

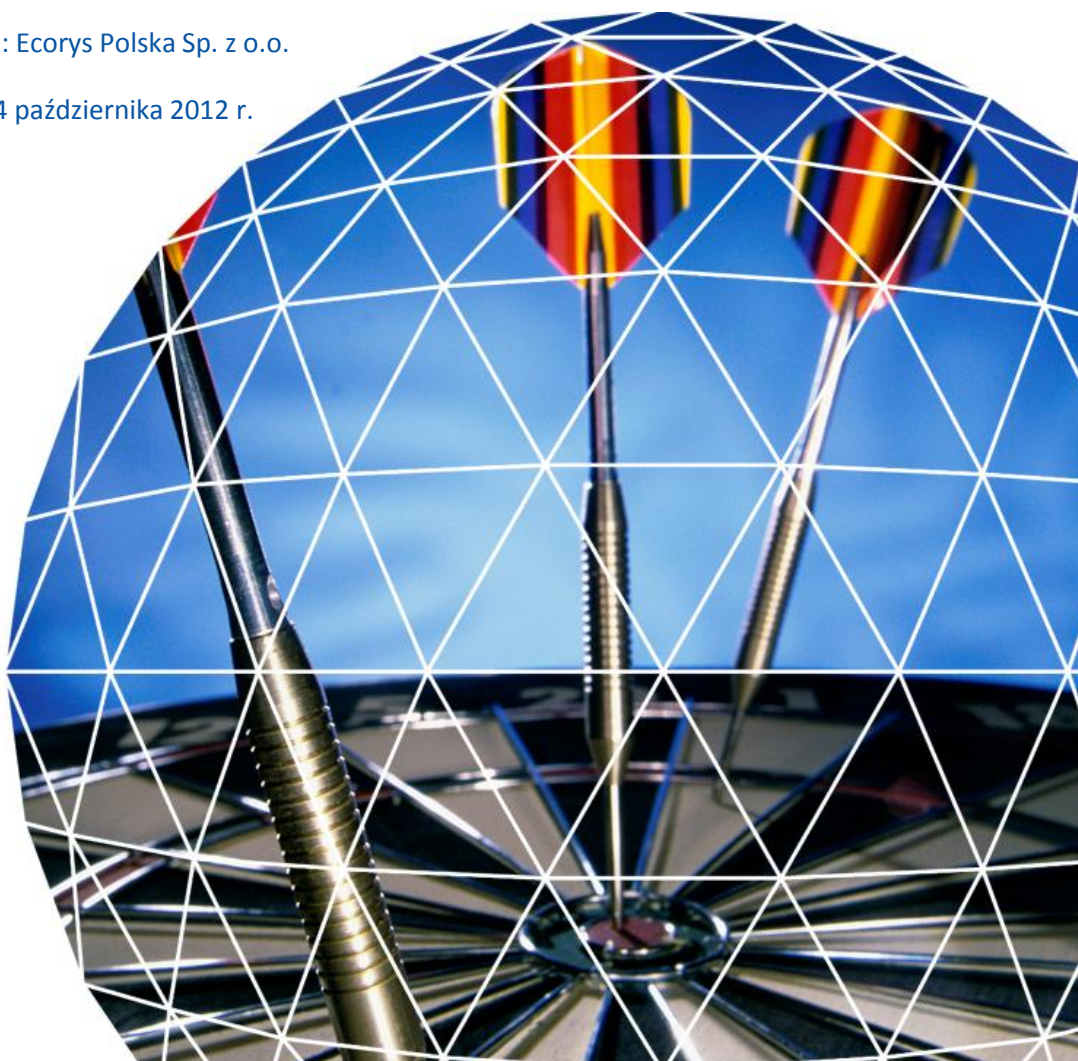
Raport końcowy

Ocena wartości docelowych wybranych wskaźników w ramach PO KL 2007-2013 w województwie mazowieckim

Zamawiający: Województwo Mazowieckie (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie)

Wykonawca: Ecorys Polska Sp. z o.o.

Warszawa, 4 października 2012 r.



Spis treści

1. Wykaz skrótów.....	4
2. Wstęp.....	5
3. Résumé	6
4. Streszczenie raportu	8
5. Wprowadzenie.....	12
6. Metodologia badania.....	14
7. Możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników PO KL na Mazowszu	18
8. Efektywność komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu.....	30
8.1. Efektywność wskaźnikowa komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim	30
8.2. Zmiany efektywności kosztowej komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu	35
8.3. Międzyregionalne porównanie efektywności wdrażania komponentu regionalnego PO KL	37
9. Analiza metodologii dezagregacji wartości wskaźników przyjętej przez IZ PO KL.....	48
10. Spójność systemu wyboru projektów i systemu monitoringu PO KL na Mazowszu	54
10.1. Planowanie – projektowanie Planów Działania oraz kryteriów wyboru projektów (dostępu i strategicznych)	54
10.2. System oceny i wyboru projektów zapewniających osiągnięcie wskaźników.....	73
11. Inne czynniki warunkujące realizację wartości docelowych wskaźników	77
11.1. Uwarunkowania prawno-systemowe zewnętrzne w stosunku do systemu wdrażania Po KL	77
11.2. Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie mazowieckim w latach 2006-2011	85
12. Wnioski i rekomendacje	88
12.1. Analiza SWOT.....	88
12.2. Tabela wniosków i rekomendacji.....	89
13. Załączniki.....	95

1. Wykaz skrótów



EFS	Europejski Fundusz Społeczny
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP2	Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia
IZ	Instytucja Zarządzająca
KM	Komitet Monitorujący
KSI	Krajowy System Informatyczny
PD	Plan Działania, Plany Działania
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
RIGR	Regionalne Informacyjne Grupy Robocze
ROEFS	Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
UE	Unia Europejska

2. Wstęp



Prezentowane w niniejszym raporcie wyniki badania „Ocena wartości docelowych wybranych wskaźników w ramach PO KL 2007-2013” są efektem realizacji przez firmę ECORYS Polska zamówienia Samorządu Województwa Mazowieckiego.

Struktura niniejszego raportu została skonstruowana tak, by jak najczytelniej zobrazować wyniki badania ewaluacyjnego. Raport składa się z następujących części:

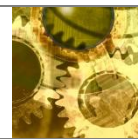
- **resume**, w którym zebrane zostały najistotniejsze wyniki badania oraz rekomendacje;
- **streszczenie raportu**, w sposób syntetyczny prezentujące najważniejsze obserwacje poczynione w toku badania;
- **wprowadzenie**, omawiające cele i zakres przeprowadzonej ewaluacji;
- **opis zastosowanej metodologii**, prezentujący koncepcję analizy oraz ocenę wykorzystanych metod;
- **opis wyników ewaluacji**, przedstawiający wyniki analiz w podziale na następujące obszary:
 - możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników PO KL na Mazowszu;
 - czynniki warunkujące realizację wartości docelowych wskaźników;
 - efektywność wskaźnikowa komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu;
 - analiza metodologii dezagregacji wartości wskaźników przyjętej przez IZ PO KL;
 - spójność systemu wyboru projektów i systemu monitoringu PO KL na Mazowszu.

Każdy z rozdziałów analitycznych kończy się krótkim podsumowaniem prezentującym najważniejsze wnioski częściowe.

- **wnioski i rekomendacje**, prezentujące w sposób syntetyczny najważniejsze obserwacje płynące z przeprowadzonych badań w formie tabeli rekomendacji, tj. zestawienia wniosków wraz z rekomendacjami ukierunkowanymi na podniesienie skuteczności i efektywności osiągania założonych wartości wskaźników docelowych komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu;
- Raport uzupełniają **aneksy**, które obejmują m.in. narzędzia badawcze, zestawienia danych, bibliografię oraz **załączniki** przedstawiające matrycę nowych wartości docelowych wskaźników możliwych do osiągnięcia w podziale na poszczególne działania i poddziałania.

Zespół autorów pragnie wyrazić swoje podziękowania dla wszystkich osób, które zgodziły się uczestniczyć w badaniu i udzieliły pomocy w pozyskaniu informacji, których analiza stała się jednym z kluczowych elementów prezentowanego raportu.

3. Résumé



W ramach niniejszego badania ewaluacyjnego dokonano oceny możliwości realizacji wartości docelowych wskaźników komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu, diagnozy czynników wpływających na poziom realizacji tychże wskaźników oraz sformułowano rekomendacje dotyczące możliwych do podjęcia działań zaradczych w przypadku tych wskaźników, których realizacja jest zagrożona.

Przede wszystkim należy podkreślić, że przyjęty system wdrażania komponentu regionalnego PO KL zakłada realizację wskaźników, dla których wartości docelowe wyznaczone zostały ogólnie, na poziomie całego kraju, bez uwzględnienia indywidualnych potrzeb i potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów. Podobnie, ogólny kształt poszczególnych osi priorytetowych i działań nakreślony został w sposób jednolity dla wszystkich województw. Stawia to samorząd województwa mazowieckiego przede wszystkim w roli wykonawcy wyznaczonych uprzednio celów, nie zaś podmiotu, który w sposób autonomiczny realizuje samodzielnie wyznaczone kierunki działań, spójne z najpilniejszymi potrzebami oraz uwarunkowaniami regionu.

Przegląd stopnia realizacji wskaźników oraz prognoza możliwych do osiągnięcia wartości wskazuje, że w przypadku niemal połowy analizowanych wskaźników, realizacja wartości docelowych jest zabezpieczona już na obecnym etapie wdrażania. Znaczna część wskaźników uznana została za osiągalne w ramach pozostałej alokacji, jednak dla 16 wskaźników zidentyfikowano znaczne ryzyko nieosiągnięcia przyjętych wartości docelowych. To właśnie te wskaźniki powinny być przedmiotem szczególnej uwagi oraz działań zaradczych, mających na celu ograniczenie skali problemu. Przede wszystkim, wśród możliwych do podjęcia działań jest zatrzymanie dalszego alokowania środków na realizację projektów, które zorientowane byłyby na realizację wskaźników już „bezpiecznych”. Skupienie interwencji na działaniach deficytowych, gdzie poziom realizacji wskaźnika pozostaje niezadowolający, wydaje się być najprostszym z możliwych rozwiązań. Jednocześnie w przypadku wybranych wskaźników, które realizowane są w ramach co najmniej dwóch działań/ poddziałań, możliwe jest dodatkowe ukierunkowanie interwencji na ten typ działania, w przypadku którego koszty jednostkowe realizacji wskaźnika okazały się niższe (podwyższenie efektywności wskaźnikowej interwencji). Samo jednak realokowanie środków nie jest odpowiedzią na wszystkie zidentyfikowane problemy, bowiem stopień realizacji wskaźników w znacznej mierze zależy też od możliwości absorpcyjnych po stronie projektodawców, stopnia ich zainteresowania konkretnymi typami interwencji oraz możliwościami dotarcia do określonych w ramach wskaźników grup docelowych. Pożądane jest zatem także podejmowanie dodatkowych wysiłków mających na celu stymulowanie podaży projektów pożądanego typu. W przypadku tych działań, które cieszą się dużym zainteresowaniem ze strony projektodawców, należałoby kontynuować politykę stosowania odpowiednich kryteriów strategicznych i dostępu, promujących interwencje danego typu. Natomiast w przypadku Działań, gdzie zidentyfikowano niedostateczny poziom zainteresowania, podejmowane działania zaradcze powinny mieć zgoła inny charakter – po pierwsze możliwe jest odstąpienie od kryteriów strategicznych promujących w sposób precyzyjny określony typ interwencji, ponieważ mogą one w znacznym stopniu zniechęcać wnioskodawców do spróbowania swoich sił w konkursie. Po drugie, możliwe jest wprowadzenie dodatkowych kryteriów postrzeganych przez beneficjentów jako atrakcyjnych, mogących stanowić istotną zachętę do wzięcia udziału w naborze. Działaniem komplementarnym wobec tego typu zmian byłoby

oczywiście podejmowanie działań informacyjnych, mających na celu aktywizację pasywnych grup beneficjentów oraz ostatecznych odbiorców wsparcia, tj. tzw. „trudnych” grup docelowych, także z udziałem RIGR. Innym rozwiązaniem braku podaży określonego typu projektów jest też uruchamianie projektów systemowych, obejmujących całe województwo, które wymagają jednak także zidentyfikowania podmiotu / jednostki, któremu realizacja takiego projektu mogłaby zostać powierzona.

Wśród zidentyfikowanych potrzeb wymienić należy także konieczność wzmocnienia uczestnictwa poszczególnych interesariuszy programu, w szczególności IP2, ekspertów oceniających projekty oraz potencjalnych beneficjentów, w proces formułowania kryteriów wyboru projektów. Kryteria powinny być z jednej strony zgodne z ideą promowania projektów w największym stopniu realizujących założone cele, a z drugiej strony – także adekwatne względem uwarunkowań zewnętrznych realizacji projektów. Pożądane było by także włączenie, do procesu oceny projektów, oceny adekwatności i realności deklarowanych przez beneficjentów wartości docelowych. Rekomenduje się także zabezpieczenie możliwości negocjowania z beneficjentem wartości docelowych wskaźników przyjętych przez na etapie projektowania – oczywiście wyłącznie w odniesieniu do wniosków rekomendowanych przez IP/IP2 do dofinansowania. Natomiast na etapie realizacji projektów możliwe jest upowszechnienie idei wizyt wspierających, realizowanej od 2012 roku przez ROEFSy w formule pilotażowej, jako formy doradztwa dla beneficjentów o charakterze diagnostycznym i rekomendacyjnym, w tym w zakresie niwelowania ryzyk związanych z realizacją wartości docelowych wskaźników.

4. Streszczenie raportu



Głównym celem niniejszego badania ewaluacyjnego była ocena adekwatności wartości docelowych wskaźników, określonych w dokumentach programowych, w stosunku do wysokości przyznanej alokacji w poszczególnych poddziałaniach komponentu regionalnego PO KL oraz możliwości ich osiągnięcia z uwagi na bieżącą sytuację społeczno – gospodarczą województwa. Potrzeba realizacji takiej analizy wynikała z przeglądu śródkresowego Programu oraz z wprowadzonej zmiany metodologii określania wartości docelowych wskaźników, która zaowocowała zmianami wartości docelowych dla części z nich. Kolejną przesłanką dla realizacji badania były również wnioski płynące z przeglądu danych monitoringowych, wskazujących na ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowych dla znacznej części wskaźników.

Aby dokonać wszechstronnej analizy adekwatności wartości docelowych wskaźników, określić czynniki, które mogą mieć wpływ na stopień ich realizacji oraz sformułować odpowiednie rekomendacje w tym zakresie, przeprowadzono analizy szacunkowe możliwych do osiągnięcia wartości wskaźników przy wykorzystaniu pozostałej alokacji, dokonano oceny adekwatności wyznaczonych celów w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej Mazowsza, przeanalizowano efektywność wskaźnikową komponentu regionalnego PO KL a Mazowszu, oceniono metodologię dezagregacji zastosowaną przez IZ PO KL oraz prześledzono związki pomiędzy kryteriami wyboru projektów a selekcjonowaniem projektów najsukcesywniejszych z punktu widzenia realizacji celów.

Przeprowadzone prognozy możliwych do osiągnięcia wartości wskaźników w ramach poszczególnych działań i poddziałań umożliwiły wyróżnienie wskaźników „bezpiecznych” – takich, dla których wartość docelowa zostanie osiągnięta nawet bez konieczności uruchamiania pozostałej do wykorzystania alokacji, wskaźników „osiągalnych” – których wartości docelowe powinny zostać osiągnięte przy założeniu, że pozostała alokacja zostanie wykorzystana przy podobnym stopniu efektywności oraz wskaźników „zagrożonych” – dla których, nawet przy wykorzystaniu pozostałej alokacji, niemożliwe jest osiągnięcie wartości docelowych. Dla każdego z priorytetów komponentu regionalnego zidentyfikowano zarówno przypadki wskaźników „bezpiecznych” jak i „zagrożonych”. W przypadku Priorytetu 6, szczególnie problematyczna okazuje się realizacja projektów szkoleniowych i doradczych skierowanych do osób powyżej 50 roku życia a także projektów związanych z udzielaniem pomocy osobom podejmującym własną działalność gospodarczą, skierowanych do niepełnosprawnych. Niedostateczny jest także poziom objęcia uczestników projektów indywidualnymi planami działania. Dla projektów realizowanych w ramach Priorytetu 7 stosunkowo największym ryzykiem obarczona jest realizacja wskaźników dotyczących liczby uczestników projektów z zakresu aktywnej integracji (w tym z obszarów wiejskich) oraz liczby podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie. W przypadku Priorytetu 8 udział wskaźników zagrożonych jest stosunkowo najwyższy. Ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości dotyczy m.in. liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem szkoleniowym, liczby osób powyżej 50 roku życia, które ukończyły udział w projektach szkoleniowych czy liczby pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy ukończyli udział w projektach. Dla priorytetu 9 największe ryzyko związane jest z realizacją wskaźników dotyczących liczby uczniów, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach, liczby dorosłych, którzy uczestniczyli w kształceniu ustawicznym i liczby nauczycieli na obszarach wiejskich, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach. Warto zauważyć, że w wielu przypadkach mamy do czynienia ze wskaźnikami, dla których w wyniku

dezagregacji wartości docelowe zostały znacznie podniesione. W kilku przypadkach nawet powrót do pierwotnej wartości docelowej nie umożliwiłby poprawy sytuacji – także pierwotne wartości wskaźników nie byłyby możliwe do zrealizowania, przy utrzymaniu obecnych kosztów jednostkowych.

Na poziom realizacji wskaźników wpływ ma szereg czynników zewnętrznych, w tym sytuacja społeczno-ekonomiczna w województwie. W przypadku Priorytetu 6, zagrożenia realizacji wartości docelowych wynikają po pierwsze ze specyfiki wybranych grup docelowych i niedopasowania oferowanego wsparcia do ich oczekiwań (osoby powyżej 50. roku życia i osoby niepełnosprawne, w ograniczonym stopniu zainteresowane kierowanym do nich wsparciem) a także z trudności interpretacyjnych i niedoskonałości metod pomiaru wskaźników (wskaźnik dotyczący indywidualnych planów działania). W przypadku Osi 7 duże znaczenie ma zróżnicowany poziom aktywności różnych grup beneficjentów – podczas gdy powiatowe centra pomocy rodzinie okazały się grupą bardzo aktywną, chętnie realizującą dodatkowe przedsięwzięcia, ośrodki pomocy społecznej charakteryzuje duży poziom bierności; przykłady aktywnych OPS, starających się realizować inicjatywy wykraczające poza niezbędne minimum, są nieliczne. Po części może to wynikać z postaw i aspiracji osób kierujących placówkami, jednak obserwacje przedstawicieli IP wskazują na pewne modele zachowań obu grup beneficjentów, co może wynikać także z różnic systemowych w modelach działania instytucji. Z punktu widzenia realizacji Priorytetu 7, ważnym czynnikiem o charakterze społecznym jest także większa gotowość kobiet do uczestniczenia w projektach i ich aktywność społeczna – analizy kosztów jednostkowych realizacji wskaźników wskazują, że koszty dotarcia do mężczyzn z analogicznym wsparciem okazują się dużo wyższe niż w przypadku kobiet. Dla realizacji Priorytetu 8 ważnym czynnikiem zewnętrznym jest postawa przedsiębiorców wobec oferowanego wsparcia. Jedno z poddziałań przewiduje bowiem wsparcie dla pracowników zwalnianych bądź zagrożonych skutkami restrukturyzacji, co wymaga jednak ujawnienia informacji o planach takiej restrukturyzacji po stronie pracodawcy. Okazuje się, że przedsiębiorcy niechętnie ujawniają tego typu informacje, co utrudnia rekrutację uczestników tego typu projektów. Zauważyć można jednak także pozytywne oddziaływanie czynników społeczno-gospodarczych na realizację wskaźników: ze względu na koncentrację wielu uczelni wyższych i instytutów badawczych, a co za tym idzie także wysoką liczbę doktorantów, problemów nie przysparza realizacja wskaźnika dotycząca liczby osób, które skorzystały ze stypendiów doktoranckich. W tym przypadku zainteresowanie i zapotrzebowanie na tego rodzaju wsparcie jest na tyle wysokie, że wskaźnik zostanie znacznie przekroczony.

Z punktu widzenia czynników wpływających na poziom realizacji wskaźników wymienić należy także uwarunkowania płynące z samego systemu wdrażania programu oraz jego bezpośredniego otoczenia. Pierwszą grupę stanowią bariery leżące po stronie beneficjenta, o charakterze świadomościowym, motywacyjnym, czy kompetencyjnym. Po pierwsze, przekonania beneficjentów na temat skutecznych sposobów przygotowania projektów i uzyskiwania dofinansowania powodować, że część wnioskodawców może być zniechęcona do udziału w konkursach lub też odwrotnie – zbyt optymistycznie (nierealistycznie) podchodzić do swoich możliwości, przeszacowując wskaźniki swojego projektu. Po drugie, wpływ na realizację wskaźników mają także kompetencje w zakresie analizy potrzeb, przygotowania i realizacji projektu. Drugą grupę czynników stanowią instytucjonalne uwarunkowania, w ramach których funkcjonuje beneficjent i powiązane z nimi wymagania biurokratyczne dla projektów finansowanych z EFS (np. konieczność uzyskania akceptacji organu prowadzącego dla zawiązania partnerstwa, rozwiązania kwestii wkładu własnego, przepływy finansowe). Istotnym czynnikiem zniechęcającym do uczestnictwa w Programie może być również system oceny projektów, który, w opinii beneficjentów, jest w znacznej mierze uznaniowy. Te wszystkie czynniki należy wziąć pod uwagę przy projektowaniu kryteriów strategicznych.

Analiza powiązań między przyjętymi kryteriami wyboru projektów a koncentrowaniem wsparcia na projektach w najwyższym stopniu przyczyniających się wskazuje, że proces wyboru projektów jest istotnym czynnikiem decydującym o skuteczności realizacji celów. Zauważalna jest również pozytywna korelacja pomiędzy kryteriami strategicznymi (i dostępu), a określonymi dla województwa wskaźnikami. Jednocześnie jednak, preferując za pomocą kryteriów strategicznych pewne formy wsparcia, grupy docelowe czy instrumenty pomocowe konieczne jest uwzględnianie możliwości, kompetencji i zainteresowań beneficjentów danym konkursem, dla którego sformułowane zostały takie a nie inne warunki.

Efektywność wskaźnikowa poszczególnych działań i poddziałań programu jest zróżnicowana, co wynika przede wszystkim ze specyfiki tychże działań. W wielu przypadkach mamy do czynienia z sytuacją, gdzie ten sam wskaźnik realizowany jest w ramach dwóch różnych działań, przy czym tylko jedno z nich ukierunkowane jest *stricte* na interwencje przyczyniające się do realizacji wskaźnika, podczas gdy drugie realizuje wskaźnik niejako przy okazji innych interwencji. W takich sytuacjach oczywiście to działanie ukierunkowane bezpośrednio na realizację wskaźnika charakteryzuje wyższą efektywność kosztową. Jest to sytuacja w pełni zrozumiała i uzasadniona. Jednocześnie działania, które realizują ten sam wskaźnik w mniejszym stopniu i przy wyższych kosztach, są także porządkane ponieważ w sposób komplementarny przyczyniają się do realizacji przyjętych celów. Jednak to działania najbardziej efektywne, ukierunkowane bezpośrednio na realizację wskaźnika należy uznać za kluczowe dla realizacji wartości docelowych. W przypadku wskaźników zagrożonych, działania zaradcze mające na celu zapobieżenie sytuacji, w której wartości docelowe nie zostaną osiągnięte (lub przynajmniej ograniczenie skali tego problemu) powinny zatem skupiać się na realizacji tych typów interwencji, które charakteryzują się najwyższą efektywnością kosztową danego wskaźnika.

Warto także zauważyć, że efektywność kosztowa realizacji wskaźników na Mazowszu w wielu przypadkach kształtuje się korzystnie w porównaniu z innymi regionami Polski. Dotyczy to przede wszystkim działania 9.1 oraz znacznej części wskaźników Priorytetu 6. Jednocześnie jednak dla wielu wskaźników zidentyfikowano wyższe, niż w przypadku innych województw, koszty jednostkowe realizacji. Dotyczy to zarówno wskaźników o niskim, jak i znacznym stopniu realizacji, mogąc stanowić jedną z istotnych barier w osiągnięciu wartości docelowych tych pierwszych. Wyższe koszty osiągnięcia wskaźników mogą one wynikać ze specyfiki województwa mazowieckiego, jak np. relatywnie wyższe ceny usług, ale także zakresu oferowanego wsparcia, które cechuje się zróżnicowaną skutecznością i trwałością.

Dla większości wskaźników komponentu regionalnego PO KL stwierdzono spadek efektywności kosztowej w okresie 2009-2011. Obserwowane zmiany można przypisać m.in. zmieniającej się sytuacji w województwie, wynikającej częściowo z samej realizacji PO KL: oczekiwania grup docelowych zdają się rosnać, konieczne jest oferowanie coraz bardziej kompleksowego wsparcia, rosną także koszty usług zewnętrznych takich jak usługi trenerskie czy doradcze. Jednocześnie kurczy się liczebność potencjalnych uczestników projektów; osoby aktywne, gotowe do uczestnictwa w różnych formach działań, zostały zrekrutowane w początkowym okresie wdrażania Programu, podczas gdy obecnie konieczne jest dotarcie także do mniej aktywnej frakcji adresatów wsparcia. Wzrastają tym samym zarówno koszty rekrutacji uczestników jak i realizacji merytorycznej części projektów. Ważnym elementem niniejszego badania była także analiza i ocena zastosowanej metodologii dezagregacji. Po pierwsze, należy wskazać na brak zintegrowanego podejścia do kwestii podziału wartości docelowych wskaźników pomiędzy poszczególne regiony. Dla części wskaźników kierowano się średnią geometryczną wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego, inne wskaźniki zdezagregowano w oparciu o takie kryteria jak koszt jednostkowy, samą wielkość alokacji czy arbitralnie założone wartości wskaźników dla poszczególnych województw. Pomimo, że przyjęta metodologia, przynajmniej w przypadku

części wskaźników, uwzględniała pewne cechy specyficzne regionu, nie zawsze były to cechy sensowne w kontekście wyznaczania wartości docelowych, co w szczególności odnosi się do wskaźników kontekstowych. Należy także podkreślić, że to nie proces dezagregacji powinien uwzględniać specyficzne cechy regionu ale proces alokacji środków finansowych pomiędzy poszczególne Priorytety i Działania. Przyjęta metodologia dezagregacji co prawda nie koncentruje działań na obszarach kluczowych czy wsparciu realnych i aktualnych potrzeb, jednak również to zadanie nie jest zadaniem procesu dezagregacji. Wśród istotnych słabych stron przyjętej metodologii należy natomiast wymienić przede wszystkim brak całościowego spojrzenia na kwestię podziału wartości docelowych wskaźników pomiędzy województwa.

Proponowane do wdrożenia rekomendacje skupiają się na tych działaniach, które są możliwe do wprowadzenia ze strony IP i IP2. Należy bowiem pamiętać, że część problemów leżąca u podstaw trudności w osiągnięciu założonych wartości docelowych wskaźników leży poza gestią tychże instytucji. Podstawowym instrumentem umożliwiającym podejmowanie działań zaradczych jest więc przesuwanie pozostałej alokacji między działaniami w taki sposób, aby pozostałe jeszcze środki zorientować na obszary deficytowe, a więc te, gdzie poziom realizacji wskaźników pozostaje niski. Należy przy tym mieć na uwadze efektywność takich przesunięć – w pierwszej kolejności przesunięcia powinny być orientowane na te działania, gdzie koszty jednostkowe realizacji wskaźnika są możliwie niskie. Jednocześnie rekomenduje się podjęcie dodatkowych działań mających na celu stymulowanie podaży projektów, które przyczyniałyby się do osiągnięcia wartości docelowych wskaźników. Po pierwsze, pożądane jest różnicowanie kryteriów dostępu i strategicznych w zależności od stopnia zainteresowania wnioskodawców i uczestników danym typem wsparcia. W przypadku działań, gdzie widoczna jest niedostateczna podaż projektów, dobrym rozwiązaniem są dodatkowe kryteria, stanowiące zachętę dla potencjalnych wnioskodawców (np. wysoki poziom *cross-financingu*). Sam proces formułowania kryteriów warto prowadzić przy jeszcze większym zaangażowaniu IP2, przy wykorzystaniu formuły spotkań roboczych umożliwiających bieżące weryfikowanie propozycji. Szczególnie wartościowa w tym zakresie będzie wiedza osób, które uczestniczą w ocenie wniosków o dofinansowanie lub mają bezpośredni kontakt z beneficjentami na etapie realizacji projektów.

Dla działań charakteryzujących się niską aktywnością wnioskodawców pożądane byłoby także uruchamianie projektów systemowych w formule „parasolowej” z określonym liderem, inicjującym pożądane działania i aktywizującym pozostałe podmioty, choć zapewne wdrożenie tego typu rozwiązań na szeroką skalę możliwe będzie dopiero w przyszłej perspektywie finansowej. Rekomendowane jest również podejmowanie dodatkowych działań wspierających proces wdrażania Programu, np. z wykorzystaniem środków Pomocy Technicznej, które umożliwiają uruchamianie działań diagnostycznych a także informacyjno-promocyjnych, mających na celu aktywizację grup dotychczas biernych.

5. Wprowadzenie



Systemy monitoringu oparte o wskaźniki są nieodłącznym elementem zarządzania opartego o cele. Szczegółowe monitorowanie wydatków i efektów rzeczowych realizacji strategii lub programu jest warunkiem koniecznym dla racjonalnego, sprawnego i efektywnego wykorzystywania środków. Monitorowanie jest zatem procesem systematycznego gromadzenia i analizowania informacji dotyczących wdrażania projektów i stanowi jeden z ważniejszych elementów zarządzania. Ważnym etapem tworzenia systemu monitoringu jest wyznaczenie wartości docelowych dla wskaźników, które będą umożliwiały pomiar stopnia realizacji założonych celów.

Należy pamiętać, że wartości docelowe powinny wynikać z potrzeb i przyjętych kierunków rozwoju, a przede wszystkim z postawionych celów danej polityki. Dlatego powinny być one ustalane już na etapie programowania. Wyznaczenie wartości docelowej, jaka ma zostać osiągnięta, jest bowiem czymś w rodzaju „zobowiązania” instytucji dysponujących środkami publicznymi do zapewnienia określonego poziomu dóbr / usług. Wartości docelowe należy zatem wyznaczać racjonalnie, ale także ambitnie. Stanowią one miarę naszych intencji związanych z osiągnięciem celu i są jego mierzalnym odzwierciedleniem. Skwantyfikowany cel jest natomiast podstawą dla dobrania odpowiednich instrumentów jego realizacji (rodzaj interwencji) a w następnym kroku – nakładów, jakie należy ponieść, by była ona skuteczna (wysokość alokacji). Podsumowując, pierwszym krokiem jest sformułowanie celu, następnie przypisanie mu wskaźnika, który umożliwi jego zmierzenie i wyznaczenie wartości docelowej oraz horyzontu czasowego dla jej osiągnięcia, w kolejnym kroku – zaprojektowanie instrumentów realizacji celu, a dopiero w końcowym etapie – wyznaczenie poziomu alokacji dla poszczególnych instrumentów. Oczywiście, w sytuacji gdy dysponujemy ograniczonymi środkami może okazać się, że cele będą musiały ulec pewnej weryfikacji. Z takim problemem borykamy się w zasadzie na każdym kroku, zatem w ostatnim etapie należy zdecydować, czy dostępne środki przeznaczymy na realizację jedynie części celów czy też pogodzimy się z faktem, że cele osiągnięte zostaną w dłuższym czasie niż to pierwotnie założyliśmy bądź też zadowolimy się niższym poziomem ich realizacji.

Praktyka wdrażania programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Polsce pokazuje, że wyznaczenie adekwatnych wartości docelowych dla wskaźników na etapie ex-ante (przed przystąpieniem do wdrażania programu) jest ogromnym wyzwaniem. Na tym etapie nie sposób bowiem przewidzieć chociażby stopnia zainteresowania poszczególnymi typami interwencji ze strony projektodawców, ich możliwości absorpcyjnych czy też zmian gospodarczych na poziomie makro, które mogą mieć istotny wpływ na zmiany cen, a co za tym idzie, zmiany kosztów realizacji wskaźników. Wyznaczanie wartości docelowych na poziomie pojedynczych projektów jest także niejednokrotnie kwestią problematyczną ze względu na fakt, że nie wszystkie wskaźniki są precyzyjnie definiowane. Również fakt, że wyznaczona przez wnioskodawcę wartość docelowa wskaźnika może być uwzględniana na etapie oceny wniosku, może zachęcać do przeszacowań. Są to kwestie kluczowe, które wyznaczają punkt spojrzenia Wykonawcy na prowadzoną analizę.

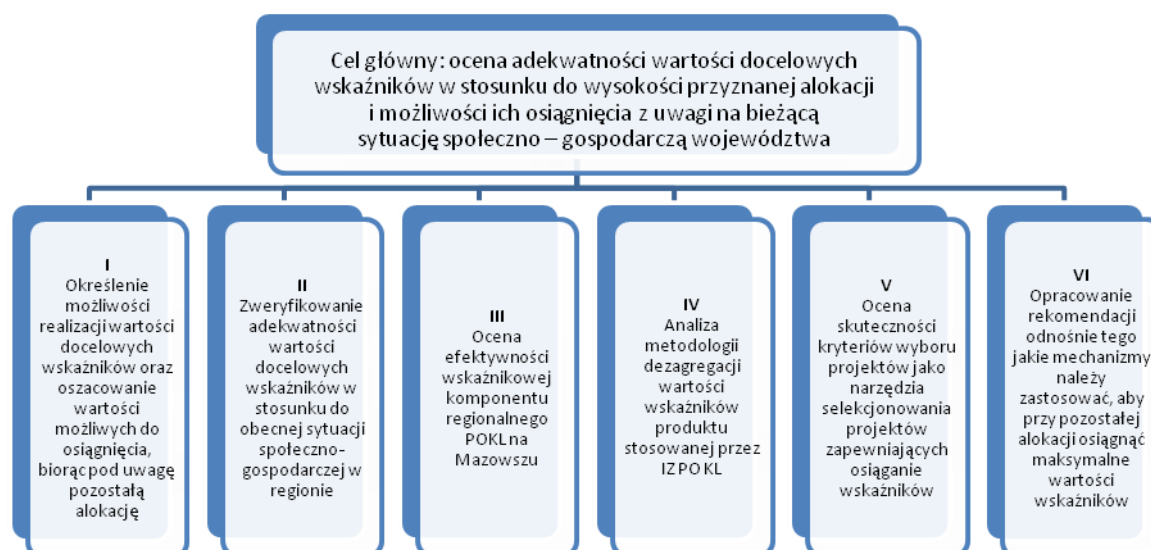
Cele badania

Zgodnie z SOPZ, głównym celem niniejszego badania ewaluacyjnego była ocena adekwatności wartości docelowych wskaźników, określonych w dokumentach programowych, w stosunku do wysokości przyznanej alokacji w poszczególnych poddziałaniach komponentu regionalnego PO KL oraz możliwości ich osiągnięcia z uwagi na bieżącą sytuację społeczno – gospodarczą województwa mazowieckiego.

