

Sierpień 2014, Wrocław

„Ewaluacja ex ante projektu Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014- 2020”

Raport końcowy



Zamawiający: · Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Wykonawca: · Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A (WARR),

ATMOTERM S.A.



Spis treści

CZĘŚĆ I. WPROWADZENIE	9
I.1. WSTĘP	9
I.2 OGÓLNY OPIS PRZEBIEGU PROCESU EWALUACJI	10
I.3 PRZEDMIOT I CEL BADANIA	11
I.4 SYNTETYCZNY OPIS ZASTOSOWANYCH METOD BADAWCZYCH	11
I.4 PYTANIA BADAWCZE	13
CZĘŚĆ II. RAPORT Z EWALUACJI EX-ANTE – OPIS WYNIKÓW BADANIA.....	15
BLOK I.....	15
II.1 OCENA DIAGNOZY SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ DLA POGRANICZA POLSKO-SAKSOŃSKIEGO	15
<i>II.1.1 Aktualność i trafność diagnozy społeczno-gospodarczej.....</i>	<i>17</i>
<i>II.1.2 Priorytetyzacja oraz poprawność konstrukcji wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych</i>	<i>20</i>
<i>II.1.3. Zasadność interwencji publicznej.....</i>	<i>20</i>
<i>II.1.4. Trafność zaproponowanych celów rozwojowych.....</i>	<i>21</i>
II.2 LOGIKA INTERWENCJI I SPÓJNOŚĆ WEWNĘTRZNA	24
<i>II.2.1 Ocena wpływu realizacji Programu na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju lub regionu</i>	<i>25</i>
<i>II.2.2 Ocena alternatywnych sposobów osiągnięcia celów</i>	<i>26</i>
<i>II.2.3 Ocena proponowanych form wsparcia.....</i>	<i>27</i>
<i>II.2.4 Sposób zastosowania zasady koncentracji tematycznej i spójność alokacji budżetu z celami Programu.....</i>	<i>29</i>
<i>II.2.5 Ocena zintegrowanego podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego.....</i>	<i>34</i>
<i>II.2.6 Ocena spójności wewnętrznej i komplementarności Programu</i>	<i>35</i>
<i>II.2.7. Przewidywany wpływ projektów kluczowych na realizację celów priorytetowych i Programu</i>	<i>36</i>
<i>II.2.8. Oddziaływanie czynników zewnętrznych na program</i>	<i>37</i>
BLOK II	38
II.3 SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA	38
<i>II.3.1 Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z unijną strategią „Europa 2020”.</i>	<i>39</i>
<i>II.3.2 Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 ze Wspólnymi Ramami Strategicznymi (z marca 2012 r.)</i>	<i>40</i>
<i>II.3.3. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z Umową Partnerstwa (z maja 2014 r.).....</i>	<i>41</i>
<i>II.3.4. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z rekomendacjami Komisji Europejskiej (jak wymieniono w Rozporządzeniu Ogólnym, Artykuł 55, punkt 3(d)).....</i>	<i>42</i>
<i>II.3.5. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z innymi ważnymi dokumentami strategicznymi po stronie polskiej i niemieckiej.....</i>	<i>43</i>
II.4 OCENA POLITYK HORYZONTALNYCH	44
<i>II.4.1 Stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie programowania</i>	<i>44</i>
<i>II.4.2 Przewidywany wkład Programu operacyjnego do realizacji celów polityk horyzontalnych..</i>	<i>46</i>
<i>II.4.3 Sposób uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie wdrażania, monitorowania i ewaluacji programu</i>	<i>47</i>
BLOK III.....	47
II.5 OCENA PLANOWANYCH WARUNKÓW REALIZACJI PROGRAMU.....	47

II.5.1 Ocena adekwatności potencjału ludzkiego i zdolności administracyjnych.....	48
II.5.2 Ocena struktur i rozwiązań administracyjnych.....	49
II.5.3 Obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji Programu.....	51
II.6 OCENA SYSTEMU MONITORINGU I EWALUACJI PROGRAMU EWT	55
II.6.1 Ocena wskaźników (w tym realność osiągnięcia wartości docelowych wskaźników realizacji oraz metodyka ich wyznaczania).....	55
II.6.2 Źródła i metody generowania danych oraz sposoby służące zapewnieniu wysokiej jakości pozyskiwanych danych a także terminowego ich dostarczania.....	56
II.6.3 Potrzeby w zakresie dostępu do danych niezbędnych do skutecznej realizacji procesu ewaluacji.....	56
II.6.4 Zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny systemu monitorowania i ewaluacji.....	58
II.6.5 Obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji.....	59
BLOK IV	60
III.1 OCENA OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNEGO DLA BENEFICJENTÓW PROGRAMU	60
IV. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	65
V. PODSUMOWANIE WYNIKÓW PROGNOZY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PROGRAMU.....	67
SPIS TABEL	73
ANEKSY	74
Aneks 1: Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w Programie wniosków i rekomendacji	74
Aneks 2: Raport metodologiczny.....	74
Aneks 3: Koncepcja procesu ewaluacji programu	74
Aneks 4: Bibliografia.....	74
Aneks 5: Synteza wyników strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.....	74
Załącznik 1: Diagramy przyczynowo – skutkowe z rekomendowaną logiką interwencji w ramach PWT PLSK 2014-2020	74
Załącznik 2: Diagramy przyczynowo – skutkowe z opisem związków w ramach spójności zewnętrznej Programu.....	74

INDEKS SKRÓTÓW

B+R	Działalność badawczo-rozwojowa
CAWI	Ankieta internetowa wspomagana komputerowo (ang. <i>Computer Assisted Web Interview</i>)
CPR	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju...
CT	Cel tematyczny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FMP	Fundusz Małych Projektów
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KJE	Krajowa Jednostka Ewaluacji
KM	Komitet Monitorujący
MiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
NGO	Organizacje pozarządowe (ang. <i>Non-government organisations</i>)
OP	Oś priorytetowa
PI	Priorytet inwestycyjny
OSI	Obszary strategicznej interwencji
SOZ	Szczegółowy Opis Zadania
TEN-T	Trans-European Transport Networks – Transeuropejska sieć transportowa
UE	Unia Europejska
UP	Umowa Partnerstwa
WE	Wspólnota Europejska
WRS	Wspólne ramy strategiczne
WST	Wspólny Sekretariat Techniczny
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

STRESZCZENIE

Badanie ewaluacyjne ex-ante Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia na lata 2014-2020 realizowane było według modelu partycypacyjnego, to znaczy, że zakładało bieżące konsultacje z zespołem przygotowującym projekt Programu na kolejnych etapach. Procesy programowania i ewaluacji były więc przeprowadzane równocześnie. Zadaniem zespołu ewaluacyjnego na kolejnych etapach procesu programowania było wsparcie merytoryczne grupy roboczej, a także przygotowywanie wniosków i rekomendacji *ad hoc*, przybierających postać propozycji zmian w zapisach Programu.

Diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej obszaru wsparcia oceniona została pozytywnie przez pryzmat zgodności interwencji publicznej z wyzwaniem i potrzebami społeczno-ekonomicznymi regionu. Szczególną uwagę zwracają liczne odniesienia do realizowanych i zrealizowanych projektów oraz wsparcia otrzymanego w poprzedniej perspektywie finansowej, co świadczy o długofalowym podejściu zespołu opracowującego Program do wyzwań obszaru i pozwala na ocenę potrzeby kontynuowania działań w danym kierunku. Zdaniem Ewaluatora zaproponowana w ramach Programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów Programu.

Na podstawie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz dotychczas przeprowadzonych badań należy stwierdzić, iż zachodzą związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi problemami a przyjętymi działaniami. Wszystkie osie priorytetowe i priorytety inwestycyjne są trafne w stosunku do części diagnostycznej i odpowiadają na wyzwania i potrzeby obszaru objętego Programem.

Stwierdzić należy pozytywne oddziaływanie Programu na sytuację społeczno-ekonomiczną obszaru objętego wsparciem. Zidentyfikowano potencjalny negatywny wpływ działań w ramach Programu na stan środowiska przyrodniczego. Przewidywane negatywne skutki będą jednak krótkotrwałe i przybiorą mniejszą skalę niż potencjalne pozytywne skutki realizowanych przedsięwzięć. Planowane do realizacji działania są komplementarne wewnątrz osi oraz pomiędzy osiami i pozwolą na osiągnięcie efektów synergicznych w przyszłości.

W treści Programu zawarte zostały szczegółowe informacje na temat uwzględnienia w dokumencie założeń kluczowych regionalnych, krajowych i unijnych opracowań strategicznych. Odwołania do nich występują zarówno w części diagnostycznej jak i w sekcji poświęconej zintegrowanemu podejściu do rozwoju terytorialnego. Ocenie poddano zarówno deklaracyjną jak i faktyczną spójność Programu z dokumentami wyższego rzędu. Stopień koherencji z unijną strategią „Europa 2020”, celami tematycznymi WRS a także z Umowami partnerstwa Polski i Niemiec należy ocenić jako wysoki. Program jest ponadto spójny z Zaleceniem Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. w zakresie rekomendacji nr 2 i (częściowo), a także z wytycznymi Decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (z dn. 13.11.2013) (por. także Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich w zakresie, jaki jest możliwy do wdrażania na takim poziomie (nr 7, 8, 9 oraz w pewnym stopniu 10).

Podejmowane w ramach Programu projekty będą objęte wsparciem w formie dotacji. Zaproponowane w programie formy wsparcia są trafne i adekwatne do charakteru planowanej interwencji. Przyjęta w ramach poszczególnych osi priorytetowych alokacja odpowiada na potrzeby i

wyzwania rozwojowe obszaru wsparcia. Środki dostępne w ramach Programu zostały racjonalnie dopasowane do celów.

Stopień uwzględnienia celów polityk horyzontalnych w Programie należy ocenić wysoko. Zakres i stopień odniesienia się do zasad horyzontalnych w części diagnostycznej uznać należy za odpowiedni, można dostrzec jednak pewne nierówności w traktowaniu poszczególnych zagadnień - zdecydowanie lepiej wypada odniesienie się w diagnozie do zasady zrównoważonego rozwoju. Zasady horyzontalne zostały uwzględnione zarówno na etapie programowania, wdrażania oraz monitorowania i ewaluacji Programu.

Sprawność planowanego układu instytucjonalnego związanego z realizacją celów Programu należy ocenić wysoko w kontekście prawidłowego przyszłego wdrażania założeń dokumentu. Program zawiera opis systemu instytucjonalnego zgodny z szablonem programu współpracy, opis zadań realizowanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu jest przy tym syntetyczny i ogranicza się do niezbędnych kwestii. Potencjał ludzki realizacji Programu oceniono jako adekwatny do istniejących potrzeb, zdaniem Ewaluatora natomiast należy rozważyć zatrudnienie większej liczby osób, ze względu na zidentyfikowany wysoki wskaźnik obciążenia pracą w poprzedniej perspektywie finansowej oraz ze względu na nałożenie się na siebie okresów rozliczania perspektywy 2007-2013 i rozpoczęcia wdrażania perspektywy 2014-2020.

Ewaluator ma natomiast pewne zastrzeżenia do wartości docelowych przypisanych wskaźnikom 3.1, 3.2 oraz 4.1 i 4.2. Z przeprowadzonych wyliczeń uwzględniających wskazaną alokację oraz szacunki dotyczące kosztów realizacji projektów wynika, iż środki finansowe przewidziane w ramach osi mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia zakładanych rezultatów, szczególnie przy wystąpieniu nieprzewidzianych czynników zewnętrznych. Dlatego też alternatywne zmiany, jakich można dokonać w Programie, polegają na ewentualnym zrewidowaniu planów dotyczących osiągniętej wartości docelowej wskaźników.

W projekcie Programu brak opisu potencjału kadrowego i organizacyjnego IZ stanowiącego część systemu monitoringu i ewaluacji. Potencjał instytucjonalny nie został potwierdzony danymi liczbowymi. Rekomenduje się więc uszczegółowienie na etapie tworzenia dokumentów i procedur wdrożeniowych zadań IZ na poziomie realizacji konkretnych funkcji, jakie jej pracownicy będą pełnić w różnych etapach realizacji procesu ewaluacji.

Podsumowaniem niniejszej oceny może być wypowiedź jednego z respondentów wywiadu: *Logika interwencji jest (...) spójna i adekwatna do alokacji Programu. Powstała w oparciu o konsensus z partnerami regionalnymi, opiera się na dogłębnej analizie potrzeb pogranicza i respektuje zasadę KE dot. koncentracji tematycznej.*

SUMMARY

The ex-ante evaluation of the INTERREG Poland-Saxony Cooperation Programme 2014-2020 was conducted according to a participatory model which means that an ongoing consultation was carried out on the subsequent stages of the Programme development. Therefore, programming and evaluation processes were carried out simultaneously. The purpose of the evaluation team for the next stages of the programming process was to provide the working group with the substantial support as well as to prepare necessary conclusions and recommendations *ad hoc* which took the form of propositions of changes in the Programme contents.

The socio-economic diagnosis of the supported area was positively assessed in terms of compliance with the rules of public intervention as well as challenges and socio-economic needs of the region. It should be noted that the Programme contains many references to the ongoing and completed projects and the support received during the previous UE financial framework. It shows a long-term approach of the team which has developed the Programme basing on the challenges of the supported area and allows to assess the need for continuing actions in that direction. According to the Evaluator, the intervention logic proposed in the Programme enables the attainment of the Programme objectives.

On the basis of socio-economic theories and conducted researches, it was confirmed that there are cause-effect relations between the identified problems and planned measures. All priority axes and investment priorities are relevant to the diagnosis, challenges and needs of the supported area.

It should be noted that the Programme is expected to have a positive impact on socio-economic situation of the supported area. The activities planned under the Programme may have a negative impact on the natural environment. However, anticipated negative effects will be short-term and small-scale compared to the potential benefits of the implemented projects. The planned actions are complementary within the priority axis and between the axes and allow to achieve synergistic effects in the future.

The Programme contains detailed information on the inclusion of key assumptions of regional, national and EU strategic studies in its content. References to the studies occur both in the diagnosis and in the section dedicated to the integrated approach for territorial development. The declarative as well as actual Programme compliance with higher-order documents were evaluated. The level of coherence with the EU strategy "Europe 2020", the thematic objectives of the Common Strategic Framework and the Polish and German Partnership Agreements is high. Moreover, the Programme is consistent with the Council Recommendation on National Polish Reform Programme 2014 of Poland and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of Poland, 2014 in terms of recommendation No. 2 and (partially) 3, as well as the guidelines of the Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States (dated. 11/13/2013) (cf. the Council Decision 2010/707 / EC of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States to the extent that it is possible to implement this level (7, 8, 9, and to some extent 10).

The interventions planned under the Programme will take the form of subsidies. The forms of support proposed in the Programme are relevant and appropriate to the type of the planned interventions. Allocation established within each priority axis corresponds to the needs and challenges of the support area. Funds available under the Programme are reasonably allocated to

the objectives.

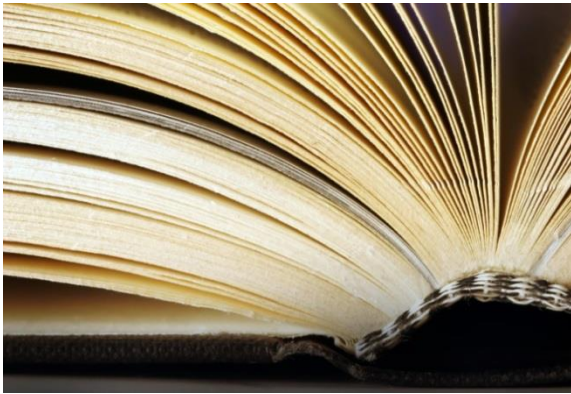
The extent of including the objectives of horizontal policies in the Programme should be rated highly. The range and type of reference to the horizontal rules in the diagnostic part of the Programme should be considered as adequate, however, there are some inequalities in the treatment of particular issues – e.g. relatively great attention was paid to the principles of sustainable development in the diagnosis. Horizontal rules were included in the programming, implementation and monitoring and evaluation parts of the Programme.

The efficiency of the proposed institutional system related to the attainment of the objectives of the Programme should be rated highly. The Programme includes a description of the institutional system in line with the template of the content of the cooperation programme, a description of tasks of the institutions involved in the implementation process of the Programme is synthetic and limited to the necessary issues. The human potential for the implementation of the Programme is adequate to existing needs, but in the Evaluator's opinion hiring more staff should be considered because of the high rate of identified workload in the previous financial perspective, and due to overlapped settlement periods for the perspective 2007-2013 and the beginning of an implementation of the EU financial framework 2014-2020.

However, the Evaluator has some doubts about the target values assigned to the indicators 3.1, 3.2, and 4.1 and 4.2. The conducted calculations and estimates of the costs of the projects show that the funds under priority axis may not be sufficient for achieving the desired results, especially in the event of unforeseen external factors. Therefore, alterations which could be implemented in the Programme involve the revision of the plans of the target values of the indicators.

The draft of the Programme does not contain a description of human resources and organizational potential of Managing Authority (MA) as the part of the monitoring and evaluation system. Institutional potential was not confirmed by any figures. Therefore, at the stage of creating documents and implementation procedures, it is recommended to refine the MA functions and the tasks of its employees which will be performed at the different stages of the evaluation process.

The hereby evaluation process may be summarized by the statement of one respondent: *Intervention logic is (...) coherent and adequate to the allocation of the Programme. It has been developed on the basis of the consensus reached with regional partners and in-depth analysis of border regions needs, and respects the principle of thematic concentration.*



Część I. Wprowadzenie

I.1. Wstęp

Niniejszy dokument stanowi opis wyników oceny ex-ante projektu Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020. Projekt badawczy został zrealizowany przez konsorcjum firm Wroclawska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A (WARR) oraz ATMOTERM S.A. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zgodnie z zawartą 11 października 2013 r. umową nr DWT/BDG-III/23/13 oraz umową nr DWT/BDG-III/8/14 z 7 kwietnia 2014 r.

Zakres i ogólne zasady realizacji ewaluacji ex-ante programów operacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności w okresie 2014-2020 zostały zdefiniowane w art. 55 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku¹ (zwane dalej Rozporządzeniem Ogólnym). Komisja Europejska doprecyzowała zapisy rozporządzenia w dokumencie Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation. European Regional Development Fund. European Social Fund. Cohesion Fund. Ponadto dodatkowe informacje dotyczące sposobu realizacji procesu ewaluacji ex-ante programów operacyjnych w Polsce zawarte zostały w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi w Szczegółowym Opisie Zadania (SOZ) ewaluacja ex-ante programów operacyjnych winna pełnić następujące funkcje: wspieranie procesu decyzyjnego, dostarczanie rzetelnej i przydatnej informacji o obiekcie badania, podniesienie skuteczności i efektywności realizowanych programów, identyfikacja słabych i mocnych stron programu, ocena zasadności interwencji i jej znaczenia, określenie spodziewanych efektów programu oraz działań instytucji, oszacowanie możliwości i ograniczeń, sygnalizowanie pojawiających się problemów.

Ewaluacja ex-ante (jako ocena szacunkowa) pozwoliła w szczególności zweryfikować trafność wyznaczonych obszarów problemowych, celów i oczekiwanych rezultatów, wskaźników oraz ocenić

¹ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

spójność wewnętrzną badanego Programu, a także spójność z dokumentami strategicznymi poziomów: regionalnego, krajowego i wspólnotowego. Pozwoliła także na ocenę jakości zaproponowanego systemu realizacyjnego i ram finansowych.

Niniejszy raport bazuje na SOZ do badania ewaluacyjnego pn. „Ewaluacja ex ante oraz Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2014-2020”, przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz „Metodologii badania” przygotowanej przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego.

I.2 Ogólny opis przebiegu procesu ewaluacji

Badanie ewaluacyjne ex-ante zostało zrealizowane według modelu partycypacyjnego. Zadaniem zespołu ewaluacyjnego było wsparcie merytoryczne zespołu przygotowującego zapisy Programu oraz przygotowywanie wniosków i rekomendacji, przybierających postać propozycji zmian w zapisach kolejnych wersji Programu, które w konsekwencji wpłyną na podniesienie jego jakości. W toku prac uwzględniono zmieniające się podstawowe uwarunkowania krajowe, jak i związane z procesem negocjacji rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych.

Niniejsze opracowanie to syntetyczna wersja raportu z badania ewaluacyjnego ex-ante, stanowiąca wynik wielomiesięcznych prac i sporządzanych opinii dotyczących poszczególnych elementów Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020. Opinie sporządzone zostały przez Ewaluatora w istotnych momentach procesu programowania, mianowicie dla wersji Programu przed konsultacjami społecznymi oraz wersji uwzględniającej uwagi i wnioski z konsultacji, a także uwzględniającej wnioski i rekomendacje dotychczas sformułowane przez Ewaluatora.

Wykonawca na bieżąco śledził i oceniał zmiany zachodzące w treści Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, a także wspólnie z Grupą Roboczą prowadził dyskusje, efektem których jest wspólnie wypracowana treść projektu Programu, który został przekazany do Komisji Europejskiej.

W ocenie ex-ante wykorzystano model badania, który pozwolił na przeprowadzenie ewaluacji ex-ante przy uwzględnieniu pełnego i wyczerpującego zestawu kryteriów oceny oraz odpowiednich metod, narzędzi, technik i pytań badawczych. Kluczowym elementem był taki dobór wyszczególnionych wyżej elementów, którego efektem było zestawienie kryteriów i metod badawczych, by stanowiły one spójną i transparentną całość będącą rzetelnym i precyzyjnym modelem ewaluacji ex-ante. Umożliwiło to realizację celów badania, którymi były:

- Ocena części diagnostycznej;
- Ocena logiki interwencji;
- Ocena systemu wskaźników;
- Ocena realności, zasadności i spójności przyjętych alokacji budżetowych z celami Programu;
- Ocena spójności wewnętrznej;
- Ocena spójności zewnętrznej;
- Ocena wkładu Programu w realizację Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- Ocena systemu realizacji;
- Ocena wkładu Programu w realizację celów polityk horyzontalnych;
- Ocena instrumentów rozwoju terytorialnego proponowanych w Programie.

W procesie ewaluacji można wyróżnić dwie podstawowe grupy podmiotów: biorące udział jako respondenci oraz podmioty zaangażowane w proces ewaluacji w ramach konstruowania wniosków i rekomendacji. Do pierwszej grupy należały: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Przedstawiciele Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Do drugiej grupy w ramach prac nad wnioskami należeli: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, ATMOTERM S.A. oraz przedstawiciele świata nauki.

I.3 Przedmiot i cel badania

Celem badania było przeprowadzenie ewaluacji ex-ante Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020. Przedmiotem ewaluacji był projekt wyżej wspomnianego Programu. Ewaluacja ex-ante jest ściśle powiązana z procesem programowania. Jej głównym produktem są wnioski i rekomendacje dotyczące zapisów projektu Programu.

I.4 Syntetyczny opis zastosowanych metod badawczych

Podstawą koncepcji badania ewaluacyjnego ex-ante było osadzenie programowania w ramach teoretycznych poprzez wykorzystanie dostępnej wiedzy eksperckiej do poprawy jakości Programu. Ewaluacja ex-ante była realizowana zgodnie z zasadą oparcia polityk publicznych na dowodach (ang. *evidence based policy*): wiedza i doświadczenie zespołów programujących uzupełniane były w sposób usystematyzowany wiedzą naukową. W konsekwencji, wartością dodaną ewaluacji jest lepsze zrozumienie przez zespoły osób zaangażowanych w projektowanie i wdrażanie Programu, mechanizmów jego funkcjonowania.

Na potrzeby kompleksowej oceny Programu wykorzystano następujące metody badawcze (pełny opis zastosowanej metodologii znajduje się w aneksie nr 2 do niniejszego raportu):

Desk research

W ramach analizy danych zastanych przeglądowni zostały poddane dane zebrane na potrzeby analiz statystycznych oraz dane wtórne (informacje, które nie zostały wytworzone na potrzeby niniejszej ewaluacji, jak dokumenty strategiczne, opracowania, raporty, ekspertyzy). Analiza danych zastanych była użyteczna ze względu na wysoki stopień obiektywizmu oraz możliwość wykorzystania zebranych informacji na potrzeby procedur badawczych realizowanych w kolejnych etapach badania.

Mapowanie (Mapping)

Metoda polegała na zestawieniu w formie macierzy różnych elementów (w naszym przypadku celów Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020 z potrzebami i wyzwaniem rozwoju obszarów objętych interwencją Programu) w celu systematycznego uszeregowania występujących między nimi powiązań. Metoda ta była wykorzystana przy formułowaniu odpowiedzi na pytanie, czy trafnie zostały zdefiniowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne obszaru.

