

raport

**OCENA *EX ANTE*
PROGRAMU OPERACYJNEGO WSPÓŁPRACY
PRZYGRANICZNEJ POLSKA
(WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE) –
BRANDENBURGIA 2007 – 2013
W RAMACH „EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY
TERYTORIALNEJ”**

Raport został przygotowany przez zespół:
prof. Tadeusz Kudłacz, dr Marek Reichel



Warszawa, luty 2007

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie raportu	4
2. Wprowadzenie	9
3. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki	10
3.1. Założenia badawcze.....	10
3.2. Realizowane zadania	11
3.3. Obszary problemowe w ramach kolejnych zadań.....	12
3.4. Przebieg prac nad ewaluacją	16
3.5. Macierze celów i priorytetów	18
4. Weryfikacja analizy społeczno – ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu (Zadanie badawcze 1)	18
4.1. Ogólna charakterystyka Programu Operacyjnego.....	18
4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych	22
4.3. Użyteczność diagnozy	26
4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT	27
4.5. Kompletność diagnozy.....	29
4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy	29
4.7. Wnioski i rekomendacje	30
5. Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności części projekcyjnej Programu Operacyjnego (Zadanie badawcze 2)	33
5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej	33
5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej Programu.....	33
5.3. Spójność relacji diagnoza – projekcja oraz trafność doboru celów i priorytetów w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań rozwoju.....	37
5.4. Skuteczność i efektywność projektowanych interwencji oraz trwałość generowanych procesów rozwoju	39
5.5. Trafność projekcji finansowych	41
5.6. Wnioski i rekomendacje	45
6. Ocena spójności zewnętrznej części projekcyjnej Programu z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi (Zadanie badawcze 3).....	47
6.1. Uwagi wstępne	47
6.2. Spójność PO ze Strategią Rozwoju Województwa	47
6.3. Spójność PO ze Regionalnym Programem Operacyjnym	48
6.4. Spójność PO ze Strategią Rozwoju Kraju	49
6.5. Spójność PO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia	50
6.6. Spójność PO z polityką ekologiczną państwa o oceną oddziaływania programu operacyjnego na środowisko	52
6.7. Spójność PO ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty.....	53
6.8. Spójność PO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej	54
6.9. Wnioski i rekomendacje.....	56
7. Ocena rezultatu i oddziaływania (Zadanie badawcze 4)	57
7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów PO.....	57
7.2. Kompletność wskaźników	60
7.3. Propozycje uzupełnienia braków.....	61

7.4. Ocena wskaźników oddziaływania i rezultatu z punktu widzenia ich właściwego przyporządkowania	62
7.5. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia	63
7.6. Ocena wskaźników z punktu widzenia możliwości technicznej pomiaru, dokładności pomiaru, częstotliwości pomiaru	63
7.7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności	63
7.8. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich zgodności ze wskaźnikami stosowanymi w programach wyższego rzędu i programach współzależnych	63
7.9. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników	64
7.10 Wnioski i rekomendacje	64
8. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania PO (Zadanie badawcze 5)...	66
8.1. Ogólna charakterystyka systemu wdrażania PO	66
8.2. Zgodność przyjętych rozwiązań w zakresie wdrażania PO w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych	67
8.3. Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania	71
8.4. Wnioski i rekomendacje	72

1. STRESZCZENIE RAPORTU

1.1. Przedmiot i zakres oceny

Raport zawiera ocenę szacunkową Programu Operacyjnego Cel 3 „Europejska Współpraca Terytorialna” Działanie A – Brandenburgia – Województwo Lubuskie na lata 2007 – 2013.

Ocena PO zawiera wszystkie standardowe elementy, przewidziane dla oceny Programów Operacyjnych (dalej PO), z uwzględnieniem specyfiki badanego regionu. Raport jest zgodny z metodologią oceny ex-ante programów operacyjnych na lata 2007-2013, określonej przez Komisję Europejską, w październiku 2005 roku.

Zakresem oceny PO jest:

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

Ocenianym dokumentem jest projekt PO z lutego 2007 roku. Jego założenia, w tym zwłaszcza diagnozę, cele, priorytety i działania oceniano w świetle takich dokumentów strategicznych, jak:

- ↳ strategiczne wytyczne Wspólnoty (SWW),
- ↳ Strategia Lizbońska,
- ↳ strategia rozwoju kraju (SRK),
- ↳ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO),
- ↳ polityka ekologiczna państwa i Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- ↳ strategia rozwoju województwa,
- ↳ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego.

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

1.2. Wnioski i rekomendacje

Diagnoza programu operacyjnego (Zadanie 1)

Jednym z celów oceny ex ante jest wzmocnienie PO. Jak już zauważono, część diagnostyczna w ogólnej ocenie spełnia swą funkcję, tzn. dostarcza uzasadnienia większości celów i priorytetów. W opinii oceniającego warto uwzględnić następujące uwagi:

- 1) Dobrym zabiegiem było umieszczenie analizy SWOT w osobnym rozdziale. W tej sytuacji część diagnostyczna obejmuje 3 rozdziały. Analiza SWOT jest podsumowaniem prezentowanej w rozdziałach 3 i 4 części diagnostycznej.
- 2) Analizę SWOT warto byłoby poprzedzić komentarzem, z którego będzie jasno wynikać sposób przygotowania tej macierzy (jaką metodę zastosowano do wyselekcjonowania mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń).
- 3) Te zapisy analizy SWOT, które nie wynikają z części diagnostycznej w prawidłowy sposób uzupełniono informacją (we wstępie do rozdziału 5), że pochodzą one z innych ważnych i obowiązujących dokumentów planistycznych regionu. Autorzy powołali się na Söstra, Regionomika, SLS Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg; Analizę Społeczno–Gospodarczą Województwa Lubuskiego; Koncepcję Rozwoju i Działania Euroregionów Pro Europa Viadrina (2007) i Sprewa – Nysa – Bóbr (19.10.2006r.).
- 4) Należy przeredagować niektóre zapisy macierzy SWOT dotyczące szans i zagrożeń dostosowując je do sytuacji w przyszłości.
- 5) Można rozważyć dodanie kilku pozycji w szansach i zagrożeniach, które dotyczyłyby otoczenia regionu.
- 6) Lepiej należałoby opisać zamieszczone w analizie informacje tak, by zapisy w poszczególnych segmentach analizy SWOT nie pozostawały ze sobą w sprzeczności. Szczegółowo zostało to omówione w podrozdziale 4.4 niniejszej oceny.
- 7) Uwzględniono w analizie SWOT doświadczenia wynikające z uczestnictwa regionu w programie pomocy publicznej w poprzednim okresie wsparcia.
- 8) Właściwie zredagowano strukturę całego dokumentu – zachowując logiczną kolejność opisywanych treści: część diagnostyczna – analiza SWOT - część prognostyczna – wdrażanie i monitoring.
- 9) We *Wprowadzeniu* wskazanym byłoby ujęcie krótkiej charakterystyki struktury dokumentu.
- 10) Świetle opisywanych determinant rozwoju regionu warto zasugerować wyeksponowanie potrzeby promocji walorów przyrodniczych regionu na s. 14.
- 11) Rozdział 5 powinien być zatytułowany: *Podsumowanie części diagnostycznej Programu – analiza SWOT* lub po prostu *Analiza SWOT* zamiast *Podsumowanie analizy SWOT i jej konsekwencje dla planowanego wsparcia*.

Część projekcyjna programu operacyjnego (Zadanie 2)

Cała część projekcyjna PO zasługuje na ogólną pozytywną opinię. Jednakże pamiętając o roli oceny szacunkowej (wzmocnienie

programowania) warto zastanowić się nad kilkoma kwestiami. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że uwzględnienie niektórych sugestii będzie konieczne (wymogi formalne). Tak więc, najważniejsze rekomendacje są następujące:

- 1) Rozważyć wprowadzenie większej liczby Priorytetów lub uproszczenie struktury celów i priorytetów Programu. Można to osiągnąć likwidując jeden poziom Programu – Priorytety lub Cele szczegółowe. Ich tytuły są tożsame a wypełnienie pojedynczego Celu szczegółowego determinowane jest realizacją pojedynczego Priorytetu.
- 2) Na s. 44 (Działanie 1 w Priorytecie 1) napisano – *To działanie może w istotnym zakresie przyczynić się do zmniejszenia w przedmiotowym regionie niekorzystnych skutków położenia geograficznego*. To zapis powtarzający zapis z analizy SWOT. Jednak podczas oceny analizy SWOT zwrócono uwagę, że zapis ten jest w sprzeczności z zapisem, znajdującym się w mocnych stronach eksponującym jako pozytywne, właśnie położenie geograficzne i gospodarcze regionu. Należy to odpowiednio skorygować stosowanie do zastosowanych poprawek w części diagnostycznej.
- 3) Przeanalizować nazwy Działań i projektów (w rozdziale 7) pod kątem ich poprawności językowej. Należy zwrócić uwagę czy ich nazwy oddają rzeczywiście planowane działanie czy też dotyczą określenia celów.
- 4) Zaleca się uwypuklić fakt, że przy opracowaniu dokumentu brano pod uwagę podstawowe zasady mechanizmu interwencji (zawodności rynku, trwałość, pomoc publiczna) i wykazano się troską o rozwój zrównoważony w ujęciu gospodarczym i społecznym a także wymiarze spójności terytorialnej regionu (5.4. niniejszej oceny).
- 5) Stwierdza się kompletność tablic finansowych (brakuje jedynie indykatywnego wykazu dużych projektów).
- 6) Do tablic finansowych nie wnosi się większych zastrzeżeń.
- 7) Wskaźniki wkładu funduszy UE wyznaczono poprawnie.
- 8) Nie podano kryteriów rozdziału środków finansowych.

Spójność zewnętrzna programu operacyjnego (Zadanie 3)

Spójność zewnętrzna części projekcyjnej Programu zasługuje na dobrą ocenę. Zauważa się zbieżność celów i priorytetów PO z celami nadrzędnych dokumentów strategicznych. Spójność ta wynika zarówno ze wspólnych przesłanek aksjologicznych leżących u ich podstaw oraz tożsamy lub zbieżnych wniosków diagnostycznych i prognostycznych. Poziom spójności jest wysoki szczególnie w odniesieniu do NSRO i strategii rozwoju obu regionów.

Autorzy Programu zdecydowali się również na analizę spójności PO z Celem EFRR i Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (s. 67 – 70). Przytoczone argumenty świadczą m.in. o zbieżności celów (tam gdzie to jest możliwe) oraz o

wyraźnej odmienności zapisów niniejszego Programu w związku z jego „transgranicznością”.

Nieliczne uwagi do tej części oceny to m.in. brak „Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013”.

Na zakończenie tego rozdziału warto jeszcze raz podkreślić, że szczególnie pozytywną ocenę zasługuje ocena zbieżności Programu Operacyjnego z programami szczebla regionalnego – Strategią Województwa Lubuskiego oraz Regionalnym Programem Operacyjnym. Również można mówić o respektowaniu zapisów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w Programie Operacyjnym. Podobnie pozytywną ocenę odnieść można – na podstawie dostępnych analiz (prace niemieckiego podzespołu ewaluacji) – do analogicznych dokumentów po stronie niemieckiej.

Ocena oczekiwanych rezultatów i oddziaływania (Zadanie 4)

Analiza zdefiniowanych wskaźników pozwala na wysunięcie następujących rekomendacji:

- 1) Należy rozważyć poszerzenie liczby wskaźników, m.in. proponując wskaźniki bardziej różnorodne,
- 2) Podać wartości wyjściowe i docelowe wskaźników,
- 3) Wskazać częstotliwości pomiaru wskaźników,
- 4) Można było uzupełnić wskaźniki tak by zachować ich kompletność w układzie: wskaźniki produktu – wskaźniki rezultatu. Bardzo często jest określany wskaźnik produktu, brak natomiast wskaźnika rezultatu. Można sugerować poprawę spójności wewnętrznej systemu wskaźników poprzez wyrażne wskazywanie par wskaźników w układzie produkt – rezultat,
- 5) Podać źródło pochodzenia informacji o poziomie wskaźników,
- 6) Do rozważenia podaje się zaproponowanie nowej listy wskaźników rezultatu.
- 7) Zbieżność zdefiniowanych wskaźników z programami wyższego rzędu byłaby lepsza, gdyby zaproponowano szerszą gamę wskaźników.
- 8) Wyjaśnienie wymagają oznaczenia cyfrowe przy niektórych wskaźnikach.

System wdrażania programu operacyjnego (Zadanie 5)

Analiza systemu wdrażania Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego pozwoliła wyszczególnić następujące uwagi:

- 1) Należy przywołać zgodnie z Rozporządzeniem 1083/2006 zadania omawianych w PO podmiotów wdrażających.
- 2) Do rozważenia przedstawia się propozycję przydzielenia w polskiej części regionu wsparcia, roli Instytucji pośredniczącej Bankowi Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze.
- 3) Proponuje się rozważenie zmiany Instytucji pośredniczącej w odniesieniu do Instytucji Certyfikującej
- 4) Sugeruje się zmianę Kontrolera po stronie polskiej (BGK Oddział w Zielonej Górze). Postawienie tak dużej władzy w rękach jednego podmiotu nie jest dobrym rozwiązaniem.
- 5) Warto ponownie przeanalizować czwarte i piąte zadanie Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Nazwę pierwszego z nich należy lepiej zrehabilitować, drugie zbadać pod kątem kolizji z zadaniami Punktów Informacyjnych (uwaga dotyczy Programu w polskiej wersji językowej).
- 6) Należy określić skład Komitetu Monitorującego.
- 7) Wydaje się, że opisy charakteryzujące instytucje omawiane w rozdziale 11 PO są zbyt syntetyczne. Podobna uwaga dotyczy również prezentowanych rysunków przedstawiających procedurę wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie oraz przepływ środków finansowych

2. WPROWADZENIE

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

Zakres oceny Programu Operacyjnego (w swej pełnej wersji) odnosi się w szczególności do polskiej części Regionu, a formułowane podczas ewaluacji Programu wnioski i rekomendacje bezpośrednio do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego. Pomimo tego, że programy operacyjne w obecnej rundzie programowania stają się dokumentami bardziej strategicznymi, niż to miało miejsce w poprzednim okresie, Program Operacyjny jest w istocie dokumentem operacjonalizującym strategiczne cele transgranicznej współpracy Brandenburgii i Województwa Lubuskiego przyjęte w strategii rozwoju województwa, w obszarach objętych interwencją NSRO. Oznacza to w praktyce, że dokument ten powinno się analizować łącznie ze strategią rozwoju województwa i zawartymi w niej diagnozami, prognozami i przyjętą wizją, misją i celami rozwoju.

Podstawowe cele Programu Operacyjnego związane są z podnoszeniem konkurencyjności analizowanego regionu oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju. Cele te osiągane są poprzez zintegrowane oddziaływanie na tworzenie warunków do wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym ale w szczególności na poziomie lokalnym w rejonie pogranicza polsko – niemieckiego.

Ocena szacunkowa ma na celu przyczynienie się do poprawienia i wzmocnienia jakości Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego, ma więc znaczenie jak najbardziej praktyczne i jest elementem procesu decyzyjnego, którego ostatecznym efektem będzie optymalizacja podziału środków budżetowych w ramach programów operacyjnych oraz poprawa jakości programowania. Dlatego ważnym elementem procesu ewaluacji były konsultacje z Zespołem Programującym w Regionie (szczególnie po stronie polskiej).

3. PRZYJĘTE ZAŁOŻENIA I OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI

3.1. Założenia badawcze

W realizacji oceny *ex-ante* Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego przyjęto kilka założeń dotyczących, z jednej strony charakteru ocenianego dokumentu, z drugiej zaś celu, zakresu oraz podstawy odniesienia formułowanych ocen. Przyjęto zatem, że:

1. Cele oceny *ex ante* wiążą się ściśle z zawartymi w odpowiednich dokumentach, wytycznym Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji *ex ante*. Zgodnie z nimi cele te wyjaśniają pytania ewaluacyjne, które ogólnie rzecz biorąc bazują na kryteriach oceny, pogrupowanych w następujące główne kategorie¹:
 - ↳ związane z trafnością programu,
 - ↳ związane z jego skutecznością,
 - ↳ związane z jego efektywnością
 - ↳ związane z jego użytecznością i trwałością w dłuższej perspektywie czasowej.
2. Przyjmuje się, że wyniki przeprowadzanej ewaluacji powinny przyczynić się do udoskonalenia PO. Założenie to sprawia, iż może zaistnieć asymetria pomiędzy wskazywanymi stronami pozytywnymi Programu a ocenami umożliwiającymi jego poprawę.
3. Dla realizacji każdego z zadań ewaluacji (o zadaniach traktuje poniższy podrozdział 3.2) sformułowane zostały zespoły kryteriów oceny, rozwijane następnie przez zestawy pytań ewaluacyjnych ukierunkowujących przeprowadzane oceny.
4. Od strony metodycznej przeprowadzana ewaluacja oparta jest na odpowiednich wytycznych Komisji Europejskiej zawartych głównie w następujących dokumentach (pomijając cytowany wyżej Przewodnik):
 - a) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation. Draft: October 2005.*
 - b) *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.*
 - c) *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.*
 - d) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper [X]. Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide.*
5. W przeprowadzanej ewaluacji brano także pod uwagę, wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 w ramach NSRO.

¹ Zob. *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, www.evaled.info/frame_guide_part2.asp

6. Bezpośrednim odniesieniem metodologicznym ewaluacji były szczegółowe uzgodnienia z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.
7. W ustaleniach z Instytucją zlecającą (Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) przyjęto, że podstawą przeprowadzanej oceny będzie trzecia wersja Programu Operacyjnego. Dostarczono ją 31 stycznia 2007.

3.2. Realizowane zadania

Zgodnie z założeniami poczynionymi w trakcie szczegółowych uzgodnień z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego ewaluacja Programu Operacyjnego przeprowadzana jest w przekroju pięciu następujących zadań głównych:

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

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

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

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

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

Badanie spójności zewnętrznej Programu Operacyjnego zmierza w kierunku oceny rodzaju i siły związków Programu – jego części diagnostycznej i projekcyjnej – z ważnymi unijnymi, krajowymi i wojewódzkimi politykami i będącymi ich odwzorowaniem, dokumentami programowymi. Badanie oparte jest głównie na analizie dokumentów planistyczno-strategicznych na wyżej wymienionych poziomach programowania.

Zadanie 4. Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania

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

Ocena doboru proponowanych w PO wskaźników kwantyfikujących priorytety zostanie dokonana z punktu widzenia kilku kryteriów ujmowanych w prezentowanych dalej pytaniach ewaluacyjnych (podrozdział 3.3).

Zadanie 5. Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego

Ogólny zakres ewaluacji systemu wdrażania PO obejmuje następujące zagadnienia:

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

3.3. Obszary problemowe w ramach kolejnych zadań

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

- 1. Czy trafnie zidentyfikowane zostały wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w regionie w sferach wsparcia programu, w tym specyficzne potrzeby i problemy wynikające z przygraniczności regionu i związanych z tym kierunków współpracy?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy dokonany dobór dziedzin diagnozy odwołuje się do jasnych kryteriów wyboru (np. przyjętej aksjologii, ważności dla rozwoju, zasady subsydiarności), a także czy jest trafny w świetle tych kryteriów ?
- ↳ Na ile trafnie formułuje się założenia dotyczące spodziewanych tendencji zmian w zakresie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (czy założenia takie są rozważane)?
- ↳ Czy diagnoza uwzględnia społeczno-gospodarczą, ekologiczną i przestrzenną specyfikę regionu?
- ↳ Czy diagnoza trafnie identyfikuje problemy rozwoju strefy przygranicznej?

- 2. Na ile przedstawiona diagnoza stwarza podstawę identyfikacji i priorytetyzacji celów rozwoju , zakresu interwencji oraz kierunków współpracy?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy jasno zdefiniowano dotychczasowe i zakładane determinanty społeczno-gospodarczego rozwoju (czynniki, bariery)?
- ↳ Na ile opisy diagnozy ujawniają bardziej trwałe procesy rozwoju
- ↳ Czy dokonane zostało ekstrapolacyjne rozpoznanie następstw dotychczasowych trendów rozwoju regionu?

- 3. Czy przedstawiona analiza SWOT stanowi pomost łączący diagnozę z częścią projekcyjną PO?**

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy analiza SWOT jest generalizacją zapisów diagnozy,
- ↳ Czy analiza SWOT ujawnia hierarchię ważności uwarunkowań rozwoju?
- ↳ Czy analiza SWOT, zgodnie z istotą „diagnozy strategicznej” dostatecznie respektuje zasadę selekcji?
- ↳ Czy zastosowano klarowne kryteria rozróżniania: strony silne – szanse oraz strony słabe – zagrożenia?
- ↳ Czy z analizy SWOT wynikają wskazania dla celów rozwoju i kierunków działań, w tym kierunków współpracy?
- ↳ Czy mocne strony pozwalają na wykorzystanie zewnętrznych szans rozwojowych i pomagają uniknąć zagrożeń oraz czy słabe strony sytuacji zewnętrznej nie zablokują wykorzystania szans rozwojowych i nie wzmocnią zagrożeń?

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

Pytania pomocnicze:

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

5. Czy elementy diagnozy PO cechuje dostateczna spójność?

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

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

Pytania pomocnicze

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

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

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy cele trafnie odwzorowują ujęte wcześniej w PO najważniejsze wyzwania regionalnej gospodarki, w tym wyzwania związane z przygraniczną współpracą?

- ↳ Czy właściwie oszacowano ryzyko związane z występowaniem czynników zewnętrznych?
- ↳ Czy przedstawiona jest wystarczająca argumentacja dla stawianych celów, priorytetów i obszarów interwencji?
- ↳ Czy zachowana została trafność doboru priorytetów rozwoju w świetle analizy SWOT?
- ↳ Czy priorytety w zbiorze projektowanej interwencji wynikają z dokonanej w części diagnostycznej priorytetyzacji problemów rozwoju regionu (współpracy)?
- ↳ Jakie priorytety, wśród przedstawionych, w świetle analizy SWOT wydają się wątpliwe, a ewentualnie jakie zostały pominięte?

