RAPORT KOŃCOWY

evalu

ECORYS

Fundusze Europejskie

2025

Ewaluacja ex post RPO WSL 2014 -2020

Fundusze Europejskie dla Śląskiego

Rzeczpospolita Polska

Dofinansowane przez Unię Europejską

Województwo Śląskie

Zamawiający

Województwo Śląskie

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice

e-mail: zamowienia@slaskie.pl

Wykonawca

Konsorcjum:

EVALU Sp. z o.o. – lider konsorcjum

ul. Sumaków 14
04-690 Warszawa

e-mail: evalu@evalu.pl

ECORYS Polska Sp. z o.o. – partner konsorcjum

ul. Solec 38 lok. 105
00-394 Warszawa

e-mail: ecorys@ecorys.pl

Spis treści

Spis treści 3
Wykaz skrótów 10
Słownik nazw programowych 15
1 Streszczenie 19
Ocena efektów wdrażania w odniesieniu do Osi Priorytetowych 19
OP I Nowoczesna gospodarka 19
OP II Cyfrowe śląskie 21
OP III Konkurencyjność MŚP 22
OP IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna 25
OP V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów 27
OP VI Transport 29
OP VII Regionalny rynek pracy 30
OP VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy 33
OP IX Włączenie społeczne 35
OP X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna 37
OP XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego 39
OP XII Infrastruktura edukacyjna 41
Ocena kompleksowości i komplementarności wsparcia 44
Ocena wsparcia subregionów województwa śląskiego 45
Ocena instrumentów finansowych 46
Ocena zasad horyzontalnych 47
Identyfikacja nowych obszarów i rozwiązań wdrożeniowych 49
2 Wprowadzenie 80
Cele badania 80
Zakres badania 80
3 Opis zastosowanej metodyki oraz źródeł informacji wykorzystywanych w badaniu 81
Analiza danych zastanych 81
Metaewaluacja 81
Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020 81
Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych 81

Wywiad indywidualny z przedstawicielem Menadżera Funduszu Funduszy 82
Zogniskowany wywiad grupowy z beneficjentami RPO WSL 2014-2020 82
Zogniskowany wywiad grupowy z ekspertami 82
Subregionalne FGI z przedstawicielami JST 83
Zogniskowany wywiad grupowy z pracownikami UM Województwa Śląskiego, ŚCP, WUP 83
Metoda kartograficzna 83
4 Ocena efektów wdrażania w odniesieniu do Osi Priorytetowych 83
4.1 Oś priorytetowa I Nowoczesna gospodarka 83
4.1.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP I 83
4.1.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP I 86
4.1.3 Priorytet inwestycyjny 1a 88
4.1.4 Priorytet inwestycyjny 1b 93
4.1.5 Grupy docelowe w ramach OP I 99
4.1.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP I 100
4.1.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP I 101
4.2 Oś priorytetowa II Cyfrowe śląskie 103
4.2.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP II 103
4.2.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP II 104
4.2.3 Priorytet inwestycyjny 2c 105
4.2.4 Grupy docelowe w ramach OP II 118
4.2.5 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP II 119
4.2.6 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP II 120
4.3 Oś priorytetowa III Konkurencyjność MŚP 124
4.3.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP III 124
4.3.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP III 125
4.3.3 Priorytet inwestycyjny 3a 127
4.3.4 Priorytet inwestycyjny 3b 132
4.3.5 Priorytet inwestycyjny 3c 136
4.3.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP III 142
4.3.7 Grupy docelowe w ramach OP III 144
4.3.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP III 144
4.3.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP III 145

4.4 Oś priorytetowa IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna 146
4.4.1 Podsumowanie efektów wsparcia - OP IV 146
4.4.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP IV 147
4.4.3 Priorytet inwestycyjny 4a 149
4.4.4 Priorytet inwestycyjny 4c 156
4.4.5 Priorytet inwestycyjny 4g 162
4.4.6 Priorytet inwestycyjny 4e 165
4.4.7 Priorytet inwestycyjny 6e 170
4.4.8 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP IV 175
4.4.9 Grupy docelowe w ramach OP IV 178
4.4.10 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP IV 179
4.4.11 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP IV 180
4.5 Oś Priorytetowa V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów 182
4.5.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP V 182
4.5.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP V 185
4.5.3 Priorytet inwestycyjny 5b 186
4.5.4 Priorytet inwestycyjny 6a 189
4.5.5 Priorytet inwestycyjny 6b 193
4.5.6 Priorytet inwestycyjny 6c 197
4.5.7 Priorytet inwestycyjny 6d 200
4.5.8 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP V 203
4.5.9 Grupy docelowe w ramach OP V 204
4.5.10 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP V 204
4.5.11 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP V 206
4.6 Oś Priorytetowa VI Transport 207
4.6.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VI 207
4.6.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VI 209
4.6.3 Priorytet inwestycyjny 7b 211
4.6.4 Priorytet inwestycyjny 7d 220
4.6.5 Grupy docelowe w ramach OP VI 226
4.6.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VI 226
4.6.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VI 228

4.7 Oś Priorytetowa VII Regionalny rynek pracy 229
4.7.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VII 229
4.7.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VII 231
4.7.3 Priorytet inwestycyjny 8i 232
4.7.4 Priorytet inwestycyjny 8iii 238
4.7.5 Priorytet inwestycyjny 8v 242
4.7.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP VII 246
4.7.7 Grupy docelowe w ramach OP VII 247
4.7.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VII 249
4.7.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VII 250
4.8 Oś Priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy 252
4.8.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VIII 252
4.8.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VIII 255
4.8.3 Priorytet inwestycyjny 8iv 258
4.8.4 Priorytet inwestycyjny 8v 264
4.8.5 Priorytet inwestycyjny 8vi 272
4.8.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP VIII 281
4.8.7 Grupy docelowe w ramach OP VIII 282
4.8.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VIII 284
4.8.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VIII 290
4.9 Oś Priorytetowa IX Włączenie społeczne 297
4.9.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP IX 297
4.9.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP IX 300
4.9.3 Priorytet inwestycyjny 9i 303
4.9.4 Priorytet inwestycyjny 9iv 312
4.9.5 Priorytet inwestycyjny 9v 320
4.9.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP IX 327
4.9.7 Grupy docelowe w ramach OP IX 330
4.9.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP IX 331
4.9.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP IX 341
4.10 Oś Priorytetowa X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna 342
4.10.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP X 342
4.10.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP X 344

4.10.3 Priorytet inwestycyjny 9a 347
4.10.4 Priorytet inwestycyjny 9b 352
4.10.5 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP X 357
4.10.6 Grupy docelowe w ramach OP X 358
4.10.7 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP X 360
4.10.8 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP X 361
4.11 Oś Priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego 363
4.11.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP XI 363
4.11.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP XI 366
4.11.3 Priorytet inwestycyjny 10i 368
4.11.4 Priorytet inwestycyjny 10iv 376
4.11.5 Priorytet inwestycyjny 10iii 387
4.11.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP XI 391
4.11.7 Grupy docelowe w ramach OP XI 393
4.11.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP XI 395
4.11.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP XI 399
4.12 Oś Priorytetowa XII Infrastruktura edukacyjna 405
4.12.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP XII 405
4.12.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP XII 406
4.12.3 Priorytet inwestycyjny 10a 409
4.12.4 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP XII 413
4.12.5 Grupy docelowe w ramach OP XII 414
4.12.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP XII 415
4.12.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP XII 416
4.13 Oś Priorytetowa XIII Pomoc techniczna 418
4.13.1 Podsumowanie efektów wsparcia 418
4.13.2 Rozkład przestrzenny wsparcia 418
4.13.3 Grupy docelowe 424
4.13.4 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP 425
4.13.5 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP 426
5 Ocena efektów wdrażania RPO WSL 2014-2020 428
5.1 Ocena kompleksowości i komplementarności wsparcia 428
5.1.1 Kompleksowość wsparcia 429

5.1.2 Komplementarność wsparcia 436
OCENA KOMPLEMENTARNOŚCI PROGRAMU JAKO CAŁOŚCI 440
5.2 Ocena wsparcia subregionów województwa śląskiego 440
5.2.1 Potrzeby województwa i jego subregionów 440
5.2.2 Ocena przekrojowa skuteczności wsparcia 448
PODSUMOWANIE 458
6 Ocena przyjętych mechanizmów wdrażania RPO WSL 2014-2020 464
6.1 Instrumenty finansowe 464
DZIAŁANIE 3.4: DOKAPITALIZOWANIE ZEWNĘTRZNYCH ŹRÓDEŁ DOFINANSOWANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI 464
DZIAŁANIE 7.5: WSPARCIE OSÓB ZAMIERZAJĄCYCH ROZPOCZĄĆ PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ POPRZEZ INSTRUMENTY FINANSOWE 465
DZIAŁANIE 10.4: POPRAWA STANU ŚRODOWISKA MIEJSKIEGO 467
PODSUMOWANIE 468
6.2 Zasady horyzontalne 469
ETAP PROGRAMOWANIA RPO WSL 2014–2020 472
MECHANIZMY REALIZACJI ZASAD HORYZONTALNYCH 475
ETAP WDRAŻANIA RPO WSL 2014-2020 ORAZ REALIZACJI PROJEKTÓW 476
REALIZACJA ZASAD HORYZONTALNYCH NA POZIOMIE PROJEKTÓW 477
KONTROLA PROJEKTÓW I INTERPRETACJA ZASAD HORYZONTALNYCH 478
ETAP MONITOROWANIA I EWALUACJI 478
7 Obszary wsparcia oraz rozwiązania wdrożeniowe możliwe do realizacji w perspektywie 2027+ (wnioski i zalecenia z badania) 480
7.1 Obszary i rozwiązania RPO WSL warte kontynuacji 480
7.1.1 Obszary wsparcia 480
7.1.2 Mechanizmy wdrożeniowe 487
7.2 Identyfikacja nowych obszarów i rozwiązań wdrożeniowych 490
Wyzwania geopolityczne i bezpieczeństwa narodowego 491
Wyzwania w administracji publicznej i samorządach 493
Wyzwania społeczne 495
Wyzwania w sektorze przedsiębiorczości 497
Finansowanie zewnętrzne 499
Działania odpowiadające na wyzwania geopolityczne i bezpieczeństwa narodowego 500

Działania odpowiadające na wyzwania w administracji publicznej i samorządach 501
Działania odpowiadające na wyzwania społeczne 503
Działania odpowiadające na wyzwania w sektorze przedsiębiorczości 507
8 Załącznik 1 – tabele do raportu końcowego 510
9 Załącznik 2 – materiały dodatkowe 510

Wykaz skrótów

Skrót	Rozwinięcie
AI	Sztuczna inteligencja (ang. Artificial Intelligence)
AKPOŚK	Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych
BDL	Bank Danych Lokalnych
B+R	Działalność badawcza i rozwojowa
BUR	Baza Usług Rozwojowych
CIS	Centrum Integracji Społecznej
CMS	System zarządzania treścią (ang. Content Management System)
CNG	Sprężony gaz ziemny (ang. Compressed Natural Gas)
CO2	Dwutlenek węgla
Desk research	Analiza danych zastanych
DDOM	Dzienny Dom Opieki Medycznej
DDoS	Atak rozproszonej odmowy usługi (ang. Distributed Denial of Service)
DFR	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
DFS	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
DRT	Departament Rozwoju i Transformacji Regionu
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EDM	Elektroniczna Dokumentacja Medyczna
EED	Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (ang. Energy Efficiency Directive)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
EGIB	Ewidencja gruntów i budynków
EPC	Ekwiwalent Pełnego Czasu Pracy
ES	Ekonomia społeczna

Skrót	Rozwinięcie
EUROSTAT	Europejski Urząd Statystyczny
EZD	Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją
FEnIKS	Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027
FE SL 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027
FGI	Zogniskowany Wywiad Grupowy (Focus Group Interview)
GOZ	Gospodarka w obiegu zamkniętym
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GZM	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
ICT / TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne (ang. Information and Communication Technologies)
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual In-depth Interview)
IOB	Instytucja otoczenia biznesu
IP RPO WSL 2024-2020	Instytucja Pośrednicząca w realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
IT	Technologia Informacyjna (ang. Information Technology)
ITS	Inteligentne Systemy Transportowe
IZ RPO WSL 2024-2020	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
JAP	Jednostka administracji publicznej
JDG	Jednoosobowa działalność gospodarcza
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
K-GESUT	Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu
KIS	Klub Integracji Społecznej
KM	Komitet Monitorujący
KPGO	Krajowy Plan Gospodarki Odpadami
KPOŚK	Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych
KSSENON	Akcelerator biznesowy zlokalizowany w Żorach