Meta-ewaluacja

Metoda polegała na przeglądzie wszystkich ewaluacji (ex-ante, mid-term, ex-post) programów współpracy transgranicznej w celu ustalenia czy planowanie działania mają szansę w zaproponowanej

formie osiągnąć zaplanowane cele. Metoda ta również posłużyła do oceny struktur i rozwiązań organizacyjnych w ramach oraz pomiędzy najważniejszymi instytucjami systemu realizacji a także oceny bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji Programu oraz procesów monitorowania i ewaluacji.

Analiza “dlaczego – bo”/Why–because analysis (WBA)

Metoda analizowania faktów zapewniająca obiektywność i odtwarzalność wyników, która została wykorzystana na potrzeby analizy logiki interwencji. Przedmiotem analizy było to, czy spełnione są warunki konieczne i warunki wystarczające, aby dana interwencja przyniosła oczekiwany skutek.

Diagramy z logiką interwencji

Zgodnie ze specyfikacją zamówienia, diagramy z logiką interwencji zostały zastosowane do zaprezentowania związków przyczynowo-skutkowych zachodzących między spodziewanymi efektami Programu a celami najważniejszych strategii regionalnych, krajowych i unijnych oraz do zobrazowania związków przyczynowo-skutkowych zachodzących pomiędzy poszczególnymi elementami logiki programu tj. potrzebami, produktami i rezultatami, z uwzględnieniem czynników zewnętrznych.

Drzewo problemów

Drzewo problemów jest kompleksowym diagramem prezentującym powiązania, związki przyczynowo-skutkowe bądź relacje o charakterze hierarchicznym. Dzięki zastosowaniu formy graficznej umożliwiło ono zilustrowanie, w sposób przejrzysty, struktury strategii oraz ewentualnych braków (np. obszarów problemowych zidentyfikowanych w ramach diagnozy, które nie znajdują odzwierciedlenia w strategii Programu lub odwrotnie, obszarów priorytetowych niebazujących bezpośrednio na przeprowadzonej diagnozie).

Mapa oddziaływania (metoda sieciowa)

Metoda sieciowa zastosowana została do analizy pośrednich i bezpośrednich skutków interwencji.

Matryca Leopolda (Leopold matrix)

Jest to dwuwymiarowa macierz, gdzie na jednej osi umieszczone są obszary wpływu interwencji, na które Program ma oddziaływać, natomiast na drugiej istniejące uwarunkowania. Matryca służyła jako narzędzie wspomagające analizy, w szczególności identyfikację i opis najistotniejszych obszarów wpływu Programu.

Kontrola krzyżowa

Metoda ta posłużyła do analizy spójności opisanych w różnych dokumentach kierunków interwencji, tj. czy będą pomiędzy nimi występowały efekty synergii, czy może interwencje te są sprzeczne, itp.

Analiza optymalizacji

Metoda opierała się na programowaniu liniowym, które pomaga w skonstruowaniu optymalnego rozdysponowania zakładanej puli środków na cele według ich ważności.

Analiza wielokryterialna

Wielokryterialna analiza zastosowana została do oceny wskaźników Programu. Polegała na eksperckiej klasyfikacji wskaźników na spełniające wszystkie kryteria i te, które należałoby zmienić.

Benchmarking

Benchmarking polegał na ocenie przedmiotu badania poprzez porównanie go z innymi, spełniającymi określone kryteria.

Analiza ryzyka

Analiza ryzyka umożliwiła identyfikację zagrożeń w realizacji celów oraz zarządzanie nimi poprzez tworzenie lub identyfikację odpowiednich mechanizmów kontroli.

Forum internetowe

Forum internetowe stanowiło platformę do dyskusji dla ekspertów z zakresu współpracy terytorialnej, osób zaangażowanych w tworzenie Programu, partnerów regionalnych.

CAWI

CAWI (ang. *Computer-Assisted Web Interview*, czyli wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony www) to metoda zbierania informacji w badaniach rynku i opinii publicznej, w której respondent był proszony o wypełnienie ankiety w formie elektronicznej.

Konsultacje mailowe z ekspertami zagranicznymi

Konsultacje mailowe polegały na przesłaniu pytań za pośrednictwem poczty elektronicznej i zebranie odpowiedzi tą samą drogą. Miały charakter uzupełniający w stosunku do podstawowych metod badawczych.

Ocena ekspercka

Ocena ekspercka posłużyła w niniejszym badaniu do wyznaczenia wartości wskaźników obserwacji.

Metoda delficka

Metoda delficka została wykorzystana w ramach niniejszego badania w celu uzyskania niezależnych od siebie (a przez to wykluczających możliwość wzajemnego sugerowania się) pogłębionych opinii ekspertów zewnętrznych umożliwiających zweryfikowanie sformułowanych przez Ewaluatora wniosków i rekomendacji.

I.4 Pytania badawcze

Głównym celem ewaluacji ex-ante jest ocena przyjętej w ramach Programu logiki interwencji. Ewaluacja ex-ante udziela odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania:

- **czy planowane do realizacji interwencje publiczne znajdują uzasadnienie społeczno-ekonomiczne,**
oraz

- czy ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych i strategicznych, zaspokojenia i rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb i problemów społeczno-ekonomicznych?

Zgodnie z Wytycznymi opracowanymi przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju² na temat prowadzenia ewaluacji ex-ante nowopowstających programów operacyjnych badanie zostało podzielone na 3 bloki tematyczne. W ramach każdego bloku tematycznego skonstruowane zostały następujące pytania badawcze:

Blok I Ocena trafności, zgodności i spójności wewnętrznej Programu

- A. Czy interwencja publiczna w postaci Programu trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne obszaru objętego Programem?
- B. Czy zaproponowana w ramach Programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

Blok II Ocena spójności zewnętrznej Programu

- C. Czy założenia i cele Programu są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze Strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerstwa?
- D. Czy i w jakim zakresie Program uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?

Blok III Ocena system realizacji Programu

- E. Czy i w jakim zakresie istniejący układ instytucjonalny (w okresie 2007-2013) i zasoby ludzkie są wystarczające do realizacji założeń i celów przyszłego Programu?
- F. Czy założenia Programu umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?

² Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, listopad 2012 r.



Część II. Raport z ewaluacji ex-ante – opis wyników badania

Blok I

II.1 Ocena diagnozy społeczno-ekonomicznej dla pogranicza polsko-saksońskiego

Biorąc pod uwagę fakt, iż wspomniana ewaluacja miała charakter partycypacyjny i odbywała się równolegle z procesem tworzenia Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020, uwagi i rekomendacje, sformułowane w ramach poszczególnych pytań ewaluacyjnych, odnoszą się do wersji Programu 1.3 – ostatniej przekazanej Ewaluatorowi, uwzględniającej wnioski z konsultacji społecznych i Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko. Należy podkreślić, iż Program Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020 stanowi wartościowe opracowanie będące efektem partycypacyjnej pracy osób zaangażowanych w jego powstawanie.

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej jest elementem niezbędnym do ustalenia potrzeb obszaru wsparcia, a w efekcie celów, jakie mają zostać osiągnięte w ramach zakładanej logiki interwencji. Im bardziej analiza sytuacji społeczno – gospodarczej badanego obszaru jest pogłębiona, tym lepiej można zrozumieć potrzeby i problemy jego mieszkańców.

Ocena w ramach pytania ewaluacyjnego A związana była przede wszystkim z oceną Sekcji 1 Programu. Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) z dnia 25 lutego 2014r.³ ta część Programu powinna zawierać *Strategię dotyczącą wkładu programu operacyjnego w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz osiągnięciu spójności*

³ Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) z dnia 25 lutego 2014r. ustanawiające zasady, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, w odniesieniu do wzoru dla programów operacyjnych w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” w odniesieniu do wzoru dla programów EWT w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Sekcja 1 Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Saksonia 2014-2020 stanowi diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia, która podzielona została na osiem części: *Obszar wsparcia programu, Demografia, Edukacja i rynek pracy, Środowisko przyrodnicze, Dziedzictwo kulturowe i turystyka, Transport i komunikacja, Współpraca transgraniczna, Podsumowanie (najważniejsze wyzwania rozwojowe)*. Dodatkowo w Sekcji 1 znalazło się uzasadnienie dla przyjętej alokacji finansowej.

Całościowa ocena w zakresie pytania ewaluacyjnego A wynikała z analizy przeprowadzonej w czterech płaszczyznach stanowiących odrębne zagadnienia badawcze:

- a) Trafność diagnozy społeczno – ekonomicznej, w tym aktualność i trafność analizy trendów społeczno-ekonomicznych wykorzystanych w diagnozie społeczno- ekonomicznej,
- b) Sposób priorytetyzacji zidentyfikowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych
 - czy poszczególnym problemom nadano odpowiednią wagę,
 - czy i z jakiego powodu inne istotne kwestie zostały w diagnozie pominięte,
- c) Zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach Programu,
- d) Trafność zaproponowanych celów Programu w kontekście zidentyfikowanych/zdefiniowanych wyzwań i potrzeb społeczno- ekonomicznych (czy problemy/kwestie przedstawione w diagnozie przekładają się we właściwych proporcjach na cele priorytetów i Programu; czy w strategii Programu poszczególnym kwestiom nadana została odpowiednia waga, czy trafnie zastosowana została zasada koncentracji tematycznej, czy i z jakiego powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały w strategii Programu pominięte).

Ocena w ramach pytania ewaluacyjnego A, zgodnie z przyjętą przez Zamawiającego metodologią badania, dokonana została przy uwzględnieniu jednego wskaźnika obserwacji - zgodność interwencji publicznej z wyzwaniami i potrzebami społeczno-gospodarczymi regionu. Na podstawie przeprowadzonej oceny eksperckiej wartość tego wskaźnika wynosi 5,0⁴, co wskazuje na **duży stopień zgodności interwencji publicznej planowanej w ramach Programu z listą wyzwań i potrzeb społeczno-gospodarczych obszaru wsparcia**, co powoduje, że zaproponowana w ramach Programu logika interwencji może umożliwić zdaniem Ewaluatora realizację założonych celów Programu.

Generalnie ocena całościowa części diagnostycznej jest **pozytywna**, a oceniany materiał stanowi cenne źródło wysokiej jakości informacji na temat obszaru wsparcia. Autorzy Programu w rozdziale 1.1.8 identyfikują najważniejsze uwarunkowania, problemy i wyzwania rozwojowe dla regionów pogranicza polsko-niemieckiego. Wysoki poziom merytoryczny zarówno części diagnostycznej, jak i części programowej, wynika przede wszystkim z efektywnej pracy Grupy Roboczej ds. przygotowania Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020.

Dużym plusem analizowanego materiału są liczne odniesienia do realizowanych i zrealizowanych projektów oraz wsparcia otrzymanego w poprzedniej perspektywie finansowej. Informacje takie stanowią pewne podsumowanie działań ukierunkowanych na niwelowanie problemów rozwojowych, ale także pozwalają

⁴ W skali od 0 do 6, gdzie wartość 6 należy uznać za najbardziej pożądaną, natomiast wartość 0 - najmniej pożądaną.

na ocenę potrzeby kontynuowania działań w danym kierunku. Jak widać praktycznie we wszystkich obszarach diagnostycznych (w najmniejszym stopniu w przypadku ochrony środowiska przyrodniczego) zrealizowano i realizuje się znaczące dla obszaru wsparcia projekty rozwojowe. Jednak, pomimo iż widoczna jest znacząca poprawa w wielu dziedzinach, dalsze inwestycje m.in. w obszarze rozwoju edukacji, rynku pracy, wspomnianej ochrony środowiska przyrodniczego, środowiska kulturowego, rozwoju turystyki, czy wsparcia infrastruktury transportowej są niezbędne, co zostało odpowiednio podkreślone w Programie.

Część diagnostyczna Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020 jest opracowaniem poprawnym pod względem logiki, jak i jej trafności w kontekście zidentyfikowanych problemów rozwojowych i zaproponowanej logiki interwencji. Wnioski i komentarze przedstawione poniżej w ramach poszczególnych zagadnień badawczych stanowią propozycje zmian oraz uzupełnień, których zastosowanie pomoże zwiększyć wartość merytoryczną Programu.

II.1.1 Aktualność i trafność diagnozy społeczno-gospodarczej

Pozytywnie należy ocenić jakość informacji, które ostatecznie zostały zamieszczone w Programie.. Dane statystyczne, które stanowią uzasadnienie empiryczne dla stawianych wniosków i stwierdzeń, zostały przedstawione ze wskazaniem lat, których dotyczą oraz źródeł ich pochodzenia. co również znajduje odzwierciedlenie w preferowanych w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych przykładowych przedsięwzięciach.

Na Rysunku 1 przedstawiono stopień powiązania planowanej interwencji z częścią diagnostyczną, poprzez odpowiednie połączenie osi priorytetowych i priorytetów inwestycyjnych z głównymi wyzwaniem i potrzebami obszaru wsparcia.

Rysunek 1. Oparcie interwencji przewidzianej w Programie Współpracy INTERREG Polska - Saksonia 2014-2020 na zapisach diagnozy wyzwań, potrzeb i potencjałów obszaru objętego Programem



Źródło: opracowanie własne.

Architektura diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej składa się z ośmiu obszarów tematycznych, które stanowią podstawę do planowania interwencji w ramach poszczególnych osi priorytetowych. Osie priorytetowe i priorytety inwestycyjne odpowiadają na wszystkie wyzwania i potrzeby regionu, jednak siła tych powiązań jest zróżnicowana. Pierwsza część *Obszar wsparcia Programu* skupia się na położeniu geograficzno-administracyjnym obszaru wsparcia. Ze względu na jej horyzontalny charakter stanowi ona tło diagnostyczne dla całości planowanej interwencji, a jej uwzględnienie w diagnozie jest zasadne dla delimitacji i scharakteryzowania czytelnikowi obszaru objętego Programem. Podobnie kwestie demograficzne mają istotny wpływ praktycznie na wszystkie działania planowane w ramach Programu i nie odnoszą się konkretnie do wybranych priorytetów inwestycyjnych. Pozostałe podrozdziały (*Edukacja i rynek pracy, Środowisko przyrodnicze, Dziedzictwo kulturowe i turystyka, Transport i komunikacja, Współpraca transgraniczna*) odwołują się bezpośrednio do przyjętych celów tematycznych, osi priorytetowych i priorytetów inwestycyjnych, poprzez 15 głównych wyzwań rozwojowych, wskazanych w podrozdziale *Podsumowanie*.

Partycypacyjny charakter przeprowadzanej oceny ex-ante pozwolił na uzupełnienie Sekcji 1 o podrozdział zawierający uzasadnienie diagnostyczne dla osi priorytetowej *Współpraca partnerska* i potencjał instytucjonalny. Jednak według Ewaluatora, ta część diagnozy nadal jest zbyt ogólna w porównaniu z pozostałymi jej częściami. Sugeruje się, aby wskazane dysproporcje zniwelować poprzez m.in. wskazanie pozytywnych efektów i korzyści współpracy transgranicznej, w tym współpracy takich służb jak Policja, Straż, służby ratunkowe, czy scharakteryzowanie znaczących efektów realizacji Programu w perspektywie 2007-2013, itd. Kwestie te częściowo uzupełniono w kolejnym etapie prac nad Programem (wersja Programu z sierpnia 2014r.).

Ocena trafności diagnozy społeczno-gospodarczej, zgodnie z przyjętą metodologią, polegała również na sprawdzeniu, czy przedstawiane dane i trendy społeczno-ekonomiczne wykorzystane w diagnozie są aktualne i trafne. Przeprowadzona analiza dotycząca aktualności danych statystycznych i trendów społeczno – ekonomicznych wskazała, że w dokumencie w większości przypadków przywołano najbardziej aktualne dane. Nieznaczna część danych może zostać zaktualizowana do roku 2013, np. dane dotyczące liczby mieszkańców i gęstości zaludnienia (str. 7 i 11), czy też dane dotyczące bezrobocia (str. 12). Jednak Ewaluator zdaje sobie sprawę z faktu, że dane w ciągu jednego roku mogły zmienić się w sposób nieznaczny, przez co ich ewentualne uaktualnienie może mieć małe, a wręcz żadne znaczenie dla formułowanych w Programie wyzwań rozwojowych. Stąd ocenę potrzeby aktualizacji danych statystycznych w Programie Ewaluator zostawia Autorom dokumentu.

Według Ewaluatora w części diagnostycznej przywołane dane statystyczne, nie pozwalają na pełne scharakteryzowanie obszaru wsparcia. Prezentowane dane charakteryzują się przewagą analiz statycznych (określających stan w danym momencie czasu) nad analizami dynamicznymi (pozwalającymi obserwować zmiany w czasie trendy zachodzące w województwie). Ewaluator zdaje sobie sprawę z pewnych ograniczeń co do objętości poszczególnych sekcji Programu, które wymuszane są odgórnie, jednakże wnioski budowane w głównej mierze jedynie na analizie danych statycznych, nie są najważniejszą metodą oceny potencjału danej jednostki, ponieważ często korzystne wartości danego wskaźnika mogą znajdować się w długookresowym trendzie spadkowym, co może diametralnie zmieniać charakter formułowanych wniosków i postulatów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że diagnoza społeczno-gospodarcza, stanowiąca Sekcję 1 Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014 – 2020, pomimo wskazanych przez

Ewaluatora uwag i rekomendacji, jest **trafna** w kontekście planowanej w ramach Programu interwencji.

II.1.2 Priorytetyzacja oraz poprawność konstrukcji wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych

Wskazane w diagnozie społeczno-gospodarczej wyzwania rozwojowe obszaru wsparcia są przedmiotem odrębnego podrozdziału/punktu 1.1.8. Ewaluator nie znalazł jednak informacji, czy należy je traktować jako równie istotne dla rozwoju obszaru wsparcia i realizacji zapisów Programu. Dlatego też niezwykle trudne jest znalezienie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy priorytetyzacja proponowanych w ramach diagnozy społeczno-gospodarczej wyzwań i potrzeb została poprawnie skonstruowana. Zdaniem Ewaluatora Autorzy Programu wskazując 15 głównych wyzwań rozwojowych dla obszaru wsparcia, traktują je jako równie istotne dla rozwoju obszaru wsparcia i realizacji zapisów Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014 – 2020. Potwierdza to również przyjęta logika interwencji, która odpowiada na wszystkie 15 wyzwań rozwojowych w sposób wystarczający.

Wyrazem priorytetyzacji potrzeb i wyzwań rozwojowych regionu może być wielkość alokacji środków przeznaczonych na realizację poszczególnych obszarów objętych interwencją w ramach Programu. Ocena tego elementu dokonana została w ramach pytania ewaluacyjnego B w dalszej części raportu.

II.1.3. Zasadność interwencji publicznej

Zidentyfikowane w Programie problemy wynikają z pewnych zawodności rynku (ang. *market failure*), do których zaliczyć należy istnienie dóbr publicznych, których koszty utrzymania, amortyzacji oraz renowacji leżą w gestii władz publicznych. Wskazane w dokumencie priorytety inwestycyjne w ramach dwóch pierwszych osi priorytetowych (oś Wspólne dziedzictwo naturalne i kulturowe oraz oś Mobilność regionalna) koncentrują się w dużej mierze właśnie na problemie związanym z wydatkami na dobra publiczne. Implikacją tego jest to, że większość obszarów objętych interwencją stanowią obszary publiczne, w których mechanizmy rynkowe mogą być niewystarczające do optymalnego ich funkcjonowania i rozwoju. Dlatego też potrzebna, wręcz konieczna jest interwencja publiczna, umożliwiająca rozwój tych obszarów i w konsekwencji wspomagająca wszystkich mieszkańców regionu.

Zasadność interwencji staje się tym bardziej uprawomocniona, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż obszar wsparcia, zgodnie z diagnozą stanu w Sekcji 1 Programu, odznacza się stosunkowo dużym potencjałem dla rozwoju turystyki,. Obszar wsparcia to także miejsce występowania licznych obiektów kulturowych o znaczeniu międzynarodowym, których potencjał nie jest obecnie w pełni wykorzystywany. Ponadto diagnoza stanu podkreśla, że w niektórych częściach obszaru wsparcia, a zwłaszcza w najbliższym pasie przygranicznym, brakuje odpowiedniej infrastruktury drogowej, niezadowolająca jest także dostępność komunikacyjna miejsc o dużych walorach przyrodniczych i kulturowych.

Osie priorytetowe III i IV dotyczą inwestycji w edukację i kształcenie (w tym zawodowe) oraz wsparcia społecznej i instytucjonalnej współpracy transgranicznej i nie są one związane z inwestowaniem

w dobra publiczne. Jednak interwencja w tym zakresie, w szczególności w obszarach pozarynkowych, jest zasadna i konieczna.

Obszar wsparcia charakteryzuje się niedopasowaniem popytu i podaży kompetencji na lokalnym rynku pracy, który poza brakiem odpowiednich kandydatów skutkuje bezrobociem strukturalnym, dodatkowo obciążającym system socjalny. Dlatego też, poprzez próbę ścisłego powiązania systemu kształcenia z lokalnym rynkiem pracy, planuje się przeciwdziałać marginalizacji obszaru, bezrobociu i emigracji, w szczególności osób wykształconych o wysokich kompetencjach. Jak podkreślono w Programie, wiele problemów i wyzwań rozwojowych można w sposób najbardziej efektywny rozwiązać w ramach współpracy transgranicznej, w szczególności w obszarze planowania przestrzennego, działania służb ratunkowych (policji, straży pożarnej, służb ratowniczych i zwalczających katastrofy) w zakresie prewencyjnej ochrony przeciwpowodziowej i ochrony lasów, czy w zakresie ochrony środowiska. Wszystkie planowane w Programie typy przedsięwzięć, które są odpowiedzią na zdiagnozowane problemy i wyzwania rozwojowe obszaru wsparcia, w szczególności te niezwiązane z działalnością rynkową, bez wsparcia środkami UE mogłyby okazać się niewystarczające. Dlatego też potrzebna, wręcz konieczna jest interwencja publiczna.

Identyfikacja obszarów, których wsparcie ze środków publicznych w ramach programu powinno zostać ograniczone z uwagi na ryzyko braku wpływu (ang. *deadweight*) jest zadaniem niezwykle trudnym. Ryzyko braku wpływu może wiązać się nie tylko ze złym zidentyfikowaniem problemów i złym doбором priorytetów/działań, ale także z nieprawidłową realizacją Programu. Ze względu na przytoczone powyżej problemy, w tym charakter dóbr publicznych można przypuszczać, że bez środków z EFRR większość działań nie miałaby miejsca lub ich realizacja byłaby mocno ograniczona.

II.1.4. Trafność zaproponowanych celów rozwojowych

Analiza przeprowadzona w poprzednim podpunkcie pokazała, że wszystkie osie priorytetowe i priorytety inwestycyjne są trafne w stosunku do części diagnostycznej i odpowiadają na wyzwania i potrzeby obszaru objętego Programem. W oparciu o wyzwania i problemy rozwojowe z podpunktu 1.1.8 dokonano ich zestawienia z celami tematycznymi oraz celami szczegółowymi, jako punkt wyjścia do oceny trafności zaproponowanych celów w kontekście wyzwań rozwojowych (Tabela 1).

Przyjęte cele szczegółowe dla każdej osi priorytetowej powinny wyrażać rezultaty do osiągnięcia przy udziale środków UE, uwzględniając przy tym sytuację bazową w danej dziedzinie interwencji, czyli zdiagnozowane wyzwania rozwojowe. Wśród kryteriów oceny trafności celów szczegółowych należy wymienić następujące:

- cele szczegółowe powinny wyznaczać oczekiwane rezultaty - tj. kierunek pożądanej zmiany społeczno-gospodarczej w dziedzinie określonej celem tematycznym oraz osią priorytetową. Według Ewaluatora wszystkie proponowane cele szczegółowe spełniają to kryterium ;
- cele szczegółowe powinny korespondować z oczekiwanymi rezultatami strategicznymi określonymi dla celów tematycznych w UP. Kryterium spełniają wszystkie cele szczegółowe;
- cele szczegółowe powinny precyzować priorytet inwestycyjny, co według Ewaluatora w pewnym stopniu zostało spełnione. Tym samym, Ewaluator wysoko ocenił zarówno stopień spójności wyzwań

rozwojowych wskazanych w części diagnostycznej z zaproponowanymi celami tematycznymi i celami szczegółowymi programu, jak i stopień uwzględnienia w Programie głównych problemów regionu zidentyfikowanych

w diagnozie. Dwa z wyzwań rozwojowych stanowią uzasadnienie dla więcej niż jednego priorytetu inwestycyjnego (ograniczenie negatywnych zjawisk demograficzno-społecznych - emigracji, depopulacji, starzenia się i bezrobocia oraz pogłębienie współpracy między polskimi i niemieckimi instytucjami edukacyjnymi).