Potrzeba realizacji takiej analizy wiązała się po pierwsze z wynikami przeglądu śródkresowego Programu, po drugie ze zmianą metodologii określania wartości docelowych wskaźników. Również przegląd poziomu realizacji wskaźników w momencie przystąpienia do realizacji badania stanowił sygnał do niepokoju – dane monitoringowe wskazywały, że realizację aż 33 spośród 54 wskaźników można było ocenić jako zagrożoną.

Powyższe przesłanki stanowiły podstawę dla wyznaczenia celów szczegółowych badania:

Schemat 1 Cel główny i cele szczegółowe badania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SOPZ

Aby zapewnić realizację celu głównego i celów szczegółowych badania, postawiono następujące kluczowe pytania badawcze:

- **Jakie są możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników PO KL na Mazowszu?**
- **Jakie czynniki wpływają na realizację wartości docelowych wskaźników?**
- **Które działania były najbardziej efektywne w generowaniu pożądanych efektów interwencji? Jak kształtowała się efektywność wskaźnikowa w kolejnych latach?**
- **Jak należy ocenić metodologię dezagregacji wartości wskaźników przyjętą przez IZ PO KL, w szczególności z punktu widzenia specyfiki województwa mazowieckiego?**
- **Czy system wyboru projektów umożliwia wybór projektów, które w największym stopniu przyczyniają się do realizacji wskaźników?**

6. Metodologia badania



Informacje niezbędne do realizacji celów badania oraz udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze zostały zebrane i przeanalizowane z wykorzystaniem różnorodnych technik badawczych i analitycznych. Dostarczyły one materiału o charakterze ilościowym i jakościowym pochodzącego z różnych źródeł, w tym od różnych grup interesariuszy związanych z wdrażaniem komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim.

W badaniu wykorzystano następujące metody/techniki badawcze i analityczne:

- Analiza dokumentów;
- Analiza danych zastanych (z KSI);
- Wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie komponentu regionalnego PO KL (IZ, IP i IP2)
- Wywiady z ekspertami uczestniczącymi w ocenie merytorycznej projektów;
- Wywiady z beneficjentami projektów realizowanych w ramach komponentu regionalnego PO KL;
- Wywiady z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie PO KL w innych regionach;
- Analizy eksperckie;
- Analiza danych statystycznych dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej Mazowsza.

Szczegółowy opis zastosowanej metodologii został przedstawiony w raporcie metodologicznym opracowanym na potrzeby realizacji niniejszego badania. Poniżej prezentujemy skrócony opis wykorzystanego podejścia metodologicznego, zarówno w odniesieniu do metod gromadzenia, jak i analizy danych.

Metody/techniki gromadzenia i analizy danych

Analiza dokumentów

Analiza dokumentów stanowiła po pierwsze punkt wyjściowy do prac badawczych prowadzonych w ramach projektu. Na etapie raportu metodologicznego przeprowadzono analizę dokumentacji programowej PO KL, co umożliwiło doprecyzowanie metodologii badania, a w szczególności opracowanie narzędzi badawczych. W ramach dalszych prac projektowych dokonano przeglądu dokumentów o charakterze wdrożeniowym, przede wszystkim planów działania, a także dokumentacji konkursowej. W ich wyniku zgromadzono dane o możliwych do realizacji projektach w ramach komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu oraz sposobach promowania pożądanych typów działań lub grup docelowych w ramach naborów, które następnie poddano analizie i syntezie. Zebrane w ten sposób informacje wykorzystano w ramach oceny skuteczności przyjętego systemu wyboru projektów w wyłanianiu projektów najlepszych z punktu widzenia osiągnięcia celów Programu. Szczegółowej analizie podlegał również materiał dotyczący zastosowanej przez IZ PO KL metodologii ponownej dezagregacji wartości wskaźników produktu PO KL. Ponadto w badaniu

uwzględniono wyniki raportów i opracowań o zbliżonej tematyce, na poziomie krajowym lub dotyczące innych regionów.

Analiza danych zastanych (z KSI)

Analizą objęto szereg danych z systemu KSI, odnoszących się zarówno do stanu wdrażania komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu, jak i w pozostałych województwach Polski. Dane te stanowiły kluczowe źródło informacji w badaniu. Wykorzystane w analizach eksperckich, dane te umożliwiły m.in. dokonanie międzyregionalnych porównań kosztów jednostkowych realizacji wskaźników.

Wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie komponentu regionalnego PO KL (IZ, IP i IP2)

W ramach badania przeprowadzono wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji uczestniczących w realizacji PO KL na Mazowszu, dostosowując zestaw poruszanych zagadnień do specyfiki instytucji i jej roli w systemie wdrażania Programu. Wywiad z przedstawicielem IZ PO KL skupiony był na temacie metodologii dezagregacji wartości wskaźników produktu stosowanej przez IZ PO KL; poruszono również kwestię stosowanych przez inne regiony praktyk, których celem jest podwyższenie skuteczności i efektywności wdrażanego wsparcia. Pozostałe wywiady w głównej mierze dotyczyły sytuacji w województwie mazowieckim i dostarczyły informacji m.in. odnośnie trudności w realizacji wartości wskaźników, czynników wpływających na osiągnięcie założonych celów Programu, głównych obszarów problematycznych, a także dotychczas podejmowanych działań mających na celu zwiększenie stopnia realizacji celów i efektów realizowanych projektów.

Wywiady z ekspertami uczestniczącymi w ocenie merytorycznej projektów

Wywiady z ekspertami dokonującymi oceny merytorycznej projektów stanowiły uzupełnienie eksperckiej oceny spójności systemu kryteriów wyboru projektów z systemem wskaźników (dla poszczególnych działań/poddziałań). Poruszane w trakcie wywiadów zagadnienia skupiały się przede wszystkim na ocenie skuteczności przyjętych kryteriów wyboru projektów jako narzędzia selekcjonowania projektów zapewniających realizację celów PO KL wyrażonych za pomocą wskaźników, a także propozycji ulepszeń w tym zakresie. Zrealizowano 5 wywiadów z ekspertami posiadającymi doświadczenie w ocenie wniosków w województwie mazowieckim, w ramach różnych priorytetów komponentu regionalnego PO KL.

Wywiady z beneficjentami projektów realizowanych w ramach komponentu regionalnego PO KL

Projektodawcy, odgrywający istotną rolę we wdrażaniu Programu, stanowili również ważne źródło informacji w ramach badania. Beneficjenci są tym elementem systemu wdrażania Programu, który w największym stopniu ma styczność z grupami docelowymi oferowanego wsparcia, a tym samym posiada wiedzę o popycie na różnorodne formy wsparcia. Wywiady dostarczyły informacji o czynnikach wpływających na możliwości realizacji założonych wartości wskaźników na poziomie projektów, w tym m.in. o problemach doświadczanych przez beneficjentów na etapie rekrutacji uczestników projektów oraz innych trudnościach, których wystąpienie zagroziło osiągnięciu planowanych efektów projektów. Liczba przeprowadzonych w ramach projektu pogłębionych wywiadów telefonicznych z beneficjentami wyniosła 20.

Wywiady z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie PO KL w innych regionach

W celu uzupełnienia i pogłębienia wniosków z międzyregionalnych porównań danych monitoringowych, a także pozyskania informacji o rozwiązaniach wspierających skuteczne i efektywne wdrażanie komponentu regionalnego PO KL, przeprowadzono wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w innych regionach. Poszukiwano przede wszystkim dobrych praktyk, które nie są ściśle powiązane ze specyfiką danego regionu i mogłyby zostać wprowadzone również w woj. mazowieckim, przyczyniając się do usprawnień we wdrażaniu Programu i realizacji założonych celów. Konsultacje telefoniczne przeprowadzono w dwóch regionach: małopolskim oraz podlaskim.

Analizy eksperckie

Analizy eksperckie prowadzono w oparciu o zgromadzony materiał badawczy, konfrontując informacje pochodzące z różnych źródeł w ramach poszczególnych zagadnień. W ramach badania przeprowadzono następujące analizy eksperckie:

- Analiza danych monitoringowych z systemu KSI. Głównym celem było określenie, czy założone wartości docelowe są możliwe do zrealizowania, a w przypadku wątpliwości, jakie wartości mogą zostać osiągnięte. Obok danych monitoringowych uwzględniono również informacje o środkach dostępnych w ramach realizacji poszczególnych działań, a do tej pory niewykorzystanych, oraz o średnich kosztach realizacji wskaźników w poszczególnych działaniach.
- Analiza efektywności osiągania efektów Programu, w ramach której dokonano porównania efektywności wskaźnikowej różnych działań zorientowanych na realizację pokrewnych celów oraz przeanalizowano zmiany poziomu efektywności w czasie. Analiza umożliwiła identyfikację działań, które charakteryzuje najwyższy stopień efektywności i takich, w przypadku których zanotowano istotny spadek z upływem czasu.
- Analiza międzyregionalna kosztów osiągania zakładanych efektów Programu mająca na celu zbadanie, na ile poziom efektywności kosztowej realizacji wskaźników na Mazowszu jest konkurencyjny względem innych regionów. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane z systemu KSI, z wykorzystaniem benchmarkingu.
- Ocena metodologii dezagregacji krajowych wartości wskaźników PO KL na poziom regionu. Analizie podlegał głównie materiał dotyczący zastosowanej metodologii ponownej dezagregacji. Ponadto badano m.in. stopień uwzględnienia w algorytmie specyfiki poszczególnych województw oraz wysokości przyznanej alokacji.
- Analiza spójności kryteriów wyboru projektów z przyjętymi wskaźnikami monitoringowymi; Źródłem danych do oceny była przede wszystkim analiza dokumentacji. Jej wyniki skonfrontowano z opiniami osób zaangażowanych w proces merytorycznej oceny wniosków odnośnie użyteczności przyjętego systemu kryteriów pod kątem wyboru projektów w największym stopniu realizujących cele.

Analiza danych statystycznych dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej Mazowsza

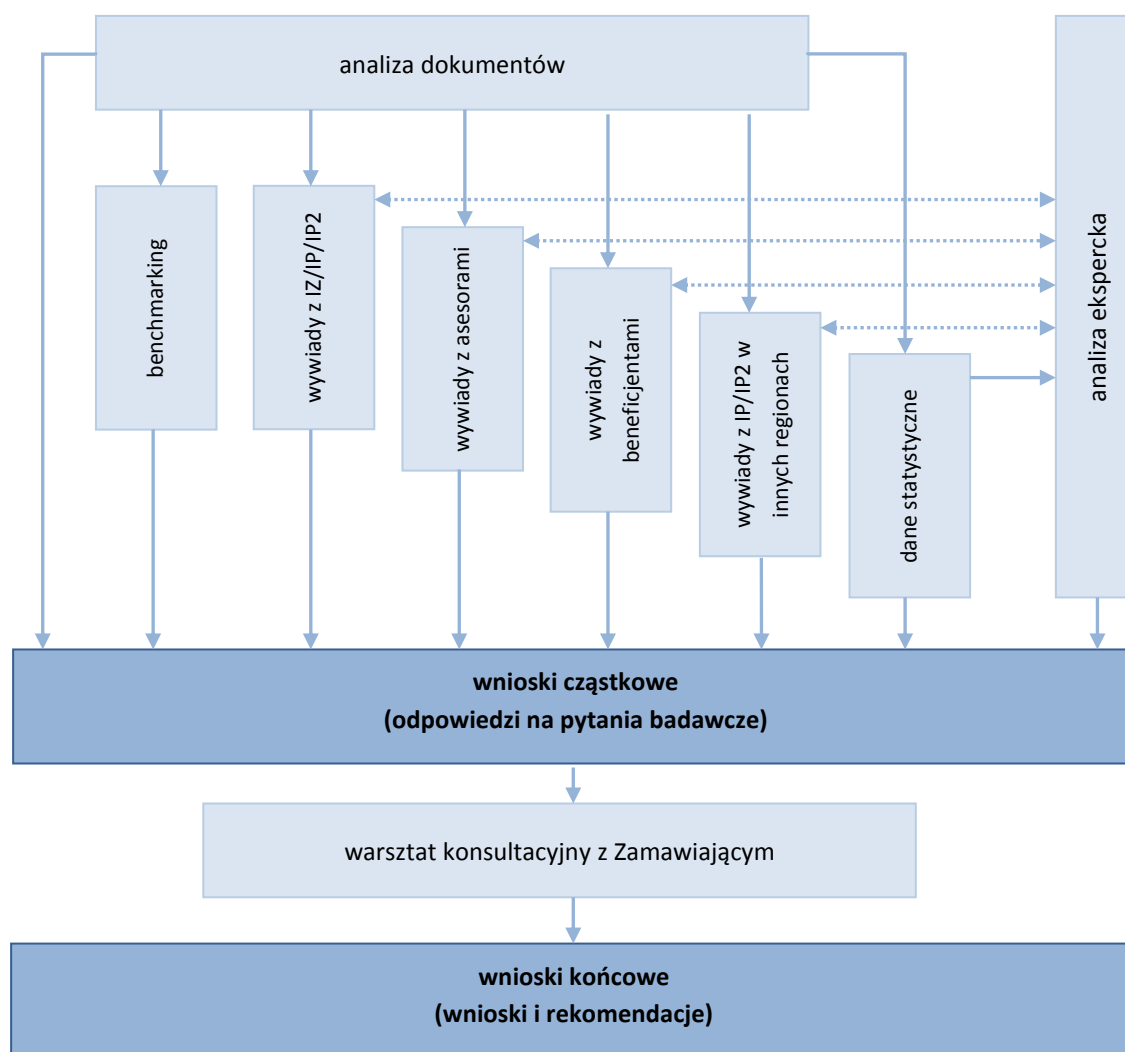
Nie bez wpływu na możliwość realizacji założonych celów komponentu regionalnego POKL pozostaje sytuacja społeczno-gospodarcza Mazowsza oraz zmiany, którym podlegała w ostatnich

latach. Analizie poddano dane obrazujące sytuację społeczno-gospodarczą w województwie w latach 2006-2011, czyli w okresie obejmującym przygotowanie Programu, a następnie jego wdrażanie. W analizie skupiono się przede wszystkim na tych wskaźnikach, które powiązane są z obszarami interwencji komponentu regionalnego PO KL, czyli przykładowo obrazujących sytuację na rynku pracy. Celem analizy była identyfikacja istotnych zmian oraz trendów, które mogą mieć wpływ na poziom realizacji zakładanych wartości docelowych wskaźników PO KL na Mazowszu.

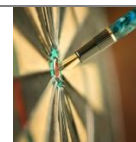
Schemat dochodzenia do wniosków

Poniższy schemat podsumowuje informacje dotyczące proponowanej metodologii badania, stanowiąc jednocześnie model logiczny sposobu dochodzenia do wniosków.

Schemat 2 Schemat dochodzenia do wniosków



7. Możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników PO KL na Mazowszu



Niniejszy rozdział prezentuje dane dotyczące przewidywanych do osiągnięcia wartości wskaźników, zarówno w ramach projektów, dla których podpisane zostały umowy, jak i w ramach pozostałej do wykorzystania alokacji. Analiza stanowić będzie punkt wyjścia dla dalszych analiz przeprowadzonych w ramach badania ewaluacyjnego. W niniejszym rozdziale skupiono się zatem na zaprezentowaniu stanu obecnego oraz prognozy, bazujących na twardych danych (monitoring finansowy i rzeczowy projektów), natomiast w kolejnych rozdziałach przeanalizowane zostaną czynniki, które wpływają na zidentyfikowany stan rzeczy oraz zaprezentowane zostaną propozycje działań zaradczych, mających na celu ograniczenie zdiagnozowanych problemów.

Na potrzeby oszacowania możliwości osiągnięcia wartości docelowych wskaźników dokonano przeskalowania wartości już zakontraktowanych (przewidywanych do realizacji w ramach podpisanych umów) do pełnej wartości alokacji w poszczególnych działaniach i poddziałaniach. Takie podejście umożliwia wykorzystanie znacznie większej ilości danych niż w przypadku analizowania informacji pochodzących ze złożonych wniosków o płatność, a tym samym pozwala na dokonanie bardziej precyzyjnych obliczeń¹. Wykorzystano informacje dotyczące przewidywanych efektów rzeczowych projektów, które zostały zakontraktowane do dnia 31 maja 2012. Tę samą datę przyjęto także jako graniczną dla wartości wykorzystanej (zakontraktowanej) alokacji. Przyjęte podejście umożliwiło uśrednienie możliwych do osiągnięcia wartości dla każdego z działań i poddziałań Programu z osobna, przy założeniu, że efektywność wskaźnikowa (stosunek ponoszonych kosztów do osiągniętych efektów) powinna zostać utrzymana na dotychczasowym poziomie. Podejście takie jest o tyle uzasadnione, że umożliwia także uwzględnienie dodatkowego czynnika wpływającego na wartość wskaźnika – a więc udziału projektów nieprzyczyniających się do wzrostu danego wskaźnika (które także wykorzystują jednak część alokacji). Otrzymane w ten sposób wielkości stanowią więc najlepsze przybliżenie możliwych do osiągnięcia wartości wskaźników.

Przeprowadzona analiza umożliwia wyodrębnienie następujących grup wskaźników:

- **wskaźniki bezpieczne**; projekty, dla których umowy podpisano do dn. 31.05.2012 przewidują osiągnięcie wartości docelowej,
- **wskaźniki osiągalne**; projekty, dla których umowy podpisano do dn. 31.05.2012 nie gwarantują osiągnięcia wartości docelowej, ale w przypadku gdy pozostała alokacja zostanie wydatkowana przy porównywalnym współczynniku efektywności wskaźnikowej, wartość docelowa zostanie osiągnięta,
- **wskaźniki zagrożone**; nawet jeśli zachowany zostanie podobny poziom efektywności wskaźnikowej, nie uda się zrealizować wartości docelowej.

¹ Jednocześnie należy uznać, że wartości zadeklarowane przez beneficjentów zostały wyznaczone zgodnie z ich najlepszą wiedzą, zatem nie ma podstaw by zakładać, że nie zostaną one faktycznie zrealizowane.

Priorytet 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich

W przypadku priorytetu 6 PO KL większość wskaźników uznać należy za bezpieczne. Oznacza to, że w ramach podpisanych do tej pory umów beneficjenci przewidzieli realizację takich wartości wskaźników, które po zagregowaniu gwarantują realizację wartości docelowej dla priorytetu. Zidentyfikowano jednak także kilka wskaźników, których realizacja jest zagrożona, nawet w przypadku wykorzystania pozostałej alokacji przy porównywalnym poziomie efektywności wskaźnikowej. Poniższy wykres prezentuje poziom realizacji wartości docelowych dla poszczególnych wskaźników – zarówno w oparciu o wartości przewidziane w ramach podpisanych do tej pory umów jak i o przygotowaną prognozę.

Wykres 1 Zakładany poziom realizacji wartości docelowych wskaźników osi 6 PO KL na podstawie podpisanych umów i prognozy opartej o przeskalowanie do pełnej alokacji (wartość docelowa = 100%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Wśród wskaźników, które ocenić należy jako zagrożone znalazły się:

- Liczba osób, które zakończyły udział w projektach;** Wskaźnik realizowany w ramach Działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 oraz 6.3. Zgodnie ze stanem na dzień 31.05.2012 podpisane umowy przewidują objęcie projektami łącznie 85 118 osób, co stanowi 71% zakładanej wartości docelowej. Przy uwzględnieniu wykorzystania pełnej alokacji dla wszystkich działań, możliwe byłoby podniesienie tej wartości do 92% wartości docelowej. Należy jednocześnie zauważyć, że najbardziej efektywne z punktu widzenia realizacji wskaźnika jest Działanie 6.3, natomiast najmniej efektywne okazuje się Działanie 6.2. Niemal 30-krotna różnica kosztów jednostkowych realizacji wskaźnika sugeruje, że dla realizacji wartości docelowej należałoby skupić się na interwencjach w ramach Działań 6.1.1, 6.1.3 oraz 6.3.
- Liczba osób, które zakończyły udział w projektach (50-64);** Wskaźnik realizowany w ramach tych samych działań, co powyżej. Podpisane do dn. 31.05.2012 umowy przewidują realizację wskaźnika na poziomie 5 867, co stanowi jedynie ok. 30% wartości docelowej. Jednocześnie wykorzystanie pełnej alokacji powinno zabezpieczyć realizację 39% wartości docelowej, co wciąż byłoby poziomem niewystarczającym, również z punktu widzenia pierwotnej dezagregacji. Doświadczenia IP2 wskazują, że ta grupa docelowa nie jest zainteresowana korzystaniem ze wsparcia w postaci szkoleń czy doradztwa, a jedynie znalezieniem nowego zatrudnienia, stąd też możliwości istotnego podwyższenia prognozowanych wartości są bardzo ograniczone. Podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, Działanie 6.2 niesie ze sobą najwyższe koszty jednostkowe realizacji, podczas gdy najbardziej efektywne okazuje się Działanie 6.3.
- Liczba osób, które zakończyły udział w projektach (objęci IPD);** Wskaźnik realizowany w ramach Działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 oraz 6.3. W ramach podpisanych do tej pory umów przewiduje się realizację wskaźnika na poziomie 75%, natomiast prognoza zakładająca wykorzystanie pełnej alokacji w ramach tych działań przewiduje realizację 97% wartości docelowej. Efektywność wskaźnikowa poszczególnych działań zakładających objęcie uczestników Indywidualnymi Planami Działania kształtuje się podobnie jak w przypadku pozostałych zagrożonych wskaźników: zdecydowanie najwyższy koszt jednostkowy odnotowano dla Działania 6.2 (kilkukrotnie wyższy od pozostałych). W pozostałych działaniach koszt ten jest porównywalny, choć należy zaznaczyć, że najwyższą efektywnością cechuje się Poddziałanie 6.1.1.
- Liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej;** Wskaźnik realizowany w ramach Działań 6.1.3 oraz 6.2. Oznaczenie wskaźnika jako zagrożonego wynika najprawdopodobniej z niedoskonałości systemu monitoringu. Teoretycznie, wartość wskaźnika powinna stanowić sumę wskaźników dotyczących osób, które otrzymały bezzwrotne dotacje i tych, które otrzymały instrumenty zwrotne. W takim przypadku wartość docelową uznać należałoby za bezpieczną. Jednak ze względu na fakt, że wskaźnik ten figuruje jako odrębny miernik na poziomie projektów, jest on wykazywany przez znacznie mniejszą grupę projektów.
- Liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej (bezzwrotne dotacje: szczególna sytuacja na rynku pracy: niepełnosprawni);** Wskaźnik realizowany w ramach Działań 6.1.3 oraz 6.2. W ramach do tej pory zakontraktowanych umów przewidziano realizację wskaźnika na poziomie 90. Jednocześnie prognoza obejmująca wykorzystanie pozostałej alokacji zakłada, że możliwa jest realizacja wskaźnika na poziomie 117. Jest to wciąż jedynie część zakładanej wartości docelowej (322), co więcej, prognozowana wartość byłaby również zbyt niska z punktu widzenia pierwotnej wartości

docelowej (196). Ze względu na wysokość dotacji oferowanych w ramach obu działań, dużo bardziej efektywne dla realizacji wskaźnika okazuje się Poddziałanie 6.1.3 (gdzie koszt jednostkowy realizacji jest wielokrotnie niższy), stąd też rekomendowane byłoby skupienie interwencji na tymże działaniu. Niemniej jednak należy mieć na uwadze także fakt, że ta grupa docelowa ma do dyspozycji również wsparcie PFRON, które udzielane jest na dużo bardziej atrakcyjnych warunkach.

- **Liczba osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych**; Wskaźnik realizowany w ramach Działania 6.2. Widoczna w systemie monitoringu wartość 1 jest prawdopodobnie błędem. Instrumenty zwrotne nie zostały do tej pory uruchomione, zatem niemożliwe jest także oszacowanie, jakie wartości mogłyby zostać osiągnięte.
- **Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym**; Wskaźnik realizowany w ramach Działania 6.1.2. W ramach podpisanych umów przewidziano realizację 73% wartości docelowej, natomiast prognoza obejmująca wykorzystanie pełnej alokacji przewiduje realizację wskaźnika na poziomie 96,5%. Jednocześnie ze względu na fakt, że wskaźnik realizowany jest w ramach jednego tylko działania Programu, niemożliwe jest wskazanie bardziej efektywnych sposobów realizacji wskaźnika, które zwiększyłyby szanse osiągnięcia wartości docelowej.

Jednocześnie dla wielu wskaźników zaobserwowano znaczne przekroczenie zakładanych wartości docelowych. Wskaźniki, które uznać można za bezpieczne obejmują:

- **Liczbę osób, które uzyskały bezzwrotne dotacje na podjęcie działalności gospodarczej** (projekty, dla których opisano umowy przewidują objęcie wsparciem 14 493 osób), w tym:
 - osoby w wieku 15-24 (2 175 osób),
 - osoby w wieku 50-64 (1 077 osób),
 - długotrwale bezrobotni (4 684 osoby),
 - osoby z terenów wiejskich (6 547 osób),
 - osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy ogółem (8 528 osób),
- **Liczbę osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które zakończyły udział w projektach** w ramach działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 i 6.3 (40 146);
- **Liczbę osób długotrwale bezrobotnych, które zakończyły udział w projektach** w ramach działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 i 6.3 (20 108);
- **Liczbę osób niepełnosprawnych, które zakończyły udział w projektach** w ramach działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 i 6.3 (2 480);
- **Liczba osób z obszarów wiejskich, które zakończyły udział w projektach** w ramach działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 i 6.3 (28 327);
- **Liczbę utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych środków na podjęcie działalności** (16 546).

W związku z powyższym dalsze działania w ramach osi 6 PO KL powinny skupić się na obszarach deficytowych. Takie grupy docelowe jak: osoby długotrwale bezrobotne, osoby zamieszkujące obszary wiejskie czy osoby w wieku 15-24 lat zostały już w wystarczającym stopniu objęte wsparciem, z punktu widzenia realizacji założonych celów. Szczególną uwagę należałoby poświęcić natomiast innym grupom, przede wszystkim osobom niepełnosprawnym (znaczny deficyt udziału w projektach związanych z udzielaniem wsparcia na zakładanie działalności gospodarczej) i osobom w wieku 50-64 (deficyt udziału w projektach szkoleniowych, realizowanych w ramach działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 oraz 6.3). Warto zauważyć, że to właśnie dla tych



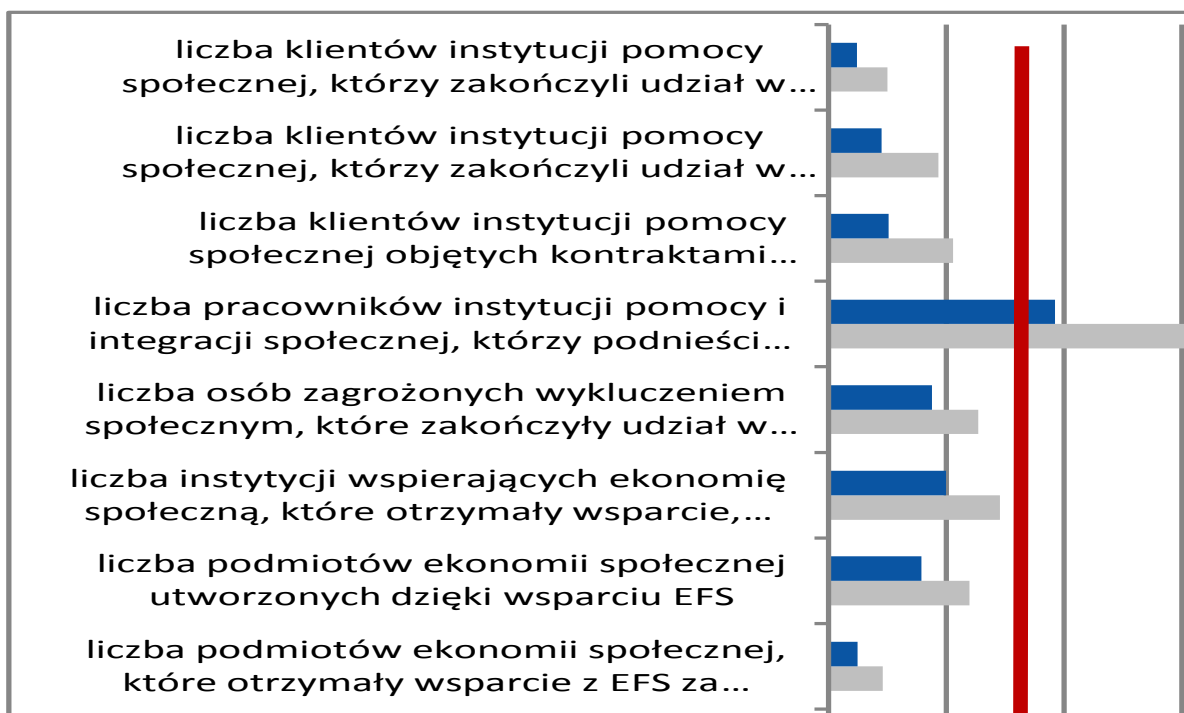
najbardziej problematycznych grup podwyższone zostały wartości docelowe wskaźników. Należy równocześnie pamiętać, że Działanie 6.2, ze względu na swoją specyfikę jest stosunkowo najmniej efektywnym działaniem z punktu widzenia realizacji wskaźników (koszty jednostkowe znacznie podwyższają wysokie kwoty oferowane w ramach dotacji na założenie działalności gospodarczej).

W chwili obecnej brak jest możliwości zaprognozowania stopnia realizacji wskaźnika dotyczącego liczby osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych. Tego typu przedsięwzięcia nie zostały jeszcze uruchomione, planuje się natomiast uruchomienie pilotażowego działania tego typu, które może dostarczyć istotnych informacji z punktu widzenia oceny stopnia zainteresowania taką formą wsparcia.

Priorytet 7. Promocja integracji społecznej

W przypadku priorytetu 7 sytuacja wygląda nieco inaczej – jedynie 3 z 10 wskaźników uznać można za bezpieczne, t.j. takie, których wartości docelowe mogą zostać zrealizowane w ramach zakontraktowanych umów. Dotyczy to liczby pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej, którzy podnieśli swoje kwalifikacje (7.1.3), instytucji wspierających ekonomię społeczną, które otrzymały wsparcie (7.2) oraz osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji pomocy społecznej (7.2.1 i 7.2.2). W przypadku tych wskaźników, dalsze kontraktowanie projektów, które by je realizowały nie jest zatem zasadne tym bardziej, że konieczne jest skupienie interwencji na realizacji innych celów.

Wykres 2 Zakładany poziom realizacji wartości docelowych wskaźników osi 7 PO KL na podstawie podpisanych umów i prognozy opartej o przeskalowanie do pełnej alokacji (wartość docelowa = 100%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Trzy kolejne wskaźniki uznać należy za zagrożone. Dotyczy to następujących wskaźników:

- Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji; Wskaźnik realizowany w ramach Działań 7.1.1. oraz 7.1.2. W ramach zakontraktowanych już środków przewiduje się realizację wskaźnika na poziomie 15 576, co stanowi tylko 24% wartości docelowej. Jednocześnie w wyniku zakontraktowania pozostałej alokacji możliwe byłoby osiągnięcie 50% tej wartości. Co więcej, zakontraktowanie pełnej alokacji przy porównywalnym poziomie efektywności wskaźnikowej nie zapewniłoby także realizacji pierwotnej wartości docelowej. Należy też zaznaczyć, że koszt jednostkowy realizacji wskaźnika jest dwukrotnie niższy w przypadku Działania 7.1.2.
- Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji (obszary wiejskie); Wskaźnik stanowiący zawężenie jednej z grup docelowych objętych poprzednim wskaźnikiem. W przypadku osób z obszarów wiejskich, mamy do czynienia z nieco lepszą sytuacją – zakontraktowane już środki umożliwią zrealizowanie 45% wartości docelowej, a wraz z prognozą dla pozostałej alokacji wskaźnik powinien osiągnąć 93% tej wartości. Jednocześnie w przypadku tego wskaźnika efektywność dwóch poddziałań rozkłada się odwrotnie – to Poddziałanie 7.1.1 okazuje się bardziej efektywne, choć różnica nie jest już tak wyraźna jak dla poprzedniego wskaźnika.
- Liczba podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie z EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną – wskaźnik realizowany w ramach Działania 7.2.2. W ramach podpisanych już umów przewiduje się objęcie wsparciem 226 podmiotów, co stanowi tylko 25% wartości docelowej. Prognoza obejmująca całą alokację dla Poddziałania przewiduje możliwość zrealizowania wskaźnika na poziomie 46%.

W przypadku wszystkich trzech wskaźników zagrożonych, wartości docelowe zostały znacznie podwyższone w wyniku dezagregacji – odpowiednio o 32%, 24% oraz 3600%! W przypadku pierwszego ze wskaźników, dotyczącego klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach, nawet pierwotna wartość docelowa była zbyt wysoka aby uznać ją za osiągalną. Przy obecnym średnim koszcie realizacji wskaźnika możliwe jest bowiem objęcie wsparciem nieco ponad 32 tys. osób. Pierwotna wartość docelowa zakładała natomiast realizację na poziomie 48,5 tys., by zostać podwyższoną do niemal 64 tys. w wyniku dezagregacji. Oczywiście jest to nie bez znaczenia dla możliwości realizacji wskaźników.

Pozostałe wskaźniki dla osi 7. PO KL należy uznać za osiągalne przy założeniu, że pozostała, niezakontraktowana jeszcze alokacja, wykorzystana zostanie z podobnym poziomem efektywności co dotychczas. Jednocześnie **warto rozważyć możliwość przesuwania lub odpowiedniego sprofilowania interwencji w ramach pozostałej alokacji w taki sposób, aby była ona wykorzystywana możliwie najbardziej efektywnie. Przede wszystkim możliwe jest ograniczenie interwencji w ramach Działania 7.1.3, gdzie wartość docelowa i tak zostanie znacznie przekroczona w ramach podpisanych już umów.** W przypadku wskaźników realizowanych w ramach kilku poddziałań, warto rozważyć możliwość skoncentrowania interwencji na typach działań, które okazują się bardziej efektywne w realizowaniu celów.

Na obecnym etapie pod znakiem zapytania stoi możliwość realizacji wskaźnika dla Działania 7.4, dotyczącego liczby osób niepełnosprawnych, które zakończyły udział w projektach. W trakcie realizacji niniejszego badania nie zostały podpisane jeszcze żadne umowy w ramach tego działania. Jednak problemy związane z tą grupą docelową, zidentyfikowane już w przypadku osi 6 (znaczący deficyt dla wskaźnika dotyczącego liczby osób niepełnosprawnych, które skorzystały z bezzwrotnych



dotacji na założenie działalności gospodarczej) mogą sugerować, że i w tym przypadku realizacja założonych wartości będzie utrudniona.