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

Pytania pomocnicze:

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

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

Pytania pomocnicze:

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

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

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

Kryterium to rozwijają dwa następujące pytania:

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

Przedstawione kryterium ewaluacji i wynikające z niego pytania odnoszą się do badania relacji między Programem Operacyjnym a ważnymi dokumentami poziomu wojewódzkiego, krajowego i UE:

- ↳ W odniesieniu do poziomu regionalnego:
 - Strategia rozwoju województwa,
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego.
- ↳ W odniesieniu do poziomu krajowego:
 - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,
 - Strategia Rozwoju Kraju,
 - Programy i polityki ochrony środowiska w skali kraju.
- ↳ W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:
 - Strategiczne Wytyczne Wspólnoty,
 - Strategia Lizbońska

Obszarami oceny w ramach powyższych dokumentów są:

- ↳ spójność wartości (jeżeli takie są do zidentyfikowania w porównywanych dokumentach),
- ↳ spójność diagnoz (tam, gdzie wyraźne elementy diagnostyczne występują, w zakresie najbardziej ogólnych wniosków będących konkluzjami oceny uwarunkowań i czynników),
- ↳ spójność celów,
- ↳ spójność priorytetowych obszarów interwencji (tam, gdzie to możliwe),
- ↳ spójność ram instytucjonalno-finansowych. (tam, gdzie to możliwe).
- ↳ Osobną kategorią dokumentów branych pod uwagę w ocenie PO były:
 - ↳ Ocena efektu makroekonomicznego.
 - ↳ Prognozy oddziaływania na środowisko.

ZADANIE 4. Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania

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

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

- ↳ Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej?
- ↳ Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem?

ZADANIE 5. Ocena proponowanego systemu wdrażania

Ocena proponowanego systemu wdrażania obejmuje:

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

Udzielone zostały odpowiedzi na następujące pytania:

- 1. Czy przyjęte rozwiązania prawno-organizacyjne spełniają wymogi programu operacyjnego współfinansowanego z funduszy strukturalnych w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych?**
- 2. Czy zaprojektowany system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający efektywną realizację programu i skuteczne osiągnięcie jego celów?**

Pytania pomocnicze:

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

3.4. Przebieg prac nad ewaluacją

W wyniku szeregu konsultacji z Zamawiającym (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) ewaluację Program Operacyjny współpracy przygranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007 – 2013. Cel 3: „Europejska Współpraca Terytorialna” przeprowadzono wg następujących etapów:

1. Uzgodnienia dotyczące zakresu ewaluacji Programu ukończono 31.10.2006;

2. Pierwszą wersję Programu Operacyjnego przekazano oceniającym w dniu 01.11.2006. Zdecydowano, że pierwsze prace nad oceną będą przebiegać nad tą wersją dokumentu. Jednocześnie Autorzy Programu kontynuowali prace mające na celu przygotowanie kolejnych fragmentów PO.
3. Druga wersja dokumentu wpłynęła do oceniających 22.11.2006 i to ona jest podstawą oceny w niniejszym dokumencie.
4. Polski i Niemiecki podzespół ewaluacji dokonał szeregu konsultacji dotyczących wyników oceny (dotyczyły wersji Programu z 22.11.2006)
5. Wstępne wyniki oceny przekazano Instytucji Zamawiającej z końcem listopada 2006
6. W dniu 13 grudnia odbyło się w Zielonej Górze spotkanie polskiego i niemieckiego podzespołu ewaluacji z Zespołem opracowującym Program oraz przedstawicielami władz Polski i Niemiec nt. wstępnych wyników ewaluacji.
7. Prace związane z oceną Programu Operacyjnego zostały zakończone 30.11.2006.
8. w dniu 15 stycznia 2007 odbyło się w Zielonej Górze ponowne spotkanie w składzie jak wyżej (punkt 6) poświęcone omówieniu sposobu uwzględnienia w Programie wyników ewaluacji.
9. Trzecia wersja dokumentu wpłynęła do oceniających w lutym 2007 roku i to ona jest podstawą ostatecznej oceny w niniejszym dokumencie.
10. W przedstawianej ocenie ex ante Programu uwzględniono ustalenia przyjęte podczas wyżej wymienianych konsultacji (patrz powyższy punkt 6 i 8), a także – w miarę możliwości – uwagi ewaluatorów podzespołu niemieckiego.

4. WERYFIKACJA ANALIZY SPOŁECZNO – EKONOMICZNEJ ORAZ OCENA JEJ JAKOŚCI W ŚWIELE ZIDENTYFIKOWANYCH POTRZEB ROZWOJU REGIONU (Zadanie badawcze 1)

4.1. Ogólna charakterystyka Programu Operacyjnego

Przedmiotem oceny jest Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia 2007 – 2013 w ramach „Europejskiej Współpracy Terytorialnej”. (zwanym w dalszej części oceny Programem Operacyjnym dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego lub Programem Operacyjnym). Program datowany jest na 31 stycznia 2007 roku. Tytuł ocenianego raportu opatrzone jest komentarzem, wskazującym, że ocenie podlega trzecia wersja raportu.

Jak wskazują uwagi w rozdziale 2 ocenianego Programu – jego Autorami są odpowiednie władze – po stronie polskiej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego a po stronie niemieckiej – Ministerstwo Gospodarki Kraju Związkowego Brandenburgii. Zaznaczono również, że Program Operacyjny powstał przy wsparciu m.in. następujących partnerów: *powiatów, miast na prawach powiatów i gmin; Krajowym Urzędem ds. Środowiska Brandenburgii, Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska i różnorodnymi stowarzyszeniami na rzecz ochrony środowiska; Urzędem ds. Planowania w Brandenburgii; Agencją Pracy Brandenburgii oraz Wojewódzkim Urzędem Pracy* (rozdział 2). Można również z tej części wprowadzenia wywnioskować, że współautorami tego dokumentu są także przedstawiciele Euroregionów Pro Europa Viadrina Sprewa – Nysa – Bóbr oraz niemieccy i polscy eksperci (nie wymieniono ich jednak). Proponuje się, by uhonorować wspomnianych ekspertów wymieniając ich nazwiska przynajmniej w załączniku, gdzie przedstawi się cały skład tej grupy roboczej.

Tekst ocenianego Programu Operacyjnego podzielono na 11 głównych części:

1. Wprowadzenie,
2. Przebieg konsultacji społecznych,
3. Obszaru wsparcia,
4. Analiza społeczno – gospodarcza oraz mocnych i słabych stron,
5. Podsumowanie analizy SWOT i jej konsekwencje dla planowanego wsparcia,
6. Strategia Programu,
7. Priorytety i działania,
8. Wskaźniki,
9. Plan finansowy,
10. Spójność strategii rozwoju,
11. Uzgodnienia dotyczące wdrażania

Dodatkowo przewidziano 2 rozdziały: 12. *Ocena ex-ante* oraz 13. *Ocena oddziaływania na środowisko*.

Zasadniczą część Programu to rozdziały 2 – 11. Na część diagnostyczną składają się rozdziały 3 – 5. Część projekcyjna zawarta jest

natomiast w rozdziałach 6 – 9 oraz 11. Rozdział 10 – to ocena spójności zewnętrznej Programu z dokumentami szczebla unijnego a także krajowego i regionalnego.

Kolejność zaproponowanych rozdziałów nie nasuwa wątpliwości. Układ Programu jest logiczny i wynika z zastosowania schematu: część diagnostyczna – analiza SWOT - część prognostyczna – wdrażanie i monitoring.

Nawiązując do uwagi o logiczności układu Programu należy wyrażać podkreślić, że bardzo pozytywnie ocenia się fakt, iż wyodrębniono analizę SWOT do osobnego rozdziału. Stanowi ona z jednej strony podsumowanie części diagnostycznej, a z drugiej strony jest wstępem do części projekcyjnej Programu. Dzięki takiemu zabiegowi klarowność struktury Programu Operacyjnego jest odpowiednia.

Szczegółowa ocena zakresu omawianych zagadnień w poszczególnych częściach znajduje się poniżej.

W niniejszym podrozdziale zostanie dokonana charakteryzacja części diagnostycznej dokumentu oraz *Wprowadzenia* i prezentacji *Przebiegu konsultacji społecznych*.

Już we wprowadzeniu można wskazać na dobre umotywowanie konieczności powstania ocenianego Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego. Stwierdza się mianowicie, że *Niniejszy Program tworzy podstawę do uzyskania wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) dla dalszego rozwoju współpracy transgranicznej między Polską (Województwem Lubuskim) i Brandenburgią na lata 2007 – 2013.* (s. 1).

W zakresie Wprowadzenia można by sugerować, aby znalazła się w nim krótka charakterystyka struktury Programu Operacyjnego.

W następnym rozdziale *Przebieg procesu konsultacji* Autorzy Programu wyraźnie zaznaczają, że istotą prowadzonych prac musi być selektywność rozważanych problemów – *w procesach konsultacji i planowania skupiono się na jego najistotniejszych celach i zadaniach, które zapewniają osiągnięcie najlepszych efektów współpracy transgranicznej oraz priorytetów wspólnotowych* (s. 3). Dobrze należy ocenić przywołanie w tej części dokumentu ważnego dla Programu Rozporządzenia (WE) Nr 1083/2006².

W tej części dokumentu można odnaleźć wykaz prowadzonych spotkań służących powstaniu ocenianego Programu Operacyjnego. Prezentowana lista pokazuje, że wymogi stawiane tego typu Programom, dotyczące przeprowadzenia konsultacji społecznych, zostały spełnione.

Część diagnostyczną rozpoczyna rozdział 3 *Obszar wsparcia*. Wymieniono tu szczegółowo jednostki terytorialne wchodzące w skład obszaru wsparcia. Opis jest wzbogacony o mapkę prezentującą obszar wsparcia.

Podczas wymieniania jednostek wchodzących w skład obszaru wsparcia Autorzy pominęli ważną informację dotyczącą faktu, iż na analizowanym w Programie obszarze położone są 2 Euroregiony: Pro Europa Viadrina i Sprewa Nysa Bóbr. Niejasne jest też zamieszczenie bez koniecznych wyjaśnień numerów statystycznych podanych przy każdej wymienionej jednostce terytorialnej wchodzącej w skład obszaru wsparcia.

Rozdział 4 stanowi charakterystyka społeczno – gospodarcza obszaru wsparcia. Jak słusznie zauważają Autorzy Programu prezentowana charakterystyka powinna selektywnie opisywać jedynie te zagadnienia, które są istotne dla obszaru wsparcia z punktu widzenia rozpatrywanej w

² Rozporządzenia (WE) Nr 1083/2006 Rady z 11 lipca 2006.

Programie transgraniczności – wymienione zostaną tylko takie aspekty i dane, gdzie mamy do czynienia z istotnymi, wynikającymi z przygranicznego położenia różnicami w stosunku do średnich wartości regionalnych i narodowych (s. 8).

Na pozytywną ocenę zasługuje informacja podana na początku tego rozdziału informująca o tym, iż dodatkowe fakty dotyczące opisywanego obszaru (szczególnie jego polskiej strony) odnaleźć można również w innych dokumentach – *Analiza i opis sięgają do istotnych analiz społeczno – gospodarczych niemieckiego i polskiego regionu, względnie do analiz SWOT przedłożonych w koncepcjach rozwoju i działania obu Euroregionów* (w przypisie podano pełne nazwy dokumentów ze wspomnianymi analizami).

W zakresie tytułu rozdziału 4 można mieć pewne zastrzeżenia. Zdaniem oceniającego należy go przeredagować. Wątpliwości nasuwają się przede wszystkim do jego fragmentu – (...) *oraz mocnych i słabych stron*. Tytułowa analiza społeczno – gospodarcza zawiera (lub powinna zawierać) zarówno charakterystykę mocnych i słabych stron jak również szans i zagrożeń regionu. Prezentowane informacje powinny wykazywać pewne tendencje opisywanych zjawisk – zarówno pozytywnych jak i negatywnych. Odwołania do otoczenia (lub przyszłości w zależności od przyjętych założeń przy budowaniu macierzy SWOT) odgrywają w takiej charakterystyce istotną rolę i nie powinno się ich pomijać.

Obszary problemowe jakie zdecydowano się przedstawić w części diagnostycznej dotyczą odpowiednio:

- ↳ Struktury przestrzennej i zaludnienia (podrozdział 4.1. – s. 8) – opisano tutaj położenie obszaru oraz jego powierzchnię. Wyraźnie wskazano jakie obszary terenu Niemiec i Polski zajmuje rozpatrywany obszar wsparcia. W podrozdziale tym dokonano również analizy liczby ludności, gęstości zaludnienia. Przedstawiono największe aglomeracje rozpatrywanego obszaru oraz przywołano cechy jakimi wyróżnia się obszar wsparcia.
- ↳ Ludności (podrozdział 4.2. – s. 9) – w tej części dokonano charakterystyki sytuacji demograficznej w podziale na polską i niemiecką część obszaru wsparcia. Ujęto w analizie dane statystyczne dotyczące liczby ludności, przywołano również obserwowalne tendencje dotyczące liczby ludności w przyszłości – obraz takich tendencji jest niezwykle cenny w kontekście wyodrębnienia przyszłych problemów rozwojowych. Podczas prezentacji danych w odpowiedni sposób Autorzy Programu powołują się na źródła. Zwraca się tu na konieczność poprawienia tytułu ostatniej kolumny w tablicy na s. 10 – wyjaśniania wymaga jakiego roku dotyczy obliczony wskaźnik dynamiki.
- ↳ Infrastruktury i warunków bytowych (podrozdział 4.3. – s. 11) – poruszono tu ważne kwestie dotyczące dostępności regionu, zaproponowano mapkę ukazującą transgraniczną infrastrukturę techniczną. Wyszczególniono tu bardzo szczegółowo informacje dotyczące przygranicznej infrastruktury komunikacyjnej. Znajdują się tu trafne wnioski. Zadbano również aby ta kwestia była poparta występującymi na przestrzeni lat prawidłowościami. Kontynuując rozważania na temat infrastruktury i warunków bytowych ukazano stan infrastruktury technicznej (s. 11 – 13) oraz społecznej (s. 13 – 14). Przywołano tu również sprawy wykształcenia i znajomości języków obcych przez mieszkańców regionu. Zdaniem oceniającego te cechy statystyczne można było zaproponować we fragmencie diagnozy poświęconej demografii. Nie jest to jednak konieczna zmiana, tym bardziej że przywołano tu również dane dotyczące ilości szkół.

- ↳ Zasobów i środowiska naturalnego (podrozdział 4.4. – s. 14) – zamieszczone tu informacje podzielono na fragmenty traktujące o: terenach przyrodniczych i parkach krajobrazowych oraz ochronie środowiska naturalnego. Analiza w tym zakresie również prowadzona jest na wysokim poziomie.
- ↳ Gospodarki (podrozdział 4.5. – s. 16) – to dobrze rozbudowany fragment diagnozy. Omówiono w nim stan gospodarki regionu. Posłużono się przy tym wskaźnikiem PKB. Zaprezentowano szereg tablic z danymi statystycznymi. Ich zamieszczenie jest uzasadnione. Przedstawione komentarze do zamieszczonych tablic są jednak mało rozbudowane. Kolejne informacje dotyczą struktury gospodarki. Powołano się na istotne informacje w podziale na część niemiecką i polską rozpatrywanego regionu. Prezentowane informacje mają dużą wartość poznawczą i jasno wynikają z nich stosowne wnioski. W tej części uwzględniono również: sektor B+R, ocenę powiązań gospodarczych (sieci), działalność gospodarczą oraz turystykę. Dobrym zabiegiem było umieszczenie informacji dotyczących występujących trendów w zakresie niektórych przywoływanych dziedzin gospodarki.
- ↳ Nauki i badań (podrozdział 4.6 – s. 21) – omówiono tu szkolnictwo wyższe oraz centra badawcze i technologiczne. Znowu dokonano tu wyraźnego rozgraniczenia na region niemiecki i polski. Taki zabieg doskonale przydaje się przy analizie porównawczej tych regionów. Lektura poprzednich punktów pozwala zauważyć, że część informacji dotyczących sfery naukowo – badawczej była już prezentowana na s. 19. Sugeruje się przeniesienie odpowiedniego fragmentu ze s. 19 do podrozdziału 4.6.
- ↳ Rynku pracy i zasobów ludzkich (podrozdział 4.7 – s. 22) – fragment ten jest charakterystyką poziomu zatrudnienia oraz posiadanych przez ludność kwalifikacji. Podejmuje się tu również próbę omówienia bezrobocia. Omawiana część Programu Operacyjnego bogata jest w ciekawe informacje, podaje prócz danych liczbowych – trendy występujące w zakresie poziomu zatrudnienia. Autorzy Programu zadbali o tabelaryczne zaprezentowanie informacji dotyczące bezrobocia. Pamiętać należy, że Program Operacyjny ma być pomostem do lepszej w przyszłości współpracy w regionie, dlatego w szczególności ważne są tu dane dotyczące przedsiębiorczości (poruszono je w podrozdziale 4.5 *Gospodarka*) i zasobów ludzkich.
- ↳ Wyników i zaleceń wynikających z okresu wsparcia 2000 – 2006 (podrozdział 4.8 – s. 26) – poświęcono tu uwagę dotychczasowej pomocy dla regionu w okresie 2000 – 2006. Opisano wykorzystanie środków z programu Interreg III A Program Regionalny Brandenburgia – Polska (Województwo Lubuskie). Co jednak tu najważniejsze – przedstawiono doświadczenia jakie uzyskał region z prowadzenia projektów w ramach wspomnianego programu. Podrozdział zawiera również próbę oceny wpływu wsparcia na rozwój społeczno – gospodarczy regionu.

Natomiast w rozdziale 5 zamieszczona została analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Ma ona formę tabeli z podziału na obszary problemowe: *Struktura przestrzenna i zaludnienie; Zasoby naturalne, środowisko, turystyka; Gospodarka, nauka i badania, rynek pracy; Infrastruktura; Szkolnictwo, współpraca i spotkania*. Dodano również obszar *Specyfika polskiej i niemieckiej części regionu*. Na zakończenie tego rozdziału zebrano w podpunktach najważniejsze zdaniem Autorów potrzeby,

które wynikają z prezentowanej analizy SWOT. Oceniający proponuje zmienić tytuł rozdziału 5. Autorzy Programu Operacyjnego powinni go raczej zatytułować *Podsumowanie części diagnostycznej Programu – analiza SWOT* lub po prostu *Analiza SWOT*. Jeśli uwzględni się dodatkowo zmianę wcześniejszych tytułów (rozdział 4) część diagnostyczna będzie mieć logiczny porządek.

W tym podrozdziale ograniczono się do uwag odnośnie struktury części diagnostycznej oraz zawartości wprowadzenia. Zwrócono również uwagę na drobne błędy natury technicznej, których poprawienie wpłynie na jakość ocenianego Programu Operacyjnego. Ocena trafności, spójności, kompletności i użyteczności diagnozy będzie rozważana w kolejnych podrozdziałach.

Struktura części diagnostycznej jest w ogólnym zarysie klarowna. Analizę SWOT umieszczono prawidłowo na końcu części diagnostycznej. Powinno to pozwolić na uwzględnienie w prezentowanej macierzy, także wniosków z dotychczasowych doświadczeń regionu w zakresie wdrażania pomocy publicznej.

Wprowadzenie do Programu należy ocenić pozytywnie, choć można by było wzbogacić go przez dokładniejsze przedstawienie struktury całego PO.

Warto tu jeszcze zwrócić uwagę na powoływanie się Autorów na liczne materiały źródłowe. Częste odwołania świadczą o szerokim wykorzystaniu i dobrym udokumentowaniu źródeł wykorzystanych podczas prowadzonych prac nad Programem. Szkoda, że na końcu dokumentu nie przewidziano zamieszczenia bibliografii. Nie zamieszczono też spisu zamieszczonych tablic i rysunków. Pozytywnie należy jednak ocenić wskazywanie przez Autorów źródeł pod prezentowanymi tablicami i rysunkami.

4.2. Trafność doboru obszarów diagnostycznych

Ten podrozdział ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie: czy trafnie zidentyfikowane zostały wyzwania, potrzeby i problemy rozwojowe w regionie w sferach wsparcia programu, a także czy uwzględnione zostały specyficzne potrzeby i problemy Województwa Lubuskiego i Brandenburgii w zakresie współpracy transgranicznej.

Warto przypomnieć, że opis diagnostyczny zawarto w ośmiu obszarach. Prezentowane obszary zostały zapewne celowo wybrane, prawdopodobnie to w zakresie ochrony środowiska naturalnego, przedsiębiorczości, sfery badawczo-rozwojowej będzie kształtowała się przyszła polityka rozwoju tego obszaru. Ogólnie pozytywnie należy ocenić dobór prezentowanych informacji i parametrów w poszczególnych obszarach. Spośród nielicznych wątpliwości można wymienić następujące:

- ↳ Mimo, że wskazano (podrozdział 4.2) problem spadku liczby mieszkańców a co za tym idzie konieczność zmniejszania liczby szkół, nie można odnaleźć tego w wątku w wyspecyfikowanych problemach regionu. Jeśli te aspekty pominięto z uwagi na to, iż problemy te będą przedmiotem rozważań innych programów – warto zamieścić stosowany komentarz.
- ↳ Na s. 13 Autorzy stwierdzają, że *dane w zakresie szkolnictwa uzyskane po polskiej i niemieckiej stronie są trudno porównywalne*. Można się zgodzić co do trudności porównania danych w zakresie szkolnictwa poziomu podstawowego i średniego. Wynika to głównie z odmienności ukształtowanego w Niemczech i Polsce systemu oświaty. Należy jednak

zauważyć, że struktura wykształcenia nie odnosi się tylko do tego poziomu edukacji.

