do efektywnego wykorzystania środków POIiŚ został utrzymany i wyraźnie podzielony na poziomie celów szczegółowych, na trzy najważniejsze sfery interwencji (odpowiadające głównym problemom SWOT: słabość polityki personalnej, brak potencjału ewaluacyjnego oraz problemy związane z nieodpowiednim poziomem komunikacji).

Dodatkowo, każdy z przedstawionych celów szczegółowych znajduje swoje operacyjne odzwierciedlenie w rodzajach zaproponowanych projektów. Jedyna sugestia, jaka może się nasuwać po analizie celów szczegółowych jest dodanie celu wskazującego na szeroko rozumiany rozwój zasobów ludzkich w instytucjach realizujących POIiŚ. Analiza rodzaju projektów wyraźnie wskazuje na interwencje Priorytetu XIV, w tej dziedzinie dodanie celu stawiliby, więc sensowne uzupełnienie logiki interwencji tego Priorytetu. Problem występuje w przypadku mierzalności celów Priorytetu XIV. Część wskaźników nie odzwierciedla praktycznie wogóle celu głównego dotyczącego podniesienia efektywności wykorzystania środków POIiŚ, wsparcia procesu monitoringu i ewaluacji, czy wsparcia procesu zarządzania programem. Jednocześnie obecność wskaźników odnoszących się do potencjału kadrowego systemu nie znajduje swojego pełnego odzwierciedlenia w żadnym z celów szczegółowych. Należy jednak podkreślić, iż uzupełnienie tekstu Programu o brzmienie cel szczegółowy "zapewnienie odpowiednich zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu Programu" oraz po nowelizacji wskaźników będą zdefiniowane i mierzalne.

Analiza Priorytetu XV Pomocy Technicznej finansowanego z Funduszu Spójności posiada bardzo zawężony zakres interwencji, który znajduje głównie swoje odzwierciedlenie w sformułowaniu celu głównego jak i celów szczegółowych. Zarówno cel główny jak i cele szczegółowe głównie koncentrują się na podniesieniu potencjału kadrowego instytucji zaangażowanych we wdrażanie priorytetów finansowanych z Funduszu Spójności, czyli: zapewnieniu odpowiedniego poziomu zatrudnienia (pracowników o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu), ograniczeniu rotacji pracowników oraz podniesieniu kwalifikacji pracowników. Mając na uwadze zakres problemów zidentyfikowanych w SWOT, obszar interwencji XV Priorytetu jest znacznie bardziej ograniczony w porównaniu z Priorytetem XIV.

Analizując rodzaje projektów, które mogą zostać objęte wsparciem Priorytetu XV można dojść do wniosku, że w ograniczonym zakresie cele szczegółowe korespondują z rodzajami projektów np.: projekty odnoszące się do zakupu sprzętu technicznego, opracowywania ekspertyz, wsparcia procesu oceny wniosków nie znajdują swojego odzwierciedlenia w żadnym z celów szczegółowych. Jednocześnie mając na uwadze wartość alokacji dla tego Priorytetu wynoszącą 189 mln Euro, czyli znacznie więcej niż Priorytetu XIV (70 mln EUR), jego zakres interwencji jest ograniczony do interwencji w sferze rozwoju kadr instytucji realizujących POIiŚ w stosunku do struktury celów, jak i

doboru działań (rodzajów projektów), które wymagają gruntownych uzupełnień oraz rozszerzenia zakresu interwencji w Priorytecie XIV.

Obecny zakres Priorytetu może wynikać ze źródeł finansowania. Fundusz Spójności ma większe ograniczenia pod względem kwalifikowanych kosztów, tym samym część projektów nie może zostać z niego sfinansowana. Jeśli stanowisko Komisji Europejskiej w tym zakresie utrzyma się, ewaluatorzy będą rekomendować finansowanie projektów z Pomocy Technicznej wyłącznie ze środków EFRR, który daje większą elastyczność pod kątem potencjalnych wydatków.

Szczegółowa propozycja nowego kształtu obu Priorytetów została zaprezentowana w rekomendacjach.

Po analizie zakresu działań mających na celu wsparcie procesu zarządzania programem, ewaluatorzy doszli do wniosku, iż zakres przedstawionych projektów może okazać się nie wystarczający w celu eliminacji barier i słabości instytucjonalnych niektórych jednostek systemu wdrażania POIiŚ. Działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji kadr, zwiększenia ilości nowych pracowników, doradztwa ad hoc oraz opracowania ekspertyz wspierających proces zarządzania nie przyniesie bezpośrednich efektów odczuwalnych w krótkim okresie czasu. Dodatkowo, mając na uwadze, że ponad połowa podmiotów, które w przyszłości będą odpowiedzialne za realizację POIiŚ, nie miała wcześniej żadnych doświadczeń w zakresie wdrażania i koordynacji programów pomocowych, wydaje się konieczne rozbudowanie mechanizmów wsparcia dla tych instytucji, w szczególności w pierwszym etapie wdrażania POIiŚ. Najlepszym sprawdzonym mechanizmem wsparcia mogłyby być długoterminowe kontrakty doradcze tzw. kontrakty Pomocy Technicznej – dotyczące wsparcia doradczego w zakresie wdrażania programu. Taka forma wsparcia stanowiłaby bardzo efektywne narzędzie wsparcia procesu wyboru projektów, monitoringu i kontroli. W szczególności z punktu widzenia mniej doświadczonych instytucji systemu wdrażania.

Według ewaluatorów taki rodzaj projektów powinien zostać dodany do zakresu projektów przedstawionych w opisie Priorytetu XIV i XV.

8.6.3. UZASADNIENIE INTERWENCJI PUBLICZNEJ

Analiza struktury systemu wdrażania POIiŚ w obecnej sytuacji wskazuje na konieczność wsparcia instytucji zaangażowanych w zarządzanie Programem Operacyjnym w celu zapewnienia efektywnego jego realizacji. Mając na uwadze ograniczone środki własne poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za przyszłą realizację, złożoność systemu wdrażania oraz szereg nierozwiązanych dotychczas problemów i barier systemowych obecnego okresu programowania można stwierdzić, że interwencja publiczna jest jak najbardziej uzasadniona. Efektywność projektów finansowanych ze środków Pomocy Technicznej w praktyce będzie stanowić strategiczny element warunkujący porażkę bądź powodzenie realizacji Programu.

8.6.4. ADEKWATNOŚĆ ALOKACJI ZASOBÓW FINANSOWANYCH W STOSUNKU DO ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB?

Według przygotowanej przez ewaluatorów szacunkowej symulacji kosztów dla obu Priorytetów wszystkie potrzeby wskazane w opracowanej diagnozie i SWOT powinny zostać zaspokojone we wszystkich pozycjach kosztowych wynikających ze szczegółowego zakresu projektów wskazanych w Uzupełnieniu Programu z wyjątkiem pozycji odnoszącej się do instrumentów wsparcia finansowego dla zatrudnienia pracowników instytucji systemu wdrażania POIiŚ. Pozycja ta stanowi najwyższą pozycję kosztową, nawet niewielkie zmiany odnoszące się do ilości nowozatrudnionych pracowników powodują istotne zmiany alokacji Priorytetów.

W trakcie prowadzonych analiz ewaluatorzy nie dysponowali danymi określającymi plany zatrudniania w poszczególnych instytucjach zaangażowanych we wdrażanie POIiŚ. W związku z powyższym przy oszacowywaniu potencjalnych kosztów ewaluatorzy bazowali na poniższych założeniach,

Priorytet XIV

- Zakres celów i działań w Prioryecie zgodnie z przedstawionymi rekomendacjami,
- Liczba zatrudnionych pracowników wynosi 200,
- Średnie wynagrodzenia 5000 brutto, (włączając wszystkie składki 6030,00 PLN brutto),
- Okres finansowania 96 miesięcy.

Priorytet XV

- Zakres celów i działań w prioryecie zgodnie z przedstawionymi rekomendacjami,
- Liczba zatrudnionych pracowników wynosi 750,
- Średnie wynagrodzenia 5000,00 brutto (włączając wszystkie składki 6030,00 PLN brutto),
- Okres finansowania 96 miesięcy.

Dla powyższych założeń obecne alokacje w obu Priorytetach (259,7 mln EUR) w stosunku do zakładanych działań są wystarczające. Należy podkreślić, że zwiększenie liczby pracowników automatycznie spowoduje znaczne zwiększenie zapotrzebowania na środki finansowe, dlatego bardzo uważnie należy kalkulować liczbę zatrudnianych osób. Ponadto, decyzje kadrowe powinny być podejmowane na podstawie analiz i planów zatrudnienia opracowanych na bazie zakresu wykonywanych zadań przez niezależne podmioty. Jedynie takie podejście może zagwarantować, iż środki Pomocy Technicznej zostaną wykorzystane efektywnie.

8.6.5. OCENA WSKAŹNIKÓW POMOCY TECHNICZNEJ

Zmiana zestawu celów oraz zakresu działań dla obu Priorytetów Pomocy Technicznej, tym samym logiki interwencji wymaga modyfikacji listy wskaźników na poziomie produktu i rezultatu. Zaproponowany zestaw wskaźników odzwierciedla cele i propozycje kwalifikujących się projektów. Brak uzupełnienia tej listy spowodowałby, iż znaczna część projektów niespełniałaby wskaźników produktów, a w konsekwencji wskaźników rezultatu, a więc pozostanie „martwa” dla badania efektywności i skuteczności w obszarze Pomocy Technicznej.

Zaproponowany zestaw wskaźników został dobrany w oparciu o model oceny wskaźników SMART. Cel ogólny, jak i cele szczegółowe są odzwierciedlone przez wskaźniki. W badaniu kwestii **możliwości** zebrania danych i efektów kosztowych, wydaje się zasadne twierdzenie, iż wskaźniki na wszystkich poziomach będą mogły być agregowane z poziomu danych, dostarczonych przez poszczególne instytucje wdrażania systemu POIiŚ.

Propozycja zestawu wskaźników została przedstawiona w rekomendacjach.

8.7. REKOMENDACJE DLA SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ

Rekomendacje W.1: Ogólna poprawa skuteczności i efektywności systemu wdrażania. POIiŚ

Działania:

- ✓ W związku z nową lokalizacją instytucji certyfikujących POIiŚ w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie pełnej niezależności tej instytucji w nowej strukturze. Dodatkowo należy zadbać o prawidłowe przeniesienie tej struktury z MF do MRR z uwzględnieniem doświadczonych i wykwalifikowanych w tym obszarze pracowników.

- ✓ W projekcie programu należy wprowadzić do zakresu obowiązków instytucji pośredniczących nowy zapis: „zapewnienie prowadzenia ewaluacji priorytetu/ów we współpracy z IZ zgodnie z wymogami UE – w szczególności zadania te dotyczą przygotowania planu ewaluacji dla Priorytetu/ów oraz współpracy z instytucjami wdrażającymi w przygotowaniu planu ewaluacji poszczególnych priorytetów, uczestnictwa w Komitecie Sterującym ewaluacji programu oraz nadzorowania wykonywania ewaluacji przez zewnętrznych i niezależnych wykonawców”.
- ✓ W projekcie należy wprowadzić zapisy regulujące kwestie związane z realizacją zasady partnerstwa podczas wdrażania programu.
- ✓ Zaangażowanie doświadczonych IW jak PARP oraz WWPWP w planowanie i realizację procesu ewaluacji programu, z uwagi na fakt iż w chwili obecnej są to jedyne instytucje posiadające potencjał ewaluacyjny i doświadczenie w prowadzeniu badań.
- ✓ W celu uwiarygodnienia i potwierdzenia prawidłowości oraz uzasadnienia wyboru projektów kluczowych, przedstawionych na liście indykatywnej projektów, IZ POIiŚ powinna zweryfikować adekwatność, efektywność i skuteczność zaproponowanych projektów. Kompleksowy i szybki proces oceny projektów mogłaby stanowić realizacja projektu „typu Pipeline”, w którego zakresie zostałyby przygotowane wstępne studia wykonalności dla wszystkich projektów z listy indykatywnej. Wstępne studia wykonalności stanowiłyby wiarygodną ocenę wykonalności i efektywności projektów. Z drugiej strony pomogłyby określić stopień adekwatności interwencji projektów w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, tym samym wyjaśniając wszelkie kontrowersyjne sytuacje. Projekty zidentyfikowane jako nieodpowiadające potrzebom i celom programu zostałyby usunięte z listy. Reszta zostałaby wsparta środkami finansowymi POIiŚ w przyszłym okresie programowania.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: listopad 2007

Rekomendacje W.2:

Poprawa skuteczności i efektywności systemu wdrażania POIiŚ poprzez odpowiedni wybór instytucji wdrażających, użycie efektywnych form wsparcia i pomocy mniej doświadczonym instytucjom systemu.

Udoskonalenie systemu wdrażania POIiŚ

Rozpoczęcie intensywnych działań przygotowawczych do rozpoczęcia realizacji POIiŚ, jak:

- ✓ ustalenie i zatwierdzenie ostatecznej listy podmiotów systemu wdrażania POIiŚ,
- ✓ zatrudnienie pracowników odpowiedzialnych za realizację POIiŚ (możliwie z jak największym doświadczeniem i kwalifikacjami) zgodnie z analizami potrzeb kadrowych. Jeśli takie analizy nie zostały do tej pory wykonane, natychmiast należy je przeprowadzić pod kątem realizacji POIiŚ.
- ✓ rozpoczęcie procesu szkoleń i seminariów,
- ✓ stworzenie podręczników procedur, wytycznych, podręczników, formularzy opartych na pracach grup roboczych, w których uczestniczyliby przedstawiciele IZ, IP, IZ, IC. Zachowanie zasady partnerstwa na etapie tworzenia dokumentów systemowych bardzo pozytywnie wpłynie na ich końcową jakość i poziom ogólnej akceptacji.
- ✓ szczegółowe określenie obowiązków między IP, a IW w formie porozumień,
- ✓ wspólne szkolenia dla przedstawicieli wszystkich uczestniczących w systemie wdrażania instytucji (IZ, IP, IW, IC),

- ✓ przeprowadzenie szczegółowej analizy identyfikacji słabych stron pod kątem powierzonego zakresu obowiązków w POIiŚ. Jeśli instytucje wskażą obszary, w których nie posiadają wystarczających kompetencji i doświadczenia, a obowiązki te wynikają z zapisów POIiŚ, powinno się rozpocząć działania wspierające, jak: delegowanie zadań związanych z tym obszarem do IW bądź do wykonawców zewnętrznych z zachowaniem regulacji PZP. W szczególności należy zwrócić uwagę na odpowiednie kompetencje instytucji i doświadczenie instytucji w zakresie: ewaluacji, audytu, pomocy publicznej, rachunkowości i zarządzania finansami (realizacja wniosków o płatność), oceny ex-ante zamówień publicznych (w tym weryfikacje jakości dokumentacji technicznej).