Wszystkie zdiagnozowane problemy i wyzwania według Ewaluatora zostały odpowiednio zaadresowane w części programowej. Zgodnie z zapisami Programu (str. 20) uwzględnia on zasady koncentracji tematycznej, regulowane Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

Tabela 1. Trafność zidentyfikowanych celów Programu w kontekście zidentyfikowanych/zdefiniowanych wyzwań i potrzeb społeczno-gospodarczych

L.p.	Wyzwanie rozwojowe	Oś priorytetowa	Priorytet inwestycyjny	Cel tematyczny	Cel szczegółowy
1.	Upowszechnianie w społecznościach postaw zgodnych z zasadami zrównoważonego gospodarowania i korzystania z zasobów środowiska przyrodniczego	Wspólne dziedzictwo kulturowe	Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego	6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	Zwiększenie atrakcyjności obszaru wsparcia poprzez utrzymanie i świadome wykorzystanie potencjału wspólnego dziedzictwa kulturowego i naturalnego
2.	Zachowanie środowiska naturalnego przez działania rewaloryzacyjne i ochronne, a także ograniczenie antropopresji				
3.	Przeciwdziałanie degradacji środowiska przyrodniczego i dalsza ochrona najcenniejszych jego walorów				
4.	Efektywne i zrównoważone korzystanie z zasobów środowiska przyrodniczego				
5.	Aktywna promocja i zwiększanie rozpoznawalności obszaru i jego walorów na zewnątrz (budowanie wspólnej marki i tworzenie polsko-niemieckich sieci turystycznych)				
6.	Zrównoważone wykorzystanie potencjału turystycznego				
7.	Poprawa transgranicznej dostępności komunikacyjnej	Mobilność regionalna	Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów	7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie	Poprawa jakości połączeń drogowych do

L.p.	Wyzwanie rozwojowe	Oś priorytetowa	Priorytet inwestycyjny	Cel tematyczny	Cel szczegółowy
			drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi	niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	przebieg granicznych
8.	Ograniczenie negatywnych zjawisk demograficzno-społecznych - emigracji, depopulacji, starzenia się i bezrobocia ⁵	Edukacja transgraniczna	Inwestowanie w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia	10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania, umiejętności i uczenia się przez całe życie	Wzmocnienie powiązania i rozszerzenie wspólnej polsko-niemieckiej oferty edukacyjnej
9.	Pogłębienie współpracy między polskimi i niemieckimi instytucjami edukacyjnymi oraz instytucjami rynku pracy, w tym lokalnymi pracodawcami				
10.	Wzrost transgranicznej mobilności młodzieży, studentów i absolwentów przy aktywnym udziale pracodawców				
11.	Zwiększenie aktywności i mobilności zawodowej mieszkańców oraz rozwój lokalnej przedsiębiorczości przez wzrost atrakcyjności turystycznej				
12.	Ograniczenie negatywnych zjawisk demograficzno-społecznych - emigracji, depopulacji, starzenia się i bezrobocia	Współpraca partnerska i potencjał instytucjonalny	Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej i współpracy między obywatelami i instytucjami	11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej	Intensyfikacja instytucjonalnej i partnerskiej współpracy pomiędzy obywatelami i instytucjami we wszystkich obszarach życia publicznego na rzecz rozwoju pogranicza
13.	Pogłębienie współpracy między polskimi i niemieckimi instytucjami edukacyjnymi oraz instytucjami rynku pracy, w tym lokalnymi pracodawcami				
14.	Zwiększenie transgranicznych kontaktów społeczności lokalnych				
15.	Wzrost transgranicznej współpracy między mieszkańcami i instytucjami				
16.	Pokonanie bariery kulturowej i językowej oraz lepsze zrozumienie się mieszkańców i instytucji polskich i niemieckich				

⁵ Kursywą oznaczono wyzwania, którym odpowiada więcej niż jedna oś priorytetowa/priorytet inwestycyjny.

L.p.	Wyzwanie rozwojowe	Oś priorytetowa	Priorytet inwestycyjny	Cel tematyczny	Cel szczegółowy
17.	Działania prewencyjne oraz zwalczające skutki katastrof i klęsk naturalnych				

Źródło: opracowanie własne.

II.2 Logika interwencji i spójność wewnętrzną

Przyjętą w ramach Programu logikę interwencji oceniono pozytywnie. Jak wynika z analizy w poprzednim rozdziale, planowane działania odnajdują uzasadnienie w zdiagnozowanych w ramach Programu problemach i wyzwaniach. Realizacja planowanych interwencji wpłynie na poprawę uwarunkowań w kluczowych obszarach regionu.

Planowane w ramach OP I działania przyczynią się do rozwoju i wykorzystania największego potencjału regionu jaki stanowi bogactwo naturalne i kulturowe, a jednocześnie nakierowane będą na jego zachowanie i ochronę. Wskaźniki produktu w ramach OP I zostały dobrane trafnie i pozwolą monitorować efekty zarówno działań wpływających na wzrost atrakcyjności pogranicza polsko-niemieckiego, a jednocześnie ocenią liczbę podejmowanych, mających na celu zachowanie dziedzictwa naturalnego i kulturowego. Zaproponowane interwencje w ramach OP I mają charakter strategiczny, których efekty będą odczuwane w przyszłości, wszystkie działania przełożą się na wzrost poziomu atrakcyjności turystycznej pogranicza, co będzie mierzone za pomocą wskaźnika rezultatu „Poziom atrakcyjności kulturowej i przyrodniczej obszaru wsparcia”.

Działania przewidziane w ramach OP II odpowiadają na zdiagnozowane problemy, skupiają się na kluczowym wyzwaniu, jakim jest poprawa dostępności transgranicznej. Charakter niezbędnych do podjęcia interwencji uzasadnia wybór tak wąskiego zakresu działań. Modernizacja oraz budowa połączeń drogowych na przejściach granicznych będzie miała pozytywny wpływ na zwiększenie możliwości przepływu ludzi – zarówno mieszkańców, turystów czy grup zainteresowanych współpracą transgraniczną – pomiędzy ośrodkami miejskimi zlokalizowanymi po polskiej i niemieckiej stronie granicy. Poprawa komunikacji transportowej pozwoli na rozszerzenie współpracy w zakresie gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, integracji usług świadczonych na rzecz mieszkańców, wymiany edukacyjnej i kulturowej. Działania przewidziane w ramach OP II przyczynią się do poprawy komfortu przejazdów transportem indywidualnym, przyczyniając się do znoszenia bariery dostępu do obszarów przygranicznych. W dalszej perspektywie oczekuje się poprawy komunikacji między społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne ale również wzmacnianie współpracy instytucjonalnej, np. przy okazji realizacji wspólnych projektów. Zaproponowany wskaźnik rezultatu zaś trafnie obrazował będzie efektywność podejmowanych przedsięwzięć.

Planowane w ramach OP III interwencje przyczynią się do budowania wśród mieszkańców regionu kompetencji istotnych zarówno z jednostkowego punktu widzenia, jak i ważnych dla całej przygranicznej społeczności. Działania te będą stymulować indywidualny rozwój i poprawiać sytuację konkretnych osób na rynkach pracy, a zarazem synergicznie oddziaływać na jakość życia wszystkich mieszkańców terenu. Wskaźniki produktu w ramach OP III zostały dobrane trafnie; zwraca uwagę pewna ich ogólnikowość, wydaje się jednak, że znajduje ona uzasadnienie w specyfice programu oraz

różnorodności działań podejmowanych w obrębie omawianej OP: wyższy stopień specjalizacji wskaźników mógłby zdecydowanie zwiększyć ich liczbę, co w konsekwencji prowadziłoby do wysokich kosztów ich monitorowania, nieadekwatnych do przynoszonych korzyści. Wydaje się, iż aktualnie planowane wskaźniki produktu pozwolą w sposób satysfakcjonujący monitorować efekty podejmowanych działań. Zaproponowane interwencje w ramach OP III mają charakter strategiczny, o długofalowym oddziaływaniu. W ramach Programu nie przewidziano wskaźnika rezultatu bezpośredniego, natomiast miernik rezultatu strategicznego to: „Stopień powiązania i zróżnicowanie oferty edukacyjnej”. Logika interwencji OP III została szerzej opisana w załączniku 1 do Programu.

Działania podejmowane w ramach OP IV ukierunkowane są na budowanie wieloaspektowej współpracy, zarówno na poziomie mieszkańców, jak i instytucji publicznych. Ich wdrażanie powinno przynieść korzyści związane nie tylko z wypracowywaniem mechanizmów współdziałania i dialogu, ale także pożytki związane z samym zakresem tematycznym owych interwencji, w tym przede wszystkim poprawą bezpieczeństwa wewnętrznego i ochroną środowiska przyrodniczego. Wskaźniki produktu w ramach OP IV zostały dobrane trafnie, adekwatnie do zróżnicowanego katalogu interwencji podejmowanych w ramach osi. W ramach Programu nie przewidziano wskaźnika rezultatu bezpośredniego, natomiast miernik rezultatu strategicznego to: „Indeks nastrojów instytucji zaangażowanych w polsko-niemiecką współpracę transgraniczną”.

Wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego należy ocenić poprawnie.

Logika interwencji dla poszczególnych osi priorytetowych została szerzej opisana w załączniku 1 do Programu.

II.2.1 Ocena wpływu realizacji Programu na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju lub regionu

W zakresie interwencji w ramach OP I duży nacisk położony będzie na promocję, rozwój i zachowanie terenów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego oraz na działania ograniczające antropopresję na obszary przyrodnicze. Realizowane będą zarówno działania „twarde” jak i „miękkie”, projekty infrastrukturalne (np. tworzenie, rozbudowa sieci ścieżek rowerowych wraz z małą infrastrukturą) oraz projekty organizacyjne (np. rozbudowa systemu integracji biletowej na obszarze wsparcia). Działania te spowodują wzrost rozpoznawalności terenu, podniosą jego atrakcyjność oraz przyczynią się do rozwoju turystyki.

Działania w ramach II OP przyczynią się do zwiększenia spójności terytorialnej i społecznej pogranicza. Dodatkowo, w dalszej perspektywie czasowej, przy podjęciu komplementarnych działań, można spodziewać się usprawnienia transgranicznego transportu publicznego (np. zapoczątkowanego przez działania w ramach I OP polegające na rozbudowie małej infrastruktury). Negatywne środowiskowe skutki realizowanych w ramach PI 7B działań będą krótkotrwałe (źródło: Ocena Oddziaływania na Środowisko) i będą występowały na etapie realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Działania przewidziane do realizacji w ramach OP III w ocenie Ewaluatora przyczynią się do zwiększenia włączenia społecznego wśród mieszkańców obszaru objętego Programem. Dialog wypracowany na pograniczu może stać się zaczynem większych, międzynarodowych inicjatyw edukacyjnych czy kulturalnych. Dodatkowo, interwencje przewidziane w ramach analizowanej osi

będą zapewne stymulować efekty działań podejmowanych w obrębie OP I, w zakresie wykształcania postaw proekologicznych, oraz OP IV, w obrębie naturalizacji międzynarodowej współpracy.

Działania z zakresu ekologii, przewidziane w ramach IV osi, jak zostało to już zaznaczone w opisie OP I, spowodują wzrost rozpoznawalności terenu, podniosą jego atrakcyjność oraz przyczynią się rozwoju turystyki. Poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego będzie ważnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na jakość życia. Natomiast same mechanizmy współpracy, wypracowane raz, mogą w przyszłości służyć wspólnemu wdrażaniu inicjatyw także z odmiennych obszarów działania, stając się punktem wyjścia dla dalszej integracji.

Efekty działań realizowanych w ramach osi Pomoc techniczna będą miały efekty zarówno w kontekście usprawnienia działalności instytucji zaangażowanych w projektowanie i wdrażanie programu oraz zwiększenia dostępności środków przewidzianych w Programie dla potencjalnych beneficjentów (promocja, wsparcie przy aplikowaniu, szkolenia), jak również w kontekście działalności organizacji nie będących bezpośrednimi beneficjentami programu. Szkolenia skierowane zarówno do kadr, jak i do beneficjentów, działania promocyjne, prowadzenie platform internetowych, zakup wyposażenia mogą być bowiem przeprowadzone przez zewnętrzne firmy.

II.2.2 Ocena alternatywnych sposobów osiągnięcia celów

W ramach bieżących prac nad projektem Programu wypracowana została najlepszy w opinii Ewaluatora model interwencji publicznej. Zaplanowane przedsięwzięcia ocenione zostały jako wywierające największy potencjalny pozytywny wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny obszaru wsparcia.

Analizując OP I należy podkreślić, że planowana interwencja wyczerpuje zakres wsparcia możliwy do podjęcia w ramach zaplanowanej alokacji i jest zgodna z linią demarkacyjną w odniesieniu do zakresu interwencji wybranego priorytetu inwestycyjnego. Alternatywne zmiany, jakich można dokonać w Programie polegają na przesunięciu działań pomiędzy poszczególnymi osiami Programu. W ramach OP I planowane do realizacji są zadania, które częściowo wpisują się w obszar transportu, m.in. tworzenie i rozbudowa transgranicznych systemów przesiadkowych komunikacji publicznej poprawiających dostępność komunikacyjną obszarów przyrodniczych, rozbudowa systemu integracji biletowej na obszarze wsparcia, budowa i rozbudowa węzłów transportu multimodalnego, w tym transportu rowerowego, umożliwiających dojazd do obszarów cennych przyrodniczo – budowa małej infrastruktury na potrzeby transportu publicznego (przystanki, stojaki na rowery, tabliczki przystankowe itp.) służącej poprawie turystycznego wizerunku terenu. Niemniej jednak architektura osi i planowanych interwencji wydaje się być odpowiednia i pozwoli osiągnąć zamierzone efekty w odniesieniu do poprawy atrakcyjności regionu. Jednocześnie należy podkreślić, że rozłożenie działań edukacyjnych w zakresie ochrony środowiska oraz działań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom (m.in. powodziowym) w ramach pozostałych osi wydaje się być dobrym rozwiązaniem i nie rekomenduje się żadnych zmian w zastosowanym układzie.

Należy spodziewać się, iż przypisanie całej dostępnej na II OP alokacji na realizację jednego PI umożliwi osiągnięcie istotnej zmiany społeczno-gospodarczej w skali obszaru transgranicznego w ujęciu ilościowym, bowiem założone środki zostaną przeznaczone na rozwiązanie zidentyfikowanego w diagnozie, istotnego dla osiągnięcia spójności wewnątrz obszaru objętego

wsparciem problemu. Brak wartości docelowych wskaźników rezultatu w Programie nie pozwala jednak na weryfikację tej hipotezy. W OP II została zachowana koncentracja środków na najważniejszych celach, nie jest więc celowe ograniczanie ani rozszerzanie zakresu działań.

W odniesieniu do OP III należy wskazać, że planowany charakter interwencji jest zgodny z linią demarkacyjną dla wybranego priorytetu inwestycyjnego, a także zdecydowanie wyczerpuje zakres wsparcia możliwy do podjęcia w ramach zaplanowanej alokacji. Wydaje się wręcz, iż środki finansowe przewidziane w ramach osi mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia zakładanych rezultatów, szczególnie przy wystąpieniu nieprzewidzianych czynników zewnętrznych (brak większego marginesu bezpieczeństwa oraz niskie oszacowanie jednostkowego kosztu wskaźnika). Dlatego też zmiany, jakich można dokonać w Programie, polegają na ewentualnym zrewidowaniu planów dotyczących osiągniętej wartości docelowej wskaźników. Można także rozważyć fakt, iż w ramach OP I planowane do realizacji są zadania proekologiczne, więc teoretycznie można rozważyć dokonania przeniesienia części działań związanych z edukacją środowiskową z osi III do I.

Analizując OP IV, podobnie jak powyżej należy podkreślić, iż planowany charakter interwencji jest zgodny z linią demarkacyjną dla wybranego priorytetu inwestycyjnego oraz zdecydowanie wyczerpuje zakres wsparcia możliwy do podjęcia w ramach zaplanowanej alokacji. Także w tym przypadku istnieje jednak ryzyko, iż środki finansowe przewidziane w ramach osi mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia zakładanych rezultatów, co sugeruje zrewidowanie stawianych przed Programem celów.

Warto jednak w tym momencie podkreślić, iż w przypadku przeniesienia wybranych interwencji z OP III czy IV do OP I, przeniesiono by także obszar ryzyka związanego z brakiem środków na realizację planowanych działań i osiągnięcie zakładanych efektów (w OP I nie obserwuje się nadwyżki alokacji w stosunku do potrzeb, tak, aby mogły w jej ramach zostać sfinansowane kolejne interwencje). Wydaje się zatem, iż stosowniejsze jest albo zrewidowanie oczekiwań na etapie przygotowywania Programu, albo staranny monitoring czynników zewnętrznych w czasie wdrażania oraz ponadprzeciętna dyscyplina finansowa, które pozwolą osiągnąć planowane rezultaty.

II.2.3 Ocena proponowanych form wsparcia

W obecnym okresie programowania podkreśla się konieczność wykorzystywania na większą skalę finansowania zwrotnego w realizacji przewidzianych w programach unijnych działań. Takie podejście zapewnić ma bardziej efektywne wykorzystywanie dostępnych środków⁶. Podejmowane w ramach Programu interwencje natomiast charakteryzują się brakiem możliwości uzyskania korzyści finansowych, a więc nie pozwalają na wielokrotne wykorzystanie dostępnej puli środków.

Zaproponowane w programie formy wsparcia są trafne i adekwatne do charakteru planowanej interwencji. W formie tabeli zaprezentowane zostało uzasadnienie zasadności proponowanych form wsparcia rekomendacje odnoszące się do poszczególnych Priorytetów Inwestycyjnych (Tabela 2).

⁶European Commission, *Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*, COM (2010) 242/3, Brussels, 09.11.2010.

Tabela 2. Rekomendacje w zakresie proponowanych form wsparcia

Lp.	Nr priorytetu inwestycyjnego	Forma wsparcia	Rekomendacje
OP I			
1.	PI 6 C	Dotacja bezzwrotna	Zastosowana forma wsparcia jest zasadna z uwagi na wysokie koszty przedsięwzięć planowanych do zrealizowania w ramach OP1. Brak rekomendacji.
OP II			
2.	PI 7 B	Dotacja bezzwrotna	Brak dodatkowych rekomendacji. Zastosowana forma wsparcia ma swoje uzasadnienie biorąc pod uwagę charakter inwestycji i brak możliwości uzyskania zysków (finansowych i pozafinansowych) w przyszłości.
OP III			
	PI 10	Dotacja bezzwrotna	Zastosowana forma wsparcia jest zasadna z uwagi na brak bezpośredniego przełożenia wyników działań edukacyjnych na konkretne zyski, a także częstokroć odroczonego charakteru pozytywnych efektów podejmowanych interwencji
OP IV			
	PI 11	Dotacja bezzwrotna	Zastosowana forma wsparcia jest zasadna. Po pierwsze, forma ta jest racjonalna w przypadku, kiedy beneficjentem są instytucje publiczne, a te stanowią ważną część grupy docelowej OP IV. Dodatkowo, wiele działań planowanych do realizacji nie daje możliwości uzyskania korzyści finansowych, a przynajmniej nie w okresie przewidywalnej przyszłości.
OP V			
5.	Nie dotyczy	Dotacja bezzwrotna	Brak dodatkowych rekomendacji.

W ramach Programu przewiduje się również wdrażanie projektów w ramach Funduszu Małych Projektów w ramach IV osi priorytetowej. Kontynuacja niniejszej formy wsparcia wynika z pozytywnych doświadczeń wyniesionych z Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A. W ramach Programu przewiduje się również wdrażanie projektów w ramach Funduszu Małych Projektów w ramach IV osi priorytetowej. Kontynuacja niniejszej formy wsparcia wynika z pozytywnych doświadczeń wyniesionych z Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A Wolny Kraj Związkowy Saksonia – Rzeczpospolita Polska (Województwo Dolnośląskie) oraz wynikających z wykorzystania takiego narzędzia w Programie na lata 2007-2013. W minionej perspektywie finansowej FMP wykorzystywany był do wspierania projektów w ramach II OP Transgraniczna integracja społeczna. Przewiduje się realizację Funduszu Małych Projektów w perspektywie 2014-2020 w ramach OP IV (PI 11). Kontynuację tej formy wsparcia należy ocenić pozytywnie, wykorzystanie tego instrumentu bowiem przyczyni się do realizacji nadrzędnego założenia programów współpracy transgranicznej, jakim jest wspieranie komunikacji i współpracy między mieszkańcami, stowarzyszeniami, urzędami oraz innymi interesariuszami na

obszarze wsparcia. Grupą beneficjentów Funduszu Małych Projektów w mijającej perspektywie finansowej (2007-2014) były przede wszystkim lokalne społeczności. Realizowane w ramach FMP przedsięwzięcia wymagają niewielkiego wkładu własnego, co jest istotne dla tego typu beneficjentów, dla których czynnikiem uniemożliwiającym realizację projektów mogą być ograniczenia finansowe).

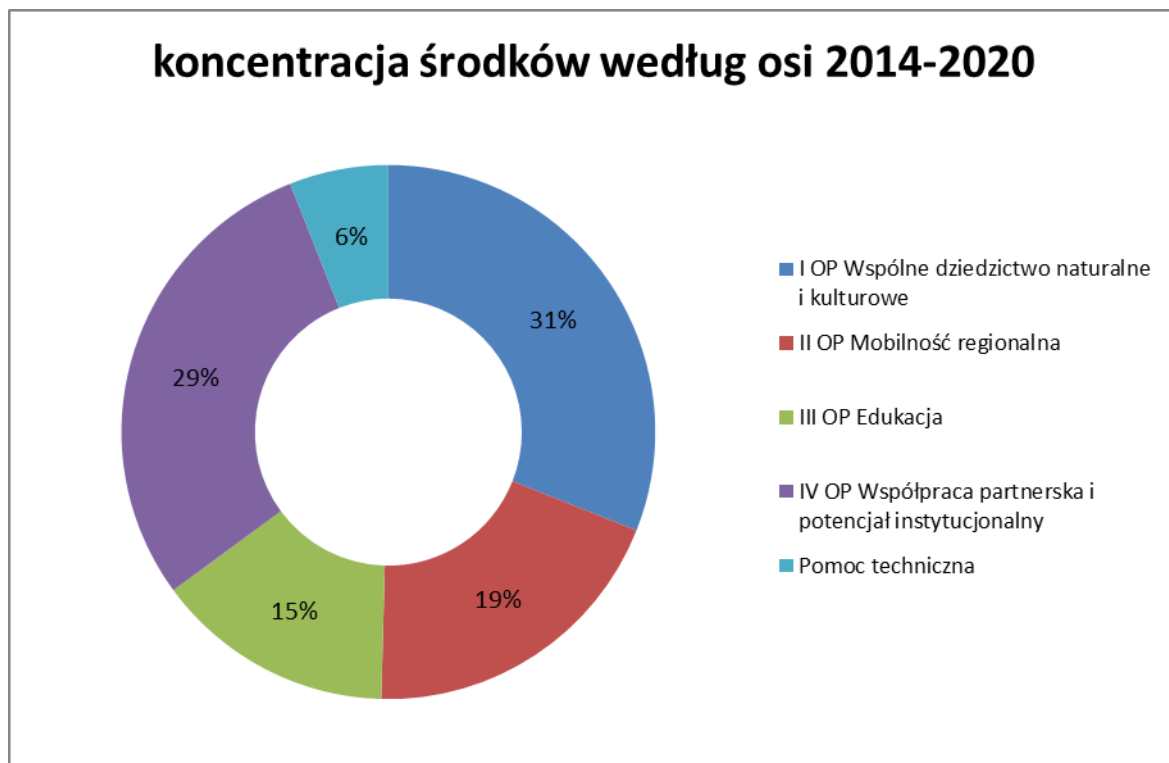
II.2.4 Sposób zastosowania zasady koncentracji tematycznej i spójność alokacji budżetu z celami Programu

Ocenie w ramach analizy sposobu zastosowania zasady koncentracji tematycznej została poddana koncentracja rzeczywista. Służy ona określeniu adekwatności wielkości i struktury nakładów finansowych w odniesieniu do potrzeb czy założonych celów.

Na okres 2014-2020 w obszarze wsparcia w ramach Programu przewidziano alokację nominalnie niższą od środków przewidzianych na realizację celów Programu 2007-2013 (niemal 82,4 mln euro w obecnej i 123,7 mln Euro w minionej perspektywie. Należy jednak równocześnie zwrócić uwagę, iż także obszar wsparcia znacznie zmniejszył się względem minionej perspektywy (około 1/3 dotychczasowego obszaru geograficznego). Szanse na zrealizowanie założonych przedsięwzięć są więc zbliżone pod tym względem do możliwości realizacji przedsięwzięć w minionej perspektywie finansowej.

Na podstawie porównania alokacji w ramach Programu na lata 2014-2020 w podziale na osi oraz grupy typów interwencji, można sformułować wnioski dotyczące alokacji środków finansowych w projekcie Programu.