- ↳ Podczas charakterystyki zasobów przyrodniczych obszaru wsparcia Autorzy zaprezentowali dość szczegółowo charakterystykę tych zasobów (tereny przyrodnicze, parki krajobrazowe). Nie ulega jednak wątpliwości, że tereny te są mało znane poza regionem. Z dalszych fragmentów tekstu można się jednak przekonać, że Autorzy Programu prawidłowo ujęli ten problem w macierzy SWOT, wyeksponowali go również jako jeden z głównych problemów regionu. Domyślać się jednak trzeba, że chodzi o promocję zasobów przyrodniczych w regionie. Nigdzie w Programie nie można odnaleźć zapisu wprost wskazującego na potrzebę działań promocyjnych. Autorzy akcentują raczej koncepcje ochrony przyrody. Uwaga jest trafna chociażby ze względu na akcentowane przez Autorów Programu, że *Gospodarowanie terenami przyrodniczymi i terenami o walorach kulturalnych musi mieć jeszcze mocniejszy charakter kooperacyjny i transgraniczny, tak aby obok ochrony przyrody można było jeszcze lepiej wykorzystać potencjał turystyczny* (s. 33).
- ↳ Z opisu nauki i badań w podrozdziale 4.6. nie wynikają żadne problemy dla regionu. Nie została w tej części Programu wyraźniej wyeksponowana konieczność poprawy w tym zakresie. Mimo wypracowania korzystnych kontaktów wyższych uczelni i centrów badawczych i technologicznych na pewno poprawy będzie wymagać struktura zatrudnienia w sektorze B+R, zwiększenie nakładów na działalność badawczo – rozwojową, dalsze zintensyfikowanie działań na rzecz wypracowania sieci współpracy szczególnie na styku nauki i przedsiębiorstw.

Z lektury części diagnostycznej można wyszczególnić następujące problemy i potrzeby regionu:

- 1) Region mimo korzystnego położenia może nie potrafić wykorzystać bliskiego sąsiedztwa dużych ośrodków miejskich – Berlina, Lipska, Drezna i Wrocławia. *Duże szanse na przezwycięzenie ciągle istniejącego położenia „pomiędzy” daje włączenie obszaru wsparcia do sieci transeuropejskich; w tym korytarzy komunikacyjnych Paryż – Berlin – Warszawa – Moskwa oraz Berlin – Wrocław – Kijów. Wspomniane położenie „pomiędzy” tworzy jednocześnie szanse i zagrożenia: szanse istnieją w związku z powiązaniem obszaru wsparcia z wymienionymi centrami oraz zyskami pochodzącymi z efektu promieniowania. Zagrożenia pojawiają się, gdy region nie będzie nie będzie potrafił wykorzystać tych efektów i zostanie pominięty* (s. 8 – 9).
- 2) Zwraca się w tekście uwagę na konieczność wpływania na rozwój obszaru poprzez tworzenie biegunów wzrostu. *Wydzielenie tzw. Regionalnych Centrów Wzrostu Gospodarczego będzie prowadzić do koncentracji działań prorozwojowych w wyznaczonych centrach tj. Cottbus, Frankfurt n. Odrą / Eisenhüttenstadt i Spremberg. W Polskiej części miasta Zielona Góra, Sulechów i Nowa Sól jako tzw. Lubuskie Trójmiasto oraz miasto Gorzów Wlkp. tworzą porównywalne centra rozwoju gospodarczego* (s. 9).
- 3) Wykazano niekorzystne procesy demograficzne, szczególnie jeśli chodzi o stronę niemiecką regionu – *W obszarze wsparcia, od roku 2000, ciągle spada liczba ludności. Przy tym jednak w obu częściach regionu obserwuje się różne tendencje, podczas gdy w niemieckiej części regionu liczba ludności spadła łącznie o 4,5%, po polskiej stronie w latach 2000 – 2005 utrzymywała się na stałym poziomie* (s. 9).

- 4) Dobrze zinterpretowano problem starzenia się społeczeństwa. Powołano się przy tym na obserwowalne trendy w tym zakresie. Problem dotyczy bardziej części niemieckiej regionu. *W roku 2004 liczba młodzieży poniżej 15 roku życia w niemieckiej części regionu wynosiła niecałe 10%. Natomiast odsetek ludzi starszych, powyżej 65 roku życia na terenie niemieckiej części regionu wynosił 19,2% (s. 10).* Niestety nie podano odpowiednich danych dla polskiej części regionu, wspomniano jedynie, że *w polskiej części obszaru wsparcia struktura wieku kształtuje się znacznie korzystniej. Tutaj ogólna liczba osób poniżej 15 roku życia kształtuje się powyżej średniej wartości krajowej, natomiast liczba ludności powyżej 65 roku życia poniżej średniej (s. 10).*
- 5) W zakresie procesów demograficznych istnieje również problem szybkiego spadku liczby ludności. *Aktualna prognoza dla niemieckiej części analizowanego obszaru przewiduje do roku 2020 duży spadek liczby ludności. Należy się liczyć ze spadkiem o 8,5% (s. 11).* Dla polskiej części regionu wskaźnik ten spadnie o 2,0%. I w tym zakresie sytuacja części niemieckiej jest bardziej niekorzystna.
- 6) W zakresie infrastruktury komunikacyjnej wskazano wyraźnie słabą dostępność regionu. *Dostępność regionu objętego wsparciem tak ponad-, jak i wewnątrzregionalna jest w dalszym ciągu niewystarczająca (s. 11).* Dodać należy, że sytuacja ta mimo rozbudowy sieci komunikacyjnej w poprzednich latach, dalej wymaga istotnej poprawy. Autorzy dokumentu powołują się tu na odpowiednie tendencje w tym zakresie np. *wg wstępnych wyników, do roku 2015 ruch osobowy między Niemcami a Polską zwiększy się ok. 1,5-krotnie a towarowy ok. 3,5-krotnie (s. 12), a także artykułują cel poprawy dostępności regionu – Tylko jeśli region będzie dysponował wystarczającą i pokrywającą zapotrzebowanie ilością transgranicznych połączeń komunikacyjnych, można poprawić rozwój obszaru wsparcia i stworzyć wspólny obszar gospodarczy (s. 13).*
- 7) Wyraźnie ukazano słabość infrastruktury technicznej szczególnie po stronie polskiej regionu. *W zakresie infrastruktury technicznej należy stwierdzić różnice pomiędzy polską i niemiecką częścią obszaru wsparcia. O ile w części niemieckiej z sieci wodociągowej korzysta prawie 100% ludności, to w części polskiej wskaźnik ten wynosi 87,9%. Jeżeli chodzi o sieci kanalizacyjne to odpowiednie wskaźniki wynoszą odpowiednio ok. 80% i 60,4%, przy czym występują znaczące różnice, jeżeli chodzi o stopień skanalizowania miast i wsi (s. 13).* Po stronie niemieckiej stan infrastruktury technicznej jest więc na zadowalającym poziomie.
- 8) Spadająca rentowność instytucji infrastruktury społecznej z uwagi na spadającą liczbę mieszkańców. Konsekwencją takich procesów demograficznych jest konieczność likwidacji m.in. szkół i przedszkoli. Uwagi dotyczące tej kwestii Program podnosi na s. 13.
- 9) W nawiązywaniu bliższej współpracy gospodarczej często przeszkadza brak znajomości języka obcego. *W dalszym ciągu zauważalna jest słaba znajomość języka partnera, przede wszystkim po stronie niemieckiej. Aspekt ten nadal poruszany w koncepcjach rozwoju Euroregionów jako jedna z najważniejszych barier intensyfikacji współpracy partnerskiej (s. 14).*
- 10) Istnieje słabo rozwinięta infrastruktura kulturalna, sportowa i społeczna o charakterze transgranicznym. W związku z tym zdaniem Autorów *należy wykorzystać istniejące szanse i pobudzić współpracę inicjatyw społecznych, zrzeszeń, organizacji pozarządowych, centrów kształcenia, centrów kulturalnych oraz instytucji publicznych, jak również administracji (s. 14).*
- 11) Nieznane szerzej bogactwo terenów przyrodniczych obszaru wsparcia poza regionem. Autorzy podkreślają jednak, że *kilka regionów jest znanych jako*

cele turystyczne (np. Ujście Warty, Rezerwat Biosfery Spreewald, jak również wielkoobszarowe formy ochrony przyrody w obu krajach jako cele podróży dla turystyki przyrodniczej) i stanowią dla obszaru wsparcia czynnik rozwoju gospodarczego, z perspektywą dalszej rozbudowy. Przesądżają one o turystycznych zaletach obszaru wsparcia (s. 15). Można w tym zakresie sugerować Autorom Programu lepsze, bardziej skuteczne promowanie walorów przyrodniczych regionu. Uwaga jest szczególnie cenna wobec spostrzeżenia Autorów na s. 20 – oferta turystyki transgranicznej jest znikoma i, jak dotąd mało znana.

- 12) Konieczność inwestycji w ochronę środowiska naturalnego (zanikanie wód gruntowych – s. 15, ochrona przeciwpowodziowa – s. 15 – 16).
- 13) W zakresie gospodarki można zauważyć, że problemem regionu jest 2,5-krotnie niższy PKB części polskiej niż niemieckiej. Struktura gospodarki jest również niekorzystna w części polskiej w stosunku do niemieckiej. Wyraźnie zauważa się (tablica 5 – s. 18), że mniej osób pracuje w sektorze handlu i usług, więcej – w sektorze produkcyjnym.
- 14) Słabo rozwinięty sektor B+R. Obszar wsparcia posiada jeszcze spory deficyt. Intensywność działań o charakterze badawczo – rozwojowym np. w sektorze przetwórstwa (miejsca pracy w obszarze badań i rozwoju na każdy 1000 mieszkańców) na obszarze wsparcia kształtują się poniżej przeciętnej. Potencjał naukowo – badawczy po polskiej stronie jest wciąż wykorzystywany w stopniu niewystarczającym. Ograniczenia te wynikają m.in. z istniejącej słabej struktury gospodarki, ze zbyt małej zdolności ekonomicznej przedsiębiorstw oraz niskiego poziomu innowacji (s. 18 – 19). Przytoczony cytat eksponuje również dodatkowe problemy rozwojowe, szczególnie jeśli chodzi o polską część obszaru. Dotyczy to słabości ekonomicznej i innowacyjnej lubuskich przedsiębiorstw.
- 15) Za słabo rozwiniętą sieć gospodarczej współpracy transgranicznej – informacje na ten temat można odnaleźć na s. 19 – 20.
- 16) Brak połączonej polskiej i niemieckiej infrastruktury turystycznej. W zakresie turystyki można w szczególności w części niemieckiej regionu wskazać na konieczność pobudzenia popytu na usługi turystyczne – odpowiednie uzasadnienie poparte danymi statystycznymi jest na s. 20 – 21.
- 17) Wysoka stopa bezrobocia. Problem dotyczy zarówno części polskiej jak i niemieckiej. Zmiany w poziomie zatrudnienia kształtują się negatywnie w większej części obszaru wsparcia, przy czym bardziej niekorzystnie niż w pozostałych regionach Brandenburgii lub Polski. Liczba zatrudnionych (...) wykazuje silniejszy spadek między rokiem 2000 a 2005 (o 10,4%) w porównaniu do średnich krajowych Polski i Niemiec (s. 22). Na całym obszarze wsparcia stopy bezrobocia przekraczały w roku 2005 średnie krajowe (s. 24). Niemiecka część regionu charakteryzowała się w 2005 roku stopą bezrobocia na poziomie 18,9%. Natomiast Województwo Lubuskie należy do polskich regionów o najwyższym poziomie bezrobocia – w 2005 roku stopa bezrobocia to 20,1%. Dodatkowo wyższe od krajowych są wskaźniki opisujące udział ludzi młodych w strukturze bezrobocia – nasila to niekorzystne tendencje demograficzne (saldo migracji).

W Programie Autorzy prawidłowo wyeksponowali potrzeby i problemy wynikające z przeprowadzonej analizy SWOT. Problemy te wynikają z diagnozy i są ich uszczegółowieniem. Skupiono tutaj uwagę na (s. 33 – 34):

- ↳ konieczności rozbudowania wszystkich aspektów współpracy transgranicznej i umacnianiu transgranicznej wartości dodanej,
- ↳ rozwoju infrastruktury transgranicznej (infrastruktura komunikacyjna, techniczna, turystyczna),

- ↳ ochronie środowiska naturalnego i rozwoju terenów przyrodniczych,
- ↳ współpracy gospodarczej,
- ↳ sferze B+R,
- ↳ rozwoju zasobów ludzkich.

W kontekście zamieszczonych w Programie informacji należy pozytywnie ocenić trafność doboru obszarów diagnostycznych.

4.3. Użyteczność diagnozy

Ten podrozdział ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie: na ile przedstawiona diagnoza stwarza podstawę identyfikacji i priorytetyzacji celów rozwoju i zakresu interwencji.

Można z przekonaniem stwierdzić, że identyfikacja występujących problemów w obszarze Brandenburgia – Województwo Lubuskie została dokonana właściwie. Przypomnieć należy, że syntetycznie przedstawiony opis problemów rozwojowych obszaru znajduje się na s. 33 – 34. Opis diagnostyczny dostarcza więcej szczegółów.

Należy podkreślić, że identyfikowane cele (jak i priorytety) nawiązują do wyników diagnozy. Nawiązanie do diagnozy znalazło się w opisie celów oraz uzasadnieniu wyboru priorytetów (rozdział 6 i 7). Kwestia spójności uzasadnienia celów i priorytetów z diagnozą będzie przedmiotem oddzielnych rozważań w rozdziale 5 oceny. Można jednak stwierdzić, że określone w PO cele w dostatecznie jasny sposób wynikają z opisu diagnostycznego Województwa Lubuskiego i Brandenburgii.

Warto w tym miejscu powołać się na pewne spostrzeżenia. Po pierwsze – w niektórych omawianych w diagnozie obszarach Autorzy odwołują się do prognoz np.:

- 1) *W obszarze wsparcia, od roku 2000, ciągle spada liczba ludności. Przy tym jednak w obu częściach regionu obserwuje się różne tendencje. Podczas gdy w niemieckiej części regionu liczba ludności spadła łącznie o 4,5%, po polskiej stronie w latach 2000 – 2005 utrzymywała się na stałym poziomie (s. 9) – nie pokazano tu jednak źródła skąd Autorzy PO zaczerpnęli tę informację,*
- 2) *Odływ ludności z niemieckiej części regionu (w roku 2003 – 11,3 na każdy 1000 mieszkańców) przewyższa niewielkie, negatywne saldo odpływu ludności w polskiej części (rok 2003: -0,6 na każdy 1000 mieszkańców) i Polski (rok 2004: -0,4 na każdy 1000 mieszkańców). Negatywne saldo migracji na niemieckim obszarze kształtuje się począwszy od roku 2000 daleko od salda dla landu i kraju (w przypisie 10 – s. 10),*
- 3) *aktualna prognoza dla niemieckiej części analizowanego obszaru przewiduje do roku 2020 duży spadek liczby ludności (s. 11) – dla tej tendencji zamieszczono przypis i podano źródło przytaczanych prawidłowości (GUS),*
- 4) *w długofalowej prognozie dotyczącej obszaru wsparcia podaź pracy będzie się zmniejszać, w szczególności w części niemieckiej, co może skutkować zrównaniem podaży i popytu na pracę (s. 22).*

Należy żałować, że w większości – nie spotyka się tu odwołań do źródła pochodzenia opisów tych tendencji. Przywołanie zaobserwowanych tendencji jest niezwykle cenne i stanowić powinno podstawę do wnioskowania co do przyszłych potrzeb regionu.

Nie zastosowano też w wyraźny sposób podziału czynników wpływających na rozwój analizowanego obszaru na sterowalne i niesterowalne, co mogłoby ułatwić konstruowanie działań w części projekcyjnej.

4.4. Trafność i użyteczność analizy SWOT

Jakość części diagnostycznej niewątpliwie podnosi załączona analiza słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT).

Pierwsze uwagi dotyczące analizy SWOT będą miały charakter techniczny:

- 1) Sugeruje się zmianę tytułu rozdziału 5. Dotychczasowe jego brzmienie może wskazywać że zamieszczona macierz SWOT jest podsumowaniem analizy SWOT przeprowadzonej w rozdziale 3 i 4.
- 2) Przed skonstruowaniem macierzy SWOT warto by zamieścić krótki komentarz dotyczący sposobu wykonania analizy SWOT (jakie kryteria decydowały o wyodrębnieniu mocnych i słabych stron a jakie szans i zagrożeń). Przypomnijmy tu jedynie, że analiza SWOT może być zbudowana według schematu – mocne i słabe strony (wnętrze regionu) – szanse i zagrożenia (otoczenie regionu). Można również zastosować inne podejście i określać słabe i mocne strony w odniesieniu do sytuacji dotychczasowej, a szanse i zagrożenia do przyszłości.
- 3) Można mieć zastrzeżenia do kompletności zapisów w ramach macierzy SWOT. Jako puste pozostawiono pola: *zagrożenia* w ramach obszaru *Zasoby naturalne, środowisko, turystyka*; *mocne strony* w obszarze *Infrastruktura* oraz *zagrożenia* w obszarze *Szkolnictwo, współpraca i spotkania*. Nie wypełniono również pola *szanse* określając *Specyfikę polskiej i niemieckiej części regionu*. Ponadto w polu *mocne strony* obszaru *Specyfika polskiej i niemieckiej części regionu* pokazano jedynie informacje w zakresie polskiej części regionu.

Istotniejsze jest jednak wskazanie uwag merytorycznych, które dotyczą jakości prezentowanej analizy SWOT. Można tu wspomnieć o tym, że:

- 1) Pozytywnie należy ocenić komentarz zamieszczony we wstępie do rozdziału 5, w którym wskazuje się, że *nie wszystkie zidentyfikowane elementy analizy SWOT wynikają wprost z części diagnostycznej Programu (rozdział 4)*. W takim wypadku *pochodzą one z wykorzystywanych do tworzenia niniejszego Programu dokumentów o charakterze strategicznym, w których szczegółowo zastała opisana sytuacja wyjściowa oraz mocne i słabe strony obszaru wsparcia*. Autorzy przywołują tutaj w szczególności: Söstra, Regionomika, SLS Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg; Analizę Społeczno – Gospodarczą Województwa Lubuskiego; Koncepcję Rozwoju i Działania Euroregionów Pro Europa Viadrina (2007) i Sprewa – Nysa – Bóbr (19.10.2006r.). Uwaga dotyczy następujących zapisów analizy SWOT:

↳ *mocne strony:*

- *potencjał turystyczny: turystyka krajoobrazowa w tym rowerowa, piesza i wodna oraz jeździecka i łowiecka* (dodatkowo można tu wskazać, że zapis w takiej postaci nie wskazuje, że jest to mocna strona regionu),
- *istniejące doświadczenie w transgranicznej wymianie uczniów i młodzieży,*
- *dobra współpraca transgraniczna w zakresie wspólnego kształcenia,*

- słabe strony:
 - niewystarczająca transgraniczna regionalna infrastruktura komunikacyjna (brakujące mosty graniczne, wymagająca rozbudowy sieć dróg, niedobór połączeń kolejowych),
 - ponadprzeciętne zawężenie infrastruktury społecznej – aż tak niekorzystny obraz nie wynikał z opisu diagnostycznego,
 - ↳ szanse:
 - transgraniczna współpraca w zakresie kształcenia zawodowego i ustawicznego,
 - wzrost innowacyjności przedsiębiorstw,
 - ↳ zagrożenia:
 - szybki odpływ młodych i wykwalifikowanych młodych pracowników (szczególnie kobiet),
 - trudności związane z ponownym znalezieniem się na rynku pracy ludzi długotrwale bezrobotnych.
- 2) Analiza macierzy SWOT pozwala zauważyć, że była ona przygotowywana według schematu: mocne i słabe strony w odniesieniu do sytuacji dzisiejszej – szanse i zagrożenia w odniesieniu do przyszłości. Wskazane byłoby jednak przereformowanie niektórych podpunktów macierzy tak, by ich treść odpowiadała takiemu schematowi wykonania macierzy SWOT np.: zapis *niski potencjał innowacyjności przedsiębiorstw* powinien raczej brzmieć *zagrożenie dalszym spadkiem innowacyjności przedsiębiorstw*. Jeżeli zapis miałby zostać oryginalny – wówczas oceniający postuluje zapis ten przenieść raczej do słabych stron regionu. Zapisów wymagających ponownego przereformowania jest sporo.
- 3) Należy powtórnie przeanalizować zapisy analizy SWOT pod kątem właściwego ich przyporządkowania do określonego obszaru macierzy SWOT. Jako przykład niewłaściwego przyporządkowania można podać zapis *transgraniczna współpraca w zakresie kształcenia zawodowego i ustawicznego*. Został on umieszczony w obszarze *Gospodarka, nauka i badania, rynek pracy*, a powinien się znaleźć w obszarze *Szkolnictwo, współpraca i spotkania*.
- 4) Zauważyć też można, że zaproponowany układ analizy SWOT jest nieco ubogi z uwagi na to, iż nie zamieszczono w nim opisów traktujących o otoczeniu regionu. Z pewnością pozwoliłoby to na podniesienie jakości prezentowanej analizy.

Warto tu również wskazać na zapisy, co do których można mieć inne zastrzeżenia:

- 1) Tzw. *położenie „pomiędzy”* (słabe strony) – należy stanowczo lepiej opisać, szczególnie że w mocnych stronach jako pierwsze wyszczególniono *Korzystne położenie gospodarczo – geograficzne*.
- 2) *Marginalne powiązania gospodarcze* (słabe strony) – kłóci się z zapisem w mocnych stronach *Doświadczenia przedsiębiorstw we współpracy transgranicznej*. By pozostawić te zapisy należy do nich dodać krótki opis, tak by wyeliminować pojawiające się wątpliwości.
- 3) *Dalsze ograniczenia rozwoju gospodarczego ze względu na przygraniczne położenie* (zagrożenia) – zapis jest niezrozumiały z uwagi na zapis *Korzystne położenie gospodarczo – geograficzne* (mocne strony).