Wzmocnienie słabych stron systemu wdrażania POIiŚ.

- ✓ Delegacja uprawnień doświadczonym i kompetentnym Instytucjom Wdrażającym,
- ✓ Delegacja uprawnień Instytucjom Wdrażającym jedynie w zakresie ich faktycznej specjalizacji: udział w ocenie wniosków, procesie ewaluacji, sprawozdawczości.
- ✓ Długoterminowe wsparcie doradcze firmy zewnętrznej w zakresie obowiązków IP/IW wskazanych w POIiŚ wybranej zgodnie z PZP. Źródłem finansowania mogłaby być pomoc techniczna POIiŚ.
- ✓ Jak najszybsze rozpoczęcie cyklu szkoleń i seminariów w zakresie wdrażania programów UE,
- ✓ Miesięczne staże w doświadczonych instytucjach wdrażających i pośredniczących (dobra praktyka z wdrażania Phare, kiedy nowi pracownicy MF uczestniczyli w miesięcznych stażach w jednostkach wdrażających odpowiedzialnych za realizację Phare).
- ✓ Instytucja Zarządzająca powinna w szczególności objąć szczegółową kontrolą wewnętrzną system słabszych instytucji, żeby w stosunkowo krótkim czasie zidentyfikować nieprawidłowości i podjąć działania naprawcze.
- ✓ Zatrudnienie w niedoświadczonych instytucjach wykwalifikowanych pracowników posiadających kilkuletnie doświadczenie we wdrażaniu programów UE.

Adresaci: Instytucje Pośredniczące

Horyzont czasowy: I kwartał 2007 roku

Rekomendacje W.3:

Poprawa skuteczności i efektywności systemu wdrażania POIiŚ poprzez zmniejszenie ryzyka wystąpienia barier systemowych „wąskich gardeł”.

Rekomendacje związane z barierami wynikającymi z sytuacji wewnętrznej

- ✓ Przeprowadzenie badania strony popytowej rynku potencjalnych wykonawców projektów POIiŚ, z uwzględnieniem ilości środków i ilości projektów, które będą realizowane w latach nowego okresu programowania 2007-2013.

Rekomendacje związane z przyjętymi rozwiązaniami w systemie wdrażania POIiŚ

- ✓ Mając na uwadze złożony i bardzo szeroki zakres interwencji programu, IZ POIiŚ powinna dążyć do spłaszczania i upraszczania struktury zarządzania, angażując w system głównie podmioty doświadczone, dysponujące odpowiednim zapleczem administracyjnym. Dodatkowo IZ powinna w możliwie najszybszym terminie ustalić ostateczną strukturę systemu wdrażania POIiŚ, co pozwoli na rozpoczęcie działań operacyjnych, w szczególności skoncentrowanych na

opracowaniu procedur, wytycznych, instrukcji, koordynacji przygotowań mniej doświadczonych uczestników systemu przy pomocy szkoleń, staży dla wymiany doświadczeń. Bardzo dobrym rozwiązaniem byłaby integracja wszystkich uczestników systemu (stworzenie sieci współpracy), dzięki czemu poszczególne instytucje mogłyby wzajemnie się wspierać w realizacji zadań operacyjnych i wymieniać doświadczenia. Wartością dodaną wykształcenia takiego typu podejścia było by jednocześnie wsparcie procesu uczenia mniej wykwalifikowanych urzędników, szczególnie w instytucjach mniej doświadczonych. Dodatkowo, mając na uwadze brak doświadczenia DPI w koordynacji złożonych struktur organizacyjnych, bardzo dobrym rozwiązaniem na obecnym etapie (programowania) byłaby wymiana doświadczeń z Departamentem odpowiedzialnym za Wdrażanie ZPORR, który jako jedna instytucja w MRR posiada doświadczenia w tym zakresie. Najlepszą formą wymiany doświadczeń mogłyby być miesięczne staże dla pracowników DPI. Mając na uwadze, że ponad połowa podmiotów, które w przyszłości będą odpowiedzialne za realizację POIiŚ, nie miała wcześniej żadnych doświadczeń w zakresie wdrażania i koordynacji programów pomocowych, wydaje się konieczne rozbudowanie mechanizmów wsparcia dla tych instytucji, w szczególności w pierwszym etapie wdrażania POIiŚ. Najlepszym sprawdzonym mechanizmem wsparcia mogłyby być kontrakty pomocy technicznej – wsparcia doradczego w zakresie wdrażania programu. Źródłem finansowania tych projektów mogłyby być środki z priorytetów pomocy technicznej.

- ✓ W celu poprawy realizacji Programu proponujemy, aby przed wprowadzeniem jakichkolwiek zaleceń lub zmian w obowiązujących procedurach, porozumieniach czy też przepisach, Grupa Robocza (bardzo dobra praktyka ze ZPORR) przeanalizowała, jakie skutki organizacyjne mogą wywołać zakładane zmiany (najlepiej za pomocą Analizy SWOT). Dodatkowo zalecalibyśmy:
 - Wprowadzanie zmian w obowiązujących procedurach, porozumieniach, czy też w przepisach, w dogodnych dla systemu terminach (np.: unikać terminów zbieżnych z kumulacją zadań związanych ze sprawozdawczością).
 - Przekazywanie, z wyprzedzeniem, informacji o proponowanych zmianach, co najmniej na dwa tygodnie przed ich wprowadzeniem. Najlepiej mailem lub na stronie internetowej.
 - Zainicjowanie podejścia partnerskiego w rozwiązywaniu problemów w POIiŚ (np. zmiany procedur) związanych z efektywnie funkcjonującym systemem organizacji grup roboczych, które są bardzo skutecznym narzędziem zarządzania tak zdecentralizowanym programem pomocowym.
- ✓ Zatrudnienie możliwie największej ilości pracowników, którzy mogliby włączyć się w proces organizacji POIiŚ przy jednoczesnym zdobywaniu wiedzy i doświadczenia poprzez równoczesną pracę nad programami obecnego okresu programowania. Takie elastyczne podejście do zarządzania kadrami pozwoli na optymalne przygotowanie kadr, zwiększenie kompetencji i doświadczenia na wczesnym etapie realizacji programu, co w przyszłości zapewni znacznie bardziej efektywną realizację zadań związanych z POIiŚ.
- ✓ W instytucjach odpowiedzialnych za realizację POIiŚ (IZ, IP, IW) powinno nastąpić znaczne polepszenie warunków pracy: wynagrodzeń, premii, warunków pracy, co najmniej do poziomu wynagrodzeń oferowanych w potencjalnych instytucjach wdrażających np.: WWPWP, PARP, NFOŚiGW. Instytucje te charakteryzują się bardzo niewielkim wskaźnikiem rotacji pracowników, co powoduje, iż znaczna większość pracowników posiada co najmniej dwuletnie doświadczenie w zakresie wdrażania programów. Z drugiej strony warto podkreślić bardzo dobre wyniki takich instytucji w zakresie wdrażania programów UE. W programach przedakcesyjnych osiągały wyniki prawie 100% zakontraktowanych i wydatkowanych środków. Doskonałym źródłem, z którego może być sfinansowane uzupełnienie wynagrodzeń pochodzi z priorytetów pomocy technicznej POIiŚ. Jednak tu pojawia się dość istotny problem: o ile IZ umiejscowiona w MRR nie powinna mieć problemów z podniesieniem wynagrodzeń, o tyle w instytucjach pośredniczących, umiejscowionych w innych ministerstwach, mogą pojawić się takie problemy, szczególnie kontrowersje może budzić zwłaszcza wzrost wynagrodzeń tylko w niektórych departamentach, zajmujących się wdrażaniem POIiŚ.

- ✓ Dodatkowym rozwiązaniem dla zatrzymania wiedzy w organizacji, wzorując się na firmach doradczych „wielkiej czwórki”, jest stworzenie „baz wiedzy”, w których pracownicy mieliby okazje opisywać w formie „przykładów dobrych i złych praktyk” swoje doświadczenia, związane z realizacją programu. Dzięki takim narzędziom, proces i okres adaptacji nowych pracowników przebiegałby znacznie efektywniej i szybciej, a odejście kluczowego pracownika nie było by równoznaczne ze zniknięciem wiedzy i kompetencji całej instytucji.
- ✓ Po zatwierdzeniu dokumentów programowych POIiŚ, ewalutorzy rekomendują organizację ogólnopolskiej kampanii promocyjno-informacyjnej w mediach (prasa ogólnopolska, prasa branżowa, mailing, audycje w telewizji). Taka kampania znacznie ułatwi dotarcie do bezpośrednich odbiorców pomocy, tym samym zwiększy popularność POIiŚ.
- ✓ Uelastycznić interpretację zapisów rozporządzenia KE dając możliwość wstrzymania realizacji jedynie tych priorytetów, w których zidentyfikowano nieprawidłowości. Jeśli zmiana interpretacji zapisów jest niemożliwa, IZ powinna zaangażować w realizację systemu na poziomie instytucji wdrażających wyłącznie instytucje posiadające bardzo duże doświadczenie we wdrażaniu programów jak: WWPWP, PARP, NFOŚiGW. Zmniejszy to znacznie ryzyko wystąpienia potencjalnych nieprawidłowości. Zaangażowanie podmiotów nie posiadających wieloletniego doświadczenia we wdrażaniu programów UE z pewnością przyczyni się do powstania wielomiesięcznych opóźnień.
- ✓ Bardzo dobrym rozwiązaniem w takiej sytuacji są kontrakty pomocy technicznej skierowane na wsparcie beneficjentów w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej, realizacji i kontroli projektów. Taka forma wsparcia beneficjentów została wielokrotnie przetestowana z bardzo pozytywnym skutkiem w Programie Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza. Bezpośredni efekt tej pomocy można w bardzo łatwy sposób zobrazować. W realizacji Phare SSG – infrastruktura osiągnięto wskaźnik zakontraktowania środków na poziomie 98%, a wydatkowania – 97%. Jedynym warunkiem powodzenia takiej formy pomocy jest postawienie wysokich wymogów w SIWZ, kładąc nacisk w kryteriach na doświadczenie potencjalnych wykonawców, jak i zaangażowanych ekspertów. Potencjalnym źródłem finansowania takiego przedsięwzięcia mogłaby być pomoc techniczna POIiŚ.
- ✓ Wszystkie dokumenty związane z przyszłą realizacją programu powinny być gotowe przed ogłoszeniem naborów wniosków, czyli rozpoczęciem faktycznej realizacji programu. Do marca 2007 roku powinny zostać przygotowane wszystkie dokumenty regulujące funkcjonowanie systemu. Dodatkowo należy podkreślić fakt, iż dużym ułatwieniem dla obecnych urzędników jest bardzo duża ilość procedur, wytycznych, stworzonych na potrzeby obecnego okresu programowania, które mogą stanowić duży wkład w stworzenie przyszłych mechanizmów wdrażania POIiŚ.
- ✓ Aby uniknąć podobnych sytuacji wszystkie kryteria powinny zostać opracowane i opublikowane przed ogłoszeniem naborów na projekty. Nie powinno dochodzić do zmian kryteriów w trakcie procesu aplikacji. Dodatkowym elementem powinien być sprawnie funkcjonujący system odwoławczy, pomagający w efektywny sposób zidentyfikować potencjalne nieprawidłowości, który z drugiej strony umożliwi bardzo szybką i efektywną re-ewaluację projektów.
- ✓ Bardzo stanowcze zapisy w umowach, nakazujące beneficjentom realizację projektów zgodnie z przedstawionymi harmonogramami, które powinny być aktualizowane w momencie podpisywania umów. Dodatkowo, podczas weryfikacji harmonogramów, oceniający eksperci powinni zwracać szczególną uwagę na realność zaprezentowanych, szczegółowych harmonogramów realizacji, przedstawionych jako załączniki do wniosków. Można nawet objąć ocenę realności harmonogramów punktacją w ocenie merytorycznej.
- ✓ Opracowanie umów, porozumień z rygorystycznymi zapisami wzajemnie dyscyplinującymi sygnatariuszy.
- ✓ Przeprowadzenie bardzo dokładnych analiz pod względem potrzeb kadrowych w stosunku do zakresu czynności w instytucjach odpowiedzialnych za POIiŚ. Dodatkowo, poszczególne instytucje powinny wdrożyć systemy IT wspierające prace urzędników, przyspieszając i podnosząc w ten sposób efektywność wykonywanych czynności.