Wykres 1. Struktura alokacji Programu WT Polska-Saksonia w latach 2014-2020



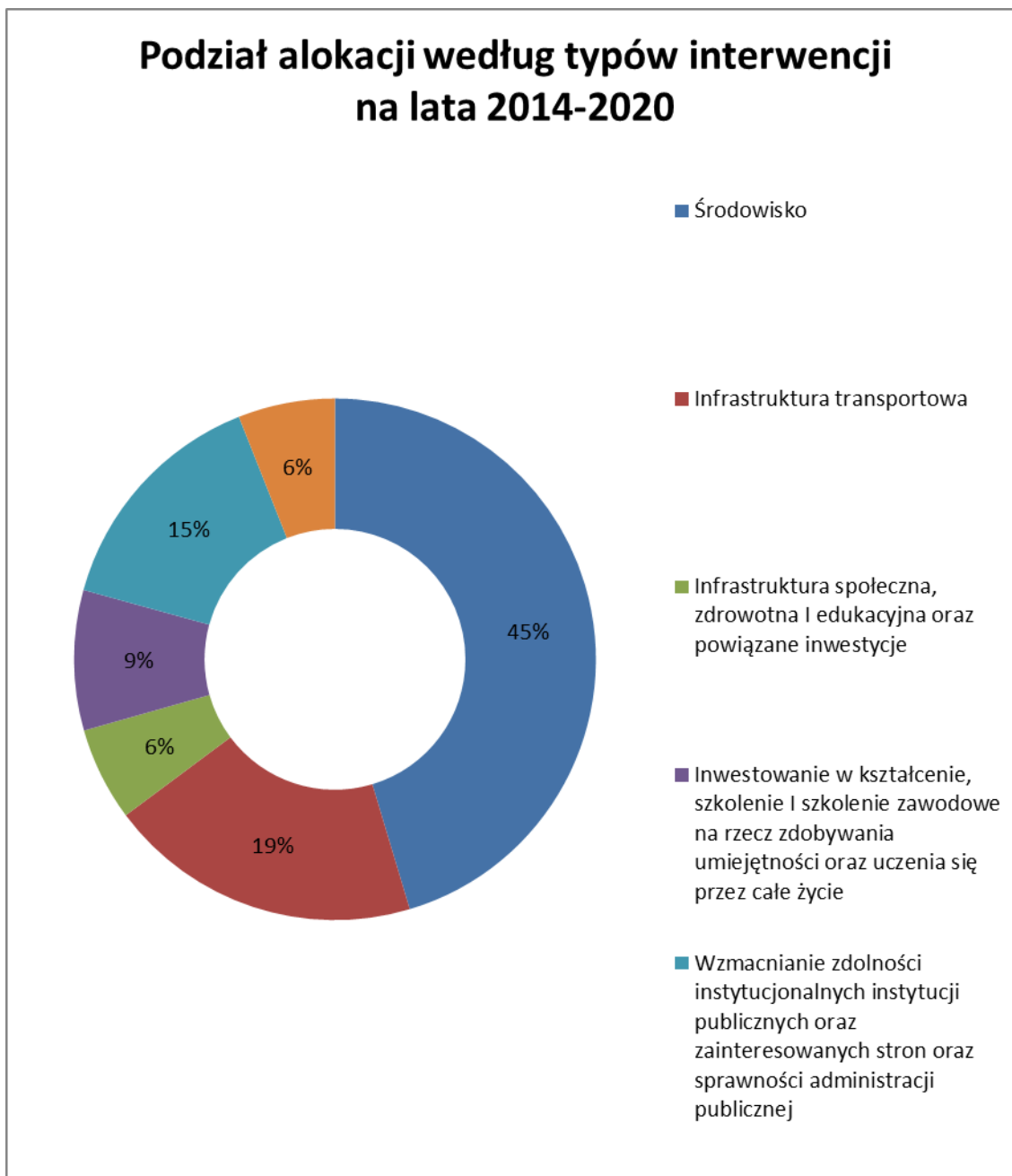
Źródło: Opracowanie własne.

Osią priorytetową absorbującą najwięcej środków jest oś I (31% ogółu środków w ramach Programu) w ramach której prowadzone będą działania mające na celu wykorzystanie potencjału przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego regionu. Niewiele mniejsza alokacja przypada na działania przewidziane w ramach IV OP (29% środków). Najmniej środków przewidziano na pomoc techniczną - kwota ta to maksymalna możliwa alokacja w ramach EFRR, odpowiadająca 6 % łącznej kwoty budżetu Programu zgodnie z Rozporządzeniem o EWT.

Obserwuje się różnice pomiędzy alokacją środków przypadających na poszczególne osie oraz pomiędzy grupami typów interwencji (Wykres 2). I OP to 31% ogółu środków, na samo środowisko natomiast przeznaczonych jest 41% środków – wynika to z faktu, iż część działań o charakterze środowiskowych przewidziana jest również w ramach IV OP jako tematyczny obszar współpracy transgranicznej. Typy interwencji przewidziane w ramach grup *Infrastruktura społeczna, zdrowotna i edukacyjna (...)* oraz *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe (...)* składają się na oś priorytetową II.

Reasumując, biorąc pod uwagę tematyczny podział środków, największą ich część planowo będą absorbować działania w obszarze środowiska (45%), jedna piąta dostępnej alokacji przeznaczona zostanie na infrastrukturę transportową. Najmniejsza pula środków przeznaczona natomiast została na działania związane z infrastrukturą społeczną, zdrowotną i edukacją oraz na pomoc techniczną.

Wykres 2. Struktura alokacji Programu WT Polska-Saksonia w latach 2014-2020 według typów interwencji



Źródło: Opracowanie własne.

Adekwatność środków do celów i zadań programu oraz jego działań może być oceniana w dwóch wymiarach. Po pierwsze, cele programu wyrażają się w ujęciu ilościowym we wskaźnikach, a bardziej precyzyjnie, w założonych wartościach docelowych wskaźników produktu. Drugi wymiar adekwatności natomiast dotyczy adekwatności środków w powiązaniu z priorytetyzacją zdiagnozowanych na badanym obszarze problemów. Analizy dokonano opierając się na planowanych środkach w podziale na osie priorytetowe (Tabela 3).

Tabela 3. Szacowane koszty osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu

Nr identyfikacyjny	Wskaźnik (nazwa wskaźnika)	Jednostka pomiaru	Wartość docelowa (2023)	Koszt jednostkowy wskaźnika	Realność osiągnięcia docelowej wartości wskaźników w OP	Alokacja w ramach OP
I OP						
1.1	Liczba przedsięwzięć w projektach dotyczących zachowania, ochrony, promowania dziedzictwa naturalnego i kulturowego	[szt.]	189	114,81 tys. euro	100%	21,7 mln euro
1.2	Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturowego i naturalnego stanowiących atrakcje turystyczne <i>(common indicator)</i>	{odwiedzi ny/rok}	-	Brak możliwości oszacowania ze względu na brak wartości docelowej wskaźnika		
II OP						
2.1	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg <i>(common indicator)</i>	[km]	25	544 tys. euro	100%	13,6 mln euro
III OP						
3.1.	Liczba uczestników wspólnych systemów kształcenia i szkoleń mających na celu wspieranie zatrudnienia, możliwości edukacyjnych oraz szkolnictwa wyższego i zawodowego ponad granicami <i>(common indicator)</i>	[osoby]	7 300	208,35 euro	85%	10,14 mln euro
3.2.	Liczba przedsięwzięć w projektach dotyczących edukacji	[szt.]	123	82,44 tys. euro	85%	
IV OP						
4.1	Liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach realizowanych w ramach projektów dotyczących współpracy między obywatelami i instytucjami	[osoby]	27 720	734,49 euro	75%	20,36 mln euro
4.2	Liczba przedsięwzięć w projektach dotyczących współpracy między obywatelami i instytucjami	[szt.]	455	44,74 tys. euro	75%	
V OP Pomoc techniczna						
5.1	Utworzona strona internetowa Programu	[szt.]	-	Brak możliwości oszacowania ze względu na brak wartości docelowej wskaźnika	-	4,2 mln euro
5.2	Przeprowadzone ewaluacje w ramach Programu	[szt.]	-	Brak możliwości oszacowania	-	

Nr identyfikacyjny	Wskaźnik (nazwa wskaźnika)	Jednostka pomiaru	Wartość docelowa (2023)	Koszt jednostkowy wskaźnika	Realność osiągnięcia docelowej wartości wskaźników w OP	Alokacja w ramach OP
				ze względu na brak wartości docelowej wskaźnika		
5.3	<i>Funkcjonujące instytucje programowe finansowane z Pomocy Technicznej (w tym WS)</i>	[szt.]	-	Brak możliwości oszacowania ze względu na brak wartości docelowej wskaźnika	-	
5.4	<i>Liczba posiedzeń Komitetu Monitorującego</i>	[szt.]	-	Brak możliwości oszacowania ze względu na brak wartości docelowej wskaźnika	-	

W przypadku poszczególnych osi priorytetowych można mówić o wysokim stopniu realności osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu przy założonej alokacji. Najwyższy stopień realności przypisany jest projektom z zakresu ochrony środowiska i projektów z zakresu modernizacji infrastruktury drogowej. Pewnym ryzykiem natomiast obciążona jest realizacja wskaźników opierających się na uczestnictwie określonej liczbie osób w danym przedsięwzięciu. W tym przypadku należy uwzględnić ryzyko związane z czynnikiem ludzkim – zdarzyć się bowiem może, iż niezależnie od poświęconych środków finansowych, zainteresowanie danym przedsięwzięciem nie będzie tak duże jak założono na 2023 rok.

Na przykładzie II OP poziom alokacji odnajduje uzasadnienie w skali oraz charakterze zdiagnozowanych problemów. Projekty polegające na modernizacji połączeń z przejściami granicznymi stanowią obecnie priorytetowe przedsięwzięcie w zakresie transportu (potrzeba niwelowania bariery komunikacyjnej jest względem mijającej perspektywy finansowej wciąż duża) o równocześnie wielopłaszczyznowym oddziaływaniu na poziom i jakość współpracy na pograniczu (zarówno w zakresie transportu, przemieszczania się mieszkańców, turystów czy pracowników a także, w dalszej perspektywie – rozwoju publicznego transportu transgranicznego). Zaplanowana alokacja uwzględnia kapitałochłonność charakterystyczną dla projektów infrastrukturalnych, równocześnie nie stanowi największego udziału w ogólnej alokacji w ramach Programu dając możliwość realizacji przedsięwzięć wymagających większego zaangażowania finansowego. Działania przewidziane w ramach niniejszej osi i mieszczące się w założonej alokacji skupiają się na kwestiach najważniejszych, czyli na likwidacji wąskich gardeł i deficytów w ścisłym obszarze przygranicznym.

W odniesieniu do OP III należy stwierdzić, iż wielkość alokacji – w odniesieniu do całego Programu – odnajduje uzasadnienie w skali oraz charakterze zdiagnozowanych problemów w odpowiadającym jej obszarze, jednak istnieje ryzyko, iż okaże się ona niedostateczna dla zapewnienia planowanych efektów interwencji. Na podstawie szacunków kosztów jednostkowych wnioskowanych wskaźników produktu wyliczono, że realność jego osiągnięcia sięga 85%. Oczywiście, wyliczenie to uwzględnia

pewien margines bezpieczeństwa. Dodatkowo, należy mieć na uwadze, iż istnieją typy interwencji znajdujące odzwierciedlenie w obu zaprojektowanych miernikach, a im będzie ich więcej – tym bardziej wzrasta prawdopodobieństwo osiągnięcia planowanych rezultatów. Reasumując, osiągnięcie zakładanej wielkości wskaźników jest możliwe, jednak wymaga przemyślanego podziału środków pomiędzy poszczególnymi typami wspieranych interwencji w ramach osi, a także ponadprzeciętnej dyscypliny finansowej. Projekty polegające na szeroko rozumianej edukacji i szkoleniach w sposób wieloaspektowy wpłyną na jakość życia mieszkańców pogranicza (np. poprawią ich sytuację na rynku pracy, zintensyfikują mobilność edukacyjną i szkoleniową).

Również w odniesieniu do OP IV odnajduje zastosowanie powyższy komentarz: alokacja na jej potrzeby wydaje się zasadna w odniesieniu do całości Programu, jednak według szacunków istnieje ryzyko nie osiągnięcia zakładanej wielkości produktów. Podobnie jak powyżej, nie jest to jednak w ocenie Ewaluatora powód do całkowitej przebudowy dokumentu, a jedynie ponownej refleksji nad przyjętymi założeniami, ewentualnego ich zrewidowania, zaś bez wątplenia – do przemyślanego podziału środków pomiędzy poszczególnymi typami wspieranych interwencji w ramach osi, a także ponadprzeciętnej dyscypliny finansowej. Jest to konieczne, ponieważ projekty zaplanowane w ramach OP IV przyczynią się do poprawy sytuacji na pograniczu w wielu obszarach.

Porównanie alokacji, zarówno wartości nominalnych, jak i struktury, pozwala stwierdzić, że rozkład funduszy w Programie Polska-Saksonia uwzględnia generalne różnice w kosztocłonności pomiędzy poszczególnymi osiami priorytetowymi. Na tym poziomie rozważań można mówić o racjonalnym dopasowaniu alokacji do celów. Alokacja na cele tematyczne i priorytety inwestycyjne spełnia także wymóg zachowania skoncentrowania minimum 80% środków na maksymalnie 4 celach tematycznych – poza osiłą dotyczącą pomocy technicznej, na którą przeznaczono 6% alokacji, w perspektywie 2014-2020 realizowane będą 4 cele tematyczne, na które przeznaczono 94% alokacji.

II.2.5 Ocena zintegrowanego podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego

W ramach Programu Współpracy Polska – Saksonia na lata 2014-2020 nie przewiduje się wykorzystywania instrumentów wsparcia terytorialnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego, rozumianych jako Zintegrowane Inwestycje Terytorialne i Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. Nie przewiduje się także realizacji projektów dużych w rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Według zapisów Art. 100 wymienionego Rozporządzenia projekty duże to *operacja obejmująca szereg robót, działań lub usług służącą wykonaniu niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, która posiada jasno określone cele i którego całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 50 000 000 EUR, a w przypadku operacji przyczyniających się do osiągnięcia celu tematycznego na mocy art. 9 pkt 7 akapit pierwszy, której całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 75 000 00 EUR („duży projekt”)*. Za duże projekty nie uznaje się instrumentów

finansowych.

II.2.6 Ocena spójności wewnętrznej i komplementarności Programu

Zdaniem Ewaluatora spójność wewnętrzna celów i działań została zachowana. Pozytywnie należy ocenić spójność celów i działań zaproponowanych w ramach każdego z priorytetów inwestycyjnych wspieranych w ramach Programu Współpracy Polska – Saksonia 2014-2020. Nie zidentyfikowano konfliktów pomiędzy działaniami określonymi zarówno w ramach poszczególnych osi, jak i międzyosiowo. Pomiedzy poszczególnymi interwencjami zachodzą silne związki o charakterze synergicznym, działania dostarczają komplementarnego wsparcia wobec rozpoznanych na obszarze pogranicza problemów, jak również wzmacniają istniejące potencjały. Jak wynika z opinii respondenta wywiadu: *Przedsięwzięcia z różnych osi nie wykluczają się wzajemnie, efekty poszczególnych działań będą miały pośrednio pozytywny wpływ na siebie budując znaczący efekt dodany całej interwencji.*

Tabela 4. Spójność wewnętrzna pomiędzy działaniami w ramach Osi Priorytetowych (OP)

OPI	OPI			
OPII		OPII		
OPIII			OPIII	
OP IV				OP IV

■ pozytywny
■ neutralny
■ negatywny

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem Ewaluatora układ zaproponowanych osi priorytetowych Programu Polska-Saksonia 2014-2020 jest wewnętrznie spójny. Każdemu z celów tematycznych została przyporządkowana jedna oś priorytetowa. Poniżej zaproponowano główne wnioski płynące z analizy związków synergicznych zachodzących pomiędzy poszczególnymi interwencjami w ramach Programu Polska-Saksonia 2014-2020.

Działania realizowane w ramach OP I są komplementarne ze wszystkimi pozostałymi osiami priorytetowymi Programu, bowiem realizują one działania, które przyczyniać się będą do ochrony zasobów środowiska naturalnego oraz kulturowego. W przypadku OP II komplementarność polega na dążeniu do podobnego celu jakim jest podniesienie poziomu atrakcyjności pogranicza poprzez umożliwienie i ułatwienie mieszkańcom i turystom dostępu do obszarów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego regionu. W ramach OP III realizowane będą działania polegające na utworzeniu szerokiej i kompleksowej oferty kształcenia z zakresu edukacji ekologicznej w zakresie środowisko i trwałość (np. ochrona środowiska, ochrona lasów, ochrona klimatu, kontrola zanieczyszczeń). Projekty te będą uzupełnieniem działań polegających na zachowaniu i ochronie zasobów przyrodniczych i kulturowych, poprzez rozwijanie w społeczeństwie odpowiedniej postawy ekologicznej oraz budowaniu tożsamości regionalnej. Z OP IV komplementarność widoczna jest w planowanych działaniach polegających na rozwijaniu współpracy instytucji publicznych

m. in. w zakresie ochrony środowiska.

Poprawa transgranicznej dostępności komunikacyjnej, która jest celem OP II, stanowić może o zwiększeniu wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych, szczególnie przez turystów lokalnych (I OP). Zwiększenie dostępności wiąże się także ze zwiększeniem szans na ożywienie gospodarcze – zwiększenie liczby miejsc pracy oraz mobilności pracowników (IV OP). Usprawnienie komunikacji transgranicznej pozwoli także na sprawniejszą wymianę doświadczeń, usprawnienie realizacji wspólnych projektów edukacyjnych i szkoleniowych oraz wymianę (jeśli taką się zakłada) dobrych praktyk pomiędzy pracownikami administracji (III i IV OP). Reasumując, poprawa komunikacji transportowej pozwoli na rozszerzenie współpracy w zakresie gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, integracji usług świadczonych na rzecz mieszkańców, wymiany edukacyjnej i kulturowej.

Działania przewidziane w ramach OP III są komplementarne z interwencjami przewidywanymi w ramach OP I w zakresie wspierania postaw proekologicznych poprzez edukację uświadamiającą o wadze środowiska przyrodniczego i jego zagrożeniach. Z kolei wspieranie mobilności pracowników i uczniów będzie korzystać z efektów działań podejmowanych w OP II, zapewniających warunki dla owego przemieszczania się.

Jeśli chodzi o OP IV, to jest ona spójna przede wszystkim z OP I dzięki działaniom polegającym na rozwijaniu współpracy instytucji publicznych m. in. w zakresie ochrony środowiska, a także przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym.

OP V będzie komplementarna do działań wszystkich pozostałych OP - jej celem jest wsparcie realizacji całego Programu. Sprawnie działająca administracja publiczna, a także wysoki stopień poinformowania beneficjentów, będą miały wpływ na realizację działań w ramach wszystkich pozostałych osi.

Analiza w zakresie potencjalnych konfliktów w ramach działań Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020 tj. działań, które mogłyby osłabiać / uniemożliwiać efekty planowane do osiągnięcia w ramach innych działań nie wykazała istotnych potencjalnych związków o tym charakterze. Kluczowym zagrożeniem, jakie zostało poddane głębszej analizie jest wpływ planowanych przedsięwzięć (w szczególności infrastruktury transportowej) na stan środowiska naturalnego na pograniczu polsko-niemieckim. W celu oceny potencjalnego negatywnego oddziaływania odwołano się do wyników Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2014-2020. Z badania wynika, że potencjalne negatywne oddziaływanie na środowisko Programu będzie niewielkie w skali obszaru objętego wsparciem.

II.2.7. Przewidywany wpływ projektów kluczowych na realizację celów priorytetowych i Programu

W ramach Programu przewiduje się realizację dużych projektów flagowych (kluczowych) o znaczeniu strategicznym dla współpracy transgranicznej. Planowane projekty flagowe swoim zasięgiem obejmować będą i wywierać wpływ na cały lub większość obszaru pogranicza, realizując w znaczący sposób wskaźniki programowe. Projekty te będą przyczyniać się kompleksowego rozwiązywania problemów pogranicza oraz wykorzystywać potencjał regionu, a zatem bezpośrednio realizować cele priorytetowe programu. Projekty flagowe dotyczyć będą szczególnie kwestii związanych

z wykorzystaniem potencjału turystycznego regionu, ochrony środowiska w ramach współpracy instytucjonalnej oraz podniesienia poziomu edukacji wśród społeczeństwa. W Programie podkreślono, że projekty flagowe składane będą poza standardową procedurą naboru, ale ich ocena i wybór odbywać się zgodnie z kryteriami obowiązującymi dla projektów regularnych.

II.2.8. Oddziaływanie czynników zewnętrznych na program

Realizacja działań, a w konsekwencji także możliwość osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników, obarczona jest szeregiem ryzyk o charakterze ekonomicznym, społecznym, czy też politycznym, przy czym mogą one powodować zarówno odchylenia na minus jak i, w mniej licznych przypadkach, na plus. Zostały one omówione w dwóch grupach, z których pierwsza odnosi się do całości programu, i te opisane zostały w oddzielnym rozdziale, w drugiej zebrano kluczowe czynniki ryzyka rozumiane jako czynniki zewnętrzne oddziałujące na realizację działań w ramach poszczególnych osi.

Kluczowe czynniki zewnętrzne mogące wpłynąć na realizację działań w ramach poszczególnych osi, to głównie uwarunkowania ekonomiczne, środowiskowe oraz wynikające z braku chęci współpracy pomiędzy instytucjami, które miałyby realizować projekty wspólnie.

Czynniki zewnętrzne zidentyfikowane w przypadku I OP, to przede wszystkim negatywne zjawiska pogodowe, mogące obniżyć jakość oferowanych usług turystycznych. Czynnikiem wynikającym ze zmian ekonomicznych jest natomiast wzrost kosztów utrzymania i renowacji oraz modernizacji zabytków dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Czynnikiem zewnętrznym będą również realizowane w ramach niniejszej osi jak i innych osi działania, w tym kolidowanie działań środowiskowych z działaniami związanymi z modernizacją obiektów turystycznych czy też modernizacją infrastruktury drogowej. Inną grupą czynników będzie brak porozumienia pomiędzy władzami po polskiej i niemieckiej stronie granicy oraz brak zainteresowania współpracą transgraniczną beneficjentów w ramach projektów z zakresu odbudowy, renowacji, modernizacji zabytkowych obiektów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Również w przypadku OP II pewne zjawiska mogą wpłynąć na wystąpienie negatywnych czynników, wpływających na realizację bądź jakość efektów podejmowanych działań. Ponownie zjawiska pogodowe warunkować mogą możliwość podjęcia lub tempo realizacji prac modernizacyjnych. Globalne i krajowe zmiany ekonomiczne natomiast skutkować mogą wzrostem kosztów modernizacji infrastruktury drogowej, również w przypadku tej osi istotnym czynnikiem może być brak porozumienia między władzami po polskiej i niemieckiej stronie granicy i niechęć do podejmowania wspólnych projektów infrastrukturalnych.

Czynniki zewnętrzne zidentyfikowane w odniesieniu do OP III, o potencjalnie znaczącym wpływie na realizację stawianych w jej ramach celów, to przede wszystkim różnice pomiędzy typami, liczbą i rodzajem szkół w obydwu państwach, a także ryzyko niedostosowania programów edukacyjnych dla szkół po obu stronach granicy. Ponadto, zawsze trzeba brać pod uwagę brak zainteresowania współpracą transgraniczną w ramach projektów szkoleniowych, a także niedostateczną chłonność rynku w przypadku szkoleń.

Analizując kontekst realizacji działań przewidzianych w ramach OP IV, kluczowym czynnikiem zewnętrznym wydają się tutaj ograniczenia różnych form współpracy administracyjnej i prawnej

wynikające z uwarunkowań na poziomie krajowym. Powiązana z nim może być, choć nie musi, niekompatybilność systemów i procedur stosowanych po stronie polskiej i niemieckiej. Wreszcie, należy liczyć się z brakiem faktycznego zainteresowania współpracą polskich i niemieckich instytucji publicznych.

W przypadku OP V, poza wspomnianymi wcześniej czynnikami, mającymi wpływ na realizację całości Programu, można wyróżnić również takie czynniki zewnętrzne, jak ograniczone zainteresowanie beneficjentów aplikowaniem o środki z Funduszy Europejskich spowodowane opinią o trudnościach z pozyskaniem i rozliczeniem dotacji. Zapobieganiu tym czynnikom mają służyć podjęte działania, zarówno w zakresie promocji programu jak i wsparcia beneficjentów na etapie składania wniosków czy wdrażania projektów.