Skrót	Rozwinięcie
KSRR 2030	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2030
LSI 2014	Lokalny System Informatyczny 2014
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MPWiK	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
MW	Megawat
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	Organizacja pozarządowa (ang. Non-Governmental Organization)
OP	Oś priorytetowa
OPI TPP	Ogólnodostępna Platforma Informacji o Terenach Poprzemysłowych i Pogórniczych
OPZ	Opis przedmiotu zamówienia
ORSIP	Otwarty Regionalny System Informacji Przestrzennej
OSI	Obszar Strategicznej Interwencji
OSP	Ochotnicza Straż Pożarna
OWES	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
OZE	Odnawialne źródła energii
PAL	Programy Aktywności Lokalnej
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PES	Podmioty Ekonomii Społecznej
PI	Priorytet inwestycyjny
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PM2.5	Pył zawieszony o średnicy cząsteczek nie większej niż 2.5 mikrometrów
PM10	Pył zawieszony o średnicy cząsteczek nie większej niż 10 mikrometrów
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Skrót	Rozwinięcie
PPO	Proces Przedsiębiorczego Odkrywania
PSF	Podmiotowy System Finansowania
PSZOK	Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych
PV	Fotowoltaika (ang. Photovoltaics)
PZGIK	Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny
PZP	Prawo zamówień publicznych
RIPOK	Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych
RIS	Regionalna Strategia Innowacji
RIT	Regionalne Inwestycje Terytorialne
RK	Raport końcowy
RPO WSL 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny 2014
SOOŚ	Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko
SO RIS w PPO	Sieć Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych w Procesie Przedsiębiorczego Odkrywania
SPINplace	Inicjatywa Uniwersytetu Śląskiego mająca na celu utworzenie regionalnego, międzyuczelnianego, biznesowego centrum kreatywności i coworkingu, a także prototypowania i animowania projektów.
SUMP	Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (ang. Sustainable Urban Mobility Plan)
SULP	Plan Zrównoważonej Logistyki Miejskiej (ang. Sustainable Urban Logistics Plan)
SZOOP RPO WSL 2014-2020	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
ŚCP	Śląskie Centrum Przedsiębiorczości
TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa (ang. Trans-European Transport Network)
TIK	Technologie Informacyjno Komunikacyjne

Skrót	Rozwinięcie
UE	Unia Europejska
UM WSL	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
UoD	Umowa o dofinansowanie
UOIG	Usługi Ogólnego Interesu Gospodarczego
UPRP	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
WoD	Wniosek o dofinansowanie projektu
WoP	Wniosek o płatność
WPGO	Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami
WTZ	Warsztaty Terapii Zajęciowej
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZAZ	Zakład Aktywności Zawodowej
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZOZ	Zakład Opieki Zdrowotnej
ZRID	Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej

Słownik nazw programowych

Skrót	Rozwinięcie
OP I	Oś priorytetowa I Nowoczesna gospodarka
OP II	Oś priorytetowa II Cyfrowe Śląskie
OP III	Oś priorytetowa III Konkurencyjność MŚP
OP IV	Oś priorytetowa IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna
OP V	Oś priorytetowa V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów
OP VI	Oś priorytetowa VI Transport
OP VII	Oś priorytetowa VII Regionalny rynek pracy
OP VIII	Oś priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy
OP IX	Oś priorytetowa IX Włączenie społeczne
OP X	Oś priorytetowa X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna
OP XI	Oś priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego
OP XII	Oś priorytetowa XII Infrastruktura edukacyjna
OP XIII	Oś priorytetowa XIII Pomoc techniczna
PI 1a	Priorytet inwestycyjny 1a udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy
PI 1b	Priorytet inwestycyjny 1b promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu
PI 2c	Priorytet inwestycyjny 2c wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e- uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia
PI 3a	Priorytet inwestycyjny 3a promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania

Skrót	Rozwinięcie
	nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości
PI 3b	Priorytet inwestycyjny 3b Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia
PI 3c	Priorytet inwestycyjny 3c wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług
PI 4a	Priorytet inwestycyjny 4a wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych
PI 4c	Priorytet inwestycyjny 4c wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym
PI 4e	Priorytet inwestycyjny 4e promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu
PI 4g	Priorytet inwestycyjny 4g promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe
PI 5b	Priorytet inwestycyjny 5b Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami
PI 6a	Priorytet inwestycyjny 6a Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie
PI 6b	Priorytet inwestycyjny 6b Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie
PI 6c	Priorytet inwestycyjny 6c zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego
PI 6d	Priorytet inwestycyjny 6d Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program Natura 2000 i zieloną infrastrukturę
PI 6e	Priorytet inwestycyjny 6e podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów poprzemysłowych (w tym

Skrót	Rozwinięcie
	terenów powojskowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu
PI 7b	Priorytet inwestycyjny 7b zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi
PI 7d	Priorytet inwestycyjny 7d rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu
PI 8i	Priorytet inwestycyjny 8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników
PI 8iii	Priorytet inwestycyjny 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
PI 8iv	Priorytet inwestycyjny 8iv równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia
PI 8v	Priorytet inwestycyjny 8v przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian
PI 8vi	Priorytet inwestycyjny 8vi aktywne i zdrowe starzenie się
PI 9i	Priorytet inwestycyjny 9i aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie
PI 9iv	Priorytet inwestycyjny 9iv ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym
PI 9v	Priorytet inwestycyjny 9v wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia
PI 9a	Priorytet inwestycyjny 9a inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych
PI 9b	Priorytet inwestycyjny 9b wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich
PI 10i	Priorytet inwestycyjny 10i ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego z uwzględnieniem formalnych,

Skrót	Rozwinięcie
	nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia
PI 10iii	Priorytet inwestycyjny 10iii wyrównanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzenie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji
PI 10iv	Priorytet inwestycyjny 10iv lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwienie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu zrealizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami
PI 10a	Priorytet inwestycyjny 10a inwestycje w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej

1 Streszczenie

Raport został przygotowany w ramach badania pt. „Ewaluacja ex-post RPO WSL 2014-2020” zrealizowanego przez firmę EVALU Sp. z o.o. oraz Ecorys Polska Sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Badanie było realizowane w okresie sierpień 2025 r. – styczeń 2026 r. Badanie posłużyło:

- ocenie efektów wdrażania RPO WSL 2014-2020 na poziomie priorytetów inwestycyjnych w odniesieniu do osi priorytetowych Programu;
- ocenie przyjętych mechanizmów wdrażania w RPO WSL 2014-2020;
- wskazaniu obszarów wsparcia oraz rozwiązań wdrożeniowych możliwych do realizacji w perspektywie 2027+.

Ocena efektów wdrażania w odniesieniu do Osi Priorytetowych

OP I Nowoczesna gospodarka

W ramach Osi Priorytetowej I (OP I)[1] realizowano priorytet inwestycyjny (PI) 1a, którego celem było zwiększone urynkowienie działalności badawczo-rozwojowej oraz PI 1b, któremu przypisano trzy cele szczegółowe: (1) zwiększona aktywność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw, (2) ulepszone otoczenie proinnowacyjne przedsiębiorstw oraz (3) rozwój ekosystemu innowacji Województwa Śląskiego. Zakontraktowano w sumie 310 projektów o wartości około 1,13 mld zł, w tym wkład UE wyniósł prawie 710 mln zł. Większość środków przeznaczono na projekty w PI 1b. Niemal wszystkie cele wskaźnikowe w OP I zostały osiągnięte lub przekroczone. W największym stopniu przekroczono cele dotyczące Liczby przedsięwzięć i projektów w inteligentnych specjalizacjach (PI 1b) – było ich 285, a planowano 80. Na wysokim poziomie zrealizowano również wskaźnik Liczba wspartych laboratoriów badawczych w przedsiębiorstwach – wsparto ich 22 w miejsce planowanych 11. Nie udało się zrealizować celu wskaźnikowego dotyczącego Liczby instytucji wspierających innowacje (PI 1b) – wsparte zostały 3 zamiast planowanych 4, co było związane z niedostatecznym rozpoznaniem potrzeb instytucji otoczenia biznesu (IOB) w regionie.

Dofinansowanie w ramach PI 1a było ukierunkowane na inwestycje w strategiczną infrastrukturę badawczą zidentyfikowaną w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego, wpisującą się w Regionalną Strategię Innowacji. Zrealizowano 11 projektów, w wyniku których beneficjenci (placówki naukowe) wzmocnili swój potencjał badawczy i infrastrukturalny. Zakup nowoczesnej aparatury zapewnia jej długoterminową użyteczność, również we współpracy z przedsiębiorcami. Uzyskane efekty przyczyniły się także do pozytywnych zmian zachodzących w regionie, w tym wzrostu nakładów na działalność B+R w relacji do

[1] Szczegółowe informacje na temat nazw osi priorytetowych i priorytetów inwestycyjnych zawarto w słowniczku znajdującym się na początku niniejszego raportu, po wykazie skrótów.

PKB (z 0% w roku 2011 do 1,0% w roku 2023). Jednocześnie należy podkreślić, że wartość wskaźnika obrazującego nakłady na B+R w relacji do PKB osiągane przez sektor rządowy i szkolnictwo wyższe była w roku 2023 nieco niższa niż w roku bazowym i znacznie niższa niż zaplanowana w Programie wartość docelowa. Prowadzi to do wniosku, że głównie sektor prywatny (przedsiębiorstwa) generują wzrost na nakłady na B+R w relacji do PKB. W ramach PI 1b najwięcej projektów zrealizowano w Działaniu 1.2, koncentrującym się na tworzeniu lub rozwoju zaplecza B+R w przedsiębiorstwach, wsparciu prac B+R oraz zakupie proinnowacyjnych usług (MŚP). Dla wielu firm dofinansowanie stanowiło okazję do podjęcia pierwszej działalności B+R i wpłynęło na nawiązywanie współpracy z sektorem nauki. Projekty w PI 1b przyczyniły się do wzrostu liczby przedsiębiorstw prowadzących prace B+R, poprawy infrastruktury badawczej oraz polepszenia otoczenia proinnowacyjnego. Pomimo tego, że odsetek przedsiębiorstw współpracujących w zakresie innowacji jest niższy niż zakładano na etapie programowania (11,2% w 2024 roku zamiast planowanych 14,3%), beneficjenci zwiększyli swój potencjał do realizacji B+R i rozwinęli kompetencje w tym zakresie. Zidentyfikowane efekty świadczą o wysokiej skuteczności interwencji i osiągnięciu założonych celów szczegółowych OP I.

Na stopień realizacji celów wpływały zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczono długie procedury aplikacyjne i obciążenia administracyjne z nimi związane, trudności w określeniu na etapie aplikowania wyników prac B+R, a na etapie realizacji projektów - brak dostatecznych zasobów kadrowych i finansowych na promocję infrastruktury badawczej w środowisku gospodarczym. Były to czynniki o negatywnym wpływie na realizację i skalę uzyskanych efektów. Pozytywnie oddziaływało natomiast posiadane doświadczenie, a także elastyczność zasad realizacji projektów przez przedsiębiorców. Do czynników zewnętrznych mających ograniczający wpływ na tempo realizacji celów OP I, zaliczono długotrwałe procedury legislacyjne oraz przetargowe, zbyt niskie limity pomocy de minimis oraz społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie. Były to czynniki o wpływie ograniczającym. Z kolei pozytywnie oddziaływały takie czynniki, jak możliwość inwestowania w aparaturę o najnowocześniejszych parametrach oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia sektora nauki.

Pozytywnie oceniono efektywność udzielonego wsparcia w ramach OP I. Wartości wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze wyższym niż planowano, zaś opisane wyżej efekty jakościowe (planowane i nieplanowane) zostały zrealizowane na wysokim poziomie.

Ocena trwałości prowadzi do wniosku, że trwałość jest wysoka, a wpływ na nią miały już rozwiązania zastosowane na etapie wyboru projektów (np. kryterium odnoszące się do jakości proponowanego projektu). Wyniki badania wskazują, że trwałość w PI 1a będzie dłuższa niż wymagany okres 5 lat. Wpływ na to będzie mieć m.in. inwestowanie w unikalną w skali kraju aparaturę o najnowocześniejszych parametrach, co zapewni jej długą użyteczność. W PI 1b drobne obawy w związku z

trwałością dotyczą wpływu zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, przez co nie wszystkie rezultaty mogą być zapewnione.

OP II Cyfrowe śląskie

Celem OP II było zapewnienie większej dostępności e-usług publicznych. Cel ten był realizowany przez PI 2c. Zakontraktowano w sumie 119 projektów o wartości około 568,2 mln zł, w tym wkład UE wyniósł nieco ponad 463,1 mln zł. Najwięcej środków przeznaczono na projekty z obszaru e-zdrowia. Wszystkie cele wskaźnikowe w ramach osi zostały osiągnięte. W największym stopniu przekroczono cele dotyczące liczby uruchomionych usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja (uruchomiono 888 takich usług, a planowano 578) oraz liczby wspartych podmiotów realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu TIK (wsparto 160 podmiotów, a planowano 107).