- ✓ W procesie selekcji projektów infrastrukturalnych na poziomie RPO powinno uwzględniać się inwestycje, które będą realizowane z POIiŚ. W związku z tym, powinna pojawiać się stała informacja o projektach planowanych do realizacji.
- ✓ W ocenie projektów kryterium odnoszące się do spójności i komplementarności przedmiotowego projektu z innymi projektami powinno być kluczowym kryterium oceny.
- ✓ Szkolenia i staże przedstawicieli beneficjentów w instytucji odpowiadającej za weryfikację płatności (dobra praktyka z realizacji Programu Phare – MF w WWPWP). Staże oraz szkolenia pracowników znacznie zwiększą kompetencje i kwalifikacje beneficjentów, co bezpośrednio przełoży się na lepszą i bardziej skuteczną realizację płatności. Dodatkowo, staże umożliwiają nawiązanie pozytywnych relacji IW – Beneficjent, co również znacznie przyczyni się do polepszenia funkcjonowania systemu.
- ✓ Weryfikacja każdego obszaru interwencji POIiŚ pod kątem zgodności z przepisami UE w zakresie pomocy publicznej, aby uniknąć sytuacji, w której długotrwałe procedury związane z notyfikacją opóźnią realizację różnych rodzajów projektów.
- ✓ Cykle szkoleń dla beneficjentów w zakresie UZP (finansowane z Pomocy technicznej POIiŚ) w celu zwiększenia kompetencji beneficjentów w ocenieniu jakości dokumentów przetargowych, przygotowanych przed podwykonawców. Takie szkolenia znacznie przyczynią się do wsparcia procesów przetargowych na projektach POIiŚ.
- ✓ Wszelkie decyzje dotyczące ostatecznego kształtu systemu muszą być zakończone przed rozpoczęciem wdrażania POIiŚ. IZ POIiŚ powinna uniknąć zmiany systemu wdrażania w trakcie realizacji programu.
- ✓ Cykle szkoleń dla beneficjentów. Włączenie do kryterium oceny wniosków (10% oceny) zdolności administrowania projektem (doświadczenie pracowników, posiłkowanie się doświadczonym inżynierem projektu/firmą zewnętrzną). Słabi instytucjonalnie beneficjenci powinni mieć obowiązek wsparcia procesu zarządzania projektami z doradczą firmą zewnętrzną, która byłaby wybierana na podstawie kryteriów częściowo sprecyzowanych przez IZ.
- ✓ Należy odpowiednio przygotować kadry odpowiedzialne za procesy ewaluacyjne POIiŚ (najlepiej w formie szkoleń, studiów podyplomowych, staży, wymiany doświadczeń z jednostkami doświadczonymi np.: PARP).

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: I kwartału 2007 roku

Rekomendacje W.4:

Poprawa logiki interwencji priorytetów pomocy technicznej, propozycja diagnozy i uzasadnienia priorytetów, propozycja zestawu wskaźników spełniającego kryteria metodologii SMART wraz ze wskazaniem wartości docelowych. Sugestia odnosząca się do wzmocnienia efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach wdrażających POIiŚ.

Działania:

Propozycja diagnozy i uzasadnienia priorytetów wraz z analizą SWOT⁴⁵

Opis diagnoza

W latach 2007-2013 polska administracja stanie przed wyzwaniem wdrażania środków Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych w pełnym okresie programowania. Dlatego istotne jest, aby

⁴⁵ Diagnoza, jak i analiza SWOT została opracowana na podstawie projektu Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007-2013.

instytucje odpowiedzialne za realizację m.in. POIiŚ przygotować, a zarazem wyposażyć w narzędzia gwarantujące skuteczną i efektywną koordynację procesów wdrażania i monitorowania przez okres, co najmniej 8 lat.

Sytuacja administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie POIiŚ.

Od lat dziewięćdziesiątych W Polsce rozpoczęto realizację programów pomocowych początkowo finansowanych ze środków przedakcesyjnych (Phare, ISPA), po akcesji Polski do Unii Europejskiej rozpoczęto wdrażanie funduszy strukturalnych w formie programów operacyjnych oraz Inicjatyw Wspólnotowych. Środki pochodzące z budżetu unijnego były przeznaczone na rozwój regionalny oraz podniesienie Konkurencyjności kraju w wymiarze europejskim, interwencja obejmowała także budowę infrastruktury technicznej. W ramach każdego z programów realizowane były priorytety lub projekty pomocy technicznej. Pomoc techniczna miała na celu głównie wsparcie instytucji w zakresie wdrażania, kontroli, monitoringu, ewaluacji oraz promocji programów.

Można, więc powiedzieć, że od lat dziewięćdziesiątych polska administracja zdobywała cenne doświadczenia we wdrażaniu programów pomocowych UE. W 2003 roku nastąpił gruntowny przełom związany z rozpoczęciem procesu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Pojawianie się nowych zasad wdrażania było dla nieodpowiednio przygotowanej administracji publicznej, poza pewnymi wyjątkami, zupełnie nowym doświadczeniem oraz wyzwaniem. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym prawidłową realizację programów była presja 100% absorpcji pomocy strukturalnej. Taka sytuacja rodziła obawy dotyczące skuteczności i jakości wdrażania pomocy UE. Dlatego też konieczne okazały się działania zmierzające do jak najlepszego przygotowania pracowników administracji do zarządzania instrumentami strukturalnymi w latach 2004-2006.

W ramach poszczególnych programów operacyjnych realizowane zostały przewidziane działania szkoleniowo-edukacyjne mające na celu podniesienie poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, zwiększające poziom i jakość wyposażenia technicznego, jak również projekty, w ramach, których tworzone i doskonalone są systemy kontroli i koordynacji systemu wdrażania programów. Proces stopniowej rozbudowy systemu realizacji funduszy strukturalnych spowodował znaczny wzrost liczby urzędników zaangażowanych w proces obsługi wdrażania funduszy strukturalnych.

W nowej perspektywie finansowej na lata 2007-2013, Polska ma szansę pozyskać ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rozwój infrastruktury w ramach POIiŚ ok. 21,6 mld Euro, co oznacza średnie roczne wydatkowanie i certyfikację w latach 2007-2016 ok. mld Euro. Oznacza to roczną kwotę ponad dwa i pół razy większą niż w dotychczas realizowanych programach operacyjnych. Wydatkowanie i certyfikacja tak dużych sum w ograniczonym czasie oznaczać będzie bardzo duże obciążenie administracji i wymagać będzie wysokiej zdolności administracyjnej i sprawnego działania wszystkich instytucji zaangażowanych w proces realizacji POIiŚ.

W okresie programowania dla lat 2007-2013 na potrzeby zarządzania POIiŚ zostanie utworzony wielopłaszczyznowy system instytucjonalny, we wdrażaniu POIiŚ będą uczestniczyły, co najmniej 22 instytucje (zarządzająca, pośrednicząca, wdrażająca i certyfikująca). Trudnością, jaką należy przewidzieć jest obecność w systemie wdrażania nowych niedoświadczonych instytucji pośredniczących i wdrażających, które wcześniej nie miały okazji pełnić podobnej roli. Szybkie i skuteczne przygotowanie takich instytucji do pełnienia nowych obowiązków będzie stanowić nowe wyzwania, a zarazem istotne obciążenie dla całego systemu wdrażania POIiŚ.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym wdrażanie jest konieczność reorganizacji systemu instytucjonalnego administracji, potrzebę ponownego przeszkolenia personelu dotychczas obsługującego proces realizacji PWW 2004-2006, równoległe ze szkoleniem pracowników nowych, zatrudnianych na potrzeby perspektywy 2007-2013.

Jedną z cech projektowanego systemu realizacji NSRO, w tym także POIiŚ jest znaczne jego uproszczenie względem systemu stosowanego w latach 2004-2006. Zmiany otoczenia prawnego (np.: PZP) pozwolą na sprawniejsze i efektywniejsze zarządzanie i absorpcję pomocy strukturalnej.

Niemniej jednak proces absorpcji środków pomocowych w ramach POIiŚ będzie procesem kosztownym, dlatego też, część środków finansowych alokowanych w ramach priorytetów pomocy technicznej będzie przeznaczona na sfinansowanie tych działań.

Kolejnym warunkiem skutecznego wdrażania POIiŚ będzie zagwarantowanie wysoko wykwalifikowanej kadry oraz nowoczesnej polityki personalnej. W okresie wdrażania funduszy w latach 2004-2006 proces zarządzania kadrami jest jednym z krytycznych elementów systemu.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu funduszy oraz obecnej sytuacji instytucji tworzącego się systemu realizacji POIiŚ można zdefiniować następujące problemy związane z zarządzaniem personelem:

- wysoka rotacja pracowników na stanowiskach niższego i średniego szczebla,
- brak długofalowych strategii zarządzania personelem,
- brak doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych wśród niektórych instytucji wdrażania POIiŚ oraz nowozatrudnionych pracowników oraz relatywnie małe doświadczenie zawodowe pracowników,
- wysoka wartość wiedzy i doświadczenia osób wdrażających fundusze strukturalne, co powoduje na bardzo intensywny odpływ kadr do sektora prywatnego
- nieadekwatna do potrzeb liczba pracowników, którzy będą odpowiedzialni za realizację POIiŚ (wg danych na koniec 2006 roku).

Powyższe problemy powodują, że potencjał osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych nie został dotychczas w pełni wykorzystany, co może wystąpić także w przyszłej realizacji POIiŚ.

Bardzo ważnym problemem instytucji wdrażających fundusze strukturalne jest wysoki poziom rotacji pracowników, głównie wynikający z bardzo niskich wynagrodzeń.

Dodatkowo na stanowiskach niższego i średniego szczebla zatrudniani są pracownicy z niewielkim doświadczeniem zawodowym. Problem ten wynika z niskiej atrakcyjności pracy w administracji publicznej dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

Jego rozwiązywaniu służyć ma wprowadzenie nowoczesnego systemu zarządzania kapitałem ludzkim, w tym odpowiednich programów szkoleniowych oraz wzrost wynagrodzeń w administracji odpowiedzialnej za zarządzania POIiŚ, jak i w pozostałych programach.

Dzięki temu już w perspektywie programowania w latach 2007-2013 w POIiŚ uda się zmniejszyć rotację pracowników, jednocześnie zwiększając efektywność i skuteczność ich pracy.

Mając na uwadze doświadczenia obecnego okresu programowania kolejnym czynnikiem, który może negatywnie wpłynąć na skuteczność wdrażania POIiŚ jest brak bazy ekspertów – specjalistów w zakresie funduszy strukturalnych. Akredytowani trenerzy, rekrutujący się spośród najbardziej doświadczonych pracowników zajmujących się wdrażaniem instrumentów strukturalnych, powinni przekazywać swoje doświadczenie i wiedzę nowym pracownikom. Uzupełnieniem takich działań powinien być system „zatrzymania wiedzy” w formie baz danych, w których gromadzone byłyby przykłady dobrych praktyk. Takie działania mogłyby usprawnić proces wdrażania nowych pracowników oraz przekazywanie specjalistycznej wiedzy dotyczącej wdrażania funduszami strukturalnymi. W ten sposób możliwe byłoby szybkie reagowanie na zmiany personalne oraz skrócenie czasu wdrażania nowozatrudnionych osób.

Kolejnym problemem jest niezadowalający poziom komputeryzacji. Dlatego też działania związane z zapewnieniem odpowiedniego zaplecza technicznego będą kontynuowane w ramach POIiŚ.

Analiza SWOT

Mocne strony	Słabe strony
- Możliwość wykorzystania doświadczeń nabytych podczas wdrażania funduszy strukturalnych w ramach programów na lata 2004-2006 oraz doświadczeń z przygotowań poprzednich programów operacyjnych, - Podnoszenie jakości usług publicznych - Łatwy dostęp do wyspecjalizowanych instytucji szkoleniowych i edukacyjnych umożliwiające korzystanie z kierunkowych szkoleń, kursów i studiów podyplomowych, - Doświadczenie, wiedza i kompetencje pracowników administracji publicznej zdobyte w dotychczasowym wdrażaniu funduszy przed i poakcesyjnych w Polsce - Doświadczenie we wdrażaniu funduszy w innych państwach członkowskich UE zdobyte w czasie zagranicznych szkoleń, spotkań, staży i konferencji itp., - Skuteczne wykorzystanie dostępnych środków finansowych w celu realizacji projektów wspomagających wdrażanie i zarządzanie funduszami strukturalnymi.	- Rotacja kadr zajmujących się funduszami strukturalnymi i związana z tym konieczność ciągłego wdrażania i podwyższania kwalifikacji nowozatrudnionych pracowników, - Pojawienie się w systemie wdrażania POIiŚ instytucji nie posiadających doświadczenia we wdrażaniu programów pomocowych UE. - Zbyt małe tempo rekrutacji nowych pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację POIiŚ - Niska atrakcyjność pracy w administracji dla doświadczonych i wykwalifikowanych specjalistów, - Mała elastyczność w prowadzeniu polityki personalnej w administracji publicznej, - Niska innowacyjność administracji publicznej we wprowadzaniu zmian w zarządzaniu oraz zmian organizacyjnych, - Wysoki poziom komplikacji procedur oraz zasad wdrażania i zarządzania funduszami strukturalnymi, - Niewystarczające wykorzystanie możliwości zmian technicznych: zakupu sprzętu, stworzenia specjalistycznych narzędzi informatycznych, - Opóźnienie wdrożenia systemu informatycznego monitoringu i kontroli powodujące wykorzystywanie mało wydajnych rozwiązań informatycznych, - Duże uszczegółowienie regulacji prawnych powodujące małą elastyczność rozwiązań, których celem jest skuteczne wdrażanie i zarządzanie funduszami strukturalnymi, - Niski wskaźnik absorpcji środków UE (wydatkowanie)
Szanse	Zagrożenia
- Możliwość wykorzystania doświadczeń pracowników zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych w latach 2004-2006, - Wzrost wiedzy i świadomości społecznej na temat funduszy strukturalnych ułatwiający działania informacyjne i promujące fundusze umożliwiające dostęp do nowych grup społecznych, - Lepsza wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy pracownikami wszystkich departamentów odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych, - Stworzenie bazy danych - dobrych praktyk i doświadczeń – najsukcesowniejszych i najbardziej efektywnych rozwiązań dotychczas stosowanych – ograniczające odpływ wiedzy z systemu wdrażania - Wdrożenie nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, - Profesjonalizacja instytucji szkoleniowych i edukacyjnych – przygotowanie programów edukacyjnych lepiej odpowiadających na potrzeby szkoleniowe pracowników instytucji zarządzających i wdrażających fundusze strukturalne, - Wykorzystanie potencjału technicznego i organizacyjnego na poziomie wszystkich instytucji wdrażających i zarządzających do działań promocyjnych i informacyjnych, - Pełne wdrożenie systemu informatycznego monitoringu i kontroli usprawni system monitoringu, ewidencji i kontroli wydatków.	- Wysoka atrakcyjność osób zajmujących się funduszami strukturalnymi na rynku pracy – przechodzenie pracowników zajmujących się wdrażaniem POIiŚ do lepiej opłacanej pracy w firmach komercyjnych, - Realizacja podobnych lub wykluczających się działań (szczególnie w zakresie promocji i informacji) przez różne podmioty zajmujące się pomocą techniczną w poszczególnych instytucjach wdrażających fundusze strukturalne, - Nadmiernie rozbudowane i niespójne ramy prawne systemu wdrażania instrumentów strukturalnych, - Skomplikowany i nieefektywny system finansowania działań z zakresu pomocy technicznej, - Niski wskaźnik absorpcji środków UE (wydatkowanie i kontraktowanie),

Propozycja nowego kształtu priorytetów wraz ze stosownym zestawem wskaźników.