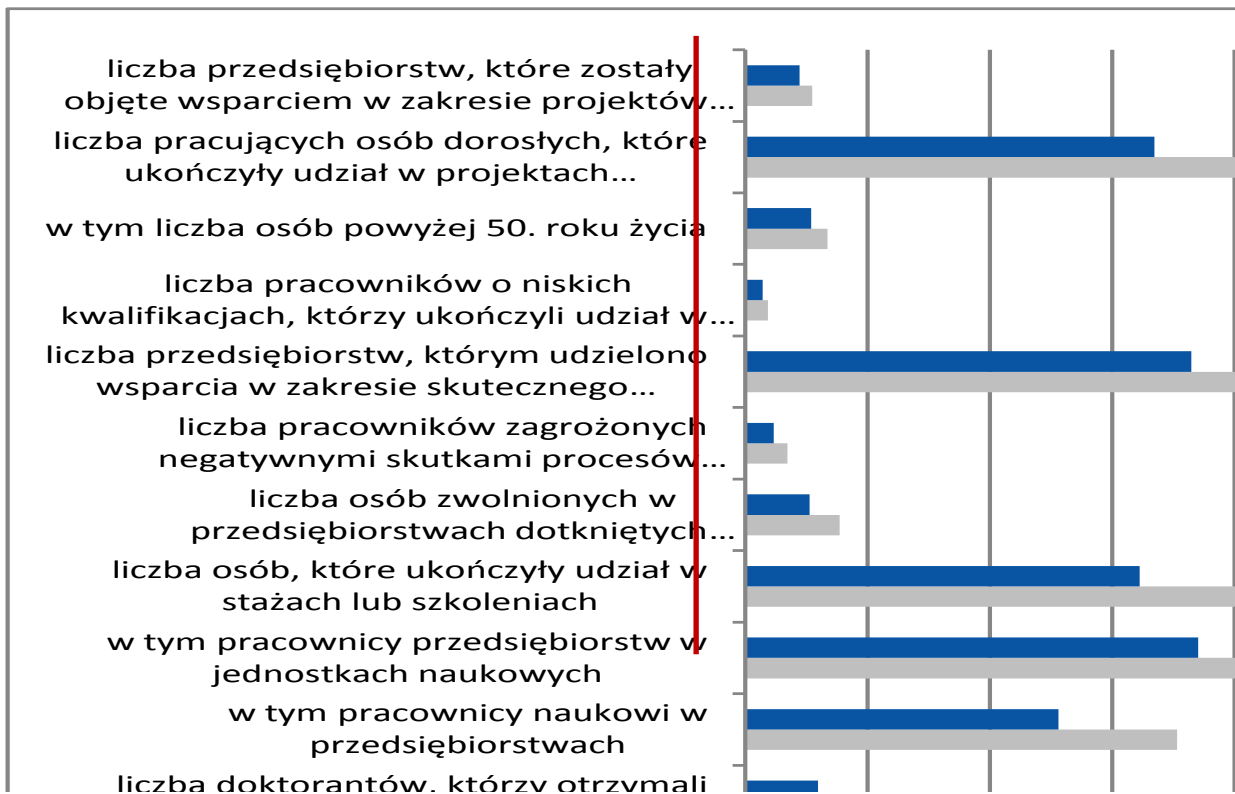
Priorytet 8. Regionalne kadry gospodarki

Sytuacja związana z realizacją priorytetu 8. PO KL na Mazowszu jest o tyle trudna, że mamy tu do czynienia ze znacznymi odchyleniami od wartości docelowych zarówno na niekorzyść, jak i na korzyść wybranych wskaźników – wartości docelowe są zatem albo znacznie zagrożone, albo nie tylko bezpieczne ale też wielokrotnie przekroczone. Wśród wskaźników bezpiecznych wymienić należy:

- Liczba pracujących osób dorosłych, które ukończyły udział w projektach szkoleniowych – 334% wartości docelowej w ramach zakontraktowanej alokacji (Działania 8.1.1 i 8.1.2)
- Liczba przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia w zakresie skutecznego przewidywania i zarządzania zmianą – 356% wartości docelowej w ramach zakontraktowanej alokacji (Działanie 8.1.2)
- Liczba osób, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach – 323% wartości docelowej zapewniają projekty, dla których podpisano już umowy (Działanie 8.2.1)
- Liczba osób, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach – w tym pracownicy naukowcy w przedsiębiorstwach – podpisane umowy przewidują zrealizowanie 256% wartości docelowej (Działanie 8.2.1)
- Liczba osób, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach – w tym pracownicy przedsiębiorstw w jednostkach naukowych podpisane umowy przewidują zrealizowanie 371% wartości docelowej (Działanie 8.2.1)

Jednocześnie dla szeregu wskaźników obserwujemy sytuację odwrotną, w której nie tylko zakontraktowane już projekty ale także pozostała alokacja nie umożliwią osiągnięcia założonych wartości docelowych. Sytuację tę podsumowuje poniższy wykres.

Wykres 3 Zakładany poziom realizacji wartości docelowych wskaźników osi 8 PO KL na podstawie podpisanych umów i prognozy opartej o przeskalowanie do pełnej alokacji (wartość docelowa = 100%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

W przypadku Działania 8.2 należy uznać, że prognozy są pozytywne – poza trzema wskaźnikami, których realizacja jest bezpieczna, wskaźnik **liczby doktorantów, którzy otrzymali stypendia naukowe** uznać należy za osiągalny, pod warunkiem wykorzystania pozostałej dostępnej alokacji z porównywalną efektywnością.

Natomiast w przypadku Działania 8.1 mamy do czynienia z kilkoma wskaźnikami, które uznać należy za zagrożone:

- **Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych**; Wskaźnik dla działań 8.1.1 i 8.1.2. Zakontraktowane środki umożliwią zrealizowanie jedynie 44% wartości docelowej, natomiast pozostała alokacja pozwoli na realizację 55% tej wartości (prognozowane jest objęcie wsparciem 11 272 firm przy wartości docelowej podwyższonej do 20 553). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że koszt jednostkowy realizacji tego wskaźnika okazuje się aż 11 razy niższy w przypadku poddziałania 8.1.1., co stanowić może przesłankę dla zorientowania interwencji w tym właśnie kierunku. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przy obecnym poziomie efektywności wskaźnikowej także pierwotna wartość docelowa nie byłaby osiągalna.
- **Liczba pracujących osób dorosłych, które wzięły udział w szkoleniach - osoby powyżej 50. roku życia**; Wskaźnik dla działań 8.1.1 i 8.1.2. W ramach podpisanych umów beneficjenci przewidują przeszkolenie 3505 osób z tej grupy, co stanowi 54% przyjętej wartości docelowej. Jednocześnie prognoza obejmująca wykorzystanie całej alokacji dla obu

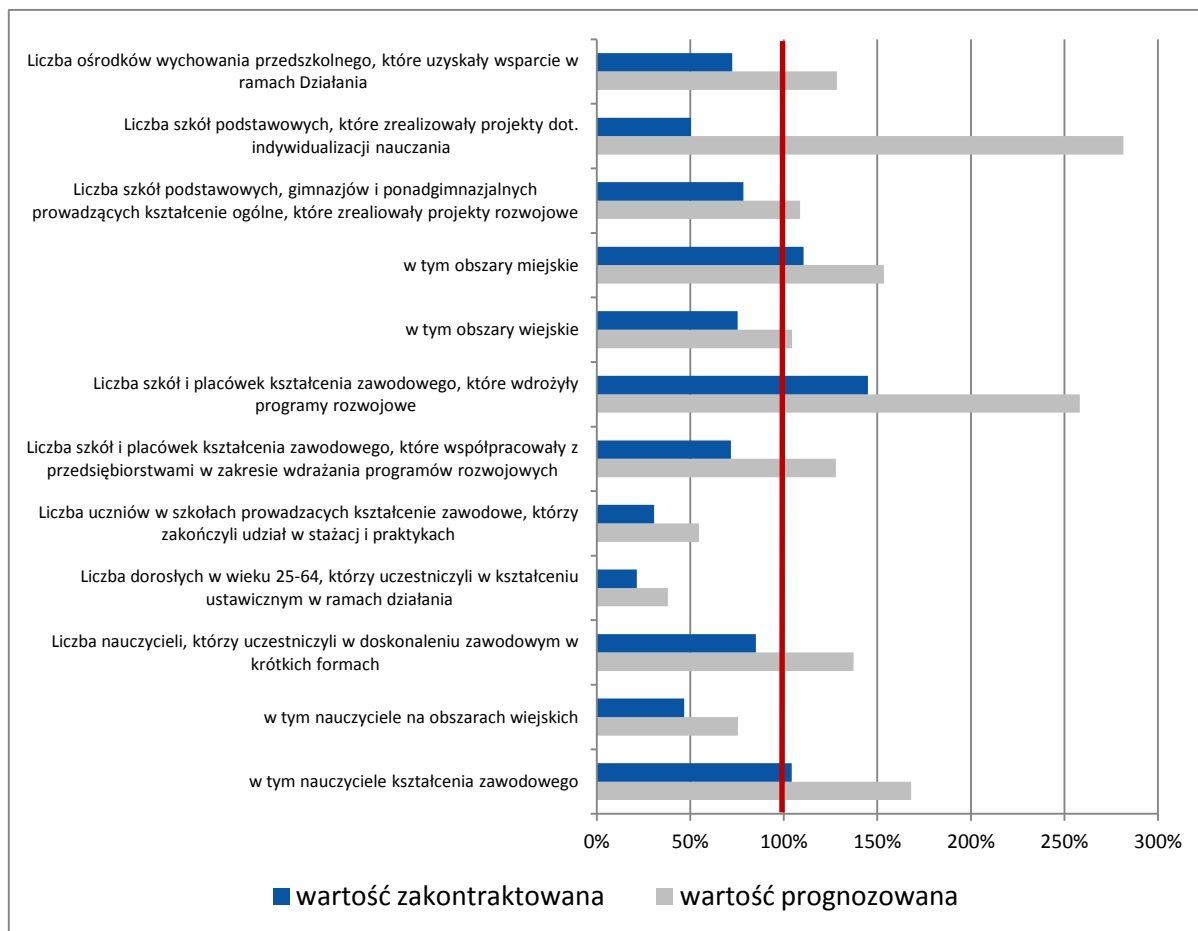
poddziałañ pozwala założyć realizację wskaźnika na poziomie 67%. Warto nadmienić, że pierwotna wartość docelowa wskaźnika byłaby w takim układzie osiągalna. Jednak w sytuacji, w której wartość docelowa została podwyższona należałoby skupić się na tych interwencjach, które okazują się bardziej efektywne w jego realizacji – jest to działanie 8.1.1, gdzie uśredniony koszt jednostkowy realizacji wskaźnika okazał się aż 4 razy niższy.

- **Liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy ukończyli udział w projekcie;** Wskaźnik dla Działania 8.1. W tym przypadku obserwujemy szczególnie niskie poziomy realizacji wartości docelowej – zarówno w przypadku zakontraktowanej części alokacji (14%) jak i w przypadku prognozy obejmującej pełną alokację (19%). Warto zauważyć, że w wyniku dezagregacji, wartość docelowa została podwyższona dziesięciokrotnie, co budzi poważne wątpliwości odnośnie zasadności i realności wartości docelowej.
- **Liczba pracowników zagrożonych negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania;** Wskaźnik dla Działania 8.1.2. Zakontraktowane projekty przewidują objęcie wsparciem 554 osób, co stanowi tylko 23% wartości docelowej wskaźnika. Jednocześnie wykorzystanie pełnej alokacji umożliwiłoby osiągnięcie pułapu 34% wartości docelowej. Należy zauważyć, że nawet pierwotna wartość docelowa okazuje się zbyt wysoka, by uznać ją za osiągalną przy obecnej efektywności wskaźnikowej działania 8.1.2.
- **Liczba osób zwolnionych w przedsiębiorstwach dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania;** Wskaźnik dla Działania 8.1.2 Zakontraktowane projekty przewidują objęcie wsparciem 950 osób, co stanowi 53% wartości docelowej wskaźnika. Jednocześnie wykorzystanie pełnej alokacji umożliwiłoby osiągnięcie pułapu 77% wartości docelowej.

Priorytet 9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

W przypadku osi 9. PO KL mamy do czynienia z trzema wskaźnikami bezpiecznymi oraz trzema zagrożonymi. Pozostałe wskaźniki uznać należy za osiągalne, tj. ich wartości docelowe powinny zostać osiągnięte przy założeniu, że pozostała dostępna alokacja będzie wykorzystywana z porównywalnym poziomie efektywności. W sposób syntetyczny poziom realizacji wskaźników w oparciu o zakontraktowane projekty jak i prognozę zakładającą wykorzystanie pozostałej alokacji prezentuje poniższy wykres.

Schemat 3 Zakładany poziom realizacji wartości docelowych wskaźników osi 9 PO KL na podstawie podpisanych umów i prognozy opartej o przeskalowanie do pełnej alokacji (wartość docelowa = 100%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Wśród wskaźników bezpiecznych wymienić należy:

- **Liczba szkół, które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach działania 9.1.2 na obszarach miejskich;** w ramach zakontraktowanych projektów przewiduje się objęcie wsparciem 727 szkół, co stanowi 111% wartości docelowej,
- **Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które wdrożyły programy rozwojowe;** Wskaźnik działania 9.2, w ramach podpisanych umów beneficjenci przewidują łącznie wdrożenie programów rozwojowych przez 506 szkół, co stanowi 145% wartości docelowej,
- **Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach – nauczyciele kształcenia zawodowego;** Wskaźnik Działania 9.4. Realizowane projekty przewidują objęcie tego typu wsparciem 973 nauczycieli kształcenia zawodowego, co stanowi 104% wartości docelowej.

W przypadku powyższych wskaźników, dalsze kierowanie interwencji na rzecz określonych powyżej grup docelowych nie wydaje się konieczne. Warto natomiast skupić się na realizacji takich projektów, które byłyby sprofilowane pod kątem realizacji wskaźników zagrożonych:

- **Liczba dorosłych w wieku 25-64, którzy uczestniczyli w kształceniu ustawicznym;** Wskaźnik działań 9.3 i 9.6. Zakontraktowane projekty przewidują objęcie tego typu wsparciem 3998 osób, co stanowi tylko 22% wartości docelowej. Zachowanie podobnej efektywności wskaźnikowej przy pozostałej do wykorzystania alokacji umożliwiłoby osiągnięcie 38% tej wartości, przy czym prognoza ta uwzględnia jedynie alokację dla działania 9.3. W przypadku Działania 9.6, gdzie nie zakontraktowano jeszcze żadnych projektów, niemożliwe jest określenie prognozowanego poziomu realizacji wskaźnika. Należy więc założyć, że dla osiągnięcia wartości docelowej konieczna byłaby taka realizacja Działania 9.6, która przewiduje bardziej efektywne docieranie do tej grupy docelowej (konieczność realizacji pozostałych 62%, co przy znacznie niższej alokacji dla tego Działania może okazać się dużym wyzwaniem).
- **Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach;** Wskaźnik Działania 9.2. Podpisane umowy przewidują objęcie tego typu wsparciem łącznie 11 397 uczniów (31% wartości docelowej), natomiast opracowana prognoza pozwala założyć, że pozostała alokacja umożliwi realizację wskaźnika na poziomie 55%. Jest to sytuacja tym bardziej niepokojąca, że w przypadku tego wskaźnika w wyniku drugiej dezagregacji wartość docelowa nie została podwyższona, a obniżona.
- **Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach – nauczyciele na obszarach wiejskich;** Wskaźnik Działania 9.4. Podpisane umowy przewidują objęcie tego typu wsparciem łącznie 3978 nauczycieli z obszarów wiejskich (47% wartości docelowej), natomiast opracowana prognoza pozwala założyć, że pozostała alokacja umożliwi realizację wskaźnika na poziomie 75%. Jednocześnie należy zauważyć, że analogiczny wskaźnik dotyczący nauczycieli kształcenia zawodowego uznany został za bezpieczny, co daje dodatkowe możliwości profilowania pozostałej alokacji w taki sposób, aby interwencje skupiały się na tej grupie docelowej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem Działania 9.4 wskazują, że realizacja wskaźnika dotyczącego nauczycieli z obszarów wiejskich jest stosunkowo „tańsza” niż w przypadku nauczycieli kształcenia zawodowego (4-krotna różnica poziomu efektywności wydatków), zatem przy odpowiednim sprofilowaniu interwencji osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika może okazać się możliwe.

Podsumowanie

Przeprowadzone prognozy możliwych do osiągnięcia wartości wskaźników w ramach poszczególnych działań i poddziałań umożliwiły wyróżnienie wskaźników „bezpiecznych” – takich, dla których wartość docelowa zostanie osiągnięta nawet bez konieczności uruchamiania pozostałej do wykorzystania alokacji, wskaźników „osiągalnych” – których wartości docelowe powinny zostać osiągnięte przy założeniu, że pozostała alokacja zostanie wykorzystana przy podobnym stopniu efektywności oraz wskaźników „zagrożonych” – dla których, nawet przy wykorzystaniu pozostałej alokacji, niemożliwe jest osiągnięcie wartości docelowych.

Dla każdego z priorytetów komponentu regionalnego zidentyfikowano zarówno przypadki wskaźników „bezpiecznych” jak i „zagrożonych”. Oznacza to, że w każdej z grup interwencji (osi priorytetowych) mamy do czynienia zarówno z typami projektów chętnie realizowanych przez beneficjentów czy też grupami docelowymi charakteryzującymi się stosunkowo wysokim poziomem uczestnictwa czy jak i obszarami tematycznymi czy grupami „problematycznymi”, gdzie napotkano istotne trudności związane z rekrutacją uczestników lub gdzie oferowany rodzaj wsparcia nie spotyka się z dostatecznym zainteresowaniem po stronie wnioskodawców. **W przypadku Priorytetu**

6, szczególnie problematyczna okazuje się realizacja projektów szkoleniowych i doradczych skierowanych do osób powyżej 50 roku życia a także projektów związanych z udzielaniem pomocy osobom podejmującym własną działalność gospodarczą, skierowanych do niepełnosprawnych. Niedostateczny jest także poziom objęcia uczestników projektów indywidualnymi planami działania. Warto zauważyć, że dla wszystkich trzech wymienionych wskaźników, wartość docelowa uległa podwyższeniu w wyniku powtórnej dezagregacji, co czyni dodatkową trudność w ich realizacji. Jednocześnie w przypadku wskaźnika dotyczącego osób powyżej 50. roku życia oraz wskaźnika osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie na założenie działalności gospodarczej, także pierwotne wartości docelowe wskaźników (przed dezagregacją) byłyby niemożliwe do zrealizowania, przy uwzględnieniu uśrednionych kosztów jednostkowych realizacji wskaźników.



Dla projektów realizowanych w ramach Priorytetu 7 stosunkowo największym ryzykiem obarczona jest natomiast realizacja wskaźników dotyczących liczby uczestników projektów z zakresu aktywnej integracji (w tym z obszarów wiejskich) oraz liczby podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną. Również w przypadku tych zagrożonych wskaźników mamy do czynienia z przypadkami podniesienia wartości docelowych, nawet do wielokrotności pierwotnej wartości (jak dla ostatniego z wymienionych wskaźników). Warto także zauważyć, że dla jednego z zagrożonych wskaźników także pierwotna wartość docelowa byłaby niemożliwa do osiągnięcia – dotyczy to liczby klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji.



W przypadku Priorytetu 8 udział wskaźników zagrożonych jest stosunkowo najwyższy. Przeskalowanie wartości do pełnej alokacji wskazuje, że przy pozostałych do wykorzystania środkach nie uda się zrealizować wskaźników dotyczących: liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem szkoleniowym, liczby osób powyżej 50 roku życia, które ukończyły udział w projektach szkoleniowych, liczby pracowników oraz osób zwolnionych objętych działaniami szybkiego reagowania a także liczby pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy ukończyli udział w projektach. Dla 4 z 5 wymienionych wskaźników wartość docelowa została podniesiona w wyniku dezagregacji, przy czym dla wskaźnika dotyczącego pracowników o niskich kwalifikacjach wzrost ten był ponad dziesięciokrotny. W trzech przypadkach nawet powrót do pierwotnej wartości docelowej nie umożliwiłby poprawy sytuacji - dla wskaźników dotyczących liczby osób zwolnionych oraz zagrożonych negatywnymi skutkami restrukturyzacji, objętych działaniami szybkiego reagowania, jak również dla wskaźnika liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem szkoleniowym, także pierwotne wartości wskaźników nie byłyby możliwe do zrealizowania, przy utrzymaniu obecnych kosztów jednostkowych.



Dla priorytetu 9 największe ryzyko związane jest z realizacją wskaźników dotyczących liczby uczniów, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach, liczby dorosłych, którzy uczestniczyli w kształceniu ustawicznym i liczby nauczycieli na obszarach wiejskich, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach. Co ciekawe, w przypadku pierwszego z tych wskaźników mamy do czynienia z obniżeniem wartości docelowej w wyniku dezagregacji. Mimo to, realizacja wartości pozostaje zagrożona, nawet przy uwzględnieniu wykorzystania całej pozostałej alokacji. Dla pozostałych dwóch wskaźników wartości docelowe zostały w wyniku dezagregacji podwyższone, przy czym w przypadku wskaźnika liczby dorosłych, którzy uczestniczyli w kształceniu ustawicznym w ramach działania, także pierwotna wartość nie byłaby możliwa do osiągnięcia.



Szczegółowe informacje dotyczące prognozowanych do osiągnięcia wartości wskaźników przy uwzględnieniu wykorzystania pełnej alokacji dla poszczególnych poddziałań przedstawiono w załączniku do niniejszego raportu.

8. Efektywność komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu



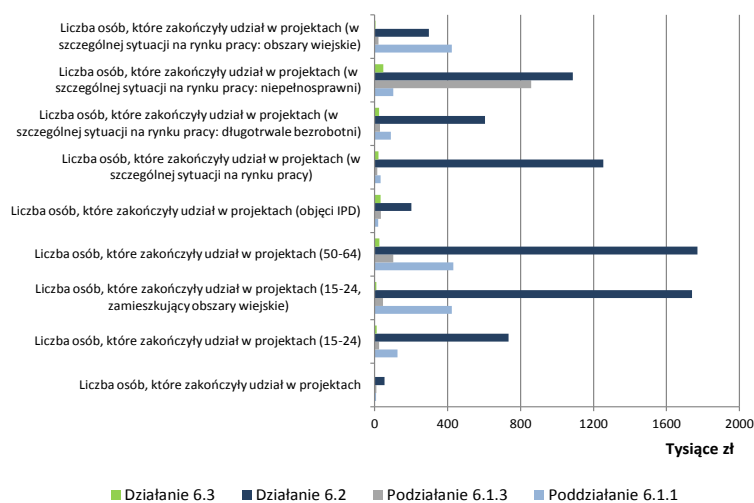
8.1. Efektywność wskaźnikowa komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim

Niniejszy rozdział prezentuje zróżnicowania efektywności wskaźnikowej (stosunku ponoszonych kosztów do osiągniętych efektów) dla tych działań komponentu regionalnego PO KL, dla których przewidziano wykorzystanie tożsamyh wskaźników. Analiza ta umożliwia wskazanie działań bardziej efektywnych z punktu widzenia generowania pożądanych zmian, co jest nie bez znaczenia z punktu widzenia formułowania rekomendacji dotyczących ogniskowania wsparcia wokół najbardziej efektywnych typów interwencji. Na potrzeby tej części opracowania wykorzystano dane dotyczące wartości wskaźników zadeklarowanych do osiągnięcia przez beneficjentów, w ramach umów podpisanych do dn. 31 maja 2012 r. Jednocześnie łączna wartość zakontraktowanych projektów umożliwia przeliczenie uśrednionych kosztów jednostkowych realizacji poszczególnych wskaźników.

Priorytet 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich

W przypadku Priorytetu 6 PO KL mamy do czynienia ze znacznym udziałem wskaźników, realizowanych jednocześnie w ramach co najmniej dwóch różnych poddziałań. Pierwszą omawianą grupę wskaźników stanowią te wspólne dla działań 6.1.1, 6.1.3, 6.2 oraz 6.3 odnoszące się do uczestnictwa w projektach, przede wszystkim o charakterze doradczym i szkoleniowym. Pierwszą ważną obserwacją jest bardzo wysoka kosztochłonność Działania 6.2. Z pewnością wynika to ze specyfiki oferowanego wsparcia – działanie przewiduje bowiem nie tylko wsparcie doradcze, ale również udzielanie stosunkowo wysokich dotacji na założenie działalności gospodarczej, co niewątpliwie podwyższa koszty jednostkowe realizacji wskaźników. Pozostałe działania charakteryzuje znacznie wyższa efektywność kosztowa, za wyjątkiem Poddziałania 6.1.3 i wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych – w tym przypadku koszt jednostkowy realizacji wskaźnika osiąga poziomy porównywalny do Działania 6.2. Jak się więc okazuje, wsparcie oferowane osobom niepełnosprawnym w ramach projektów systemowych, skupiające się na instrumentach ustawy o promocji zatrudnienia, nie jest tak efektywne jak wsparcie oferowane w przypadku projektów konkursowych. Uogólniając można stwierdzić, że działaniami o najwyższej efektywności wskaźnikowej pozostają mimo wszystko działania 6.1.3 oraz 6.3, gdzie koszty jednostkowe realizacji większości analizowanych wskaźników okazują się najniższe. Podsumowanie średnich kosztów jednostkowych wskaźników wspólnych dla czterech omawianych działań prezentuje poniższy wykres.

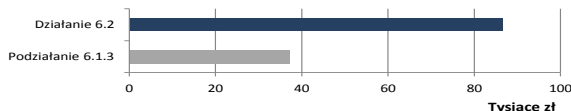
Wykres 4 Porównanie kosztowej kosztów jednostkowych realizacji wskaźników wspólnych dla działania 6.1.1, 6.1.3, 6.2 oraz 6.3 PO KL na Mazowszu



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Możliwe jest także przeprowadzenie dodatkowych porównań między Działaniami 6.1.3 oraz 6.2, których skuteczność mierzona jest także z wykorzystaniem szeregu wskaźników dotyczących odbiorców wsparcia w formie dotacji na prowadzenie działalności gospodarczej. Podstawowym wskaźnikiem tego typu jest wskaźnik dotyczący liczby osób, które uzyskały środki na założenie firmy. Również w tym przypadku koszty jednostkowe realizacji wskaźnika są kilkudziesięciokrotnie (!) wyższe dla Działania 6.2., co wynika z jego specyfiki (duży udział działań przygotowawczych, związanych ze szkoleniem kandydatów na przedsiębiorców, oceną ich biznesplanów i doradztwem oraz stosunkowo wysokie kwoty samych dotacji). Ze względu na niedoskonałości systemu monitoringu, niemożliwe jest jednak prześledzenie dalszych różnicowań efektywności kosztowej, z uwzględnieniem różnych grup docelowych wsparcia. Możliwe jest jednak porównanie jednostkowych kosztów utworzenia miejsca pracy w ramach obu działań. Również w tym przypadku efektywność Poddziałania 6.1.3 jest znacznie wyższa – koszt jednostkowy utworzenia miejsca pracy jest tu ponad dwukrotnie niższy niż w przypadku Działania 6.2

Wykres 5 Koszty jednostkowe utworzenia miejsca pracy w ramach udzielonego wsparcia (wskaźnik Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych środków na podjęcie działalności) – Działanie 6.2 i 6.1.3 PO KL na Mazowszu (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Podsumowując – w przypadku Priorytetu 6 PO KL stosunkowo najmniej efektywnym, z punktu widzenia realizacji wskaźników, okazuje się Działanie 6.2. Wniosek ten ogranicza się oczywiście jedynie do kryterium efektywności wskaźnikowej; ocena Działania z punktu widzenia trwałości efektów czy też stopnia dopasowania do oczekiwań odbiorców mogłaby być zgoła inna, co jednak nie jest przedmiotem niniejszego badania. **Należy zatem stwierdzić, że działania zaradcze, mające na celu ograniczenie skali problemów związanych z trudnościami związanymi z realizacją wybranych wskaźników (wskaźniki zagrożone) powinny skupiać się na interwencjach podejmowanych w ramach pozostałych Działań priorytetu.**



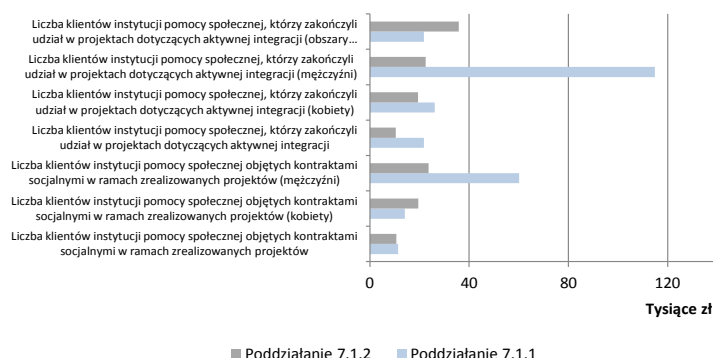
Priorytet 7. Promocja integracji społecznej

W przypadku priorytetu 7 PO KL możliwe jest przeprowadzenie porównań efektywności kosztowej wskaźników poddziałań 7.1.1 i 7.1.2, które dotyczą liczby klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach aktywnej integracji oraz którzy zostali objęci kontraktami socjalnymi. Warto w tym miejscu pamiętać, że główne różnice między działaniami wynikają ze zróżnicowania beneficjentów – w przypadku Poddziałania 7.1.1 są to ośrodki pomocy społecznej, podczas gdy dla Poddziałania 7.1.2 są to powiatowe centra pomocy rodzinie. Po pierwsze, o ile w przypadku kontraktów socjalnych koszt jednostkowy realizacji wskaźnika pozostaje porównywalny dla obu poddziałań (przy czym jest nieco niższy dla Poddziałania 7.1.2), to już w przypadku wsparcia w postaci projektów aktywnej integracji, różnica ta jest dużo bardziej wyraźna (również na korzyść Poddziałania 7.1.2). Po części może to wynikać z poziomu aktywności samych beneficjentów – doświadczenia Instytucji Pośredniczącej wskazują, że o ile PCPR okazały się bardzo aktywnymi beneficjentami, chętnie korzystającymi ze wsparcia, to w przypadku OPS poziom aktywności beneficjentów jest dużo niższy. To PCPR okazały się instytucjami dużo chętniej angażującymi się w dodatkowe przedsięwzięcia, także wykraczające poza minimum zadań, do których realizacji są zobowiązane. Interesującą obserwacją jest także fakt, że **koszty jednostkowe dotarcia do mężczyzn okazują się wyższe niż w przypadku takiego samego wsparcia skierowanego do kobiet.** W znacznej mierze wynika to ze specyfiki uczestnictwa w życiu społecznym obu płci i różnic w ich aktywności². **Ważną konkluzją jest także identyfikacja znacznie wyższych kosztów jednostkowych dotarcia ze wsparciem do mężczyzn w przypadku Poddziałania 7.1.1 niż w Poddziałaniu 7.1.2. Natomiast Poddziałanie 7.1.2 okazuje się bardziej efektywne w przypadku docierania ze wsparciem w postaci projektów aktywnej integracji na obszarach wiejskich.**



² Por. Czapiński, J. (red) Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków.

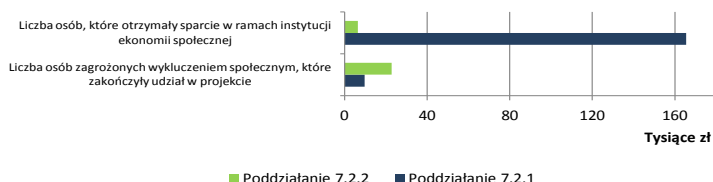
Wykres 6 Porównanie kosztowej kosztów jednostkowych realizacji wskaźników wspólnych dla poddziałań 7.1.1 i 7.1.2 PO KL na Mazowszu (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

W przypadku poddziałań 7.2.1 i 7.2.2, poświęconym wspieraniu ekonomii społecznej, mamy natomiast do czynienia tylko z dwoma wskaźnikami, dla których możliwe jest przeprowadzenie porównań. Efektywność tych poddziałań okazuje się zgoła odmienna w przypadku obu wskaźników, co wynika ze specyfiki samych poddziałań. Dla wskaźnika dotyczącego liczby osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji pomocy społecznej, koszty jednostkowe są wielokrotnie niższe w przypadku Poddziałania 7.2.2, które zorientowane jest właśnie na tego typu pomoc. Nic więc dziwnego, że uśrednione koszty jednostkowe realizacji tego samego wskaźnika w przypadku Poddziałania 7.1.1, skupiającego się na aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, są dużo wyższe – wskaźnik ten jest tu bowiem realizowany znacznie rzadziej. Natomiast dla wskaźnika liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie, to Poddziałanie 7.2.1 okazuje się bardziej efektywne, przy czym różnice te pozostają dużo mniejsze niż w przypadku poprzedniego wskaźnika.

Wykres 7 Porównanie kosztowej kosztów jednostkowych realizacji wskaźników wspólnych dla poddziałań 7.2.1 i 7.2.2 PO KL na Mazowszu (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

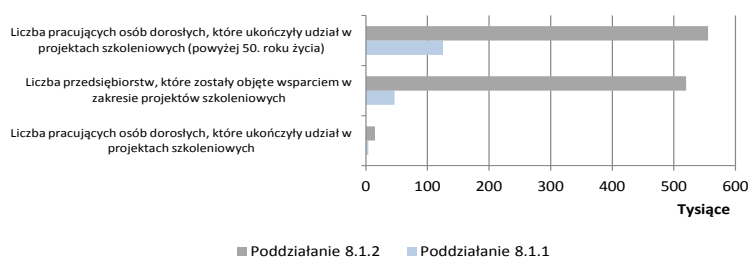
Priorytet 8. Regionalne kadry gospodarki

Znaczne zróżnicowanie tematyczne działań podejmowanych w ramach Priorytetu 8 PO KL sprawia, że dokonanie porównań efektywności kosztowej traktować należy z pewną rezerwą. Należy pamiętać, że poddziałania 8.1.1 i 8.1.2 to interwencje o nieco odmiennym specyfice – pierwsze zorientowane jest na doradztwo dla przedsiębiorstw oraz wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych, podczas gdy drugie skupia się na wspieraniu procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych regionalnej gospodarki. Mimo tych zróżnicowań, część projektów realizuje wspólne dla obu poddziałań wskaźniki, choć jednak ze zróżnicowaną efektywnością.

Po pierwsze, **koszty jednostkowe realizacji wspólnych wskaźników są wyższe zawsze dla poddziałania 8.1.2. Ma to związek ze specyfiką tego działania – ponieważ zakłada ono wsparcie dla pracowników przedsiębiorstw w trudnych okresach funkcjonowania (restrukturyzacja, modernizacja), już sama rekrutacja uczestników okazała się dużym wyzwaniem.** Przedsiębiorstwa niechętnie uczestniczyły w tego typu przedsięwzięciach, obawiając się ujawnienia planów restrukturyzacji ze względu na możliwe negatywne reakcje tak ze strony pracowników jak i partnerów czy inwestorów, lub też po prostu nie były skłonne przyznać się, że przechodzą trudny okres wymagający takich zmian. Stąd też dużo wyższe koszty jednostkowe realizacji wskaźników w poddziałaniu 8.1.2. Dysproporcje widoczne są chociażby w przypadku wskaźnika liczby osób pracujących, które ukończyły udział w projektach szkoleniowych; tu, pomimo stosunkowo niskich kosztów jednostkowych (w porównaniu z pozostałymi omawianymi wskaźnikami) różnica jest już prawie czterokrotna. Najbardziej wyraźne różnice widoczne są natomiast w przypadku wskaźników dotyczących osób pracujących powyżej 50. roku życia, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych (ponad czterokrotna) oraz przedsiębiorstw objętych wsparciem szkoleniowym (ponad 11-krotna). Znacznie wyższa efektywność Poddziałania 8.1.1 jest nie bez znaczenia zwłaszcza uwzględniając fakt, że oba wskaźniki znalazły się na liście wskaźników zagrożonych. Ewentualne przesunięcia alokacji powinny zatem skupiać się na zorientowaniu dodatkowych środków na realizację Poddziałania 8.1.2.