Użyteczność analizy SWOT po dostosowaniu się do przedstawionych zaleceń byłaby znacznie wyższa. Niewielkie zmiany sugerowane w tym podrozdziale nadadzą jej klarowny wydźwięk i wyraźniej będą wskazywać na

podane na s. 33 – 34 Programu Operacyjnego potrzeby regionu, w ramach których będzie konstruowana część prognostyczna Programu.

4.5. Kompletność diagnozy

Na samym początku niniejszego podrozdziału warto zaznaczyć, że część diagnostyczna Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego odpowiada zaleceniom ujętym w Rozporządzeniu nr 1083/2006³.

W tym podrozdziale poddano ocenie także formalne aspekty opisów diagnostycznych.

W całości część diagnostyczna obejmuje 31 stron. Rozdział 3 diagnozy zajmuje 2 strony (wraz z mapą obszaru wsparcia), rozdział 4 to 22 strony (znajduje się tu 9 tablic i 1 rysunek prezentujący transgraniczną strukturę komunikacyjną, rozdział 5 obejmuje 7 stron (znajduje się jedna tablica – macierz SWOT).

Można zaznaczyć, że logika, język i struktura opisów diagnostycznych na ogół nie budzą zastrzeżeń.

Dane zamieszczone w diagnozie obszaru wsparcia cechuje na ogół dobra jakość (aktualność i wykorzystanie szeregów czasowych). Zastrzeżenia jakie oceniający mógł wnieść do zakresu prezentowanych danych zostały opisane we wcześniejszej części oceny (zestawiono je także w 4.7 – Wnioski i rekomendacje). We wszystkich tablicach i rysunkach Autorzy odwołują się do pozycji źródłowych. Odwołania są poprawne i świadczą o ujęciu wiarygodnych i różnorodnych źródeł. Dotyczy to również częstych odwołań w samym tekście Programu Operacyjnego. Tablice i rysunki zostały prawidłowo opatrzone numerem i tytułem. W tekście diagnozy są odwołania do zamieszczonych tablic i rysunków. W spisie treści (uwaga dotyczy całego dokumentu) nie ma spisu tabel i rysunków.

4.6. Spójność wewnętrzna diagnozy

Biorąc pod uwagę, że w diagnozie nie występują sprzeczności, spójność wewnętrzną należy ocenić ogólnie pozytywnie. Stopień spójności poszczególnych elementów części diagnostycznej Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego nie budzi zastrzeżeń. Na ocenę tą wpływa m.in.:

- ↳ wykorzystanie w analizie SWOT wniosków z oceny doświadczeń regionu zdobytych w czasie poprzedniego okresu wsparcia,
- ↳ zbieżnego układu analizy SWOT i poprzedzającej ją charakterystyki obszaru wsparcia.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Rozporządzenie to jest głównym aktem prawnym regulującym politykę spójności UE w latach 2007-2013. W dalszej części dokumentu oceny będzie się używać nazwy „Rozporządzenie nr 1083/2006”.

Zdecydowanie pozytywnie należy odnieść się do faktu, iż Autorzy Programu Operacyjnego są świadomi zabiegów jakie należy zastosować by część diagnostyczna była wewnętrznie spójna. Warto przytoczyć tu dwa przemawiające za tym fragmenty Programu – W niniejszym rozdziale przedstawiona zostanie sytuacja społeczno – gospodarcza obszaru wsparcia. Analiza i opis sięgają istotnych analiz społeczno – gospodarczych niemieckiego i polskiego regionu, względnie do analiz SWOT przedłożonych w koncepcjach rozwoju i działania obu Euroregionów (s. 7). Na koniec rozdziału zostaną raz jeszcze przedstawione wyniki analizy SWOT (s. 7). Poniżej przedstawiono w przeglądowy sposób najważniejsze mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla obszaru wsparcia, które zostały podzielone na obszary tematyczne, w układzie podobnym do tego, który przyjęty został w rozdziale poprzednim. W miejscach gdzie obszary analizy przecinają się, zostały one razem zestawione. Wyniki zostały wykorzystane następnie do zbudowania strategii (porównaj rozdział 6). Analiza SWOT jest bowiem istotnym i jasnym instrumentem do budowy odpowiedniej strategii (s. 28). A dla spójności całego dokumentu – W przedstawionej w poprzednim rozdziale analizie SWOT nakreślone zostały problemy występujące we współpracy transgranicznej, niedobory w infrastrukturze transgranicznej, niedobory we wspólnej ochronie środowiska i wspólnym rozwoju terenów przyrodniczych, nadal niewystarczająca współpraca w zakresie gospodarki, nauki i badań jak również istniejące przeszkody we wspólnym rozwoju zasobów ludzkich. Problemy te tworzą podstawę do wykorzystania środków w ramach niniejszego Programu. Przy tym EFRR powinien wspierać rozwój transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i ekologicznym poprzez wspólne koncepcje na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego (s. 35). Dalej czytamy Poniższa strategia, oparta na zidentyfikowanych mocnych i słabych stronach regionu (...). Na tym tle został sformułowany (...) strategiczny cel główny (s. 35).

4.7. Wnioski i rekomendacje

Analiza części diagnostycznej pozwala na wysunięcie następujących wniosków:

- 1) Dobrym zabiegiem było umieszczenie analizy SWOT w osobnym rozdziale. W tej sytuacji część diagnostyczna obejmuje 3 rozdziały. Analiza SWOT jest podsumowaniem prezentowanej w rozdziałach 3 i 4 części diagnostycznej.
- 2) Analizę SWOT warto byłoby poprzedzić komentarzem, z którego będzie jasno wynikać sposób przygotowania tej macierzy (jaką metodę zastosowano do wyselekcjonowania mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń).
- 3) Te zapisy analizy SWOT, które nie wynikają z części diagnostycznej w prawidłowy sposób uzupełniono informacją (we wstępie do rozdziału 5), że pochodzą one z innych ważnych i obowiązujących dokumentów planistycznych regionu. Autorzy powołali się na Söstra, Regionomika, SLS Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg; Analizę Społeczno–Gospodarczą Województwa Lubuskiego; Koncepcję

Rozwoju i Działania Euroregionów Pro Europa Viadrina (2007) i Sprewa – Nysa – Bóbr (19.10.2006r.).

- 4) Należy przeredagować niektóre zapisy macierzy SWOT dotyczące szans i zagrożeń dostosowując je do sytuacji w przeszłości.
- 5) Można rozważyć dodanie kilku pozycji w szansach i zagrożeniach, które dotyczyłyby otoczenia regionu.
- 6) Lepiej należałoby opisać zamieszczone w analizie informacje tak, by zapisy w poszczególnych segmentach analizy SWOT nie pozostawały ze sobą w sprzeczności. Szczegółowo zostało to omówione w podrozdziale 4.4 niniejszej oceny.
- 7) Uwzględniono w analizie SWOT doświadczenia wynikające z uczestnictwa regionu w programie pomocy publicznej w poprzednim okresie wsparcia.
- 8) Właściwie zredagowano strukturę całego dokumentu – zachowując logiczną kolejność opisywanych treści: część diagnostyczna – analiza SWOT - część prognostyczna – wdrażanie i monitoring.
- 9) We *Wprowadzeniu* wskazanym byłoby ujęcie krótkiej charakterystyki struktury dokumentu.
- 10) Świetle opisywanych determinant rozwoju regionu warto zasugerować wyeksponowanie potrzeby promocji walorów przyrodniczych regionu na s. 14.
- 11) Rozdział 5 powinien być zatytułowany: *Podsumowanie części diagnostycznej Programu – analiza SWOT* lub po prostu *Analiza SWOT* zamiast *Podsumowanie analizy SWOT i jej konsekwencje dla planowanego wsparcia*.

Ponadto proponuje się:

- ↳ Uzupełnić stronę tytułową Programu Operacyjnego podając jego Autorów.
- ↳ Podać skład grup roboczych – niemieckich i polskich ekspertów – biorących udział w tworzeniu ocenianego Programu Operacyjnego. Można ich wskazać np. w załączniku do Programu.
- ↳ Zmienić fragment na s. 6 wyjaśniając, że na analizowanym obszarze znajdują się dwa Euroregiony: Pro Europa Viadrina i Sprewa Nysa Bóbr.
- ↳ Wyjaśnić na s. 6, że przywoływane przy wymienianych jednostkach terytorialnych oznaczenia są numerami statystycznymi tych jednostek.
- ↳ Zmienić tytuł rozdziału 3 – *Analiza społeczno – gospodarcza oraz mocnych i słabych stron* na np. *Analiza społeczno – gospodarcza obszaru wsparcia*.
- ↳ Poprawić tytuł ostatniej kolumny w tablicy na s. 10 – proponowany tytuł to *Dynamika 2000 – 2004 (2000 = 100..*

- ↳ Można poddać pod rozważenie przeniesienie niektórych cennych informacji zawartych w przypisach do tekstu np. dotyczy to przypisu 35.
- ↳ W podrozdziale 4.6. należy uzupełnić prezentowane informacje o zagadnienia podnoszone na s. 20. Dotyczy to analizy sektora B+R.
- ↳ Uzupełnić źródła tam gdzie przywoływano istniejące tendencje rozwojowe (szerzej na ten temat w podrozdziale 4.3.)
- ↳ W analizie SWOT konsekwentnie opisać *Specyfikę regionalną* również w szansach. Uzupełnić wtedy należy także informacje dotyczące niemieckiego obszaru w mocnych stronach. (s. 31 – 32).
- ↳ Nie zamieszczono bibliografii.
- ↳ Nie zamieszczono spisu tablic i rycin.
- ↳ W przypisach 11, 13, 14 zlikwidować wyraz *Źródło*.

5. OCENA UZASADNIENIA EKONOMICZNEGO ORAZ SPÓJNOŚCI CZĘŚCI PROJEKCYJNEJ PROGRAMU OPERACYJNEGO (Zadanie badawcze 2)

5.1. Ogólna charakterystyka części projekcyjnej

Przypomnijmy, że część projekcyjna zawarta jest w rozdziale 6, 7, 8, 9 oraz 11 Programu. Kolejne tytuły rozdziałów to: *Strategia programu, Priorytety i działania, Wskaźniki, Plan finansowy, Uzgodnienia dotyczące wdrażania*.

Przypomnijmy także, że już na etapie 2 rozdziału – *Przebieg konsultacji społecznych* Autorzy programu tak określają konieczność stworzenia ocenianego dokumentu: *Powstanie niniejszego Programu Operacyjnego charakteryzuje się nową, bardziej intensywną współpracą partnerów zaangażowanych w jego opracowanie. W procesach konsultacji i planowania Programu skupiono się na jego najistotniejszych celach i zadaniach, które zapewnią osiągnięcie najlepszych efektów współpracy transgranicznej oraz priorytetów wspólnotowych* (s. 3). Faktycznie – zaproponowane w części diagnostycznej obszary problemowe oraz wyspecyfikowane w końcu diagnozy potrzeby regionu wyraźnie wskazują, że przy ich wyborze kierowano się selektywnością rozważanych zagadnień.

W rozdziale 6 (s. 35) przypomniano konieczność kierowania się zapisami części diagnostycznej i analizy SWOT w określaniu wizji regionu. Zamieszczono tu również strategiczny cel główny Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego wraz z jego uzasadnieniem. Kolejno dokonano prezentacji i omówienia 3 Celów szczegółowych.

W dalszej części uzupełniono zapisy przyjętej strategii o 2 cele horyzontalne, które zdaniem Autorów Programu mają określać jego strategiczność.

W rozdziale 7 rozbudowano strukturę Programu o Priorytety i Działania (s. 41).

W rozdziale 8 zostały przedstawione najistotniejsze wskaźniki dla całego Programu Operacyjnego w rozbiciu na Strategiczny cel główny oraz poszczególne Cele szczegółowe.

Z kolei rozdział 9 ma zawierać plany finansowe w zakresie wdrażania Programu Operacyjnego.

Podsumowaniem części projekcyjnej jest rozdział 10 *Uzgodnienia dotyczące wdrażania*.

Warto podkreślić, że struktura części projekcyjnej jest bardzo logiczna i klarowna. Można jedynie zastanowić się nad zmianą tytułu rozdziału 5 *Strategia programu* na *Strategia realizacji Programu* oraz tytułu rozdziału 6 z *Priorytety i działania* na *Charakterystyka planowanych działań*.

5.2. Przejrzystość i kompletność części projekcyjnej Programu

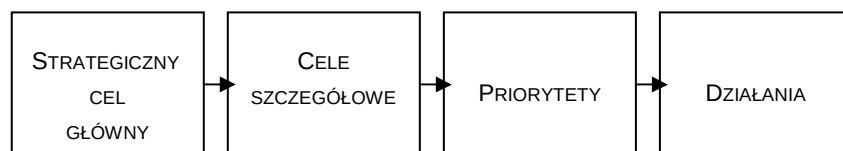
W niniejszym podrozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy jasno zostało zdefiniowane w Programie Operacyjnym dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego: co (działania), po co (cele), za pomocą czego (instrumenty), przez kogo (podmioty) i kiedy będzie podejmowane.

Podstawą określenia kompletności treści części projekcyjnej Programu Operacyjnego będzie odwołanie się do kryteriów formalnych, stawianych przed programami operacyjnymi w art. 37 Rozporządzenia nr 1083/2006. Przejrzystość oceniana będzie na podstawie przedstawionych w dokumencie relacji cele – działania.

Warto zwrócić uwagę, że przy opisie strategii realizacji Programu (rozdział 6) przedstawiono założenia kształtujące jej ramy programowe, a jednocześnie organizujące jej realizację (wymienia się m.in. zasady koncentracji środków, skupiania się na problemach województwa – subsydiarność, koordynacji poczynań jednostek w obrębie regionu (s. 35), zrównoważonego rozwoju oraz troski o równość szans kobiet i mężczyzn, s. 38 – 39).

W dokumencie przewidziano następujący schemat działań i celów Programu Operacyjnego (schemat 1).

Schemat 1. Schemat działań i celów Programu Operacyjnego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie treści PO.

Celem strategicznym Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013 jest *Pokonywać granice: redukcja niedogodności spowodowanych położeniem przygranicznym i wspólny rozwój regionu Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia*. Wskazany cel strategiczny został odpowiednio umotywowany.

Kolejno Autorzy dokumentu określili Cele szczegółowe wsparcia, Priorytety oraz Działania. Taki zabieg jest zgodny z technicznymi aspektami tworzenia Programów Operacyjnych. Warto przypomnieć, że termin *Priorytet* stosowany dla okresu programowania 2007-2013 jest wzorowany na rozumieniu tego pojęcia stosowanego w NPR i programach operacyjnych w okresie 2004-2006. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym w sprawie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013 oś priorytetowa to jeden z priorytetów strategii w programie operacyjnym obejmujący grupę powiązanych ze sobą działań posiadających wymierne cele. Dla ułatwienia stosowane będzie pojęcie priorytet a nie oś priorytetowa. Natomiast termin *Działanie* stosowany dla okresu programowania 2007-2013 jest wzorowana na rozumieniu tego pojęcia stosowanego w NPR i programach operacyjnych w okresie 2004-2006. W ślad za rozporządzeniem ogólnym w sprawie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013 *Działanie* należy rozumieć jako projekt lub grupę projektów wybranych przez organ zarządzający danym programem operacyjnym lub na jego odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami ustanowionymi przez komitet nadzoru, i realizowanych przez jednego lub więcej beneficjentów,

umożliwiających osiągnięcie celów priorytetu operacyjnego, którego to działanie dotyczy.

Osiągnięcie Strategicznego celu głównego jest powiązane z realizacją następujących Celów szczegółowych:

- 1) Poprawa uwarunkowań infrastrukturalnych oraz stanu środowiska,
- 2) Rozbudowa powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki,
- 3) Dalszy rozwój zasobów ludzkich i rozbudowa transgranicznej kooperacji.

Należy tu zwrócić uwagę na niezgodność nazwy trzeciego Celu szczegółowego pomiędzy tekstem na s. 37 Programu a rysunkiem 3 (s. 40), rysunkiem 4 (s. 41) i rysunkiem 5 (s. 52). Prawdopodobnie należy przereklamować tytuł trzeciego Celu szczegółowego na s. 37. W niniejszej ocenie jako poprawną nazwę przyjęto tą, którą można odnaleźć na wspomnianych rysunkach.

Autorzy Programu zaproponowali również 2 Cele horyzontalne:

- 1) Zrównoważony rozwój,
- 2) Równość szans kobiet i mężczyzn.

Autorzy uzasadniają wprowadzenie tych Celów uzupełnieniem strategicznego podejścia ocenianego programu (s. 37). W dalszej części Programu można przeczytać: *Oba wyżej wymienione tu cele horyzontalne będą spełnione z jednej strony przez priorytetowe traktowanie w ramach realizacji na poziomie projektu (wybór, monitorowanie/realizacja, kontrola/ewaluacja) oraz z drugiej strony poprzez bezwzględne przestrzegane w trybie realizacji programu, względnie na poziomie samego programu (s. 39).*

Listę Celów szczegółowych uzupełniono Priorytetami oraz Działaniami. Całość planowanych przedsięwzięć można ująć w poniższym zestawieniu (tab. 1).

Tablica 1. Układ Celów, Priorytetów i Działań w ramach Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego

Strategiczny cel główny	Cele szczegółowe	Priorytety	Działania
Pokonywać granice: redukcja niedogodności spowodowanych położeniem przygranicznym i wspólny rozwój regionu Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia	1. Poprawa uwarunkowań infrastrukturalnych oraz stanu środowiska	1. Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska	1. Budowa i poprawa infrastruktury
			2. Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im
			3. Rozwój regionalny i planowanie regionalne oraz rozwój między jednostkami samorządu terytorialnego
	2. Rozbudowa powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki	2. Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki	1. Działania wspierające gospodarkę
			2. Regionalny i lokalny marketing
			3. Wspieranie sieci i kooperacja w zakresie B+R

		3. Dalszy rozwój zasobów ludzkich i rozbudowa transgranicznej kooperacji	3. Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji	1. Wspieranie projektów z zakresu kształcenia oraz tworzenia nowych miejsc pracy
				2. Współpraca i spotkania (FMP i projekty sieciowe)
			4. Pomoc techniczna	1. Przygotowanie, realizacja, monitoring, ocena i kontrola interwencji
				2. Działania uzupełniające pomoc techniczną

Źródło: opracowanie własne na podstawie treści PO.

W zestawieniach Celów i Priorytetów można zauważyć, że poszczególne Działania są przypisane do konkretnego Celu szczegółowego. Wprowadzenie takiego uporządkowania jest dobrym rozwiązaniem. Należy tu jednak wskazać, że wypełnienie pojedynczego Celu szczegółowego jest determinowane wypełnieniem Działań w pojedynczym Priorytecie. Taka konstrukcja nasuwa pewne wątpliwości. Mianowicie, czy uwzględnienie Priorytetów jest konieczne? Zauważa się powielanie treści Celów szczegółowych i Priorytetów.

W rozdziale 7 szczegółowo wymieniono i scharakteryzowano Priorytety i Działania jakie będą podejmowane przy realizacji poszczególnych Celów szczegółowych.

Tablica 2. Liczba projektów zaplanowanych do podjęcia w ramach poszczególnych Priorytetów i Działań

Priorytety	Działania	Liczba projektów
1. Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska	1. Budowa i poprawa infrastruktury	11
	2. Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im	12
	3. Rozwój regionalny i planowanie regionalne oraz rozwój między jednostkami samorządu terytorialnego	7
2. Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki	1. Działania wspierające gospodarkę	10
	2. Regionalny i lokalny marketing	3
	3. Wspieranie sieci i kooperacja w zakresie B+R	3
3. Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji	1. Wspieranie projektów z zakresu kształcenia oraz tworzenia nowych miejsc pracy	10
	2. Współpraca i spotkania (FMP i projekty sieciowe)	2
4. Pomoc techniczna	1. Przygotowanie, realizacja, monitoring, ocena i kontrola interwencji	6
	2. Działania uzupełniające pomoc techniczną	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie treści PO.

Zaproponowane działania zaplanowano z należytą starannością. Rzeczywiście służą one realizacji Programu uwzględniając jego transgraniczny charakter.

Dodatkowo wskazano na konieczność uwzględnienia dwóch ważnych kryteriów. Po pierwsze – należy pamiętać o zasadzie współpracy w operacjach – partnerzy muszą współpracować przy każdej operacji na co najmniej dwa z następujących sposobów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel i wspólne finansowanie⁴. Po drugie – propozycje projektów w ocenianym Programie Operacyjnym muszą być wyraźnie rozróżnione od celu 1 i EFRROW. Kryterium rozgraniczającym może być aspekt transgraniczności.

Zastrzeżenia można mieć jedynie do następujących zapisów:

- ↳ Projekt 10 – *Transgraniczne projekty i imprezy naukowe* (s. 46) podany do Działania 1 w ramach Priorytetu 2 nie komponuje się dobrze w ramach tego Działania. Proponuje się umieszczenie go w Działaniu 3 – *Wspieranie sieci i kooperacja w zakresie B+R w Priorytecie 2 – Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki* (s. 46).
- ↳ W Działaniu 2 – *Współpraca i spotkania (FMP i projekty sieciowe)* Priorytetu 3 – *Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej współpracy* Autorzy nie przewidzieli projektów w ramach Funduszu Małych Projektów. Należy więc uszczegółowić to Działanie odpowiednimi projektami. Proponuje się również zamiast skrótu FMP użyć całej nazwy – *Fundusz Małych Projektów*.

Wskaźniki służące pomiarowi wdrażania ocenianego Programu Operacyjnego pokazano w rozdziale 8. Uporządkowano tu informacje wg następującego schematu: Strategiczny cel główny – Cele szczegółowe – Wskaźniki produktu – Wskaźniki rezultatu.

Do tablicy, w której zebrano informacje o proponowanych wskaźnikach (s. 54 – 56) nie podano źródła.