Zrealizowane projekty zapewniły m.in. powstanie Śląskiej Cyfrowej Platformy Medycznej (eCareMed) – zintegrowanego regionalnego rozwiązania, kompatybilnego z krajową platformą medyczną, które zapewnia większą dostępność świadczeń medycznych dla pacjentów; utworzenie Regionalnego Repozytorium eDokumentacji Medycznej (EDM); uruchomienie e-usług w obszarze zdrowia, administracji, przedsiębiorczości, bezpieczeństwa publicznego i monitorowania jakości powietrza; digitalizację i udostępnienie zasobów planistycznych/ geodezyjnych/ kartograficznych oraz zasobów instytucji kultury i nauki działających w regionie. Udzielone wsparcie przyniosło także efekty dodatkowe, w tym np. rozwój e-usług na najwyższym poziomie dojrzałości; podniesienie kompetencji cyfrowych pracowników wspartych podmiotów; poprawę ogólnego wizerunku i rozpoznawalności instytucji w kraju i na świecie; wykorzystywanie gromadzonych danych we wdrożonych systemach do zasilania baz danych na szczeblu krajowym; dalszy rozwój i rozbudowę rozwiązań o nowe funkcjonalności. Uzyskane efekty przyczyniły się także do pozytywnych zmian zachodzących w regionie, w tym znaczącego wzrostu odsetka obywateli korzystających z e-administracji (w 2023 r. było to 68,5%, podczas gdy w 2014 r. 27%). Wszystkie zidentyfikowane efekty świadczą zatem o wysokiej skuteczności interwencji – założone cele szczegółowe OP II zostały osiągnięte w wysokim stopniu.

Na stopień realizacji celów wpływały zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczono przyjęty sposób zarządzania i wdrażania (sprawne ogłoszenie pierwszego naboru, przyjęte oraz adekwatnie modyfikowane w kolejnych latach wartości wskaźników i alokacji); połączenie trybu pozakonkursowego i konkursowego w obszarze e-zdrowia; zastosowane warunki i zasady wsparcia (umożliwienie łączenia typów projektów w jednym przedsięwzięciu, premiowanie projektów wpisujących się w więcej niż jeden obszar tematyczny). Czynniki te miały wpływ pozytywny na tempo i skalę uzyskanych efektów. Ograniczający wpływ miało natomiast zawężenie możliwości finansowania rozwiązań back office (zakupy sprzętu teleinformatycznego czy cyfrowych rozwiązań wewnątrz administracyjnych były

możliwe tylko w szczególnych przypadkach) oraz niedostateczne premiowanie e-usług o najwyższym poziomie dojrzałości cyfrowej. Z kolei do czynników zewnętrznych, mających ograniczający wpływ na tempo realizacji celów OP II, zaliczono zmienność prawa (przede wszystkim w obszarze dot. informacji przestrzennej); konieczność uwzględniania specyfikacji rozwiązań centralnych (głównie w obszarze e-zdrowia); niedostateczne kompetencje cyfrowe odbiorców tworzonych rozwiązań; społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie. Z drugiej jednak strony stwierdzono, że czynnikiem zewnętrznym, który w sposób pozytywny wpływał na wykorzystanie powstałych efektów projektów (a zatem i realizację celów II OP) było przyspieszenie procesów cyfryzacji, wdrażania rozwiązań technologicznych oraz rozwoju kompetencji cyfrowych wywołane właśnie przez pandemię COVID-19 oraz szeroko rozumianą globalizację.

Pozytywnie oceniono efektywność udzielonego wsparcia w ramach OP II. Świadczą o tym wszystkie uzyskane efekty jakościowe (zarówno zaplanowane, jak i dodatkowe – w tym te wymienione wyżej) oraz fakt, że wartości wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym niż zakładano. Ponadto, nie zidentyfikowano argumentów wskazujących na możliwość osiągnięcia tych samych czy podobnych efektów, w analogicznym okresie czasu, przy wykorzystaniu istotnie mniejszych nakładów finansowych.

W ramach badania ocenie poddano także trwałość udzielonego wsparcia. Po pierwsze stwierdzono, że trwałość efektów zrealizowanych projektów jest wysoka i niezagrożona w wymaganym okresie (5 lat). Po drugie, przeprowadzone analizy wykazały, że w większości przypadków powstałe rozwiązania będą funkcjonować znacznie dłużej niż wymagany okres 5 lat. Pozytywnie na to wpływać będą takie czynniki jak: przyjęty sposób wdrażania systemów i usług (badanie popytu i diagnoza potrzeb, zapewnienie przez beneficjentów praw do kodów źródłowych powstałych rozwiązań); wdrożenie systemów i usług użytecznych w życiu codziennym oraz na poziomie lokalnym; stale rosnące zainteresowanie korzystaniem z e-usług i innych rozwiązań cyfrowych; stabilność instytucjonalna i finansowa wspartych podmiotów i instytucji publicznych. Długookresowa trwałość może być jednak ograniczona zmianami prawnymi (np. wdrażaniem określonych usług na szczeblu krajowym, które mogą zastępować usługi na poziomie lokalnym/ regionalnym), odpływem/ brakiem dostatecznej liczby wykwalifikowanych specjalistów IT w instytucjach publicznych oraz postępującym rozwojem technologii cyfrowych (powstałe rozwiązania mogą z czasem stać się przestarzałe, niefunkcjonalne lub zostać zastąpione zupełnie nowymi rozwiązaniami).

OP III Konkurencyjność MŚP

Celem OP III było ulepszenie warunków do rozwoju MŚP, zwiększenie ich poziomu handlu zagranicznego, a także utrzymanie lub zwiększenie konkurencyjności takich firm. Cele te realizowane były przez PI 3a, PI 3b oraz PI 3c. W ramach osi zakontraktowano w sumie 1 506 projektów o wartości ponad 3 mld zł, w tym wkład

UE wyniósł niemal 1,46 mld. Najwięcej środków przeznaczono na projekty z obszaru wsparcia MŚP w ramach PI 3c, w szczególności na Działanie 3.2 dedykowane innowacjom.

Zdecydowana większość celów wskaźnikowych w ramach Osi III zostało osiągnięta. Wyjątek stanowi Liczba wspartych przedsiębiorców przy wykorzystaniu dotacji w ramach PI 3b (cel osiągnięty na poziomie 77%). W największym stopniu przekroczono cele dotyczące wielkości wsparcia inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw inne niż dotacje.

Zrealizowane projekty z PI 3a pozwoliły na przygotowanie 64,4 ha terenów inwestycyjnych (w tym także na obszarach typu brownfield, którym nadano nowe funkcje gospodarcze). Na terenach tych zlokalizowano w sumie 14 inwestycji. W ramach PI 3a zastosowano także instrumenty terytorialne ZIT/RIT. Przeprowadzona analiza wykazała, że w tym przypadku to projekty ZIT cechowały się większą skutecznością – skala tych projektów była większa, uzyskano większe efekty. Dodatkowo to w ramach projektów ZIT zanotowano większy poziom realizacji założeń wskaźnikowych w ujęciu procentowym.

W przypadku PI 3b wsparto w sumie 542 przedsiębiorców, w tym 51 za pomocą dotacji, a 491 przy wykorzystaniu wsparcia niefinansowego. W ramach interwencji dofinansowano także 74 przedsięwzięcia informacyjno-promocyjne o charakterze międzynarodowym. Dodatkowo w celu wsparcia internacjonalizacji MŚP opracowano dwa narzędzia tj. Akademię Internacjonalizacji (w jej ramach zaktualizowano i rozbudowano bazę ofert inwestycyjnych regionu) oraz Centrum Internacjonalizacji (w jego ramach organizowane były dedykowane wydarzenia, konsultacje oraz spotkania biznesowe, utworzono też platformę wspomagającą proces działania regionalnych przedsiębiorców na rynkach zagranicznych).

W ramach PI 3c wsparto 2 144 przedsiębiorców. Wykorzystano w tym zakresie różnorodne instrumenty - zarówno dotacje (blisko 1 200 przedsiębiorstw), wsparcie finansowe inne niż dotacje (niemal 950 przedsiębiorstw), wsparcie dedykowane wprowadzeniu nowych produktów na rynek (prawie 950 przedsiębiorstw). Ważny efekt stanowiło również zwiększenie zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach o ponad 3 000 EPC (Ekwiwalent Pełnego Czasu Pracy - Full-Time Equivalent). W odpowiedzi na pandemie COVID-19 wsparto dotacjami ponad 630 firm oraz przeznaczono blisko 127 mln euro wydatków kwalifikowanych na działania związane z nadzwyczajną sytuacją epidemiologiczną.

Uzyskane efekty przyczyniły się do pozytywnych zmian zachodzących w regionie. Doszło do znaczącego wzrostu udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych i z sektora usług (w 2022 r. było to 37,5%, podczas gdy w 2012 r. 14%). Zwiększyła się wartość eksportu w regionie (w 2022 r. było to 177 349,6 mln zł, podczas gdy w 2015 r. 96 249 mln zł). Z drugiej strony, spadła nieznacznie wartość nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w stosunku do PKB (w 2011 r. było to 8,8%, a w 2023 r. 8,7%) – była to jednak

tendencja ogólnokrajowa, wynikająca m.in. z wysokich kosztów inwestycji oraz niepewności sytuacji gospodarczej w różnych latach z tego okresu. Mimo to, przeprowadzone analizy, w tym zidentyfikowane efekty, świadczą o skuteczności interwencji oraz tym, że założone cele szczegółowe OP III zostały osiągnięte w zadowalającym stopniu.

Na stopień realizacji celów wpływały zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczono: kontynuację dobrej współpracy z EBI w ramach Działania 3.4 oraz kooperację z opiekunami projektów/osobami odpowiedzialnymi za wsparcie po stronie IZ RPO WSL; przyjęty system realizacji i podział zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania; trafność zakresu oferowanego wsparcia. Czynniki te miały w większym lub mniejszym stopniu pozytywny wpływ na tempo i skalę uzyskanych efektów. Ograniczający wpływ na tempo realizacji celów OP miały z pewnością uwarunkowania projektów ZIT i RIT – częstsze zmiany zakresów takich projektów, braki w dokumentacji aplikacyjnej, późne składanie wniosków o dofinansowanie (nie w ramach pierwszych naborów, a kolejnych). Czynnikiem utrudniającym były także ograniczenia dot. wsparcia w ramach Działania 3.1 polegające na możliwości oferowania przygotowanych terenów inwestycyjnych wyłącznie firmom z sektora MŚP.

Do czynników zewnętrznych zaliczono z kolei: pandemię COVID-19 (przyczyniła się do opóźnień w realizacji działań inwestycyjnych); występowanie konkurencyjnych instrumentów pomocowych w stosunku do wsparcia w ramach Działania 3.4; czynniki makroekonomiczne (wysokie stopy procentowe, inflacja). Z drugiej strony wysoka inflacja, a w konsekwencji rosnące stopy procentowe NBP (zwłaszcza w latach 2021-2023) zwiększające koszty komercyjnych kredytów/pożyczek sprawiły, że instrumenty finansowe oferowane w ramach Działania 3.4 okazały się być jeszcze bardziej atrakcyjne dla MŚP (odbiorców ostatecznych) w stosunku do tych dostępnych na rynku.

Pozytywnie oceniono całościową efektywność udzielonego wsparcia w ramach OP III. Świadczą o tym wszystkie uzyskane efekty zarówno zaplanowane, jak i dodatkowe oraz fakt, że wartości niemal wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym, niż zakładano. Ponadto, nie zidentyfikowano argumentów wskazujących na możliwość osiągnięcia tych samych czy podobnych efektów, w analogicznym okresie czasu, przy wykorzystaniu istotnie mniejszych nakładów finansowych.

Efekty OP III charakteryzują się wysokim stopniem trwałości. Dotyczy to w szczególności projektów w ramach PI 3a dedykowanych przygotowaniu terenów inwestycyjnych. Wynika to nie tylko z ich infrastrukturalnego charakteru, ale również z tego, iż beneficjenci realizujący te projekty zapewnią najpewniej przez wiele lat środki gwarantujące utrzymanie trwałości finansowej, instytucjonalnej oraz organizacyjnej. Również w przypadku PI 3c trwałość zostanie zachowana nie tylko w wymaganym okresie, ale również w perspektywie długoterminowej – dotyczy to

przede wszystkim efektów projektów z Działań 3.2 oraz 3.3 (zasada trwałości nie ma bowiem zastosowania do wsparcia w formie pożyczek - Działanie 3.4). W przypadku efektów PI 3b ocena trwałości nie jest jednoznaczna. Wynika to ze specyfiki efektów (np. udział regionalnych przedsiębiorców w targach czy w zagranicznych misjach gospodarczych), które trudno analizować pod takim kątem. Trwałość występuje w przypadku tych podmiotów, które wykorzystały doświadczenia projektowe do dalszego rozwijania swojej ekspansji zagranicznej.