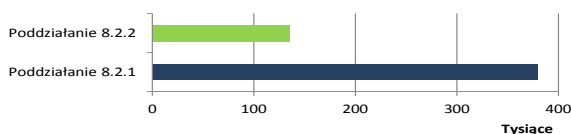
Wykres 8 Porównanie kosztowej kosztów jednostkowych realizacji wskaźników wspólnych dla poddziałań 8.1.1 i 8.1.2 PO KL na Mazowszu (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Natomiast w przypadku Poddziałań 8.2.1 i 8.2.2 wspólnym wskaźnikiem jest ten dotyczący liczby doktorantów. Ze względu na specyfikę województwa mazowieckiego (znaczne nagromadzenie uczelni wyższych i instytutów badawczych, przede wszystkim w obrębie Warszawy – a co za tym idzie, także wysoka liczba doktorantów w regionie) wskaźnik ten nie przysparza problemów z realizacją. Niemniej jednak, ze względu na fakt że to działanie 8.2.2 zorientowane jest *stricte* na uruchamianie programów stypendialnych dla doktorantów, to właśnie tutaj mamy do czynienia z wyższą efektywnością wskaźnikową. Koszt jednostkowy realizacji wskaźnika jest tu niemal trzykrotnie niższy niż w przypadku Poddziałania 8.2.1.

Wykres 9 Porównanie kosztów jednostkowych realizacji wskaźnika liczby doktorantów, którzy otrzymali stypendia naukowe między poddziałaniami 8.2.1 i 8.2.2 (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych o projektach, dla których podpisano umowy do dn. 31.05.2012

Priorytet 9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Dla Priorytetu 9 jedynym przypadkiem, w którym ten sam wskaźnik stosowany jest na potrzeby dwóch działań jest wskaźnik liczby osób dorosłych w wieku 25-64, którzy uczestniczyli w kształceniu ustawicznym. Wskaźnik realizowany jest w ramach działań 9.3 i 9.6, ze względu jednak na fakt, że do dnia 31 maja 2012 nie podpisano żadnych umów w ramach działania 9.6, niemożliwe jest przeprowadzenie porównań efektywności tychże działań.

8.2. Zmiany efektywności kosztowej komponentu regionalnego PO KL na Mazowszu

Niniejszy rozdział prezentuje wyniki analizy zmian efektywności kosztowej dla poszczególnych wskaźników komponentu regionalnego PO KL w woj. mazowieckim.

Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem danych o dotychczas osiągniętych wartościach wskaźników oraz poniesionych wydatkach (mierzonych sumą zatwierdzonych kosztów kwalifikowalnych) dla województwa mazowieckiego, wg stanu na koniec grudnia każdego roku w okresie 2008-2011. Po obliczeniu kosztu jednostkowego osiągania wskaźników w poszczególnych latach wyznaczono zmianę jego wartości w danym roku w odniesieniu do poprzedniego, a także ogółem w analizowanym okresie. Za punkt wyjścia przyjęto koszty dla roku 2009 tak, aby wartość notowaną dla 2008 roku, jako rozpoczynającego wdrażanie komponentu regionalnego PO KL, nie zaburzyła wyników analizy.

Warto zaznaczyć, że poniższą analizę cechuje znaczny stopień uproszczenia, wynikający z przyjętego sposobu sprawozdawczości. Przykładowo, w ramach projektu szkoleniowego działania informacyjno-promocyjne mające zwiększyć gotowość do uczestnictwa w projekcie określonej

grupy osób mogły być podejmowane w jednym roku, w którym przeszkolono również nieznaczny odsetek uczestników, a zdecydowaną większość w roku kolejnym, jednakże koszty tych działań wykazano tylko w pierwszym okresie, co wpływa na zniekształcenie informacji o jednostkowym koszcie przeszkolenia uczestników projektu.

Tabele z danymi wykorzystanymi do analizy w niniejszym rozdziale zawiera załącznik „Efektywność wskaźnikowa komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim”.

Priorytet 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich

Priorytet 6. cechuje się rosnącymi w okresie kosztami jednostkowymi osiągania większości wskaźników w okresie 2008-2011. Tylko w przypadku trzech wskaźników, tj.:

- Liczba osób niepełnosprawnych, które zakończyły udział w projektach realizowanych w ramach w tym liczba osób niepełnosprawnych,
- Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy,
- Liczba osób niepełnosprawnych, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej,

koszt jednostkowy w 2011 roku był niższy niż w 2009, natomiast dla pozostałych wskaźników koszt jednostkowy w 2011 roku był wyższy. Często schemat zmian jednostkowej efektywności był następujący: dla lat 2008/2009 następuje spadek kosztu jednostkowego, po czym w kolejnych okresach odnotowywany jest coroczny wzrost kosztu jednostkowego osiągania wskaźnika. Wysokość zmian jest zróżnicowana – od nieznacznych, wynoszących zaledwie kilka, kilkanaście procent, do znaczących: przykładowo, za wyjątkiem podwskaźnika odnoszącego się do osób niepełnosprawnych, jednostkowe koszty osiągnięcia wskaźników mierzących liczbę osób z różnych grup, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, były wyższe ponad czterokrotnie w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2009. Różnica była prawie siedmiokrotna w przypadku kosztu wsparcia rozpoczęcia działalności gospodarczej przez osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Priorytet 7. Promocja integracji społecznej

Również w priorytecie 7. nastąpił wzrost jednostkowych kosztów osiągania wskaźników w 2011 roku w porównaniu z jego wysokością w 2009 roku. Wyjątek stanowią wskaźniki:

- Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w Priorytecie,
- Liczba instytucji wspierających ekonomię społeczną, które otrzymały wsparcie w ramach Priorytetu,

dla których koszt jednostkowy był o ok. połowę niższy w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2009. W przypadku tego priorytetu trudniej również o wyraźny schemat zmian jednostkowej efektywności, jaki dało się zauważyć dla znacznej liczby wskaźników Priorytetu 6. Obok wskaźników, dla których wartość kosztu jednostkowego zwiększała się rokrocznie (Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje czy też Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej), występują tutaj wskaźniki, których koszt wzrósł tylko w okresie 2008/2009, natomiast w kolejnych latach odnotowywano rokroczny spadek (Liczba instytucji wspierających

ekonomię społeczną, które otrzymały wsparcie w ramach Priorytetu) czy też takie, których koszt jednostkowy wzrósł tylko w jednym roku w analizowanym okresie.

W priorytecie 7 uwagę przyciąga ponad czterdziestokrotny przyrost kosztu dla wskaźnika Liczba podmiotów ekonomii społecznej utworzonych dzięki wsparciu z EFS) w okresie 2009-2011.

Priorytet 8. Regionalne kadry gospodarki

Analizę dla Priorytetów 8. i 9. utrudniają liczne braki danych wynikające z zerowych wartości wskaźników lub kosztów kwalifikowanych, które uniemożliwiają wyznaczenie odpowiednich proporcji.

Dla poniższych trzech wskaźników Priorytetu 8., dla których dostępność danych umożliwia przeprowadzenie pełnej analizy, tj.:

- Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych (projekty o charakterze regionalnym)
- Liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych,
- Liczba pracujących osób dorosłych w wieku powyżej 50. roku życia, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych,

jednostkowy koszt osiągnięcia wskaźnika w 2011 roku był niższy niż w roku 2009, a w przypadku ostatniego z ww. wskaźników różnica ta osiągnęła ok. 50%.

Priorytet 9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Również w przypadku Priorytetu 9. nie było możliwe przeprowadzenie analizy dla wszystkich wskaźników. Dla większości tych wskaźników., dla których jednak było to możliwe, widoczny jest następujący schemat: przyrost jednostkowego kosztu osiągnięcia wskaźnika w okresie 2009/2010, a następnie spadek w okresie 2010/2011, który jednak nie był znaczący, gdyż wartość kosztu jednostkowego osiągnięcia wskaźników w 2011 roku była wyższa niż w roku 2009. Wyjątek stanowi jedynie wskaźnik liczba szkół na obszarach miejskich „Liczba szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach Priorytetu”. Różnice w wysokości jednostkowych kosztów wskaźników obserwowane dla wskaźników Priorytetu 9 pomiędzy 2009 i 2011 rokiem nie są drastyczne i wynoszą od 71% do 337%.

8.3. Międzyregionalne porównanie efektywności wdrażania komponentu regionalnego PO KL

Benchmarking regionalny jednostkowych kosztów osiągnięcia przyrostu wartości poszczególnych wskaźników został przeprowadzony z wykorzystaniem danych o dotychczas osiągniętych wartościach wskaźników oraz poniesionych wydatkach (mierzonych kwotą wydatków uznanych za kwalifikowalne) dla wszystkich województw w Polsce, wg stanu na dzień 31 maja 2012 r. Dla poszczególnych wskaźników osiągniętą wartość odniesiono do zagregowanej wartości kosztów kwalifikowanych poniesionych w tych działaniach/poddziałaniach, które realizują dany wskaźnik. Uzyskano w ten sposób jednostkowe koszty osiągnięcia przyrostu wskaźnika w poszczególnych województwach, które stanowiły podstawę do międzyregionalnych porównań.

Na potrzeby analizy przyjęto czterostopniową skalę oceny kosztu jednostkowego wskaźnika na Mazowszu w porównaniu do pozostałych województw. Przetawia się ona następująco:

Oznaczenie	Relacja kosztu jednostkowego na Mazowszu do średniego kosztu w województwach ilościowo	Relacja kosztu jednostkowego na Mazowszu do średniego kosztu w województwach - jakościowo
1	Do 100%	Koszt jednostkowy wskaźnika na Mazowszu niższy niż średni koszt wyznaczony dla wszystkich województw
2	Od 100% do 120%	Koszt jednostkowy wskaźnika na Mazowszu nieznacznie wyższy niż średni koszt wyznaczony dla wszystkich województw
3	Od 120% do 200%	Koszt jednostkowy wskaźnika na Mazowszu znacząco wyższy niż średni koszt wyznaczony dla wszystkich województw
4	Powyżej 200%	Koszt jednostkowy wskaźnika na Mazowszu zdecydowanie wyższy niż średni koszt wyznaczony dla wszystkich województw

Tabelę z danymi wykorzystanymi do analizy w niniejszym rozdziale zawiera załącznik „Efektywność wskaźnikowa komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim”.

Priorytet 6 Rynek pracy otwarty dla wszystkich

Przeprowadzona analiza średniego kosztu osiągnięcia jednostkowego przyrostu wartości wskaźników wykazała, że w Priorytecie 6 sytuacja na Mazowszu, na tle pozostałych województw, kształtowała się korzystnie.

Tabela 1 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Priorytetu 6 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Nazwa wskaźnika	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy - ogółem	164%	3
Liczba osób długotrwale bezrobotnych, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	108%	2
Liczba osób niepełnosprawnych, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	141%	3
Liczba osób objętych Indywidualnym Planem Działania, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	96%	1
Liczba osób w wieku 15-24 lata zamieszkujących obszary wiejskie, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	102%	2

Liczba osób w wieku 15-24 lata, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	132%	3
Liczba osób w wieku 50-64 lata, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	118%	2
Liczba osób z terenów wiejskich, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	96%	1
Liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	108%	2
Liczba osób, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	116%	2
Liczba osób długotrwale bezrobotnych, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	60%	1
Liczba osób niepełnosprawnych, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	217%	4
Liczba osób w wieku 15-24 lata, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	88%	1
Liczba osób w wieku 50-64 lata, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	77%	1
Liczba osób z terenów wiejskich, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	61%	1
Liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	70%	1
Liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej - ogółem	77%	1
Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej	77%	1

Źródło: Opracowanie własne

Dla zdecydowanej większości wskaźników koszty jednostkowe były niższe bądź zbliżone do średniej wartości kosztów wyznaczonej dla wszystkich województw. Zdecydowane przekroczenie przeciętnego kosztu ma miejsce dla wskaźnika „Liczba osób niepełnosprawnych, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej – ogółem”, dla którego był on 2,1 razy większy na Mazowszu niż średnio we wszystkich województwach. Był to również najwyższy w całym kraju koszt jednostkowy realizacji tego wskaźnika. Drugi wskaźnik Priorytetu 6, dla którego koszt jednostkowy osiągnął na Mazowszu maksymalną wartość, to „Liczba osób w wieku 15-24 lata, które zakończyły udział w projekcie”, jednakże w przypadku tego wskaźnika nie stwierdzono tak znacznego przekroczenia wartości średniej dla wszystkich województw. Porów

Dla dwóch kolejnych wskaźników:

- Liczba osób, które zakończyły udział w projekcie – ogółem,
- Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy – ogółem,

koszt jednostkowy zbliżony jest do maksymalnego (odpowiednio 96% i 94%).

Warto zwrócić uwagę, że zmienność kosztów jednostkowych dla poszczególnych wskaźników

pomiędzy województwami w Priorytecie 6 jest relatywnie niższa niż w większości działań analizowanych w dalszej części niniejszego rozdziału, co wskazuje na relatywnie bardziej wyrównane koszty osiągnięcia przyrostów wskaźników.

Priorytet 7 Promocja integracji społecznej

W Działaniu 7.1 sytuacja województwa mazowieckiego kształtuje się mniej korzystnie niż w Priorytecie 6.

Tabela 2 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 7.1 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 7.1	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów - ogółem	121%	3
Liczba klientów instytucji pomocy społecznej z terenów wiejskich, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji - ogółem	127%	3
Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji - ogółem	108%	2
Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje - ogółem	82%	1

Źródło: Opracowanie własne

Dla dwóch wskaźników:

- Liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów – ogółem,
- Liczba klientów instytucji pomocy społecznej z terenów wiejskich, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji – ogółem,

koszt jednostkowy był wyższy o ponad 20% niż średnia dla wszystkich województw, a dla dwóch pozostałych:

- Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji – ogółem,
- Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje – ogółem,

był on zbliżony do wartości średniej, a w przypadku tego ostatniego – niższy nawet o 18%.

Nadal jednak koszty te były ok. dwu, a nawet trzykrotnie wyższe niż w województwie o najniższym koszcie jednostkowym (w przypadku trzech pierwszych z ww. wskaźników było to województwo warmińsko-mazurskie, a ostatniego – pomorskie).

Dla żadnego z ww. wskaźników Działania 7.1 koszt jednostkowy osiągnięty w województwie mazowieckim nie był najwyższy dla całego kraju. Jednakże koszt osiągnięcia wskaźnika „Liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów – ogółem” osiągał wartość zbliżoną (92%) do maksymalnej, którą stwierdzono w

województwie pomorskim. Z kolei wskaźnik „Liczba klientów instytucji pomocy społecznej z terenów wiejskich, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji – ogółem” realizowany jest najwyższym kosztem jednostkowym w województwie śląskim; koszt ten jest wyższy o 35% niż w województwie mazowieckim. Przyrost dwóch pozostałych wskaźników osiągany jest najwyższym kosztem w województwie zachodniopomorskim i są to koszty jednostkowe odpowiednio o 16% i 56% wyższe niż na Mazowszu.

Korzystniej kształtuje się sytuacja województwa mazowieckiego na tle pozostałych regionów w przypadku Działania 7.2.

Tabela 3 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 7.2 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 7.2	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie - ogółem	91%	1
Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej - ogółem	110%	2
Liczba podmiotów ekonomii społecznej utworzonych dzięki wsparciu z EFS	67%	1
Liczba podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie z EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną	238%	4

Źródło: Opracowanie własne

Koszt jednostkowy dwóch pierwszych z ww. wskaźników zbliżony był do średniej dla wszystkich województw, przy czym dla wskaźnika „Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie - ogółem” był on o 9% niższy niż średnia, a dla wskaźnika „Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej – ogółem” – 10% wyższy. Liczba podmiotów ekonomii społecznej utworzonych dzięki wsparciu z EFS. Jeżeli chodzi o wskaźniki odnoszące się do wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, to o ile tworzenie tych podmiotów odbywa się kosztem jednostkowym niższym niż we wszystkich województwach, o tyle koszt jednostkowy osiągnięcia wskaźnika „Liczba podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie z EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną” przekracza ponad dwukrotnie średnią i jest najwyższy spośród wszystkich województw. Również w przypadku tego wskaźnika najmniej korzystny jest stosunek kosztu jednostkowego dla Mazowsza w porównaniu z kosztem dla województwa o najniższym koszcie – jest on wyższy około 17-krotnie wyższy (pomorskie). Dla pozostałych wskaźników różnica nie była tak drastyczna i wynosiła od ok. 1,4 do 2,7 razy. Analizując wyniki porównania kosztów jednostkowych warto pamiętać o zmianach, jakie miały miejsce w zakresie wskaźników w Działaniu 7.2, a które mogą mieć wpływ na wyniki analizy.

Priorytet 8. Regionalne kadry gospodarki

Działanie 8.1 jest zróżnicowane pod względem jednostkowych kosztów osiągnięcia wskaźników.

Tabela 4 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 8.1 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 8.1	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia w zakresie skutecznego przewidywania i zarządzania zmianą	59%	1
Liczba pracowników zagrożonych negatywnymi skutkami procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwach, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania - ogółem	138%	3
Liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projekcie szkoleniowym - ogółem	107%	2
Liczba pracujących osób w wieku powyżej 50 roku życia, które zakończyły udział w projekcie szkoleniowym - ogółem	101%	2
Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych	183%	3
Liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy zakończyli udział w projekcie - ogółem	23%	1

Źródło: Opracowanie własne

Dwa wskaźniki, których wartości są osiągnane niższymi od średnich dla wszystkich województw kosztów, to:

- Liczba przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia w zakresie skutecznego przewidywania i zarządzania zmianą,
- Liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy zakończyli udział w projekcie – ogółem.

Nieznacznie wyższy od przeciętnej był na Mazowszu jednostkowy koszt objęcia szkoleniem pracujących osób dorosłych w województwie, w tym osób powyżej 50 roku życia. Wyższy koszt może wynikać m.in. z wyższych cen usług szkoleniowych czy też wynajmu sal charakterystycznych dla Mazowsza, a związanych m.in. z obecnością aglomeracji warszawskiej. Jednostkowy koszt objęcia szkoleniem osób pracujących osiągnął w województwie mazowieckim był o około jedną czwartą niższy niż w województwie o najwyższym koszcie (warmińsko-mazurskie), a jednostkowy koszt przeszkolenia osoby powyższej 50 roku życia stanowił około połowę maksymalnego, odnotowanego w województwie śląskim.

Dla dwóch pozostałych wskaźników koszt jednostkowy był znacząco wyższy od średniej dla wszystkich województw (o 38% i 83%). Koszt jednostkowy osiągania przyrostu wskaźnika „Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych” w województwie mazowieckim wprawdzie nie był najwyższy wśród wszystkich województw (78%) wartości maksymalnej, jednak jego wartość była ponad czterokrotnie wyższa niż w województwie o najniższym koszcie.

W przypadku wskaźników/podwskaźników przewidzianych dla Działania 8.2, trzy realizowane są niższym od średniego kosztem jednostkowym, a jeden, tj. „Liczba pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych – ogółem” – znacznie wyższym.

Tabela 5 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 8.2 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 8.2	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba doktorantów, którzy otrzymali stypendia naukowe - ogółem	64%	1
Liczba osób, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych - ogółem	98%	1
Liczba pracowników naukowych w przedsiębiorstwach, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych - ogółem	38%	1
Liczba pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych - ogółem	164%	3

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku Działania 8.2 uwagę zwraca silne zróżnicowanie jednostkowych kosztów osiągnięcia poszczególnych wskaźników pomiędzy województwami (mierzone współczynnikiem zmienności, od 78% do 300%). Dodatkowo potwierdza to analiza relacji wysokości jednostkowego kosztu na Mazowszu w odniesieniu do wartości minimalnej i maksymalnej. Przykładowo, koszt jednostkowego przyrostu wartości wskaźnika „Liczba pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych – ogółem” w województwie mazowieckim jest o połowę niższy, niż wartość maksymalna, a jednocześnie prawie 30-krotnie wyższy niż w województwie o najniższym koszcie. Podobne różnice mają miejsce w przypadku wskaźnika „Liczba pracowników naukowych w przedsiębiorstwach, które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych – ogółem”. Wskaźnik też jest realizowany jednostkowym kosztem znacznie niższym niż średnia dla wszystkich województw, a jednocześnie koszt ten jest prawie dziesięciokrotnie wyższy niż w województwie o najniższym koszcie. Mając na uwadze powyższe można przypuszczać, że różnice te są pochodną znacznego zróżnicowania zakresu merytorycznego projektów realizowanych w różnych województwach.

Priorytet 9 Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Koszty jednostkowe realizacji celów Działania 9.1 (na poziomie wskaźników produktu) są realizowane niższym kosztem niż średni dla wszystkich województw w Polsce.

Tabela 6 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 9.1 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 9.1	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich	82%	1
Liczba ośrodków wychowania przedszkolnego, które uzyskały wsparcie w ramach projektu	72%	1
Liczba szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach projektu	68%	1

Działanie 9.1	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba szkół na obszarach miejskich (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach projektu	74%	1
Liczba szkół na obszarach wiejskich (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach projektu	60%	1
Liczba szkół podstawowych, które zrealizowały projekty dotyczące indywidualizacji procesu nauczania	6%	1

Źródło: Opracowanie własne

Dla większości wskaźników koszt jednostkowy na Mazowszu mieści się w przedziale 60%-82% średniej dla województw. Jednostkowe koszty dla poszczególnych wskaźników są ok. 2,5-3,7 razy większe niż w województwach, w których wysokość kosztu jest minimalna, a jednocześnie stanowią 30%-46% maksymalnej wartości kosztu jednostkowego. Wyjątek stanowi wskaźnik „Liczba szkół podstawowych, które zrealizowały projekty dotyczące indywidualizacji procesu nauczania”, który jest realizowany znacznie niższym od przeciętnego kosztem jednostkowym.

W Działaniu 9.2 sytuacja każdego ze wskaźników jest odmienna.

Tabela 7 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 9.2 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 9.2	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które wdrożyły programy rozwojowe	113%	2
Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie wdrażania programów rozwojowych	216%	4
Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach w ramach projektu - ogółem	90%	1

Źródło: Opracowanie własne

- „Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które wdrożyły programy rozwojowe” – koszt jednostkowy na Mazowszu nieznacznie przekracza średni koszt dla wszystkich regionów w Polsce, jednakże stanowi 77% wartości maksymalnej kosztu jednostkowego, którą odnotowano w województwie wielkopolskim. W związku z osiągnięciem zakładanej wartości docelowej wskaźnika, uwaga powinna zostać skupiona na realizacji pozostałych celów Działania 9.2.
- „Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie wdrażania programów rozwojowych” – koszt jednostkowy na Mazowszu zdecydowanie przekracza wartość przeciętną dla wszystkich województw. Wprawdzie nie jest to najwyższy koszt, gdyż takowy odnotowano w województwie lubuskim, jednak jest to niego zbliżony – 93%. Jednocześnie koszt jednostkowego przyrostu tego wskaźnika na Mazowszu był ok. 10-krotnie wyższy niż w województwie dolnośląskim, gdzie jego wartość była najniższa.

- „Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach w ramach projektu – ogółem” – jednostkowy koszt osiągnięcia wartości wskaźnika jest przekraczając nieznacznie niższy od wartości średniej dla wszystkich województw (10%). Koszt ten jest 2,7 razy niższy niż minimalny, odnotowany w województwie opolskim, a jednocześnie stanowi wyłącznie 45% kosztu maksymalnego, z jakim osiągnięty jest jednostkowy przyrost wartości wskaźnika w województwie dolnośląskim. Pomimo relatywnie niskiego kosztu osiągnięcia wskaźnika, do 31 maja 2012 r. zrealizowano zaledwie 9% jego wartości docelowej, co wskazuje na inne przyczyny trudności w osiągnięciu tego celu. Potwierdzają to informacje pozyskane z innych źródeł, które wskazują na słabą tradycję współpracy szkół prowadzących kształcenie zawodowe z podmiotami sektora przedsiębiorstw jako istotną barierę w realizacji zakładanych celów komponentu regionalnego PO KL (nie tylko w województwie mazowieckim).

Efekty Działania 9.3 na poziomie produktu osiągnięte są na Mazowszu niższym kosztem jednostkowym niż przeciętny dla wszystkich województw – koszt jednostkowy osiągnięcia wskaźnika stanowi 68% średniego kosztu jednostkowego dla wszystkich regionów Polski.

Tabela 8 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 9.3 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 9.3	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba osób dorosłych w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w formalnym kształceniu ustawicznym w ramach projektu - ogółem	68%	1

Źródło: Opracowanie własne

Również stosunek kosztu jednostkowego na Mazowszu w porównaniu z wybranymi województwami jest relatywnie korzystny. Koszt ten był o 36% wyższy niż w województwie wielkopolskim, w którym wartość ta była najmniejsza, a jednocześnie stanowił 40% jednostkowego kosztu w województwie dolnośląskim, w którym z kolei odnotowano wartość maksymalną.

Odnosząc wyniki powyższej analizy do stopnia zaawansowania realizacji wartości docelowej wskaźnika na poziomie 20,99%, wydaje się, że barierą dla postępu w realizacji programu należy bardziej upatrywać w gotowości grupy docelowej do uczestnictwa w formalnym kształceniu ustawicznym oraz stopnia adekwatności i atrakcyjności realizowanych działań dla adresatów wsparcia, a mniej w związanych z nimi kosztach.

Podobnie jak w Działaniu 9.1, tak samo w Działaniu 9.4 sytuacja każdego ze wskaźników jest odmienna.

Tabela 9 Porównanie kosztu jednostkowego realizacji wartości wskaźników Działania 9.4 w województwie mazowieckim na tle przeciętnego kosztu dla wszystkich województw

Działanie 9.4	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach - ogółem	235%	4
Liczba nauczycieli na obszarach wiejskich, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach - ogółem	88%	1

Działanie 9.4	Mazowieckie/Średnia dla województw	Kategoria
Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach - ogółem	109%	2

Źródło: Opracowanie własne

Koszt jednostkowy osiągania wskaźników „Liczba nauczycieli na obszarach wiejskich, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach – ogółem” oraz „Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach – ogółem” jest zbliżony do wartości średniej dla województw, przy czym w przypadku pierwszego ze wskaźników jest on niższy o 12% niż średniej dla województw, a drugiego – wyższy o 9%.

Znaczne odchylenie od średniej występuje natomiast w przypadku wskaźnika „Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach – ogółem” – koszt jednostkowy realizacji tego wskaźnika w województwie mazowieckim jest ponad dwukrotnie wyższy niż średnia dla województw. Możliwą przyczyną takiego stanu może być fakt, że w działaniu realizowane są zarówno krótkie, jak i długie formy kształcenia dla nauczycieli, podczas gdy monitorowane są jedynie te pierwsze. Tymczasem dłuższe formy wiążą się zazwyczaj z wyższymi kosztami, co wpływa na obserwowaną efektywność wskaźnika odnoszącego się wyłącznie do krótkich form kształcenia. Stopień realizacji zakładanej wartości docelowej wskaźnika na poziomie 39,01% wskazuje na potrzebę kontroli kosztów oraz zakresu projektów wnioskowanych do realizacji w tym obszarze (szczególnie na etapie oceny wniosków), a także skupienia się na realizacji działań zmierzających bezpośrednio do przyrostu wskaźnika, czyli ograniczeniu się do krótkich form kształcenia.

Na zakończenie międzyregionalnej analizy porównawczej kosztów jednostkowych osiągania wskaźników warto podkreślić, że zarówno interpretacja jej wyników, jak również ich wykorzystywanie, wymagają znacznej ostrożności.

Wyższe koszty jednostkowe mogą być wynikiem różnych czynników: wyższego poziomu cen danego rodzaju usług w województwie, jego specyficznych uwarunkowań, wymagających realizacji dodatkowych/nietypowych działań niezbędnych do osiągnięcia założonych celów, niedostatecznej kontroli kosztów wnioskowanych przedsięwzięć na etapie selekcji projektów czy też w końcu realizacji nietypowego/kompleksowego wsparcia, generującego wyższe koszty w porównaniu ze standardowymi środkami, jednakże skutkującego lepszymi efektami.

Ponadto, jako że zgodnie z założeniami badania analizie poddane zostały wskaźniki produktu, istotne jest zwrócenie uwagi na dwie istotne związane z tym kwestie. Po pierwsze, często wskaźnik produktu jest sformułowany w sposób dość ogólny, jak np. „Liczba osób, które zakończyły udział w projekcie”. Podejście to jest zrozumiałe z punktu widzenia użyteczności systemu monitoringowego, jednakże powoduje, że równorzędnie traktowane są różne formy wsparcia, często bardzo odmienne pod względem efektów oraz, co istotne w przypadku tej analizy, kosztów. Jako przykład zróżnicowanych form wsparcia można podać jednorazowe szkolenie i długotrwały roczny staż czy też subsydiowane zatrudnienie. Te drugie będą najczęściej wiązały się z wyższym kosztem jednostkowym, jednakże, jak pokazują liczne analizy, prawdopodobieństwo wystąpienia pożądanego efektów w postaci uzyskania zatrudnienia przez osoby biorące udział w tej formie wsparcia jest wyższe. Po drugie, wskaźniki na poziomie produktu już ze swej definicji nie są nośnikami informacji o efektach udzielonego wsparcia ani o jego jakości, a zapewnienie wyższej jakości wsparcia czy też wyższej trwałości bardzo często wymaga wyższych kosztów.

Podsumowując, wyniki przeprowadzonej analizy porównawczej stanowią istotną informację o realizacji dotychczasowych działań, jak również mogą być użyteczne w procesie planowania i realizacji interwencji w kolejnej perspektywie finansowej. Należy jednak mieć świadomość ich ograniczonej wartości informacyjnej, szczególnie na poziomie rezultatów wdrażanego wsparcia, a tym samym traktować je jako informację pomocniczą.

Podsumowanie

Efektywność wskaźnikowa poszczególnych działań i poddziałań programu jest zróżnicowana, co wynika przede wszystkim ze specyfiki tychże działań. W wielu przypadkach mamy do czynienia z sytuacją, gdzie ten sam wskaźnik realizowany jest w ramach dwóch różnych działań, przy czym tylko jedno z nich ukierunkowane jest stricte na interwencje przyczyniające się bezpośrednio do realizacji wskaźnika, podczas gdy drugie realizuje wskaźnik niejako przy okazji innych interwencji. W takich sytuacjach oczywiście to działanie ukierunkowane bezpośrednio na realizację wskaźnika charakteryzuje wyższą efektywność kosztową. Jest o sytuacja w pełni zrozumiała i uzasadniona. Jednocześnie działania, które realizują ten sam wskaźnik w mniejszym stopniu i przy wyższych kosztach, są także pożądane ponieważ w sposób komplementarny przyczyniają się do realizacji przyjętych celów. Jednak to działania najbardziej efektywne, ukierunkowane bezpośrednio na realizację wskaźnika należy uznać za kluczowe dla realizacji wartości docelowych. W przypadku wskaźników zagrożonych, działania zaradcze mające na celu zapobieżenie sytuacji, w której wartości docelowe nie zostaną osiągnięte (lub przynajmniej ograniczenie skali tego problemu) powinny zatem skupiać się na realizacji tych typów interwencji, które charakteryzują się najwyższą efektywnością kosztową danego wskaźnika.

Dla większości wskaźników komponentu regionalnego PO KL objętych niniejszym badaniem stwierdzono spadek efektywności kosztowej w okresie 2009-2011. W przypadku niektórych Priorytetów, jak np. 7 i 9 możliwe było zaobserwowanie dominującego schematu zmian kosztu jednostkowego w kolejnych latach wdrażania Programu; pozostałe cechowały się większym zróżnicowaniem pod tym względem. Obserwowane zmiany można przypisać m.in. zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie, rosnącym oczekiwaniom grup docelowych co do zakresu udzielanego wsparcia, np. oczekiwanie bardziej kompleksowym rozwiązań, koniecznością dotarcia do mniej aktywnej frakcji adresatów wsparcia (gotowi do uczestnictwa w różnych formach działań zostali zrekrutowani w początkowym okresie wdrażania Programu), które pociągają za sobą zwiększone koszty osiągania celów.

Znaczne zróżnicowanie wykazuje również efektywność osiągania wskaźników poszczególnych priorytetów na Mazowszu na tle pozostałych województw. Najkorzystniejsza sytuacja ma miejsce w Działaniu 9.1, w którym koszt jednostkowy dla wszystkich wskaźników jest niższy niż średnia dla województw. W pozostałych działaniach koszt osiągania jednostkowego przyrostu większości wskaźników w województwie mazowieckim jest niższy lub zbliżony do średniej dla wszystkich regionów, przy jednoczesnym znacznym przekroczeniu tej średniej dla jednego lub kilku wskaźników. Wyższe niż przeciętne koszty jednostkowe dotyczą zarówno wskaźników o niskim, jak i znacznym stopniu realizacji, mogąc stanowić jedną z istotnych barier w osiąganiu wartości docelowych tych pierwszych. Odchylenia wysokości kosztów jednostkowych od poziomu przeciętnego mogą być wynikiem różnych czynników, w szczególności specyficznych uwarunkowań województwa oraz zróżnicowania form i zakresu udzielanego wsparcia, które cechują się różnym poziomem kosztów, ale też efektów i ich trwałości. Zatem oceniając koszty jednostkowe wsparcia i ich zasadność warto odnieść się nie tylko do analiz na poziomie produktów, ale również porównać rezultaty wdrażanego wsparcia.



9. Analiza metodologii dezagregacji wartości wskaźników przyjętej przez IZ PO KL



Podział wartości docelowych wskaźników w ramach komponentu regionalnego PO KL pomiędzy poszczególne województwa budził kontrowersje praktycznie od chwili przyjęcia pierwszej wersji SZOP. Główną przyczyną był tutaj podnoszony przez wiele regionów problem nieuwzględnienia specyfiki regionalnej, który powodował, iż w skrajnych przypadkach wartości docelowe były wyższe niż liczba potencjalnych beneficjentów. Dodatkowo metodologia, na której oparta została dezagregacja wartości docelowych wskaźników pomiędzy regiony, sama w sobie również budziła wiele wątpliwości. Najlepiej świadczyć mogą o tym wyniki badań ewaluacyjnych zawarte w raportach „Ocena wskaźników dla realizacji komponentu regionalnego w ramach PO KL w województwie śląskim” oraz „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”.

W przypadku pierwszego z powyższych badań, autorzy wykazali błędy formalne w zastosowanej formule, oparcie algorytmu dezagregacji na nieaktualnych danych oraz brak uwzględnienia specyfiki regionalnej. Jeszcze bardziej krytyczne były rekomendacje zawarte w drugim z omawianych badań, zgodnie z którymi metodologia dezagregacji powinna zostać całkowicie zmieniona i oparta przede wszystkim na poziomie alokacji, zaś wartości docelowe dla poszczególnych regionów należałoby znacząco zweryfikować.