Blok II

II.3 Spójność zewnętrzna

Analiza spójności zewnętrznej Programu została przeprowadzona dwuetapowo. W pierwszej kolejności skupiono się na całościowej ocenie koherencji Programu z najważniejszymi dokumentami strategicznymi. W tym kroku starano się zidentyfikować spójność zarówno na poziomie deklaracyjnym (przejawiającą się w konkretnych zapisach), jak i faktycznym (związaną z planowaniem określonych interwencji). Rozważono tutaj także, czy analizowane dokumenty posługują się tym samym zestawem pojęciowym, a jeśli nie – to sprawdzono, na ile lingwistyczne odmienności obrazują faktyczne różnice w założeniach i celach przyjętych przez autorów wszystkich badanych aktów. Opis owej kompleksowej oceny spójności znajdują się w poniższych podrozdziałach. Dodatkowo, zgodnie z wymaganiami KE, przeprowadzono ocenę w oparciu o opracowane diagramy obrazujące związki przyczynowo-skutkowe zachodzące pomiędzy spodziewanymi efektami programu a celami najważniejszych strategii na poziomach regionalnym, krajowym i unijnym. Diagramy stanowią załącznik do niniejszego raportu (Aneks 2). Należy mieć na uwadze, iż specyfiką tego typu wykresów jest obrazowanie wyłącznie oczywistych powiązań, związanych ze wzajemną przekładalnością wskaźników pochodzących z analizowanych dokumentów. W przypadku, kiedy nie można wykazać, iż realizacja wskaźnika pochodzącego z Programu Polska-Saksonia 2014-2020 przyczyni się wprost do realizacji wskaźników przewidzianych w ramach innych aktów, diagram taki nie będzie zawierał strzałek obrazujących wzajemne powiązania, co może sugerować brak spójności. Stąd też ważne jest podkreślenie, iż spójność zewnętrzna nie jest wyłącznie kwestią powiązań pomiędzy zaplanowanymi miernikami, ale całości przyjętych w Programie założeń, celów i planowanych interwencji, zaś obecność/brak powiązań na diagramach nie jest dostatecznym powodem do orzekania o istnieniu/braku spójności zewnętrznej Programu Polska-Saksonia z najważniejszymi dokumentami strategicznymi poddanymi analizie.

W Programie Polska-Saksonia 2014-2020 zwraca uwagę skrupulatność, z jaką autorzy dokumentu dowodzą uwzględniania zapisów kluczowych regionalnych, krajowych i unijnych dokumentów strategicznych. Odwołania do nich występują zarówno w części diagnostycznej, przy uzasadnianiu wyboru konkretnych priorytetów, jak i w sekcji poświęconej zintegrowanemu podejściu do rozwoju terytorialnego. Poza samym wskazaniem przywoływanych aktów, w Programie syntetycznie

wyjaśniono również związki pomiędzy nimi a Programem. Bez wątpienia jest to olbrzymia wartość Programu Polska-Saksonia 2014-2020.

II.3.1 Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z unijną strategią „Europa 2020”

Strategia „Europa 2020” jest kluczowym dokumentem strategicznym, z którym spójne powinny być pozostałe projektowane strategie i programy europejskie, transgraniczne czy regionalne. W Programie Polska-Saksonia 2014-2020 wielokrotnie podkreśla się wagę omawianego dokumentu, a także dążenie do zapewnienia spójności z nim.

Dokonując oceny spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z unijną strategią „Europa 2020” należy uznać, iż akty te są koherentne. W Programie dążono nie tylko do ukazania bezpośrednich związków pomiędzy tymi dokumentami, ale także zarysowania potencjalnych powiązań, które stwarzają potencjał synergiczny, lecz nie ma pewności ich wystąpienia.

Na poziomie wskaźników, Program Polska-Saksonia 2014-2020 bezpośrednio wpisują się jedynie w realizację celu polegającego na rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu (zob. diagramy spójności zewnętrznej; kwestie edukacji i zatrudnienia w ramach OP III). Nie oznacza to jednak, iż innych, pozytywnie ocenianych oddziaływań nie ma. Docenienie dziedzictwa przyrodniczego (OP I i III) powinno korzystnie wpływać na kreowanie rozwoju zrównoważonego (np. zwiększanie świadomości środowiskowej prawdopodobnie wpłynie na podejmowanie działań proekologicznych). Podobnie, działania realizowane w ramach OP II zdają się wpisywać w założenia rozwoju inteligentnego, a częściowo także – jeśli będą właściwie realizowane – także rozwoju zrównoważonego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu. Podobnie, interwencje przewidziane w ramach OP IV, dzięki zwiększeniu współpracy między instytucjami publicznymi oraz mieszkańcami, mogą pośrednio przyczynić się do kreowania rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Należy natomiast mieć świadomość, iż nie są to związki bezpośrednie, dające się zobrazować na diagramie opartym na idei przekładalności wskaźników pochodzących z Programu i Strategii.

Oczywiście, można uznać, iż wiele pojęć jest używanych w Programie w znacznie zawężonym – w porównaniu do obecnego w Strategii – sensie. Program skupia się na konkretnych emanacjach zjawisk, które „Europa 2020” opisuje całościowo. Stąd też np. kultura ujmowana jest w Programie głównie jako dziedzictwo regionalne i spuścizna przeszłości (np. tradycyjne budownictwo przystępowe), nie zaś aktywny, rozgrywający się współcześnie proces. Podobnie, pisząc o transporcie, autorzy Programu mają na myśli głównie transport drogowy (planowane spektrum działań w tym obszarze to przebudowa i modernizacja dróg przygranicznych). Biorąc jednak pod uwagę specyfikę Programu wydaje się, iż zawężenie znaczeń jest w tym przypadku działaniem pożądanym, dodatnio wpływającym na koncentrację tematyczną, a w konsekwencji na możliwość realizacji stawianych przed Programem celów. Pozytywnie należy zatem ocenić zapisy Programu informujące, iż zawężenie używanych jest działaniem przemyślanym, celowym i ma za zadanie służyć osiągnięciu koncentracji tematycznej pozwalającej na osiągnięcie faktycznych rezultatów dzięki procesowi wdrażania Programu.

II.3.2 Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 ze Wspólnymi Ramami Strategicznymi (z marca 2012 r.)

Tabela 5. Spójność OP z celami tematycznymi WRS

		Cele tematyczne WRS										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Oś priorytetowa Programu Polska-Saksonia 2014-2020	I											
	II											
	III											
	IV											

Legenda:

	Spójność pośrednia
	Spójność bezpośrednia

Tabela 5 obrazuje deklarowaną przez autorów Programu spójność z celami tematycznymi WRS (kolor ciemnoniebieski) oraz zidentyfikowaną przez Ewaluatora spójność pośrednią (kolor jasnoniebieski).

OP I Programu Polska-Saksonia jest spójna z 6 celem tematycznym WRS, zarówno na poziomie deklaratywnym, jak i faktycznym, stwierdzonym na podstawie analizy planowanych działań. W długiej perspektywie, przewidziane tam interwencje powinny przełożyć się także na dostosowanie do zmian klimatu i zapobieganie ryzyku związanemu ze zmianami pogodowymi (np. zwiększenie świadomości wagi zachowań proekologicznych, w tym przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, które z punktu widzenia długiego okresu mogą być pozytywne względem minimalizowania konsekwencji efektu cieplarnianego) – a zatem występuje tu pośrednia spójność z 4 i 5 celem tematycznym. Dodatkowo, planowane działania takie jak a) rozbudowa systemu integracji biletowej na obszarze wsparcia, b) budowa i rozbudowa węzłów transportu multimodalnego, w tym transportu rowerowego umożliwiających dojazd do obszarów cennych przyrodniczo czy c) budowa małej infrastruktury na potrzeby transportu publicznego (przystanki, stojaki na rowery, tabliczki przystankowe itp.) służącej poprawie turystycznego wizerunku terenu – świadczą o spójności z celem tematycznym 7 WRS.

OP II Programu Polska-Saksonia jest spójna z 7 celem tematycznym WRS, zarówno na poziomie deklaratywnym, jak i faktycznym, stwierdzonym na podstawie analizy planowanych działań.

OP III Programu Polska-Saksonia jest spójna z 10 celem tematycznym WRS, zarówno na poziomie deklaratywnym, jak i faktycznym, stwierdzonym na podstawie analizy planowanych działań. Ponieważ edukacja jest w Programie rozpatrywana jako ważny czynnik sprzyjający zatrudnieniu, a także przewidziane są interwencje stymulujące mobilność związaną z podejmowaniem pracy, toteż należy stwierdzić spójność OP III z 8 celem tematycznym WRS: wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników. Dodatkowo, aktywność zawodowa (w tym kobiet) ujmowana jest także jako czynnik

inkluzyjny, dlatego co świadczy o pośredniej spójności OP III z 9 celem tematycznym WRS: wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem.

OP IV Programu Polska-Saksonia jest spójna z 11 celem tematycznym WRS, zarówno na poziomie deklaracyjnym, jak i faktycznym, stwierdzonym na podstawie analizy planowanych działań. Dodatkowo, ze względu na obszar, jakiego ma dotyczyć planowana współpraca, można stwierdzić pośrednią spójność z celami tematycznymi 5 i 6 WRS, tzn.: propagowanie przystosowania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem oraz ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów.

II.3.3. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z Umową Partnerstwa (z maja 2014 r.)

Podobnie jak w przypadku Strategii „Europa 2020”, tak i w odniesieniu do Umów Partnerstwa Polski i Niemiec spójność analizowanych dokumentów jest niekwestionowalna, aczkolwiek nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w przekładalności wskaźników przewidzianych w ramach tych aktów (por. diagramy spójności zewnętrznej).

Działania przewidziane w ramach OP II, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie transportu, są spójne z celem polskiej Umowy Partnerstwa: poprawa spójności społecznej i terytorialnej (spójność także na poziomie wskaźników).

Działania przewidziane w ramach OP III, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie edukacji, są spójne z celem polskiej Umowy Partnerstwa: poprawa spójności społecznej i terytorialnej (spójność także na poziomie wskaźników).

Działania przewidziane w ramach OP IV, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie współpracy między obywatelami i instytucjami, są spójne z celem polskiej Umowy Partnerstwa: podniesienie sprawności i efektywności państwa (spójność także na poziomie wskaźników).

Działania przewidziane w ramach wszystkich OP oddziałują pośrednio na realizację celu polskiej Umowy Partnerstwa: zwiększenie konkurencyjności gospodarki.

Działania przewidziane w ramach OP I, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie dziedzictwa naturalnego i kulturalnego, są spójne z celem niemieckiej Umowy Partnerstwa: klimat, ochrona środowiska, energia odnawialna i wykorzystanie zasobów.

Działania przewidziane w ramach OP III, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie edukacji, są spójne z celem niemieckiej Umowy Partnerstwa: praca, edukacja i integracja społeczna (spójność także na poziomie wskaźników).

Działania przewidziane w ramach OP IV, ukierunkowane na poprawę sytuacji w zakresie współpracy między obywatelami i instytucjami, są spójne – ze względu na tematykę podejmowaną w ramach wspólnych działań oraz synergiczne oddziaływania na inne sfery – ze wszystkimi trzema celami niemieckiej Umowy Partnerstwa: wzmocnienie konkurencyjności regionalnej; klimat, ochrona środowiska, energia odnawialna i wykorzystanie zasobów oraz praca, edukacja i integracja.

II.3.4. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z rekomendacjami Komisji Europejskiej (jak wymieniono w Rozporządzeniu Ogólnym, Artykuł 55, punkt 3(d))

Program Polska-Saksonia 2014-2020 jest spójny z Zaleceniem Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. w zakresie rekomendacji nr:

- 2: „Zwiększenie wysiłków na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych, w szczególności przez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, usprawnienie pomocy dla niezarejestrowanych osób młodych oraz zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie. Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz przez ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych”;
- częściowo 3: „Kontynuowanie starań w celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania (...)”;

Planowane są działania z zakresie zwiększania aktywności zawodowej poprzez działania edukacyjne i szkoleniowe. Przewidziane jest również zwiększanie aktywności zawodowej kobiet (z uwzględnieniem perspektywy równościowej). Wreszcie, działania zwiększające świadomość ekologiczną mogą przełożyć się na efektywniejsze wykorzystywanie zasobów. Jeśli chodzi o rekomendacje nr 1, 4 i 6 (dot. krajowego budżetu i finansowania, bodźców podatkowych na rzecz wsparcia B+R oraz warunków dla biznesu), nie są one możliwe do wdrażania na szczeblu niższym niż krajowy. Program nie wpisuje się w zapisy rekomendacji nr 5, choć oczywiście nie jest z nią sprzeczny. Jeśli chodzi o rekomendacje Komisji Europejskiej dla Niemiec, to ich wdrażanie jest w zasadzie niemożliwe z poziomu Programu Polska-Saksonia 2014-2020 (obejmują one politykę budżetową, kwestie opodatkowania pracy i płacy minimalnej, transformacji systemu energetycznego i stymulowania konkurencyjności w sektorze usług).

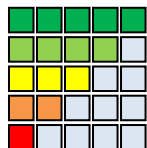
Program Polska-Saksonia 2014-2020 jest również spójny z wytycznymi Decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (z dn. 13.11.2013) (por. także Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich w zakresie, jaki jest możliwy do wdrażania na takim poziomie:

- Wytyczna 7: Zwiększenie uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczanie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia;
- Wytyczna 8: Rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy oraz promowanie uczenia się przez całe życie;
- Wytyczna 9: Poprawa jakości i wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe lub ich odpowiedniki;
- Częściowo Wytyczna 10: Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

II.3.5. Ocena spójności Programu Polska-Saksonia 2014-2020 z innymi ważnymi dokumentami strategicznymi po stronie polskiej i niemieckiej

Dokument	Ocena spójności	Uzasadnienie sprzeczności
Dokumenty po stronie polskiej		
Narodowy Program Reform dla Polski wraz z rekomendacjami krajowymi o których mowa w art. 25 projektu rozporządzenia ogólnego		Nie dotyczy
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju		Nie dotyczy
Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030		Nie dotyczy
Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (Strategia Rozwoju Kraju 2020)		Nie dotyczy
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020		Nie dotyczy
Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020		Nie dotyczy
Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020		Nie dotyczy
Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego		Nie dotyczy
Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego		Nie dotyczy
Dokumenty po stronie niemieckiej		
Narodowy Program Reform dla Niemiec		Nie dotyczy
Strategia Saksonia 2020		Nie dotyczy
Saksońska strategia dot. wsparcia z UE 2020		Nie dotyczy
Strategia zatrudnienia Saksonia 2020		Nie dotyczy
Strategia turystyki Saksonia 2020		Nie dotyczy
Plan Działania dot. demografii		Nie dotyczy
Plany zagospodarowania przestrzennego Saksonii		Nie dotyczy

Legenda:



Silna, pozytywna spójność
 Umiarkowana, pozytywna spójność
 Brak bezpośrednich związków
 Umiarkowana, negatywna niespójność
 Silna, negatywna niespójność

II.4 Ocena polityk horyzontalnych

W części II Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013, ustanawiającego wspólne przepisy funduszy (Rozporządzenia ramowego), określone zostały ogólne zasady regulujące wsparcie z wszystkich funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi (WRS). W art. 4.2 tej części podkreśla się konieczność zapewnienia spójności wsparcia z EFSI z zasadami horyzontalnymi, wśród których wymienia się: partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie (art. 5), promowanie równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji (art.7) oraz zrównoważony rozwój (art.8). W tym samym dokumencie stwierdzono, iż horyzontalne zasady winny zostać określone przez WRS (zgodnie z art. 11, pkt d Rozporządzenia ramowego) a ich zastosowanie określone w Umowie Partnerstwa (zgodnie z art. 14 (a) (v)). W sekcji 1.B Umowy Partnerstwa (z dnia 8 stycznia 2014) określono w jaki sposób w programie operacyjnym IZ winna uwzględniać zasady horyzontalne na etapie zarówno projektowania, jak i wdrażania, monitorowania i ewaluacji.

Zgodnie z zaproponowaną metodologią, zasadami horyzontalnymi, poddanymi ocenie, są zasady zdefiniowane w art. 7 i 8 Rozporządzenia Ramowego.

Ocena w ramach pytania ewaluacyjnego D, zgodnie z przyjętą przez Zamawiającego metodologią badania, dokonana została przy uwzględnieniu jednego wskaźnika obserwacji – Stopień uwzględniania celów polityk horyzontalnych. Na podstawie przeprowadzonej oceny eksperckiej wartość tego wskaźnika wynosi 5,0 w skali od 0 do 6 zgodnie z przyjętą metodologią, co oznacza, że Program w pełni uwzględnia polityki horyzontalne. Do zasad horyzontalnych odnoszą się również warunki ex-ante, których wypełnienie spoczywa na poziomie krajowym. W tej części oceny Zespół nie odwołuje się do Sekcji 9, dotyczącej warunkowości ex-ante.

II.4.1 Stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie programowania

Zgodnie z przyjętą metodyką ewaluacji, Zespół ocenił w niniejszej części opracowania stopień i zakres zidentyfikowania w diagnozie oraz uwzględnienia w projektowaniu działań Programu, najważniejszych problemów oraz wyzwań związanych z zasadami horyzontalnymi (zrównoważony rozwój oraz promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji). Elementy związane z tymi zasadami, zarówno diagnostyczne jak i projektowe, odnajdujemy w sekcji 1., jak również w sekcji 2 (przy opisie każdego priorytetu inwestycyjnego), w sekcji 5 oraz w sekcji 8 Programu.

W poniższej tabeli zaprezentowano ocenę spójności obszarów diagnostycznych, określonych w sekcji 1. Programu, z zasadami horyzontalnymi wraz z interpretacją zwartą w punktach poniżej.

Tabela 6. Ocena spójności diagnozy z zasadami horyzontalnymi

Zasady horyzontalne Obszary diagnozy	Zrównoważony rozwój	Równość szans i niedyskryminacja	Równość płci
1. Demografia	N	B	B
2. Edukacja i rynek pracy	N	B	B
3. Środowisko przyrodnicze	A	N	N
4. Dziedzictwo kulturowe i turystyka	A	N	N
5. Transport i komunikacja	A	A	N
6. Współpraca transgraniczna	N	N	N

Gdzie:

- ♦ A – oznacza wysoki stopień uwzględnienia,
- ♦ B – oznacza średni stopień uwzględnienia,
- ♦ C – oznacza relatywnie niski stopień uwzględnienia,
- ♦ N – nie dotyczy.

Źródło: opracowanie własne.

1. W diagnozie obszaru 1 i 2 nie odwołano się do zjawiska wykluczenia społecznego oraz dyskryminacji w kontekście osób niepełnosprawnych, osób objętych opieką socjalną, czy też wykluczenia osób dorosłych z edukacji.
2. W diagnozie obszaru 3 i 4 zauważa się kluczową rolę czystego środowiska dla gospodarki województwa i podkreśla się upowszechnienie w społecznościach postaw zgodnych z zasadami zrównoważonego gospodarowania i korzystania z zasobów środowiska przyrodniczego.
3. W diagnozie obszaru 5 podkreśla się kwestie związane z niską dostępnością komunikacyjną obszarów położonych z dala od głównych szlaków komunikacyjnych.

Uzupełnienie diagnozy (choć nie *explicite*) w odniesieniu do zasad horyzontalnych pojawia się również w uzasadnieniu wyboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych.

Natomiast nie poruszono w diagnozie zasady promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji, odniesienie do nich odnajdujemy dopiero w Sekcji 8, co w opinii Ewaluatora jest wystarczające w odniesieniu do zakresu i charakterystyki Programów Współpracy.

Zakres i stopień odniesienia się do zasad horyzontalnych w części diagnostycznej uznać należy za odpowiedni. Zdecydowanie lepiej wypada odniesienie się w diagnozie do zasady zrównoważonego rozwoju, słabiej natomiast do zasady promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. Szczególnie zwraca uwagę brak konkretnych danych odnośnie do dyskryminacji (przedsiębiorczość, edukacja), na przykład ze względu na płeć, pochodzenie etniczne czy orientację seksualną. Jest to w dużym stopniu spowodowane brakami w statystyce publicznej i małą liczbą opracowań na ten temat.

Należy podkreślić, że zasady horyzontalne stanowią podstawę budowy dokumentu, wskazuje to, że zasady horyzontalne były respektowane w procesie konstrukcji Programu. Powyższą konkluzję potwierdza również szeroko respektowana zasada partnerstwa przy konstrukcji Programu. O szczególnej roli zasady horyzontalnej zrównoważonego rozwoju świadczy również przeprowadzenie badania Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014 – 2020.

II.4.2 Przewidywany wkład Programu operacyjnego do realizacji celów polityk horyzontalnych

Zgodnie z punktem 5 artykułu 27 Rozporządzenia ramowego⁷ każdy program winien zawierać, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy, opis działań mających na celu uwzględnienie zasad horyzontalnych, określonych w artykułach 5, 7 i 8. Jak już wspomniano, stopniowi i zakresowi uwzględnienia zasad horyzontalnych, określonych w art. 7 i 8, poświęcona jest sekcja 8. Szeroko odniesiono się w niej do zagadnień takich jak: zrównoważony rozwój, równość szans i zapobieganie dyskryminacji oraz równości płci.

W punkcie 7 Artykułu 96 Rozporządzenia Ramowego, dotyczącego treści i przyjęcia programów operacyjnych w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” określa się, iż (podobne uwagi można odnaleźć w Umowie Partnerstwa):

Każdy program operacyjny (...) obejmuje opis:

- a) konkretnych przedsięwzięć mających na celu uwzględnienie przy wyborze operacji wymogów ochrony środowiska, efektywnego wykorzystania zasobów, łagodzenia skutków zmian klimatu i dostosowania do zmian klimatu, odporności na klęski i katastrofy, zapobiegania i zarządzania ryzykiem;
- b) konkretnych przedsięwzięć mających na celu promowanie równości szans i zapobieganie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowania, opracowywania i wdrażania programu operacyjnego, w szczególności w kontekście dostępu do finansowania, z uwzględnieniem potrzeb różnych grup docelowych zagrożonych taką dyskryminacją, a w szczególności wymogów dotyczących zapewnienia dostępu dla osób z niepełnosprawnościami;
- c) wkładu programu w promowanie równouprawnienia płci oraz, w stosownych przypadkach, rozwiązań zapewniających uwzględnianie punktu widzenia płci na poziomie programu operacyjnego i operacji.

Na podstawie lektury sekcji 8, stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych (Zrównoważony rozwój i Propagowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji) uznać należy za wysoki. Można jednoznacznie stwierdzić, iż zasady horyzontalne uwzględniono na etapie programowania. Przedstawiono także przykładowe narzędzia/działania uwzględniania zasad horyzontalnych.

Opis każdego priorytetu inwestycyjnego (sekcja 2) zawiera odniesienie do zasad horyzontalnych, przy Kierunkowych zasadach wyboru operacji. Odniesienie to ma charakter deklaracji przestrzegania zasad. Zespół ewaluacyjny przyjmuje, że szczegółowe działania (jak określa Rozporządzenie ramowe) zostaną ujęte na dalszym etapie uszczegóławiania

⁷ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Rozporzadzenie_PE_ogolne_2014_2020.pdf.

Ponadto, jak już wspomniano, przeprowadzona została Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko, która stanowi jedno z narzędzi realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W ocenie tej podkreśla się, iż obecny stan projektu Programu, zawierający ogólne sformułowania a nie konkretne przedsięwzięcia, utrudnia rzetelne przeprowadzenie oceny wpływu oddziaływania Programu na środowisko.

Reasumując, odnosząc się do sekwencji logicznej projektowania interwencji: diagnoza – cele – działania – monitoring i ocena, Zespół ewaluacyjny przyjmuje domniemanie o względnie wysokiej skuteczności Programu.

II.4.3 Sposób uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie wdrażania, monitorowania i ewaluacji programu

W sekcji 8 dotyczącej zasad horyzontalnych, stwierdzono, że *Institucja Zarządzająca zapewni, że zasada zrównoważonego rozwoju będzie przestrzegana na każdym etapie realizacji Programu..* Wskazuje to na uwzględnienie zasady równouprawnienia i niedyskryminacji we wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji Programu. W sekcji 8, dotyczącej zasady zrównoważonego rozwoju, zostały podane przykładowe kryteria związane z respektowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, które będą stosowane na etapie wyboru projektów (w uzasadnionych przypadkach).

Na podstawie lektury sekcji 8, stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych (Zrównoważony rozwój i Propagowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji) uznać należy za wysoki. Można jednoznacznie stwierdzić, iż zasady horyzontalne uwzględniono na etapie programowania. Przedstawiono także przykładowe narzędzia uwzględniania zasad horyzontalnych.

Blok III

II.5 Ocena planowanych warunków realizacji Programu

Część ta stanowi w koncepcji metodologicznej problem badawczy E, który w głównej mierze odnosi się do oceny systemu realizacji programu.