OP IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna

OP IV poprzez podjęte działania związane z poprawą jakości powietrza i obniżanie zużycia energii, odpowiadała na jedne z najistotniejszych problemów regionu – nadmierny poziom immisji zanieczyszczeń i wysoką energochłonność infrastruktury. Wsparciem objęto 986 projektów o łącznej wartości wkładu UE wynoszącej blisko 3,82 mld zł. Najwięcej środków finansowych przeznaczono na działania z zakresu niskoemisyjnego transportu miejskiego oraz efektywnego oświetlenia. Interwencja charakteryzowała się wysoką skutecznością rzeczową oraz silną koncentracją terytorialną w subregionie centralnym, co wynikało z mechanizmu ZIT oraz największych potrzeb w zakresie walki ze smogiem na terenach zurbanizowanych oraz niskiej efektywności energetycznej budynków.

Realizację celów OP IV ocenia się pozytywnie, przy czym w wielu obszarach odnotowano znaczne przekroczenie zakładanych wskaźników produktu, co świadczy o wysokim popycie na wsparcie proekologiczne. W przypadku działań z zakresu odnawialnych źródeł energii (PI 4a) nastąpiła masowa instalacja mikroinstalacji w gospodarstwach domowych w ramach projektów parasolowych, co przyniosło bezpośrednie korzyści ekonomiczne mieszkańcom i przyczyniło się do redukcji niskiej emisji. Udało się osiągnąć 194,24 MW dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (381% założonej wartości docelowej wskaźnika), a także 23 007 jednostek wytwarzania energii elektrycznej (178% założonego celu) oraz 11 815 jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (158% celu). Nie udało się jednakże osiągnąć wskaźnika rezultatu dotyczącego udziału produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem. Przy wartości bazowej 7,1%, założono 17,32% wartości docelowej, a w 2023 roku udział ten wyniósł 11,8%. Projekty termomodernizacyjne (PI 4c) cechowały się wysoką kompleksowością (ocieplenie, wymiana źródeł ciepła, OZE). Niezamierzonym, pozytywnym efektem była poprawa estetyki przestrzeni miejskich i wzrost wartości nieruchomości. Dzięki interwencji, zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych wyniosło 373 779 269,39 kWh rocznie (176% założonego celu), a liczba gospodarstw z lepszą klasą zużycia energii to 4 504 (500% celu). Ponadto, powstały 373 jednostki wytwarzania energii cieplnej z OZE, co odpowiada 1 203% wartości docelowej wskaźnika, a także 516 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE – 538% założonej wartości docelowej. Średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 (wskaźnik rezultatu) zmniejszyło się niemal dwukrotnie (z

40 do 23,18 µg/m3). Na pozytywne zmiany w województwie śląskim w tym zakresie miało wpływ m. in. wejście w życie uchwały antysmogowej (2017 r.). Wsparciem objęto także rozwój mobilności miejskiej (PI 4e). Efektem interwencji jest jakościowa zmiana taboru autobusowego na nisko- i zeroemisyjny oraz popularyzacja transportu rowerowego jako alternatywy dla samochodów. Zrealizowane projekty pozwoliły na zakup 492 jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej (275% wartości docelowej), wybudowanie 137 zintegrowanych węzłów przesiadkowych (228% celu), a także 334,63 km infrastruktury rowerowej (1 394% celu). Zmodernizowano także 13,82 km linii tramwajowych i zainstalowano 7 inteligentnych systemów transportowych. Problematyczne okazało się osiągnięcie wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby przewozów pasażerskich środkami komunikacji miejskiej, na co negatywny wpływ miała pandemia COVID-19 – wartość zakładana wskaźnika to 822,35 mln osób, podczas gdy pomiary z roku 2023 wskazują, że wskaźnik wyniósł 347,2 mln osób. Wsparcie kogeneracji (PI 4g) napotkało bariery związane z pomocą publiczną i konkurencją programów krajowych, co wymusiło redukcję alokacji, mimo wysokiej efektywności zrealizowanych projektów. Interwencja pozwoliła na uzyskanie 186,44 MW dodatkowej zdolności produkcji energii elektrycznej i cieplnej w warunkach kogeneracji (1 793% wartości docelowej wskaźnika) oraz powstanie 16 jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji (123% wartości docelowej). Wskaźnik rezultatu dotyczący odsetka energii cieplnej produkowanej w skojarzeniu według stanu na rok 2023 osiągnął nieco mniejszą wartość od docelowej (57,68% z planowanych 60,61%). Z kolei w przypadku wymiany źródeł ciepła (PI 6e), początkowe powiązanie z programem „Stop Smog” i rygorystyczne wymogi efektywności energetycznej ograniczyły dostępność wsparcia. Mimo to, interwencja zapewniła zmodernizowanie 2 126 źródeł ciepła (242% celu), osiągnięcie redukcji PM10 o 46,47 ton rocznie (206% celu) oraz szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych w wysokości 9 343,31 ton równoważnika CO_2. W przypadku wskaźników rezultatu, zarówno średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 jak i PM2,5 w sezonie grzewczym uległy zakładanej redukcji i założenia programowe zostały zrealizowane (osiągnięto odpowiednio 25,63 µg/m3 z zakładanych 40 µg/m3 oraz 17,01 µg/m3 z zakładanych 25 µg/m3). Według danych na rok 2023, nie udało się jednak zmniejszyć średniorocznego stężenia benzo(alfa)pirenu w pyle zawieszonym PM10 w sezonie grzewczym założono, że wyniesie ono 1 µg/m3, natomiast ostatnie pomiary wskazały poziom 4,56 µg/m3. Zrealizowane w ramach OP IV inwestycje wpływają nie tylko na redukcję emisji gazów cieplarnianych i pyłów zawieszonych, lecz również generują wymierne oszczędności związane z użytkowaniem obiektów poddanych interwencji.

Do czynników zewnętrznych, w największym stopniu oddziałujących na interwencję, należy zaliczyć prawodawstwo unijne wymuszające znaczną poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz zwiększenie udziału OZE w miksie energetycznym Polski, a także uchwałę antysmogową przyjętą w województwie śląskim. Z kolei głównym obserwowanym czynnikiem wewnętrznym o

pozytywnym wpływie na skalę osiągniętych efektów, była wysokość dostępnej alokacji oraz szerokie zastosowanie instrumentu ZIT.

Efektywność interwencji jest wysoka – przy pełnym wykorzystaniu alokacji znacznie przekroczono prawie wszystkie wskaźniki produktu. Najwyższą efektywnością odznaczały się projekty o wysokim stopniu kompleksowości, łączące głęboką termomodernizację z montażem instalacji OZE. Synergia tych działań pozwalała na maksymalizację efektu ekologicznego i ekonomicznego w przeliczeniu na zaangażowane środki publiczne.

Trwałość projektów, które w większości przypadków były realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, jest oceniana wysoko, przede wszystkim ze względu na ich stabilność instytucjonalną. Istotnym gwarantem stabilności finansowej projektów jest ujmowanie kosztów bieżącej konserwacji w Wieloletnich Prognozach Finansowych. Kluczowym motywatorem do utrzymania sprawności infrastruktury są wymierne oszczędności w kosztach eksploatacyjnych oraz uniezależnienie się od wahań cen energii zewnętrznej dzięki instalacjom OZE i kogeneracji. Dodatkowo, ramy prawne takie jak uchwała antysmogowa oraz realizacja celów proekologicznych budują wysoką akceptację społeczną, co w połączeniu z doświadczeniem kadry urzędniczej minimalizuje ryzyka operacyjne w okresie trwałości, a także sprzyja utrzymaniu efektów projektów po zakończeniu tego okresu. Trwałość efektów jest zapewniona także w przypadku projektów parasolowych i grantowych, z uwagi wzrost odpowiedzialności mieszkańców za mienie przekazane im na własność. Grupą docelową objętą wsparciem w ramach OP IV, byli mieszkańcy regionu w ramach Działania 4.6, którzy korzystali ze wsparcia na wymianę urządzeń grzewczych w gospodarstwach domowych za pośrednictwem gmin. Przyjęty mechanizm refundacji oraz wymogi techniczne dotyczące standardów energetycznych budynków stanowiły istotne bariery wejścia, skutkując koncentracją wsparcia wśród beneficjentów o wyższym statusie materialnym.

OP V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów

OP V realizowała pięć celów szczegółowych w ramach odpowiadających im PI. Do celów tych należało lepsze wyposażenie służb ratowniczych (PI 5b), zwiększony udział unieszkodliwionych odpadów komunalnych i niebezpiecznych (azbest) (PI 6a), zwiększony odsetek ludności korzystającej z systemu oczyszczania ścieków zgodnego z dyrektywą dotyczącą ścieków komunalnych (PI 6b), zwiększona atrakcyjność obiektów kulturowych regionu (PI 6c) oraz wzmocnione mechanizmy ochrony różnorodności biologicznej w regionie (PI 6d). W ramach OP V przeprowadzono łącznie 43 nabory, dofinansowano 349 inwestycji (liczba umów obowiązujących nierozwiązanych) o wartości 1,53 mld zł, wkład UE wyniósł 872,5 mln zł. Najwięcej projektów zrealizowano w obszarze gospodarki odpadami (Działanie 5.2) oraz gospodarki wodno-ściekowej (Działanie 5.1). Na realizację projektów wodno-ściekowych przeznaczono najwyższą alokację finansową (wartość dofinansowania UE), tj. 377,53 mln zł. Należy zauważyć, że beneficjentami OP V

były w przeważającej większości jednostki samorządu terytorialnego lub ich jednostki organizacyjne. PI 6a, 6b oraz 6d realizowano w formule instrumentów terytorialnych ZIT/RIT. Projekty ZIT/RIT należy ocenić pozytywnie z uwagi na dopasowanie interwencji pod kątem występujących potrzeb – inwestycje wynikały z opracowanych dokumentów strategicznych, opowiadały na wspólne problemy subregionów i były wysoce skuteczne w odniesieniu do realizacji celów wskaźnikowych.

Większość celów wskaźnikowych w ramach OP V zostało osiągniętych na zakładanym lub wyższym poziomie. W największym stopniu przekroczono cele dotyczące gospodarki wodno-ściekowej, w ramach PI 6b wsparto 26 oczyszczalni ścieków komunalnych, wybudowano 401,90 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz 111,79 km sieci wodociągowej. Przekroczono również wskaźnik z zakresu gospodarki odpadami dotyczący masy wycofanych z użytkowania i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest (6 273,02 Mg). Jednocześnie osiągnięto znacznie wyższe wartości wskaźników z zakresu wspartych form ochrony przyrody, tj. łącznej powierzchni zrekultywowanych gruntów oraz ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej objętych wsparciem. Wysoką skutecznością charakteryzowały się inwestycje z zakresu wsparcia służb ratowniczych oraz wsparcia obiektów kulturowych regionu. W najmniejszym stopniu udało się osiągnąć zakładane wartości wskaźników z zakresu gospodarki odpadami – zwłaszcza z zakresu możliwości przerobowych w zakresie recyklingu odpadów.

Uzyskane efekty w ramach OP V przyczyniły się do pozytywnych zmian zachodzących w regionie, m.in. wzrostu odsetka ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (w 2023 r. było to 83,6% podczas gdy w 2013 r. 76,9%), zwiększenia udziału odpadów komunalnych niepodlegających składowaniu w ogólnej masie odpadów komunalnych (zmiana z 9,1% w 2012 r. do 62,6% w 2023 r.) oraz wzrostu liczby zwiedzających muzea i oddziały muzealne (ogółem) na 10000 ludności (wzrost z 2613 osób w 2013 r. do 4314,6 osób w 2023 r.). Jednocześnie wsparcie służb ratowniczych przyczyniło się do wzrostu bezpieczeństwa w regionie. Mimo że wskaźnik rezultatu tj. udział interwencji, w których czas przybycia pierwszego podmiotu ratowniczego od zgłoszenia do przybycia na miejsce zdarzenia nie przekroczył 5 minut w liczbie zdarzeń ogółem nie został osiągnięty na zakładanym poziomie – według danych dostępnych na 2022 r. osiągnięto 17,75% (zakładano wartość docelową na poziomie 39,0%), to jednak osiągnięte efekty interwencji w skali występujących potrzeb należy ocenić bardzo wysoko. Interwencja przyczyniła się również do wystąpienia efektów niezamierzonych, zwłaszcza inwestycje z zakresu ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego podniosły atrakcyjność turystyczną województwa, zwiększyły dostęp do terenów rekreacyjnych, cennych przyrodniczo.