Autorzy raportu w szczególności zwracają uwagę na fakt, iż „dezagregacja wskaźników produktu powinna być pochodną alokacji środków finansowych pomiędzy regiony, przy czym tak naprawdę poprawne metodologicznie byłoby dopiero oparcie dezagregacji wskaźników o alokację w ujęciu realnym. A zatem docelowa wartość wskaźnika produktu powinna być obliczona w oparciu o porównanie wielkości alokacji oraz realnego kosztu interwencji w przeliczeniu na 1 uczestnika (koszt ten może się różnić znacząco pomiędzy regionami)”. Sama alokacja finansowa powinna być natomiast poprzedzona dogłębną analizą potrzeb danego regionu w ramach obszarów, w których przewidziane zostały interwencje współfinansowane z EFS. Analiza taka nie została jednak na etapie programowania interwencji w ramach PO KL przeprowadzona.

Powyższa krytyka oraz świadomość, iż w wielu regionach założone wartości wskaźników nie zostaną osiągnięte doprowadziły do rewizji metodologii dezagregacji oraz wyznaczenia nowych wartości docelowych wskaźników, które zawarte zostały w SZOP PO KL obowiązującym od stycznia 2012 roku. Jednocześnie jednak należy zauważyć, iż nie wszystkie wskaźniki zostały ponownie zdezagregowane. A zatem w przypadku niektórych z nich obecna wartość docelowa została uzyskana w oparciu o metodologię dezagregacji, poddaną druzgocącej krytyce w istniejących raportach ewaluacyjnych.

Zgodnie z nową metodologią, dezagregacja wartości docelowych oparta została przede wszystkim na wielkości alokacji w danym regionie oraz wskaźnikach kontekstowych. Co ciekawe, w tym drugim przypadku nie zostały wykorzystane najbardziej aktualne dane statystyczne. Widoczne jest to zarówno w przypadku danych dotyczących sytuacji na rynku pracy (z 2010 roku) jak i tych dotyczących liczby beneficjentów ostatecznych, takich jak przedsiębiorstwa, organizacje społeczne czy nauczyciele (tutaj dane pochodzą z lat 2008-2009).

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że nowa metodologia dezagregacji w praktyce zupełnie odchodzi od algorytmu zastosowanego podczas pierwotnego podziału wartości docelowych pomiędzy

poszczególne regiony. W praktyce oznacza to, iż dezagregacja każdego wskaźnika przeprowadzona została w oparciu o indywidualne kryteria. A zatem aby wyczerpująco odpowiedzieć na pytania badawcze postawione przez Zamawiającego należałoby przeanalizować kryteria uwzględnione w przypadku poszczególnych wskaźników, co dokonane jest poniżej w podziale na poszczególne Priorytety.

Priorytet 6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich

W przypadku wskaźnika „Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy” jedynym kryterium dezagregacji był udział kluczowych pracowników PSZ w województwie w ogólnej liczbie kluczowych pracowników PSZ w całym kraju. Udział ten obliczony został w oparciu o średnią z lat 2006-2009. Weryfikacja dostępnych statystyk pozwala na stwierdzenie, że został on oszacowany prawidłowo. Warto jednak zauważyć, że nowa, wyższa wartość docelowa wskaźnika jest przede wszystkim pochodną zwiększenia wartości docelowej na poziomie kraju z 4200 do 5848 osób. To zaś jest przez IZ argumentowane znaczącym wzrostem liczby pracowników kluczowych. Brakuje jednak tutaj odniesienia do wielkości alokacji – nie można bowiem stwierdzić, że dostępna alokacja pozwoli na objęcie wsparciem większej liczby beneficjentów.

Jeśli chodzi o dezagregację wskaźnika „Liczba osób, które zakończyły udział w projekcie” w ramach Działań 6.1, 6.2 i 6.3, to w przypadku wszystkich jego przekrojów oparta ona była na średniej geometrycznej ze wskaźnika udziału w alokacji i wskaźnika kontekstowego. W odróżnieniu od pierwszego z omawianych wskaźników nie zmieniła się tutaj wartość docelowa na poziomie kraju, zmianie uległ natomiast podział pomiędzy regiony. Co ciekawe, nie wiadomo dlaczego ponownie dezagregacji dokonano jedynie w przypadku niektórych przekrojów wskaźnika (osoby w wieku 50-64 lata czy osoby objęte IPD), podczas gdy inne pozostawiono bez zmian (np. osoby w wieku 15-24 lata). W efekcie dezagregacji wzrosły wartości wskaźników w regionach posiadających największą alokację oraz najwyższą populację potencjalnych beneficjentów. O ile uwzględnienie pierwszego ze wskaźników jest racjonalne (i postulowane w istniejących raportach ewaluacyjnych) o tyle oparcie dezagregacji na drugim z nich jest przedsięwzięciem, które należy określić co najmniej jako karkołomne z logicznego punktu widzenia. Oznacza to bowiem potencjalnie możliwość wystąpienia sytuacji, w której wysoką wartość docelową wskaźnika otrzymuje region z dużą liczbą potencjalnych beneficjentów oraz minimalną ilością środków na finansowanie ich wsparcia. A zatem powyższy wskaźnik powinien zostać uwzględniony ale na etapie dzielenia alokacji pomiędzy regiony, a nie na etapie dezagregacji docelowych wartości wskaźników. Na marginesie warto w tym miejscu zauważyć, że o ile wzrost wartości wskaźnika mierzącego ogólną liczbę beneficjentów w województwie mazowieckim jest nieco niższy niż ten postulowany w ramach raportu „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”, o tyle wartości wskaźników dla osób w wieku 50-64 lata oraz osób objętych IPD są znacznie wyższe od tych proponowanych przez autorów wspomnianego raportu. To samo odnosi się zresztą do wskaźnika „Liczba osób niepełnosprawnych, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej” i jest właśnie efektem uwzględnienia w metodologii dezagregacji wskaźników kontekstowych mierzących liczbę potencjalnych beneficjentów ostatecznych.

Kolejnym wskaźnikiem jest nowy wskaźnik „Liczba osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych”, w przypadku którego dezagregacja dokonana została wyłącznie w oparciu o udział danego regionu w całości alokacji. Należy przyznać, że podział taki miałby sens ale przy założeniu, że wartość docelowa na poziomie kraju została wyznaczona prawidłowo oraz, iż poziom alokacji w

poszczególnych regionach bierze pod uwagę możliwe różnice w kosztach interwencji.

Priorytet 7. Promocja integracji społecznej

Pierwszym ze wskaźników w ramach Priorytetu 7, dla którego przeprowadzono ponowną dezagregację, jest „Liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów”. Metodologia dezagregacji oparta jest na średniej geometrycznej wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego (w tym przypadku jest to liczba osób, którym przyznano zasiłki okresowe w 2010 r.). Podobnie jak w przypadku wskaźników w ramach Priorytetu 6, zastosowanie w ramach dezagregacji wskaźnika kontekstowego jest tutaj absolutnie niezasadne i zawyża wartość docelową w regionach o wyższej liczbie potencjalnych beneficjentów ostatecznych. Ponownie warto przy okazji odnieść się jednak do raportu „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013” aby zauważyć, że wzrost wartości docelowej wskaźnika w mazowieckim jest tutaj niższy niż ten proponowanych przez autorów raportu w oparciu o jednostkowy koszt wsparcia.

Kolejnym wskaźnikiem jest „Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji” przy czym za zaskakujący należy uznać tutaj fakt, iż w inny sposób dokonana została dezagregacja wartości wskaźnika ogółem i wartości wskaźnika dla osób z terenów wiejskich. W pierwszym przypadku jedynym kryterium był szacunkowy jednostkowy koszt interwencji w stosunku do wielkości alokacji i wydaje się, że jest to właściwe kryterium. Ewentualne wątpliwości budzić może tylko uwzględnienie średniego kosztu dla całego kraju, wydaje się jednak, iż nie ma powodu aby w przypadku tego typu działań miały one znacząco się różnić. W drugim przypadku natomiast metodologia dezagregacji oparta jest ponownie na średniej geometrycznej wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Argumenty absurdalnością wskazujące na niezasadność tego podejścia przedstawione były już wcześniej. Warto ponownie zauważyć, że pomimo błędów metodologicznych nowe wartości docelowe dla województwa są i tak niższe od tych proponowanych w raporcie „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”, co w dużej mierze jest pochodną obniżenia wartości docelowej wskaźników na poziomie kraju.

Następny wskaźnik w ramach Priorytetu 7 to wskaźnik ze zmienioną nazwą „Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje”, wcześniej „Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje w systemie pozaszkolnym”. Również tutaj przy dezagregacji zastosowano średnią geometryczną wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Zdziwienie budzi przy tym brak konsekwencji Instytucji Zarządzającej, która inne kryterium dezagregacji zastosowała przy bardzo podobnym wskaźniku skierowanym do pracowników PSZ.

Również w przypadku kilku innych wskaźników oparto się na metodzie dezagregacji uwzględniającej średnią geometryczną wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Dotyczy to wskaźnika „Liczba podmiotów ekonomii społecznej, które otrzymały wsparcie z EFS za pośrednictwem instytucji wspierających ekonomię społeczną” (wcześniej „Liczba inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej wspartych z EFS”), „Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej”, „Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projektach” oraz nowego wskaźnika „Liczba podmiotów ekonomii społecznej

utworzonych dzięki wsparciu z EFS”. A zatem również tutaj należy uznać, że dezagregacja przeprowadzona została niewłaściwie.

Ponowna dezagregacja dokonana została także dla wskaźnika „Liczba instytucji wspierających ekonomię społeczną, które otrzymały wsparcie w ramach Priorytetu, funkcjonujących co najmniej 2 lata po zakończeniu udziału w projekcie” (wcześniej „Liczba instytucji wspierających ekonomię społeczną, które otrzymały wsparcie w ramach Priorytetu”). Trudno jest tutaj mówić o jakiegokolwiek metodologii, gdyż IZ arbitralnie przyjęła docelową wartość wskaźnika dla każdego województwa na poziomie 2, dodatkowo zwiększając ją o 1 dla regionów o najwyższej liczbie dotychczas wspartych instytucji.

Priorytet 8. Regionalne kadry gospodarki

W ramach Priorytetu 8 ponownej dezagregacji dokonano w przypadku 7 wskaźników. Ponowny podział wartości docelowych pomiędzy regiony w zdecydowanej większości dokonany został w oparciu o średnią geometryczną wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Dotyczy to wskaźnika „Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych (projekty o charakterze regionalnym)”, „Liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych”, „Liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, którzy zakończyli udział w projektach szkoleniowych”, „Liczba pracowników zagrożonych negatywnymi skutkami restrukturyzacji w przedsiębiorstwach, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania”, nowego wskaźnika „Liczba osób zwolnionych w przedsiębiorstwach dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi, którzy zostali objęci działaniami szybkiego reagowania” oraz „Liczba osób, które ukończyły udział w stażach i szkoleniach praktycznych”. Warto zauważyć, iż nowe wartości docelowe wskaźników są w większości wyższe od tych proponowanych w raporcie „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”, co jest pochodną podwyższenia wartości docelowej wskaźników na poziomie kraju. Trudno jest przy tym stwierdzić jakim przesłankami kierowała się IZ w chwili podwyższania wartości docelowych.

Jedynym wskaźnikiem, dla którego w ramach ponownej dezagregacji zastosowano inną metodologię jest wskaźnik „Liczba doktorantów, którzy otrzymali stypendia naukowe”. Paradoksalnie jest to zarazem jedyny wskaźnik w ramach Priorytetu, gdzie dezagregacja została dokonana w sposób sensowny – oparta jest ona na stosunku dostępnej alokacji i średniomiesięcznej wysokości stypendium doktoranckiego. Jedyny zarzut może tutaj dotyczyć tylko braku weryfikacji rzeczywistej liczby doktorantów w danym regionie, jednak ta powinna zostać dokonana znacznie wcześniej, na etapie alokacji środków finansowych.

Priorytet 9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

W przypadku większości wskaźników w ramach Priorytetu IX, ich ponowna dezagregacja oparta została na wielokrotnie powtarzanej formule czyli średniej geometrycznej wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Dotyczy to wskaźników „Liczba szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach Priorytetu, w podziale na obszary wiejskie i miejskie”, „Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które wdrożyły programy rozwojowe”, „Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie

wdrażania programów rozwojowych”, „Liczba osób dorosłych w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w formalnym kształceniu ustawicznym w ramach Priorytetu”, „Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach” (w tym oddzielnie nauczyciele na obszarach wiejskich i nauczyciele kształcenia zawodowego) oraz „Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach”. Ponownie dla porównania zauważymy tylko, że nowe wartości docelowe dla województwa mazowieckiego uzyskane w oparciu o powyższą metodologię są wyższe od tych proponowanych w raporcie „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”, w przypadku wskaźników dotyczących osób uczestniczących w formalnym kształceniu ustawicznym i nauczycieli uczestniczących w kształceniu zawodowym.

Jeśli chodzi o pozostałe wskaźniki, to wartość docelowa wskaźnika „Liczba ośrodków wychowania przedszkolnego, które uzyskały wsparcie w ramach Priorytetu” została podzielona pomiędzy regiony proporcjonalnie do alokacji oraz w oparciu o koszt jednostkowy. W tym przypadku jedyną wątpliwość może budzić zastosowanie przeciętnego kosztu jednostkowego dla całego kraju, chociaż ponownie wydaje się, iż różnice pomiędzy województwami nie powinny odgrywać tutaj znaczącej roli.

Wskaźnik „Liczba oddolnych inicjatyw społecznych podejmowanych w ramach Priorytetu” zdezagregowany został w oparciu o wielkość alokacji i maksymalną wartość projektu wynoszącą 50 tys. PLN. W tym przypadku trudno znaleźć jakieś słabości metodologiczne tego podejścia.

Wreszcie, dezagregacja ostatniego, nowego wskaźnika „Liczba szkół podstawowych, które zrealizowały projekty dot. indywidualizacji nauczania” oparta została na wielkości alokacji na realizację projektów dotyczących indywidualizacji w danym regionie. Biorąc pod uwagę specyfikę wskaźnika, taki sposób dezagregacji wydaje się prawidłowy, przy założeniu, iż wartość docelowa na poziomie całego kraju została wyznaczona w prawidłowy sposób.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza metodologii dezagregacji wyraźnie wskazuje na **brak zintegrowanego podejścia do kwestii podziału wartości docelowych wskaźników pomiędzy poszczególne regiony. W rzeczywistości możemy zatem mówić o istnieniu kilku metodologii stosowanych do konkretnych wskaźników.** W niektórych przypadkach wartości docelowe nie zmieniły się w stosunku do tych przyjętych w pierwszej wersji SZOP PO KL, a zatem w ich przypadku zastosowano metodologię dezagregacji opublikowaną w październiku 2008 roku. Z kolei w przypadku wskaźników, które poddano ponownej dezagregacji w większości przypadków oparta została ona o średnią geometryczną wskaźnika udziału alokacji danego regionu w całości alokacji oraz wskaźnika kontekstowego. Zarazem jednak część wskaźników zdezagregowano w oparciu o inne kryteria jak koszt jednostkowy, samą wielkość alokacji czy arbitralnie założone wartości wskaźników dla poszczególnych województw.

Dokonana powyżej analiza metodologii dezagregacji pozwala na wyciągnięcie przynajmniej kilku istotnych wniosków. Na samym wstępie należy jednak podkreślić, że podejście IZ do kwestii dezagregacji sprawia wrażenie chaosu chaotycznego i niekonsekwentnego. Można odnieść wrażenie, że kryteria na których oparto ponowną dezagregację zostały przyjęte ad hoc, i miały na celu uzyskanie wyniku satysfakcjonującego IZ. Hipotezę tę potwierdza de facto wywiad przeprowadzony na potrzeby badania, w którym przedstawiciele MRR stwierdzili, iż „na tym etapie wdrażania programu postanowiono nie obciążać dodatkowo województw, które i tak już sobie nie radzą”.



Trudno jest zarzucać brak rzetelności czy trafności danych będących podstawą do określenia wartości docelowych wskaźników. Pewne wątpliwości może budzić jednak ich aktualność. Tak naprawdę jednak problemem w przypadku określenia wartości docelowych nie są dane, ale przyjęta metodologia dezagregacji.

nieprzyjęta metodologia dezagregacji nie umożliwia koncentrowania działań na obszarach kluczowych dla rozwoju regionu. Nie można jednak wychodzić z założenia, iż to metodologia dezagregacji ma umożliwiać koncentrację działań na obszarach kluczowych czy wsparcie realnych i aktualnych potrzeb. Takie podejście jest nieporozumieniem. Dezagregacja wartości docelowych powinna być jedynie pochodną wcześniejszej alokacji środków finansowych. Tą zaś należałoby z kolei poprzedzić dogłębną analizą rzeczywistych potrzeb w danym regionie.

Proces dezagregacji jedynie częściowo uwzględniał specyfikę województwa mazowieckiego. Z jednej strony przyjęta metodologia dezagregacji w przypadku części wskaźników uwzględniała pewne cechy specyficzne regionu. Zarazem jednak uwzględnione cechy niekoniecznie były sensowne, co w szczególności odnosi się do wskaźników kontekstowych. Ponownie jednak należy podkreślić, że to nie proces dezagregacji powinien uwzględniać specyficzne cechy regionu ale proces alokacji środków finansowych pomiędzy poszczególne Priorytety i Działania.



10. Spójność systemu wyboru projektów i systemu monitoringu PO KL na Mazowszu



10.1. Planowanie – projektowanie Planów Działania oraz kryteriów wyboru projektów (dostępu i strategicznych)

Jednym z instrumentów pozwalającym IP „sterować” procesem osiągnięcia założonych wartości wskaźników są Plany Działania (PD) dla poszczególnych priorytetów.

Za przygotowanie PD w województwie mazowieckim odpowiada IP - Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego i Wydział Programowania POKL w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. W proces przygotowania PD zaangażowane są między innymi następujące struktury w IP2 (Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych i Wojewódzkiego Urzędu Pracy):

- Wydział Ogłaszania Konkursów PO KL,
- Wydziały Wdrażania Priorytetu VI, VII, VIII i IX PO KL,
- Wydział Oceny Merytorycznej Wniosków POKL.

Prowadzony przez IP2 i IP elektroniczny system monitorowania realizacji poszczególnych Działań i Poddziałań w ramach komponentów regionalnych POKL dostarcza informacji istotnych dla szacowania wartości wskaźników na dany rok, a także służy identyfikacji zagrożonych wartości docelowych wskaźników. Uzyskane informacje stanowią przesłanki dla podejmowania decyzji o tym, w których Działaniach/Poddziałaniach będą ogłaszane i jakie konkursy.

PD jest przygotowywany przez IP osobno dla każdego Priorytetu PO KL i obejmuje okres jednego roku budżetowego (1 stycznia–31 grudnia)³.

PD ma na celu zaprezentowanie założeń IP w danym roku, między innymi co do:

- preferowanych form wsparcia (typów projektów przewidzianych do realizacji w trybie konkursowym), planowanej alokacji: podziału środków finansowych przeznaczonych do zakontraktowania w ramach poszczególnych Działań i Poddziałań POKL na wybrane typy projektów, planowanych do osiągnięcia rezultatów (wskaźników monitorowania) oraz szczegółowych kryteriów wyboru projektów: dostępu i strategicznych (w przypadku kryteriów strategicznych ich wag punktowych) wraz z uzasadnieniem, które to kryteria będą stosowane w roku obowiązywania PD, w procesie oceny projektów;
- typów projektów przewidzianych do realizacji w trybie systemowym z uwzględnieniem: wskazanego beneficjenta systemowego, okresu realizacji projektu, wartości projektu, planowanych do osiągnięcia rezultatów (wskaźników pomiaru celów projektu), ewentualnych zmian trybu konkursowego na systemowy oraz szczegółowych kryteriów wyboru projektów

³ Obowiązuje dla *Planu działania* na rok 2009 i następnych

(dostępu) wraz z uzasadnieniem;

- informacji o projektach innowacyjnych i projektach współpracy ponadnarodowej w zakresie uzależnionym od trybu wyboru tych projektów (konkursowy lub systemowy);
- wartościach wskaźników planowanych do osiągnięcia na koniec roku obowiązywania PD w podziale na kategorie podlegające monitorowaniu wg celów szczegółowych określonych dla poszczególnych Priorytetów oraz planowany stopień realizacji wskaźników w odniesieniu do wartości docelowej.

Zgodnie z dokumentem *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL (2012)* preferowanie pewnych form wsparcia w ramach komponentów regionalnych powinno wynikać z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i potrzeb danego województwa. Instrumentami, które w myśl dokumentu *Zasady ... (2012)* mają umożliwić elastyczne reagowanie na te potrzeby, są:

- Stosowanie kryteriów strategicznych;
- Dokonywanie przez IP w ramach komponentu regionalnego realokacji pomiędzy działaniami do wysokości 30% środków przeznaczonych na realizację działania, zgodnie z regulacjami zawartymi w zasadach finansowania PO KL.
- Istotnym „instrumentem” reagowania na potrzeby w regionie są również projekty systemowe.

Należy zauważyć, że dokument *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach POKL (2012)* w sposób wyraźny i jednoznaczny odnosi się do kwestii modyfikacji PD w okresie jego obowiązywania i realizacji w części planistycznej – „PD jako instrument planistyczny nie podlega indywidualnym modyfikacjom w okresie jego obowiązywania i realizacji w części planistycznej (...) W przypadku projektu systemowego, którego fiszkę zawarto w PD (ze wskazaniem na rozpoczęcie lub kontynuację realizacji), jego realizacja jest zgodna z opisem zawartym w fiszce projektu (odnoszącej się do rozpoczęcia realizacji projektu w określonym kształcie) w zakresie beneficjenta, budżetu projektu, okresu realizacji, zakładanych celów i wskaźników ich pomiaru (rezultatów).

Odstępstwa możliwe są jedynie w niewielkim zakresie wynikającym z konieczności doprecyzowania projektu na etapie przygotowywania wniosku i realizacji projektu i nie mogą wpływać znacząco na zmianę ogólnych założeń projektu”⁴.

W związku z powyższym warto zadać sobie następujące pytanie: Czy katalog dwójakiego rodzaju sytuacji (wymienionych w załączniku 18 do dokumentu *Zasady ... (2012)*) kwalifikujących PD do zmiany został określony w sposób adekwatny do wymogu postawionego przed PD polegającego na uwzględnianiu sytuacji społeczno-gospodarczej danego województwa i reagowaniu na potrzeby województwa?

W załączniku 18 do dokumentu *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach POKL (2012) - Zasady dokonywania i wprowadzania zmian i odstępstw w ramach PD PO KL*, określony został katalog sytuacji zezwalających na odstępstwa od pierwotnych założeń PD oraz na zmiany PD wymagające zatwierdzenia przez Komitet Monitorujący/KM PO KL lub przez Instytucję Zarządzającą PO KL.

Wyżej wymieniony Załącznik uwzględnia, jako kwalifikujące PD do zmiany - zarówno w

⁴ Op. cit., s. 8

realizowanych projektach konkursowych jak i systemowych - sytuacje odnoszące się do zmian kryteriów dostępu i strategicznych, do zmiany wskaźników oraz między innymi dotyczące terminu ogłaszania konkursu, zmniejszenia lub zwiększenia kwoty alokacji lub też typu konkursu (otwarty, zamknięty) - jak wynika z wywiadów z beneficjentami są to czynniki istotne dla potencjalnych beneficjentów w procesie ubiegania się o dofinansowanie. Do znaczących, w kontekście omawianego problemu, należą uwzględnione w załączniku Zestawienie katalogu sytuacji zezwalających na odstępstwa od pierwotnych założeń PD oraz na zmiany PD wymagające zatwierdzenia przez Komitet Monitorujący/KM PO KL lub przez Instytucję Zarządzającą PO KL. [źródło: Na podst., Załącznik 18 *Zasady dokonywania i wprowadzania zmian i odstępstw w ramach PD PO KL do dokumentu Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach POKL (2012)*], do niniejszego raportu:

Wracając do wcześniej postawionego wcześniej pytania z wywiadów z przedstawicielami IP2 wynika że treść załącznika 18 do dokumentu *Zasady ... (2012)*, precyzująca listę sytuacji kwalifikujących PD do zmiany, tworzy warunki dla elastycznego reagowania na sytuację społeczno-gospodarczą w województwie i związane z nią potrzeby województwa.

Powyższą refleksję IP2 relatywnie dobrze ilustruje wynik przeglądu zmian PD dokonywanych na przestrzeni lat 2007 - 2012.

Tabela 10 Zmiany PD: na lata 2007-2012

Liczba odstępstw i zmiany PD na przestrzeni lat 2007 - 2012					
Lata	2007 - 2008	2009	2010	2011	2012
Priorytety					stan na koniec 08.2012
Priorytet 6 POKL	Brak zmian	2 zmiany	1 zmiana	2 zmiany	1 zmiana
Priorytet 7 POKL	Brak zmian	1 zmiana	1 zmiana	2 zmiany	Brak zmian
Priorytet 8 POKL	Brak zmian	1 zmiana	1 zmiana	2 zmiany	1 zmiana
Priorytet 9 POKL	Brak zmian	1 zmiana	1 zmiana	2 zmiany	2 zmiany

Źródło: Opracowanie własne, na podst. PD dostępnych na stronie <http://pokl.mazowia.eu/>

W pewnym sensie **diagnostyczna może być tu również dynamika zmian PD w poszczególnych latach. Być może można zaryzykować wniosek, iż w miarę postępów w realizacji komponentów regionalnych i związanych z tym doświadczeń IP2 i IP pojawia się większa potrzeba elastycznego reagowania na sytuację w województwie i sytuację dotyczącą stopnia realizacji osiągniętych wartości docelowych wskaźników, a co za tym idzie - dokonywania zmian PD.**

Badanie pokazało jednak iż omawiane procedury ujęte w postać wytycznych cechują pewne niedoskonałości. W opinii IP2 zdarza się bowiem, że decyzje w sprawie propozycji zmian w PD, bazujące na analizie danych z systemu monitorowania oraz na wiedzy na temat regionalnych potrzeb



i możliwości, są negocjowane lub nawet kwestionowane przez IZ (która odpowiada m.in. przed Komisją Europejską za prawidłową realizację całego Programu, w tym także za osiąganie wskazanych w nim wartości docelowych wskaźników), tym samym decyzje podejmowane są przez IZ w sposób całkowicie arbitralny. Istnienie mechanizmu „negocjowania” i/lub „negowania” przez IZ PO KL treści PD, czy to kryteriów czy proponowanych wartości wskaźników ze względu na konieczność osiągnięcia wartości zaplanowanych dla całego Programu potwierdza również badanie pn. „Ocena poziomu realizacji wskaźników w ramach Priorytetu VIII i IX PO KL w województwie lubelskim”, zrealizowane w województwie lubelskim w listopadzie 2010 roku na zlecenie Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w województwie lubelskim.

Aby przyjąć właściwe wartości docelowe wskaźników w ramach Priorytetów 6 – 9, powinno się za punkt wyjścia przyjmować z jednej strony cele Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) z drugiej strony regionalne potrzeby, w tym również zainteresowanie grup docelowych i możliwości oraz zainteresowanie projektodawców danym typem operacji (temu zagadnieniu poświęciliśmy więcej uwagi w następnym podrozdziale poświęconym stosowaniu kryteriów strategicznych i kryteriów dostępu). Realne koszty interwencji w każdym z obszarów, co w konsekwencji (jak się okazuje jednak zbyt często teoretycznie), biorą pod uwagę wytyczne zaprezentowane w załączniku nr 18 do *Zasad ... (2012)*, określające katalog sytuacji kwalifikujących PD do zmiany. Nieuwzględnianie przez IZ propozycji/stanowiska zaprezentowanego przez IP (w tym IP2), i/lub presji (wielu interesariuszy systemu realizacji PO KL) obecnej w procesie konsultacji PD, w tym zwłaszcza kryteriów wyboru projektów, jest przyczyną sytuacji, w której w efekcie IP rozliczana jest przez IZ ze wskaźników, na których wielkości miała ograniczony wpływ i które niejednokrotnie są nieadekwatne do potrzeb województwa lub nawet wręcz nieosiągalne w istniejących w regionie warunkach.

10.1.1. Funkcjonalność kryteriów dostępu i strategicznych

Obecnie określanie kryteriów strategicznych w ramach PD należy do kompetencji IP we współpracy z następującymi strukturami w IP2 (w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych i w Wojewódzkim Urzędzie Pracy):

- Wydziałem Ogłaszania Konkursów PO KL,
- Wydziałami Wdrażania Priorytetu 6, 7, 8 i 9 PO KL,
- Wydział Oceny Merytorycznej Wniosków POKL.

Wydziały wdrażania dla poszczególnych Priorytetów dostarczają informacji płynących z monitoringu realizacji Priorytetów (6-9).

Z informacji uzyskanych od przedstawicieli IP IP2, oraz ekspertów biorących udział w ocenie projektów składanych w konkursach dla Priorytetów 6 - 9 wynika bardzo duża potrzeba współpracy i dialogu w pracach dotyczących formułowania kryteriów strategicznych. Pomimo organizowanych przez IP spotkań z przedstawicielami IP2 poświęconych opracowaniu PD - w tym konsultowania treści PD na kolejnych etapach ich opracowania - obecna formuła współdziałania w tym zakresie wymaga dalszego rozwoju i poszerzenia o spotkania, konsultacje o charakterze interaktywnym, warsztatowym, angażujące w sposób bezpośredni, wykorzystujące osobiste doświadczenia i wiedzę osób uczestniczących w spotkaniach. Rozważenia wymaga zatem kwestia szerszego angażowania przedstawicieli IP2, być może również ekspertów, w proces formułowania kryteriów strategicznych (w tym kryteriów dostępu).

Wiele przemawia za tym, że **kryteria strategiczne, ale też kryteria dostępu, będą tym bardziej pełniły swoją funkcję tj. (1) funkcję narzędzia elastycznego reagowania na potrzeby województwa (odnosząc się do zmian sytuacji społecznej i gospodarczej województwa); (2) funkcję narzędzia wyboru projektów uwzględniających sytuację społeczno gospodarczą województwa i odpowiadających na realne potrzeby w województwie; (3) funkcję narzędzia zorientowanego na osiągnięcie założonych wartości wskaźników, im bardziej będą powstawały w dialogu między IP i IP2 oraz IP, IP2 i potencjalnymi beneficjentami.**



Szerszy dyskurs dotyczący kształtu kryteriów strategicznych (i kryteriów dostępu) warto prowadzić zapraszając do udziału w nim przedstawicieli wydziałów/struktur w IP2 dysponujących wiedzą, doświadczeniem (w obszarze) i co ważniejsze refleksją:

- odnoszącą się do poziomu zainteresowania potencjalnych beneficjentów konkursami ogłaszanymi dla poszczególnych Działań i Poddziałań,
- dotyczącą jakości składanych wniosków o dofinansowanie, w tym orientacją beneficjentów na kryteria (dostępu i strategiczne),
- dotyczącą czynników (trudności i barier) zmniejszających szanse beneficjentów na osiągnięcie założonych wartości docelowych wskaźników podczas realizacji projektu, wynikającą z kontaktów z beneficjentami realizującymi projekty i.

Rozwiązanie polegające na dyskusji wszystkich zaangażowanych stron⁵ nad formułowaniem kryteriów, w szczególności kryteriów strategicznych, wydaje się być trafne, wymaga ono jednak przygotowania i sprawdzenia w działaniu (w szczególności ze względu na: instytucjonalne uwarunkowania poszczególnych organizacji/podmiotów, różne cele strategiczne, odmienną specjalizację - specyfikę i zakres realizowanych działań co powiązane jest ze wspieraniem różnych grup docelowych, różnorodne, nie zawsze konstruktywne doświadczenia współpracy międzyinstytucjonalnej). Po pierwsze: mogłoby ono zwiększyć trafność formułowania kryteriów strategicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu szans na ich spełnialność/osiągalność przez potencjalnych beneficjentów; po drugie: mogłoby ono podnieść szanse na większe zainteresowanie beneficjentów danym konkursem. Potrzeba współpracy i bezpośredniego dialogu stron odpowiedzialnych za stopień realizacji wartości docelowych wskaźników w ramach komponentów regionalnych województwie mazowieckim wybrzmiała również podczas wywiadów z przedstawicielami IP2.

Z rozmów z przedstawicielami IP2 wynika, że podejmowane są konkretne działania służące wdrożeniu idei dialogu na rzecz formułowania PD uwzględniających cele programu Kapitał Ludzki oraz sytuację społeczno-gospodarczą i potrzeby województwa, w tym formułowania trafnych i możliwych do spełnienia przez beneficjentów kryteriów dostępu i strategicznych. Do działań tych należy zaliczyć wskazane przez przedstawicieli IP2 konsultacje społeczne projektu Planu Działania (PD) oraz projektów dokumentacji konkursowych jak również inicjatywy Regionalnej Informacyjnej Grupy Roboczej (RIGR), w których uczestniczą przedstawiciele IP, IP2, przedstawiciele ROEFS Celem funkcjonowania RIGR jest wspólna praca i refleksja na temat sytuacji i potrzeb w województwie, na

⁵ IP, IP2, oraz przedstawiciele instytucji i środowisk którym jest dedykowane wsparcie jak również instytucji wspierających Beneficjentów w procesie ubiegania się o dofinansowanie i w procesie realizacji projektów - na przykład Regionalne Ośrodki EFS / ROEFS

temat trudności beneficjentów wynikających z realizacji projektów, oraz dyskusja nad pożądanymi kierunkami działania i propozycjami konkretnych rozwiązań w zakresie działań informacyjno – promocyjnych (zgodnie Planem Komunikacji w ramach POKL).

Efekty pracy RIGR są widoczne między innymi w postaci wspólnie (IP/IP2 + ROEFS) organizowanych spotkań informacyjnych i seminariów dla potencjalnych beneficjentów projektów współfinansowanych z EFS. Jedną z ostatnich, zasługujących na uwagę, inicjatyw RIGR, której celem jest wspieranie realizacji projektów przez beneficjentów, zatem osiągnięcie przyjętych w projektach wskaźników, są tzw. *wizyty wspierające* (nowa usługa Regionalnego Ośrodka EFS/ROEFS). Więcej informacji nt. *wizyt wspierających* i ich znaczenia w kontekście osiągnięcia założonych wartości wskaźników zawarliśmy w dalszej części raportu.

Idea RIGR i podejmowane przez RIGR inicjatywy są chwalone i postrzegane jako trafne oraz skuteczne (m.in. ze względu na omawiany problem dialogu i współpracy w tym w odniesieniu do formułowania treści PD i kryteriów dostępu i strategicznych) zarówno przez przedstawicieli IP2, przedstawicieli ROEFS⁶ oraz przez beneficjentów programu.

Należy podkreślić, że przedstawiciele IP2 uważają, że wypracowanie efektywnego modelu współpracy RIGR wymagało czasu, wiedzy i wspólnych doświadczeń. Formuła współpracy polegającej w szczególności na bezpośredniej wymianie informacji, kapitalizacji wiedzy i zarządzania zdobytą informacją/wiedzą w tym jej pożytkowania na rzecz lepszej realizacji POKL dojrzała w kolejnych latach wdrażania POKL.