Podstawowe zasady realizacji Programu określone są na poziomie rozporządzeń UE. Kwestie nieregulowane w rozporządzeniach lub regulowane w sposób niewystarczający, a mające podstawowe znaczenie dla realizacji programu zostaną określone w ustawie krajowej lub wydawanych na jej podstawie rozporządzeniach. Do tej kategorii zagadnień należą m.in. zasady koordynacji polityki spójności, system instytucjonalny, desygnacja, przepływy finansowe, kontrole, korekty, procedura odwoławcza.

W niniejszej części opisano organy pełniące funkcje Instytucji Zarządzającej (IZ), Instytucji Certyfikującej (IC), Instytucji Audytowej (IA) oraz Wspólnego Sekretariatu (WS). Zdefiniowano również zadania wypełniane przez zaangażowane organy, w tym Komitetu Monitorującego (KM). Ponadto określono relacje istniejące pomiędzy poszczególnymi organami w różnych procesach niezbędnych dla realizacji programu.

Ocena w ramach pytania ewaluacyjnego E, zgodnie z przyjętą przez Zamawiającego metodologią

badania, dokonana została przy uwzględnieniu jednego wskaźnika obserwacji – Sprawność planowanego układu instytucjonalnego związanego z realizacją celów Programu. Na podstawie przeprowadzonej oceny eksperckiej wartość tego wskaźnika wynosi 5,0, w skali od 0 do 6, zgodnie z przyjętą metodologią, co oznacza, że planowany system realizacji jest w opinii Ewaluatora wystarczający dla prawidłowego wdrażania Programu.

Ocenie podlegały następujące kwestie, które zostały zaakceptowane przez Zamawiającego w raporcie metodologicznym.

II.5.1 Ocena adekwatności potencjału ludzkiego i zdolności administracyjnych

Proponowany system jest zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu ogólnym oraz z następującymi rozporządzeniami:

Rozporządzenie 1299/2013 (EWT)/ Verordnung Nr. 1299/2013 (ETZ)

Rozporządzenie 1302/2013 (EUWT)/ Verordnung Nr. 1302/2013 (EVTZ)

Rozporządzenie 1301/2013 (EFRR)/ Verordnung Nr. 1301/2013 (EFRE)

Należy zwrócić szczególną uwagę, aby czytelnie rozdzielić funkcję zarządzania programem i jego wdrażania. Wzrastać będzie oczekiwanie zarówno w zakresie uzyskania deklarowanych efektów realizacji polityk UE, jak i efektywności wydatkowania środków, prawidłowości procedur itp.

Program zawiera opis systemu instytucjonalnego zgodny z Sekcją 5 Załącznika II Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) NR 288/2014 z dnia 25 lutego 2014 r., wyszczególniono wszystkie wymagane instytucje oraz wstępnie określono ich rolę w zarządzaniu i wdrażaniu Programu. Opis zadań realizowanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu jest syntetyczny i ogranicza się do niezbędnych kwestii. Uszczegółowienie zapisów będzie możliwe po podjęciu kluczowych decyzji.

Poniżej Ewaluator przedstawił zgodnie z przyjętą metodologią analizę adekwatności potencjału ludzkiego i zdolności administracyjnych w perspektywie 2007-2013, tam gdzie to było adekwatne porównując ją z planowanym systemem realizacji w perspektywie 2014-2020.

Potencjał ludzki realizacji Programu jest adekwatny do istniejących potrzeb. Instytucje, które będą zaangażowane w realizację Programu, dysponują wysoko wykwalifikowaną kadrą z bogatym doświadczeniem z zakresu wdrażania funduszy unijnych wyniesionym z poprzedniego okresu programowania. Wdrożone struktury zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 zostały w 2013 roku utrwalone. Instytucje odpowiedzialne za prawidłowe wdrażanie Programu opierają się w swojej działalności nie tylko na postanowieniach zawartych w Dokumencie Programowym i Wspólnym Uszczegółowieniu oraz w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli, lecz korzystają również z instrukcji dostosowywanych do aktualnych wymogów. W celu zapewnienia jakości monitorowania Programu odbywają się regularne konsultacje Instytucji Zarządzającej z WST oraz saksońskimi kontrolerami z artykułu 16 w ramach *jour fixes* (regularnych spotkań), które mają na celu ścisłe monitorowanie i optymalizację realizacji Programu. W strukturach Wspólnego Sekretariatu Technicznego powołano ponadto pracownika pełniącego funkcję polskiego koordynatora. Koordynator Krajowy zyskał tym samym osobę kontaktową, która koordynuje komunikację z WST i dba o zapewnienie jednolitej jakości

dokumentów w języku polskim. Systematyczna wymiana informacji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w procedurę oceny wniosków po polskiej i niemieckiej stronie zapewnia odpowiednią jakość wspólnego wdrażania Programu.

Ze środków Pomocy Technicznej sfinansowano w Instytucji Zarządzającej cztery, w Instytucji Certyfikującej dwa oraz w Instytucji Audytovej trzy etaty. Z tego źródła dokonuje się również zwrotu kosztów podróży służbowych. Z Pomocy Technicznej sfinansowano ponadto wydatki Instytucji Zarządzającej i Instytucji Audytovej na spotkania oraz tłumaczenia ustne i pisemne w ramach uzgodnień ze stroną polską.

W perspektywie finansowej 2014-2020 rolę Instytucji Krajowej będzie pełniło Saksońskie Ministerstwo Środowiska i Rolnictwa, które ma za zadanie wdrażanie Programu w niemieckiej części obszaru wsparcia. Zgodnie z wynikami wywiadów nie zdiagnozowano na tym etapie problemów w zakresie potencjału ludzkiego i zdolności administracyjnych dla Instytucji Krajowej, co jest wynikiem doświadczenia jakie Saksońskie Ministerstwo Środowiska i Rolnictwa zdobyło w trakcie pełnienia funkcji Instytucji Zarządzającej w perspektywie 2007-2013.

W obecnej perspektywie 2014-2020 przewiduje się utworzenie Wspólnego Sekretariatu w Centrum Projektów Europejskich, a pracownicy będą wyłonieni w procedurze konkursowej, ich liczba ma być dostosowana do zakresu zadań i zapewniać dwujęzyczność WS. Dużym uproszczeniem w porównaniu z poprzednim okresem jest powierzenie funkcji Instytucji Certyfikującej Instytucji Zarządzającej w zakresie określonym w art. 126 Rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. Zmiany te w opinii Ewaluatora przyczynią się do sprawniejszej realizacji Programu, w szczególności biorąc pod uwagę doświadczenie zdobyte we wdrażaniu Programu w poprzedniej perspektywie oraz zdiagnozowany bardzo wysoki potencjał ludzki oraz zdolności administracyjne. Można założyć, że projektowany system będzie zapewniał następujące kryteria:

- terminowa i efektywna certyfikacja wydatków,
- sprawna komunikacja pomiędzy beneficjentem i kontrolerem, w tym możliwość konsultacji przed poniesieniem wydatku,
- współpraca kontrolerów z Instytucją Zarządzającą programem,
- system opiera się o instytucje mające dostateczną wiedzę w zakresie kontroli projektów międzynarodowych (w tym w szczególności Europejskiej Współpracy Terytorialnej),
- koszty funkcjonowania są racjonalne.

Rekomendujemy jednak rozważenie zatrudnienia większej liczby osób, ze względu na zidentyfikowany wysoki wskaźnik obciążenia pracą w poprzedniej perspektywie finansowej oraz ze względu na nałożenie się na siebie okresów rozliczania perspektywy 2007-2013 i rozpoczęcia wdrażania perspektywy 2014-2020.

II.5.2 Ocena struktur i rozwiązań administracyjnych

Wyniki wywiadów wskazały na następujące bariery i obszary ryzyka dla skutecznej realizacji Programu, jakie zidentyfikowane zostały na podstawie perspektywy finansowej 2007-2013, a mogące mieć przełożenie w okresie 2014-2020.

Tabela 7 Wnioski z wywiadów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację Programu

Obszar ryzyka i bariery	Opinie z wywiadów
Podział kompetencji/zadań w ramach oraz pomiędzy instytucjami systemu realizacji	<ul style="list-style-type: none"> - brak wspólnej oceny projektów (część polska wniosku o dofinansowanie jest oceniana przez polską jednostkę oceniającą, a część niemiecka przez odpowiednią niemiecką) - instytucją wypracowującą decyzje w sprawie wdrażania jest faktycznie Wspólny Sekretariat Techniczny a nie Instytucja Zarządzająca - Wspólny Sekretariat Techniczny nie podejmował od początku realizacji Programu 2007-2013 zadań w zakresie monitorowania rzeczowego i finansowanego wdrażania projektów, co doprowadziło w kolejnych latach do opóźnień w ich realizacji
System komunikacji w ramach i pomiędzy instytucjami systemu realizacji	Instytucja Zarządzająca podejmowała w niektórych sprawach decyzje bez konsultacji z Koordynatorem Krajowym.
System rekrutacji i selekcji	Do Wspólnego Sekretariatu Technicznego zostali oddelegowani pracownicy urzędów marszałkowskich, co powoduje, że dochodzi do sytuacji, w których starają się oni przeforsować partykularne interesy swoich urzędów

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z wytycznymi MIIIR umiejscowienie Instytucji Zarządzającej, oraz Instytucji Certyfikującej w programach EWT Polska zakłada utrzymanie funkcji Instytucji Zarządzającej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Funkcje Instytucji Audytowej będzie pełniło Ministerstwo Finansów. Dodatkowo, w celu uproszczenia systemu instytucjonalnego, do kompetencji Instytucji Zarządzającej włączone zostały zadania Instytucji Certyfikującej.

W perspektywie 2014-2020 nie przewiduje się powierzenia funkcji zarządzania programami współpracy transgranicznej samorządom województw. Stanowisko takie wynika z analizy obecnego stanu prawnego, jaka została dokonana z udziałem odpowiednich resortów, tj. Ministerstwa Finansów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Korzystając ze zdobytych doświadczeń w perspektywach 2004-2006 i 2007-2013 Polska przewiduje delegowanie zadań z zakresu kontroli I-go stopnia w komponentcie współpracy transgranicznej do Urzędów Wojewódzkich. Urzędy Wojewódzkie zgromadziły wysokiej jakości kompetencje i posiadają doświadczenie w wykonywaniu zadań związanych z weryfikacją kwalifikowalności wydatków deklarowanych w projektach począwszy od perspektywy 2004-2006.

Propozycja Komisji, odzwierciedlona w projektach rozporządzeń, zakłada zwiększenie kompetencji i wprowadzenie nowych zadań dla Wspólnych Sekretariatów. W związku z tym Centrum Projektów Europejskich w którego strukturach utworzony zostanie WS, w zakresie zadań WS musi zapewnić jego w pełni międzynarodowy charakter.

Polska zakłada wykorzystanie Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT) jako instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów współpracy terytorialnej. Niemniej jednak, z uwagi na skomplikowany kształt przepisów UE dotyczących ugrupowań oraz brak w Polsce doświadczeń w zakresie działalności EUWT w perspektywie 2014-2020, Polska nie przewiduje powierzenia im funkcji Instytucji Zarządzającej programami EWT, natomiast będzie zachęcać do powoływania EUWT w celu zarządzania realizacją projektów.

II.5.3 Obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji Programu

Realizacja Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020, jak każdego Programu rozwojowego, obarczona jest szeregiem ryzyk. Ryzyka te należą do różnych obszarów, z których najbardziej istotne wydają się następujące:

- ekonomiczne i rynkowe,
- prawne i wynikające z regulacji prawnych,
- organizacyjne, zarządcze, związane z czynnikiem ludzkim.

Wśród ryzyk o charakterze ekonomicznym można wyróżnić zarówno takie, które odnoszą się do całości Programu, jak i dotyczące wybranych osi priorytetowych.

Najpoważniejszym zagrożeniem, które może mieć wpływ na realizację Programu jest znaczące pogorszenie sytuacji ekonomicznej. Pośród potencjalnych beneficjentów Programu znajdują się dwie grupy, jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje non profit i pożytku publicznego, których zdolności finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych (w tym zagwarantowania wkładu własnego) są w bardzo dużym stopniu uzależnione od bieżącej sytuacji ekonomicznej. Załamanie wzrostu gospodarczego stwarza ryzyko braku popytu na realizację działań finansowanych z Programu praktycznie we wszystkich jego osiach.

Ryzyka odnoszące się do poszczególnych osi priorytetowych wiążą się z osiągnięciem bądź nieosiągnięciem założonych wartości docelowych wskaźników.

Kolejna grupa ryzyk wiąże się z uwarunkowaniami prawnymi. Największą barierą na obecnym etapie są braki aktów prawnych i dokumentów wykonawczych, które determinują wdrażanie funduszy w ramach polityki spójności UE. Ze względu na opóźnienia w tworzeniu podstawowych ram prawnych dla wdrażania funduszy nie istnieją nadal instrukcje wykonawcze, choć okres wdrażania funduszy już się rozpoczął. Brak zatwierdzonych regulacji na poziomie KE i na poziomie krajów partnerskich, przy konieczności uwzględnienia ich zapisów na etapie Programowania, skutkuje koniecznością wprowadzania ciągłych zmian w projekcie Programu, co nie służy zapewnieniu spójności wszystkich zapisów.

Zgodnie z przeprowadzonym przez firmę EGO – Evaluation for Government Organizations s.c w 2012 roku na zlecenie MliR badaniem pn. Wyzwania i cele dla programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski po 2013 roku do wyzwań prawno – administracyjnych, związanych z wdrażaniem nowych form wsparcia i rozszerzaniem listy beneficjentów zaliczyć można przede wszystkim konieczność wprowadzenia mechanizmów finansowania projektów, objętych pomocą publiczną. Wynika to z przeformułowania zasadniczych kierunków strategicznych UE, wyrażonych w Strategii Europa 2020 i Inicjatywach Flagowych. Wyzwanie polega na tym, iż praktyczne stosowanie przepisów

dotyczących uwzględniania tejże pomocy w realizowanych projektach jest materia mało znaną instytucjom zaangażowanym we wdrażanie programami współpracy transgranicznej z udziałem Polski. Przykładowo regulacje dotyczące pomocy publicznej są odmienne w krajach ze sobą współpracujących. Będzie to powodowało trudności w harmonizacji zakresu wsparcia finansowego (zakres i wysokość możliwego dofinansowania ze środków EFRR).

Drugim ważnym wyzwaniem w tej sferze będzie uwzględnienie w procesie bezpośredniego zarządzania programami (w tym przede wszystkim płatności, kontroli projektów) specyficznego, odrębnego statusu nowych beneficjentów, takich jak firmy i instytuty badawcze, które mają inny ustrój prawny niż jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe.

Beneficjenci programów, potencjalni wnioskodawcy, a także eksperci, praktycy i ewaluatorzy *„za najważniejszy problem utrudniający współpracę transgraniczną [...] uznali brak systemu zaliczkowego. Długotrwałe oczekiwanie na refundację jest obecnie największym problemem polskich instytucji realizujących projekty transgraniczne. Ponadto utrzymywanie systemu refundacji w obecnej formie sprawia, że znaczna część potencjalnych wnioskodawców odstępuje od przygotowania projektów. Dotyczy to przede wszystkim organizacji pozarządowych, których uwaga kieruje się w stronę programów posiadających system zaliczkowy i znacznie mniej sformalizowane warunki realizacji projektów”*.

Kolejnym wyzwaniem będzie konieczność wzmocnienia potencjału takich instytucji jak instytucje zarządzające i wspólne sekretariaty w zakresie znajomości zagadnień, związanych z pomocą publiczną, systemu prawa podatkowego i rachunkowości np. firm oraz instytucji badawczych. Wiedza ta będzie niezbędna do przygotowania niezbędnych zmian w dokumentacji konkursowej, na przykład wprowadzania nowych pól do wniosków lub nowych załączników do wniosku. Dotychczas stosowane mogą w nowej sytuacji okazać się nieprzystawalne. Znajomość tych zagadnień będzie niezbędna w trakcie prowadzenia oceny formalnej i merytorycznej wniosków, wymagana będzie przy formułowaniu umów o dofinansowanie, rozliczaniu i kontroli projektów.

Podsumowaniem powyższych analiz, opartych zarówno na danych źródłowych, jak i literaturze naukowej i fachowej oraz zebranych materiałem empirycznym jest poniższa propozycja środków minimalizacji wskazanych ryzyk (Tabela 8).

Tabela 8. Potencjalne obszary ryzyka i środki ich minimalizacji - opis

Przewidywane ryzyko	Środki zaradcze	Waga Ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia
Pogorszenie sytuacji ekonomicznej	Przestrzeganie rezerw na wykonanie Programu. Rozważenie zastosowania marginesu bezpieczeństwa przy szacowaniu wartości docelowej wskaźników planowanych do osiągnięcia.		
Opóźnienia w wydawaniu ogólnokrajowych aktów prawnych warunkujących działania podejmowane w Programie	Intensyfikacja wpływu wywieranego oddolnie na organy decyzyjne w celu wydania przez nie odpowiednich aktów prawnych (w zakresie dopuszczalnym przez prawo).		
Konieczność wprowadzenia nowych form wsparcia i rozszerzenia listy beneficjentów	Działania promocyjne Programu: informowanie o rodzajach wsparcia, zakresie, potencjalnych beneficjentach oraz korzyściach, jakie można odnieść z udziału w Programie.		

Przewidywane ryzyko	Środki zaradcze	Waga Ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia
<p>konieczność wzmocnienia potencjału takich instytucji jak instytucje zarządzające i wspólne sekretariaty w zakresie znajomości zagadnień, związanych z pomocą publiczną, systemu prawa podatkowego i rachunkowości np. firm oraz instytucji badawczych.</p>	<p>System szkoleń dla osób zaangażowanych w projektowanie i wdrażanie Programu. Do rozważenia także poszerzenie zasobów kadrowych niniejszych instytucji.</p>	<p>■ ■ □ □ □</p>	<p>■ ■ ■ □ □</p>

II.6 Ocena systemu monitoringu i ewaluacji Programu EWT

Przedmiotem oceny w kontekście systemu monitoringu i ewaluacji Programu był dobór wskaźników (w tym realność osiągnięcia założonych wartości docelowych oraz metodyka ich wyznaczania), źródła i metody generowania danych, potrzeby w zakresie dostępu do danych oraz sposoby służące zapewnieniu ich wysokiej jakości oraz terminowego dostarczenia. Ocenie zostały poddane także zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny systemu monitorowania i ewaluacji oraz zidentyfikowane zostały obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji.

II.6.1 Ocena wskaźników (w tym realność osiągnięcia wartości docelowych wskaźników realizacji oraz metodyka ich wyznaczania)

W trakcie przeprowadzonej analizy oceniano trafność, spójność, przejrzystość, wiarygodność statystyczną, agregowalność, dostępność oraz solidność przyjętych wskaźników produktu. W każdym z tych aspektów proponowane wskaźniki ocenione zostały pozytywnie. Tym niemniej, podstawą oceny systemu wskaźników staje się przede wszystkim trafność zaproponowanych wskaźników wobec zaproponowanej logiki interwencji, ich kompletność i selektywność, co zostało przeprowadzone we wcześniejszych rozdziałach.

Zaproponowane w projekcie Programu wskaźniki produktu są spójne z założonymi celami, mierzą efekty planowanych interwencji. Odpowiadają działaniom oraz celom poszczególnych osi priorytetowych oraz trafnie opisują długo- i krótkoterminowe zmiany, które mają zaistnieć w wyniku realizacji Programu. Wskaźniki produktu przyjęte do monitorowania efektów poszczególnych działań pozostają ze sobą w spójności wewnętrznej. Należy uznać je także za przejrzyste w kategoriach jasnej i zrozumiałej nazwy oraz definicji pozwalającej na jednoznaczną interpretację normatywną.

Dobre wskaźniki produktu są wiarygodne statystycznie – ich wartość będzie więc znacząca w wyniku realizacji interwencji, część z nich będzie agregowalna zarówno do wskaźników monitorowania dokumentów strategicznych na poziomie regionów i kraju, zaś nie będzie agregowalna do poziomu wskaźników rezultatu ze względu na kontekstowy charakter tych ostatnich. Dostępność przyjętych wskaźników produktu należy uznać za prawidłową, mierzone będą na poziomie projektu i wynikać będą bezpośrednio z realizowanych projektów. Zaproponowane w projekcie Programu wskaźniki produktu są również solidne, rozpoznane i ugruntowane na poziomie statystyk projektowych.

Ocena wartości docelowych wskaźników została przeprowadzona w rozdziale II.3.4. Ewaluator ma pewne zastrzeżenia do wartości przypisanych wskaźnikom 3.1, 3.2 oraz 4.1 i 4.2. Z przeprowadzonych wyliczeń uwzględniających wskazaną alokację oraz szacunki dotyczące kosztów realizacji projektów wynika, że wartości docelowe określone zostały jako zbyt wysokie. Tam, gdzie było to możliwe, sięgnięto do danych historycznych, w pozostałych przypadkach skorzystano z wiedzy ekspertów lub oparto się na wstępnych szacunkach kosztów. W tych przypadkach rekomenduje się zmianę wartości docelowych zgodnie z zapisami w rozdziale II.3.4. (Tabela 3).

II.6.2 Źródła i metody generowania danych oraz sposoby służące zapewnieniu wysokiej jakości pozyskiwanych danych a także terminowego ich dostarczenia

W ocenianym projekcie Programu nie określono wprost źródeł i metod generowania danych, jednak na podstawie informacji zawartych w Sekcjach 5 oraz 6 można wnioskować na ten temat. Dane na temat postępów w realizacji projektów będą przekazywane przez beneficjentów do Wspólnego Sekretariatu we Wrocławiu, który będzie odpowiedzialny za gromadzenie i weryfikację sprawozdań, w tym za kontrolę projektów. Sekretariat będzie ponadto prowadził monitoring i analizę wdrażania projektów, zaś ich wyniki będzie przekazywał Komitetowi Monitorującemu.

Dane od beneficjentów będą służyły za pośrednictwem systemu SL2014 opracowanego przez MliR. System ten dedykowany będzie do obsługi wszystkich programów wdrażanych w Polsce w perspektywie 2014-2020. Na tym etapie w projekcie nie opisano szczegółowo funkcjonalności tego programu, jednak w opinii Ewaluatora nie jest to konieczne i może zostać ustalone w procedurach na etapie tworzenia dokumentów wdrożeniowych. Biorąc pod uwagę bogate doświadczenie MliR we wdrażaniu programów współpracy trans granicznej oraz operacyjnych, można spodziewać się, że system ten będzie uwzględniał potrzeby IZ, beneficjentów oraz innych użytkowników związane z dostępem do danych oraz z bieżącą obsługą. Należy zarekomendować by ocena jego funkcjonowania na potrzeby Programu Polska – Saksonia stała się jednym z punktów prowadzonej na wczesnym etapie ewaluacji systemu wdrażania.

W przypadku określenia sposobów umożliwiających terminowe dostarczanie odpowiedniego zakresu danych, zapisy Programu odnoszą się do określenia zadań przypisanych jednostkom/instytucjom uczestniczącym w procesach monitoringu i ewaluacji Programu oraz wskazania na komisyjne wymogi w zakresie realizacji procesu sprawozdawczości i ewaluacji.

Źródła oraz metody gromadzenia danych, a także sposoby służące zapewnieniu wysokiej jakości pozyskiwanych danych zostały zaproponowane przez Ewaluatora w ramach wstępnej koncepcji procesu ewaluacji. Działania te obejmą m.in. konieczność utrzymywania ścisłej współpracy merytorycznej z kluczowymi instytucjami uczestniczącymi w procesach ewaluacji na poziomie regionalnym i krajowym, lepszą koordynację badań ewaluacyjnych realizowanych przez instytucje zewnętrzne, wprowadzenie skutecznych rozwiązań technicznych. Zaproponowane rozwiązania będą punktem wyjścia dla opracowania organizacji tych procesów na poziomie obszaru objętego wsparciem.

Ponadto wskazuje się, że zespoły ewaluacyjne powinny być także odpowiedzialne za przeprowadzanie badań na grupach, które nie uczestniczyły w Programie (tu organizator badania powinien wesprzeć zespół, jeżeli dysponuje bazami danych na temat danej kategorii instytucji - potencjalnych beneficjentów), a także na innych populacjach (np. społecznościach lokalnych lub regionalnych).

II.6.3 Potrzeby w zakresie dostępu do danych niezbędnych do skutecznej realizacji procesu ewaluacji

Zapisy Programu w sposób ograniczony odnoszą się do kwestii związanych z określeniem danych niezbędnych dla potrzeb ewaluacji, co utrudnia ocenę zaplanowanych rozwiązań w tym zakresie.