PRIORYTET XIV: POMOC TECHNICZNA DLA WSPARCIA PROCESU ZARZĄDZANIA PROGRAMEM ORAZ UPOWSZECHNIENIA WIEDZY NA TEMAT WSPARCIA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Główny cel Priorytetu

- Efektywne wykorzystanie środków w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Cele szczegółowe Priorytetu:

- Wsparcie systemu zarządzania programem.
- Upowszechnienie wiedzy na temat wsparcia ze środków Unii Europejskiej.
- Wsparcie procesu oceny i monitorowania programu.
- Zapewnienie odpowiednich zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów finansowanych EFRR

Opis i uzasadnienie Priorytetu

W ramach Priorytetu wsparcie uzyskują działania obejmujące wsparcie procesu zarządzania programem, promocji i informacji oraz monitoringu i ewaluacji programu.

Przewiduje się możliwość realizacji projektów dotyczących w szczególności:

- instrumentów wsparcia finansowego dla zatrudnienia pracowników wypełniających zadania związane z przygotowaniem, wyborem, oceną, monitorowaniem projektów i programu, weryfikacją płatności i kontrolą finansową – w zakresie priorytetów współfinansowanych z EFRR,
- wsparcia procesu oceny i selekcji projektów w zakresie priorytetów współfinansowanych z EFRR,
- organizacji i obsługi Komitetu Monitorującego, a także analizy danych na potrzeby monitorowania i wdrażania programu,
- wsparcia procesu kontroli programu,
- długoterminowych kompleksowych usług doradczych i innych usług zewnętrznych
- zakupu i instalacji sprzętu komputerowego oraz innego wyposażenia biurowego przez jednostki zaangażowane we wdrażanie priorytetów współfinansowanych z EFRR ,
- przygotowania analiz, badań i sprawozdań na potrzeby procesu wdrażania programu,
- podnoszenia kwalifikacji personelu zaangażowanego we wdrażanie priorytetów współfinansowanych z EFRR,
- ewaluacji,
- realizacji Planu Komunikacji oraz działań informacyjnych i promocyjnych.

Wskaźniki

PRIORYTET XIV				
	1.3. Nazwa wskaźnika	Wartość w roku bazowym	Zakładana wartość w roku docelowym	Źródło danych /częstotliwość pomiaru
Wskaźniki produktu	• Liczba zrealizowanych badań ewaluacyjnych oraz analiz i ekspertyz (wskaźnik docelowy 116)	0	116	Informacje od Instytucji Zarządzającej
	• Średni poziom rotacji pracowników	0	< 20%	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
	• Wolumen opublikowanych tekstów, ulotek i broszur promujących POIiŚ		2 100 000	Informacje od Instytucji Zarządzającej
	• Liczba szkoleń i warsztatów		400	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
	• Liczba kontraktów doradczych wspierających instytucje systemu wdrażania POIiŚ		36	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
Wskaźniki rezultatu	• Wskaźnik absorpcji środków (w wymiarze wydatkowania) – wyrażone w %		100%	Monitoring programu
	• Wskaźnik absorpcji środków (w wymiarze zakontraktowania) – wyrażone w %		100%	Monitoring programu

PRIORYTET XV: POMOC TECHNICZNA DLA WSPARCIA ZDOLNOŚCI INSTYTUCJONALNYCH W INSTYTUCJACH UCZESTNICZĄCYCH WE WDRAŻANIU PRIORYTETÓW WSPÓŁFINANSOWANYCH Z FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Główny cel Priorytetu

- Efektywne wykorzystanie środków w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Cele szczegółowe Priorytetu:

- Wsparcie systemu zarządzania programem.
- Upowszechnienie wiedzy na temat wsparcia ze środków Unii Europejskiej.
- Wsparcie procesu oceny i monitorowania programu.

- Zapewnienie odpowiednich zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów finansowanych z Funduszu Spójności

Opis i uzasadnienie Priorytetu

W ramach Priorytetu dofinansowanie uzyskają działania obejmujące wsparcie zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności.

Przewiduje się możliwość realizacji projektów dotyczących w szczególności:

- instrumentów wsparcia finansowego dla zatrudnienia pracowników wypełniających zadania związane z przygotowaniem, wyborem, oceną, monitorowaniem projektów i programu, weryfikacją płatności i kontrolą finansową – w zakresie priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności,
- wsparcia procesu oceny i selekcji projektów w zakresie priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności,
- organizacji i obsługi Komitetu Monitorującego, a także analizy danych na potrzeby monitorowania i wdrażania programu,
- wsparcia procesu kontroli programu,
- długoterminowych kompleksowych usług doradczych i innych usług zewnętrznych
- zakupu i instalacji sprzętu komputerowego oraz innego wyposażenia biurowego przez jednostki zaangażowane we wdrażanie priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności
- przygotowania analiz, badań i sprawozdań na potrzeby procesu wdrażania programu,
- podnoszenia kwalifikacji personelu zaangażowanego we wdrażanie priorytetów współfinansowanych z Funduszu Spójności,
- ewaluacji,
- realizacji Planu Komunikacji oraz działań informacyjnych i promocyjnych.

Głównymi beneficjentami w ramach Priorytetu będzie Instytucja Zarządzająca Programem oraz instytucje uczestniczące w zarządzaniu elementami programu.

Wskaźniki

PRIORYTET XIV				
	2.3. Nazwa wskaźnika	Wartość w roku bazowym	Zakładana wartość w roku docelowym	Źródło danych / częstotliwość pomiaru
Wskaźniki produktu	Liczba zrealizowanych badań ewaluacyjnych oraz analiz i ekspertyz (wskaźnik docelowy 116)	0	135	Informacje od Instytucji Zarządzającej
	Średni poziom rotacji pracowników	0	< 20%	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
	Wolumen opublikowanych tekstów, ulotek i broszur promujących POIiŚ	0	2 100 000	Informacje od Instytucji Zarządzającej
	Liczba szkoleń i warsztatów	0	800	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
	Liczba kontraktów doradczych wspierających instytucje systemu wdrażania POIiŚ	0	42	Informacje od Instytucji systemu wdrażania POIiŚ
Wskaźniki rezultatu	Wskaźnik absorpcji środków (w wymiarze wydatkowania) – wyrażone w %	0	100%	Monitoring programu
	Wskaźnik absorpcji środków (w wymiarze zakontraktowania) – wyrażone w %	0	100%	Monitoring programu

Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w POIiŚ

Proces podejmowania decyzji odnoszących się do wielkości zatrudnienia w poszczególnych instytucjach realizujących POIiŚ powinien być oparty o rzetelne i niezależne badania potrzeb kadrowych uwzględniających zakres wykonywanych zadań przez poszczególne instytucje. Przy ograniczonych zasobach kadrowych kierownictwo instytucji POIiŚ powinny zwrócić szczególną uwagę na efektywność i skuteczność wykonywanych zadań przez pracowników. W tym celu kierownictwa poszczególnych jednostek wdrażających POIiŚ powinny rozpocząć monitoring wydajności i efektywności pracowników przy zastosowaniu dostępnych systemów zarządzania czasem. Systemy zarządzania czasem umożliwiłyby kierownictwu bieżące nadzorowanie wykonywanych zadań, optymalną delegację obowiązków w stosunku do dostępnych zasobów kadrowych, nadawanie priorytetów sprawą istotnym, równomierność rozłożenia prac. Dodatkowo narzędzie to umożliwiłoby możliwość oceny pracowników.

Adresaci: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Horyzont czasowy: grudzień 2007 rok

9. ZAŁĄCZNIKI

9.1. ZAŁĄCZNIK 1: PROPOZYCJE ZMODYFIKOWANYCH SWOT

Uzupełnione słabe strony zostały ocenione pod kątem możliwości rozwiązania przedstawionych przez nie problemów przy udziale środków strukturalnych UE- i te dziedziny wyróżniono drukiem **pogrubionym**.

Propozycje korekt w analizie SWOT ŚRODOWISKO

Słabe strony (czynniki wewnętrzne)	
zapis obecny	propozycja zmiany
Duże zróżnicowanie w wyposażeniu w infrastrukturę wodno-ściekową	Niska jakość wód powierzchniowych Niewystarczający system oczyszczania ścieków w stosunku do skali użytkowania wody
Niski poziom retencjonowania wód	Niedostateczny system zabezpieczeń przed katastrofami naturalnymi zwłaszcza powodzią i suszami
Słaby stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz dekapitalizacja znaczenia części urządzeń (Wisła, Odra, Żuławy Wiślane)	
Niedostateczne pokrycie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę do spożycia	
Duża ilość zdegradowanych terenów przemysłowych i powojaskowych wymagających rekultywacji	Niewystarczające w stosunku do potrzeb tempo rekultywacji i zagospodarowania terenów zdegradowanych, zdewastowanych i skażonych
Niski stan infrastruktury związanej z gospodarką odpadami	Złe funkcjonowanie, a często brak, zintegrowanych systemów gospodarki odpadami
Niski poziom odzysku odpadów komunalnych	
	Nieefektywny system prognozowania i reagowania na katastrofy naturalne i przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym
	Nieefektywny i nie spójny z wymogami UE system kontroli i monitoringu środowiska
	Niewystarczający poziom świadomości ekologicznej
	Niska ranga i słabość systemu ochrony różnorodności biologicznej

	Mała skala wykorzystania najlepszych dostępnych technologii w przemyśle
	Ryzyko niewypełnienia zobowiązań w stosunku do wymogów UE zapisanych w Traktacie Akcesyjnym w obszarze środowisko
	Zbyt wysoka zasobochłonność, energochłonność i terenochłonność gospodarki
	Niska motywacja ekonomiczna do działań proekologicznych
	Planowanie przestrzenne nie spełnia zadania narzędzia służącego ochronie środowiska
	Niska jakość powietrza na terenach zurbanizowanych i wzdłuż ciągów komunikacyjnych
	Lokalne przekroczenia norm hałasu (głównie w ciągach komunikacyjnych)
	Niezadawalający stan zdrowotny części lasów oraz niewłaściwa struktura gatunkowa części drzewostanów
	Mała skala stosowania dobrej praktyki rolniczej
	Niewystarczający poziom innowacyjności gospodarki
	Słabość kadr ochrony środowiska i duża jej rotacja w administracji publicznej

Zagrożenia (czynniki zewnętrzne)	
	Wysokie i ulegające rozszerzaniu wymogi prawa ochrony środowiska UE zwłaszcza zawarte w Traktacie Akcesyjnym
Wzrost presji na środowisko związany z rozwojem gospodarczym i rozwojem transportu zwłaszcza drogowego	Wzrost presji na środowisko związany z rozwojem gospodarczym (zwłaszcza rozwojem transportu) i propagowanym modelem konsumpcji
	Wzrost liczby i natężenia ekstremów pogodowych powodujących powodzie i susze
Niski poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa	

Propozycje korekt w analizie SWOT TRANSPORT

Słabe strony (czynniki wewnętrzne)	
zapis obecny	propozycja zmiany
Opóźnienia w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej skutkujące jej niedostosowaniem do europejskich standardów XXI w.	rozpisanie na zagadnienia szczegółowe
Niedostateczne połączenia transportowe na głównych korytarzach transportowych TEN-T	Niedostateczne połączenia transportowe w głównych korytarzach transportowych oraz na innych szlakach transportowych⁴⁶
Niska jakość połączeń transportowych pomiędzy głównymi ośrodkami życia gospodarczego	Niska jakość połączeń transportowych pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi i głównymi ośrodkami życia gospodarczego (w tym brak spójnej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu)⁴⁷
	Wyczerpywanie przepustowości dróg i ich rosnące zatłoczenie⁴⁸
	Niskie standardy techniczne istniejących dróg (np. W zakresie dostosowania do nośności 115 kn/oś), zły stan dróg⁴⁹
	Brak lub w niewystarczającym stopniu wykształcone układy dróg wysokiej klasy w otoczeniu ośrodków metropolitalnych i na obszarach zurbanizowanych⁵⁰
	Prowadzenie ruchu przez tereny zabudowane⁵¹
Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego	Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵²
	Niska jakość usług kolei i trudności z jej finansowaniem⁵³
Zły stan infrastruktury kolejowej	Zły stan infrastruktury kolejowej wpływający negatywnie na prędkość i komfort oraz efektywność przewozów ⁵⁴

⁴⁶ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 15⁴⁷ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 15, 17⁴⁸ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 16⁴⁹ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 17⁵⁰ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 17⁵¹ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 17⁵² PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 18⁵³ Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025 str. 6⁵⁴ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 19 SWOT str. 39