10.1.2. Kryteria dostępu i strategiczne – perspektywa beneficjenta

Jako istotny został w niniejszym raporcie zasygnalizowany problem zainteresowania danym konkursem wśród beneficjentów (projektodawców) i problem możliwości aplikowania/złożenia, w odpowiedzi na konkurs, wniosku o dofinansowanie projektu.

Osiągnięcie wartości docelowych wskaźników w ramach Priorytetów 6 – 9, niezależnie od tego, czy są określone w sposób właściwy czy nie, zależy od zainteresowania grup docelowych skorzystaniem z danego rodzaju interwencji oraz od możliwości oraz zainteresowania beneficjentów (projektodawców) danym typem operacji.



Z wywiadów przeprowadzonych z projektodawcami wynika, że beneficjent przygotowując projekt w odpowiedzi na konkurs jest wyraźnie zorientowany na zagwarantowanie w projekcie spełnienia kryteriów strategicznych, postrzegając zabezpieczenie ich spełnienia nie tylko jako priorytetowe, lecz nawet konieczne. W opinii beneficjentów, zagwarantowanie w projekcie spełnienia kryterium strategicznego/kryteriów strategicznych podnosi w oczach eksperta wartość projektu, niejako nobilitując projekt do dofinansowania. Określenie dla konkursu kryteriów strategicznych oznacza dla beneficjentów, i słusznie, że coś jest ważne, ma wagę wyrażoną w postaci dodatkowych punktów, które można uzyskać. Takie informacje działają na wyobraźnię beneficjenta.

Przekonania beneficjentów na temat konieczności zagwarantowania w projekcie spełnienia kryteriów strategicznych jako decydujących o szansach na uzyskanie dofinansowania dla projektu mogą wpływać na:

- motywację i gotowość beneficjenta do przygotowania i złożenia projektu w odpowiedzi na konkurs, zdecydowanie zachęcając bądź zdecydowanie zniechęcając; Kryteria strategiczne

⁶ Wykonawca przeprowadził rozmowę z przedstawicielami ROEFS w Warszawie

postrzegane są przez beneficjentów jako:

- łatwiejsze lub trudniejsze do spełnienia, pasujące lub niepasujące do typu operacji i rodzaju interwencji, którą chce wdrożyć beneficjent, a zatem uzasadnione lub nieuzasadnione w kontekście rozpoznanych problemów i potrzeb grup docelowych,
- często wymagające dodatkowego wysiłku i dostosowania pomysłu na interwencję do dodatkowych wymagań zawartych w dokumentacji konkursowej, a w konsekwencji do przeformułowania charakteru planowanej interwencji z powodu wymagań zawartych w dokumentacji konkursowej; Wnioskodawca bywa nastawiony sceptycznie do objęcia wsparciem danej grupy docelowej czy też rodzaju działań, które danej grupie należy zadedykować czy też ma odmienne zdanie na temat specyficznych potrzeb przedstawicieli grupy docelowej i/lub regionu;
- realną (realistyczną) ocenę możliwości spełnienia kryteriów strategicznych a przez to założonych wartości wskaźników – w przypadku zbyt silnej orientacji na spełnienie kryteriów strategicznych istnieje niebezpieczeństwo bagatelizowania, niezauważania, opatrznego interpretowania lub wręcz nieuwzględniania (pomijania) ryzyka związanego z możliwością realizacji kryterium strategicznego w praktyce;
- w konsekwencji, na niezbyt rozsądne dobieranie przez beneficjenta środków (m.in. wskaźników) do realizacji celów przyjętych w projekcie⁷. Wybór środków jest bowiem podyktowany dążeniem do uprawdopodobnienia możliwości realizacji celu podstawowego, jakim jest zwiększenie szansy otrzymania dofinansowania realizacji projektu.

Badanie wykazało również, że refleksja i świadomość części beneficjentów na temat istnienia bezpośredniego związku pomiędzy interwencją (projektem), zmianami w czasie sytuacji społecznej i gospodarczej na rynku (w przypadku projektów minimum 2 letnich), a koniecznością osiągnięcia założonych wartości wskaźników w danym obszarze jest wybiórcza.



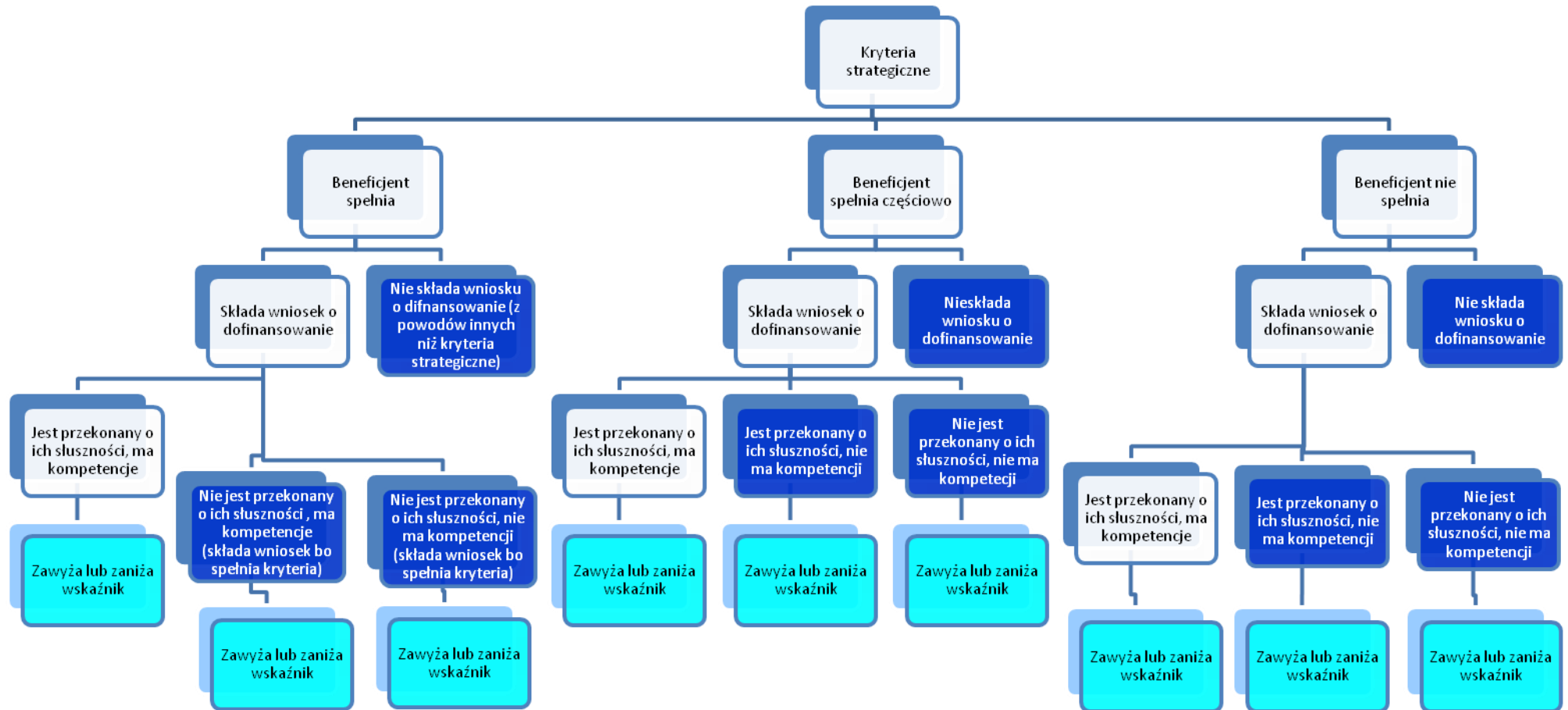
W pewnym sensie ta „krótsza” perspektywa beneficjenta jest uzasadniona; formułując cele dla swojego projektu i dobierając wskaźniki beneficjent kieruje się indywidualnym doświadczeniem i własną znajomością problemu oraz oceną dotychczasowych możliwości oddziaływania. Szacuje w związku z tym wskaźniki na znanym sobie poziomie - subiektywnie realistycznym i subiektywnie bezpiecznym.

Konsekwencją (a) subiektywizmu w szacowaniu wartości wskaźnika, (b) braku rzetelnej zobiektywizowanej wiedzy o problemie (c) imperatywu „wygrać” - jest tendencja do zawyżania wartości wskaźnika; konsekwencją subiektywizmu i niewiedzy - tendencja do zaniżania wartości docelowych wskaźnika, wśród beneficjentów są bowiem także tacy, którzy uważają, że lepiej jest przekroczyć założoną wartość wskaźnika, aniżeli nie móc go osiągnąć.

Opisane mechanizmy ilustruje poniższy schemat.

⁷ Ubiegający się o dofinansowanie zobowiązany jest przedstawić we wniosku o dofinansowanie projektu, **w jaki sposób mierzona będzie realizacja celów poprzez ustalenie wskaźników pomiaru celu**. Dla każdego celu Beneficjent (projektodawca) musi określić co najmniej jeden podstawowy i mierzalny wskaźnik. Projektodawca może również określić większą liczbę wskaźników do celu głównego i celów szczegółowych (maksymalnie pięć dla każdego z celów).

Schemat 4 Kryteria strategiczne (oraz dostępu) jako czynnik mający wpływ na zainteresowanie konkursem możliwości aplikowania beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne

Powyższy schemat można rozwinąć, bowiem ilość zmiennych mających wpływ na decyzję o aplikowaniu do konkursu jest ogromna, proces złożony. Jednakże ten bardzo uproszczony schemat przebiegu procesu decyzyjnego zachodzącego u beneficjenta wskazuje konsekwencje ustanawiania kryteriów strategicznych (i dostępu). Widoczne są te momenty procesu decyzyjnego, które decydują o potencjalnych zagrożeniach w późniejszej realizacji projektu (w tym, w szczególności o osiągnięciu założonych wskaźników), czy to ze względu na:

- brak rzetelnej wiedzy i znajomości problemu, specyfiki i potrzeb grupy docelowej, które beneficjent zdecydował objąć wsparciem;
- powiązany z tym brak doświadczeń w realizacji interwencji w formule „przykrojonej” na potrzeby konkursu;
- nierealistyczne oszacowanie zakresu interwencji (wartości docelowych wskaźników).

Ze względu na omawiane mechanizmy i ich konsekwencje ROEFS w Warszawie, począwszy od 2012 r., realizuje dla beneficjentów projektów współfinansowanych z EFS⁸, usługę pogłębionego doradztwa - *wizytę wspierającą*. Wizyta wspierająca w założeniach jest szczególnym rodzajem doradztwa o charakterze diagnostycznym i rekomendacyjnym, której podstawą jest analiza dokumentacji projektu w trakcie jego realizacji. Celem wizyty wspierającej jest zapewnienie beneficjentom pomocy w realizacji projektu współfinansowanego ze środków EFS. Rezultatem wizyty jest dostarczenie beneficjentowi, do jego wyłącznej wiadomości, informacji na temat poprawności realizacji wybranych aspektów projektu i rekomendacji służących usprawnieniu jego realizacji. Wizyta wspierająca może dotyczyć m.in. następujących zagadnień:

- prawidłowości rozliczeń finansowych;
- kwalifikowalności wydatków, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków dotyczących personelu projektu;
- sposobu rekrutacji uczestników projektu;
- sposobu przetwarzania danych osobowych uczestników projektu;
- zgodności danych przekazywanych we wniosku o płatność w części dotyczącej postępu rzeczowego oraz postępu finansowego z dokumentacją dotyczącą realizacji projektu dostępną w siedzibie beneficjenta;
- prawidłowości realizacji działań informacyjno – promocyjnych;
- sposobu prowadzenia i archiwizacji dokumentacji projektu.

Wizyty wspierające odbywają się z inicjatywy beneficjentów.

W naszej opinii, ze względu na skalę i wagę zaprezentowanego problemu dotyczącego źródeł zagrożeń w realizacji projektów i konsekwencji orientacji na kryteria, pilotażowa idea *wizyt wspierających* wymaga kontynuacji i upowszechnienia.

Ocena wniosków o dofinansowanie prowadzona jest:

- 1) W pierwszej kolejności w oparciu o kryteria formalne. Ocena formalna wniosku składa się z dwóch etapów, podczas których następuje sprawdzenie, czy wniosek spełnia:

⁸ ROEFS Warszawa - z powiatów grodziski, legionowski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, wołomiński, żyrardowski oraz warszawski-zachodni

- ogólne kryteria formalne oraz
- kryteria dostępu (w zakresie wskazanym przez IOK w dokumentacji konkursowej).

IOK określa w dokumentacji konkursowej, które kryteria dostępu są weryfikowane na etapie oceny formalnej, a które na etapie oceny merytorycznej. W przypadku weryfikacji kryteriów dostępu na etapie oceny formalnej wnioski, który je spełnia (i jednocześnie wszystkie inne kryteria formalne) przekazywany jest do oceny merytorycznej.

- 2) Ocenie merytorycznej podlega każdy wniosek o dofinansowanie projektu, który uzyskał pozytywny wynik oceny formalnej. Ocena merytoryczna wniosku przeprowadzana jest w oparciu o:
- kryteria dostępu (w przypadku, jeśli Instytucja Organizująca Konkurs (IOK) założyła w dokumentacji konkursowej ocenę kryteriów dostępu na etapie oceny merytorycznej),
 - kryteria horyzontalne, ogólne kryteria merytoryczne oraz kryteria strategiczne.

Maksymalna liczba punktów za spełnianie ogólnych kryteriów merytorycznych wynosi 100. Wagowy system oceny merytorycznej polega na podziale ogólnej liczby punktów możliwych do przyznania w poszczególnych punktach wniosku o dofinansowanie (3.1 i 3.4; 3.2; 3.3; 3.5; 3.6 i 3.7 i IV). Spełnienie przez wniosek kryteriów w minimalnym zakresie oznacza uzyskanie 60 punktów ogółem, a także przynajmniej 60% punktów w poszczególnych punktach oceny merytorycznej.

W przeciwieństwie do kryteriów dostępu, kryteria strategiczne mogą, ale nie muszą być spełnione, by projekt mógł uzyskać pozytywną ocenę merytoryczną. Szczegółowe kryteria strategiczne dotyczą wprawdzie preferowania pewnych typów projektów, co w praktyce oznacza przyznanie spełniającym je wnioskowi premii punktowej. Premia przyznawana jest jednak wyłącznie tym wnioskowi, które otrzymają wymagane minimum punktowe za spełnianie ogólnych kryteriów merytorycznych. Spełnianie kryteriów strategicznych nie jest obowiązkowe.

W związku z powyższym należałoby rozważyć zmianę podejścia do kryteriów strategicznych poprzez wskazywanie/formułowanie kryteriów strategicznych postrzeganych przez beneficjentów jako atrakcyjnych bo możliwych do spełnienia (przy zachowaniu warunku uwzględniania za pomocą kryterium sytuacji społeczno gospodarczej województwa i realnych potrzeb województwa oraz warunku z nim powiązanego tj. orientacji kryterium na osiąganie założonych wartości wskaźników).

Wdrożenie tego rozwiązania jest odpowiedzią na sytuację mającą swoje źródło w sferze motywacji i postaw, a więc ludzkich zachowań i działań. Wymagałoby ono jednak po pierwsze: brania pod uwagę perspektywy i możliwości beneficjentów, po drugie: bardzo dużego rozeznania w sytuacji beneficjentów, wiedzy na temat szeregu czynników, którymi kieruje się beneficjent podejmując decyzje o tym, czy aplikować do konkursu czy nie, po trzecie: zweryfikowanej wiedzy o tym, jakie czynniki wpływają na decyzje beneficjenta o ostatecznym kształcie projektu. Jednym ze sposobów pozyskanie tej wiedzy jest dialog z samymi zainteresowanymi, ale też dyskusja z tymi, którzy pozostają w bezpośrednim kontakcie z beneficjentami i dysponują bezpośrednią wiedzą o postępach lub braku postępów w realizacji projektu i powodach, dla których dana sytuacja ma miejsce.

Ponadto, należałoby rozważyć - w odniesieniu do kolejnej perspektywy finansowania, możliwość negocjowania z beneficjentem wartości wskaźników proponowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie realizacji projektu.

Badanie potwierdza wniosek płynący również z „Oceny systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013”, oraz z badania „Ocena poziomu realizacji wskaźników w ramach

Priorytetu VIII i IX PO KL w województwie lubelskim” dotyczący odczucia, że „w procesie realizacji PO KL traci się z oczu cele, a na ich miejsce kładzie się nacisk na osiągnięcie wskaźników. Wskaźniki te są wprowadzane w zamierzeniu powiązane z celami, zarazem jednak nieuchronnie stanowią uproszczenie celów i eksponują raczej ilość, niż jakość działań”⁹.

Presja osiągnięcia założonych wartości wskaźników sprawia, że zarówno IP, IP2 (na poziomie Działań i Poddziałań, jak i beneficjenci (na poziomie projektów) intensywnie pracują „na wskaźniki” bo muszą – IP/IP2 orientując się głównie na konkursy, które przekładają się na wskaźniki i dobierając na potrzeby tychże konkursów takie kryteria strategiczne, które zwiększają szanse na realizację wskaźników, w oderwaniu od możliwości i zainteresowań konkursem potencjalnych beneficjentów, czy też pozostałych potrzeb regionu.

Ze wszystkich opisanych barier warto zdawać sobie sprawę projektując kryteria strategiczne, gdyż z ich powodu w badanym obszarze nie wszystko to, co jest pożądane/oczekiwane, jest możliwe do zrealizowania.

W naszej opinii rolę kryteriów strategicznych (również kryteriów dostępu) powinno być stymulowanie podaży projektów w określonych obszarach, w sytuacji, w której zainteresowanie potencjalnych uczestników udziałem w konkursie i konkretnymi typami projektów (operacji) jest duże (łączna kwota składnych wniosków notorycznie przekracza kwotę alokacji) i gdy IP chce, by realizowane projekty zaspokoły specyficzne potrzeby województwa i/lub regionu, istotne z punktu widzenia strategii rozwoju województwa/regionu. W przypadku niskiego poziomu zainteresowania wnioskodawców konkursem i danym typem operacji kryteria strategiczne mogą stanowić dodatkową barierę, ponieważ - jak pokazało badanie- utwierdzają się one negatywnie w świadomości beneficjentów będąc czynnikiem obniżającym motywację do udziału w konkursie.



Kryteria strategiczne (i dostępu) powinny być dla IP i iż narzędziem umożliwiającym:

- stymulowanie beneficjentów do kreowania interwencji (projektów), których realizacja ma w szczególności wpływać na osiągnięcie wartości wskaźników określonych dla poszczególnych Działań i Poddziałań,
- stymulowanie rozwoju w zakresie i obszarach strategicznych z punktu widzenia regionu.

10.1.3. Spójność kryteriów w Planach Działania (PD) ze wskaźnikami POKL

Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie o adekwatność kryteriów dostępu i strategicznych w kontekście osiągnięcia wskaźników dokonano przeglądu kryteriów dostępu i strategicznych dla poszczególnych Działań i Poddziałań zawartych w Planach Działania w latach 2007 – 2012.

Wynik przeglądu PD pod kątem spójności kryteriów wyboru projektów a wskaźnikami POKL potwierdza adekwatność i orientację kryteriów (dostępu i strategicznych) na wskaźniki.

Poniżej, dla wybranych Działań i Poddziałań, zaprezentowano przykłady wskaźników i spójnych z nimi kryteriów strategicznych:



⁹ tamże

(Zestawienie wszystkich kryteriów wyboru projektów ujętych w PD w latach 2007-2008 znajduje się w załączniku Zestawienie kryteriów wyboru projektów ujętych w PD w latach 2007-2008, do niniejszego raportu)

Priorytet 6, Działanie 6.1, Poddziałanie 6.1.1 – projekty konkursowe

Wskaźniki	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba osób, które zakończyły udział w projektach:	32,93%
-w tym liczba osób w wieku 50-64 lata	

2007-2008	2009	2010	2011	2012
Kryteria dostępu				
Nie dotyczy	Grupę docelową w projekcie (w co najmniej 10 %) stanowią osoby powyżej 45 roku życia oraz wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Grupę docelową w projekcie stanowią, w co najmniej 50%, osoby w wieku powyżej 50 r. ż. oraz wsparcie w ramach projektu ma charakter kompleksowy (obejmuje zarówno szkolenia zawodowe, jak też rozwijanie kompetencji ogólnych uczestników).
Kryteria strategiczne				
NIE DOTYCZY	Grupę docelową w projekcie (w co najmniej 50 %) stanowią osoby powyżej 45 roku życia – WAGA 5 PKT	Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 10% osoby w wieku powyżej 45 r. ż. oraz wsparcie w ramach projektu ma charakter kompleksowy (obejmuje zarówno szkolenia zawodowe, jak	Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 50% osoby w wieku powyżej 45 r. ż. oraz wsparcie w ramach projektu ma charakter kompleksowy (obejmuje zarówno szkolenia zawodowe, jak też rozwijanie kompetencji ogólnych uczestników). – WAGA 5 PKT	Nie dotyczy

		też rozwijanie kompetencji ogólnych uczestników) – WAGA 5 PKT		
--	--	--	--	--

Priorytet 6, Działanie 6.2 – projekty konkursowe

Wskaźniki	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej (ogółem/k/m):	157,30%
a) liczba osób, które otrzymały bezwrotne dotacje (ogółem/k/m)	161,55%
-w tym liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (ogółem/k/m)	337,20%
✓ w tym liczba osób niepełnosprawnych (ogółem/k/m)	
✓ w tym liczba osób długotrwale bezrobotnych (ogółem/k/m)	27,95%
✓ w tym liczba osób z terenów wiejskich (ogółem/k/m)	641,05%
-w tym liczba osób w wieku 50-64 lata (ogółem/k/m)	585,80%
	131,39%

2007-2008	2009	2010	2011	2012
Kryteria strategiczne				
<p>Premia w wysokości 20 pkt będzie przyznana, jeżeli projekt będzie skierowany przynajmniej do jednej z następującej grup</p> <ul style="list-style-type: none"> osób poniżej 25 roku życia; osób powyżej 50 roku życia; osób długotrwale bezrobotnych; osób zamieszkujących na obszarach wiejskich, w gminach miejsko-wiejskich i miejskich oraz 	<p>Grupę docelową w projekcie (w co najmniej 25 %) stanowią osoby zamieszkujące w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz mieszkańcy miast do 25 tysięcy mieszkańców zamierzające podjąć zatrudnienie w zawodach pozarolniczych (niezwiązanych z produkcją rolną i zwierzęcą) – WAGA 7 PKT</p> <p>Grupę docelową w projekcie (w co najmniej 25 %) stanowią osoby powyżej 45 roku życia</p>	<p>Projekt jest skierowany do mieszkańców (w rozumieniu kodeksu cywilnego) powiatów: szydłowieckiego, radomskiego, przysuskiego, m. Radom, oraz żuromińskiego. Jednocześnie, grupę docelową w projekcie w co najmniej 20% stanowią osoby długotrwale bezrobotne i wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej. – WAGA 8 PKT</p> <p>Grupę docelową w projekcie</p>	Nie dotyczy	Nie dotyczy

<p>mieszkańców miast do 25 tys., mieszkańców zamierzających podjąć zatrudnienie w zawodach pozarolniczych (niezwiązanych z produkcją rolną i zwierzęcą)</p>	<p>oraz wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej – WAGA 6 PKT</p>	<p>(w co najmniej 25 %) stanowią osoby powyżej 45 roku życia oraz wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej – WAGA 7 PKT</p> <p>Grupę docelową w projekcie w co najmniej 10% stanowią osoby Niepełnosprawne – WAGA 5 PKT</p>		
---	--	--	--	--

Priorytet 7, Działanie 7.2, Poddziałanie 7.2.1 – projekty konkursowe

Wskaźniki	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie	55,60%

2007-2008	2009	2010	2011	2012
Kryteria strategiczne				
<p>Projekt skierowany do przynajmniej jednej z następujących grup: młodzież narażona na pułapkę „dziedziczenia biedy”, kobiety powracające na rynek pracy po okresie wychowywania dziecka/dzieci – WAGA 10 PKT</p> <p>Programy rozwoju kształcenia</p>	<p>Projekt zapewnia wykorzystanie modelu usług asystenckich w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wypracowanego na podstawie zwalidowanych rezultatów PIW EQUAL – WAGA 5 PKT</p> <p>Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 50 % osoby w wieku powyżej 45 r. życia oraz wsparcie w ramach projektu</p>	<p>Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 50 % osoby w wieku powyżej 45 r. ż. zamieszkałe (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego) na terenie gmin wiejskich, miejsko – wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców a wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej. – WAGA 5 PKT</p> <p>Projekt zapewnia</p>	<p>Projekt zapewnia wsparcie osób zamieszkałych na terenie powiatów: Płockiego w szczególności gm. Bodzanów, Bulkowo, Gąbin i Staroźreby i/lub Radomskiego w szczególności gminy Iłża, Jedlińsk, Kowala, Skaryszew i Zakrzew i/lub Siedleckiego i/lub m.st.</p>	<p>Grupę docelową w projekcie stanowią w co najmniej 30 % osoby w wieku do 25 roku życia lub osoby powyżej 45 r. ż. a wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej. – WAGA 10 PKT</p> <p>Projekt skierowany jest</p>

<p>ustawicznego oraz edukacji nieformalnej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – WAGA 10 PKT</p>	<p>zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej – WAGA 4 PKT</p>	<p>wykorzystanie modelu usług asystenckich w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wypracowanego na podstawie zwalidowanych rezultatów PIW EQUAL. – WAGA 5 PKT</p> <p>Grupę docelową w projekcie w co najmniej 30 % stanowią osoby niepełnosprawne zamieszkałe (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego) na terenie gmin wiejskich, miejsko – wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców a wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej, także poprzez dostosowanie infrastruktury (np. adaptacja pomieszczeń) w ramach cross-finansingu. – WAGA 5 PKT</p>	<p>Warszawy w szczególności Dzielnicy Mokotów, Praga Południe, Śródmieście, Praga Północ, Targówek i Wola, które w 2009 roku zostały objęte wsparciem pomocy społecznej po raz pierwszy i/lub długotrwale korzystają z pomocy społecznej (ponad 3 lata) a wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej. – WAGA 15/10 PKT</p>	<p>w 100% do mieszkańców gminy/n, w której/ch procent osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej jest wyższy, niż średni procent osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na terenie województwa mazowieckiego (wg danych rocznego sprawozdania MPiPS -03 i analizy problemów społecznych opracowywanej przez MCPS). – WAGA 25 PKT</p>
---	--	---	---	--

Priorytet 7, Działanie 7.2, Poddziałanie 7.2.2 – projekty konkursowe

2007-2008	2009	2010	2011	2012
Kryteria strategiczne				
Nie	Nie	Grupę docelową w projekcie w co	Grupę docelową w projekcie w	Nie

dotyczy	dotyczy	najmniej 50 % stanowią osoby zamieszkałe (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego) na terenie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców. – WAGA 12 PKT Projekt zapewnia wsparcie obszarów o wysokim wskaźniku ubóstwa i liczbie osób korzystających z pomocy społecznej (na podstawie <i>Bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok 2010</i> przygotowywanego przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej) – WAGA 12 PKT	co najmniej 30 % stanowią osoby niepełnosprawne zamieszkałe (w rozumieniu Kodeksu Cywilnego) na terenie gmin wiejskich, miejsko – wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców a wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej i jest kompleksowe (dzięki połączeniu różnych typów wsparcia np. szkoleń, usług poradnictwa pracy, kontaktów z pracodawcami oraz wykorzystaniu cross-financingu w celu zwiększenia dostępności osób niepełnosprawnych do udziału w projekcie). – WAGA 15 PKT	dotyczy
---------	---------	---	--	---------

Projekty współpracy ponadnarodowej/projekty innowacyjne wdrażane w trybie konkursowym – Podziałanie 7.2.1

2007-2008	2009	2010	2011	2012
Kryteria strategiczne				
Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Projekt skierowany jest do co najmniej dwóch z następujących grup docelowych, przy założeniu, że jeden uczestnik może przynależeć jednocześnie do kilku z wymienionych poniżej grup: <ul style="list-style-type: none"> • kobiety, • osoby niepełnosprawne; • osoby w wieku 50+, • osoby w wieku 15-24, w prace projektowe zaangażowano grupy napotyające problemy społeczne oraz ich przedstawicieli, a w ramach projektu zastosowano wsparcie adekwatne do potrzeb tych grup. – WAGA 15 PKT

Priorytet 8, Działanie 8.1 – projekty konkursowe

Wskaźnik	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba pracowników o niskich kwalifikacjach,	53,63%

którzy zakończyli udział w projekcie

2007-2009	2010	2011	2012
Kryteria strategiczne			
Grupę docelową projektu stanowią osoby z wykształceniem co najwyżej średnim. – WAGA 3 PKT	Grupę docelową projektu stanowią osoby z wykształceniem co najwyżej średnim. – WAGA 5 PKT	Grupę docelową w projekcie w 100% stanowią pracownicy z wykształceniem co najwyżej średnim oraz wsparcie w ramach projektu jest dostosowane do potrzeb tej grupy. – WAGA 10 PKT	Grupę docelową w projekcie w co najmniej 50 % stanowią pracownicy z wykształceniem co najwyżej średnim oraz wsparcie w ramach projektu jest dostosowane do potrzeb tej grupy – WAGA 15 PKT.

Priorytet 8, Działanie 8.2, Poddziałanie 8.2.1 i 8.2.2 – projekty konkursowe

Wskaźnik	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba które ukończyły udział w stażach lub szkoleniach praktycznych w podziale na:	49,06%
a) pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych	39,22%
b) pracowników naukowych w przedsiębiorstwach	58,18%
Liczba doktorantów, którzy otrzymali stypendia naukowe	28,74%

2007-2009	2010	2011	2012
Kryteria dostępu			
Grupę docelową projektu stanowią uczelnie z terenu woj. mazowieckiego oraz ich pracownicy naukowci i naukowo – dydaktyczni oraz jednostki naukowe z terenu woj. mazowieckiego i ich pracownicy naukowci w rozumieniu ustawy z dnia 25.07.1985 r. o jednostkach badawczo	Grupę docelową projektu stanowią doktoranci, absolwenci uczelni (w okresie 12 miesięcy od Daty ukończenia studiów) i studenci w rozumieniu ustawy z dnia 27.07.2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.), uczelni prowadzących studia wyższe na terenie	Projekt zakłada organizację staży i/lub czasowe zatrudnienie w MŚP w wymiarze minimum trzech miesięcy.	Projekt zakłada organizację staży i/lub czasowe zatrudnienie w MMŚP w wymiarze minimum trzech miesięcy.

<p>rozwojowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 33, poz. 388, z późn. zm.).</p> <p>Grupę docelową projektu stanowią doktoranci, absolwenci uczelni (w okresie 12 miesięcy od Daty ukończenia studiów) i studenci w rozumieniu ustawy z dnia 27.07.2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.), uczelni prowadzących studia wyższe na terenie województwa mazowieckiego.</p>	<p>województwa mazowieckiego.</p>		
<p>Kryteria strategiczne</p>			
<p>Projekty realizowane w partnerstwie przedsiębiorca – jednostka naukowa. – WAGA 20 PKT</p>	<p>Projekty realizowane w partnerstwie przedsiębiorca – jednostka naukowa. – WAGA 10 PKT</p>	<p>Projekt obejmuje staże i szkolenia praktyczne dla pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych i/lub pracowników naukowych jednostek naukowych oraz pracowników naukowych i naukowo – dydaktycznych uczelni - w przedsiębiorstwach - WAGA 15 PKT.</p> <p>Projekt jest realizowany w partnerstwie obejmującym:</p> <p>przedsiębiorstwa i jednostki naukowe lub przedsiębiorstwa i uczelnie wyższe lub partnerstwo przedsiębiorstw, jednostek naukowych i uczelni. –</p>	<p>Projekt obejmuje staże i szkolenia praktyczne dla pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, stanowiących 100 % grupy docelowej w projekcie. – WAGA 15 PKT</p> <p>Projekt obejmuje staże pracowników naukowych w przedsiębiorstwach, których rezultatem będzie opracowanie przynajmniej jednego rozwiązania dla danego przedsiębiorstwa. – WAGA 10 PKT</p>

		<p>WAGA 10 PKT.</p> <p>Projekt obejmuje staże pracowników naukowych w przedsiębiorstwach, których rezultatem będzie opracowanie przynajmniej jednego rozwiązania innowacyjnego dla danego przedsiębiorstwa. – WAGA 10 PKT</p>	
--	--	---	--

Priorytet IX, Działanie 9.2 – projekty konkursowe

Wskaźnik	Stopień realizacji wskaźnika, stan na 31.05.2012
Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie wdrażania programów rozwojowych	20,99%
Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach w ramach Działania	9,05%

2007-2009	2010	2011	2012
Kryteria dostępu			
Nie dotyczy	Nie dotyczy	W ramach realizowanego projektu uczniowie będą uczestniczyć w stażach/praktykach u pracodawców, a program rozwojowy szkoły/placówki kształcenia zawodowego zostanie przygotowany we współpracy szkół/placówek kształcenia zawodowego z przedsiębiorstwami.	<p>Projekt jest adresowany do uczniów, którzy dotychczas nie uczestniczyli w stażach i/lub praktykach w Dz. 9.2. Aby kryterium zostało spełnione 100 % uczniów objętych proj. będzie uczestniczyć w stażach i/lub praktykach.</p> <p>W ramach realizowanego projektu uczniowie będą uczestniczyć w stażach i/lub praktykach u przedsiębiorców, a program rozwojowy szkoły/placówki kształcenia zawodowego (np. w zakresie staży i/lub praktyk) zostanie wdrożony we współpracy szkół/placówek kształcenia zawodowego z przedsiębiorstwami.</p> <p>Aby kryterium zostało spełnione co najmniej 75 % uczniów uczestniczących w proj. będzie uczestniczyć w stażach i/lub praktykach.</p>
Kryteria strategiczne			

<p>2007-2008</p> <p>Preferowanie projektów przewidujących współpracę prowadzących kształcenie zawodowe z pracodawcami – WAGA 20 PKT</p>	<p>Realizacja projektu w partnerstwie z pracodawcami działającymi w branży, w której odbywa się kształcenie związane z projektem. – WAGA 10 PKT</p>	<p>Nie dotyczy</p>	<p>Nie dotyczy</p>
<p>2009</p> <p>Realizacja projektu w partnerstwie z pracodawcami w zakresie realizacji programów rozwojowych szkół i placówek oświatowych. – WAGA 8 PKT</p>			

10.2. System oceny i wyboru projektów zapewniających osiągnięcie wskaźników

Eksperti oceniający wnioski o dofinansowanie, biorący udział w badaniu, dostrzegają kluczowe funkcje kryteriów:

- kierowanie wsparcia do beneficjentów ostatecznych, których potrzeby zostały ocenione jako największe, oraz
- wspomaganie osiągania wskaźników realizowanych na niskim poziomie.

Co ciekawe, funkcje te traktowane są rozłącznie. Oznacza to, że eksperci dostrzegają niespójność między wysokościami wskaźników wyznaczonymi do osiągnięcia a realnymi potrzebami województwa.