Do oceny całości Programu Operacyjnego (Strategicznego celu głównego) zaproponowano 3 wskaźniki produktu oraz 6 wskaźników rezultatu. Przy ocenie Celu szczegółowego 1 zastosowanie będzie mieć 5 wskaźniki produktu oraz 5 wskaźników rezultatu. Z kolei Cel szczegółowy 2 oceniać będzie 5 wskaźników produktu i 4 wskaźniki rezultatu. Ostatni, 3 Priorytet opisany będzie 5 wskaźnikami produktu i 2 wskaźniki rezultatu.

Ocena wartości merytorycznej zaproponowanych wskaźników jest przedmiotem zadania 4. Znajduje się ona w dalszej części niniejszego dokumentu.

Analiza dalszej części Programu ujawnia brak jego kompletności. Zauważanym uchybieniem jest brak oceny przewidywanego wpływu na środowisko.

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

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 op. cit., art.19.

W tym podrozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy trafnie sformułowane zostały cele i priorytety programu w stosunku do potrzeb zidentyfikowanych w opisach diagnostycznych, a także w analizie SWOT, w tym potrzeb specyficznych wynikających z charakterystyki danego regionu?

Jak wskazano we wcześniejszym fragmencie oceny poświęconej diagnozie Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego, potrzeby regionu zostały należycie uwypuklone. Przypomnieć należy, że cała część diagnostyczna zachowała spójność tzn. Autorzy Programu Operacyjnego zadbali, by opisy diagnostyczne zawierały wyselekcjonowane obszary, miały odpowiedni wydźwięk w analizie SWOT i były podstawą wyspecyfikowania potrzeb i problemów regionu. Należy uznać, że Strategiczny cel główny, Cele szczegółowe, Priorytety oraz Działania są trafnie dobrane.

Głównym powodem, który pozwala wnioskować o trafności celów i priorytetów jest ich opis (rozdział 7). W tym miejscu napotkać można na „uporządkowanie” informacji zawartych w części diagnostycznej. W większości przypadków powołanie się na mocne i słabe strony regionu oraz szanse i zagrożenia ma podparcie w analizie SWOT. Jako przykłady odwoływania się do części diagnostycznej można przytoczyć: *Obszar wsparcia, jak wykazano w analizie SWOT, charakteryzuje się po części poważnymi niedoborami w infrastrukturze transgranicznej (s. 36); Jak zostało wykazane w analizie społeczno – gospodarczej, powiązania gospodarcze pomiędzy polską i brandenburską stroną w obszarze wsparcia co prawda znacząco poprawiły się od wejścia Polski do Unii Europejskiej (s. 37); Podejście to (zrównoważony rozwój) jest w takim regionie jak obszar wsparcia tym ważniejsze, że jak pokazano w analizie SWOT – naturalne potencjały w obu częściach regionu należą do jego mocnych stron i wiążą się z nim znaczne szanse i nadzieje ekonomiczne, nie tylko w zakresie turystyki (s. 38); W nie mniejszym stopniu zmiany i zagrożenia demograficzne na obszarze wsparcia, które zostały wykazane w analizie SWOT, wymagają korzystania z szans, wynikających z tego celu horyzontalnego (s. 39).*

Przedstawiane uzasadnienia wyboru takich Celów szczegółowych i Priorytetów są klarowne i logiczne. Wnioski z tego podrozdziału o trafności wyboru celów i priorytetów powinny być skonfrontowane z wnioskami z dwóch następnych podrozdziałów.

Jednak już tutaj można wskazać na trafność zdefiniowanych obszarów interwencji w ramach współpracy transgranicznej zapisanych w kolejnych Celach szczegółowych i Priorytetach, a także kolejnych Działaniach. Autorzy trafnie wyeksponowali konieczność podniesienia jakości infrastruktury na terenach pogranicza, nawiązali do sfery przedsiębiorczości i B+R – gwarantującej w przyszłości nawiązywanie bliższej współpracy przedsiębiorców i instytucji naukowo – badawczych z Brandenburgii i Województwa Lubuskiego, wskazali konieczność ochrony środowiska naturalnego – ochrona i promocja walorów turystycznych pogranicza, wykazali się również dbałością o rozwój zasobów ludzkich na terenie analizowanego obszaru.

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

W tej części oceny analizie poddano uzasadnienie ekonomiczne i społeczne sposobów rozwiązywania problemów zidentyfikowanych w części diagnostycznej Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego.

Jedną z najważniejszych kwestii w projektowaniu interwencji publicznej jest odwołanie się do przesłanek, które wskazują racjonalne podstawy do ingerencji władzy publicznej w gospodarkę. W niniejszym Programie Operacyjnym temat ten nie został należycie podkreślony. Nie oznacza to, że Projektujący działania w ramach PO nie wzięli pod uwagę dorobku teoretycznego, a tylko to, że kwestia ta nie została literalnie przedstawiona w dokumencie. Chociaż w teorii ekonomii nie ma pełnej zgody na temat funkcji państwa w gospodarce, to jednak za dominującą doktrynę należy uznać przekonanie, że generalnie to rynki są najlepszym środkiem w osiąganiu celów gospodarczych i społecznych. Korzystnie w tym świetle prezentuje się formuła Strategicznego celu głównego PO – *Pokonywać granice: redukcja niedogodności spowodowanych położeniem przygranicznym i wspólny rozwój regionu Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia*. (s. 35). Sugeruje on, że przyjęto postawę „animatora” życia gospodarczego i społecznego regionu i nie upatruje się w interwencji publicznej głównej siły sprawczej rozwoju. Analizując priorytety widać, że projektowana interwencja skupia się na takich obszarach, gdzie można wskazać na zawodność mechanizmu rynkowego. Przykładami takich działań są:

- ↳ dostarczanie dóbr publicznych, na co wskazuje Priorytet 1 – *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* w ramach Celu szczegółowego 1 – *Poprawa uwarunkowań infrastrukturalnych oraz stanu środowiska* (opis na s. 36 i 42) – dotyczy to w szczególności Działania 1.
- ↳ ochrona środowiska naturalnego – wskazuje na to Priorytet 1 w ramach Celu szczegółowego 1 - Działanie 2 – *Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im* (opis na s. 36 i 43),
- ↳ rozwój zasobów ludzkich – na podstawie Priorytetu 3 – *Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji* w Celu szczegółowym 3 – *Dalszy rozwój zasobów ludzkich i rozbudowa transgranicznej kooperacji* (opis na s. 37 oraz 45). Dotyczy to przede wszystkim Działania 1 – *Wspieranie projektów z zakresu kształcenia oraz tworzenia nowych miejsc pracy*.

Jednoznaczną ocenę, czy działania zawarte w PO nie wywołują zniekształcenia ekonomicznego utrudnia brak analiz związanych z zasadnością przeprowadzanych działań z punktu widzenia racjonalnych podstaw ekonomicznych (prób identyfikacji efektów zewnętrznych, analizy kosztów i korzyści). Wskazaniem byłby odpowiedni komentarz wyjaśniający, aby nie narażać się na zarzuty, że jedyną podstawą podejmowanych decyzji jest intuicja Autorów. Można byłoby dla tych wyjaśnień powołać się m.in. na konsultacje regionalne, ocenę wpływu PO na środowisko, ekspertyzy. W przypadku pomocy publicznej źródłem informacji mogłaby się okazać lista programów pomocy publicznej, której w ocenianej wersji dokumentu nie ma.

Mocną stroną PO jest akcentowanie czynników, które wpływają na konkurencyjność regionu. Warto podkreślić, że działania podejmowane w

ramach PO koncentrują się na czynnikach rozwijających potencjał gospodarki (i jej konkurencyjność) w kontekście transgraniczności, co dobrze wróży trwałości projektowanej interwencji. Inwestycje w takie czynniki jak nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, różnego typu infrastruktura, sfera badań i rozwoju czy szeroko rozumiany kapitał ludzki (wszystkie zostały uwzględnione w kolejnych trzech Priorytetach i Celach szczegółowych Programu Operacyjnego) są powszechnie uważane jako dobry prognostyk trwałości rozwoju.⁵

Oczywiście nie wszystkie z wymienionych czynników mają taki sam wpływ na regiony. Szczególnie trudnym zadaniem w przypadku województwa lubuskiego (i innych województw Polski, zapóźnionych w stosunku do regionów „starej” Unii pod względem wyposażenia w infrastrukturę transportową, turystyczną, społeczną, itd.) jest podział środków pomiędzy działania innowacyjne i tradycyjne (podstawowa infrastruktura). Warto podkreślić, że problem ten znalazł odzwierciedlenie w PO, gdzie na s. 13, w części diagnostycznej Programu poświęconej charakterystyce infrastruktury technicznej znalazł się następujący fragment: *W zakresie infrastruktury technicznej występują znaczne różnice pomiędzy polską i niemiecką częścią obszaru wsparcia. O ile w części niemieckiej z sieci wodociągowej korzysta prawie 100% ludności, to w części polskiej wskaźnik ten wynosi 87,9%. Jeżeli chodzi o sieci kanalizacyjne to odpowiednie wskaźniki wynoszą 80% i 60,4%, przy czym występują znaczące różnice, jeżeli chodzi o stopień skanalizowania miast i wsi.* Wymowny jest też następujący fragment *Zastosowanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych po polskiej stronie w szczególności na obszarach wiejskich jest w dalszym ciągu niezadowalające* (s. 13). Zatem decydujące w najbliższych latach musi być wyrównanie zapóźnień z zakresu infrastruktury podstawowej.

Jednym z czynników warunkujących trwałość i odpowiednią dynamikę wzrostu gospodarczego jest właściwa polityka władz publicznych. Dobrze pod tym względem, należy ocenić zarówno określony Strategiczny cel główny regionu (s. 35), jak i założenia, na których opiera się PO:

- ↳ koncentracja na ograniczonej liczbie priorytetów;
- ↳ skupienie się na poziomie regionalnym (subsydiarność);
- ↳ całościowe podejście do strategii;
- ↳ koordynacja działań różnych podmiotów.

PO ma opierać się na zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz równości szans kobiet i mężczyzn. Wymóg ujęcia w PO zrównoważonego rozwoju oraz dbałości o równe szanse kobiet i mężczyzn jest spełniony. Odpowiednie zapisy znajdują się w tytułach i opisach Celów horyzontalnych (s. 36 – 39).

Więcej uwagi w PO można natomiast poświęcić kwestii równowagi pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi. Analizując poszczególne Cele szczegółowe i Priorytety wydaje się, że w PO przeważają te pierwsze. Do tej grupy zaliczyć należy przede wszystkim Cel szczegółowy 1 i 2 (oraz odpowiednio Priorytety 1 i 2). Przypomnieć należy, że odnoszą się one do poprawy uwarunkowań infrastrukturalnych i sytuacji środowiska na obszarze pogranicza oraz do wspierania transgranicznych powiązań gospodarczych oraz wzmocnienia współpracy sektorów gospodarki i nauki. Natomiast kwestiom społecznym poświęcono w całości Priorytet 3 nastawiony na rozwój zasobów ludzkich i wspierania transgranicznej współpracy. Można

⁵ O współczesnych źródłach długookresowego wzrostu gospodarczego zobacz w: *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, OECD 2003.

zatem mówić o zachowaniu równowagi pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi.

Nie można mieć zastrzeżeń do problemu spójności terytorialnej rozważanego regionu. Program podejmujący kwestię transgraniczności z samej swej istoty ma za zadanie dbać o spójność regionu Brandenburgii i Województwa Lubuskiego. Inną kwestią jest tu zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej dotyczącej obszaru przygranicznego. Oceniany Program podejmuje w odpowiednim zakresie ten problem. Przypomnieć należy tu jednak, że o spójność terytorialną samego Województwa Lubuskiego ma zadbać chociażby Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego oraz jego Regionalny Program Operacyjny.

5.5. Trafność projekcji finansowych

Podlegające ocenie alokacje finansowe znajdują się w rozdziale 9 – *Plan finansowy* (s. 57). Z uwagi na brak wykazu dużych projektów inwestycyjnych, oceniający wnoszą, iż przedmiotowy Program Operacyjny ich nie przewiduje.

Do oceny wzięto następujące zestawienia tabelaryczne:

- ↳ Tabela 12 – *Osie priorytetowe w podziale na źródło finansowania (w EUR)* (s. 57),
- ↳ Tabela 13 – *Lata w podziale na źródła finansowania Programu w EUR* (s. 58),
- ↳ Tabela 14 – *Indykatywny podział wkładu wspólnotowego wg kategorii interwencji (EUR)* (s. 59 – 60),

Badając kompletność i wewnętrzną spójność zestawień tabelarycznych konieczne jest uwzględnienie czy jasno sformułowane są składowe struktury preliminowanych środków finansowych oraz czy zaproponowane zestawienia tabelaryczne odznaczają się wewnętrzną zgodnością.

Na wstępie należy zauważyć, że:

- ↳ Kompletność zestawień finansowych nie budzi zastrzeżeń. Zauważyć należy, że zamieszczenie tabel w formie zaproponowanej w PO jest zgodne z wymogami stawianymi przed programami operacyjnymi w art. 37 ust. 1 pkt. d, e, h *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*. W świetle tych wymogów w programach operacyjnych powinny znaleźć się następujące informacje:
 - indykatywny podział, według kategorii, zaprogramowanego wykorzystania wkładu funduszy w program operacyjny (w układzie – kwestie priorytetowe, forma finansowania i terytorium);
 - podział na każdy rok kwoty całkowitych środków finansowych przewidzianych na wkład każdego z funduszy (w tym przypadku EFRR);
 - dla całego okresu programowania, dla każdego programu operacyjnego i dla każdej osi priorytetowej kwotę całkowitych

środków finansowych stanowiących wkład Wspólnoty i wkłady krajowe oraz wskaźnik wkładu funduszy;

- indykatywny wykaz dużych projektów w rozumieniu art. 39 tegoż rozporządzenia.

↳ Sugeruje się Autorom PO zamieszczenie szerszego wstępu lub opisu do rozdziału 9 – *Plan finansowy*. Obecnie znajduje się tam bardzo krótki, syntetyczny wstęp informujący o zawartości tabel. Zdaniem oceniającego warto zamieścić ogólne kryteria jakimi region kierował się przy rozdziale środków finansowych na poszczególne priorytety. Jest tam również miejsce na podanie własnych, szczegółowych kryteriów jakie przyjęło się tworząc taki a nie inny podział środków.

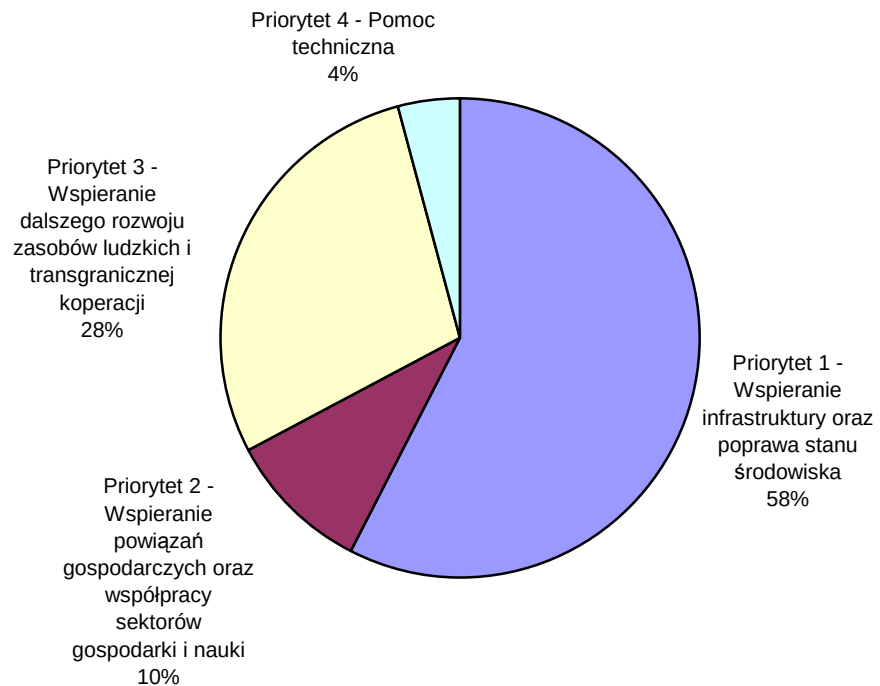
Pozostałe uwagi, nasuwające się z przeprowadzonej oceny są następujące:

- ↳ do tablicy 12 – *Osie priorytetowe w podziale na źródło finansowania (w EUR)* nie można wnosić większych zastrzeżeń. Autorzy Programu pokazali jak środki finansowe z EFRR oraz środki krajowe zostaną rozdzielone na poszczególne priorytety Programu. Poprawnie przeprowadzono obliczenia w zakresie struktury procentowej tych środków. Warto jednak zwrócić uwagę, że w niektórych komórkach tabeli występują drobne usterki. Chodzi o niezgodność sum. Różnice są jednak niewielkie (1 euro) i prawdopodobnie pochodzą z zaokrąglania kwot umieszczonych w tablicy,
- ↳ tytuł tablicy 13 należy zdaniem oceniającego przereklamować. Dodatkowo w nagłówku tablicy w kolumnie ogółem jest błąd wskazujący, że ta kolumna (oznaczona jako trzecia) jest obliczana jako suma pierwszej i drugiej kolumny. Niestety w tablicy znajdują się tylko dwie kolumny. Podnosi się również zasadność prezentacji obu kolumn. Biorąc pod uwagę finansowanie Programu z EFRR kolumna Ogółem jest zbędna.
- ↳ tabela 14 – *Indykatywny podział wkładu wspólnotowego wg kategorii interwencji (EUR)* została przygotowana w prawidłowy sposób,
- ↳ weryfikacja poprawności przeliczeń wykazała, że tabele zostały przygotowane prawidłowo.
- ↳ wskaźniki wkładu funduszy UE wyznaczono poprawnie określając go jako stosunek wkładu wspólnotowego EFRR do sumy całkowitych środków Programu (suma wkładu UE, wkładu krajowego publicznego, wkładu krajowego prywatnego). Zastosowano się tym samym do art. 54 *Rozporządzenia 1083/2006*.

Prezentowane tabele finansowe odznaczają się jasnym układem struktury preliminowanych środków finansowych (podział na wkład wspólnotowy, wkład krajowy w podziale na publiczny i prywatny). Można też stwierdzić, że tabele zamieszczone w rozdziale 9 charakteryzuje wewnętrzna zgodność.

Przewidziane alokacje finansowe zakładają, że odpowiednie środki będą kierowane do poszczególnych priorytetów wg wartości podanych na rysunku 1.

Rys. 1. Struktura środków finansowych w ramach poszczególnych priorytetów Programu



Źródło: opracowanie własne na podstawie PO.

Najwyższe kwoty wg proponowanej alokacji przypadają kolejno na priorytet 1 – *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* oraz na priorytet 3 – *Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji*. Prawdopodobnie określono wsparcie Priorytetu 4 – *Pomoc techniczna* środkami, których udział w ogólnej kwocie przewidzianej na Program nie przekracza 6%. (art. 46 lit b *Rozporządzenia 1083/2006*).

Zdaniem oceniających, Autorzy Programu powinni uszczegółowić kryteria rozdziału środków wykorzystując na przykład układ celów i priorytetów PO (także ewentualną ich hierarchię) czy kosztowność projektów itp. Drugie z przytoczonych kryteriów z pewnością uzasadnia duże nakłady na priorytet 1 – *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska*, gdzie mówi się np. o *rozbudowie transgranicznych połączeń transportowych (drogi, mosty, kolej, szlaki wodne, ścieżki rowerowe)*, w szczególności tych służących *skomunikowaniu się z Sieciami Transeuropejskimi, łącznie z projektami dotyczącymi ruchu drogowego* (s. 42).

W analizowanym dokumencie nie wspomina się o podjęciu próby symulacji różnych wariantów podziału środków na zakładane cele i priorytety rozwoju regionu.

Przy ocenie realności preliminowanych kwot należy odnieść się m.in. do możliwości współfinansowania działań ze strony samorządów i podmiotów prywatnych jak również określić czy osiągnięcie zakładanych celów jest realistyczne w przewidzianym czasie i przy przewidzianych możliwościach wykonawczych.

Sugeruje się Autorom dokumentu odniesienie się do różnic pomiędzy zapisami PO a NSRO. Chodzi o wielkość środków przeznaczonych na finansowanie Programu.

Przedstawiany przez Autorów PO podział środków EFRR na poszczególne lata odbiega nieco od zaleceń podanych w tablicy 3. Rozbieżności nie są jednak znaczące.

Tablica 3. Rozkład środków EFRR na poszczególne lata w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%	14,7515	13,3860	13,4662	13,9263	14,3994	14,8197	15,2510

Źródło: Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia narodowych strategicznych ram odniesienia (aktualizacja dokumentu z 17 lutego 2006 r.), s. 7.

Wspominanym ważnym zagadnieniem z punktu widzenia badania realności preliminowanych kwot jest ustalenie w jakim zakresie planowane współfinansowanie Programu ze strony samorządów i podmiotów prywatnych jest pewne.

Szczegółowo udział EFRR w wielkości środków finansowych przewidzianych na poszczególne priorytety PO przedstawia tablica 4. Przypomnieć należy, że Autorzy Programu poprawnie określili tą strukturę.

Tablica 4. Wskaźnik udziału EFRR w finansowaniu poszczególnych priorytetów (w stosunku do całkowitych środków Programu)

Nazwa priorytetu	Udział EFRR %
Priorytet 1 – <i>Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska</i>	85,00%
Priorytet 2 – <i>Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki</i>	85,00%
Priorytet 3 – <i>Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji</i>	85,00%
Priorytet 4 – <i>Pomoc techniczna</i>	85,00%
Ogółem:	85,00%

Źródło: opracowanie własne.

Analiza tablicy 12 w Programie Operacyjnym wskazuje m.in. na fakt, iż środki prywatne stanowią niewielki ułamek całkowitych środków przeznaczonych na finansowanie Programu. Byłoby wskazane, aby Autorzy PO odnieśli się do tej kwestii.