	Wyeksploatowany i przestarzały tabor kolejowy ograniczający konkurencyjność usług kolejowych i wykorzystanie parametrów technicznych nowomodernizowanych linii⁵⁵
Brak zintegrowanych systemów transportu publicznego w obszarach metropolitalnych	Brak zintegrowanych systemów transportu publicznego w obszarach metropolitalnych, słabe wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (zarządzanie ruchem, systemy dynamicznej informacji, systemy taryfowe)⁵⁶
Niedostosowanie infrastruktury transportu lotniczego do rosnącego popytu	Niedostosowanie infrastruktury transportu lotniczego do rosnącego popytu ⁵⁷
	Brak szybkiego i sprawnego dostępu drogowego i kolejowego do portów lotniczych⁵⁸
	Potrzeba rozwoju lotnisk obsługujących region Warszawy i Mazowsza⁵⁹
Słabo rozwinięty dostęp do portów morskich, zarówno od strony lądu jak i morza	Słabo rozwinięty dostęp do portów morskich, zarówno od strony lądu jak i morza⁶⁰
Brak zintegrowanych systemów połączeń portów morskich z inną infrastrukturą transportową	
	Przestarzała infrastruktura portowa⁶¹
	Brak nowoczesnych usług portowych ⁶²
	Brak infrastruktury transportu intermodalnego w portach i przy liniach kolejowych⁶³
Pogarszający się stan śródlądowych dróg wodnych	Pogarszający się stan śródlądowych dróg wodnych⁶⁴

⁵⁵ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 19

⁵⁶ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 39

⁵⁷ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 39

⁵⁸ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 22

⁵⁹ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 22

⁶⁰ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 39

⁶¹ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 21

⁶² PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 22

⁶³ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 23

⁶⁴ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 39

Zagrożenia (czynniki zewnętrzne)	
	Słaba współpraca administracji publicznej i samorządowej skutkująca dezintegracją systemu transportu w różnych skalach terytorialnych ⁶⁵
	Niekorzystne zmiany struktury gałęziowej transportu
Niedokończona restrukturyzacja kolei	Niedokończona restrukturyzacja kolei ⁶⁶
Dalsze ograniczenie zakresu usług transportu publicznego poza obszarami metropolitalnymi	Niedocenywanie roli transportu publicznego ⁶⁷
Zmniejszone zainteresowanie zagranicznych operatorów lotniczych polskimi portami lotniczymi	element zbyt szczegółowy
Wzrost presji na środowisko związany z rozwojem gospodarczym i rozwojem transportu, zwłaszcza drogowego	Wzrost presji na środowisko przyrodnicze i środowisko człowieka oraz warunki życia związany z rozwojem gospodarczym i rozwojem transportu, zwłaszcza drogowego ⁶⁸
	Luki w instrumentach prawnych i nieuporządkowane przepisy (np. brak spójności między ustawami dotyczącymi transportu i planowania przestrzennego stabilność i środowiska) ⁶⁹
	Mała stabilność decyzji planistycznych, protesty społeczne przeciw nowym inwestycjom ⁷⁰
	Niski poziom konkurencji przekładający się na jakość usług i wady oferty przewozowej kolei i transportu publicznego ⁷¹

⁶⁵ Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025 str. 7

⁶⁶ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 41

⁶⁷ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 20

⁶⁸ PO Infrastruktura i Środowisko SWOT str. 41

⁶⁹ Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025 str. 7

⁷⁰ Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025 str. 7

⁷¹ PO Infrastruktura i Środowisko – diagnoza str. 19

Propozycje korekt w analizie SWOT Sektora ENERGII

Mocne strony	Słabe strony
	✓ Obecny poziom elektroenergetycznych połączeń transgranicznych nie zapewnia efektywnego funkcjonowania rynku energii elektrycznej ✓ Ograniczona zdolność przesyłowa sieci elektroenergetycznych wewnątrz systemu krajowego ✓ Zbyt niska dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego (ponad 40% z jednego kierunku) ✓ Zbyt niska pojemność magazynowych zbiorników gazu (prawie 61 mln. m³/dobę w styczniu 2005r.) ✓ Zbyt niska przepustowość systemu gazociągów w przypadku szczytowego zapotrzebowania ✓ Niedostatecznie rozwinięta infrastruktura transportu ropy naftowej i produktów ropopochodnych ✓ Wysoka energochłonność gospodarki ✓ Niewykorzystany potencjał inwestycji energooszczędnych w sektorze publicznym ✓ Niska sprawność urządzeń wytwórczych w elektroenergetyce ✓ Niski udział produkcji energii elektrycznej w skojarzeniu ✓ Regres w budowie nowych systemowych jednostek wytwórczych w elektroenergetyce ✓ Duże straty przesyłu i różnice bilansowe energii elektrycznej ✓ Niski udział odnawialnych zasobów energii w krajowym bilansie energii pierwotnej
Szanse	Zagrożenia
✓ Zwiększenie liczby kierunków dostaw w oczywisty sposób zmniejsza uzależnienie kraju od monopolistów surowcowych ✓ Zwiększenie pojemności magazynowych gazu i przepustowości sieci gazu/ropy wpływa na zmniejszenie kosztów szczytowej przepustowości gazociągów;	✓ Rozbudowa tych systemów – brak wyraźnych zagrożeń, za wyjątkiem uciążliwości ekologicznej ze strony instalacji, uzasadnionej przez „trade-off”; ✓ Wysokie koszty inwestycyjne (które wszelako powinny być uznane za konieczne); ✓ Wyższe koszty stałe dla odbiorców ✓ Wysokie koszty transakcyjne projektów

✓ Poprawa elastyczności i niezawodności systemu energetycznego ✓ Poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki ✓ Racjonalizacja i zmniejszenie wydatków publicznych na energię może stanowić korzystny wzorzec również o wydźwięku społecznym ✓ Poprawa efektywności zwiększy opłacalność i nieco zredukuje ujemny wpływ sektora na środowisko; ✓ Znacząca poprawa efektywności energetycznej sektora; ✓ W razie rozbudowy możliwa odczuwalna poprawa ogólnej efektywności energetycznej sektora; możliwa redukcja uciążliwości sektora dla środowiska; ✓ Zmniejszenie strat pozwoli na mierzalną poprawę ogólnej efektywności energetycznej sektora; ✓ redukcja uciążliwości sektora dla środowiska; ✓ Rozbudowa systemu OZE da redukcję uciążliwości sektora energii dla środowiska; ✓ Spełnienie wysokich wymagań ze strony UE	✓ Wysokie nakłady z inwestycyjne ✓ Wzrost cen energii; ✓ Częściowe dublowanie mocy wytwórczych; ✓ Przeszacowanie możliwości pozyskania biomasy; ✓ Niepewna odpowiedź rynku
---	--

Propozycje korekt w analizie SWOT KULTURA

Słabe strony	● Brak nowoczesnej większości instytucji kultury⁷² ● Duże międzygminne zróżnicowanie liczby bibliotek, zbiorów bibliotecznych i dostępności do tych zbiorów ● Przestarzała struktura i zdegradowane zbiory biblioteczne ● Nieadekwatne do gospodarki rynkowej i rynku pracy programy nauczania uczelni artystycznych ● Braki dokumentacyjne w zakresie inwentaryzacji obiektów zabytkowych
---------------------	---

⁷² Tak w oryginale, por. *Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury 2004-2020, Warszawa 2005*, s. 69 (dalej UNSRK)

	• Słabo rozwinięte badania w sferze kultury powstającej oraz braki w kolekcjonowaniu i udostępnianiu dzieł sztuki współczesnej
Zagrożenia	• Postępująca degradacja zabytków • Zły stan techniczny instytucji kultury • Spadek uczestnictwa w kulturze • Spadek wiedzy i umiejętności odbioru kultury

Propozycje korekt w analizie SWOT **ZDROWIE**

Mocne strony	• Wysoko wykwalifikowana kadra medyczna oraz naukowo-dydaktyczna • Wysoka efektywność sektora, w stosunku do posiadanych środków • Istnienie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego • Wysoki potencjał wchłaniania nowoczesnych technologii • Udokumentowana zdolność absorpcji środków przedakcesyjnych i strukturalnych
Szanse	• Zwiększenie poziomu finansowania ochrony zdrowia ze środków publicznych i prywatnych, związane ze wzrostem gospodarczym i rosnącą świadomością społeczną • Poprawa koncentracji środków poprzez stworzenie sieci szpitali • Poprawa wczesnej diagnostyki chorób zawodowych i cywilizacyjnych poprzez unowocześnienie bazy diagnostycznej i podwyższenie kwalifikacji personelu medycznego • Zmniejszenie kosztów społecznych wypadków dzięki rozbudowie systemu ratownictwa medycznego • Stworzenie koszyka świadczeń gwarantowanych • Wprowadzenie alternatywnych systemów ubezpieczeniowych • Prywatyzacja sektora usług medycznych • Wzrost świadomości zasadności posiadania systemów jakości • Nie w pełni wykorzystany potencjał zasobów kadrowych
Słabe strony	• Niski poziom finansowania ochrony zdrowia • Dekapitalizacja infrastruktury ochrony zdrowia oraz aparatury diagnostyczno-terapeutycznej, zagrażające bezpieczeństwu pacjentów • Nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia • Brak zintegrowanego systemu informacyjnego w sektorze zdrowia • Nieustalone normy/standardy w zakresie dostępności do świadczeń

	• Ograniczony udział czynników społecznych w procesie reformowania systemu • Mała ilość skutecznych programów profilaktycznych • Nadmierna ilość ciężkich powikłań wypadków drogowych
Zagrożenia	• Niepowodzenie w reformowaniu sektora ochrony zdrowia • Pogorszenie stanu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli • Niska świadomość zdrowotna społeczeństwa • Odpływ młodej i wysoko wykwalifikowanej kadry medycznej za granicę

Propozycje korekt w analizie SWOT dla sektora „Szkolnictwo Wyższe”

Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Wysoki popyt na edukację i wysoka świadomość wartości edukacji wśród młodzieży	Zły stan infrastruktury uczelni publicznych ze szczególnym uwzględnieniem kierunków technicznych	Efektywne wykorzystanie środków w ramach funduszy strukturalnych	Ucieczka dobrych nauczycieli akademickich i potencjalnych przyszłych pracowników z sektora publicznego w szkolnictwie wyższym
Duże zaangażowanie kapitału prywatnego w rozwój szkolnictwa wyższego	Niedofinansowanie procesu dydaktycznego w sektorze publicznym szkolnictwa wyższego	Większe otwarcie uczelni na programy międzynarodowe wymuszające dostosowanie do standardów europejskich	
	Brak zaangażowania sektora prywatnego w kształcenie na kierunkach technicznych		
	Brak mechanizmów promowania wysokiej jakości w szkolnictwie wyższym		
	Zróżnicowanie poziomu szkolnictwa między wielkimi metropoliami a obszarami peryferyjnymi		
	Słabo rozwinięta współpraca między uczelniami		
	Niedostateczne wyposażenie uczelni w infrastrukturę ICT		

9.2. ZAŁĄCZNIK 2: KRYTERIA OCENY WSKAŹNIKÓW ZGODNIE Z METODOLOGIA SMART

- Kryterium1 - Konkretny (*Specific*) to jest odnoszący się do celu, który ma mierzyć

Wskaźniki powinny ujmować istotę problemu oraz posiadać jasną oraz normatywnie akceptowalną interpretację:

- o zadaniem wskaźników nie jest podsumowanie całej rzeczywistości, ale wychwycenie esencji problemu
- o odbiorca powinien być pewien, jak oceniać kierunek zmian reprezentowanych przez dany wskaźnik
- o wskaźniki powinny być uznawane za sensowne przez opinię publiczną (postulowana partycypacja przy ustanawianiu wskaźników)
- o powinny charakteryzować się intuicyjną trafnością
- o wskaźniki powinny korespondować z konkretnymi celami polityk i programów
- o wskaźniki powinny mieć postać pozwalającą na ustanawianie planowanych wartości docelowych i ocenę stopnia ich realizacji

- Kryterium 2 - Odpowiedni (*Relevant*) zaspokajający potrzeby informacyjne menadżerów programu

Wskaźniki monitoringowe muszą dostarczać właściwych informacji dla zarządzającego programem/projektem.

- Kryterium 3 Dostępny (*Available*), czyli możliwy do zbierania po uzasadnionych kosztach

Dostępność polega na możliwości kwantyfikacji wskaźnika w poszczególnych fazach realizacji programu/projektu. Pomiar wskaźnika musi być możliwy do wykonania w odpowiednim terminie (zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzającej albo wynikać z deklaracji przedstawionej we wniosku aplikacyjnym przez beneficjenta). Wielu beneficjentów zobowiązuje się dostarczać szczegółowych informacji na temat osiągnięcia określonych wskaźników podczas realizacji projektu, nie zdając sobie sprawy z kosztów i możliwości pozyskania takich danych. W związku z tym, określając wskaźnik należy pomyśleć o tym, czy jego pomiar jest możliwy w odpowiednim czasie i czy metoda pomiarowa nie przekracza naszych możliwości finansowych.

- Kryterium 4 – Mierzalny (*Measurable*) w sposób jakościowy lub ilościowy

Bardzo ważne jest, aby wskaźnik był policzalny, gdyż jedynie taka cecha wskaźnika umożliwia jego pomiar w przyszłości i jego przydatność w określaniu stopnia realizacji celów danego działania.

Wskaźnik powinien odzwierciedlać oddziaływanie interwencji publicznych, ale nie może być łatwym przedmiotem manipulacji politycznych

- o wskaźnik powinien zmieniać wartość, jeśli interwencja przynosi efekty
- o wskaźniki powinny dać się powiązać z działaniami
- o wskaźniki nie powinny pozwalać na manifestowanie pozornych efektów (np. proporcję podmiotów objętych świadczeniem można łatwo zwiększyć przyznając na szeroką skalę minimalne świadczenia)

- Kryterium 5 – z perspektywą czasową (Time-bound), dający jasną wskazówkę, kiedy będą informacje i kiedy dany cel zostanie osiągnięty

Wskaźniki monitoringowe powinny być szacowane z częstotliwością, co 6 miesięcy do 12 miesięcy, natomiast wskaźniki używane do celów ewaluacji od 3 do 6 lat.⁷³

- Kryterium 6 – Porównywalność

Porównywalność - w dużej mierze użyteczność wskaźnika jest uzależniona od możliwości porównania go w ramach określonego działania lub z podobnymi wskaźnikami poza programowymi. Wskaźnik powinien, więc być zbliżony sposób mierzony i porównywalny dla państw członkowskich UE (względnie regionów), a także w takim stopniu, jak jest to możliwe, porównywalny z międzynarodowymi standardami (np. ze standardami ONZ czy OECD)

- Kryterium 7 – Poprawność wartości docelowych

Jakie są szanse osiągnięcia wartości docelowych poszczególnych wskaźników? czy założone wskaźniki są możliwe do realizacji przy zakładanych nakładach.