Eksperti twierdzący, że kryteria dostępu i strategiczne służą do „podciągania” wskaźników nie dostrzegają w nich narzędzia służącego odpowiadaniu na potrzeby regionów. Z kolei eksperci upatrujący w kryteriach takiej roli nie posiadają refleksji na temat jego użyteczności w stosunku do osiągania założonych wartości wskaźników. Obecność kryteriów w PD, następnie w dokumentacji konkursowej i dalej, w projektowanych przez beneficjentów interwencjach przyjmują a priori, bezrefleksyjnie, przemilczając - oderwaną od potrzeb w regionie i możliwości beneficjentów - funkcję kryteriów polegającą na windowaniu wskaźników (przez IP2 po to by je osiągnąć, przez beneficjenta po to by otrzymać dofinansowanie).

Kolejny dający się zauważyć paradoks jest następstwem dużej konkurencji o środki unijne na Mazowszu. Według ekspertów projektodawcy podążają za kryteriami strategicznymi słusznie oceniając, że bez ich spełnienia nie mają szansy na uzyskanie dofinansowania dla swojego projektu. Skutek jest taki, że skierowanie wsparcia na obszary objęte kryterium strategicznym odbywa się „kosztem” innych obszarów uznanych za „niestrategiczne”. Stoi to w sprzeczności z odpowiadaniem na realne potrzeby województwa ponieważ w rzeczywistości gospodarczej i społecznej nigdy nie jest tak, że obszar A społeczeństwa wykazuje określoną potrzebę w 100%, a obszar B – w 0%.

Zarówno eksperci oceniający projekty, beneficjenci jak i przedstawiciele IP2 zauważają, że przyjęte rozwiązania nierzadko skutkują tym, że w regionie w długim okresie obejmuje się wsparciem wyłącznie na przykład przedstawicieli konkretnej grupy społecznej lub zawodowej, podczas gdy wiele innych grup na rynku pracy mogłoby także skorzystać z pomocy szkoleniowej oferowanej w ramach Programu. W opinii beneficjentów pożyteczne byłoby takie formułowanie kryteriów strategicznych, które nie wymuszałyby objęcia projektem w 100% np. danej grupy wiekowej, ale wskazywałyby, że np. 20-30% uczestników projektu muszą stanowić osoby w określonym wieku, a więc można objąć wsparciem także przedstawicieli innych grup wiekowych.,

Opinie członków KOP na temat funkcjonalności systemu oceny wniosków o dofinansowanie projektów i jego użyteczności w kwestii wyboru projektów zapewniających osiągnięcie wskaźników są niejednoznaczne. Sam system oceny i jego narzędzie, czyli karta oceny projektów, jest oceniany zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, zarówno pod względem spójności, kompleksowości i właściwego doboru kryteriów oceny wniosków jak i funkcjonalności, czyli łatwości posługiwania się narzędziem.

Wskaźniki, trafność ich doboru i adekwatność wyznaczonych do osiągnięcia wartości, są również ujęte wśród tych kryteriów i jako takie podlegają ocenie, co za tym idzie, rzutują na ogólną ocenę wniosku.

Posługując się kartą oceny ekspert może dokonać adekwatnej oceny projektu, w części poświęconej wskaźnikom (pkt. 3.1.2 oraz 3.1.3 wniosku o dofinansowanie realizacji projektu), oceniając:

- czy cel wynika ze zdiagnozowanego problemu/zdiagnozowanych problemów i jest na niego/nie odpowiedzią, tzn. przyczynia się do jego/ich rozwiązywania lub złagodzenia; czy celem nie jest środek do jego osiągnięcia (np. przeszkolenie..., objęcie wsparciem..., pomoc...); czy cele bezpośrednio przekładają się na zadania.
- czy dla każdego celu określony został co najmniej jeden podstawowy i mierzalny wskaźnik, który w sposób precyzyjny umożliwi weryfikację stopnia realizacji tego celu (odpowiednio dla celu głównego i celów szczegółowych);
- czy projektodawca określił większą liczbę wskaźników mierzalnych do celu głównego i celów szczegółowych (maksymalnie pięć dla każdego z celów),
- czy aby na pewno wskaźniki są mierzalne - błędnie lub poprawnie sformułowane, umożliwiające mierzenie postępu względem celów projektu.

Z drugiej jednak strony w praktyce oceniania wniosku okazuje się to nie wystarczające, dlatego też zdecydowanie gorzej przedstawia się sytuacja eksperckiej oceny realności przyjętej przez beneficjenta wartości wskaźnika i co za tym idzie możliwości osiągnięcia wskaźnika w wyniku realizacji projektu.

Ekspersi - poza, jak twierdzą, własną wiedzą, doświadczeniem, intuicją, a więc subiektywnymi



„narzędziami pomiaru” - **nie dysponują instrumentem umożliwiającym polemikę, podważenie zakładanych wartości wskaźników we wnioskach o dofinansowanie projektów, nawet gdy uważają (taka refleksja występuje jednak bardzo rzadko), że są one nieosiągalne w konkretnych warunkach społecznych i gospodarczych.**

Gdy wartości są drastycznie zawyżone, mogą napisać, że uważają je za zawyżone na podstawie własnego doświadczenia lecz tak sformułowaną ocenę łatwo jest oddalić na podstawie protestu – zapewnienie o realnej możliwości osiągnięcia danej wartości wskaźnika jest postrzegane jako deklaracyjny aspekt wniosku i co za tym idzie, zanegowanie go również ma charakter deklaracji. Jest to sytuacja „słowo przeciwko słowu”, brak jest twardych narzędzi do oceny realności przyjętych przez beneficjentów wartości wskaźników i w następstwie podstaw do formułowania kategoriycznych sądów na ich temat.

Rozwiązaniem, jakie stosują eksperci, jest nieodejmowanie punktów w ocenie merytorycznej projektu, w których wskaźniki ekspert uznaje za przeszacowane, co najwyżej zawieranie uwagi na ten temat w podsumowaniu oceny wniosku i uczynienie wartości wskaźników jednym z obszarów do negocjacji.

Podsumowanie

- 1) Badanie potwierdza **funkcjonalność kryteriów wyboru projektów (dostępu i strategicznych) jako instrumentu pozwalającego preferować pewne formy wsparcia w ramach komponentów regionalnych**, co z kolei powinno wynikać z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i potrzeb danego województwa.
- 2) Zauważalne jest również istnienie **pozytywnej korelacji pomiędzy kryteriami strategicznymi (i dostępu), a określonymi dla województwa wskaźnikami** [widoczne w opracowanym zestawieniu kryteriów wyboru projektów ujętych w PD w latach 2007-2008, Załącznik nr 1.5 do niniejszego raportu]
- 3) Jednak, **preferując za pomocą kryteriów strategicznych pewne formy wsparcia, grupy docelowe, czy instrumenty pomocowe** (co wynika z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i potrzeb województwa mazowieckiego oraz zapewnia osiąganie wskaźników, w poszczególnych Działaniach i Poddziałaniach, **należy bezwzględnie brać pod uwagę możliwości, kompetencje i zainteresowania beneficjentów konkursem dla którego sformułowane zostały takie a nie inne warunki.**
- 4) Należałoby rozwijać **ideę współpracy wszystkich grup interesariuszy EFS w województwie (w szczególności IP i IP2) w zakresie formułowania szczegółowych kryteriów wyboru projektów (dostępu i strategicznych);**
- 5) Należałoby rozważyć **zmianę podejścia do kryteriów strategicznych w przypadku tych Działań i Poddziałań, w których zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie jest małe [dotyczy to na przykład Działania 9.2].** Dla takich Działań i Poddziałań wskazane byłoby wskazywanie/formułowanie kryteriów strategicznych postrzeganych przez beneficjentów jako atrakcyjnych bo możliwych do spełnienia (przy zachowaniu warunku uwzględniania za pomocą kryterium sytuacji społeczno gospodarczej województwa i realnych potrzeb województwa oraz warunku z nim powiązanego tj. orientacji kryterium na osiąganie założonych wartości wskaźników).
- 6) Warto zadbać o to, by **w procesie doskonalenia kompetencji członków KOP znalazły się**

wątki/zagadnienia odnoszące się do istoty i znaczenia wskaźników w kontekście oceny wniosków o dofinansowanie z akcentem na ocenę realności wartości wybranych wskaźników.

Analiza wyników badań pozwala na wskazanie następujących, wspólnych dla priorytetów 6-9, źródeł trudności/barier w procesie osiągnięcia założonych wartości wskaźników:

- Bariery leżące po stronie beneficjenta, o charakterze świadomościowym, motywacyjnym, kompetencyjnym:
 - związane ze świadomością i z przekonaniem na temat skutecznych sposobów przygotowania projektów i uzyskiwania dofinansowania dla realizacji projektu [dotyczące orientacji na spełnialność kryteriów strategicznych i związanych z nią niskim poziomem motywacji do udziału w konkursach lub też zbyt optymistycznym (nierealistycznym) podejściem do wsparcia projektowanego w odpowiedzi na konkurs i do założeń dotyczących wskaźników projektu, jak również niskim poziomem świadomości i oceny ryzyk związanych z realizacją projektu];
 - związane z kompetencjami [np. w zakresie umiejętności przygotowania i realizacji projektu, w tym zarządzania projektem w jego części merytorycznej i finansowej, w zakresie posiadania strategii rozwoju, szkolnego programu rozwojowego, analizy potrzeb]
- Bariery dotyczące instytucjonalnych zależności, w ramach których funkcjonuje beneficjent [np. placówka edukacyjna – organ prowadzący placówkę edukacyjną] i powiązane z nimi wymagania biurokratyczne dla projektów finansowanych z EFS [np. możliwość uzyskania akceptacji organu prowadzącego placówkę edukacyjną dla partnerstwa zawiązywanego na potrzeby projektu, rozwiązania kwestii wkładu własnego który musi wnieść do projektu publiczna placówka edukacyjna lub też przepływów finansowych, utrudniających terminową realizację projektów]
- Bariery dotyczące uwarunkowań zewnętrznych/środowiskowych w regionach, w tym te, w ramach których funkcjonuje [np. niski poziom współpracy podmiotów, reprezentujących różne sektory w regionie (tradycje i stan współpracy szkół zawodowych z przedsiębiorcami)]
- Bariery związane z uwarunkowaniami społecznymi, środowiskowymi, gospodarczymi [m.in. niekorzystna sytuacja społeczna i gospodarcza lub też np. relatywnie niższy poziom zainteresowania przedsiębiorców samodzielnym aplikowaniem o środki dostępne dla nich w ramach Programu w stosunku do udziału w projekcie w charakterze uczestnika].
- Bariery związane z systemem oceny projektów [uznaniowość systemu oceny projektów].

W projektowaniu kryteriów strategicznych należy liczyć się z opisanymi wyżej ograniczeniami. Wiele wskazuje na to, że trzeba je uznać za poważne bariery osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników.

11. Inne czynniki warunkujące realizację wartości docelowych wskaźników



Główne czynniki wpływające na realizację wskaźników zostały wymienione i przeanalizowane w poprzednich rozdziałach raportu. Czynniki nieuwzględnione we wcześniejszych analizach, które zostaną przedstawione w tym rozdziale raportu mają charakter zewnętrzny wobec wskaźników, których osiągnięcie determinują i odnoszą się do istotnych zmian społeczno-gospodarczych, które zaszły w od 2006 roku na terenie województwa mazowieckiego.

11.1. Uwarunkowania prawno-systemowe zewnętrzne w stosunku do systemu wdrażania Po KL

Uregulowania prawne

Możliwość osiągnięcia wskaźnika może być mocno zdeterminowana przez obowiązujące regulacje prawne. W sytuacji, gdy sposób interpretacji wskaźnika i zbierania danych warunkowany jest nie tylko systemem realizacji PO KL lecz również przepisami/rozporządzeniami/ustawami regulującymi funkcje państwa w obszarze odpowiadającym obszarom interwencji komponentu PO KL może zdarzyć się, że systemy te nie są całkowicie spójne. W takich przypadkach problemy z osiągnięciem wskaźnika mogą wynikać nie z błędów i zaniechań IP/IP2/beneficjentów lecz z rozbieżności w zarządzaniu wskaźnikiem w ramach PO KL i w ramach rozporządzeń.

Dobrym przykładem tego, jakie problemy w realizacji wskaźnika mogą powodować obowiązujące (i zmieniające się) regulacje prawne jest wskaźnik w ramach Priorytetu 6 „liczba osób, które zostały objęte Indywidualnym Planem Działania”. Wskaźnik ten podlegał wraz z następującymi po sobie interpretacjami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i nowelizacjami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która utrudniały rejestrowanie postępów w jego realizacji w ramach PO KL.

Pojęcie „indywidualnego planu działania” wprowadziła do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nowelizacja z 28 lipca 2005 r. Jednak dopiero nowelizacja z 19 grudnia 2008 r. omawia szeroko pojęcie IPD i wprowadza obowiązek objęcia IPD osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy dłużej niż 180 dni (dla pozostałych osób bezrobotnych lub poszukujących pracy w myśl ustawy IPD jest opcjonalny).

Tak więc przygotowaniem i realizacją IPD zajmują się przede wszystkim powiatowe urzędy pracy. Za odmowę realizacji IPD lub jego przerwanie na osobę bezrobotną nakładane są sankcje takie same jak w przypadku odmowy lub przerwania innych form pomocy. Także osoba poszukująca pracy może utracić swój status, jeśli nie podejmie lub przerwie IPD¹⁰. Tak więc należy podkreślić, że na beneficjenta ostatecznego wywierany jest znaczny nacisk, aby „współdziałał” przy osiągnięciu wskaźnika.

¹⁰ „Ustalenie przyczyn nieosiągnięcia wartości wskaźnika 6.1 PO KL „Liczba osób, które zostały objęte Indywidualnym Planem Działania”. Badanie ewaluacyjne”, Pracowni Realizacji Badań Socjologicznych Uniwersytetu Gdańskiego wykonanym w drugiej połowie 2010r

Co ważne, przed doprecyzowaniem pojęcia IPD w nowelizacji z 2009r. każdy projektodawca PO KL (czy to konkursowy czy systemowy), na własną rękę określał, czym dla niego jest IPD i co znaczy „objąć kogoś IPD” (ani Podręcznik wskaźników ani ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie precyzowały, co to znaczy „osoby objęte IPD”).

Niejasność sytuacji powiększa fakt, że w wartości wskaźnika uwidocznione są zarówno osoby objęte IPD w urzędach pracy jak i beneficjenci projektów konkursowych w ramach Działania 6.1 PO KL.

Dla PUP, pomiar wskaźnika IPD został wprowadzony w roku 2010 do formularza statystycznego MPiPS-01, na którym dane w trybie miesięcznym powiatowe urzędy pracy przesyłają do wojewódzkiego urzędu pracy, który następnie także w trybie miesięcznym przesyła je do opracowania przez wyznaczony do tego urząd statystyczny. Do formularza MPiPS-01 została wprowadzona tablica 3.2 „Osoby objęte indywidualnym planem działania”. W postaci z roku 2010 tabela ta nie daje możliwości podania przyczyny przerwania IPD. IPD może zostać przerwane w dwojaki sposób – z powodu niezrealizowania IPD przez osobę bezrobotną (osoba przestaje realizować swój plan działania, porzuca go) oraz z powodu podjęcia przez osobę bezrobotną pracy lub samozatrudnienia przed terminem określonym w planie działania. Podjęcie pracy przed terminem określonym w IPD było rozumiane w roku 2010 jako przerwanie IPD, gdyż osoba bezrobotna nie dotrzymała terminu ukończenia IPD. Podobnie było w przypadku, gdy osoba bezrobotna podejmowała pracę w terminie określonym w IPD, ale z pominięciem któregoś z elementów zaplanowanych w IPD (np. szkolenia, które zaplanowała, ale np. nie dostała się na nie). Taka interpretacja stosowana była na podstawie objaśnień do sprawozdania wydanych przez MPiPS.

Stoi to w sprzeczności z wyjaśnieniami MPiPS odnośnie pomyślnej realizacji IPD: „Miarą pomyślnej realizacji IPD jest wykreślenie bezrobotnego lub poszukującego pracy z rejestru prowadzonego przez urząd pracy, na skutek podjęcia przez niego odpowiedniej pracy albo działalności gospodarczej”¹¹. Na skutek niespójności stanowiska MPiPS w kwestii pomyślnej realizacji IPD i reguł pomiaru wskaźnika osoby bezrobotne, które pomyślnie zrealizowały IPD, ale przed jego ustalonym terminem końcowym lub z pominięciem któregoś z elementów IPD, były w statystykach ujmowane tak samo, jak osoby, które porzuciły realizację IPD. Nieścisłość ta została poprawiona w formularzu MPiPS-01 na rok 2011, gdzie do pozycji „Bezrobotni, którzy przerwali realizację IPD” dodano podpunkt „w tym z powodu podjęcia pracy”.

jest osoby objęte IPD ujęte są także w ramach Podsystemu Monitorowania EFS. Problemem w monitorowaniu wskaźnika w PO KL w projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy, jest zasada, że wskaźnik IPD w PO KL bada się jako pochodną liczby osób, które zakończyły udział w projekcie, a więc na zakończenie projektu (lub okresu sprawozdawczego). Metodologia pomiaru nie ujmuje liczby osób, które były objęte IPD w chwili rozpoczęcia projektu, ani (jak już wspomniano) do 2010r – przyczyn przerwania IPD, a więc nie rozgranicza liczby osób, które przerwały IPD z własnej winy i liczby osób, które przerwały IPD na skutek podjęcia zatrudnienia.

Na skutek rozbieżności systemu sprawozdawczego (formularz MPiPS-1) z definicją wskaźnika w roku 2010 możliwe jest, że w pomiarze nie zostały uwzględnione osoby, które przerwały IPD na skutek podjęcia zatrudnienia w trakcie trwania projektu, a zgodnie z zasadami sprawozdawczości były one klasyfikowane jako te, które ukończyły projekt. Urzędy pracy mogły przyjmować interpretację, że przerwane IPD nie wchodzi w zakres statystyki „objęci IPD”, a więc uwzględniane

¹¹ Wyjaśnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33., MPiPS, www.mpips.gov.pl, wersja z 23.02.09 r.

były tylko osoby, które zakończyły IPD w trakcie trwania projektu, bądź też ich IPD nadal trwało po zakończeniu projektu. W innych urządzeniach natomiast te osoby mogły być wykazywane jako te, które były objęte IPD. Możliwe jest więc, że osób, które były objęte IPD w trakcie trwania projektu mogło być więcej niż wykazywały to statystyki.

Dodatkową trudność w oszacowaniu realnie osiągniętej wartości wskaźnika stanowi fakt, że zgodnie z Podręcznikiem wskaźników, chociaż dla określenia osób objętych Indywidualnym Planem Działania należy stosować definicję zawartą w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wskaźnik mierzy liczbę osób, które uczestnicząc w projektach realizowanych w Priorytecie 6 były objęte IPD to w przypadku Poddziałania 6.1.3 usługa poradnictwa zawodowego stanowiąca integralną część IPD, nie jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w związku z czym jest udzielana poza projektem. Niemniej osoby uczestniczące w projektach realizowanych w Poddziałaniu 6.1.3, dla których IPD określono przed przystąpieniem do projektu, są uwzględniane w tym wskaźniku, ponieważ udzielane formy wsparcia wynikają z IPD opracowanych na potrzeby beneficjentów projektów.

Wskaźnik ten był już dwukrotnie oceniany, w badaniu wykonanym w pierwszej połowie 2010r „Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników POKL 2007-2013” i w badaniu wykonanym w drugiej połowie 2010r „Ustalenie przyczyn nieosiągnięcia wartości wskaźnika 6.1 PO KL Liczba osób, które zostały objęte Indywidualnym Planem Działania”. Badanie ewaluacyjne”. Kontrowersje jakie wywołał wskazują na to, że jest trudny do oceny i niejednoznaczny. W „Ocenie systemu monitorowania i wartości wskaźników” wskaźnik został oceniony jako adekwatny i skuteczny, chociaż definicja pojęcia „objęcie IPD” nie jest jasna. Na podstawie analizy osiągniętych wartości wskaźnika autorzy postulują zmniejszenie jego wartości docelowej. Ze stanowiskiem tym polemizują autorzy drugiego badania ewaluacyjnego, którzy uważają, że słabość sposobu wdrażania i monitorowania wskaźnika IPD uniemożliwia wyciąganie wiarygodnych wniosków na podstawie wyliczenia alokacji na jednego uczestnika.

Podsumowując, kłopoty z osiągnięciem zakładanej wartości wskaźnika wynikają ze stosowania uregulowań prawnych niespójnych z definicją wskaźnika:

- Wejście w życie w 2009r ustawowego obowiązku obejmowania części klientów powiatowych urzędów pracy IPD i nałożenie na nich obowiązku korzystania z tej formy wsparcia jest okolicznością bardzo zwiększającą szanse na osiągnięcie zakładanej wartości wskaźnika.
- Brak precyzyjnej definicji pojęcia IPD przed rokiem 2009 mógł wpływać z jednej strony na małe zainteresowanie projektodawców konkursowych tą formą wsparcia, a z drugiej na dezorientację powiatowych urzędów pracy w kwestii zastosowania IPD w projektach w tym okresie. Nawet obecna definicja jest zbyt ogólna i zachodzi potrzeba dopracowania terminologii, unifikacji metodologii IPD i określenia standardu usługi.
- Na skutek niespójności stanowiska MPiPS w kwestii pomyślnej realizacji IPD i reguł pomiaru wskaźnika popełniono poważny błąd metodologiczny łączący w jedną kategorię dwie jakościowo różne grupy badanych i uniemożliwiający ocenę skuteczności formy pomocy, jaką jest IPD. Dane za rok 2010 należy z uwagi na obciążenie tym błędem traktować z dużą ostrożnością.
- Rozbieżność systemów sprawozdawczych MPiPS i PO KL mogła spowodować, że nie wszystkie osoby „objęte IPD” zostały wykazane jako objęte tą formą wsparcia.



Nakładanie się form wsparcia oferowanych w ramach różnych instrumentów

Czynnikiem bardzo utrudniającym osiągnięcie założonych wartości wskaźników może okazać się okoliczność oferowania beneficjentom ostatecznym wsparcia tego samego rodzaju w ramach różnych działań/poddziałań POKL oraz innych instrumentów. Nakładanie się obszarów wsparcia może powodować, że wskaźnik odzwierciedlający postępy w działaniach „mniej atrakcyjnych” dla beneficjentów ostatecznych jest realizowany na niskim poziomie.

Zjawisko to uwidacznia się we wsparciu polegającym na udzielaniu dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej osobom niepełnosprawnym oraz udzielaniu wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego na ten cel innym osobom.

Wskaźnik określający liczbę osób niepełnosprawnych, które otrzymały bezzwrotne dotacje, czyli jednorazowe środki, na podjęcie działalności gospodarczej dotyczy Poddziałania 6.1.3 oraz Działania 6.2 PO KL. Wskaźnik określający liczbę osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych dotyczy Działania 6.2.

Z osiągnięciem wskaźnika „Liczba osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej” nie ma żadnych problemów. Na dzień dzisiejszy jest on już przekroczony. Dużo mniejsze od zakładanych są jedynie wartości osiągniętych wskaźników osób niepełnosprawnych, które otrzymały bezzwrotne dotacje i osób które skorzystały z instrumentów zwrotnych.

Powodem niskiej wartości osiągniętego wskaźnika osób niepełnosprawnych objętych wsparciem jest fakt, że mogą one korzystać z 3 źródeł bezzwrotnych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

- Poddziałanie 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudniania oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych* przewiduje m.in. przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym pomoc prawną, konsultacje i doradztwo związane z podjęciem działalności gospodarczej dostępne dla osób zarejestrowanych z powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy, w tym w szczególności osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, wymienione w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.), czyli również osoby niepełnosprawne. Maksymalna kwota dotacji wynosi sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.
- Działanie 6.2 *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia* przewiduje m.in. przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości (w tym w formie spółdzielni lub spółdzielni socjalnej – o ile wszyscy członkowie są osobami, które rozpoczęły prowadzenie działalności w wyniku uczestnictwa w projekcie) do wysokości 40 tys. zł na osobę (lub 20 tys. zł na osobę w przypadku spółdzielni lub spółdzielni socjalnej) osobom fizycznym zamierzającym rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, w tym osobom niepełnosprawnym.
- Środki przekazywane samorządom lokalnym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na jednorazowe wsparcie osób niepełnosprawnych zamierzającym rozpocząć działalność gospodarczą o wysokości nieprzekraczającej piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

W związku ze zróżnicowaniem atrakcyjności wsparcia w zależności od źródła osoby niepełnosprawne mogą wybierać te możliwości, które dają największe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Oznacza to, że w pierwszej kolejności decydują się na dotacje udzielane

przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, następnie na projekty konkursowe w ramach działania 6.2 i w ostatniej kolejności na projekty systemowe w ramach poddziałania 6.1.3. Jest to czynnik znacznie obniżający szanse osiągnięcia założonej wartości wskaźnika w PO KL.

Liczba osób, które skorzystały z instrumentów zwrotnych w ramach działania 6.2 również nie realizuje założonej wartości docelowej. Instrumenty zwrotne (mikropożyczki) zostały wprowadzone w działaniu 6.2 w celu przetestowanie nowych rozwiązań przed ich wprowadzeniem na szerszą skalę w nowym okresie programowania w latach 2014-2020. W nowym okresie programowania wsparcie dotacyjne ma zostać znacznie ograniczone i skoncentrowane na grupach docelowych wymagających szczególnego wsparcia (m.in. osoby niepełnosprawne, młodzież wchodząca na rynek pracy, osoby w wieku przedemerytalnym, kobiety powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci); dla pozostałych osób dostępne będą instrumenty zwrotne. W związku z tym, że w obecnym okresie programowania dostępne są jeszcze dotacje bezzwrotne dla osób fizycznych, które nie znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, mikropożyczki nie są atrakcyjną alternatywą.

Wprowadzenie nowego instrumentu w postaci mikropożyczek nastąpiło w ramach przeglądu śródkresowego Programu Operacyjnego i w związku z tym uruchomienie pierwszych konkursów obejmujących tę formę wsparcia miało miejsce na początku 2012 r. Nadrzędnym celem wprowadzenia tego instrumentu jest zdiagnozowanie ewentualnych trudności i problemów, które należy wyeliminować przed zastosowaniem tej formy wsparcia na szerszą skalę w nowym okresie programowania¹².

Podsumowując, **doświadczenia wypływające z działań polegających na przyznawaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej (instrumenty zwrotne i bezzwrotne) wskazują na to, że czynnikami uniemożliwiającym osiągnięcie założonych wskaźników może być:**

- **Konkurowanie o tego samego beneficjenta**, chętnego do skorzystania z tożsamego wsparcia, w ramach różnych działań.
- **Zróźnicowanie atrakcyjności wsparcia** (instrumenty zwrotne versus instrumenty bezzwrotne; niższe versus wyższe dotacje) powodujące, że wskaźniki w działaniach dających mniejsze korzyści realizowane są na niskim poziomie i nie mają większych szans na poprawę do momentu gdy działania dające większe korzyści nie zostaną zamknięte.
- W przypadku osób niepełnosprawnych osiągnięcie zagrożonych wskaźników może okazać się nierealne również z tego powodu, że szeroki dostęp do dotacji, który miały przez ostatnie lata być może w pełni zaspokoili potrzeby tej grupy i na odtworzenie się populacji osób niepełnosprawnych skłonnych założyć działalność gospodarczą, które jeszcze nie otrzymały wsparcia, będzie trzeba poczekać kilka lat.



Inercja dotychczas stosowanych rozwiązań systemowych w obszarze oddziaływania PO KL

Stosowane od lat schematy postępowania mogą znacząco wpłynąć na możliwość osiągnięcia założonych wskaźników. Jeżeli interwencją objęty jest obszar, w którym sposoby działania są mocno ugruntowane, trudno jest uniknąć zjawiska inercji, tj. stosowania tych sprawdzonych rozwiązań pomimo iż bardziej efektywne byłyby inne schematy działania. Ponadto są one odporne również na zmiany strategicznych kierunków rozwoju dla polityki społecznej w danym obszarze.

¹² Wywiad z Marcelim Niezgodą, wiceministrem rozwoju regionalnego, „Unia kończy z dotacjami”, <http://www.wyzwaniafirm.pl/artykuly/unia-europejska-konczy-z-dotacjami/>

Przykładowo, zagrożona jest realizacja wskaźnika „Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach w ramach Działania”. W odpowiedzi na konkursy w ramach tego Działania wpływała niewielka liczba wniosków. Ważne jest to, że szkoły prowadzące kształcenie zawodowe organizują praktyki zawodowe dla wszystkich swoich uczniów, więc powodem małego zainteresowania Działaniem nie jest nieprzygotowanie szkół do realizowania tego typu przedsięwzięć.

Na możliwość realizacji wskaźnika wpływa wiele czynników społecznych, gospodarczych i demograficznych, np. zmiany w systemie oświaty, które zaszły w ciągu ostatnich lat, niż demograficzny. Jednak po przyjrzeniu się tym czynnikom okazuje się, że nie mogły one zaważyć na osiągniętej wartości wskaźnika.

W systemie oświaty od kilku lat notowany jest spadek liczby uczniów w prawie wszystkich typach szkół z wyjątkiem zasadniczych szkół zawodowych, wynikający ze zmniejszającej się populacji dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Jest to następstwo ostatniego niżu urodzeń trwającego od około połowy lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku do pierwszych lat obecnego stulecia¹³. Pomimo tego, nie można mówić o dobrej sytuacji w liczności naborów do ZSZ ponieważ szkoły tego typu są najrzadziej wybierane przez uczniów (poza liceami profilowanymi).

W ostatnich latach obserwuje się ponowny wzrost zainteresowania szkołami umożliwiającymi naukę zawodu, zarówno technikami jak i zasadniczymi szkołami zawodowymi. Do klas pierwszych techników dla młodzieży przyjęto w roku szkolnym 2007/2008 o prawie 6,5 tys. absolwentów gimnazjów więcej niż w roku poprzednim, co stanowi wzrost o ponad 4%. Zwiększył się nabór do zasadniczych szkół zawodowych dla młodzieży, do których przyjęto również o prawie 6,5 tys. uczniów więcej niż w ubiegłym roku.

W ilości szkół zawodowych następują niewielkie wahania, częściowo odzwierciedlające regulacje wynikające z ustawy o systemie oświaty. Tendencje zmieniają się w zależności od tego czy uwzględnia się jedynie szkoły dla których organem prowadzącym jest JST czy wszystkie szkoły (prowadzone przez jednostki administracji rządowej (centralnej), jednostki samorządu powiatowego, jednostki samorządu gminnego, organizacje społeczne i stowarzyszenia i inne podmioty).

Zmiany liczebności zasadniczych szkół zawodowych w województwie mazowieckim prowadzonych przez JST nie są zgodne ze zmianami w całej Polsce. W Polsce liczba ZSZ malała rok do roku w latach 2006, 2007 i 2009, natomiast na Mazowszu – w latach 2006, 2008 i 2009. Łącznie od roku 2005 do 2009 na Mazowszu ubyło 9 szkół zawodowych.

Tabela 11 Liczba zasadniczych szkół zawodowych dla młodzieży w latach 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
MAZOWIECKIE	143	137	135	136	134
POLSKA - ogółem	1 263	1 254	1 279	1 260	1 241

Zmiany liczebność uczniów szkół zawodowych na Mazowszu i w kraju są zgodne – liczba uczniów malała w latach 2006 i 2009.

¹³ Edukacja i wychowanie w Polsce w roku szkolnym 2007/2008, GUS, Dep. Bad. Społ.

Tabela 12 Liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych dla młodzieży w latach 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
MAZOWIECKIE	20 711	19 846	20 146	20 297	19 886
POLSKA - ogółem	201 438	198 681	205 400	208 111	204 974

Porównanie liczby zasadniczych szkół zawodowych i liczebności uczniów tego typu szkół ujawnia zgodność tendencji do roku 2007. W roku 2008 liczba szkół zmalała, natomiast liczba uczniów nadal wzrastała. Dopiero w roku 2009 zmiana liczby uczniów dostosowała się do spadku liczby szkół. Za spadek w latach 2008 – 2009 odpowiada w głównej mierze niż demograficzny – zmieszenie się liczby bezwzględnej może następować przy jednoczesnym wzroście procentowym wśród innych kategorii szkół.

Pod względem odsetka uczniów wybierających po gimnazjum szkoły zawodowe w latach 2007 – 2010 nie zaszły żadne znaczące zmiany – dla ZSZ utrzymywało się 15-16% a dla techników (liczone łącznie z ogólnokształcącymi szkołami artystycznymi) 26-27%¹⁴. Jak widać kształcenie zawodowe nie może konkurować z ogólnym – absolwenci gimnazjów wybierają L.O. dużo częściej niż ZSZ i technika łącznie (szkoły ogólnie zawodowe, czyli licea profilowane to nieomalże niszowa oferta edukacyjna, na którą decydowało się od 3 do 5% uczniów). W roku szkolnym 2009/2010 wzrosła liczba uczniów w klasach I zasadniczych szkół zawodowych i techników (odpowiednio 20 i 33% ogółu uczniów klas I szkół ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2009/2010)¹⁵ wynika to jednak w większości z dalszego spadku zainteresowania liceami profilowanymi, a nie ze zmiany preferencji w zakresie wyboru pomiędzy liceami ogólnokształcącymi a szkołami zawodowymi.

W liczebności techników i ich uczniów tendencje są bardziej jednoznaczne. W latach 2005-2009 liczba tego typu szkół malała, natomiast liczba uczniów – początkowo dynamicznie, potem wolno – rosła.

Jest to również widoczne na poziomie województwa – między 2005 a 2009 na Mazowszu ubyło 39 techników, co stanowi 18% ich liczby w 2005r. Jest to znaczniejszy ubytek niż w całej Polsce (w tym okresie zamknięto 11% techników).

Tabela 13 Liczba techników dla młodzieży podlegających powiatom (bez szkół specjalnych) w latach 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
MAZOWIECKIE	217	212	217	211	178
POLSKA - ogółem	2 071	2 049	2 009	1 933	1 850

Liczba techników uzupełniających dla młodzieży również zmalała. Było to następstwo spadku zainteresowania uczniów tym typem szkół – w ciągu 4 lat liczba uczniów zmalała o 42%.

Aby uczniowie odbyli staże i praktyki zawodowe musi zająć współpraca szkoły z pracodawcami. Wzorzec tej współpracy jest od lat ukształtowany i widać, że mocno zdeterminowały go problemy z jakimi borykały się szkoły zawodowe. Generalnie szkoły zawodowe są słabszym partnerem w tej diadzie.