Interwencja realizowana w OP V od początku wdrażania była determinowana szeregiem czynników, zarówno związanych ze zmieniającymi się przepisami prawa, zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą (pandemia COVID-19, wzrost cen spowodowany inflacją), czynnikami, które wiążą się typowo z realizacją inwestycji

publicznych (przepisy PZP), jak również charakterem inwestycji infrastrukturalnych (np. uwarunkowania techniczne i środowiskowe, warunki pogodowe). W odpowiedzi na pojawiające się wyzwania IZ RPO WSL podejmowała wiele działań zaradczych, m.in. wydłużanie okresu realizacji projektów, akceptacja niezbędnych zmian w zakresie rzeczowym projektu, zwiększenie kwoty dofinansowania, wydłużenie

terminu na osiągnięcie wskaźników rezultatu, które docelowo przyczyniły się do efektywnego i zasadnego wykorzystania alokacji finansowej.

Interwencja w pełni odpowiedziała na zdiagnozowane na etapie programowania RPO WSL 2014-2020 problemy dotyczące ochrony środowiska i efektywnego wykorzystania zasobów, podnoszenia atrakcyjności kulturowej regionu, ochrony bioróżnorodności, niemniej jednak skala problemów w tym zakresie nadal jest duża.

OP VI Transport

OP VI koncentrowała się na dwóch celach szczegółowych: lepszej dostępności głównych szlaków drogowych województwa oraz lepszych warunkach wykonywania regionalnych przewozów pasażerskich. Cele te realizowano w ramach dwóch PI: PI 7b oraz PI 7d. W ramach osi zrealizowano 40 projektów o łącznej wartości niemal 3,1 mld zł, w których wkład UE wyniósł niemal 2,1 mld zł. Zdecydowanie najwięcej środków skierowano na poprawę dostępności drogowej. Osiągnięto wysoki poziom realizacji wskaźników. Przekroczono przede wszystkim cel dotyczący liczby zakupionych pojazdów kolejowych (zakupiono 12, planowano 10). Przebudowano lub zmodernizowano 96,43 km dróg (zakładano 95 km), zmodernizowano 52,17 km linii kolejowych (planowano 51,8 km). Na nieco niższym poziomie niż planowano osiągnięto wskaźnik długości nowych dróg - wybudowano 54,85 km (a planowano 59,5 km). Wynikało to z większej wrażliwości dużych kontraktów na procedury przetargowe i rezygnacji z umów (np. DW 925) oraz większej realizacji projektów modernizacyjnych niż budowy od podstaw.

Zrealizowane projekty przyniosły istotne efekty w zakresie poprawy przepustowości kluczowych szlaków, skrócenia czasów przejazdów oraz zwiększenia bezpieczeństwa ruchu poprzez redukcję wypadków i kolizji. Poprawa dostępności dotyczyła zarówno obszarów peryferyjnych, jak i połączeń z terenami inwestycyjnymi oraz węzłami multimodalnymi. Dodatkowymi efektami były: znaczący wzrost atrakcyjności inwestycyjnej terenów wzdłuż nowych tras, rozwój turystyki dzięki ułatwionemu dostępowi do Beskidów i Szlaku Zabytków Techniki, rewitalizacja terenów poprzemysłowych i pokopalnianych, wzrost wartości nieruchomości w sąsiedztwie inwestycji oraz poprawa jakości życia mieszkańców przez ograniczenie hałasu i emisji spalin. W transporcie kolejowym przywrócono ruch na wyłączonych szlakach, co pozwoliło przenieść część ruchu z transportu drogowego/ indywidualnego. Uzyskane efekty przyczyniły się także do pozytywnych zmian zachodzących w regionie, o czym świadczą wartości wskaźników rezultatu – mimo, że w każdym przypadku wartości osiągnięte na koniec 2023 r. okazały się niższe od wartości docelowych określonych w Programie (wynikało to jednak z okoliczności

niezależnych od ocenianej interwencji). Długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej ulepszonej wzrosła w 2023 r. do 1444,9 km (w 2012 r. było to 1429,3 km), a wskaźnik drogowej dostępności transportowej WDDT II osiągnął w 2023 r. 63,38 (56,67 w 2013 r.). Długość linii kolejowych pozwalających na ruch z prędkością minimum 90 km/h wyniosła w 2023 r. 850,10 km (w 2013 r. było to 648,43 km), a wskaźnik kolejowej dostępności transportowej WKDT II osiągnął w 2023 r. 63,57 wobec celu 70,05 (w 2013 r. było to 47,79). Osiągnięte efekty pozwoliły stwierdzić, że skuteczność wsparcia OP VI, rozumiana jako poziom realizacji założonych celów szczegółowych, była dostatecznie dobra.

Na ową skuteczność wpływały różne czynniki. Pozytywnie oddziaływały takie uwarunkowania wewnętrzne jak: przyjęty sposób zarządzania i wdrażania (sprawne przeprowadzenie naborów, elastyczne reagowanie IZ RPO WSL na problemy występujące po stronie beneficjentów, modyfikowanie wartości docelowych wskaźników czy wysokości alokacji, rozszerzenie zakresu wsparcia o dodatkowy typ projektu – polegający na przygotowaniu dokumentacji przedprojektowej i projektowej dla budowy i przebudowy liniowej infrastruktury kolejowej); zastosowane zasady wdrażania (konkursowy tryb wyboru projektów, wymóg wynikania projektów transportowych ze Strategii Rozwoju Systemu Transportu Województwa Śląskiego). Wzmacniający wpływ na realizację celów miały także wybrane czynniki zewnętrzne, m.in. rozwój gospodarczy regionu (wymagający coraz lepszej sieci transportowej), rosnące oczekiwania społeczne w zakresie jakości sieci i usług transportowych, wprowadzane zmiany prawne (np. ułatwienia dot. ZRID). Z kolei ograniczająco na tempo realizacji celów wpływały przede wszystkim społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19, czy wojny w Ukrainie.

Osiągnięte efekty (zarówno ilościowe, jak i jakościowe), poziom wykorzystania alokacji oraz towarzyszące uwarunkowania zewnętrzne (w tym wzrost inflacji), w jakich realizowano wsparte inwestycje infrastrukturalne świadczą o wysokiej efektywności udzielonego wsparcia.

Specyfika efektów projektów transportowych (drogi, linie kolejowe, tabor) oraz ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu zapewniają utrzymanie trwałości rezultatów – nie tylko w wymaganym okresie 5 lat, ale także w perspektywie długoterminowej.

OP VII Regionalny rynek pracy

W ramach OP VII realizowano trzy priorytety inwestycyjne. Celem szczegółowym PI 8i był wzrost aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia i/lub poprawa sytuacji zawodowej osób zatrudnionych na umowach krótkoterminowych, pracujących w ramach umów cywilno-prawnych, ubogich pracujących oraz imigrantów, reemigrantów, osób odchodzących z rolnictwa. Celem PI 8iii był rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Cel PI 8v został sformułowany jako złagodzenie skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw w regionie. Zakontraktowano w sumie 463 projekty na łączną wartość około 1,2 mld zł. Wartość wkładu UE wyniosła

nieco ponad 1 mld zł. Najwięcej środków, bo blisko 930 mln zł, przeznaczono na projekty z zakresu aktywizacji zawodowej, których zrealizowano 334. Większość celów wskaźnikowych w ramach osi została osiągnięta lub przekroczona. W największym stopniu przekroczono cele wskaźnikowe w PI 8iii, dotyczące Liczby osób pracujących, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w Programie (169 zamiast założonych na etapie programowania 20). W PI 8v wysokie przekroczenie odnotowano w przypadku wskaźnika Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu Programu (2559 osób, a planowano 1066). Nie udało się zrealizować celów wskaźnikowych dotyczących trwałości efektów. Jednym z nich był wskaźnik dotyczący liczby osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy 6 miesięcy po opuszczeniu Programu (PI 8i, wartość na poziomie 29% założonej wartości docelowej), na wartość którego miały wpływ prawdopodobnie różne czynniki niezależne od wsparcia (w tym obiektywne, np. struktury organizacyjne pracodawców i dynamika rynku, jak i subiektywne, odnoszące się do sytuacji wyjściowej uczestników), których oddziaływanie było większe od samego wsparcia. Jednocześnie analogiczny wskaźnik w PI 8v został przekroczony, co wskazuje na wysoką skuteczność wsparcia typu outplacement. Drugim wskaźnikiem związanym z trwałością efektów, którego nie udało się zrealizować, była Liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego (PI 8iii, 32% założonej wartości docelowej). Jednocześnie w PI 8i wskaźnik ten zrealizowano na poziomie przekraczającym założenia. Na przeżywalność przedsiębiorstw znaczący wpływ mają czynniki, które już na etapie programowania podkreślono jako utrudniające utrzymanie efektów wsparcia (słabe wyniki finansowe czy nieprecyzyjne lub nietrafne sformułowanie koncepcji działalności gospodarczej), jak również wskazywane przez ekspertów w badaniu niedostateczne rozpoznanie lokalnego rynku czy brak wiedzy w zakresie prowadzenia działalności. Wyższy wskaźnik w PI 8i może wynikać z faktu, że dotacje udzielane były w ramach projektów realizowanych przez PUP, które mają wysoką orientację w potrzebach lokalnych rynków pracy oraz pozostają w bieżącym kontakcie z osobami bezrobotnymi ze swojego terenu. Cele interwencji wzmacniała poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy, wyrażająca się m.in. znacznym spadkiem stopy bezrobocia rejestrowanego (z poziomu ponad 11,8% w 2013 r. do ok. 4% w roku 2023, przy czym utrzymało się duże zróżnicowanie wewnątrzregionalne). Zmiana ta była zgodna z kierunkiem interwencji, choć utrudniała osiąganie założonych efektów (trudności rekrutacyjne) oraz powodowała występowanie efektu jałowej straty. Zidentyfikowane efekty świadczą zatem o skuteczności interwencji i osiągnięciu założonych celów szczegółowych OP VII, choć wyzwania z etapu programowania pozostają aktualne.

Głównymi uwarunkowaniami zewnętrznymi wdrażania wsparcia w OP VII były: pandemia COVID-19, która z jednej strony wywołała opóźnienia i trudności rekrutacyjne, ale z drugiej wymusiła innowacje w postaci kształcenia zdalnego oraz dobra koniunktura gospodarcza. Ponadto bariery systemowe i socjalne, takie jak program 500+ (wpływający na dezaktywizację zawodową), niska atrakcyjność staży

oraz problemy z interpretacją przepisów dotyczących podatku VAT, co bezpośrednio opóźniało kontraktację środków. Czynniki wewnętrzne mające wpływ na interwencję to proaktywna i elastyczna postawa Instytucji Pośredniczącej (IP), przejawiająca się szybką reakcją na kryzysy oraz modyfikacją kryteriów wyboru i zapisów SZOOP w celu poszerzenia grup docelowych. Drugim z tych czynników było doświadczenie kadr beneficjentów, a także zastosowane procedury rekrutacyjne (stosowanie zróżnicowanych kanałów rekrutacji uczestników, wykraczających poza standardowe ogłoszenia). Utrudniający wpływ miały bariery operacyjne, takie jak dwuletnie opóźnienie we wdrożeniu systemu SL2014, brak jednolitości w interpretacji wytycznych przez różne komórki IP oraz sztywne wymogi komplementarności z projektami rewitalizacyjnymi. W początkowym okresie istotną rolę odegrało przyzwyczajenie beneficjentów do papierowego obiegu dokumentów z poprzedniej perspektywy finansowej.

Efektywność wsparcia udzielonego w ramach OP VII została oceniona pozytywnie. Wartości wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze wyższym niż planowano, zaś opisane wyżej efekty jakościowe (planowane i nieplanowane) zostały zrealizowane na wysokim poziomie.

Trwałość efektów jest zróżnicowana w zależności od PI. W przypadku PI 8i oraz zwłaszcza 8v możemy mówić o wysokiej trwałości. Sytuacja zawodowa uczestników projektów uległa poprawie, dużą część z nich zmieniła pracę bądź awansowała. W projektach aktywizacyjnych jednak co 10 osoba nie pracowała po zakończeniu udziału w projekcie, na co wpływ miał brak ofert pracy w okolicy oraz dostępność wsparcia socjalnego (500+). W przypadku wsparcia na zakładanie działalności gospodarczej (PI 8iii) trwałość wykraczająca poza obowiązkowy rok utrzymania działalności jest stosunkowo rzadka, przeżywalność powstałych firm jest na niskim poziomie. Częściej działalność utrzymują firmy w dużych miastach. W przypadku instrumentów finansowych zasada trwałości nie ma zastosowania, jednak z obserwacji wynika, że firmy powstające przy udziale pożyczek działają dłużej. Co ważne, w całej OP VII trwałość jest związana z sytuacją gospodarczą w regionie.