Częściowo dostęp do niezbędnych danych zapewnić będzie centralny system informatyczny SL 2014, który umożliwi spełnienie wymogów KE dotyczących: a) obowiązku rejestrowania i przechowywania danych dotyczących każdego projektu, b) zapewnienia systemu komputerowego służącego prowadzeniu księgowości, c) przechowywania i przekazywania danych finansowych i danych na temat wskaźników, dla celów monitorowania i sprawozdawczości, d) zapewnienia funkcjonowania systemu informatycznego, za pomocą którego pełna komunikacja pomiędzy beneficjentem a właściwymi instytucjami odbywać się będzie wyłącznie drogą elektroniczną. Budowa tego systemu leży po stronie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Centralny system informatyczny będzie wspierał realizację programów operacyjnych i transgranicznych, stając się głównym kanałem komunikacji pomiędzy beneficjentami a instytucjami związanymi z realizacją Programu, jak również platformą gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących realizacji programów operacyjnych⁸. Zakres danych jest w fazie standaryzacji⁹. W porównaniu do KSI SIMIK 07-13 system będzie gromadził więcej zasobów danych i będzie pozwalał na raportowanie danych w układach przydatnych dla procesów ewaluacji (dzięki systemowi raportującemu opartemu na hurtowni danych).

Kwestią, którą warto uwzględnić, jest zapewnienie właściwej kontroli danych wprowadzanych do systemu informatycznego. Osoba odpowiedzialna za kontrolę informacji raportowanych przez beneficjentów mogłaby również dokonywać okresowych przeglądów zmian w statystykach publicznych (np. związanych ze zmianami definicji lub okresowymi korektami wcześniejszych szacunków w odniesieniu do danych makroekonomicznych). W związku z tym należy zarekomendować zapewnienie w/w działań na etapie dokumentów uszczegóławiających.

Działania związane ze źródłami, metodami gromadzenia danych oraz sposobami pozyskiwania danych wysokiej jakości obejmą m.in. konieczność utrzymywania ścisłej współpracy merytorycznej z kluczowymi instytucjami uczestniczącymi w procesach ewaluacji na poziomie regionalnym i krajowym, lepszą koordynację badań ewaluacyjnych realizowanych przez instytucje zewnętrzne, wprowadzenie skutecznych rozwiązań technicznych. Zakłada się, że w trakcie procesu badawczego odpowiedni zakres danych dostarczany jest zasadniczo przez dwie kategorie podmiotów: instytucje zarządzające/WST oraz przez samych beneficjentów. W związku z powyższym:

- **IZ/WST** powinny zespołom ewaluacyjnym dostarczać wszelkie niezbędne dokumenty z poziomu Programu w zakresie niezbędnym do konkretnej ewaluacji,
- **IZ/WST** powinny udostępniać kontakt do beneficjentów, którzy aplikowali o środki oraz do tych, których projekty zostały wybrane do realizacji, a także do osób z poszczególnych krajów członkowskich UE, które koordynują wdrażanie Programu na swoim obszarze,
- **beneficjenci** realizujący projekt powinni dostarczać zespołom ewaluacyjnym wszelkich niezbędnych dokumentów na poziomie projektu (aplikacje, raporty, dokumenty finansowe,

⁸ Zgodnie z aktualnym CPR termin uruchomienia centralnego systemu informatycznego planowany jest na 31 grudnia 2015 r.

⁹ Katalog gromadzonych danych ma zostać zawarty w dokumencie *Fiche No 17 Delegated Act on Data to be recorded and stored in computer form*. W odniesieniu do okresu programowania 2007-2013, zakres informacji ma zostać rozszerzony ze względu na m.in. poszerzenie katalogu użytkowników systemu oraz zwiększenie funkcjonalności systemu.

materiały promocyjne, dokumentację techniczną, zdjęcia etc.) w zakresie niezbędnym do konkretnej ewaluacji,

- **przedstawiciele wspomnianych instytucji (IZ/WST, Koordynatorzy Krajowi, beneficjenci)** powinni być poinformowani o realizowanej ewaluacji i uczestniczyć w badaniach ilościowych i jakościowych.

W związku z tym rekomenduje się, by **organizator badania ewaluacyjnego (Zamawiający)** przygotował na potrzeby zespołu ewaluacyjnego list intencyjny, w którym zostanie przedstawiony cel badania, jego zakres, podmiot lub podmioty realizujące badanie, a także prośba i zachęty do uczestniczenia w nim poszczególnych respondentów. Z doświadczeń ewaluacyjnych wiadomo, iż możliwość przedstawienia takiego listu intencyjnego respondentom w trakcie badania uwiarygadnia działania członków zespołu oraz ułatwia tym samym możliwość zdobywania informacji.

Rekomenduje się także, by planowane badania przeprowadzane były na grupach, które nie uczestniczyły w Programie (tu organizator badania powinien wesprzeć zespół, jeżeli dysponuje bazami danych na temat danej kategorii instytucji - potencjalnych beneficjentów), a także na innych populacjach (np. społecznościach lokalnych lub regionalnych). W tym drugim przypadku zespołowi ewaluacyjnemu powinny udzielić wsparcia osoby, które odpowiadają za wdrażanie Programu z danego kraju członkowskiego UE, uczestniczącego w Programie (Koordynatorzy Krajowi).

Jednocześnie warto zaznaczyć, iż Krajowa Jednostka Ewaluacji jest obecnie na etapie opracowywania wytycznych odnoszących się do planowania procesu ewaluacji programów operacyjnych, m.in. zawierających konkretne tematy strategicznych badań ewaluacyjnych, które powinny zostać ujęte w planach ewaluacyjnych programów operacyjnych na lata 2014-2020. W opinii Ewaluatora dokument ten doprecyzuje wiele kluczowych kwestii w przedmiotowym zagadnieniu, w tym również dotyczących m.in. sposobów zapewnienia odpowiednich danych, w związku z czym będzie punktem odniesienia do opracowania ostatecznej wersji Planu Ewaluacji.

II.6.4 Zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny systemu monitorowania i ewaluacji

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z Art. 50 Rozporządzenia Ogólnego, IZ zobowiązana jest do corocznego raportowania najważniejszych wyników monitoringu i postępów z rekomendacji wdrażania Programu w poprzednim roku budżetowym, należy zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe, które będą realizowały zadania nowe w stosunku do bieżącego okresu programowania.

Potencjał kadrowy i instytucjonalny Programu w dużym stopniu wynika z rozwiązań zastosowanych w poprzednim okresie programowania. Wysoko oceniana skuteczność działania instytucji realizujących Program pozwala pozytywnie ocenić decyzję o przyjęciu wypracowanych już rozwiązań po dostosowaniu ich do nowych wytycznych w ramach perspektywy 2014-2020. Położenie większego nacisku KE na rolę ewaluacji w programowaniu, przy jednoczesnym rozszerzeniu zadań stawianych przed systemami ewaluacyjnymi Programu, wskazują jednak na konieczność podjęcia działań wzmacniających potencjał instytucji uczestniczących w procesie ewaluacji (zarówno w zakresie zwiększania kompetencji jak i potencjału technicznego).

W projekcie Programu zapisano, iż odpowiedzialność za prowadzenie procesu ewaluacji spoczywa na Instytucji Zarządzającej, która również przygotowuje Plan Ewaluacji. Plan ten jest następnie zatwierdzany przez Komitet Monitorujący. Ten ostatni jest również jednym z odbiorców przeprowadzonych badań ewaluacyjnych.

W związku z tym, że IZ posiada ogromne doświadczenie w prowadzeniu badań ewaluacyjnych ryzyko zaniedbań w tym zakresie wydaje się minimalne. Również potencjał administracyjny i zasoby ludzkie dotyczące dotychczas prowadzonego procesu ewaluacji były wystarczające. Tym niemniej należy dbać, by warunki do prowadzenia ewaluacji nie uległy pogorszeniu. Konieczne staje się bieżące wsparcie instytucjonalne instytucji i jednostek zaangażowanych w te procesy w zakresie zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanego personelu, szkoleń pracowników oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt (szczególnie komputerowy).

W projekcie Programu brak opisu potencjału kadrowego i organizacyjnego IZ. Potencjał instytucjonalny nie został potwierdzony danymi liczbowymi. Rekomenduje się, na etapie tworzenia dokumentów i procedur wdrożeniowych uszczegółowienie zadań IZ na poziomie realizacji konkretnych funkcji, jakie jej pracownicy będą pełnić w różnych etapach realizacji procesu ewaluacji, m.in. uczestnictwo w wyborze tematów na badania ewaluacyjne, organizacja systemu zbierania i gromadzenia danych niezbędnych dla ewaluacji, upublicznianie wyników przeprowadzonych ewaluacji itp. Biorąc pod uwagę rozszerzenie wymagań i zakresu działań związanych z koordynacją procesu ewaluacji Programu zapewne konieczne będzie rozszerzenie zespołu zajmującego się ewaluacją wobec zasobów pełniących podobne funkcje w poprzednim okresie programowania. Dotyczy to przede wszystkim pracowników odpowiedzialnych za obsługę systemu informatycznego, którego sprawne działanie znacznie zoptymalizuje proces monitoringu i ewaluacji.

Istotne są również działania na rzecz podnoszenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ewaluację.

II.6.5 Obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji

Do głównych ryzyk/barier dla skutecznej realizacji procesów monitoringu i ewaluacji należą:

- utrudniona realizacja badań kontrfaktycznych, ze względu na trudny dostęp do podmiotów, które mogą służyć jako „tło” dla zmian wynikających ze wsparcia – pomiar efektu netto udzielonego wsparcia może być mierzony m.in. przy wykorzystaniu metod pozwalających na porównanie grupy podmiotów, które otrzymały wsparcie z grupą podmiotów o bardzo zbliżonej charakterystyce, które takiego wsparcia nie otrzymały. Często jednak dobór tej drugiej grupy, w sposób poprawny metodologicznie, jest bardzo trudny i czasochłonny;
- niedoskonałości systemu informatycznego – błędnie wprowadzone dane, brak informacji na temat postępów w osiąganiu wartości docelowych wskaźników w określonych jednostkach czasu, wskaźniki nieodpowiadające tematycznie typowi interwencji, co utrudnia poprawną agregację danych;
- brak opisów baz danych generowanych przez systemy zbierające dane od beneficjentów – brak opisów (jakimi na przykład są opatrzone bazy utrzymywane przez Główny Urząd

Statystyczny), mogą powodować trudności interpretacyjne, a co za tym idzie – stwarzają ryzyko błędnego wnioskowania;

- brak zrozumienia przez beneficjentów, w jaki sposób mają raportować wartości wskaźników – beneficjenci nie zawsze stosują jednolite zasady przekazywania informacji na temat wartości wskaźników osiągniętych w projektach, na przykład ze względu na różne podejście do wartości bazowej;
- brak pełnej niezależności ewaluatorów od zlecających ewaluację – w przypadku braku pełnej niezależności (tak jest często w przypadku, gdy instytucja odpowiadająca za realizację programu lub jego części zleca ewaluację i odbiera raport), instytucje zlecające ewaluację mają duży wpływ na sposób prowadzenia analiz, sposoby prezentacji wniosków, a także rekomendacje.

Blok IV

III.1 Ocena obciążenia administracyjnego dla beneficjentów Programu

1. Podejście Komisji Europejskiej w zakresie uproszczeń administracyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Potrzebę uproszczeń administracyjnych w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020 dostrzegła Komisja Europejska w wydanym w lutym 2012 r. dokumencie „*Uproszczenie. Polityka spójności na lata 2014-2020*”, który systematyzuje stanowisko Komisji w sprawie redukcji obciążeń administracyjnych. W przedmiotowym materiale Komisji zaznaczono, że przyjęła ona już 8 lutego 2011 r. stanowisko w sprawie uproszczenia najważniejszych elementów poszczególnych obszarów polityki spójności. Doświadczenie wdrażania poprzednich programów operacyjnych ukazało konieczność ograniczenia szczególnie uciążliwych biurokratycznych wymogów, stanowiących bariery głównie dla beneficjentów. Obciążenia administracyjne są istotnym zagrożeniem w realizacji założonych celów Programu i w osiągnięciu przyjętych wskaźników efektywności. Komisja Europejska bardzo duży akcent kładzie na cyfryzację, zarówno dokumentów będących w obiegu administracyjnym, jak i samych procesów. Unia Europejska wskazuje, że na podstawie doświadczeń z lat 2007-2013 zmodyfikowano i uproszczono wiele przepisów na poziomie unijnym, co pozwala państwom członkowskim ograniczyć liczbę procedur krajowych. Komisja Europejska postuluje dodatkowo uproszczenie systemu raportowania przez kraje członkowskie, w celu skuteczniejszej realizacji polityki i zmniejszenia kosztów administracji. W przypadku obciążeń administracyjnych samych beneficjentów, postuluje się uproszczenie struktury kosztów (m.in. poprzez płatności ryczałtowe). Komisja Europejska w kolejnej perspektywie finansowej przeniesie nacisk w stronę zarządzania opartego na wynikach. W związku z tym został już zatwierdzony tzw. plan wspólnego działania. Kolejnym ważnym założeniem Komisji jest tzw. e-spójność, co dotyczy cyfryzacji m.in. przesyłania i przechowywania dokumentów i informacji w wersji elektronicznej przez beneficjentów.

2. Ocena obciążeń administracyjnych spoczywających na beneficjentach

W Sprawozdaniu rocznym za rok 2012 Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 (POWT Polska-Saksonia 2007-2013) wskazano kilka problemów oraz podjętych

środków zaradczych, w tym w części odnoszących się do procedur administracyjnych oraz wsparcia beneficjenta w procesie uzyskania środków.

Tabela 9. Zidentyfikowane problemy i zastosowane środki zaradcze

Problem/Zadanie	Zastosowany środek zaradczy
<p>Podczas wdrażania w osi priorytetowej 1 w ramach niektórych dziedzin wsparcia wpłynęło mniej wniosków o dofinansowanie niż przewidywano na etapie planowania Programu.</p> <p>W ramach POWT Polska-Saksonia 2007-2013 należało przeprowadzać działania informacyjne i promocyjne. Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za sporządzenie i realizację Strategii Komunikacji, w której ustala się wszystkie planowane działania informacyjno-promocyjne. Sporządzenie Strategii Komunikacji oraz realizację ustalonych w niej działań promocyjnych Instytucja Zarządzająca powierzyła Wspólnemu Sekretariatowi Technicznemu. Głównymi grupami docelowymi działań komunikacyjnych są obecni oraz potencjalni beneficjenci, mieszkańcy obszaru wsparcia oraz szeroko pojęta opinia publiczna, zaś celem tych działań jest informowanie o samym Programie i współpracy jak i roli Komisji i instytucji uczestniczących w realizacji Programu.</p>	<p>Intensywne działania informacyjno-promocyjne WST i obu RPK przeprowadzone w latach 2010-2012 pozwoliły na pozyskanie nowych projektów w dziedzinach wsparcia, w których w mniejszym stopniu wykorzystywano dostępne środki. W wyniku przeprowadzenia wspomnianych działań zaradczych możliwa była znaczna poprawa stanu kontraktacji środków w ramach osi priorytetowej 1 w 2012 r.</p> <p>POWT Polska-Saksonia 2007-2013 prezentowany jest opinii publicznej na stronie internetowej www.sn-pl.eu. Strona internetowa była dostępna w dniu oficjalnej inauguracji Programu. Prezentacja internetowa stworzona została w dwóch językach (polskim i niemieckim) i zawiera obszerne oraz aktualne informacje w następujących tematach:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ogólne informacje (podstawowe informacje o warunkach wsparcia) ✓ aktualności (aktualne imprezy, nowości dotyczące Programu) ✓ zasady wsparcia (uprawnieni wnioskodawcy, podstawy prawne, obszar wsparcia, przedmioty wsparcia, kryteria wyboru projektu) ✓ formularze (konsultacja projektu, złożenie wniosku, realizacja projektu) ✓ giełda współpracy (karty współpracy dla projektów transgranicznych) ✓ działania informacyjno-promocyjne (na szczeblu Programu i projektu) ✓ lista beneficjentów ✓ terminy (dni doradztwa, składanie wniosków o dofinansowanie projektu, posiedzenia Komitetu Monitorującego, imprezy) ✓ kontakt (istotne podmioty Programu, Euroregiony) ✓ okno dialogu z klientem i przydatne linki <p>Wewnętrzne warsztaty i konsultacje w celu omówienia bieżących spraw związanych z realizacją oraz rozliczaniem Programu oraz wdrażaniem działań informacyjno-promocyjnych.</p> <p>Po każdym coachingu dla beneficjentów przedstawiciele WST, Instytucji Pośredniczącej Instytucji Certyfikującej oraz polskich i niemieckich kontrolerów z art. 16 omawiali aktualne kwestie dotyczące wnioskowania o dofinansowanie oraz rozliczania projektów.</p> <p>Szkolenia informujące partnerów współpracy o procedurze i wymogach w ramach realizacji projektu. Wymagania odnośnie do działań informacyjno-promocyjnych w projekcie.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Ocenę systemu realizacji programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, w tym również POWT Polska Saksonia 2007-2013, dokonano w badaniu „Optymalny model systemu kontroli I stopnia w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski w okresie programowania 2014-2020”. W okresie programowania 2007-2013 na poziomie narodowym obowiązek kontroli I stopnia wynikał przede wszystkim z zapisów art. 16 Rozporządzenia WE nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.7.2006 r.). Przepisy unijne pozostawiają państwom-uczestnikom programów dowolność w kształtowaniu systemu kontroli I stopnia wydatków swoich beneficjentów. Zgodnie z zapisami wytycznych dla poszczególnych programów EWT, kontrola na miejscu stanowi uzupełnienie kontroli administracyjnej i dokonywana jest na próbie projektów, przy czym dla programów transnarodowych i międzyregionalnego wysokość próby nie została ogólnie określona. W programach transgranicznych wytyczne szczegółowo określają wielkość próby, uzależniając ją od terminu prowadzenia kontroli. Kontrola w trakcie realizacji projektu dotyczy: minimum 5% liczby projektów dotyczących dostaw i robót budowlanych oraz minimum 5% liczby projektów miękkich, dotyczących usług. Kontrola na zakończenie projektu dotyczy 100% projektów obejmujących roboty budowlane i dostawy oraz minimum 5% liczby projektów miękkich (dotyczących usług). W ramach kontroli projektów miękkich, kontrola obejmuje również wizyty monitorujące w trakcie realizacji projektu. Dodatkowo, gdy beneficjent jest zaangażowany w realizację więcej niż jednego projektu, musi zostać skontrolowany na miejscu przynajmniej raz, każdy z beneficjentów, u którego znajdują się dokumenty finansowe, musi zostać poddany kontroli. To wszystko powoduje znaczne obciążenie systemu kontroli oraz beneficjentów/partnerów, szczególnie, że do kontroli są uprawnione również inne podmioty jak np. UKS (IA) oraz służby KE. Na podstawie istniejących materiałów (wytycznych, instrukcji wykonawczych, podręczników, raportów z kontroli i audytów) potwierdzono wystarczający poziom istniejących uregulowań formalnych w odniesieniu do systemu jako całości. Tym niemniej, szczegółowa analiza dokumentacji pozwala na stwierdzenie, że w pewnych obszarach wskazane byłyby zmiany, głównie w sensie jakościowym tj.: doprecyzowanie i ujednoczenie zapisów krajowych wytycznych kontroli I stopnia, z zastrzeżeniem różnic wynikających ze specyfiki programów oraz roli, jaką w systemie wdrażania pełni Polska, uzupełnienie istniejących zapisów o procedury dotyczące sposobu dokumentowania zamówień podprogowych oraz - w przyszłym okresie programowania - modyfikacja opisu zasad dotyczących doboru próby do kontroli (z uwzględnieniem roli euroregionów), odniesienie do nowych kategorii beneficjentów EWT. Zjawisko uznaniowości, zdaniem większości beneficjentów i kontrolerów uczestniczących w badaniu, istnieje i przejawia się w pewnych obszarach, które niezależnie od wysokiego poziomu regulacji z uwagi na swoją specyfikę budzą wątpliwości interpretacyjne (np. zamówienia publiczne, ocena efektywności ekonomicznej wydatków).

Z uwagi na status prawny jednostek kontrolujących (administracja rządowa) jak również konieczność zachowania właściwej ścieżki audytu oraz liczne obowiązki kontrolne w systemie, wprowadzenie ograniczeń administracyjnych nie zawsze jest proste a czasami wręcz niemożliwe. Tym niemniej beneficjenci wskazywali na potrzebę wprowadzania uproszczeń w codziennych kontaktach i wymianie informacji z kontrolerami. Niektóre z wymienianych rozwiązań już po części funkcjonują. Jest to m.in. możliwość przekazywania jak największej części korespondencji w formie elektronicznej. POWT Polska-Saksonia 2007-2013 dopuszcza, obok formy pisemnej, przekazywanie prośby

o wyjaśnienia i uwag do partnera również w formie elektronicznej, także w przypadku kontaktów kontrolera z IZ celem dokonania dodatkowych uzgodnień w przypadku wątpliwości powstałych podczas weryfikacji raportu dopuszczono formę elektroniczną kontaktu. Zasadniczą praktyką w urzędach pozostaje jednak forma pisemna jako oficjalna. Beneficjenci wskazują na obowiązek poświadczania (pieczętowania) wszystkich dokumentów rozliczeniowych „za zgodność z oryginałem” jako dużą niedogodność. Respondenci powoływali się na doświadczenia partnerów zagranicznych, którzy przesyłają znaczną część dokumentacji do kontroli w formie elektronicznej i nie muszą poświadczать dokumentów. Utrzymanie w wytycznych do kontroli I stopnia zapisu, że kontroler może skorygować oczywistą omyłkę pisarską po skonsultowaniu tego z partnerem. W dosyć silnie zbiurokratyzowanym, scentralizowanym systemie kontroli I stopnia w urzędach państwowych istotne znaczenie, wpływające na sposób postrzegania procesu kontroli, ma zdolność do dostosowania procedur i praktyki do sytuacji nietypowych. W programach EWT grono potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów jest dość różnorodne: obok jednostek samorządowych, urzędów państwowych czy doświadczonych w pozyskiwaniu funduszy NGO pojawiają się również niewielkie stowarzyszenia, agencje czy izby. Konieczność stosowania rygorystycznych norm odnośnie kwalifikowalności i dokumentowania wydatków, nierzadko bardzo odmiennych od codziennej praktyki stosowanej w tego rodzaju jednostkach, może rodzić problemy. Współpraca z tego rodzaju podmiotami w charakterze partnera czasami wymaga ze strony kontrolerów szczególnego zaangażowania, aby projekt można było poprawnie i terminowo rozliczyć. Beneficjenci zdają sobie sprawę z ogromu dokumentacji, jaką muszą zweryfikować kontrolerzy, jednak w toku badania przewijała się uwaga nt. drobiazgowych i czasem niezrozumiałych uwag, jak również nadmiernie wydłużonego czasu kontroli. Liderzy oraz kontrolerzy zwracali również uwagę na potrzebę formalnego wyznaczenia w procedurach programów (wytycznych, podręczniku) terminu dla partnerów na złożenie rozliczenia do swojego kontrolera. Byłoby to ułatwienie przede wszystkim dla lidera projektu, który otrzymałby narzędzie wspierające koordynację projektu i stanowiłoby próbę ograniczenia czasu weryfikacji.

Obszary, w których wprowadzono odpowiednie uproszczenia, obejmują:

- ogólne ustanawianie i wdrożenie ram programu (np. struktury zarządzania programem, rodzaje działań, poziomy współfinansowania itp.);
- wdrażanie operacji na poziomie programu oraz proces ich wyceny, doboru i zatwierdzania;
- ogólne ustanawianie i wdrażanie projektów (np. zakres partnerstwa i rodzaje partnerów, rodzaje działań);
- zarządzanie i sprawozdawczość w kwestiach administracyjnych i finansowych na poziomie projektów.

3. Najważniejsze działania, które mają zostać podjęte w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych nakładanych w ramach Programu Współpracy INTERREG Polska-Saksonia 2014-2020.

Kluczem do zwiększenia efektywności realizacji programu jest odpowiednia pozycja beneficjenta. Istnieje prosta zależność między warunkami przygotowania, realizacji i rozliczania projektów a skalą efektów programu.

Pozytywny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej mają fundusze europejskie, co zostało potwierdzone przez liczne badania ewaluacyjne. Stąd konieczne jest wypracowanie takich zasad, które umożliwią beneficjentom ubieganie się o środki UE bez ponoszenia zbędnych ciężarów

administracyjnych.