Prócz powyższych uwag można zasugerować Autorom PO sięgnięcie do *Wyników i zaleceń wynikających z okresu wsparcia 2000 - 2006* (podrozdział 4.8 PO) i wyciągnięcie wniosków z wdrażania poprzednich programów rozwoju. Powołanie się na tego rodzaju argumentację (posiłkowanie się konkretnymi informacjami w zakresie własnego

doświadczenia) z pewnością ułatwiłby ocenę realności preliminowanych środków.

Ostatnim aspektem, względem którego można ocenić realność preliminowanych kwot jest możliwość realizacji celów z punktu widzenia zakładanego czasu planowanych przedsięwzięć oraz koniecznych w tym czasie zdolności wykonawczych.

Tu również postuluje się odwołanie do doświadczeń z lat ubiegłych w zakresie wykonywania zadań w zakładanym czasie oraz jakości współpracy z pozyskanymi wykonawcami projektów. Może warto zastanowić się nad zamieszczeniem w Programie odpowiednich informacji w tym względzie. Na podstawie takiej analizy można byłoby wnioskować o możliwościach wykonawczych regionu.

5.6. Wnioski i rekomendacje

Oceniany dokument – Program Operacyjny dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego choć jest jeszcze w fazie projektowej zasługuje na pozytywną ocenę w zakresie prezentowanych informacji. Jednakże pamiętając o roli oceny szacunkowej (m.in. wzmocnienie wartości programu) warto zastanowić się nad kilkoma kwestiami. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że uwzględnienie niektórych sugestii będzie konieczne (wymogi formalne).

Analiza części projekcyjnej pozwala na wysunięcie następujących wniosków i płynących z nich zaleceń:

- 1) Rozważyć wprowadzenie większej liczby Priorytetów lub uproszczenie struktury celów i priorytetów Programu. Można to osiągnąć likwidując jeden poziom Programu – Priorytety lub Cele szczegółowe. Ich tytuły są tożsame a wypełnienie pojedynczego Celu szczegółowego determinowane jest realizacją pojedynczego Priorytetu.
- 2) Na s. 44 (Działanie 1 w Priorytecie 1) napisano – *To działanie może w istotnym zakresie przyczynić się do zmniejszenia w przedmiotowym regionie niekorzystnych skutków położenia geograficznego*. To zapis powtarzający zapis z analizy SWOT. Jednak podczas oceny analizy SWOT zwrócono uwagę, że zapis ten jest w sprzeczności z zapisem, znajdującym się w mocnych stronach eksponującym jako pozytywne, właśnie położenie geograficzne i gospodarcze regionu. Należy to odpowiednio skorygować stosowanie do zastosowanych poprawek w części diagnostycznej.
- 3) Przeanalizować nazwy Działań i projektów (w rozdziale 7) pod kątem ich poprawności językowej. Należy zwrócić uwagę czy ich nazwy oddają rzeczywiście planowane działanie czy też dotyczą określenia celów.
- 4) Zaleca się uwypuklić fakt, że przy opracowaniu dokumentu brano pod uwagę podstawowe zasady mechanizmu interwencji (zawodności rynku, trwałość, pomoc publiczna) i wykazano się troską o rozwój zrównoważony w ujęciu gospodarczym i społecznym a także wymiarze spójności terytorialnej regionu (5.4. niniejszej oceny).
- 5) Stwierdza się kompletność tablic finansowych (brakuje jedynie indykatorywnego wykazu dużych projektów).

6) Do tablic finansowych nie wnosi się większych zastrzeżeń.

7) Wskaźniki wkładu funduszy UE wyznaczono poprawnie.

8) Nie podano kryteriów rozdziału środków finansowych.

Ponadto zwraca się uwagę na następujące kwestie:

- ↳ Zastanowić się nad zmianą tytułu rozdziału 6 *Strategia programu* na *Strategia realizacji Programu* oraz tytułu rozdziału 7 z *Priorytety i działania* na *Charakterystyka planowanych działań*.
- ↳ Na stronach 43 – 52 (rozdział 7) podczas opisu poszczególnych działań Autorzy Programu prezentują ewentualne projekty do realizacji. Często projekty te nazywane są działaniem. Rodzić to może nieporozumienia w zakresie stosowanych pojęć.
- ↳ Na rys. 3, 4 i 5 (s. 42, 43 i 52) użyto terminu Strategiczny cel nadrzędny zamiast Strategiczny cel główny.
- ↳ W Działaniu 2 Priorytetu 3 (s. 49) zamiast skrótu FMP należy użyć całej nazwy – *Fundusz Małych Projektów*. Poza tym należy uzupełnić listę projektów zgłaszanych do tego Działania o propozycje dotyczące tego Funduszu.
- ↳ Sugeruje się Autorom PO zamieszczenie szerszego wstępu lub opisu do rozdziału 9 – Plan finansowy.
- ↳ Uzupełnić znaki interpunkcyjne na s. 35 przy wyliczaniu czterech Priorytetów wsparcia.
- ↳ Rys. 3, 4 i 5 uzupełnić o źródło.
- ↳ W tablicy 11 (s. 54 – 56) podać źródło.

6. OCENA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ CZĘŚCI PROJEKCYJNEJ PROGRAMU Z POLITYKAMI WSPÓLNOTOWYMI, KRAJOWYMI I REGIONALNYMI (Zadanie badawcze 3)

6.1. Uwagi wstępne

W niniejszym rozdziale ocenie poddano spójność zewnętrzną części projekcyjnej Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego. Warto przypomnieć za częścią metodyczną niniejszej oceny, że „spójność” oceniana będzie w następujących aspektach:

- ↳ czy Program nie jest sprzeczny z ustaleniami porównywanych programów i koncepcji polityki gospodarczej,
- ↳ czy Program uwzględnia ustalenia zawarte w porównywanych programach,
- ↳ czy Program odwołuje się do porównywanych dokumentów,

Wśród polityk/dokumentów, które wybrano do porównania z PO znajdują się następujące:

- ↳ Strategia Rozwoju Województwa oraz regionalny Program Operacyjny dla Województwa Lubuskiego,
- ↳ Strategia Rozwoju Kraju (SRK),
- ↳ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO),
- ↳ polityka ekologiczna i programy ochrony środowiska w skali kraju,
- ↳ Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013 (SWW),
- ↳ Strategia Lizbońska (zaktualizowana),
- ↳ inne, ważne dokumenty programowe poziomu wojewódzkiego, krajowego i unijnego.

Na początku tego rozdziału należy zauważyć, że w treści PO można odnaleźć ocenę spójności prezentowaną przez Autorów PO. Silnie akcentuje się tam zbieżność ocenianego dokumentu ze Strategią Lizbońską i Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty, Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia dla Niemiec i Polski, Strategią Rozwoju dla Kraju Związkowego Brandenburgii oraz Strategią Rozwoju Województwa Lubuskiego. Akcentuje się tu również spójność z Celem 1 EFRR oraz EFRROW. Zatem zapisy niniejszej części oceny będą miały charakter weryfikujący względem dokonanej oceny przez Autorów PO.

6.2. Spójność PO ze Strategią Rozwoju Województwa

Zasadnicza część prezentowanej tu oceny będzie dotyczyć Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego (SRWL). Ponieważ analizowany region obejmuje także obszar niemiecki regionu uwzględniono tu również Strategię Rozwoju Brandenburgii.

Strategia rozwoju województwa lubuskiego (SRWL) jest podstawowym dokumentem programowym, określającym cele i priorytety w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić w horyzoncie czasowym do 2020 r. Uznając zaktualizowaną

Strategię za jedną z podstaw do opracowania niniejszego Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013 należy podkreślić wysoką spójność obydwu dokumentów.

Do celów SRWL należą:

- 1) Zapewnienie przestrzennej, gospodarczej i społecznej spójności regionu,
- 2) Podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zwiększenie potencjału innowacyjnego nauki oraz informatyzacja społeczeństwa,
- 3) Rozwój przedsiębiorczości, oraz działania mające na celu podniesienie poziomu technologicznego przedsiębiorstw i ich innowacyjności dzięki współpracy z nauką,
- 4) Efektywne, prorozwojowe wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Sformułowane powyżej cele strategiczne wykazują daleko idącą spójność ze Strategicznym celem głównym PO oraz dwoma Celami horyzontalnymi. Również Cele szczegółowe oraz Priorytety PO są mocno skorelowane z celami SRWL. Warto jednak dodać, że główną przesłanką przy tworzeniu ocenianego Programu Operacyjnego była jego transgraniczność.

Z kolei, jeśli chodzi o Strategię Rozwoju Brandenburgii to można zgodzić się z Autorami Programu, że *jako cele definiuje ona m.in. wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, kontynuowanie zmian strukturalnych, specjalizacje branż, wzmocnienie siły innowacyjnej gospodarki Brandenburgii, wspieranie regionalnych centrów gospodarczych, efektywne wykorzystywanie środków pomocowych oraz poprawę obrazu gospodarki Brandenburgii. Niektóre z tych celów są podstawą dla niniejszego PO, w którym zostały przykładowo skompresowane zakresy wsparcia, a wsparcie dla gospodarki jest ważnym priorytetem programu. Pozostałe cele Brandenburgii osiągną wartość dopiero podczas wdrażania PO, kiedy to np. będzie musiała zapaść decyzja o konkretnej lokalizacji czy branży. Należy przy tym zauważyć, że najpierw musi zostać osiągnięty cel „współpracy transgranicznej” (s. 65).*

6.3. Spójność PO ze Regionalnym Programem Operacyjnym

Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 – 2013 dla Województwa Lubuskiego (RPO), dzięki powierzeniu samorządowi wojewódzkiemu roli instytucji zarządzającej, jest ważnym instrumentem wsparcia finansowego kierowanego do regionu dla realizacji celów współfinansowanych przez UE. (m.in. infrastruktura komunikacyjna i ochrony środowiska, kultura, edukacja, turystyka, współpraca przygraniczna) a także nowych, dotychczas nie wspieranych (bezpieczeństwo ekologiczne, energetyka).

RPO będzie stanowił podstawę do ubiegania się o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013.

Do wyspecyfikowanych Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego należą:

- 1) Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu,
- 2) Stymulowanie wzrostu inwestycji w przedsiębiorstwach i wzmocnienie potencjału innowacyjnego,
- 3) Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego,

- 4) Poprawa jakości życia mieszkańców,
- 5) Rozwój lokalny i współpraca terytorialna.

Natomiast w ramach Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego wytypowano 3 Priorytety wsparcia:

- 1) Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska,
- 2) Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki,
- 3) Dalszy rozwój zasobów ludzkich i transgranicznej współpracy.

Można wskazać na następującą zbieżność pomiędzy omawianymi dokumentami:

- ↳ Z pierwszym Priorytetem RPO - *Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu* jest spójny Priorytet 1 PO - *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska*. Spójność obserwuje się przede wszystkim na poziomie Działania 1 - *Budowa i poprawa infrastruktury*.
- ↳ Można również wykazać zbieżność Priorytetu 2 RPO - *Stymulowanie wzrostu inwestycji w przedsiębiorstwach i wzmocnienie potencjału innowacyjnego* i Priorytetu 2 PO – *Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki* w ramach Działania 1 i 3 – *Działania wspierające gospodarkę oraz Wspieranie sieci i kooperacja w zakresie B+R*.
- ↳ Priorytet 3 RPO – *Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego* jest zbieżny z Priorytetem 1 PO - *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska*. Należy tu wyraźnie wskazać Działanie 2 - *Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im*.
- ↳ Priorytet 4 RPO – *Poprawa jakości życia mieszkańców* jest spójny z Priorytetem 3 – *Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji* w ramach Działania 1 – *Wspieranie projektów z zakresu kształcenia oraz tworzenia nowych miejsc pracy*. Można tu również wskazać, że zbieżność zachodzi również pomiędzy przywołanym Priorytetem RPO a Priorytetem 1 – *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* w zakresie Działania 1 – *Budowa i poprawa infrastruktury* i Działania 2 – *Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im*.

6.4. Spójność PO ze Strategią Rozwoju Kraju

Projekt Strategii Rozwoju Kraju (SRK) na lata 2007-2015 został wstępnie zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2006 roku. Strategia Rozwoju Kraju jest podstawowym dokumentem strategicznym, określającym cele i priorytety w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Jej ustalenia są więc nadrzędne i znacznie obszerniejsze niż założenia programów operacyjnych.

W treści zasadniczej PO nie wzmiankuje się o SRK. Oceniający nie zauważa jednak żadnych sprzeczności pomiędzy tymi dokumentami. Co więcej, priorytety PO włączają się w realizację priorytetów SRK. Przykładowo, Priorytet 1 PO *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu*

środowiska wpisuje się w priorytet 2 SRK *Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej*.

Zestawienie wszystkich Priorytetów SRK obejmuje:

- 1) Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- 2) Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- 3) Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
- 4) Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- 5) Rozwój obszarów wiejskich,
- 6) Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej

Ponieważ zapisy priorytetu 1 i 3 SRK są zbieżne z priorytetami SWW i SL pomija się ukazanie spójności PO i SRK w tym zakresie. Lektura podrozdziału 6.7 i 6.8 niniejszej oceny pozwala niewątpliwie stwierdzić spójność tych dokumentów. Na uwagę zasługuje jednak priorytet 6 SRK – *Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej*. SRK ogranicza zastosowanie tego Priorytetu do terenu kraju, Program Operacyjny wypełnia go w sposób bardziej kompleksowy uwzględniając, że region, któremu poświęcono Program Operacyjny obejmuje tereny polskie i niemieckie. Właśnie w kontekście transgraniczności można wskazać, że oceniany PO wyraźnie wypełnia zapisy priorytetu 6 SRK – w interesie polskiej części regionu dba o rozwój całego regionu (polskiej i niemieckiej części) podnosząc jego spójność terytorialną.

6.5. Spójność PO z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia

Pozytywnie ocenia się spójność PO z dokumentem „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie” (NSRO).

NSRO określa działania o charakterze rozwojowym, jakie polski Rząd zamierza podjąć w latach 2007-2013 w zakresie promowania trwałego wzrostu gospodarczego, wzrostu konkurencyjności oraz wzrostu zatrudnienia. NSRO mają także służyć zapewnieniu skutecznej pomocy na rzecz regionów i grup społecznie zmarginalizowanych oraz pomocy w restrukturyzacji sektorów i regionów problemowych.

NSRO integrują główne priorytety Wspólnoty z priorytetami polskimi, uwzględniając jednocześnie zapisy Krajowego Programu Reform, odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej. NSRO stanowią podstawę do programowania interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS).

NSRO wykorzystują dorobek prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 -przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. W wyniku tych prac powstały strategie sektorowe, które były podstawą do przygotowania programów operacyjnych realizowanych ze środków UE.

Za cel strategiczny NSRO uznaje się: *Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju*. Przyjmuje się, że wytyczony cel strategiczny będzie osiągnięty dzięki realizacji następujących horyzontalnych celów szczegółowych:

- ↳ 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.

O spójności z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia pozytywnie wypowiadają się odpowiednie zapisy ocenianego Programu Operacyjnego (s. 63 – 64). Potwierdza to także analiza robiona na użytek niniejszej ewaluacji. Należy zatem uznać oba dokumenty za wzajemnie spójne. Zbieżność obu dokumentów w przedstawia tablica 5.

Tablica 5. Priorytety i działania zbieżne w ramach PO i NSRO

Cele horyzontalne Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia		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
Priorytety i Działania Programu Operacyjnego							
1. Wsparcie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska	1. Budowa i poprawa infrastruktury						
	2. Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im						
	3. Rozwój regionalny i planowanie regionalne oraz międzygminny rozwój						
2. Wsparcie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki	1. Działania wspierające gospodarkę						
	2. Regionalny i lokalny marketing						
	3. Wsparcie sieci i kooperacja w zakresie B+R						
3. Wsparcie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej kooperacji	1. Wsparcie projektów z zakresu kształcenia oraz tworzenia nowych miejsc pracy						
	2. Współpraca i spotkania (FMP i projekty sieciowe)						

Źródło: opracowanie własne.

W powyższej tabeli nie zamieszczono Celów szczegółowych PO. Powodem są wspomniane już wcześniej podobieństwa w treści Celów szczegółowych i Priorytetów PO.

Nie mniej jednak można powtórzyć tezę o należytej spójności ocenianego Programu z NSRO. Ocena w niniejszym fragmencie powinna być jednak rozszerzona o istniejący podobny Program po stronie niemieckiej. Chodzi o Narodowy Strategiczny Plan Ramowy (NSPR)⁶. Autorzy Programu Operacyjnego trafnie zauważyli, że *niemiecki NSPR podkreśla „szanse” europejskiej współpracy terytorialnej i zwraca uwagę na możliwe efekty synergii, które mogą się przyczyniać do poprawy rozwoju gospodarczego. Jako cel strategicznej współpracy wskazuje integrację obszarów rozdzielonych granicami państwowymi. Cel ten posiada bezpośrednie odzwierciedlenie w postaci zdefiniowanego w niniejszym PO celu wspólnego rozwoju regionu przygranicznego Brandenburgia – Województwo Lubuskie. Zidentyfikowane w Programie Operacyjnym priorytety 1, 2 i 3 dokładnie pokrywają się ze strategicznymi celami 2, 1 i 3. Czwarty cel strategiczny (dalszy rozwój regionów zorientowany na wyrównanie i wykorzystanie istniejących szans) może zostać przeniesiony do całego Programu Operacyjnego (s. 64).*

6.6. Spójność PO z polityką ekologiczną państwa o oceną oddziaływania programu operacyjnego na środowisko

Istotnymi w skali kraju, dokumentami określającymi zasady prowadzenia polityki ekologicznej państwa, są:

- ↳ „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”, która aktualizuje i uszczegóławia długookresową „II Politykę ekologiczną państwa” (z 2000 roku), przede wszystkim w nawiązaniu do priorytetowych kierunków działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska,
- ↳ dokument o charakterze operacyjnym dla II Polityki Ekologicznej „Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010”.

Trudności związane z oceną spójności PO z wymienionymi dokumentami wynikają ze zmieniającego się i rozszerzanego wielokrotnie po 2001 r. prawa ochrony środowiska, które to jest podstawą wdrażania polityki ekologicznej kraju. Skutkuje to brakiem aktualnego dokumentu odnoszącego się do tej polityki, który byłby podstawą oceny i porównywania z treścią Programu. Ramy czasowe powyższych dokumentów nie są ze sobą spójne. Dodatkowo program wykonawczy został dostosowany do treści polityki ekologicznej przyjętej przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 roku⁷. Zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, wynikające z przystąpienia Polski do UE, mogłyby stanowić punkt odniesienia, ale nie zostały one przypisane do poszczególnych regionów.

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Nationaler Strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland 2007 – 2013, wersja wstępna z 27.09.2006r.

⁷ Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010 zawiera nieaktualne informacje i wielkości, terminy realizacji niektórych zadań nie zostały dotzymane, a także nie ma możliwości sprawdzenia stopnia ich wykonania.

Wymienione dokumenty zalecają podporządkowanie wszelkich działań gospodarczych i społecznych zasadzie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Zobowiązują także do oceny sposobów ochrony środowiska oraz kosztów i korzyści z nimi związanych. Z tego też względu, podstawową regułą polityki ekologicznej państwa jest włączenie aspektów ekologicznych do polityki sektorowej zgodnie z zasadą dobrych praktyk gospodarowania i systemów zarządzania środowiskowego, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi⁸.

Oceniający nie znajduje sprzeczności pomiędzy tymi dokumentami i PO. Szczególnie należy wspomnieć w tym miejscu o wyszczególnieniu w ocenianym PO Celu horyzontalnego 1 – *Rozwój zrównoważony* oraz o podnoszonym w Priorytecie 1 – *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* Działaniu 2 – *Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im*.

Pośrednią podstawą wnioskowania o wpływie PO na środowisko przyrodnicze mogą być ustalenia *Raportu z Prognozy Oddziaływania na Środowisko projektu wstępnego Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013* (dostępna wersja z lipca 2006).

Analiza powyższych dokumentów prowadzi do wniosku, że co najmniej nie ma podstaw do twierdzenia o negatywnym wpływie realizacji celów PO na środowisko. Są natomiast symptomy wniosków pozytywnych w tym względzie (o czym wspomniano powyżej).

Należy jednak wskazać na brak „Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013” (POŚ)⁹. Podstawowym celem Prognozy jest określenie możliwych skutków wpływu w środowisku, jakie mogą w nim powstać w związku z wprowadzaniem do realizacji PO. POŚ stanowi materiał pomocniczy w procesie decyzyjnym dla organu podejmującego decyzje co do treści ustaleń Programu oraz służy jako materiał informacyjny dla wszystkich uczestników procesu opiniowania i uzgadniania ostatecznej wersji PO przed jego uchwaleniem. Obowiązek jej wykonania bezpośrednio wynika z art. 40 ust. 1 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami) oraz Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 150). Wymóg opracowania prognozy w krajowym prawodawstwie jest związany z wymaganiami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na stan środowiska (2001/42/WE).

6.7. Spójność PO ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej są przewidziane jako indykatywne ramy dla państw członkowskich w zakresie opracowania narodowych strategicznych ram

⁸ Stanowią o tym *Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2002 r.

⁹ Wersja wstępna z lipca 2006 r.

odniesienia i programów operacyjnych na lata 2007-2013. Wytyczne zostały przyjęte decyzją Rady Europejskiej w dniu 6 października 2006 r.

Wedle zapisów SWW, programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na następujących działaniach:

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

Przy ocenie spójności obu dokumentów można się powołać na następujące zależności pomiędzy ich celami i priorytetami. Przykładowo, działania prowadzone w ramach Priorytetu 1 *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* komponują się z realizacją wytycznej: *Uczynienie z Europy u jej regionów miejsca bardziej atrakcyjnego do inwestowania i pracy. W szczególności należy tu zaznaczyć Działanie 1 – Budowa i poprawa infrastruktury oraz Działanie 2 – Ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz ochrona przeciwpożarowa i usuwanie skutków katastrof oraz zapobieganie im.*

W zakresie wspierania innowacyjności na szczególne traktowanie zasługuje w PO Priorytet 2 (Działanie 1 i 3) oraz Priorytet 3 (Działanie 1). Z kolei tworzenie lepszych miejsc pracy Program Operacyjny osiągnie dzięki Priorytetowi 3 (Działanie 1) a także Priorytetowi 2 (Działania 1).