Grupy docelowe zostały zdefiniowane szeroko i adekwatnie do zakresu Działań. Ich potrzeby pozostają jednak aktualne – dotyczy to zwłaszcza grup najbardziej oddalonych od rynku pracy oraz osób w szczególnej sytuacji - z niepełnosprawnościami, w wieku niemobilnym zawodowo oraz tzw. sandwich generation (obciążonych opieką nad dziećmi i seniorami). Realizację projektów utrudniały sztywne kryteria wiekowe (wynikające z linii demarkacyjnej między programami krajowymi a regionalnymi) oraz niedopasowanie form pomocy, jak w przypadku mało adekwatnych dotacji na działalność gospodarczą dla osób długotrwale bezrobotnych. Istotne jest elastyczne definiowanie grup docelowych, które eliminowałoby luki w dostępie do wsparcia.

Wykorzystanie instrumentów terytorialnych (ZIT i RIT) w ramach OP VII miało na celu dopasowanie interwencji do zróżnicowanej sytuacji na subregionalnych rynkach

pracy. Ocena tej formuły jest ambiwalentna. Wskazuje się na jej nieadekwatność do wsparcia w ramach EFS, ponadto wprowadzenie IT generowało opóźnienia wynikające m.in. z późnego zatwierdzania strategii subregionalnych. Wystąpiły też trudności operacyjne, w tym ryzyko związane z wymogiem komplementarności z projektami rewitalizacyjnymi oraz fakt, że realizowane działania rzadko różniły się specyfiką od pozostałych projektów. Jednocześnie ZIT skutecznie wspierały rynek pracy poprzez realizację kompleksowych projektów terytorialnych.

OP VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy

Celami szczegółowymi OP VIII były: poprawa dostępności do usług opiekuńczych nad dziećmi do 3 roku życia (PI 8iv), poprawa kompetencji i kwalifikacji kadr pracowniczych przedsiębiorstw sektora MŚP zgodnie z ich potrzebami (PI 8v) oraz poprawa dostępu do profilaktyki, diagnostyki i rehabilitacji leczniczej ułatwiającej pozostanie w zatrudnieniu i powrót do pracy (PI 8vi).

W OP VIII zrealizowano 653 projekty o ogólnej wartość 1 mld zł, w tym dofinansowanie UE 836,4 mln zł. W OP VIII największą liczbę projektów zrealizowano w PI 8vi, za sprawą licznych, choć o niewielkiej wartości, projektów w zakresie eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy oraz programów zdrowotnych. Natomiast największą wartość osiągnęły projekty w PI 8v, w którym 15 operatorów odpowiedzialnych było za dystrybucję środków na realizację usług rozwojowych dla MMŚP i ich pracowników.

Efekty priorytetów inwestycyjnych 8iv, 8v i 8vi można uznać za bardzo wysokie, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. W PI 8iv utworzono 5 958 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, co stanowiło aż 126% zakładanej liczby, a ze wsparcia skorzystało 8 183 rodziców i opiekunów (919 realizacji celu końcowego). W tej grupie 2 465 osób znalazło zatrudnienie lub rozpoczęło jego poszukiwanie, osiągając 1 385% planowanej wartości. W PI 8v wsparciem objęto 90 312 osób pracujących, co stanowiło 158% zakładanego celu końcowego. Przekroczono zakładane liczebności osób w wieku 50 lat i więcej (209% celu końcowego) oraz osób o niskich kwalifikacjach (239%). Wsparciem objęto również 26 003 MMŚP (191% celu). W PI 8vi w programach zdrowotnych uczestniczyły 42 354 osoby (215% celu). Łącznie w PI 8vi 59 638 osób podjęło lub kontynuowało pracę, osiągając 356% zakładanej wartości. Nieliczne wskaźniki, które nie zostały osiągnięte – zwłaszcza dotyczące trwałości miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 oraz uczestnictwa w badaniach profilaktycznych i pełnej realizacji wybranych programów zdrowotnych – wskazywały raczej na ograniczenia konstrukcyjne i wdrożeniowe[2] niż na brak trafności samej interwencji. Jakościowo wsparcie przyczyniło się do wzmocnienia

[2] Z punktu widzenia potencjalnych realizatorów sposób zaprojektowania i rozliczania programów zdrowotnych był nadmiernie skomplikowany i mało funkcjonalny w kontekście ich praktycznego wdrażania, co przejawiało się m.in. w rozbudowanych procedurach, wysokich i trudnych do spełnienia wymaganiach formalnych i kadrowych, wieloetapowych ścieżkach uczestnictwa, co zniechęcało potencjalnych beneficjentów. Na etapie wdrażania napotykano na trudności w pozyskaniu kadry medycznej oraz ograniczoną zgłaszalność uczestników.

udziału kobiet na rynku pracy, poprawy jakości i stabilności zatrudnienia, rozwoju kultury uczenia się wśród dorosłych, podniesienia świadomości prozdrowotnej oraz poprawy warunków pracy.

W PI 8iv, 8v i 8vi odnotowano liczne efekty niezamierzone, zarówno pozytywne, jak i negatywne, które znacząco wpływały na rzeczywiste oddziaływanie interwencji. W PI 8iv dominowały pozytywne rezultaty związane z utrzymaniem zatrudnienia i podnoszeniem jakości opieki, choć wystąpił efekt creamingu (dominowali uczestnicy z wyższym wykształceniem i z grup łatwych do rekrutacji) oraz koncentracja wsparcia w dużych miastach. W PI 8v szczególnie widoczne były pozytywne efekty w postaci mobilności zawodowej (zmiana pracy na lepszą), przy jednoczesnym pojawieniu się efektu wyciekania (zmiana pracodawcy po podniesieniu kwalifikacji). Odnotowano również niezamierzony wzrost cen usług szkoleniowych oferowanych w BUR, ponieważ mechanizm popytowy sprzyjał podnoszeniu stawek przez usługodawców. W PI 8vi zaobserwowano głównie pozytywne, jakościowe zmiany w zakresie zdrowia i ergonomii pracy, które poprawiały świadomość i warunki pracowników, a jedynym istotnym ograniczeniem była niższa niż zakładano skala wdrożenia programów zdrowotnych.

Na realizację OP VIII pozytywnie wpływały przede wszystkim dobrze zaprojektowane kryteria dostępu i premiujące, ukierunkowujące wsparcie na grupy defaworyzowane i obszary o największych deficytach, a także zastosowanie mechanizmów terytorialnych i popytowych, które zwiększały trafność i dostępność interwencji. Istotnym czynnikiem sprzyjającym skuteczności była również elastyczność Instytucji Zarządzającej, przejawiająca się w realokacjach środków – przeniesienie na typy wsparcia cieszące się największym zainteresowaniem, dostosowywaniu naborów do popytu oraz wzmacnianiu wymogów gotowości realizacyjnej tam, gdzie ujawniały się bariery wdrożeniowe (np. wprowadzenie obowiązku posiadania tytułu prawnego do lokalu). Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, na wdrażanie OP VIII najsilniej oddziaływała pandemia COVID-19, która we wszystkich PI powodowała zakłócenia organizacyjne (wstrzymywanie działań, ograniczenia sanitarne, przechodzenie na tryb zdalny), opóźnienia oraz trudności rekrutacyjne uczestników. Jednocześnie realizację interwencji wzmacniała korzystna koniunktura na rynku pracy („rynek pracownika”), zwiększająca motywację do powrotu do zatrudnienia (PI 8iv), popyt na usługi rozwojowe (PI 8v) oraz zainteresowanie działaniami prozdrowotnymi w firmach (PI 8vi), a także proces starzenia się społeczeństwa, który podnosił trafność wsparcia zdrowotnego. Dodatkowo we wszystkich PI występowały czynniki rynkowe i instytucjonalne utrudniające realizację projektów, w tym niedobory personelu, inflacja i wzrost kosztów, problemy z zamówieniami publicznymi i wykonawcami oraz – szczególnie w PI 8vi – słabe zaangażowanie interesariuszy (np. POZ/AOS).

W OP VIII skuteczność instrumentów ZIT i RIT była silnie zróżnicowana między PI: najwyraźniej pozytywne efekty podejście terytorialne przyniosło w PI 8iv, gdzie mimo niewielkiej alokacji projekty ZIT/RIT charakteryzowały się wyższą efektywnością i lepszymi rezultatami niż projekty konkursowe, natomiast w PI 8v wartość dodana

instrumentów terytorialnych była ograniczona i zależna głównie od potencjału obszaru (wysoka w ZIT, słaba w RIT). W PI 8vi instrument ZIT okazał się nieskuteczny operacyjnie i faktycznie nie został wykorzystany.

Efektywność wsparcia w OP VIII była zróżnicowana między priorytetami inwestycyjnymi, jednak we wszystkich należy ją ocenić pozytywnie. W PI 8iv interwencja charakteryzowała się bardzo wysoką efektywnością rzeczową i społeczną, czego wyrazem było znaczące przekroczenie wskaźników produktu i rezultatu. W PI 8v osiągnięto wyjątkowo wysoką efektywność efektową, przy korzystnej relacji nakładów do rezultatów, mimo że popytowy model PSF generował podwyższone koszty pośrednie i presję cenową na rynku usług szkoleniowych. W PI 8vi efektywność wsparcia była zadowalająca – interwencja umożliwiła objęcie szerokiej grupy uczestników relatywnie niskim kosztem jednostkowym i cechowała się niskim poziomem efektu jałowej straty.

Trwałość wsparcia w OP VIII była zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi PI i silnie zależna od charakteru interwencji oraz uwarunkowań zewnętrznych. W PI 8iv trwałość efektów była umiarkowana i obarczona ryzykiem, wynikającym głównie z dominacji sektora niepublicznego wśród beneficjentów, uzależnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 od decyzji finansowych JST, sytuacji ekonomicznej rodziców oraz uwarunkowań demograficznych. W PI 8v trwałość efektów była wysoka na poziomie indywidualnym (pracownika), natomiast słabsza z perspektywy przedsiębiorstw, ze względu na efekt wyciekania kadr i silną zależność od koniunktury gospodarczej. Jednocześnie popytowy model wsparcia sprzyjał trwałemu dopasowaniu kompetencji do potrzeb rynku pracy. W PI 8vi trwałość interwencji oceniana była pozytywnie, szczególnie w projektach dotyczących ergonomii pracy i profilaktyki, które generowały długotrwałe zmiany organizacyjne, infrastrukturalne i behawioralne. Jednocześnie długofalowa trwałość efektów zdrowotnych była w dużej mierze uzależniona od czynników systemowych, w tym dostępności świadczeń finansowanych przez NFZ oraz braku komponentu rehabilitacyjnego w projektach ukierunkowanych na poprawę ergonomii w miejscu pracy, co ograniczało pełne utrwalenie efektów u części uczestników.

Dobór grup docelowych w OP VIII należy ocenić jako trafny i spójny z diagnozą barier rynku pracy w regionie, ponieważ wsparcie było kierowane do osób rzeczywiście zagrożonych dezaktywizacją zawodową z powodów obowiązków opiekuńczych (PI 8iv), braków kompetencyjnych (PI 8v) oraz zdrowotnych (PI 8vi). Elastyczne rozszerzenie grupy docelowej w PI 8iv oraz szeroka definicja odbiorców w PI 8vi zwiększyły adekwatność interwencji i pozwoliły reagować na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

OP IX Włączenie społeczne

OP IX była ukierunkowana na ograniczanie ubóstwa i wykluczenia w woj. śląskim poprzez trzy komplementarne obszary: aktywną integrację osób i społeczności marginalizowanych (PI 9i), rozwój dostępnych i zdeinstytucjonalizowanych usług

społecznych oraz zdrowotnych „blisko domu” (PI 9iv) oraz wzmocnienie ekonomii społecznej jako ścieżki reintegracji i tworzenia miejsc pracy (PI 9v). W ramach osi zrealizowano łącznie 971 projektów o wartości 1,536 mld zł, w tym wkład UE wyniósł 1,305 mld zł. Największa część alokacji trafiła do Działania 9.2 (PI 9iv).