⁷³ Means Collection Volume 2 : Selection and use of indicators for monitoring and evaluation

9.3. ZAŁĄCZNIK 3: PRIORYTETY W POIiŚ A CELE STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU UE

Priorytet Programu	Cel główny	Działania	Finansowanie	Cele Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE (znowelizowanej w 2006 r.)						
			[mln euro]	Cel 1. Ograniczenie zmian klimatycznych oraz kosztów i negatywnych wpływów na społeczeństwo i środowisko	Cel 2. Zapewnienie systemu transportu, który spełniać będzie potrzeby ekonomiczne, socjalne i środowiskowe społeczeństwa UE jednocześnie minimalizując niepożądany wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko	Cel 3. Promowanie zrównoważonej konsumpcji i produkcji	Cel 4. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	Cel 5. Promocja dostępu do ochrony zdrowia i ochrona przed zagrożeniami zdrowia	Cel 6. Stworzenie społeczeństwa przeciwdziałając wykluczeniom społecznym, biorąc pod uwagę solidarność wewnątrz i międzypokoleniową oraz zapewnienie wzrostu poziomu życia obywateli	Cel 7. Promocja zrównoważonego rozwoju na świecie i zapewnienie, że prawodawstwo Unii Europejskiej jest zgodne z globalnymi strategiami rozwoju zrównoważonego i zobowiązaniami międzynarodowymi
Priorytet 1 Gospodarka wodno-ściekowa	Rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej warunkującej rozwój gospodarczy	DZ. 1.1: GOSPODARKA WODNO-ŚCIEKOWA W AGLOMERACJACH POWYŻEJ 15 TYS. RLM	1980,0							
		DZ. 1.2.: GOSPODARKA WODNO-ŚCIEKOWA W AGLOMERACJACH OD 2 TYS. RLM do 15 TYS. RLM	495,0							

Priorytet 2 Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi	Zwiększenie korzyści gospodarczych poprzez zmniejszenie udziału odpadów komunalnych składowanych i rekultywację terenów zdegradowanych oraz ochronę brzegów morskich	DZ. 2.1.: KOMPLEKSOWE PRZEDSIĘWZIĘCIA Z ZAKRESU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ODPADÓW NIEBEZPIECZNYCH	841,5							
		DZ. 2.2.: PRZYWRACANIE TERENOM ZDEGRADOWANYM WARTOŚCI PRZYRODNICZYCH I OCHRONA BRZEGÓW MORSKICH	148,5							
Priorytet 3 Bezpieczeństwo ekologiczne	Zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju oraz minimalizacja skutków negatywnych zjawisk naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom.	DZ. 3.1.: RETENCJONOWANIE WODY I POPRAWA STANU BEZPIECZEŃSTWA TECHNICZNEGO ISTNIEJĄCYCH URZĄDZEŃ WODNYCH ORAZ ZAPEWNIENIE BEZPIECZNEGO PRZEJŚCIA WÓD POWODZIOWYCH I ŁODÓW	430,6							
		DZ. 3.2.: ZAPOBIEGANIE I OGRANICZANIE SKUTKÓW ZAGROZEŃ NATURALNYCH ORAZ PRZECIWDZIAŁANIE POWAŻNYM AWARIOM	49,5							
		DZ. 3.3.: MONITORING ŚRODOWISKA	14,9							

Priorytet 4 Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska	Ograniczanie negatywnego wpływu istniejącej działalności przemysłowej na środowisko i dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów prawa wspólnotowego.	DZ. 4.1.: WSPARCIE SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKOWEGO	10,0							
		DZ. 4.2.: RACJONALIZACJA GOSPODARKI ZASOBAMI I ODPADAMI	30,0							
		DZ. 4.3.: WSPARCIE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W ZAKRESIE WDRAŻANIA NAJLEPSZYCH DOSTĘPNYCH TECHNIK (BAT)	30,0							
		DZ. 4.4.: WSPARCIE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W ZAKRESIE GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ	50,0							
		DZ. 4.5.: WSPARCIE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W ZAKRESIE OCHRONY POWIETRZA	50,0							
		DZ. 4.6.: WSPARCIE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W ZAKRESIE ODZYSKU I UNIESZKODLIWIANIA ODPADÓW POUŻYTKOWYCH LUB NIEBEZPIECZNYCH	30,0							

Priorytet 5 Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	Ograniczenie degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej.	DZ. 5.1.: WSPIERANIE KOMPLEKSOWYCH PROJEKTÓW Z ZAKRESU OCHRONY SIEDLISK PRZYRODNICZYCH (EKOSYSTEMÓW) NA OBSZARACH CHRONIONYCH ORAZ ZACHOWANIE RÓŻNORODNOŚCI GATUNKOWEJ	50,0							
		DZ. 5.2.: ZWIĘKSZENIE DROŻNOŚCI KORYTARZY EKOLOGICZNYCH	20,0							
		DZ. 5.3.: OPRACOWANIE PLANÓW OCHRONY	10,0							
		DZ. 5.4.: KSZTAŁTOWANIE POSTAW SPOŁECZNYCH SPRZYJAJĄCYCH OCHRONIE ŚRODOWISKA, W TYM RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ	9,8							
Priorytet 6 Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T	Poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych poprzez rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T	DZ. 6.1.: ROZWÓJ SIECI DROGOWEJ TEN-T	6480,0							
		DZ. 6.2.: ROZWÓJ SIECI LOTNICZEJ TEN-T	346,0							
Priorytet 7 Transport przyjazny	Zwiększenie udziału ekologicznych gałęzi	DZ. 7.1.: ROZWÓJ TRANSPORTU KOLEJOWEGO	4460,0							

środkowisku	transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków.	DZ. 7.2. : ROZWÓJ TRANSPORTU MORSKIEGO	594,0							
		DZ. 7.3.: TRANSPORT MIEJSKI W OBSZARACH METROPOLITALNYCH	1188,0							
		DZ. 7.4. : ROZWÓJ TRANSPORTU INTERMODALNEGO	108,9							
		DZ. 7.5.: POPRAWA STANU ŚRÓDLĄDOWYCH DRÓG WODNYCH	79,2							
Priorytet 8 Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	Poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz dostępności komunikacyjnej Polski i drogowych połączeń międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T.	DZ. 8.1.: BEZPIECZEŃSTWO RUCHU DROGOWEGO	100,0							
		DZ. 8.2.: DROGI KRAJOWE POZA SIECIĄ TEN-T	740,0							
		DZ. 8.3.: ROZWÓJ INTELIGENTNYCH SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH	60,0							
		DZ. 8.4.: BEZPIECZEŃSTWO I OCHRONA TRANSPORTU LOTNICZEGO	0,0							
Priorytet 9 Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej	Poprawa połączeń komunikacyjnych głównych miast województw wschodniej Polski z pozostałą częścią kraju poprzez rozwój sieci drogowej na terenie tych	DZ. 9.1: ZAPEWNIENIE SPRAWNEGO DOSTĘPU DROGOWEGO DO NAJWIĘKSZYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH NA TERENIE WSCHODNIEJ POLSKI	990,0							

	województw.									
Priorytet 10 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	Poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa w zakresie oddziaływania sektora energetyki na środowisko.	DZ. 10.1: ZWIĘKSZENIE STOPNIA WYKORZYSTANIA ENERGII PIERWOTNEJ W SEKTORZE ENERGETYCZNYM I OBNIŻENIE ENERGOCHŁONNOŚCI SEKTORA PUBLICZNEGO	198,0							
		DZ. 10.2: ZWIĘKSZENIE WYTWARZANIA ENERGII ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH, W TYM BIOPALIW	334,2							
Priorytet 11 Bezpieczeństwo energetyczne	Poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa poprzez tworzenie nowych zdolności przesyłowych i transportowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz rozbudowę podziemnych magazynów gazu ziemnego.	DZ. 11.1: ROZWÓJ SYSTEMÓW PRZESYŁOWYCH ENERGII ELEKTRYCZNEJ, GAZU ZIEMNEGO I ROPY NAFTOWEJ ORAZ BUDOWA I ROZBUDOWA MAGAZYNÓW GAZU ZIEMNEGO	470,0							

Priorytet 12 Kultura i dziedzictwo kulturowe	Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski.	DZ. 12.1: OCHRONA I ZACHOWANIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO O ZNACZENIU PONADREGIONALNYM	140,00							
		DZ. 12.2: ROZWÓJ ORAZ POPRAWA STANU INFRASTRUKTURY KULTURY O ZNACZENIU PONADREGIONALNYM	210,00							
Priorytet 13 Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia siły roboczej.	DZ. 13.1: ROZWÓJ SYSTEMU RATOWNICTWA MEDYCZNEGO	60,0							
		DZ. 13.2: INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ OCHRONY ZDROWIA O ZNACZENIU PONADREGIONALNYM	90,0							
Priorytet 14 Pomoc techniczna dla wsparcia procesu zarządzania Programem oraz upowszechnienia wiedzy na temat wsparcia ze środków Unii Europejskiej	Efektywne wykorzystanie środków w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”	DZ. 14.1: WSPARCIE PROCESU ZARZĄDZANIA PROGRAMEM	58,40							
		DZ. 14.2: PROMOCJA I INFORMACJA	8,00							
		DZ. 14.3: MONITORING I EWALUACJA PROGRAMU	4,00							
Priorytet 15 Pomoc techniczna dla wsparcia zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu priorytetów współfinansowa	Zapewnienie odpowiednich zdolności instytucjonalnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu Programu	DZ. 15.1: WSPARCIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA PROGRAMEM	189,30							

nach z Funduszu Spójności										
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

9.4. ZAŁĄCZNIK 4: SZCZEGÓŁOWE UWAGI DO DIAGNOZY SEKTOR ŚRODOWISKA

Szczegółowe uwagi do diagnozy sektor środowiska:

- str. 6 POIiŚ

W akapicie pierwszym stwierdzono:

„Stan środowiska przyrodniczego, pomimo ciągłej poprawy” – należy dokonać uzasadnienia tej tezy w dalszej części diagnozy. Jej uzasadnienia można dokonać poprzez charakterystykę poszczególnych elementów środowiska (powietrze, wody, zagospodarowanie powierzchni ziemi, stan środowiska przyrodniczego i różnorodność biologiczna, hałas, klimat), wzbogaconą o elementy nt dynamiki zjawisk i kierunków zmian w ostatnich latach, a także przedstawić istniejący stan w powiązaniu z trendami, jakie mogą pojawić się w przyszłości wraz z analizą możliwości wystąpienia niebezpiecznych tendencji. Ponadto należy podkreślić podstawowe czynniki i procesy jakie mogą wpływać na stan poszczególnych elementów środowiska⁷⁴.

*„Ilość zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska uległa w Polsce obniżeniu, jednak są to nadal liczby odbiegające od średnich wartości w krajach Unii Europejskiej”*⁷⁵ – należy pokazać przy użyciu danych statystycznych opisywane zjawisko – zaleca się więc zaprezentowanie ilości wprowadzanych zanieczyszczeń w Polsce na tle średnich wartości dla UE oraz poszczególnych krajów członkowskich⁷⁶.

„Głównymi źródłami zanieczyszczeń środowiska są: przemysł (m.in. energetyka, górnictwo, przemysł hutniczy), sektor komunalno - bytowy, transport i rolnictwo.” – przy takim stwierdzeniu należy w dalszej części diagnozy wyjaśnić, którym z problemów będzie zajmował się POIiŚ, a które z problemów będą tematem innych dokumentów strategicznych (z krótkim wyjaśnieniem).

W akapicie 2 stwierdzono:

„Polska zalicza się do krajów ubogich w zasoby wodne...” – w dokumencie przygotowanym przez IOŚ („Stan środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów Unii Europejskiej, Raport wskaźnikowy 2004” strona 15 i 16) stwierdza się, że podstawowym problemem w zakresie zaopatrzenia w wodę ludności jest mała dostępność wody dobrej jakości, natomiast wobec wyraźnego w ostatnim dziesięcioleciu spadku wielkości poborów przez przemysł, jak również dla potrzeb

⁷⁴ Tak jak to zostało przedstawione w publikacji Inspekcji Ochrony Środowiska „Stan środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów Unii Europejskiej, Raport wskaźnikowy 2004” Biblioteka monitoringu środowiska, Warszawa 2006, gdzie charakterystykę poszczególnych elementów środowiska przedstawiono wg schematu: stan, presja, przeciwdziałanie i podsumowanie. Ponadto dobry wzór diagnozy prospektywnej sektora znajduje się w rozdziale 1.6 Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, RCSS, Warszawa październik 2005

⁷⁵ dane średnie UE a dane w Polsce

⁷⁶ Tak jak to zostało przedstawione we wspomnianej wyżej publikacji Inspekcji Ochrony Środowiska

gospodarstw domowych problemy ilościowe straciły na znaczeniu (podobną tezę prezentuje Strategia Gospodarki Wodnej, Dokument przyjęty przez RM w 2005 r.). Takiego stwierdzenia brakuje w diagnozie.

W akapicie 3 stwierdzono:

Łączna wielkość zasobów dyspozycyjnych zmagazynowanej wody w sztucznych zbiornikach wynosi około 4 mld m³, co daje 6,5% objętości średniego rocznego odpływu. Kluczowe jest więc zwiększenie retencjonowania wody w dużych zbiornikach wielozadaniowych- nie określono w jakim celu miałyby być retencjonowana woda (czy na cele spożywcze, gospodarcze, rolnicze, przeciwpowodziowe, produkcji energii, itd.). Dlaczego więc stwierdza się że jest to problem kluczowy? Ponadto, nieuzasadnione jest przedkładanie rozwiązań technicznych jako pomysłu na rozwiązanie dostępności zasobów wodnych (co wielokrotnie zostało udowodnione w niniejszym dokumencie, a także w POŚ POIiŚ, budowie hydrotechniczne wskazano jako inwestycje należące do grupy o najbardziej negatywnym oddziaływaniu na środowisko).