¹⁴ BKL

¹⁵ SIO

W większości przypadków to szkoły inicjują współpracę z pracodawcami i znajdują dla swoich uczniów miejsce praktyk. Zdarza się, że uczniowie sami znajdują pracodawców, u których chcą odbyć praktyki. Sporadyczne są sytuacje, w których pracodawca sam zgłasza się do szkoły¹⁶. W sytuacji gdy szkoła nie prowadzi stałej współpracy z pracodawcami z pożądanej branży (np. gdy otwiera nowy kierunek kształcenia) konieczne jest zachęcenie do współpracy nowych pracodawców. Na ogół nie jest to łatwe zadanie. **Stopień trudności tego zadania zależy od rynku pracy – im lepiej rozwinięta branża, im większy popyt na pracowników tym chętniej pracodawcy godzą się na współpracę. Analogicznie – im większe bezrobocie, im bardziej widoczny jest kryzys tym trudniej znaleźć przedsiębiorcę, który przyjmie praktykantów¹⁷. Rolę gra również wielkość zakładu pracy – większe firmy mają większe potrzeby kadrowe, więc chętniej współpracują ze szkołami. Wpływa to również na rozmiary lokalnego rynku pracy; lokalne rynki na których działają duzi pracodawcy są bardziej chłonne. Bardzo ważnym czynnikiem jest również dopasowanie kierunków kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy – dla uczniów kształcących się w zawodach nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy trudno jest znaleźć miejsca na praktyki, natomiast w zawodach deficytowych pracodawcy są chętni do współpracy.**



Werbowanie pracodawców odbywa się w dużej mierze dzięki osobistym, czasami wieloletnim znajomościom kierowników ds. praktycznej nauki zawodu, ich sieciom kontaktów społecznych i praktyce korzystania z rekomendacji. Często poszukiwanie zakładów pracy do współpracy przypomina akwizycję. Przedstawiciel szkoły ma interes we współpracy i w pewnym sensie musi „sprzedać” pracodawcy swoją ofertę, a pracodawcy często nawet nie chcą rozmawiać¹⁸. Jednak gdy uda się z nimi porozmawiać szanse na zorganizowanie praktyk nie są małe. Argumenty szkoły mogą okazać się niewystarczające – jest wiele przeciwwskazań, które pracodawcy biorą pod uwagę:

- Nie widzą korzyści w przyjmowaniu uczniów – obecność praktykantów w zakładzie pracy wiąże się dla pracodawcy z kosztami, które nie zawsze są niwelowane przez spodziewane korzyści, np. konieczność oddelegowania pracownika do opieki nad uczniami.
- Obawiają się odpowiedzialności za bezpieczeństwo uczniów.
- Ze względu na krótki czas praktyki i długi czas potrzebny na wdrożenie do pracy nie mają zadań do powierzenia uczniom i co za tym idzie – pożytku z nich.
- Chronią tajemnice firmy.
- Nie ufają uczniom, wysoko oceniają ryzyko szkód spowodowanych przez uczniów (marnowanie materiałów, niszczenie narzędzi i maszyn).

Zdarzają się sytuacje przeciwne, w których to pracodawcy zabiegają o praktykantów ze szkół zawodowych. Dzieje się tak głównie w branżach, które cierpią na brak pracowników (zwłaszcza budownictwo, handel i mechanika pojazdów samochodowych). Szkoły które otrzymują dużo propozycji współpracy od pracodawców mogą wybierać te zakłady, w których uczniowie najwięcej się nauczą (np. dla przyszłych kucharzy – hotelowa restauracja zamiast stołówki zakładowej).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik wpływający pośrednio na potencjał współpracy szkół z pracodawcami. Badania¹⁹ wskazują na grupowanie się w szkołach zawodowych uczniów z niższymi osiągnięciami: najlepsi podejmują naukę w liceach, słabsi w technikach a najslabsi w ZSZ. Blisko 60% uczniów ZSZ należy do kategorii uczniów najslabszych (poziom 1 i niższy, tzw. *low-achievers*),

¹⁶ Formy nauki zawodu, Raport końcowy, PSDB, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy

¹⁷ Formy nauki zawodu...

¹⁸ Formy nauki zawodu...

¹⁹ PISA, BKL

wśród uczniów techników dominuje poziom średni (70% uczniów osiąga poziom 2 i 3), a w LO 60% uczniów osiąga wyniki najwyższe (4 i 5). Oznacza to, że zarówno szkoły zawodowe jak i pracodawcy, którzy z nimi współpracują, mają obiektywnie cięższe zadanie niż LO. Pracodawcy przyjmują na praktyki młodych ludzi, którzy przeszli „negatywną selekcję”, których uczenie dla szkoły było wyzwaniem i którzy w dużej mierze stanowią wyzwanie jako praktykanci. To może zniechęcać pracodawców do podtrzymywania współpracy ze szkołami.

Trudno ustalić ogólną ocenę współpracy szkoła-pracodawca z punktu widzenia szkoły. Jest ona uzależniona od atmosfery w jakiej przebiega współpraca oraz od tego czy program praktyk jest realizowany. Nierealizowanie programu praktyk, które znacznie obniża ocenę współpracy, spowodowane jest niedostosowaniem programu praktyk do zakresu działalności danego przedsiębiorstwa, niedopuszczaniem uczniów do części prac i wykorzystywaniem uczniów do prac prostych. W zależności od pracodawcy ocena współpracy waha się od bardzo dobrej do umiarkowanej²⁰.

Podsumowując, najistotniejsza zmiana społeczno-gospodarczym dotycząca szkół prowadzących kształcenie zawodowe, która zaszła w latach 2006-2011, ma charakter demograficzny. Przez cały ten okres nabory do szkół dokonywały się z kolejnych roczników niżu demograficznego. Druga istotna zmiana ma charakter społeczny i polega na poprawie nastawienia wobec kształcenia zawodowego na poziomie ponadgimnazjalnym, następującej w miarę wzrostu świadomości zagrożenia jakim jest niedostosowanie kompetencji absolwentów szkół do potrzeb rynku pracy. O ile pierwsza zmiana utrudniła osiągnięcie wartości docelowych wskaźników, o tyle druga mu sprzyjała, natomiast żadna nie wpłynęła znacząco na osiągniętą wartość wskaźnika

Bez względu na trudności i bariery we współpracy szkół zawodowych z pracodawcami przy organizacji praktyk uczniowskich ustawy obowiązek nałożony na szkoły sprawia, że współpraca taka ma miejsce i prowadzona jest rutynowo. Tak więc nie można uznać, że konieczność znalezienia pracodawców gotowych przyjąć uczniów na praktyki i staże jest czynnikiem odstrasającym szkoły zawodowe od składania projektów w konkursach w ramach Działania 9.2. Ponieważ w ogólnej ocenie współpraca pozostawia wiele do życzenia i jest obowiązkiem, z którego szkoły muszą się wywiązać, patrzeć na projekty z Działania 9.2 przez ten pryzmat może być przyczyną nierealizowania wskaźnika.

11.2. Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie mazowieckim w latach 2006-2011

Analiza zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w okresie 2006-2011 wykazuje ich niskie oddziaływanie na obszary tematyczne pokrewne z obszarami interwencji komponentu regionalnego PO KL.

W końcu 2011 i na początku 2012 r. koniunktura w Polsce cechowała się dużą niepewnością. Z jednej strony wskaźniki określające sytuację ekonomiczną Polski wskazywały na poprawianie się sytuacji gospodarczej, z drugiej jednak przedsiębiorcy nadal unikali zwiększania inwestycji, zatrudnienia i podnoszenia płac z obawy przed skutkami kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Aktywność zawodowa na Mazowszu od dawna pozostaje wyższa niż przeciętnie w Polsce, ale począwszy od 2010 roku wykazuje tendencję spadkową. W 2011 roku nastąpił nieznaczny wzrost aktywności zawodowej mieszkańców Mazowsza. Struktura zatrudnienia na Mazowszu odznacza się

²⁰ Formy nauki zawodu...

bardzo wysokim i rosnącym udziałem zatrudnionych w usługach, szczególnie w obszarze handlu, administracji publicznej oraz usługach rynkowych. W III kwartale 2011 stopa bezrobocia rejestrowanego na Mazowszu wynosiła 9,3 proc., co było wartością niższą niż w całym kraju (11,8 proc.), ale porównanie r/r w analogicznych kwartałach trzech ostatnich lat wskazuje, że bezrobocie w regionie było niższe. Bezrobocie ekonomiczne (BAEL) jest niższe o 1 pkt. proc. od rejestrowanego.

Również produktywność pracy i wynagrodzenia są na Mazowszu znacznie wyższe niż w pozostałych regionach. Jest to w dużej mierze zasługą wysokich nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Nakłady te są relatywnie wysokie na tle kraju, więc nie stoi to w sprzeczności ze wskazanym wyżej wpływem ograniczenia inwestycji na koniunkturę – dynamika inwestycji spowolniła wraz z pogorszeniem koniunktury, co może skutkować zahamowaniem wzrostu produktywności oraz wynagrodzeń.

Pierwsza fala światowego kryzysu w latach 2008-2010 mniej osłabiła gospodarkę Mazowsza niż polską gospodarkę ogółem. Osłabienie tempa wzrostu PKB nastąpiło z opóźnieniem czyli dopiero w 2010r, a jego skala była mniejsza niż w Polsce ogółem. Wzrost tempa aktywności ekonomicznej rozpoczął się na Mazowszu już od II połowy 2010 r. W pierwszym półroczu 2011 wzrosły dochody ludności Mazowsza z tytułu zatrudnienia, rent i emerytur wyraźnie wzrosły – suma tych dochodów wzrosła nominalnie o 4,9% r/r, natomiast realnie znacznie mniej zaledwie 1,4% r/r (wpłynęła na to przyspieszona inflacja). Co prawda wyraźna poprawa koniunktury w gospodarce mazowieckiej w I połowie 2011 r. wpłynęła na poprawę sytuacji na mazowieckim rynku pracy, jednak poprawa ta nie jest wystarczająca wobec skali poprawy koniunktury a z rynku pracy docierają zróżnicowane sygnały.

W ujęciu rocznym przyspieszyło tempo wzrostu liczby zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw (do 2,1% r/r), a tempo wzrostu ogółu pracujących utrzymywało się na nieznacznie tylko niższym poziomie (1,7% wg szacunku GUS wykorzystanego do obliczenia stopy bezrobocia). Sugeruje to zbliżoną dynamikę dla pracujących w małych firmach, pracujących poza sektorem przedsiębiorstw (usługi nierynkowe) i samozatrudnionych. Natomiast wzrost liczby pracujących wg BAEL był bardziej dynamiczny, co może wskazywać na przyrost pracy w szarej strefie. Fluktuacje są tu jednak dość silne – wzrost liczby pracujących wg BAEL wynosił w I kw. 6% r/r, a w II kw. tylko 2,8% r/r. Wzrost liczby pracujących w I kw. nastąpił we wszystkich głównych sekcjach gospodarki.

Innym pozytywnym zjawiskiem na mazowieckim rynku pracy w I półroczu 2011 r. był spadek udziału osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu. Natomiast wraz ze wzrostem liczby aktywnych zawodowo, nastąpił również wzrost w ujęciu rocznym liczby bezrobotnych zarejestrowanych (średnio o ponad 5%r/r w całym półroczu) i stopy bezrobocia (do 9,3%, tj. o 0,3 pkt. proc. w porównaniu z czerwcem 2010 r.), chociaż z kwartału na kwartał te niekorzystne tendencje słabły. Wskaźnik wg BAEL wydaje się obciążony zaburzeniami w popycie na pracę w szarej strefie z powodu łagodniejszej zimy na początku 2011r. niż w roku 2010, stąd najpierw nastąpił spadek liczby bezrobotnych w ujęciu rocznym w I kw., a następnie wysoki wzrost (11% r/r) w II kw. W podregionach najniższy (i słabnący) wzrost liczby bezrobotnych w II kw. 2011 r. odnotowano w obydwu podregionach warszawskich, nieznacznie większy w podregionie radomskim i m.st. Warszawie. Największy (i nasilający się) przyrost osób bezrobotnych miał miejsce w podregionach ostrołęcko-siedleckim i ciechanowsko-płockim. Również zróżnicowanie w tempie przyrostu bezrobotnych na poziomie powiatów było bardzo silne. Dotyczyło ono nie tylko różnic w skali całego województwa, ale także wystąpiło na terenie poszczególnych podregionów. Świadczy to o występowaniu bezrobocia strukturalnego na dość niewielkich obszarach Mazowsza.

Cechą odróżniającą województwo mazowieckie od reszty kraju jest relatywnie lepsza sytuacja kobiet na rynku pracy w porównaniu z mężczyznami. W województwie mazowieckim, odwrotnie niż

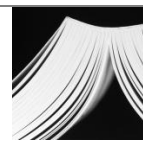
w całej Polsce stopa bezrobocia mężczyzn przewyższa stopę dla kobiet i udział kobiet w łącznej liczbie bezrobotnych jest mniejszy niż 50%. Na poziomie powiatów ma miejsce jednak znaczne zróżnicowanie tych relacji. Inną okoliczność pokazującą relatywnie lepszą sytuację kobiet z Mazowsza na tle wszystkich Polek to fakt, że dystans pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet jest najmniejszy na Mazowszu (wskaźnik zatrudnienia mężczyzn jest wyższy). Taka sama tendencja zaznacza się przy porównaniu wynagrodzeń kobiet i mężczyzn – jak wynika z badania BAEL dla woj. mazowieckiego kobiety na Mazowszu są dość wysoko wynagradzane, przewaga średniego wynagrodzenia mężczyzn jest relatywnie niewielka (7-14% w okresie I kw. 2010 – I kw. 2011).

Sytuacja na mazowieckim rynku pracy jest korzystniejsza w porównaniu z przeciętną dla Polski, przy czym fazy cyklu koniunkturalnego przebiegają tak samo i zmiany idą w tym samym kierunku. Liczba wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych na Mazowszu stanowi 12-13% bezrobotnych w kraju, co wskazuje na korzystną sytuację Mazowsza, które jest najludniejszym województwem w Polsce. Mazowsze ma również niższą stopę bezrobocia i wyższe wskaźniki zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, natomiast sezonowość zatrudnienia jest wyższe niż w całym kraju. Tak więc bezrobotnych jest relatywnie mniej, ale za to udział długookresowo bezrobotnych jest wyższy niż w Polsce ogółem (w marcu 2011 r. odpowiednio 34% i 29%).

Podsumowanie

PO KL jest wdrażany w warunkach złożonej rzeczywistości społecznej, gospodarczej, systemowej i prawnej, która mocno oddziałuje na wartości osiąganych wskaźników. Niejednokrotnie zdarza się, że to oddziaływanie sprowadza się do znacznego utrudnienia osiągnięcia wskaźnika. Mamy do czynienia z wielością uregulowań prawnych i przepisów wewnętrznych jednostek administracyjnych odpowiedzialnych za obsługę obszarów interwencji PO KL. Te uregulowania i przepisy nie są całkowicie spójne z systemem wdrażania PO KL. W efekcie występuje sytuacja konkurencji dwóch systemów i konieczności przedłożenia jednego systemu ponad drugi. W związku z tym, że system wdrażania PO KL często „przegrywa” z systemami „branżowymi” znajduje to odzwierciedlenie w wartościach wskaźników. Realia społeczno-gospodarcze województwa mazowieckiego zmieniały się od roku 2006. Zmiany te nie wykazały jednej, zdecydowanej tendencji – ułatwiania lub utrudniania osiągnięcia wskaźników. Gdy dodatkowo weźmie się pod uwagę zróżnicowanie obszarów oddziaływania w komponencie regionalnym PO KL okaże się, że niemożliwe jest rozstrzygnięcie czy zmiany społeczne i gospodarcze sprzyjały osiągnięciu wskaźników.

12. Wnioski i rekomendacje



12.1. Analiza SWOT

<p>Mocne strony (S - <i>Strengths</i>)</p>	<p>Słabe strony (W - <i>Weaknesses</i>)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Wysoki stopień zainteresowania ubieganiem się o wsparcie w ramach większości działań komponentu regionalnego PO KL ze strony projektodawców; • Podejmowane przez IP i IP2 próby lepszego zorientowania realizowanych działań na osiągnięcie wskaźników – poprzez formułowanie odpowiednich kryteriów dostępu i strategicznych lub oferowanie dodatkowych zachęt dla beneficjentów (np. w formie <i>cross financingu</i> w działaniu 9.2); • Wysoki stopień zorientowania wnioskodawców na spełnienie kryteriów strategicznych; • Funkcjonowanie Regionalnych Informacyjnych Grup Roboczych służących wymianie informacji i współpracy pomiędzy różnego typu interesariuszami mającymi wpływ na realizację celów komponentu regionalnego PO KL w woj. mazowieckim; • Stosunkowo niskie koszty jednostkowe realizacji części wskaźników, w porównaniu w innymi regionami; • Dotychczasowe działania podejmowane przez IP i IP2 wspierające wnioskodawców i beneficjentów w jak najlepszej realizacji projektu, a tym samym osiągnięciu założonych celów Programu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Przeprowadzenie ponownej dezagregacji wartości docelowych w momencie, gdy znaczna część alokacja była już zagospodarowana • Niedoskonały system wskaźników – wskaźniki nie w pełni adekwatne do specyfiki realizowanych działań lub źle zdefiniowane (np. w Działaniu 9.4., gdzie wskaźnik obejmuje jedynie krótkie formy kształcenia dla nauczycieli i nie pozwala ująć wszystkich uczestników dokształcania) • Niedostateczny stopień bezpośredniego zaangażowania przedstawicieli IP2 i ekspertów oceniających projekty w prace dotyczące formułowania kryteriów wyboru projektów; • Bierność niektórych adresatów wsparcia, tj. wybranych typów beneficjentów oraz grup docelowych; • Relatywnie wysokie koszty jednostkowe osiągnięcia założonych efektów w porównaniu do innych województw oraz w odniesieniu do średniego poziomu w kraju w przypadku znacznej części działań/wskaźników; • Znaczący wpływ zewnętrznych uwarunkowań, w szczególności krajowego systemu prawnoinstytucjonalnego, na skuteczność wdrażania Programu. Przykładowo jest to brak lub niejednoznaczność obowiązujących regulacji prawnych, czy też dostępność alternatywnych, bardziej atrakcyjnych dla grup docelowych form wsparcia, zniechęcających do korzystania ze wsparcia współfinansowanych ze środków EFS;

<p style="text-align: center;">Szanse (O – Opportunities)</p>	<p style="text-align: center;">Zagrożenia (T – Threats)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie stopnia partycypacji różnych aktorów, w szczególności IP2, ekspertów oceniających projekty oraz potencjalnych beneficjentów, w proces tworzenia formułowania kryteriów wyboru projektów (PD). Możliwe jest wykorzystanie w tym celu potencjału już funkcjonujących Regionalnych Informacyjnych Grup Roboczych jako platformy konsultacyjnej; • Stymulowanie podaży projektów prowadzących do realizacji pożądanego celu Programu poprzez nadanie im preferencji w systemie kryteriów wyboru projektów, poprzez kryteria dostępu i kryteria strategiczne, a także system „zachęt” dla potencjalnych beneficjentów, np. cross-financing; • Możliwość zorientowania interwencji na realizację wartości docelowych wskaźników poprzez przesunięcia alokacji na te działania, w przypadku których efektywność kosztowa jest wyższa; • Realizacja działań mających na celu aktywizację pasywnych grup beneficjentów oraz ostatecznych odbiorców wsparcia, tj. tzw. „trudnych” grup docelowych; • Realizacja projektów systemowych w przypadkach tych rodzajów interwencji, gdzie formuła konkursowa nie przynosi pożądanego poziomu podaży projektów lub też jakość działań oferowanych przez wnioskodawców jest niska; • Aktywna rola IP/Zarządu Województwa Mazowieckiego w stymulowaniu zmian w regionie i osiągnięciu celów komponentu regionalnego PO KL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Znaczny stopień zaawansowania wdrażania Programu i konsumpcji dostępnej alokacji; • Dalsze pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie; • Brak możliwości weryfikowania i kwestionowania deklarowanych przez beneficjentów wartości docelowych wskaźników na etapie oceny projektu; • Brak spójności pomiędzy celami POKL a krajowym systemem prawnoinstytucjonalnym, jak np. konflikt pomiędzy dążeniem do aktywizacji wybranej grupy społecznej z wykorzystaniem funduszy EFS a systemem zabezpieczeń społecznych obowiązujących w Polsce; • Utrwalanie się negatywnych uwarunkowań środowiskowych, w których funkcjonują potencjalni beneficjenci, jak np. niski poziom współpracy szkół zawodowych i przedsiębiorstw.

12.2. Tabela wniosków i rekomendacji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Status realizacji	Proponowany sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji
1.	<p>Zróżnicowanie stopnia osiągnięcia wartości docelowych wskaźników jest znaczne - osiągnięcie wartości docelowych niektórych wskaźników jest zagrożone przy jednoczesnym osiągnięciu pożądanego wartości docelowych innych wskaźników, określonych jako „bezpieczne”.</p> <p>Z punktu widzenia ograniczania ryzyka przypadków, w których wartości innych wskaźników nie zostaną zrealizowane, nie ma zatem uzasadnienia dla dalszego alokowania środków na projekty realizujące wskaźniki „bezpieczne”, natomiast pożądane jest wykorzystanie zaoszczędzonych środków na realizację tych wskaźników, które pozostają zagrożone (s. 28-29)</p>	<p>Kontynuacja działań polegających na dokonywaniu przesunięć alokacji pomiędzy poszczególnymi działaniami i poddziałaniami.</p> <p>Dodatkowe środki powinny być wykorzystywane możliwie efektywnie – oznacza to konieczność zorientowania interwencji <i>stricte</i> na projekty przyczyniające się do realizacji wskaźników, w możliwie najwyższym i najbardziej efektywnym stopniu.</p>		Dokonywanie przesunięć alokacji z tych działań i poddziałań, dla których wskaźniki oznaczono jako bezpieczne na pozostałe działania Programu.	IP
				Odpowiedni dobór kryteriów dostępu i strategicznych tak, aby umożliwiały selekcjonowanie jedynie tych projektów, które przyczyniają się do realizacji wskaźników zagrożonych oraz realizują ten cel w sposób najbardziej efektywny.	IP w porozumieniu w IP2
				Skupienie się na realizacji działania / poddziałania o wyższej efektywności kosztowej, w przypadkach, gdy ten sam wskaźnik realizowany jest w ramach więcej niż jednego działania.	
				Uwzględnienie w większym stopniu zgromadzonych w toku wdrażania Programu informacji o zróżnicowaniu efektywności kosztowej osiągania wskaźnika agregowanego z różnych działań/poddziałań w przyszłej perspektywie finansowej, np. poprzez określenie planowanej do osiągnięcia wartości wskaźnika w ramach poszczególnych konkursów.	
				Wykorzystanie w większym stopniu możliwości negocjacji zakresu merytorycznego projektów wybranych do dofinansowania, tak aby ograniczyć ich zakres do tych działań, które przyczyniają się do osiągania wartości wskaźników. Negocjacja może dotyczyć również wartości wskaźników zaproponowanych przez wnioskodawcę.	IP2
2.	Problemy związane z realizacją wartości docelowych niektórych wskaźników wynikają z trudności w dotarciu do niektórych grup beneficjentów lub grup docelowych wsparcia (tzw. „trudne	Wzmocnienie roli IP jako regionalnego lidera wspierającego realizację PO KL, w tym pozostałe instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu w regionie		Inicjowanie przez IP działań wspierających wdrażanie Programu, jak np. na przygotowanie analiz dotyczących problemów i przyczyn trudności związanych z wdrażaniem wybranych działań/poddziałań czy też inicjowanie działań promujących i aktywizujących interesariuszy Programu, ze szczególnym	IP

	grupy”). Oferowane przez PO KL typy interwencji oferują szeroki wachlarz narzędzi przydatnych w diagnozowaniu przyczyn problemów związanych z wdrażaniem konkretnych działań oraz aktywizowaniu wybranych, najtrudniejszych grup wnioskodawców i grup docelowych (s. 29, 32, 84)		uwzględnieniem „najtrudniejszych” beneficjentów i grup docelowych oraz wspieranie IP2 w ich działaniach w tym obszarze.	
		Kontynuacja realizacji działań wspierających wdrażanie Programu, w tym z wykorzystaniem środków Pomocy Technicznej, które umożliwiają uruchamianie działań diagnostycznych, a także informacyjno-promocyjnych, mających na celu usprawnienie procesu wdrażania.	Przykładem możliwego wsparcia realizacji Programu są dodatkowe działania informacyjno-promocyjne adresowane do tzw. „trudnych” grup beneficjentów i grup docelowych wsparcia, skoordynowane z procesem naboru projektów. Działania skierowane do potencjalnych wnioskodawców muszą zostać przeprowadzone oczywiście z odpowiednim wyprzedzeniem przed realizacją naboru. Natomiast te skierowane do grup docelowych, powinny przygotowywać grunt dla beneficjentów przymierzających się do rekrutacji uczestników, dlatego należałoby je prowadzić w czasie oceny projektów i w okresie podpisywania pierwszych umów (równolegle). Wprawdzie beneficjenci w ramach projektów dysponują środkami na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, to dodatkowe działania realizowane przez IP mają szansę mieć większy zasięg i siłę oddziaływania oraz być bardziej efektywne ze względu na korzyści skali. Inną możliwością jest realizowanie działań informacyjno-promocyjnych we współpracy z beneficjentami projektów wybranych do współfinansowania, po etapie zakończenia procesu oceny i naboru projektów.	IP2
3.	Niedostateczne zaangażowanie interesariuszy wewnętrznych, w szczególności IP2, w proces formułowania treści Planów Działania. Niedogodna forma konsultacji, oparta w znacznej mierze o komunikację z	Szersze zaangażowanie interesariuszy wewnętrznych, w szczególności IP2 w proces tworzenia PD, umożliwiające wykorzystanie ich doświadczeń z wdrażania Programu ²¹ .	Najbardziej dogodną formą konsultacji pomiędzy IP i IP2 wydają się być spotkania robocze odbywające się na etapie tworzenia PD, umożliwiające wymianę doświadczeń z wdrażania Programu oraz dyskusję nad możliwymi wariantami stosowanych rozwiązań. Warto zadbać o uczestnictwo w spotkaniach osób	IP, IP2

²¹ Wiele przemawia za tym, że w szczególności kryteria strategiczne, ale też kryteria dostępu, będą tym bardziej pełniły swoją funkcję tj. (1) funkcję narzędzia elastycznego reagowania na potrzeby województwa (odnosząc się do zmian sytuacji społecznej i gospodarczej województwa); (2) powiązaną z nią, funkcję narzędzia wyboru projektów uwzględniających sytuację społeczno gospodarczą województwa i odpowiadających na realne potrzeby w województwie; (3) tym samym, funkcję narzędzia zorientowanego na osiąganie założonych wartości wskaźników, im bardziej będą powstawały w dialogu między IP i IP2 oraz IP, IP2 i potencjalnymi Beneficjentami.

	wykorzystaniem poczty elektronicznej (s. 57)			<p>odpowiedzialnych za ocenę wniosków projektowych, przede wszystkim pracowników IP2. Użyteczna mogłaby być również opinia ekspertów zewnętrznych, chociaż zaangażowanie tych ostatnich może być utrudnione ze względu na ogólnie przyjętą w systemie wdrażania PO KL formułę współpracy z ekspertami zewnętrznymi.</p> <p>Wynikiem współpracy IP i IP2 powinna być wersja PD akceptowana przez obie strony i dopiero w takiej wersji może być ona poddana dalszym konsultacjom z IZ oraz interesariuszami zewnętrznymi (dwustopniowość konsultacji – najpierw wewnętrzne, pomiędzy IP i IP2, a następnie zewnętrzne, kierowane do szerokiego grona odbiorców).</p> <p>Należy rozważyć możliwość wzmocnienia i dalszego wykorzystania potencjału Regionalnych Informacyjnych Grup Roboczych (RIGR) stymulując i wspierając przedsięwzięcia organizowane przez RIGR (zarówno prowadzone akcje informacyjne, promocyjne, edukacyjne) oraz angażując RIGR w proces tworzenia PD.</p>	
4.	Osiągnięcie wartości docelowych wskaźników zależy od zainteresowania grup docelowych skorzystaniem z danego rodzaju interwencji oraz od możliwości i zainteresowania beneficjentów (projektodawców) danym typem operacji, na które wpływa rodzaj/charakter ustanowionych w konkursie kryteriów dostępu i strategicznych (s. 59-60)	Zróżnicowane stosowane kryteriów dostępu i strategicznych w zależności od stopnia zainteresowania wnioskodawców i uczestników danym typem wsparcia.		<p>W przypadku ciągłego niskiego zainteresowania konkursem – stosowanie kryteriów mających na celu zachęcić wnioskodawców do korzystania ze wsparcia, a tym samym przyczyniających się do zwiększenia podaży projektów w danym obszarze tematycznym. Dobrym przykładem kryterium „motywowującego” jest stosowanie zwiększonego dopuszczalnego poziomu cross-financingu w Działaniu 9.2. Istotną kwestią jest odpowiednia komunikacja wnioskodawcom korzyści, jakie płyną dla nich w związku z danym kryterium.</p> <p>W przypadku dużego zainteresowania wnioskodawców – kontynuowanie formułowania kryteriów w sposób nastawiony na zaspokojenie zdiagnozowanych potrzeb regionu oraz celów Programu.</p>	IP przy współpracy z IP2 (ustalenie kryteriów) IP2 i ROEFS (promocja)
5.	Osiągnięcie wartości docelowych niektórych wskaźników jest zagrożone w	Uruchomienie projektów systemowych w formule		Rozważenie w przyszłej perspektywie finansowej uruchomienia „parasolowego” projektu systemowego, w ramach którego	IP

	wyniku ograniczonej podaży projektów określonego typu, pomimo dotychczasowych działań podejmowanych przez IP i IP2 mających na celu zaktywizowanie wnioskodawców do skorzystania ze wsparcia. Stosowane dotychczas środki zaradcze obejmowały m.in. działania informacyjne czy też odpowiednie kształtowanie kryteriów oceny i wyboru projektów (s. 20, 32)	„parasolowej” z określonym liderem, inicjującym pożądane działania i aktywizującym inne podmioty, a także przejmującym znaczną część obsługi organizacyjno-administracyjnej projektu. Dotyczy to tych działań, w których pomimo podejmowanych prób zachęcających wnioskodawców do wsparcia, podaż projektów pozostaje na niezadowalającym poziomie ²² .		realizowane będzie wsparcie w obszarze tematycznym odpowiadającym obecnemu Poddziałaniu 7.1.1 PO KL. Konieczne jest wyłonienie instytucji wiodącej, która jako lider mogłaby włączyć pozostałe instytucje GOPS i MOPS do realizacji projektów parasolowych oraz animować wspólne działania. Potencjalnym liderem mógłby być przykładowo jeden z departamentów Urzędu Marszałkowskiego lub też MCPS pełniące rolę ROPS w województwie mazowieckim. Innym przykładowym rozwiązaniem jest powierzenie roli liderów projektów systemowych jednemu lub kilku ośrodkom OPS, posiadających potencjał i doświadczenie w realizacji tego typu projektów, które koordynowałyby prace pozostałych ośrodków. W proponowanej formule znaczna część prac administracyjnych związanych z wdrażaniem projektu byłaby realizowana przez lidera. Rozwiązanie to wydaje się korzystne biorąc pod uwagę fakt, że jako istotną przyczynę bierności OPS podaje się brak potencjału tych jednostek do realizacji projektów, wynikający w znacznej mierze z niskiej liczby zatrudnionej kadry.	
6.	Brak możliwości oceny przez ekspertów adekwatności przyjętej przez beneficjenta wartości wskaźnika w odniesieniu do zakresu merytorycznego i finansowego projektu, w tym również możliwości osiągnięcia zadeklarowanej wartości wskaźnika w wyniku realizacji projektu (s. 74-75)	W przyszłym okresie programowania wyposażenie ekspertów oceniających wnioski w narzędzia wspierające proces oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w obszarze cele i wskaźniki w odniesieniu do oceny realności wartości wskaźników zaproponowanych przez Beneficjenta		Uwzględnienie w systemie oceny projektów danych o uśrednionych kosztach osiągnięcia wskaźników w danym obszarze tematycznym, zgromadzonych w bieżącym okresie programowania. Informacje te będą stanowiły punkt odniesienia przy ocenie adekwatności zaproponowanej przez wnioskodawcę wartości wskaźnika na etapie oceny projektu, a następnie podczas negocjacji zakresu merytorycznego projektu z wnioskodawcą.	IZ, IP, IP2
				Doskonalenie kompetencji osób oceniających projekty w	IZ

²² Przykładem udanych inicjatyw tego typu może być chociażby Województwo Małopolskie, gdzie w ramach projektów systemowych wdrażane są działania ukierunkowane na stymulowanie współpracy między placówkami szkolnictwa zawodowego a przedsiębiorcami (Priorytet 9) czy działania skierowane do ośrodków pomocy społecznej i ich klientów (Priorytet 7). Formuła taka umożliwi nie tylko uruchomienie interwencji, której realizacja w trybie konkursowym okazała się bardzo trudna, ale także zwiększenie skali oddziaływania interwencji, ograniczenie kosztów jednostkowych realizacji wskaźników i realizację działań w sposób bardziej kompleksowy.

		we wniosku.		obszarach odnoszących się do istoty i znaczenia wskaźników w kontekście oceny wniosków o dofinansowanie.	
7.	Trudności z osiągnięciem zakładanej wartości wybranych wskaźników związane są z brakiem spójności pomiędzy wskaźnikami systemu monitorowania PO KL a obowiązującymi regulacjami prawa krajowego w danym obszarze tematycznym (s. 79)	Dbłość o poprawne i precyzyjne sformułowanie wskaźników oraz ich spójność z obowiązującymi w danym obszarze regulacjami prawnymi.		Ocena spójności definicji wskaźnika z obowiązującymi w danym obszarze regulacjami prawnymi podczas formułowania wskaźników na etapie tworzenia systemu monitoringu. Uwzględnienie w systemie monitoringu PO KL specyfiki systemów sprawozdawczości wynikających z krajowych regulacji prawnych. Zwrócenie uwagi beneficjentów na możliwą niespójność pomiędzy wewnętrznym systemem monitoringu a definicją wskaźnika stosowaną na potrzeby systemu monitoringu PO KL poprzez odpowiednie podkreślenie różnic w definicji wskaźnika w wytycznych kierowanych do beneficjentów.	IZ
				Zwracanie uwagi beneficjentów na możliwą niespójność pomiędzy wewnętrznym systemem monitoringu a definicją wskaźnika stosowaną na potrzeby systemu monitoringu PO KL podczas różnego rodzaju działań wspierających beneficjentów (szkolenia, wizyty wspierające itp.).	IP2, ROEFS
8.	Zagrożenie realizacji wybranych celów/wskaźników w wyniku braku rozłączności interwencji adresowanych do tych samych grup docelowych, skutkujących „konkurencją” o uczestników czy też preferencją wsparcia o wyższej atrakcyjności ze strony grup docelowych (s. 80-81)	Zapewnienie spójności wsparcia dedykowanego danej grupie adresatów, zarówno w ramach PO KL, jak i z zewnętrznymi instrumentami.		Wsparcie oferowane beneficjentom ostatecznym w ramach poszczególnych działań/poddziałań powinno być rozłączne z innymi działaniami/poddziałaniami Programu (tzn. nie należy oferować beneficjentom analogicznego wsparcia o zróżnicowanej atrakcyjności w różnych działaniach) oraz innymi instrumentami wsparcia oferowanymi na poziomie krajowym. Planowanie wsparcia w ramach PO KL powinno uwzględniać pomoc kierowaną do beneficjentów z innych źródeł.	IZ, ustawodawca

13. Załączniki