Efekty wsparcia oceniono pozytywnie. Wskaźniki programowe zostały osiągnięte lub przekroczone. W PI 9i znacząco zwiększono zasięg aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem, m.in. wsparciem w Programie objęto 41503 osób (148% założonego celu końcowego), w tym 14522 osób z niepełnosprawnościami co stanowiło 601% pierwotnego celu końcowego. Ponadto, 5607 osób, które wzięły udział w projektach aktywnie poszukiwało pracy po opuszczeniu Programu (308% pierwotnego celu końcowego) zaś 11536 osób uzyskało kwalifikacje lub nabyło nowe kompetencje po opuszczeniu Programu (359% pierwotnego celu końcowego). W PI 9iv 35453 osób zostało objętych usługami społecznymi (358% pierwotnego celu końcowego), a 25639 osób usługami zdrowotnymi (228% pierwotnego celu końcowego) w ramach Programu. Liczba miejsc świadczenia usług zdrowotnych wyniosła 3396, co stanowiło 1908% pierwotnie założonej liczby, zaś społecznych jeszcze więcej, bo aż 10221 miejsc, czyli 3441% założonej pierwotnie w Programie liczby (przekroczenia częściowo wynikały ze zmiany definicji wskaźnika). W PI 9v utworzono i utrzymano miejsca pracy w przedsiębiorstwach społecznych, a trwałość zatrudnienia finalnie osiągnięto na wysokim poziomie mimo wcześniejszych wahań pomiaru. Wsparciem objęto 8976 osób (co stanowiło 155% pierwotnie założonego celu końcowego) oraz 3109 podmiotów ekonomii społecznej (144% osiągnięcia wskaźnika). Utworzono 2563 miejsca pracy w przedsiębiorstwach społecznych (130% pierwotnie zakładanej wartości). Po opuszczeniu Programu miejsca pracy utrzymało 1848 osób (łącznie z pracującymi na własny rachunek), czyli o 687 osób więcej niż pierwotnie zakładano (wskaźnik osiągnięto na poziomie 159%). Nie udało się w pełni utrwalić pilotażowych Dziennych Domów Opieki Medycznej – brak włączenia ich finansowania do koszyka świadczeń NFZ ograniczył trwałość tego elementu. Analizując całościowo osiągnięte efekty stwierdzono, że cele szczegółowe OP IX zostały osiągnięte w dużym stopniu.

Instrumenty ZIT i RIT w ramach OP IX okazały się skutecznym narzędziem terytorialnego kierowania wsparcia do obszarów najbardziej zagrożonych marginalizacją – w szczególności zdegradowanych i peryferyjnych. W większości obszarów wsparcia – zarówno w aktywnej integracji, jak i w usługach społecznych i zdrowotnych – projekty realizowane w formule ZIT/RIT osiągnęły lub znacząco przekroczyły zakładane wartości wskaźników, co potwierdziło ich skuteczność i trafność. Interwencja w sposób istotny przyczyniła się do poprawy sytuacji społeczno-zawodowej grup docelowych i wzmocnienia lokalnych systemów wsparcia.

Wśród czynników sprzyjających osiąganiu celów OP IX wskazano profesjonalną kadrę projektów, partnerstwa JST-NGO, dużą różnorodność form wsparcia i sprawną obsługę finansową. Realizację utrudniały natomiast biurokracja, powolność procedur, brak synchronizacji niektórych projektów zawierających komponenty EFS i EFRR (co

utrudniało pełne wykorzystanie efektu komplementarności) oraz wyzwania dot. zachowania trwałości usług po zakończeniu finansowania.

Efektywność wsparcia w OP IX była wysoka, choć zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi priorytetami inwestycyjnymi. W PI 9i interwencje w obszarze aktywnej integracji charakteryzowały się wysoką efektywnością rzeczową i społeczną, potwierdzoną znacznym przekroczeniem wartości docelowych wskaźników przy relatywnie korzystnej relacji efektów do poniesionych nakładów, mimo wysokich kosztów jednostkowych wynikających z pracy z grupami w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Najwyższą efektywnością kosztową wyróżniały się działania realizowane w ramach PI 9iv, gdzie osiągnięto bardzo wysokie wartości wskaźników produktu przy niewielkim zaangażowaniu środków finansowych. Interwencje w obszarze ekonomii społecznej (PI 9v) były efektywne, jednak ich rezultaty w większym stopniu zależały od stabilności nowo tworzonych miejsc pracy oraz podatności przedsiębiorstw społecznych na czynniki rynkowe. Na poziom efektywności wsparcia we wszystkich PI wpływały również uwarunkowania zewnętrzne, w szczególności pandemia COVID-19, presja inflacyjna oraz zmiany sytuacji na rynku pracy.

Interwencja w ramach OP została trafnie zaprojektowana i skutecznie docierała do kluczowych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym – w szczególności osób z niepełnosprawnościami oraz osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej. Odpowiednio dobrana struktura uczestników ograniczała zjawisko „creamingu". Wysoko oceniono kompleksowy charakter wsparcia – łączący aktywną integrację, rozwój zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych i zdrowotnych oraz działania na rzecz ekonomii społecznej – a także elastyczność interwencji pozwalającą na objęcie wsparciem uchodźców po 2022 r. Przeprowadzone analizy wskazały na potrzebę dalszego wzmacniania oferty w zakresie aktywizacji i integracji seniorów, intensywniejszego włączania opiekunów osób niesamodzielnych, rozwoju celowanego wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz osób w kryzysie bezdomności, a także pogłębienia działań adresowanych do migrantów i obywateli państw trzecich.

OP X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna

Celami OP X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna była lepsza dostępność i efektywność systemu ochrony zdrowia, lepszy dostęp do usług społecznych dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem oraz zwiększona aktywizacja społeczno-gospodarcza ludności zamieszkującej rewitalizowane tereny. W OP X zrealizowano łącznie 329 projektów o wartości ponad 2 mld zł (wartości wkładu UE niemal 1,5 mld zł). Najwięcej projektów (128) o największej wartości ponad 900 mln zł zrealizowano w ramach Działania 10.3 (Rewitalizacja obszarów zdegradowanych).

Istotne efekty osiągnięte dzięki OP X to niemal 1,5 mln osób objętych wsparciem w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, ponad 2

miliony osób objętych ulepszonymi usługami zdrowotnymi, a także niemal 160 hektarów powierzchni objętej działaniami rewitalizacyjnymi. W 2023 roku w regionie funkcjonowało 395 form aktywizacji ludności obszarów zamieszkujących obszary rewitalizacji, podczas gdy w roku 2014 było ich 350. Dzięki działaniom w ramach OP X (szczególnie Działaniom 10.3 i 10.4) wiele kamienic, budynków użyteczności publicznej czy pustostanów zyskało nowe, wartościowe dla społeczności lokalnych funkcje społeczne, a wspólne przestrzenie zaczęły służyć mieszkańcom regionu. Projekty inwestycyjne powiązane były z realizowanymi w ramach OP IX działaniami społecznymi, dzięki czemu mieszkańcy obszarów zdegradowanych w regionie mogli skorzystać z efektów funkcjonalno- przestrzennych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Ocena skuteczności efektów realizacji projektów w ramach instrumentów terytorialnych nie jest jednoznaczna. Z jednej strony wartości wskaźników wskazują na zbliżone efekty realizacji projektów w stosunku do tych spoza ZIT/ RIT jednak w badaniu ewaluacyjnym osi priorytetowej dostrzeżono stosunkowo niewielką komplementarność między projektami w różnych miastach wskazując na bardzo lokalny wymiar działań rewitalizacyjnych i poddając wątpliwości zasadność realizacji projektów rewitalizacyjnych w ramach ZIT/ RIT.

Skuteczność realizacji interwencji w OP X oceniona została wysoko. Wartości większości wskaźników zostały przekroczone, a niektórych z nich w znaczącym stopniu. Można uznać, że cele OP X były realizowane choć jednocześnie dostrzega się potrzebę kontynuacji wsparcia, która nie wynika z nieskutecznej realizacji dotychczasowego, ale sporych potrzeb miast i ich mieszkańców w zakresie działań rewitalizacyjnych (Działania 10.3 i 10.4).

Czynniki, które wpływały na realizację projektów w całej OP X to charakterystyczne dla projektów inwestycyjnych w tym czasie przeszkody wynikające z pandemii COVID-19, a w późniejszym czasie wzrostu kosztów materiałów oraz całej realizacji inwestycji. Oprócz nich znalazły się również czynniki charakterystyczne dla poszczególnych Działań, do których zaliczyć można: zmianę zapotrzebowania na wsparcie związane z opieką medyczną na dostosowane do sytuacji pandemicznej; dostosowanie wsparcia związanego z udostępnieniem lokali na tymczasowe zakwaterowanie dla uchodźców z Ukrainy; specyficzne uwarunkowania realizacji projektów rewitalizacyjnych – konieczność opracowania programów rewitalizacji, wpisywania się projektów w ich zapisy, realizacja projektów na obszarach zdegradowanych czy też wpływ na wiele sfer (w tym funkcjonalną, techniczną, przestrzenną, społeczną i środowiskową).

Wsparcie w ramach OP X realizowane było w sposób efektywny, na co wskazuje wysoki stopień realizacji celów, osiągnięte efekty oraz trudności z jakimi musieli zmagać się beneficjenci w czasie realizacji projektów związane m.in. z pandemią COVID-19 czy wzrastającym kosztem realizacji inwestycji.

W OP X stosunkowo wysoko ocenia się trwałość uzyskanych efektów. Wyremontowane przestrzenie, przekazane mieszkania czy zakupiony sprzęt służy

różnorodnym grupom mieszkańców, ale co istotne (np. w przypadku rewitalizacji) – również organizacjom, które mogą korzystać z infrastruktury realizując różnorodne aktywności. Co ważne, nie dostrzega się zagrożenia braku potrzeby korzystania ze zrealizowanych inwestycji – diagnozuje się dalsze zapotrzebowanie na usługi medyczne, mieszkania w zasobach gminnych oraz miejsca do realizowania usług czy aktywności społecznych.

Katalog grup docelowych w OP X był szeroki i obejmował wiele rodzajów interesariuszy i grup potrzebujących wsparcia. Szczególnie szeroki katalog wystąpił w przypadku Działania 10.4, w którym wskazanych zostało kilkanaście rodzajów podmiotów posiadających możliwość skorzystania z pożyczek oraz Działaniu 10.3, w którym szeroką i różnorodną grupą docelową byli interesariusze rewitalizacji.

OP XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego

Cele szczegółowe OP XI obejmowały wzrost dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w województwie śląskim i wzrost dostępu do wysokiej jakości oferty kształcenia ogólnokształcącego (PI 10i), wzrost zatrudnienia wśród absolwentów szkół i placówek kształcenia zawodowego poprzez poprawę efektywności realizowanego wsparcia (PI 10iv) oraz wzrost kwalifikacji i kompetencji w zakresie umiejętności cyfrowych i języków obcych dorosłych mieszkańców województwa śląskiego, w szczególności osób w wieku 50 lat i więcej oraz osób o niskich kwalifikacjach (PI 10iii).

Zrealizowano 1128 projektów o wartości ponad 1,05 mld zł, w tym 895,8 tys. zł dofinansowania UE. Największą liczbę projektów o najwyższej wartości zrealizowano w PI 10i. Na wysoką wartość projektów w tym PI wpływ miało m.in. siedem edycji programu stypendialnego „Śląskie. Inwestujemy w talenty" o łącznej wartości dofinansowania UE ponad 44,0 mln zł. Podobną wartość, co w PI 10i, miały projekty w PI 10iv, z tym że w tym przypadku realizowano znacznie mniej projektów ale o dużej wartości (średnio ponad 3,5 mln zł). Najmniej projektów o najniższej wartości zrealizowano w PI 10iii.

OP XI w sposób całościowy wzmocniła system edukacji w województwie śląskim – od wychowania przedszkolnego, przez kształcenie ogólne i zawodowe, po edukację dorosłych. W większości obszarów wskaźniki produktu i rezultatu zostały wyraźnie przekroczone, co potwierdzało duże zapotrzebowanie na oferowane formy wsparcia. W PI 10i utworzono 7 476 miejsc wychowania przedszkolnego, co stanowiło 243% zakładanego celu. W zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych niezbędnych na rynku pracy w programie wsparciem objęto 156 727 uczniów (338% celu), z czego 124 806 faktycznie nabyło te kompetencje 449%). Bardzo wysokie wyniki odnotowano w doposażeniu infrastruktury – 898 szkół uzyskało nowoczesne pracownie przedmiotowe (607% celu). Nowe Poddziałanie 11.1.6 umożliwiło szybkie włączenie uczniów z Ukrainy w system edukacji, łącząc wsparcie językowe, psychospołeczne i w zakresie wyposażenia. W PI 10iv w szkołach i placówkach kształcenia zawodowego 15 756 uczniów odbyło staże i

praktyki u pracodawców (260% celu). Po sześciu miesiącach od ukończenia nauki 3 030 uczestników kontynuowało kształcenie lub podjęło zatrudnienie, realizując 166% celu. Wsparciem objęto także 2 116 nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu (787%), a 408 szkół zawodowych wyposażono w nowoczesny sprzęt i materiały dydaktyczne (609%). W obszarze kształcenia dorosłych wsparciem objęto aż 56 408 osób (1 193%), spośród których 40 315 uzyskało kwalifikacje zawodowe (5 686%). Interwencja wyraźnie podniosła jakość kształcenia zawodowego młodzieży, rozwijając współpracę szkół z pracodawcami, praktyczną naukę zawodu. W PI 10iii wsparciem objęto 35 531 osób (245%), a spośród nich 30 784 osoby uzyskały kwalifikacje lub nabyły nowe kompetencje (354% planowanej wartości). Szczególny nacisk położono na rozwój kompetencji cyfrowych i językowych dorosłych, w tym osób o niskich kwalifikacjach i w wieku 50+, co przyczyniło się do zmniejszenia kluczowych luk kompetencyjnych. Interwencje generowały również liczne efekty niezamierzone, takie jak wzrost konkurencyjności i atrakcyjności oferty placówek, zmiana postrzegania szkolnictwa zawodowego czy upowszechnienie postaw uczenia się przez całe życie.