W akapicie 4 stwierdzono:

Jakość zasobów wodnych jest niezadowalająca. W 2004 r. na 131 pomiarów jakości wód, w 106 stwierdzono niespełnienie wymagań stawianych dla jakości wody pitnej⁷⁷. Pomimo racjonalizacji gospodarki ściekowej, stan czystości polskich rzek nadal można określić jako bardzo zły. Wód o klasie czystości I (najwyższej) jest łącznie ok. 7%, klasy II (średniej) - ok. 34%, III (niskiej) jest najwięcej, blisko 40%. Wód nadmiernie zanieczyszczonych jest ok. 20%. Jednak odsetek ten stopniowo maleje.— Z tego akapitu wynika, że zasoby wodne to tylko rzeki. Należy nie zapominać, że zasoby wodne to także wody podziemne i jeziora (i również są one wykorzystywane jako źródła wody pitnej). Ponadto nie podano jaki typ klasyfikacji wód został przedstawiony. Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Środowiska, w sprawie klasyfikacji dla prezentowania wód powierzchniowych.... (z dnia 11 luty 2004) obowiązuje 5 stopniowa skala klasyfikacji wód. Ponadto, tak jak już wcześniej wspomniano, zabrakło charakterystyki zmian jakości zasobów wodnych w ostatnich latach oraz przyrównania stanu do średniej UE. Należy także zauważyć, że POŚ wskazuje na konieczność dokładniejszego opisu stanu środowiska hydrologicznego Polski (charakterystykę tego stanu zaprezentowano w POŚ).

W akapicie 5 stwierdzono:

„Prowadzony monitoring stanu zanieczyszczenia powietrza wykazuje, że stężenia SO₂, NO_x, CO₂ zmniejszają się”. – co nie jest prawdą, gdyż jak zaprezentowano w Tabeli 1. – pomiędzy rokiem 2000-2004 nastąpił niewielki wzrost emisji NO_x. We wspomnianej tabeli nie zaprezentowano danych liczbowych dla CO₂. W tym przypadku również brakuje odniesienia do średnich UE, a także poparcia stwierdzeń typu: *Najniższymi wskaźnikami zanieczyszczenia powietrza cechują się województwa wschodniej części kraju, zwłaszcza warmińsko-mazurskie, podlaskie i podkarpackie* – danymi liczbowymi.

⁷⁷ GUS/OŚ 2005 r.

- str. 7

Dla wzbogacenia i uzupełnienia części diagnozy dotyczącej różnorodności biologicznej i lasów poleca się wykorzystanie danych zawartych w rozdziale 4.1 i 4.2 publikacji IOŚ „Stan środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów UE” oraz dokumentu RCSS wraz z sugestią by uaktualnić prezentowane tam dane.

- str. 8

Część dotycząca klimatu nie prezentuje stanu i tendencji lecz skupia się na protokole z Kioto. Dlatego postuluje się by dla wzbogacenia tej części wykorzystać wyżej wspomnianą publikację.

- str. 9

Część dotycząca Hałasu jest zbyt uboga. Całkowicie pominięto dane monitoringowe. Należy skonstruować tą część wg zalecanego schematu (a więc stan, zmiany, presja, przeciwdziałanie) i zaprezentować problem hałasu w taki sposób jak dokonano tego we wcześniej wspomnianej publikacji IOŚ (wraz z aktualizacją danych statystycznych).

W rozdziale poświęconym uwarunkowaniom zabrakło podrozdziału poświęconego charakterystyce zagospodarowania powierzchni ziemi o ochrony gleb (a w nim przedstawienia problemu gruntów zdewastowanych i zdegradowanych.). Błędne jest prezentowanie charakterystyki gleb w rozdziale 1.2.1.1. zatytułowanym „Infrastruktura ochrony środowiska”

Uwagi rozdział 1.2 Charakterystyka sytuacji w poszczególnych sektorach

- należy uzupełnić dane statystyczne o najświeższe dane

- str. 10

akapit 1– jest stwierdzenie o systematycznym zmniejszaniu ilości ścieków odprowadzanych do wód lub do ziemi, lecz brak ilustracji danymi statystycznymi (Tab.3 prezentuje zmiany w ilości ścieków oczyszczonych co nie jest równoznaczne ze zjawiskiem zmian ilości odprowadzanych ścieków do wód lub do ziemi). Należy więc pokazać adekwatne dane statystyczne i skomentować dane przedstawione w Tabeli 3.

W akapicie 3 podano dane, z których wynika, że długość sieci kanalizacyjnej jest kilkakrotnie niższa od długości sieci wodociągowej, lecz zabrakło komentarza dlaczego jest taki stan rzeczy i czy jest to zjawisko negatywne/ pozytywne itd.

Stwierdza się „Zrzuty zanieczyszczeń z polskich rzek trafiają do Bałtyku, wywierając niekorzystny wpływ na stan czystości wód i stan biocenozy strefy przybrzeżnej”.- warto by było w tym miejscu przytoczyć adekwatne dane statystyczne.

- str. 11

Akapit 2– pojawiają się dane nt wielkości ładunków odprowadzanych w ściekach komunalnych po oczyszczeniu. Powinna zostać dodana charakterystyka tych wielkości w latach poprzednich, a także komentarz co oznaczają wielkości tych ładunków (czy są one duże czy małe i z czego wynikają)

Brak komentarza do Mapy 1. oraz do akapitu 3 (czy to dobrze że 63% ścieków jest oczyszczanych tylko mechanicznie?)

W akapicie 4 stwierdza się *Zmniejszeniu uległa ilość odpadów składowanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 311,5 kg w 2000 r. do 240,8 kg w 2004-* zabrakło próby wyjaśnienia tej tendencji, co spowodowało że spadła liczba składowanych odpadów (czy racjonalna gospodarka odpadami, recycling, czy też składowanie na dzikich wysypiskach śmieci).

- str. 14

W akapicie 3 stwierdza się;

„Łączna wielkość zmagazynowanej wody w sztucznych zbiornikach wynosi około 4 mld m³, co daje 6,5% objętości średniego rocznego odpływu. Wieloletnie niedofinansowanie gospodarki wodnej i zaniedbania w prawidłowym utrzymywaniu śródlądowych wód powierzchniowych, niewystarczająca ilość zbiorników retencjonujących wodę i pogarszający się stan obwałowań, zabudowa terenów potencjalnie zagrożonych oraz niewykorzystywanie naturalnych zdolności retencyjnych zlewni przyczyniają się do wzrostu zagrożenia powodziowego.” – Tak jak już wielokrotnie wspomniano w niniejszym raporcie, zgodnie ze standardami UE, zbiorniki przeciwpowodziowe powinny być budowane tylko wtedy, gdy niemożliwe jest zastosowanie metod alternatywnych. W akapicie tym nacisk powinien być położony na działania mające na celu zwiększenie naturalnej retencji. Ponadto w Strategii Gospodarki Wodnej, jako metody ochrony przed powodzią i suszą wskazuje się na działania prewencyjne, a wśród nich przywracanie naturalnych obszarów zalewowych rzek, podnoszenie lesistości oraz właściwą agrotechnikę.

Akapit 4 podaje że problemem jest degradacja brzegu Morza Bałtyckiego, lecz nie rozwinęto tej tezy.

- str. 15

- w części poświęconej monitoringowi środowiska powinno zostać opisane czy obecny poziom monitoringu jest zadowalający czy też wymaga usprawnień i dlaczego, a także czy jest spójny z wymogami UE.

- str. 15 i 16 w części dotyczącej edukacji ekologicznej mylone są pojęcia świadomości ekologicznej i postaw na rzecz ochrony przyrody.

9.5. ZAŁĄCZNIK 5: ZAKRES PROJEKTÓW POMOCY TECHNICZNYCH DLA INSTYTUCJI SYSTEMU WDRAŻANIA POIiŚ.

Zakres zadań projektu pomocy technicznej

Zadanie A - Doradztwo w zakresie przygotowania narzędzi IT wspierających proces monitorowania i kontroli POIiŚ

Działania szczegółowe:

- Określenie szczegółowych wymagań dotyczących systemu elektronicznego
- Wykonanie projektu systemu internetowego
- Realizacja i testowanie nowego systemu internetowego
- Opracowanie podręczników dla użytkowników.
- Szkolenia dla użytkowników systemu internetowego.
- Budowa baz danych wiedzy służących do gromadzenia przykładów dobrych praktyk i użytecznych doświadczeń.

Zadanie B – Pomoc techniczna w zakresie ulepszenia i wsparcia systemu zarządzania dla POIiŚ

Działania szczegółowe:

- Pomoc techniczna w zakresie przygotowania dokumentów standardowych i procedur zgodnych z polskim Prawem Zamówień Publicznych
- Pomoc techniczna przy ewaluacji projektów infrastrukturalnych, wskaźniki ewaluacyjne
- Pomoc techniczna w zakresie dalszego dopracowywania systemu zarządzania i monitorowania dla projektów infrastrukturalnych wdrażanych w zgodnie z procedurami np.: FIDIC.
- Pomoc techniczna w zakresie przygotowania procedur i wytycznych naboru wniosków, organizacji procesu oceny wniosków, pomoc asesorów w ocenie wniosków

Zadanie C – Szkolenie z zarządzania programem.

- Dla wnioskodawców
- Dla beneficjentów
- Dla przedstawicieli IZ/IP/IW

Zadanie D – Bezpośrednia pomoc techniczna dla projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach POIiŚ.

- Pomoc Techniczna dla IP/IW w weryfikowaniu przygotowania beneficjentów do wdrażania projektów
- Pomoc dla IP/IW w trakcie procesu kontraktowania wraz z uczestnictwem w sesjach Komisji Przetargowych.

- Pomoc Techniczna dla IP/IW i Beneficjentów w zakresie weryfikacji dokumentacji przetargowej wraz z oceną studiów wykonalności, oceny wpływu na środowisko, dokumentacji technicznej.
- Pomoc techniczna dla IP/IW w zakresie weryfikacji wniosków o płatność
- Pomoc techniczna dla beneficjentów w zakresie przygotowania wniosków o płatność
- Monitorowanie projektów infrastrukturalnych będących w trakcie realizacji wraz z doradztwem dla IP/IW i beneficjentów w zakresie kwestii kontraktowych i procesu wdrażania
- Przeprowadzenie wizyt monitorujących w miejscu realizacji projektów
- Wsparcie dla Beneficjentów programu w przeprowadzeniu ewaluacji projektów infrastrukturalnych. Pomoc w przygotowaniu Raportów Końcowych.
- Ocena sprawozdań końcowych z projektów finansowanych w ramach POIiŚ
- Stworzenie i wdrożenie strategii promocji i informacji

9.6. ZAŁĄCZNIK 6: WERYFIKACJA LINII DEMARKACYJNEJ POIiŚ

Sektor	Dziedzina interwencji	POIiŚ	Regionalne Programy Operacyjne	PO Innowacyjna Gospodarka	PO Współpracy Terytorialnej i Transgranicznej	Komentarz: 1. Czy linia demarkacyjna jest odpowiednio wyznaczona? 2. Czy istnieje możliwość jej naruszenia? (jak duże ryzyko i na czym polega?)
Transport	Drogi	Drogi Krajowe znajdujące się w sieci TEN-T Drogi ekspresowe w sieci TEN-T, Drogi w miastach na prawach powiatu znajdujących się w sieci TEN-T, Autostrady: A1,A4 i A18	Drogi wojewódzkie, Drogi powiatowe, Drogi gminne, Bezpieczeństwo ruchu drogowego, Inteligentne Systemy Transportu na drogach podlegającym JST	W ramach priorytetu 6 Polska Gospodarka na rynku międzynarodowym wspomina się jedynie o rozwoju infrastruktury drogowej	Modernizacja infrastruktury drogowej w regionach przygranicznych (NUTS III)	Linia demarkacyjna jest wyraźnie wyznaczona i nie ma ryzyka jej naruszenia.