W świetle powyższych uwag należy wskazać na wysoką korelację celów i priorytetów SWW i PO i w tym kontekście dobrze należy ocenić spójność celów i priorytetów Programu z SWW.

6.8. Spójność PO z ustaleniami Strategii Lizbońskiej

Strategia Lizbońska (SL), przyjęta w marcu 2000 roku, miała uczynić z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. Te oczekiwania okazały się zbyt optymistyczne, ale w zmodyfikowanych zaleceniach Strategii zaleca się nadal działania wynikające z identyfikacji słabości gospodarki UE. Są to:

- ↳ przygotowanie przejścia do konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy,
- ↳ tworzenie społeczeństwa informacyjnego, tworzenie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji,
- ↳ tworzenie środowiska sprzyjającego tworzeniu i rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw,
- ↳ reformy administracyjne na rzecz w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego,

- ↳ usprawnienia funkcjonowania europejskich rynków finansowych,
- ↳ koordynacja polityk makroekonomicznych, a w szczególności poprawa jakości finansów publicznych i konsolidacji fiskalnej,
- ↳ zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki i rozwój systemów kształcenia ustawicznego,
- ↳ modernizacja opieki społecznej,
- ↳ promocja zaangażowania społecznego.

Podstawowymi kierunkami usprawnienia Strategii Lizbońskiej są działania w odniesieniu do rynków pracy, w tym zwłaszcza uelastycznienie rynków pracy i zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy oraz wykorzystanie europejskiego potencjału przedsiębiorczości.

Ustalenia Strategii Lizbońskiej są wykorzystane w wytycznych Wspólnoty w zakresie polityki spójności. W tym sensie, podporządkowując PO strategicznym wytycznym Wspólnoty, podporządkowany on jest także założeniom Strategii Lizbońskiej. Opis celów i priorytetów Programu wskazuje na zgodność z jej ustaleniami.

Przypomnieć należy, że jako priorytety rozwoju w PO dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego przyjęto:

- 1) Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska,
- 2) Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki,
- 3) Wspieranie dalszego rozwoju zasobów ludzkich i transgranicznej współpracy.

Natomiast w Strategii Lizbońskiej za obszary priorytetowe uznano:

A. W zakresie uczynienia z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i zamieszkania:

- 1) Rozszerzenie i pogłębienie jednolitego rynku,
- 2) Poprawa europejskich i narodowych regulacji,
- 3) Zapewnienie otwartych i konkurencyjnych rynków wewnętrznych i zewnętrznych Europy,
- 4) Rozszerzenie i poprawa europejskiej infrastruktury,

B. W ramach wykorzystania wiedzy i innowacji dla rozwoju:

- 5) Zwiększenie i poprawa inwestycji w badania i rozwój,
- 6) Promocja innowacji, technologii ICT i prośrodowiskowego wykorzystania zasobów,
- 7) kreowanie silnej bazy przemysłowej,

C. W procesie wykreowania większej ilości i lepszych miejsc pracy:

- 8) Przyciągnięcie więcej ludzi do pracy i modernizacja systemu ochrony socjalnej,
- 9) Poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i elastyczności rynków pracy,
- 10) Inwestowanie w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i umiejętności.

W tekście Programu znajdujemy bezpośrednie nawiązania do Strategii Lizbońskiej. Ma to miejsce na s. 61, gdzie Autorzy Programu Operacyjnego dokonują własnej oceny spójności PO i Strategii Lizbońskiej.

Niewątpliwie wnikliwa analiza obu dokumentów pozwala zauważyć spójność Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego oraz Strategii Lizbońskiej. Mogą świadczyć o tym poniżej zestawione zbieżności priorytetów (zestawienie Priorytetów, Celów szczegółowych oraz Działań PO znajduje się w tablicy 1):

- ↳ Priorytet 4 Strategii Lizbońskiej jest wypełniany przez Priorytet 1 PO - *Wspieranie infrastruktury oraz poprawa stanu środowiska* w szczególności poprzez Działanie 1 – *Budowa i poprawa infrastruktury*.

- ↳ Priorytety 5 – 7 SL w ramach wykorzystania wiedzy i innowacji dla rozwoju są realizowane przez PO w Priorytecie 2 – *Wspieranie powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki* (Działania 1 i 3).
- ↳ Priorytet 10 SL w ramach wykreowania większej ilości i lepszych miejsc pracy jest zbieżny z PO w Priorytecie 3 (Działanie 1).

6.9. Wnioski i rekomendacje

Spójność zewnętrzna części projekcyjnej Programu zasługuje na dobrą ocenę. Zauważa się zbieżność celów i priorytetów PO z celami nadrzędnych dokumentów strategicznych. Spójność ta wynika zarówno ze wspólnych przesłanek aksjologicznych leżących u ich podstaw oraz tożsamyh lub zbieżnych wniosków diagnostycznych i prognostycznych. Poziom spójności jest wysoki szczególnie w odniesieniu do NSRO i strategii rozwoju obu regionów.

Autorzy Programu zdecydowali się również na analizę spójności PO z Celem EFRR i Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (s. 67 – 70). Przytoczone argumenty świadczą m.in. o zbieżności celów (tam gdzie to jest możliwe) oraz o wyraźnej odmienności zapisów niniejszego Programu w związku z jego „transgranicznością”.

Nieliczne uwagi do tej części oceny to m.in. brak „Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego na lata 2007-2013”.

Na zakończenie tego rozdziału warto jeszcze raz podkreślić, że szczególnie pozytywną ocenę zasługuje ocena zbieżności Programu Operacyjnego z programami szczebla regionalnego – Strategią Województwa Lubuskiego oraz Regionalnym Programem Operacyjnym. Również można mówić o respektowaniu zapisów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w Programie Operacyjnym. Podobnie pozytywną ocenę odnieść można – na podstawie dostępnych analiz (prace niemieckiego podzespołu ewaluacji) – do analogicznych dokumentów po stronie niemieckiej.

7. OCENA REZULTATU I ODDZIAŁYWANIA (Zadanie badawcze 4)

7.1. Identyfikacja wskaźników proponowanych dla celów i priorytetów PO

Autorzy Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego proponują, by ewaluacja tego Programu oparta była o zaproponowaną listę wskaźników. Lista ta podana jest w rozdziale 8 ocenianego Programu (s. 53 – 56).

Do oceny przyjęto następujące definicje wskaźników¹⁰:

- ↳ za wskaźnik produktu (*output indicator*) uważa się wskaźnik odnoszący się do konkretnego działania, mierzony w jednostkach fizycznych bądź pieniężnych np. km zmodernizowanych dróg, liczba firm wspartych finansowo;
- ↳ wskaźnik rezultatu (*result indicator*) to bezpośrednie (natychmiastowe) efekty dla beneficjentów spowodowane określonym programem (działaniem) – mogą one być również wyrażane w jednostkach fizycznych lub pieniężnych (np. skrócenie czasu podróży, liczba przeszkolonych pracowników, liczba wypadków drogowych, obniżka kosztów transportu);
- ↳ wskaźniki oddziaływania (*impact indicators*) – odnoszą się do długofalowych skutków programu; wyróżnia się dwie koncepcje oddziaływań: specyficzne (*specific impacts*) – występujące po upływie pewnego czasu związane z podjętymi działaniami i bezpośrednimi beneficjentami np. większa konkurencyjność firm i ogólne (*global impacts*) – długofalowe efekty oddziałujące na szerszą populację np. dodatkowy (powodowany realizacją programu) wzrost PKB).

Proponowana lista zawiera wskaźniki dla Strategicznego celu głównego i poszczególnych Celów szczegółowych w podziale na wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu. Ponieważ nazwy celów szczegółowych mają tożsame nazwy w stosunku do priorytetów, przyjmuje się, że system wskaźników wyznaczony dla celów szczegółowych odpowiada również priorytetom Programu. Proponuje się jednak Autorom PO dokonanie w Programie stosownych poprawek. Należy zamiast celów szczegółowych wprowadzić stosowne zapisy informujące o tym, iż zaproponowane wskaźniki opisują Priorytety. Byłoby to realizacją zapowiedzi samych Autorów, którzy na s. 53 informują, że w niniejszym rozdziale zostaną przedstawione najistotniejsze wskaźniki dla całego Programu Operacyjnego, jak również dla poszczególnych priorytetów. Odpowiadałoby to również wymogom formalnym określonym w Rozporządzeniu 1083/2006. Rozporządzenie to stawia wymóg wyznaczenia wskaźników dla priorytetów Programu Operacyjnego (wskaźniki produktu i rezultatu)¹¹. Uwzględniając powyższe

¹⁰ definicje za Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide, The New Programming Period, 2007 – 2013: Methodological Working Papers, European Commission, 2006, s. 6.

¹¹ Rozporządzenie 1083/2006, op. cit., art. 37, ust. c.

zalecenia będzie można mówić o kompletności wskaźników. Inaczej należy sugerować Autorom wyznaczenie dodatkowych wskaźników dla priorytetów programu lub odpowiednie przereformowanie wskaźników dla celów, tak by usunąć wskaźniki produktu a określić dla nich raczej wskaźniki oddziaływania. Na pewno ostatnia uwaga jest szczególnie istotna z punktu widzenia wskaźników zaprojektowanych dla strategicznego celu głównego.

Podana lista zawiera:

1. Dla Celu strategicznego Pokonywać granice: redukcja niedogodności spowodowanych położeniem przygranicznym i wspólny rozwój regionu Polska (Województwo Lubuskie) – Brandenburgia:

↳ Trzy wskaźniki produktu:

- Liczba projektów, które spełniają dwa spośród następujących kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel, wspólne finansowanie,
- Liczba projektów, które spełniają trzy spośród następujących kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel, wspólne finansowanie,
- Liczba projektów, które spełniają cztery spośród następujących kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel, wspólne finansowanie.

↳ Do każdego z trzech podanych wyżej wskaźników produktu podano po 2 wskaźniki rezultatu:

- Udział projektów, które spełniają dwa (odpowiednio trzy lub cztery) spośród następujących kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel, wspólne finansowanie,
- Zmiana udziału projektów, które spełniają dwa (odpowiednio trzy lub cztery) spośród następujących kryteriów: wspólne przygotowanie, wspólna realizacja, wspólny personel, wspólne finansowanie.

2. Dla Celu szczegółowego 1 – Poprawa uwarunkowań infrastrukturalnych oraz stanu środowiska:

↳ Pięć wskaźników produktu:

- Liczba projektów dotyczących rozbudowy i poprawy infrastruktury,
- Liczba projektów służących wspólnemu wykorzystaniu infrastruktury,
- Liczba projektów wspierających i poprawiających wspólną ochronę środowiska oraz zarządzanie środowiskiem naturalnym,
- Liczba projektów, które dotyczą regionalnego rozwoju i planowania,
- Liczba projektów, które wspierają rozwój międzygminny.

↳ Pięć wskaźników rezultatu (w nawiasie podano do którego wskaźnika produktu odnosi się dany wskaźnik rezultatu):

- Liczba gmin, na które bezpośredni wpływ będzie miała zmodernizowana i/lub nowa infrastruktura (dla 2 wskaźnika produktu),
- Liczba osób, na które bezpośredni wpływ będzie miała zmodernizowana i/lub nowa infrastruktura (dla 2 wskaźnika produktu),
- Liczba gmin, na które bezpośredni wpływ będą miały projekty z zakresu ochrony środowiska (dla 3 wskaźnika produktu),
- Liczba osób, na które bezpośredni wpływ będą miały projekty z zakresu ochrony środowiska (dla 3 wskaźnika produktu),
- Liczba gmin zaangażowanych w projekty z zakresu międzygminnego rozwoju i planowania (dla 5 wskaźnika produktu).

3. Dla Celu szczegółowego 2 – Rozbudowa powiązań gospodarczych oraz współpracy sektorów gospodarki i nauki:

↳ Pięć wskaźników produktu:

- Liczba projektów wspierających gospodarkę,
- Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem przy wprowadzaniu produktów i inwestycjach,
- Liczba projektów z zakresu marketingu lokalnego i regionalnego,
- Liczba instytucji, które uczestniczą w działaniach marketingowych,
- Liczba projektów wspierających transgraniczne sieci i kooperację w sektorze B+R.

↳ Trzy wskaźniki rezultatu (w nawiasie podano do którego wskaźnika produktu odnosi się dany wskaźnik rezultatu):

- Liczba instytucji uczestniczących we wspieranych kooperacjach i sieciach (dla 3 wskaźnika produktu),
- Liczba przedsiębiorstw, uczestniczących w utworzonych sieciach i kooperacjach w zakresie B+R i innowacji (dla 5 wskaźnika produktu),
- Liczba instytucji naukowych, badawczych i technologicznych biorących udział w utworzonych sieciach i kooperacjach w zakresie B+R i innowacji (dla 5 wskaźnika produktu).

4. Dla Celu szczegółowego 3 – Dalszy rozwój zasobów ludzkich i rozbudowa transgranicznej kooperacji:

↳ Osiem wskaźników produktu:

- Liczba projektów dotyczących podnoszenia kwalifikacji oraz zatrudnienia,
 - Liczba osób, które wzięły udział we wspólnych przedsięwzięciach z zakresu kształcenia w tym: mężczyźni/kobiety, uczniowie/młodociani,
 - Liczba przedsiębiorstw, instytucji, urzędów oraz innych podmiotów, którzy wzięli udział w projektach kooperacyjnych,
 - Liczba osób, które wzięły udział we wspólnych inicjatywach na rzecz zatrudnienia,
 - Liczba projektów wspierających kooperację i spotkania (w ramach Funduszu Małych Projektów oraz projektów sieciowych),
 - Liczba osób zaangażowanych w projekty w tym: kobiet/mężczyźni/dzieci i młodzież/osoby niepełnosprawne,
 - Liczba projektów na rzecz przezwyciężania barier językowych,
 - Liczba (inwestycyjnych) projektów z zakresu kultury, spraw społecznych, rekreacji i sportu (bez FMP).
- ↳ Jeden wskaźnik rezultatu (w nawiasie podano do którego wskaźnika produktu odnosi się dany wskaźnik rezultatu):
- Liczba odbiorców projektów, w tym kobiety/mężczyźni (dla 5 wskaźnika produktu).

Zaproponowana lista wskaźników dotyczy jedynie Strategicznego celu głównego oraz Celów szczegółowych. Nie zamieszczono wskaźników do poszczególnych Priorytetów. Wskaźników nie wskazano również dla Celów horyzontalnych – ale nie jest to zabieg konieczny. W kontekście struktury Programu można przyjąć, że wskaźniki wyznaczone dla celów szczegółowych opisują tym same priorytety Programu (i z tym założeniem będą prowadzone analizy w dalszej części oceny). Wstępna ocena zaproponowanych wskaźników pozwala na wysunięcie tezy, że prace nad tą częścią dokumentu cechowały się dużym poziomem ogólności. Już na tym etapie oceny można wskazać, by dalszy proces tworzenia Programu Operacyjnego znacznie szczegółowiej uwzględnił ten fragment Programu. Stanowi on bowiem ważne źródło informacji o jakości wdrażania PO i jest niezbędnym elementem sprawnego systemu monitorowania.

7.2. Kompletność wskaźników

Liczba proponowanych wskaźników nie jest imponująca. Na dodatek wiele z nich (szczególnie tych podawanych na poziomie Celu strategicznego) wzajemnie się pokrywa. Chodzi o wskaźniki wyrażające ilość projektów spełniających dwa, trzy lub wszystkie kryteria transgranicznej współpracy. Zarówno w grupie wskaźników produktu jak i rezultatu wyrażają one to samo. Różnica polega jedynie na tym, że w grupie wskaźników produktu dane podawane są w liczbach bezwzględnych, natomiast w zbiorze wskaźników rezultatu jednostką będą procenty (udział lub dynamika).

Konieczne w tym względzie wydaje się dodanie właściwych wskaźników rezultatu i ewentualnie wskaźników oddziaływania.

Analizując wskaźniki przypisane poszczególnym Priorytetom odnosi się wrażenie, że podawanie jedynie liczby projektów jest zbyt wąskim ujęciem i ogranicza tym samym wartość poznawczą oceny wdrażania Programu.

Zauważyć należy, że w zaproponowanym systemie wskaźników brak jest ich wartości bazowych oraz docelowych. Nie podano również harmonogramu obserwacji ich wartości w trakcie obowiązywania Programu. Uwaga jest dotyczy zarówno wskaźników produktu jak i rezultatu. Wskaźniki produktu będą wyrażały np. ile projektów będzie realizowanych w ramach odpowiedniego priorytetu w kolejnych latach; wskaźniki rezultatu będą mówiły np. o ilości osób w poszczególnych latach wdrażania PO, które w wyniku realizacji priorytetu zdobyły pracę po zmianie swoich kwalifikacji zawodowych. Można również wskazać, że nie zaproponowano proporcjonalnej listy wskaźników – np. w priorytecie 1 zaproponowano pięć wskaźników rezultatu, w priorytecie 3 jest tylko jeden taki wskaźnik.

Warto byłoby jeszcze postulować aby w systemie wskaźników znalazły się takie, które będą informować o długotrwałych skutkach zrealizowanego projektu (wskaźniki oddziaływania dla celu głównego).

7.3. Propozycje uzupełnienia braków

Z pewnością warto byłoby zadbać o bardziej różnorodne wskaźniki, zarówno dotyczące produktu jak i rezultatu. Koniecznym jest również przypisanie wskaźnikom ich wartości początkowych i docelowych, ewentualnie także określenie częstotliwości z jaką będą one obserwowane w trakcie trwania Programu.

Należy również poprawić kompletność wskaźników. System różnorodnych wskaźników będzie można zbudować analizując Działania lub nawet projekty zapisane w ocenianym Programie. Wspomóc się w tym procesie można wskaźnikami zalecanymi przez Komisję Europejską. Za przykład można tu podać:

1. W ramach Celu szczegółowego (priorytetu) 1:

- ↳ Liczba kilometrów nowych dróg,
- ↳ Liczba kilometrów zrekonstruowanych dróg,
- ↳ Liczba nowych przejść granicznych,
- ↳ Przepustowość przejść granicznych (w ujęciu dynamicznym),
- ↳ Liczba osób przyłączonych do wodociągu w wyniku realizacji Projektu,
- ↳ Liczba osób przyłączonych do kanalizacji w wyniku realizacji Projektu,

- ↳ Ilość emitowanych zanieczyszczeń pyłowych i gazowych,
- ↳ Liczba osób zabezpieczonych przed powodzią.

2. w ramach Celu szczegółowego (priorytetu) 2:

- ↳ Liczba projektów promujących biznes, przedsiębiorczość i nowe technologie,
- ↳ Liczba projektów z zakresu B+R,
- ↳ Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R (etaty badawcze).

3. w ramach Celu szczegółowego (priorytetu) 3:

- ↳ Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego internetu,
- ↳ Liczba transgranicznych imprez kulturalnych,
- ↳ Liczba publikacji promujących region Brandenburgii i Województwa Lubuskiego.

Należy wykazać się tu dużą starannością by wyspecyfikowane wskaźniki wyraźnie uwzględniały transgraniczny charakter tego Programu.

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

Nawiązując do analizy zaproponowanego przez Autorów systemu wskaźników można zauważyć, że lepiej skonstruowane zostały wskaźniki produktu. Należy jednak przypomnieć, że są one w zasadzie oparte jedynie na różnym ujęciu ilości projektów. Należy wzmocnić ich listę bardziej zróżnicowanymi wskaźnikami.

Natomiast wskaźniki rezultatu należy przereklamować korzystając z propozycji zawartych w podrozdziale 7.3. niniejszej oceny. Warto tu również zwrócić uwagę, że niektóre wskaźniki, np. liczba instytucji uczestniczących we wspieranych kooperacjach i sieciach, dotyczą raczej sfery produktu niż rezultatu; są pochodną ilości projektów przeznaczonych dla przedsiębiorstw. Wskaźniki rezultatu powinny wskazywać na osiągnięty wynik podejmowanych działań w ramach Programu.

Proponuje się również rozważyć rezygnację ze wskaźników produktu dla celu głównego i zaproponowanie w to miejsce wskaźników oddziaływania.

7.5. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich merytorycznego uzasadnienia

Ocena w niniejszym punkcie jest utrudniona z uwagi na nie zamieszczenie żadnych merytorycznych uzasadnień do wprowadzonych wskaźników. Należy powtórzyć, że Autorzy lepiej poradzili sobie z konstrukcją wskaźników produktu niż rezultatu i właśnie na tej drugiej sferze powinni skupić większą uwagę. Od tego zależy przecież jakość systemu monitorowania procesu wdrażania Programu Operacyjnego.

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

Przy żadnym z zaproponowanych wskaźników nie zamieszczono wielkości bazowych i docelowych. Nie wspomniano o częstotliwości pomiaru. Nie określono również źródła, z którego będą pochodzić informacje, ani kto będzie je pozyskiwał. Z tego punktu widzenia, zaproponowany system wskaźników należy uzupełnić o proponowane tu elementy.

7.7. Ocena wskaźników z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności

Z powodu częściowo dyskusyjnego przyporządkowania wskaźników rezultatu (patrz uwagi powyżej) nie można mówić o pełnej spójności zaproponowanego systemu wskaźników. Być może uwzględnienie propozycji w zakresie zbudowania systemu wskaźników na zasadzie par (wskaźnikowi produktu odpowiadałby wskaźnik rezultatu) mogłoby rozwiązać ten problem (należy to jednak traktować jako sugestię do rozważenia).

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

Z powodu zbyt skromnej listy wskaźników proponowanych w PO trudno mówić o istotnej zgodności ze wskaźnikami znajdującymi się w programach wyższego rzędu. Można tu jednak wskazać, że niektóre wyznaczone wskaźniki w PO są zbieżne z programami wyższego rzędu np. utworzone miejsca pracy.

Analiza systemu wskaźników zaproponowanych w PO pozwala zauważyć, że na pewno nie zachodzą sprzeczności na linii Program Operacyjny – programy wyższego rzędu.