Zakładając i planując system ciągłego poprawiania warunków w tym zakresie należy zaznaczyć, że zdecydowana większość obowiązków nakładanych na beneficjenta wynika wprost z przepisów prawa unijnego (rozporządzenia ramowego i rozporządzeń funduszkowych) lub jest ich konsekwencją. Rozporządzenia dotyczące wdrażania funduszy oraz wydawane przez KE akty delegowane także w wielu miejscach skutkować muszą wzrostem obciążeń biurokratycznych (np. zaproponowany przez KE zakres danych gromadzonych w systemie IT). W związku z tym pole do redukcji obciążeń w tym zakresie jest niewielkie. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych jest możliwe tylko w tych obszarach, które wynikają z uregulowania Instytucji Zarządzającej. Podkreślić należy, że system wdrażania środków UE 2014-2020 został zaplanowany w ten sposób, aby kontynuować pozytywne działania redukujące obciążenia dla beneficjentów i poprawiające ich zdolność instytucjonalną.

Do uproszczeń we wdrażaniu Programu, które nie wynikają bezpośrednio z planowanych regulacji unijnych, należą w szczególności:

- upraszczania procedur wyboru projektów oraz zwiększania przejrzystości i obiektywności procesu wyboru i kryteriów wyboru, aby beneficjenci mogli z góry oszacować, czy ich projekty mogłyby pozytywnie przejść procedurę oceny;
- utrzymanie możliwości korekty oczywistych omyłek pisarskich przez kontrolera;
- zapewnienie łatwego dostępu dla potencjalnych beneficjentów do kompleksowej informacji za pośrednictwem Wspólnego Sekretariatu, podmiotów regionalnych z wykorzystaniem formy szkoleń, warsztatów, seminariów;
- wniosek o płatność połączony z raportem rzeczowym;
- stosowanie oświadczeń w miejsce zaświadczeń w ramach dokumentacji aplikacyjnej, celem potwierdzenia spełnienia stawianych wnioskodawcom wymagań, co odciąży beneficjentów i ograniczy ponoszone przez nich koszty związane z opłatami w tym zakresie;
- brak konieczności podpisania aneksów do umów w przypadku zmiany: danych osobowych i teleadresowych osób zaangażowanych w realizację projektu, w tym osób do reprezentacji beneficjenta, nazwy i adresu beneficjenta, harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji projektu (nie dot. wydłużenia terminu realizacji projektu i zmian mających wpływ na poziom dofinansowania), harmonogramu przekazywania dofinansowania w ramach umowy;
- możliwie szerokie stosowanie form ryczałtowego finansowania;
- Instytucja Zarządzająca pełniąca funkcje Instytucji Certyfikującej, co wpłynie na skrócenie czasu wnioskowania o refundację do KE;
- przedkładanie raportów w wersji elektronicznej.

Ponadto przewiduje się możliwość wprowadzenia tzw. „asystenta projektu”, czyli osoby odpowiedzialnej za koordynowanie i nadzorowanie sprawnego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami w celu sprawnej obsługi danego beneficjenta wiodącego.

W systemie realizacji Programu Współpracy INTERREG Polska – Saksonia 2014-2020 zakłada się stałe doskonalenie systemu wdrażania z punktu widzenia obciążeń dla beneficjentów, który będzie obejmował następujące obszary:

- Spotkania kontrolerów 1. Stopnia oraz innych instytucji wdrażających w celu wymiany doświadczeń i ujednolicenia podejścia;

- Okresowe lub ad hoc przeglądy procedur z punktu widzenia możliwości uproszczeń dla beneficjentów i rozpowszechnianiu dobrych praktyk w ramach systemu monitorowania i sprawozdawczości;
- Cykliczne punkty obrad Komitetu Monitorującego poświęcone tej tematyce;
- Badania ewaluacyjne procedur, warunków dla beneficjentów przygotowujących i realizujących projekty.

IV. Wnioski i rekomendacje

Tabela 10. Wnioski i rekomendacje

Lp.	WNIOSKI	REKOMENDACJE	SPOSÓB WDRAŻANIA
PROBLEM BADAWCZY B			
1.	Należy zweryfikować wartości docelowe wskaźników w ramach priorytetów inwestycyjnych, dla których realność osiągnięcia celu ilościowego oceniona została na mniej niż 90%	Sugeruje się zweryfikowanie szacowanych wartości docelowych wskaźników, ze względu na ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości.	Weryfikacja założony wartości docelowych wskaźników w odniesieniu do przypisanej alokacji.
PROBLEM BADAWCZY F			
2.	W projekcie Programu brak opisu potencjału kadrowego i organizacyjnego IZ stanowiącego część systemu monitoringu i ewaluacji. Potencjał instytucjonalny nie został potwierdzony danymi liczbowymi.	Rekomenduje się uszczegółowienie na etapie tworzenia dokumentów i procedur wdrożeniowych zadań IZ na poziomie realizacji konkretnych funkcji, jakie jej pracownicy będą pełnić w różnych etapach realizacji procesu ewaluacji.	Uzupełnienie w dokumentach i procedurach wdrożeniowych dla Programu zadań IZ na poziomie realizacji funkcji w ramach systemu monitoringu i ewaluacji.
3.	Z przeprowadzonych wyliczeń uwzględniających wskazaną alokację oraz szacunki dotyczące kosztów realizacji projektów wynika, że wartości docelowe określone zostały jako zbyt wysokie. W tych przypadkach rekomenduje się zmianę wartości docelowych zgodnie z zapisami w rozdziale II.3.4.	Sugeruje się zweryfikowanie szacowanych wartości docelowych wskaźników, ze względu na ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości.	Weryfikacja założony wartości docelowych wskaźników w odniesieniu do przypisanej alokacji.
4.	Biorąc pod uwagę rozszerzenie wymagań i zakresu działań związanych z koordynacją procesu ewaluacji Programu zapewne konieczne będzie rozszerzenie zespołu zajmującego się ewaluacją wobec zasobów pełniących podobne funkcje w poprzednim okresie programowania. Dotyczy to przede wszystkim pracowników odpowiedzialnych za obsługę systemu informatycznego, którego sprawne działanie znacznie zoptymalizuje proces monitoringu i ewaluacji.	Sugeruje się rozważenie rozszerzenia zespołu zaangażowanego w proces monitoringu i ewaluacji Programu. Niezbędny będzie również odpowiedni system szkoleń na potrzeby wdrażania i monitorowania Programu na lata 2014-2020.	Weryfikacja zapotrzebowania na potencjał ludzki systemu monitorowania i ewaluacji Programu.

Źródło: opracowanie własne.

V. Podsumowanie wyników Prognozy oddziaływania na środowisko Programu

Prognoza oddziaływania na środowisko jest elementem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej zgodnie z prawem¹⁰ dla projektu Programu Współpracy Interreg Polska – Saksonia 2014-2020 (dalej: PWI PL-SN 2014-2020). Celem Prognozy oddziaływania na środowisko jest kompleksowa analiza możliwego oddziaływania na poszczególne elementy środowiska, działań objętych wsparciem w ramach PWI PL-SN 2014-2020. Analiza ta obejmuje również ocenę występowania oddziaływań skumulowanych, analizę możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych oraz ewentualnej potrzeby zastosowania działań kompensacyjnych.

Oceniany Program swoim zasięgiem obejmuje:

- po stronie Polski: podregion jeleniogórski w województwie dolnośląskim (powiaty: bolesławiecki, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, lubański, lwówecki, zgorzelecki, złotoryjski i Jelenią Górę) oraz powiat żarski fragment podregionu zielonogórskiego w województwie lubuskim – w sumie jest to obszar o powierzchni 6 964 km² i zamieszkały przez blisko 682 tys. mieszkańców;
- po stronie Niemiec: dwa powiaty w Saksonii: Görlitz (2 106 km², ok. 264 tys. mieszkańców) i Bautzen (2 391 km² ok. 311 tys. mieszkańców).

W ramach PWI PL-SN 2014-2020 wyznaczono 4 cele tematyczne, które odpowiadają kluczowym problemom i wyzwaniom, jakie dotyczą rozwoju pogranicza polsko-saksońskiego:

- Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami.
- Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.
- Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania, umiejętności i uczenia się przez całe życie.
- Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Projekt Programu przewiduje utworzenie 4 osi priorytetowych, którym przypisano priorytety inwestycyjne i cele szczegółowe:

Oś I - Wspólne dziedzictwo naturalne i kulturowe,

¹⁰ Podstawa prawna: 1) ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która zawiera transpozycję do prawodawstwa polskiego dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko; 2) ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko (UVP); 3) ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko w Saksonii (SächsUVP).

Oś II – Mobilność regionalna,

Oś III – Edukacja transgraniczna,

Oś IV – Współpraca partnerska i potencjał instytucjonalny.

Analiza projektu PWI PL-SN 2014-2020 w kontekście uwzględnienia celów ochrony środowiska zawartych w dokumentach międzynarodowych, wspólnotowych, krajowych i regionalnych wykazuje dużą zbieżność zapisów z dokumentami wyższych szczebli. Można uznać, że PWI PL-SN 2014-2020 wpisuje się w cele i priorytety obowiązujących strategii, polityk, planów i programów środowiskowych. Realizacja PWI PL-SN 2014-2020 przyczyni się do osiągnięcia przede wszystkim do poprawy jakości życia mieszkańców obszaru objętego Programem oraz do rozwoju regionu wykorzystując jego walory przyrodnicze i kulturowe.

Dokonana ocena aktualnego stanu środowiska na obszarze obowiązywania programu wskazuje na istnienie problemów dotyczących z jednej strony stanu jakości niektórych komponentów środowiska, z drugiej strony presji antropogenicznej wywieranej na środowisko. Potrzebne jest zatem, podjęcie działań w zakresie tych komponentów środowiska, czy obszarów gospodarki, w których problemy mają najwyższy priorytet tj. w zakresie jakości powietrza, gospodarki odpadami, ochrony przyrody, ochrony krajobrazu oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Ogólny stan środowiska jest dobry, za wyjątkiem złego stanu jakości powietrza, niewłaściwej gospodarki odpadami (po stronie polskiej) oraz klimatu akustycznego. Istnieją też zagrożenia, które przyczyniają się lub mogą przyczynić do niekorzystnych zmian w środowisku lub wywierać niekorzystny wpływ na mieszkańców regionu.

Problemem po obu stronach granicy jest stan jakości powietrza. Przy czym w Polsce nie są dotrzymane standardy dla pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu, a w Saksonii tylko benzo(a)pirenu. Odpowiedzialna za taki stan rzeczy jest głównie emisja z indywidualnych systemów grzewczych. Z kolei transport samochodowy odpowiada za kształtowanie klimatu akustycznego. Głównie na terenach miejskich hałas drogowy jest szczególnie uciążliwy.

Konieczna jest poprawa gospodarki odpadami po stronie polskiej. Przede wszystkim należy dążyć do zmniejszenia ilości odpadów kierowanych na składowiska, zwiększenia udziału odzysku. Należy jednak dążyć do utrzymania korzystnego trendu w Polsce, gdzie ze wzrostem gospodarczym nie rośnie drastycznie liczba odpadów. W Saksonii wzrost taki jest zauważalny, ale gospodarka odpadami jest na znacznie wyższym poziomie, gdyż odsetek odpadów kierowanych na składowiska jest znikomy.

Na całym terenie obowiązywania Programu obserwowany jest wzrost zagrożeń dla obszarów cennych przyrodniczo. Decydują o tym różne czynniki. Najważniejsze to rosnąca presja społeczna na przeznaczanie takich obszarów na cele inwestycyjne (głównie budownictwo) i cele rekreacyjne. Wiąże się to często z przerywaniem drożności korytarzy ekologicznych, czyli szlaków przemieszczania się zwierząt, a także przyczynia się do fragmentacji siedlisk oraz rozprzestrzeniania gatunków obcych. Z drugiej strony czynniki formalno-prawne prowadzą do blokowania procesu zalesiania.

Istotnym elementem są również duże zmiany antropogeniczne krajobrazu, związane głównie z wydobywaniem węgla brunatnego metodą odkrywkową. Harmonię krajobrazu zaburzają również farmy wiatrowe, które dominują na niemieckiej części obszaru.

Wśród zagrożeń naturalnych najistotniejsze to powodzie, często gwałtowne, pojawiające się

po obfitych i gwałtownych ulewach czy burzach. Wskazać też należy na dużą częstotliwość pożarów notowanych na badanym obszarze.

Brak realizacji PWI PL-SN 2014-2020, może powodować znaczące negatywne skutki w wymiarze społecznym, ekonomicznym i gospodarczym. Ponieważ większość działań wskazanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych skierowanych jest właśnie na poprawę jakości życia ludzi lub poprawę stanu zdrowia mieszkańców regionu, czy ich statusu ekonomicznego, pożądanym jest doprowadzenie do realizacji celów zapisanych w PWI PL-SN 2014-2020.

Podsumowanie oddziaływań na poszczególne komponenty środowiska

Najistotniejszym elementem przeprowadzonych badań w zakresie prognozy oddziaływania PWI PL-SN 2014-2020 na środowisko było wskazanie potencjalnych oddziaływań na poszczególne komponenty środowiska. Przewidywane oddziaływania (pozytywne i negatywne) zostały przedstawione w podziale na poszczególne komponenty środowiska. Negatywne oddziaływania będą miały charakter przejściowy, krótkoterminowy, związany z realizacją inwestycji.

Cały oceniany Program został tak zaprojektowany, aby wpływać w największym stopniu na poprawę jakości życia mieszkańców regionu. Te pozytywne oddziaływania związane są głównie:

- wzrostem atrakcyjności turystycznej i osiedleńczej regionu,
- poprawą dostępności transportowej,
- integracją transportu publicznego,
- poprawą współpracy administracji po obu stronach granicy,
- zwiększeniem konkurencyjności ludności na rynku pracy,
- rozwojem turystyki oraz poprawą komfortu podróżowania,
- poprawą bezpieczeństwa mieszkańców,
- poprawą estetyki przestrzeni.

Pozytywne oddziaływanie na przyrodę wiąże się głównie z realizacją działań osi I oraz osi IV, czyli współpracą na rzecz ochrony przyrody, prowadzeniem zrównoważonej gospodarki leśnej, kreowaniem świadomości ekologicznej mieszkańców, rewaloryzacją i utrzymaniem ekosystemów oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom naturalnym.

Poprawa stanu technicznego infrastruktury drogowej (oś II Mobilność regionalna) wpłynie na ograniczenie wtórnej emisji substancji pyłowych emitowanych do powietrza w wyniku unosu z nawierzchni dróg. Remonty i modernizacja infrastruktury drogowej regionu mogą mieć pośrednio pozytywny wpływ na wody w przypadku poprawy ich parametrów w zakresie odwodnienia i kontroli odbieranych z dróg zanieczyszczonych wód opadowych połączonego z instalowaniem odpowiednich urządzeń oczyszczających.

Działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, w tym ochrona przed klęskami żywiołowymi (np. powódzie, pożary), mogą prowadzić również do pozytywnego wpływu na zabytki i dobra materialne. Również działania związane z remontem dróg (w ramach osi II Mobilność regionalna) powinny prowadzić do ochrony zabytków i dóbr materialnych, dzięki zmniejszeniu unosu pyłu z dróg, który osiada na elewacjach budynków. Poprawa stanu zabytków i dóbr materialnych przyczyni się do korzystnych zmian w krajobrazie kulturowym regionu.

Oddziaływania negatywne pojawiać się mogą na etapie realizacji inwestycji i będą miały charakter krótkotrwały. Występować będą w trakcie remontów i modernizacji dróg (oś II Mobilność regionalna) oraz w trakcie prowadzenia prac budowlanych obiektów małej infrastruktury na potrzeby transportu publicznego, na potrzeby integracji sieci szlaków oraz w trakcie rozbudowy węzłów transportu multimodalnego (oś I Wspólne dziedzictwo naturalne i kulturowe).

Rekomendacje działań minimalizujących i kompensujących negatywne oddziaływanie

Ze względu na ogólne zapisy ocenianego dokumentu, proponowane działania minimalizujące i kompensujące negatywne oddziaływanie również mają charakter ogólny i wskazują raczej na kierunki tych działań, które podlegać będą uszczegółowieniu podczas realizacji konkretnych przedsięwzięć.

Podstawą nowych inwestycji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko powinny być rzetelnie przeprowadzone oceny oddziaływania na środowisko, które wykażą lub wykluczą faktyczny negatywny wpływ oraz wskażą wariant najmniej obciążający środowisko. W przypadku wszystkich przedsięwzięć istotne jest, aby na etapie realizacji i funkcjonowania inwestycji, preferować technologie niskoemisyjne i energooszczędne.

Działania związane z remontem czy modernizacją dróg powinny być realizowane przy zastosowaniu odpowiednich środków minimalizujących. W zależności od potrzeb, lokalizacji inwestycji, istniejących konfliktów środowiskowych zastosowanie będą miały następujące działania:

- ograniczenie prac budowlanych i przekształceń powierzchni ziemi do niezbędnego minimum,
- ograniczanie do minimum wycinki drzew i krzewów oraz zapewnienie ochrony drzew przed ewentualnym uszkodzeniem podczas prowadzenia robót budowlanych,
- prowadzenie prac związanych z wycinką drzew i krzewów poza okresem lęgowym ptaków (jeżeli tam gniazdują) i rozrodem płazów,
- budowa odpowiedniej ilości i jakości przejść dla zwierząt,
- wprowadzenie nasadzeń zieleni wzdłuż dróg,
- odtwarzanie siedlisk w miejscach zastępczych,
- materiał ziemny wykorzystywany przy pracach wykończeniowych powinien być pochodzenia lokalnego, tak aby nie zawierał bazy nasion gatunków obcych dla regionu,
- zastosowanie odpowiedniego oświetlenia drogi, w celu ograniczenia niekorzystnego efektu przyciągania nietoperzy.

W celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na krajobraz, konieczne jest właściwe lokalizowanie inwestycji, tak aby nie wpłynąć istotnie na zastane walory krajobrazowe, z dostosowywaniem wyglądu i otoczenia inwestycji do lokalnego charakteru krajobrazu.

Pomimo stosunkowo niewielkiego oddziaływania negatywnego na ludzi, w przypadku działań mogących mieć niekorzystny wpływ, zalecane jest stosowanie odpowiednich środków związanych m.in. ze sprawnym przeprowadzeniem prac remontowych i budowlanych oraz stosowanie sprzętu, który nie będzie powodował znacznej emisji hałasu i spalin do środowiska. W celu ograniczenia uciążliwości akustycznej dróg warto stosować nawierzchnie ograniczającej hałas, nasadzenia zieleni izolacyjnej lub, w ostateczności, właściwie dobrane i usytuowane ekrany akustyczne.

Oddziaływania skumulowane

W Prognozie oceniono także ewentualne negatywne oddziaływania skumulowane. Ich wystąpienie związane będzie głównie z lokalizacją przestrzenną poszczególnych przedsięwzięć wspieranych z PWI PL-SN 2014-2020. Kumulacja może wystąpić przede wszystkim w przypadku prowadzenia podobnych przedsięwzięć, np. związanych z budową, remontem lub modernizacją obiektów na tym samym terenie. Część z nich można wyeliminować lub ograniczyć stosując odpowiedni dobór terminów prac oraz nowoczesne, pro-środowiskowe technologie prowadzenia tych prac. W celu ograniczenia niekorzystnego wpływu na ludzi poprzez kumulację w pobliżu różnych inwestycji w fazie budowy należy prowadzić odpowiednią politykę planowania inwestycji i oszczędnie gospodarować przestrzenią.

Szczegółowa analiza oddziaływań skumulowanych jest niemożliwa, ponieważ oceniany program nie wskazuje konkretnych lokalizacji inwestycji.

Oddziaływania transgraniczne

Ewentualne oddziaływanie transgraniczne ocenianego Programu rozpatrywano dwutorowo. Z jednej strony oddziaływanie pomiędzy państwami uczestniczącymi w programie, a z drugiej oddziaływanie na państwa trzecie. Z uwagi na ogólne zapisy projektu PWI PL-SN 2014-2020, brak wskazania konkretnych projektów, które będą realizowane, a więc również brak informacji o szczegółowej lokalizacji działań, rozważanie o możliwym oddziaływaniu transgranicznym ma charakter hipotetyczny.

Realizacja działań wskazanych w PWI PL-SN 2014-2020 nie będzie powodować oddziaływań transgranicznych na państwa trzecie. Natomiast w przypadku państw uczestniczących w Programie, czyli Polski i Niemiec może dochodzić do oddziaływań transgranicznych w przypadku realizacji inwestycji (np. remontów dróg) w bezpośrednim sąsiedztwie granicy. Oddziaływania transgraniczne mogą być wówczas związane ze zmianą organizacji ruchu, czy pracą maszyn budowlanych. Jednak będą one miały charakter krótkoterminowy.

Wnioski i rekomendacje wynikające z Prognozy

Przeprowadzona w toku prac nad Prognozą ocena projektu PWI PL-SN 2014-2020 pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

- Program generalnie wykazuje pozytywne oddziaływanie, szczególnie na ludzi.
- Program, jako całość, będzie realizować większość celów środowiskowych analizowanych dokumentów.
- Wszystkie cele szczegółowe Programu związane są z zacieśnianiem współpracy polsko – saksońskiej oraz poprawą dostępności komunikacyjnej przejść granicznych.
- W ramach poszczególnych osi priorytetowych (oś I Wspólne dziedzictwo naturalne i kulturowe oraz oś IV Współpraca partnerska i potencjał instytucjonalny) wskazane zostały działania, które mają przyczynić się do poprawy współpracy na rzecz ochrony przyrody, prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej, kreowania świadomości ekologicznej mieszkańców, rewaloryzacji i utrzymania ekosystemów. Jednak brak w Programie osi priorytetowych nakierowanych ściśle na rozwiązanie problemów w zakresie środowiska.
- Mało prawdopodobne jest wystąpienie konfliktów społecznych w wyniku realizacji Programu,

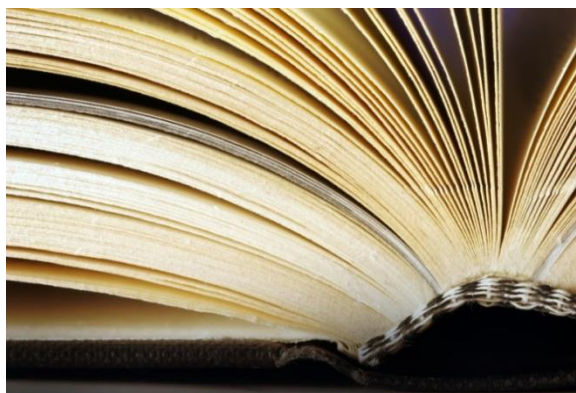
gdyż nie obejmuje on realizacji inwestycji o dużej skali.

Końcowym etapem prac nad prognozą było wskazanie rekomendacji wynikających z przeprowadzonych analiz. Dotyczą one sposobu i zakresu uwzględnienia w projekcie PWI PL-SN 2014-2020 ustaleń zawartych w Prognozie. Sformułowano 5 rekomendacji:

- Zapewnienie w osi III (Edukacja transgraniczna) i uwzględnienie w kryteriach wyboru projektów działań związanych z tworzeniem tzw. „zielonych miejsc pracy”, czyli takich, które w pewien sposób przyczyniają się do ochrony lub odtwarzania środowiska naturalnego.
- Uwzględnienie w kryteriach wyboru projektów potrzeby minimalizowania potencjalnych negatywnych wpływów na cele ochrony obszarów chronionych.
- Maksymalne wykorzystanie Programu do podniesienia poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa.
- Uwzględnienie działań skierowanych na ograniczenie emisji z indywidualnych systemów grzewczych.
- Uwzględnienie w kryteriach wyboru projektów ich wpływu na krajobraz.

Spis tabel

Tabela 1. Trafność zidentyfikowanych celów Programu w kontekście zidentyfikowanych/zdefiniowanych wyzwań i potrzeb społeczno-gospodarczych	22
Tabela 2. Rekomendacje w zakresie proponowanych form wsparcia	28
Tabela 3. Szacowane koszty osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu	32
Tabela 4. Spójność wewnętrzna pomiędzy działaniami w ramach Osi Priorytetowych (OP)	35
Tabela 5. Spójność OP z celami tematycznymi WRS	40
Tabela 6. Ocena spójności diagnozy z zasadami horyzontalnymi	45
Tabela 7 Wnioski z wywiadów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację Programu	50
Tabela 8. Potencjalne obszary ryzyka i środki ich minimalizacji - opis	53
Tabela 9. Zidentyfikowane problemy i zastosowane środki zaradcze	61
Tabela 10. Wnioski i rekomendacje	66



Aneksy

Lista aneksów do Raportu (aneksy i załączniki ze względu na objętość zostały zamieszczone w osobnym pliku):

Aneks 1: Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w Programie wniosków i rekomendacji

Aneks 2: Raport metodologiczny

Aneks 3: Koncepcja procesu ewaluacji programu

Aneks 4: Bibliografia

Aneks 5: Synteza wyników strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Załącznik 1: Diagramy przyczynowo – skutkowe z rekomendowaną logiką interwencji w ramach PWT PLSK 2014-2020

Załącznik 2: Diagramy przyczynowo – skutkowe z opisem związków w ramach spójności zewnętrznej Programu