	Koleje	Priorytet: VII: Poprawa stanu połączeń kolejowych wchodzących w skład sieci TEN-T, a także wybranych odcinków znajdujących się poza siecią, oraz poprawa obsługi pasażerów w międzynarodowym i międzyregionalnym transporcie kolejowym.	Zakup taboru dla połączeń regionalnych oraz modernizacja regionalnej sieci kolejowej		Brak informacji	
	Lotniska	Priorytet VI: Rozbudowa ośmiu portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T, w tym rozbudowę terminali pasażerskich inwestycje lotniskowe oraz przygotowanie do budowy drugiego centralnego portu lotniczego w Polsce	Lotniska finansowane ze środków EFRR (inne niż finansowane ze środków POIiŚ)		Brak informacji	
	Porty morskie i rzeczne, drogi wodne	Wsparciem w ramach transportu morskiego mogą być objęte cztery porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, i Świnoujście) wchodzące w skład sieci TEN-T, oraz cztery porty znajdujące się poza tą siecią (Police, Elbląg, Darłowo, Kołobrzeg), w ramach projektu przewiduje się również realizację inwestycji żeglugowych na dolnej Odrze, która wchodzi w skład sieci TEN-T.	Lokalne i regionalne porty morskie oraz regionalne porty rzeczne		Brak informacji	
Transport	Transport publiczny	Priorytet VII: Zwiększenie ekologicznego transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych, co spowoduje zmniejszenie negatywnych oddziaływań transportu na środowisko oraz zredukuje zatoczenie motoryzacyjne.	W miastach i ośrodkach miejskich – projekty finansowane ze środków EFRR Inteligentne Systemy transportu dotyczące transportu publicznego (przewóz pasażerów) – projekty finansowane ze środków EFRR		Brak informacji	

	Transport intermodalny	Priorytet VII: Zwiększenie udziału transportu intermodalnego w ogólnych przewozach ładunków, co spowoduje lepsze zrównoważenie systemu transportowego oraz zwiększenie udziału w przewozie ładunków gałęzi transportu alternatywnych w stosunku do transportu drogowego.	Brak informacji		Projekty „miękkie”: studia, ekspertyzy, badania, itp. o charakterze ponadregionalnym	
Zdrowie	Zdrowie	Priorytet VIII: Poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, sprzętu medycznego oraz skuteczności działań w stanach zagrożenia życia. W ramach tego Priorytetu wsparcie uzyskują projekty z zakresu inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym, dla której organami założycielskimi są JST, organy administracji rządowej, spółki prawa handlowego, kolumny transportu sanitarnego, ZOZ y o znaczeniu ponadregionalnym utworzone przez ministra lub centralny organ administracji rządowej, publiczną uczelnię, medyczną	Lokalna i regionalna infrastruktura ochrony zdrowia, dla której organem założycielskim są JST	Priorytet 7: Informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw. W ramach tego priorytetu został wytyczony cel z zakresu rozwoju telemedycyny i e-zdrowia, głównymi beneficjentami ubiegającymi się o wsparcie mogą być: • instytucje publiczne, w tym jednostki administracji centralnej i samorządowej; • jednostki samorządu terytorialnego; • szkoły wyższe; • jednostki naukowo-badawcze; • organizacje pozarządowe nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia i fundacje.	Brak informacji	Linia demarkacyjna jest odpowiednio wyznaczona. W ramach POIiŚ mają być wspierane projekty z zakresu inwestycji w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym, dla której organami założycielskimi są m.in. JST. W przypadku RPO wspierana ma być lokalna i regionalna infrastruktura ochrony zdrowia, dla której organem założycielskim są JST. Dodatkowo jeden z celów szczegółowych odnoszących się do ratownictwa medycznego nie znajduje swojego odzwierciedlenia w żadnym innym PO.

Kultura	Kultura	Priorytet XII: Osiągnięcie celów Priorytetu jest związane z rozbudową i modernizacją infrastruktury kultury oraz dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym. W Ramach Priorytetu wsparciem będą objęte projekty z zakresu ochrony i zachowania zabytków nieruchomych o znaczeniu ponadregionalnym, w tym wpisane na listę Światowego dziedzictwa Kulturowego i Naturalnego UNESCO o wartości powyżej 5 mln EURO. Wsparciem objęte będą również projekty z zakresu ochrony i zachowania ruchomych obiektów dziedzictwa kulturowego, a także projekty z zakresu rozwoju zasobów cyfrowych w dziedzinie zasobów bibliotecznych i archiwalnych oraz zasobów wirtualnych muzeum. W ramach Priorytetu realizowane będą także Projekty z zakresu rozwoju oraz poprawy stanu infrastruktury kultury, w tym szkolnictwa artystycznego o wartości poniżej 5 mln EURO.	Utrzymanie i ochrona dziedzictwa kulturowego o znaczeniu regionalnym i lokalnym – projekty do 5 mln EURO. Dopuszcza się możliwość realizacji projektów z zakresu infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu regionalnym o wartości powyżej 5 mln EURO w przypadku, gdy na „listach projektów kluczowych dla samorządów”, umieszczonych w poszczególnych RPO, zostaną umieszczone takie projekty, a ich realizacja w istotny sposób przyczyni się do wzrostu gospodarczego lub rozwoju regionów. Zwiększenie dostępności do kultury poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury kulturalnej – projekty do 5 mln EURO. Dopuszcza się możliwość realizacji projektów z zakresu infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu regionalnym o wartości powyżej 5 mln EURO w przypadku, gdy na „listach projektów kluczowych dla samorządów”, umieszczonych w poszczególnych RPO, zostaną umieszczone takie projekty, a ich realizacja w istotny sposób przyczyni się do wzrostu gospodarczego lub rozwoju regionów.	W ramach Priorytetu 6 PO IG realizowane będą działania szeroko powiązane z promocją polskiej marki narodowej związane z promocją walorów inwestycyjnych i turystycznych Polski. Priorytet związany jest z inwestycjami turystycznymi o znaczeniu ponadregionalnym.	Utrzymanie i ochrona dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadgranicznym Organizacja imprez kulturalnym o charakterze ponadgranicznym Promocja kultury	Linia demarkacyjna jest odpowiednio wyznaczona, i nie istnieje ryzyko jej naruszenia. Zgodnie z ostatnimi ustaleniami linia demarkacyjna przebiega nie po wartościach projektów, a po statucie beneficjenta. Do priorytetu XII mogą wyłącznie aplikować instytucje prowadzone lub współprowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Wyjątkowo do działania tego mogą aplikować instytucje, prowadzone przez organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, które organizują imprezy i wydarzenia kulturalne o oddziaływaniu ponadregionalnym (ogólnopolskie bądź ponadkrajowe grupy odbiorców).
			Kultura i dziedzictwo kulturowe jako element rewitalizacji w miastach.		300	

Środowisko	Środowisko – gospodarka wodno-ściekowa	Priorytet I: W ramach Priorytetu będą realizowane projekty związane z wyposażeniem aglomeracji powyżej 15 RLM w systemy kanalizacji, oczyszczalnie ścieków oraz zapewnienie odpowiedniej jakości wody pitnej.	Oczyszczanie ścieków oraz zaopatrzenie w wodę – indywidualne projekty oznaczone KPOSK od 2 000 RLM do 15 000 RLM	Brak informacji	Zapobieganie powstawaniu ryzyka katastrof ekologicznych, ochrony środowiska, gospodarki wodnej o charakterze ponadgranicznym Ochrona i rozwój środowiska naturalnego, obszarów chronionych w obszarze przygranicznym	<u>Priorytet I</u> Problemy z linią demarkacyjną: 7. W stosunku do zagadnień objętych równoległą pomocą w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) i Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi zobowiązanie akcesyjne, należy zwrócić uwagę na konieczność stworzenia skutecznego mechanizmu, który zagwarantuje, że odpowiedniki działań zapisanych w POIiŚ zostaną umieszczone we wszystkich RPO i otrzymają niezbędne środki na realizację. W tym kontekście, problematyczna wydaje się realizacja działania I.1, ograniczonego, obecnie w POIiŚ, do aglomeracji powyżej 15 tys. RLM i projektów powyżej 15 000 RLM. Równocześnie środki w RPO przeznaczone są tylko dla aglomeracji poniżej 15 tys. RLM. W związku z tym powstaje pytanie o finansowanie projektów w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM, lecz o wartości poniżej 15 000 (np. z czego będzie możliwe finansowanie kanalizacji małej części miasta powyżej 15 tys. RLM?). Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska (DFEwp-720-5-30/06/jk z dnia 29/09/2006) projekty z aglomeracji powyżej 15 tys. RLM, powodujące niewielki przyrost RLM, powinny mieć możliwość otrzymania wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych (analogicznie do obecnego działania 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska w ramach ZPOOR). 8. Innym problemem, w ramach Priorytetu I, jest możliwość równoległego ubiegania się o dofinansowanie przez beneficjentów w POIiŚ i w ROP w przypadku aglomeracji do 2 ts. do 15 tys RLM (działanie 1.2). W tym przypadku należałoby rozważyć możliwość by WFOŚ i GW pełniły funkcję instytucji spinającej oba te programy (a więc w przypadku POIiŚ, WFOŚ i GW pełniłyby funkcje instytucji wdrażających dla projektów mniejszych i równocześnie instytucji wdrażających dla RPO). Taki zabieg pozwoli uniknąć problemu równoległego ubiegania się o środki przez beneficjentów w dwóch różnych Programach. W przypadku pozostałych priorytetów (II-V), zdaniem ewaluatora linia demarkacyjna została wyznaczona poprawnie i nie występuje ryzyko jej naruszenia.
	Środowisko – gospodarka odpadami komunalnymi	Priorytet II: W ramach Priorytetu realizowane będą zadania z zakresu redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych i zwiększenia udziału odpadów komunalnych poddawanych odzyskowi i unieszkodliwieniu innymi metodami niż składowaniem. Głównymi beneficjentami w Projekcie mogą być JST oraz ich związki, województwo, PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, urzędy morskie. Finansowanie: Fundusz Spójności, Budżet Państwa, JST	Gospodarka odpadami – tylko gdy jest w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Finansowanie: EFRR	Brak informacji	Brak informacji	

Energetyka	Energetyka	Priorytet X: W ramach Priorytetu będą realizowane zadania z zakresu podwyższenia sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii oraz wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w tym biopaliw, o wartości minimum 5 mln EURO mln EURO, głównymi beneficjentami w ramach Priorytetu będą: przedsiębiorcy, przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i użyteczności publicznej, JST, jednostki administracji rządowej. Priorytet XI: Cel główny Priorytetu będzie realizowany poprzez działania obejmujące system przesyłowy energii elektrycznej gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowę i rozbudowę podziemnych magazynów gazu ziemnego. Powyższy cel będzie obejmował Projekty o minimalnej wartości 5 mln EURO	Projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii o wartości poniżej 5 mln EURO Projekty dotyczące lokalnej infrastruktury dystrybucji energii elektrycznej o wartości poniżej 5 mln EURO Budowa nowych oraz modernizacja istniejących sieci ciepłowniczych – projekty poniżej 5 mln Budowa małych i średnich jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu- projekty do 5 mln EURO Budowa oraz modernizacja istniejących systemów wytwarzania energii cieplnej w elektrociepłowniach Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych oraz modernizacja istniejących sieci dystrybucji	Brak informacji	Brak informacji	Linia demarkacyjna jest odpowiednio wyznaczona. W przypadku priorytetów sektora energetycznego w ramach POIiŚ realizowane mają być projekty o wartości powyżej 5 mln Euro. Projekty poniżej tej wartości powinny być realizowane w ramach RPO. (ponadto w RPO ujęta jest budowa i modernizacja systemów wytwarzania energii cieplnej w elektrociepłowniach – bez podania wartości projektu, jednak ten typ projektów nie znajduje się w POIiŚ. Podobnie jak 'budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych oraz modernizacja istniejących sieci dystrybucji' – taki rodzaj projektu jest w RPO, ale nie ma w POIiŚ). Nie występuje ryzyko naruszenia linii demarkacyjnej.
------------	------------	--	--	-----------------	-----------------	--

Edukacja	Edukacja – Infrastruktura Szkół Wyższych	Do głównych celów XIV osi priorytetowej można zaliczyć: • Zwiększenie liczby osób uczących się na kierunkach ścisłych, • Zwiększenie liczby studentów korzystających z technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, a zwłaszcza z internetu szerokopasmowego • W ramach Priorytetu realizowane będą działania poniżej 5 mln EURO	Projekty dotyczące rozwoju infrastruktury edukacyjnej mające doprowadzić do zwiększenia liczby mieszkańców ze średnim i wyższym wykształceniem, przy uwzględnieniu zmieniających się uwarunkowań demograficznych i wymagań rynku pracy. W ramach Priorytetu realizowane będą działania poniżej 5 mln EURO	W ramach Priorytetu 2 - Infrastruktura sfery B+R realizowane będą działania polegające na polepszeniu konkurencyjności polskiej nauki dzięki konsolidacji oraz modernizacji infrastruktury naukowo-badawczej i informatycznej najlepszych jednostek naukowych działających w Polsce. W ramach Priorytetu realizowane będą działania poniżej 5 mln EURO. Następujące grupy beneficjentów zostały objęte działaniem: • jednostki naukowe (w tym centra badawczo-rozwojowe), • sieci i konsorcja naukowe (w tym CZT i CD), • Narodowe Centrum Badań Naukowych i Prac Rozwojowych, • Europejski Instytut Technologiczny +, • szkoły wyższe, • przedsiębiorcy, • jednostki wiodące MAN, • centra Komputerów Dużej Mocy, • minister właściwy ds. nauki.	Priorytety dotyczące poprawy wiedzy i umiejętności mieszkańców obszaru pogranicza, Beneficjentami priorytetów w ramach programu mogą być: • Jednostki samorządu terytorialnego, wszystkich szczebli • Podmioty i jednostki organizacyjne powoływane albo tworzone przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego, • Pozarządowe organizacje non-profit (NGO), • Izby gospodarcze, • Szkoły wyższe, • inne publiczne instytucje prowadzące działalność edukacyjną lub badawczą, • Inne podmioty o charakterze non-profit • Euroregiony	Linia demarkacyjna jest niedokładnie wyznaczona szczególnie pomiędzy programami operacyjnymi wdrażanymi centralnie. Podział na działania dofinansowujące infrastrukturę naukowo-badawczą (PO Innowacyjna Gospodarka) oraz infrastrukturę dydaktyczną (PO Infrastruktura i Środowisko) oraz (PO Polska Wschodnia) jest w dużej mierze sztuczny. Określony w trzech programach zakres interwencji jest zbieżny (wręcz nachodzący na siebie). Te same urządzenia i wyposażenie są często wykorzystywane w czasie zajęć ze studentami i w badaniach. Czy eksperymenty naukowe przeprowadzane przez magistrantów i doktorantów w ramach przygotowywania prac dyplomowych należy uznać za badania, czy dydaktykę? Tego rodzaju niejasności mogła utrudnić ocenę złożonych projektów z punktu widzenia ich przynależności do poszczególnych programów operacyjnych. Wartościowe, kompleksowe projekty byłyby narażone na odrzucenie z przyczyn formalnych. Dodatkowym utrudnieniem jest brak demarkacji w zakresie różnych minimalnych wartości projektów w wymienionych wyżej programach. W PO PW minimalna wartość projektu powyżej 5 mln EURO, w PO IiŚ minimalna wartość projektu powyżej 5 mln EURO, w PO IG minimalna wartość projektu nie jest określona.
----------	--	---	---	--	---	---