7.9. Ocena realności proponowanych wartości docelowych wskaźników

Ocena niemożliwa do przeprowadzenia z uwagi na brak wartości bazowych i docelowych. Proces monitoringu Programu Operacyjnego wobec tak skonstruowanego systemu wskaźników będzie mocno ograniczony.

7.10. Wnioski i rekomendacje

W efekcie powyższej oceny można dokonać próby odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (możliwe odpowiedzi to: TAK – zdefiniowano odpowiednie wskaźniki i można na ich podstawie pozytywnie wypowiedzieć się na temat problemu przedstawionego w pytaniu, NIE – zdefiniowano odpowiednie wskaźniki i można na ich podstawie negatywnie wypowiedzieć się na temat problemu przedstawionego w pytaniu, CZĘŚCIOWO – tylko część zdefiniowanych wskaźników pozytywnie spełnia kryteria podane w pytaniu badawczym, OCENA NIEMOŻLIWA – brak przesłanek do oceny problemu – może być to wynikiem braku odpowiednich wskaźników, może również brakować innych elementów Programu, na podstawie których można by jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie badawcze).

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

osiągnięcia?

- | | |
|---|------------------|
| • Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej | OCENA NIEMOŻLIWA |
| • Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem? | OCENA NIEMOŻLIWA |

Analiza zdefiniowanych wskaźników pozwala na wysunięcie następujących rekomendacji:

- 1) Należy rozważyć poszerzenie liczby wskaźników, m.in. proponując wskaźniki bardziej różnorodne,
- 2) Podać wartości wyjściowe i docelowe wskaźników,
- 3) Wskazać częstotliwości pomiaru wskaźników,
- 4) Można było uzupełnić wskaźniki tak by zachować ich kompletność w układzie: wskaźniki produktu – wskaźniki rezultatu. Bardzo często jest określany wskaźnik produktu, brak natomiast wskaźnika rezultatu. Można sugerować poprawę spójności wewnętrznej systemu wskaźników poprzez wyraźne wskazywanie par wskaźników w układzie produkt – rezultat,
- 5) Podać źródło pochodzenia informacji o poziomie wskaźników,
- 6) Do rozważenia podaje się zaproponowanie nowej listy wskaźników rezultatu.
- 7) Zbieżność zdefiniowanych wskaźników z programami wyższego rzędu byłaby lepsza, gdyby zaproponowano szerszą gamę wskaźników.
- 8) Wyjaśnienie wymagają oznaczenia cyfrowe przy niektórych wskaźnikach.

8. OCENA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMU WDRAŻANIA PO (Zadanie badawcze 5)

8.1. Ogólna charakterystyka systemu wdrażania PO

Zaproponowany system wdrażania ocenianego Programu Operacyjnego znajduje się w rozdziale 11 ocenianego Programu – *Uzgodnienia dotyczące wdrażania* (s. 71). Opis tego systemu obejmuje 9 punktów i dotyczy kolejno:

1. Zarządzania programem,
2. Wyznaczenia odpowiednich instytucji i określenia ich zadań,
3. Przedstawienia procedury wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie,
4. Schematycznego ujęcia przepływu środków finansowych,
5. Projektów w ramach Funduszu Małych Projektów i projektów sieciowych,
6. Realizacji i kontroli projektu,
7. Monitoringu i oceny,
8. Informacji i promocji,
9. Rejestracji danych.

W pierwszej części PO (podrozdział 11.1) poświęconej systemowi wdrażania Programu została przedstawiona lista instytucji jakie zostały przewidziane do utworzenia celem zarządzania i realizowania Programu. Są to:

1. Wspólna Instytucja Zarządzająca,
2. Wspólna Instytucja Certyfikująca,
3. Wspólna Instytucja Audytowa,
4. Kontrolerzy,
5. Wspólny Sekretariat Techniczny,
6. Instytucje pośredniczące (po stronie polskiej i niemieckiej) dla Instytucji Zarządzającej,
7. Instytucja pośrednicząca (po stronie polskiej) dla Instytucji Certyfikującej,
8. Punkty informacyjne,
9. Komitet Monitorujący Programu.

Należy podkreślić, że Autorzy Programu Operacyjnego wyznaczając powyższe instytucje zastosowali się do zapisów *Rozporządzenia 1083/2006*¹² oraz *Rozporządzenia 1080/2006*¹³.

Pierwsza sugestia jaka nasuwa się po lekturze tej części Programu dotyczy zamieszczania zbyt syntetycznych informacji na temat opisywanych zagadnień. Zdaniem oceniającego informacje opisowe towarzyszące przedstawianym punktom i podpunktom tego rozdziału powinny być szersze i lepiej charakteryzować omawiane instytucje. Uwaga dotyczy również sposobu omawiania prezentowanych rysunków przedstawiających procedurę wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie oraz przepływ środków finansowych. Zwraca się tu także uwagę na konieczne uzupełnienia natury technicznej – brakuje przy zamieszczonych rysunkach określenia „rysunek”,

¹² art. 58 – 74.

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, art. 14 – 16.

jego numeru i tytułu; nie podano również źródła. Braki te warto uzupełnić dla zachowania ciągłości rozwiązań zaproponowanych we wcześniejszych rozdziałach Programu.

8.2. Zgodność przyjętych rozwiązań w zakresie wdrażania PO w aspekcie przepisów krajowych i wspólnotowych

Z punktu widzenia tej części oceny konieczna jest analiza podrozdziału 11.2 oraz 11.7 ocenianego Programu Operacyjnego.

Początek rozdziału to zapowiedzi Autorów PO, że *zasady współpracy wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wdrażania programu opisane są szczegółowo w systemie zarządzania i kontroli oraz uregulowane w dwustronnym porozumieniu administracyjnym między Instytucją Zarządzającą i jej instytucją pośredniczącą w kraju związkowym Brandenburgia*. Oceniający, w kontekście powyższego stwierdzenia sugeruje, by umieścić w załączniku do Programu wspomniane dokumenty. W przypadku nie przyjęcia tej uwagi wnosi się o rozszerzenie tekstu rozdziału o zapisy tych dokumentów.

W myśl Programu Operacyjnego Instytucją Zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego RP, a instytucjami pośredniczącymi Ministerstwo Gospodarki Kraju Związkowego Brandenburgia (dla części niemieckiej regionu) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze (dla polskiej części regionu).

Na uwagę zwracają tutaj dwie kwestie. Po pierwsze nie określono w Programie zadań Instytucji Zarządzającej. Zamieszczono jedynie informację odwołującą do *Rozporządzenia 1083/2006*. Zdaniem oceniającego warto jednak przedstawić (przypomnieć) je w tekście Programu. Po drugie – przeglądając propozycje w zakresie podmiotu mającego pełnić rolę Instytucji pośredniczącej ma się wrażenie, że nie zachowano odpowiedniej równowagi jeśli chodzi o rangę podmiotu pełniącego tą funkcję po polskiej i niemieckiej części regionu. Gdyby jednak Autorzy nie zechcieli zmienić zapisów programu w zakresie obsadzenia Banku Gospodarstwa Krajowego w roli Instytucji pośredniczącej proponuje się by w myśl art. 59, ust. 2 *Rozporządzenia 1083/2006* przekazać temu podmiotowi jedynie część uprawnień Instytucji Zarządzającej. Po stronie niemieckiej odpowiednie uprawnienia byłyby przekazane w całości.

W kontekście powyższych informacji warto przypomnieć tu zadania jakie ma do zrealizowania Instytucja Zarządzająca:

- 1) *zapewnienie, że operacje finansowe są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji,*
- 2) *weryfikację, że współfinansowane towary i usługi są dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi,*
- 3) *zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach programu operacyjnego oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji,*

- niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone,*
- 4) zapewnienie utrzymywania przez beneficjentów i inne podmioty uczestniczące w realizacji operacji odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją, bez uszczerbku dla krajowych zasad księgowych,*
 - 5) zapewnienie przeprowadzania ocen programu operacyjnego,*
 - 6) ustanowienie procedur gwarantujących odpowiednie przechowywanie dokumentów dotyczących wydatków i audytów,*
 - 7) zapewnienie otrzymywania przez instytucję certyfikującą wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w odniesieniu do wydatków na potrzeby poświadczenia,*
 - 8) kierowanie pracą komitetu monitorującego i dostarczanie mu dokumentacji wymaganej celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji programu operacyjnego w świetle jego szczegółowych celów,*
 - 9) opracowywanie i przedkładanie Komisji rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez komitet monitorujący,*
 - 10) zapewnienie przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji,*
 - 11) dostarczanie Komisji informacji umożliwiających dokonanie oceny dużych projektów.*

W zakresie Instytucji Certyfikującej przyjęto, że będzie nią Ministerstwo Gospodarki Kraju Związkowego Brandenburgia. Po stronie polskiej będzie występować jednostka pośrednicząca. Funkcję ta obejmie Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze.

Przy prezentacji zadań Instytucji Certyfikującej znalazło się jedynie odwołanie do Rozporządzenia 1083/2006. Zdaniem oceniającego warto przywołać te zadania. Należą do nich:

- 1) opracowanie i przedłożenie Komisji poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność,*
- 2) poświadczenie, że deklaracja wydatków jest dokładna, wynika z wiarygodnych systemów księgowych i jest oparta na weryfikowalnej dokumentacji uzupełniającej oraz że zadeklarowane wydatki są zgodne z mającymi zastosowanie zasadami wspólnotowymi i krajowymi, a także że zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu i spełniają zasady wspólnotowe i krajowe,*
- 3) zapewnienie, do celów poświadczenia, że otrzymała od instytucji zarządzającej odpowiednie informacje na temat procedur i weryfikacji prowadzonych w związku z wydatkami zawartymi w deklaracjach wydatków,*
- 4) uwzględnienie, do celów poświadczenia, wyników wszystkich audytów przeprowadzanych przez instytucję audytową,*
- 5) utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji,*
- 6) prowadzenie ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji.*

Analiza zapisów Programu dotycząca Instytucji Certyfikującej pozwala zauważyć, że Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze przejmuje już drugą funkcję we wdrażaniu Programu Operacyjnego. Nie jest to sprzeczne z art. 59 ust.4 Rozporządzenia 1083/2006, ale budzi pewne wątpliwości. Główne zastrzeżenie dotyczy wypełniania drugiego i trzeciego zadania przewidzianego dla Instytucji Certyfikującej w kontekście, że Bank

będzie również wypełniał zadania Instytucji Zarządzającej. Powyższe uwagi stanowią istotną przesłankę do twierdzenia, że rozdział kompetencji pomiędzy powołanymi instytucjami nie został zachowany (narusza to art. 58 lit b) *Rozporządzenia 1083/2006*).

Instytucją Audytową ma być Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów RP. Natomiast Grupę Audytorów będą stanowić przedstawiciele Ministerstwa Finansów RP i Ministerstwa Gospodarki Kraju Związkowego Brandenburgia.

W tej części PO również pomięto prezentację zadań utworzonego podmiotu. W myśl *Rozporządzenia 1083/2006* są to m.in. następujące obowiązki:

- 1) *zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego,*
- 2) *zapewnienie prowadzenia audytów operacji na podstawie stosownej próby w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków,*
- 3) *przedstawienie Komisji w odpowiednim terminie strategii audytu,*
- 4) *przedstawianie Komisji rocznych sprawozdań audytowych oraz wydawanie opinii, na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na jej odpowiedzialność, w kwestii tego, czy system zarządzania i kontroli funkcjonuje skutecznie, tak aby dawać racjonalne zapewnienie, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji są prawidłowe, oraz aby dawać tym samym racjonalne zapewnienie, że transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe.*

Na podstawie przytoczonych informacji można stwierdzić o prawidłowym i zgodnym z prawem polskim i wspólnotowym utworzeniu Instytucji Audytowej. Jedyne zastrzeżenia można mieć do nie zamieszczenia w Programie listy zadań tej instytucji.

Ustanawiając Kontrolerów Autorzy Programu odpowiednio powołali się na art. 16 *Rozporządzenia 1080/2006*. Stanowi on, że *w celu zatwierdzenia wydatków, każde państwo członkowskie ustanawia system kontroli umożliwiający weryfikację dostarczenia produktów i usług stanowiących przedmiot dofinansowania, zasadność wydatków zadeklarowanych dla działań lub ich części wdrażanych na terytorium danego państwa, jak również zgodności tych wydatków i związanych z nimi operacji lub ich części z przepisami wspólnotowymi i krajowymi.*

Zadaniem Kontrolerów będzie weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez każdego beneficjenta uczestniczącego w operacji. W ocenianym Programie nie wspomniano jednak o zadaniach tego podmiotu.

Program Operacyjny proponuje jako kontrolerów: Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze oraz inne podmioty nie wskazane w dokumencie. Zamieszczono jednak informację, że Program zostanie o te podmioty uzupełniony.

Niepokojącym jest fakt, że po raz trzeci Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze pojawia się jako podmiot wdrażający PO. Pozostawienie w rękach jednego podmiotu praktycznie całości procesu wdrażania może budzić poważne wątpliwości. Poza tym nie są znane (Autorzy tego nie podali) jakimi warunkami materialnymi, kadrowymi, lokalowymi dysponuje ten podmiot. Wydaje się, że pozostawienie tak dużej władzy w jednym podmiocie nie powinno mieć miejsca.

Wspólny Sekretariat Techniczny (WST) według założeń Programu ma powstać w Banku Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze. Na takie rozwiązanie składa się decyzja Instytucji Zarządzającej i Instytucji pośredniczącej w Brandenburgii.

Nie podano w Programie podstaw prawnych tworzenia tego podmiotu. Tu również można mieć wątpliwości co do zasadności powołania Banku w roli (już czwartego) podmiotu wdrażającego Program. Inną wątpliwość budzi powołanie Wspólnego Sekretariatu Technicznego (BGK O/Zielona Góra) m.in. przez Instytucję Zarządzającą (de facto na terenie Polski to również BGK O/Zielona Góra).

Jako zadania Wspólnego Sekretariatu Technicznego Program podaje:

- 1) *przyjmowanie i elektroniczną rejestrację wniosków projektowych, ich weryfikację formalną oraz koordynację procesu oceny,*
- 2) *przygotowanie i postprocessing posiedzeń Komitetu Monitorującego (m.in. przygotowanie materiałów, podstaw decyzji oraz sporządzanie protokołów),*
- 3) *wspieranie Instytucji Zarządzającej w zakresie opracowywania raportów dotyczących wdrażania Programu,*
- 4) *przygotowywanie zmian programu,*
- 5) *działania informacyjno – promocyjne.*

Warto zauważyć, że wyszczególnione zadania nie pozostają w sprzeczności z Rozporządzeniem 1080/2006 (art. 14., ust. 1). Wyjaśnienia wymaga jednak czwarte zadanie, w którym należy sprecyzować o jaki program chodzi. Trzeba też przeanalizować piąte zadanie w kontekście obowiązków przypisanych Punktom informacyjnym. Może tu zachodzić kolizja zadań.

W części Programu, gdzie podaje się informacje dotyczące Punktów informacyjnych nie wskazano na podstawy prawne tworzenia tego rodzaju podmiotów. Punkty, o których mowa w Programie mają być zlokalizowane w siedzibach biur euroregionów Pro Europa Viadrina i Sprewa – Nysa – Bóbr oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. Punktom tym przewidziano następujące obowiązki:

- 1) *doradztwo dla wnioskodawców,*
- 2) *możliwość przyjęcia wniosku wraz z załącznikami i jego przesłanie do WST (dotyczy euroregionów),*
- 3) *opracowywanie merytorycznych stanowisk dotyczących zgodności projektów z politykami regionalnymi,*
- 4) *realizacja wdrażania Funduszu Małych Projektów i projektów sieciowych (dotyczy euroregionów),*
- 5) *działania w zakresie informacji i promocji – w uzgodnieniu z Instytucją Zarządzającą i instytucją koordynującą w Brandenburgii.*

Tworząc system monitoringu Autorzy poprawnie powołali się na art. 63 i 65 Rozporządzenia 1083/2006. Zgodnie z tymi artykułami powołano wspólny Komitet Monitorujący i określono jego zadania:

- 1) *analiza i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów,*
- 2) *ocena postępów we wdrażaniu Programu,*
- 3) *zatwierdzanie rocznych sprawozdań z realizacji programu,*
- 4) *dokonywanie zmian w dokumencie programowym.*

Daje się tu zauważyć zbieżność zadania czwartego z zadaniem czwartym Wspólnego Sekretariatu Technicznego.

Należy pozytywnie ocenić powołanie się na zasadę partnerstwa przy ustalaniu składu Komitetu Monitorującego – włączenie przedstawicieli szczebla rządowego, regionalnego i lokalnego. Niestety w Programie nie określono składu Komitetu.

Na podstawie analizy rozdziału 11 można pozytywnie ocenić zaprojektowany system wdrażania Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubelskiego z zakresu jego zgodności z polskim i wspólnotowym prawem. Dodatkowo można zauważyć, że Autorzy

Programu zapewnili poprawny i klarowny podział kompetencji pomiędzy podmioty uczestniczące we wdrażaniu Programu. Wyszczególnione w powyższym tekście uwagi mają na celu ulepszenie jakości projektowanego systemu wdrażania PO. Największe zastrzeżenia oceniający mają do faktu powierzenia jednemu podmiotowi – Bankowi Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze tak szerokich kompetencji w ramach pełnienia roli aż czterech podmiotów wdrażających Program.

8.3. Efektywność i skuteczność zaprojektowanego systemu wdrażania

Ocena w zakresie efektywności i skuteczności zaprojektowanego systemu wdrażania obejmuje analizę procedury wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie oraz procedury przepływów środków finansowych.

Procedura wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie została przedstawiona w podrozdziale 11.3. Zwraca tu uwagę czytelny rysunek i mniej przejrzysty opis charakteryzujący omawianą procedurę. Ocena zamieszczonego rysunku jest pozytywna. Poszczególne etapy wnioskowania o dofinansowanie są zrozumiałe i przedstawiają jasno kolejne etapy tego procesu.

Na procedurę składa się kolejno:

- 1) *Przygotowanie wniosków,*
- 2) *Składanie wniosków,*
- 3) *Formalna weryfikacja wniosków,*
- 4) *Ocena merytoryczna wniosków,*
- 5) *Przygotowanie wyboru projektów przez Komitet Monitorujący,*
- 6) *Kontraktowanie.*

Zdaniem oceniających system wnioskowania o dotację jest dobrze zaprojektowany. Wymaga jednak lepszej jakości strony redakcyjnej tekstu. Można tu wyraźnie wskazać na optymalny proces przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dotację. System obejmuje tylko te etapy, które są konieczne dla rzetelnej oceny składanych wniosków.

W zakresie zaprojektowanego systemu przepływów środków finansowych można wskazać, że kolejne jego etapy obejmują:

- 1) *Sprawdzenie przez Kontrolera poszczególnych dowodów księgowych pod kątem ich zgodności z prawem i prawidłowości wydatkowania środków,*
- 2) *Sprawdzoną dokumentację partner wiodący przedkłada właściwej instytucji do spraw wypłaty środków,*
- 3) *Po sprawdzeniu dokumentów, wynikające z nich dane finansowe zostają przekazane do Instytucji Certyfikującej,*
- 4) *sporządzenie wniosku o płatność do Komisji Europejskiej.*

Przekazanie środków finansowych odbywa się w odwrotną stronę z uwzględnieniem narodowych przepisów budżetowych.

Przedstawiona procedura jest klarowna. Dodatkowo przedstawiono na rysunku schematyczne ujęcie omawianej procedury.

Przy omawianiu skuteczności i efektywności wdrażania spojrzeć należy na jakość monitoringu Programu. W zakresie systemu monitorującego nie wnosi się zastrzeżeń (za wyjątkiem nie podania składu Komitetu Monitorującego). Warto jednak tu przypomnieć o zastrzeżeniach pod adresem systemu wskaźników. Jakość tego systemu w dużym stopniu przesądza o efektywności systemu monitoringu.

Dodatkowo można stwierdzić, że poddany ocenie Program Operacyjny nie zawiera informacji w zakresie zdolności administracji regionalnej, czy centralnej do wdrożenia PO. Informacje takie byłyby bardzo przydatne choćby z uwagi na możliwe wyznaczenie potencjału kadrowego, zaplecza logistycznego Banku Gospodarstwa Krajowego Oddział Zielona Góra. Przypomnieć tu należy o sporej roli jaką temu podmiotowi zamierzają powierzyć Autorzy PO.

8.4. Wnioski i rekomendacje

- 1) Analiza systemu wdrażania Programu Operacyjnego dla Brandenburgii i Województwa Lubuskiego pozwoliła wyszczególnić następujące uwagi:
- 2) Należy przywołać zgodnie z *Rozporządzeniem 1083/2006* zadania omawianych w PO podmiotów wdrażających.
- 3) Do rozważenia przedstawia się propozycję przydzielenia w polskiej części regionu wsparcia, roli Instytucji pośredniczącej Bankowi Gospodarstwa Krajowego Oddział w Zielonej Górze.
- 4) Proponuje się rozważenie zmiany Instytucji pośredniczącej w odniesieniu do Instytucji Certyfikującej
- 5) Sugeruje się zmianę Kontrolera po stronie polskiej (BGK Oddział w Zielonej Górze). Postawienie tak dużej władzy w rękach jednego podmiotu nie jest dobrym rozwiązaniem.
- 6) Warto ponownie przeanalizować czwarte i piąte zadanie Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Nazwę pierwszego z nich należy lepiej zredagować, drugie zbadać pod kątem kolizji z zadaniami Punktów Informacyjnych (uwaga dotyczy Programu w polskiej wersji językowej).
- 7) Należy określić skład Komitetu Monitorującego.
- 8) Wydaje się, że opisy charakteryzujące instytucje omawiane w rozdziale 11 PO są zbyt syntetyczne. Podobna uwaga dotyczy również prezentowanych rysunków przedstawiających procedurę wnioskowania o dofinansowanie i kontraktowanie oraz przepływ środków finansowych