Na realizację celów OP XI silnie pozytywnie wpływało kompleksowe zaplanowanie wsparcia w PI 10i i 10iv, łączące działania na rzecz uczniów/dzieci, nauczycieli oraz doposażenia i infrastruktury, co podnosiło jakość i spójność interwencji. Istotnym czynnikiem była też konstrukcja konkursów i system kryteriów (diagnostycznych, dostępu i premiujących), które wymuszały oparcie projektów o diagnozę potrzeb. Dodatkowo systemowo ukierunkowano wsparcie na grupy defaworyzowane (terytorialnie i społecznie) – szczególnie w PI 10iii, gdzie kryteria wprost definiowały grupę docelową i premiowały wysoki udział osób 50+ oraz o niskich kwalifikacjach, ograniczając ryzyko selekcji najłatwiejszych uczestników. Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, na wdrażanie OP XI najsilniej negatywnie oddziaływała pandemia COVID-19, która powodowała przerwy w zajęciach, konieczność przejścia na tryb zdalny/hybrydowy oraz ograniczała jakość i ciągłość wsparcia – szczególnie w działaniach praktycznych i stażach u pracodawców (PI 10iv) oraz szkoleniach dorosłych (PI 10iii). Istotnym czynnikiem zewnętrznym była także wojna w Ukrainie, która gwałtownie zwiększyła liczbę uczniów wymagających wsparcia językowego i psychologicznego, wymuszając szybkie dostosowania organizacyjne i uruchomienie dedykowanego komponentu wsparcia. Na realizację części założeń negatywnie wpływał brak popytu na wybrane formy interwencji (zwłaszcza szkolne formy kształcenia dorosłych w PI 10iv), co wynikało z niedopasowania tych rozwiązań do preferencji odbiorców. Dodatkowo projekty były obciążone typowymi barierami rynkowymi (niedobory kadry, wzrost cen, problemy zakupowe i infrastrukturalne oraz trudności we współpracy z pracodawcami).

W OP XI mechanizmy terytorialne ZIT i RIT okazały się generalnie skuteczne, przy czym ich największą wartość dodaną odnotowano w PI 10iv i PI 10iii, gdzie projekty terytorialne były wyraźnie bardziej efektywne niż konkursowe, generując ponad proporcjonalnie wysokie wartości wskaźników produktu i rezultatu oraz lepiej odpowiadając na zróżnicowane potrzeby lokalnych rynków pracy i grup docelowych.

W PI 10i skuteczność wszystkich ścieżek wdrażania była wysoka, jednak przewaga mechanizmów terytorialnych była słabsza, a w części wskaźników najlepsze wyniki osiągały projekty konkursowe, co wskazuje, że zasadność stosowania ZIT/RIT była silnie uzależniona od charakteru interwencji i stopnia jej powiązania z lokalnym kontekstem.

Efektywność wsparcia w OP XI była wysoka, przy czym zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi PI. W PI 10i i PI 10iv osiągnięto bardzo korzystną relację nakładów do efektów, czego wyrazem było wielokrotne przekroczenie wskaźników produktu i rezultatu w obszarze edukacji przedszkolnej, ogólnej i zawodowej, zwłaszcza dzięki kompleksowemu charakterowi projektów oraz komplementarności działań miękkich i infrastrukturalnych. W PI 10iii interwencja charakteryzowała się szczególnie wysoką efektywnością kosztową, gdyż przy ograniczonej alokacji objęto wsparciem znacznie większą liczbę dorosłych z grup defaworyzowanych, niż pierwotnie planowano, osiągając wyraźne efekty kwalifikacyjne.

Trwałość wsparcia w OP XI była generalnie wysoka. W PI 10i trwałość efektów była w dużej mierze instytucjonalnie zabezpieczona (obowiązek utrzymania miejsc przedszkolnych, trwałe doposażenie szkół, wzmocnione kompetencje nauczycieli), choć w dłuższej perspektywie może być ograniczana przez czynniki demograficzne oraz dostępność środków własnych beneficjentów. W PI 10iv trwałość oceniano bardzo pozytywnie, szczególnie w odniesieniu do kompetencji kadry pedagogicznej, kwalifikacji uczniów i dorosłych oraz infrastruktury dydaktycznej, przy czym jej utrzymanie będzie zależne od zdolności szkół do utrzymania stabilności kadr i kontynuacji współpracy z pracodawcami. W PI 10iii trwałość miała przede wszystkim charakter indywidualny i kompetencyjny – nabyte umiejętności językowe i cyfrowe stanowią długookresowy kapitał uczestników, o ile są dalej rozwijane i dostosowywane do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

Dobór grup docelowych w OP XI należy ocenić jako trafny, spójny i w dużej mierze kompletny, ponieważ interwencja obejmowała jednocześnie uczniów, dorosłych, kadrę pedagogiczną oraz instytucje edukacyjne, co odpowiadało zdiagnozowanym barierom systemu edukacji. Elastyczność systemu – widoczna m.in. w szybkim włączeniu uczniów z Ukrainy oraz silnym ukierunkowaniu PI 10iii na osoby o niskich kwalifikacjach i 50+ – zwiększyła adekwatność wsparcia wobec zmieniających się uwarunkowań społecznych i rynkowych. Jednocześnie można wskazać luki wymagające dalszego wzmocnienia, w szczególności niewystarczające objęcie wsparciem osób biernych zawodowo w PI 10iii.

OP XII Infrastruktura edukacyjna

OP XII wspierała rozwój infrastruktury edukacyjnej. Cel ten był realizowany przez PI 10 a. W ramach OP XII zrealizowano łącznie 153 projekty o wartości całkowitej ponad 612,7 mln zł, z czego wkład Unii Europejskiej wyniósł ok. 376,5 mln zł. Najwięcej środków skierowano na Działanie 12.1 Infrastruktura wychowania przedszkolnego, gdzie zrealizowano 69 projektów o wartości ogółem ok. 265,0 mln

zł, z czego wkład UE stanowił ok. 132,9 mln zł. Wszystkie cele wskaźników produktu w ramach osi zostały osiągnięte. W największym stopniu przekroczono cel dot. liczby wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego (wobec planowanych 52 obiektów finalnie wsparciem objęto aż 171). Wskaźnik rezultatu określający odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym również został w pełni osiągnięty. Nie w pełni osiągnięto jednak dwa z trzech wskaźników rezultatu. Problem dotyczył wskaźników mierzących zdawalność egzaminów zawodowych w województwie śląskim oraz liczbę osób (w tym młodzież szkolna w zorganizowanych grupach) odwiedzających instytucje paramuzealne. Realizacja tych wskaźników była jednak szczególnie narażona na wpływ czynników zewnętrznych. Eksperci zauważali, że szkolnictwo zawodowe boryka się z problemem przyciągnięcia uczniów, co mogło wpływać na stopień osiągnięcia wskaźnika dotyczącego zdawalności egzaminów zawodowych. Odwiedzanie instytucji paramuzealnych zostało natomiast ograniczone w wyniku pandemii COVID-19.

Wsparcie przyczyniło się do znaczącej rozbudowy potencjału edukacyjnego regionu. Dodatkową korzyścią stała się poprawa warunków pracy kadry dydaktycznej ułatwiająca rekrutację nauczycieli. Interwencję należy ocenić jako wysoce skuteczną i adekwatną, gdyż precyzyjnie odpowiedziała na identyfikowane luki infrastrukturalne.

Wykorzystanie instrumentów ZIT i RIT w ramach OP XII pozwoliło na skuteczną rozbudowę infrastruktury przedszkolnej i zawodowej. W ramach OP XII zrealizowano większą liczbę projektów w formule ZIT niż w formule RIT, co w naturalny sposób przełożyło się na wyższy poziom finansowania tego instrumentu. Formuła ZIT, dzięki większemu dofinansowaniu, wygenerowała zatem większą skalę efektów, zyskując jednocześnie wysokie oceny beneficjentów za strategiczne i przemyślane podejście do inwestycji. Wyższy poziom dofinansowania projektów realizowanych w formule ZIT wynikał również ze strategicznego charakteru tego instrumentu, który zakładał realizację projektów o większej skali i oddziaływaniu ponadlokalnym.

Sukces realizacji OP XII RPO WSL opierał się na kompetencjach kadrowych beneficjentów, strategicznym podejściu w formule ZIT/RIT oraz synergii projektów infrastrukturalnych z działaniami miękkimi, co pozwoliło na skuteczne zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej i zawodowej. Jednocześnie proces ten napotykał bariery administracyjne oraz liczne wyzwania zewnętrzne, takie jak niekorzystne trendy demograficzne, inflacja oraz perturbacje rynkowe i wykonawcze wywołane pandemią oraz wojną w Ukrainie.

Wsparcie w ramach OP XII oceniono jako efektywne o czym świadczy pełne wykorzystanie dostępnej alokacji na poziomie 102,1% oraz znaczące przekroczenie pierwotnie założonych wartości wskaźników produktu.

Trwałość rezultatów Programu oceniana była wysoko, a czynnikiem ją wzmacniającym było strategiczne łączenie inwestycji z projektami „miękkimi” z EFS oraz wykorzystanie wysokiej jakości materiałów i sprzętu. Głównymi czynnikami ograniczającymi trwałość są natomiast niekorzystne trendy demograficzne

zmniejszające liczbę uczniów, rosnące koszty utrzymania obiektów oraz szybki postęp technologiczny, który wymusza częstą aktualizację zakupionego wyposażenia.

OP XIII Pomoc techniczna

Celami OP XIII było utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia personelu zaangażowanego w zarządzanie, wdrażanie i monitorowanie RPO WSL 2014-2020 oraz zapewnienie możliwości podnoszenia jego kwalifikacji i niezbędnych warunków pracy; zapewnienie skutecznego i sprawnego systemu zarządzania i wdrażania oraz zapewnienie skutecznego systemu informacji i promocji dla Programu i efektywne wsparcie dla beneficjentów. Zakontraktowano w sumie 79 projektów o wartości niemal 704,4 mln zł, w tym wkład UE wyniósł nieco ponad 598,7 mln zł. Najwięcej środków przeznaczono na utrzymanie właściwego poziomu zatrudnienia, kompetencji i warunków pracy pracowników. Wszystkie określone w Programie wartości docelowe wskaźników rezultatu zostały osiągnięte w stopniu większym niż zakładano. Ostateczny poziom fluktuacji pracowników wyniósł 5,68% (zakładano poziom 6,5%), udało się wdrożyć aż 58,24% wypracowanych w ramach ewaluacji rekomendacji operacyjnych (zakładano poziom 45%), organizowano szkolenia dla beneficjentów, które ostatecznie cieszyły się oceną przydatności na poziomie 4,36 (zakładano zaś, że będzie to 4,2 na skali 1-5). Co prawda nie udało się osiągnąć większości ze wskaźników produktu określonych na poziomie projektów, ale przeprowadzone analizy wskazały, że wynikało to po pierwsze z przyjętego sposobu szacowania (z zasady przyjmowano wyższe wartości docelowe na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń w kolejnych latach wdrażania), jak i okoliczności zewnętrznych, na które IZ i IP nie miały większego wpływu.

Zrealizowane wsparcie zapewniło niezbędne i kompetentne zasoby umożliwiające sprawne zarządzanie i wdrażanie; łatwo dostępne i wiarygodne informacje na potrzeby monitorowania oraz sprawnie funkcjonujący system wymiany doświadczeń; odpowiedni poziom wiedzy po stronie wnioskodawców i beneficjentów niezbędny do skutecznego aplikowania i realizacji swoich projektów oraz większą świadomość mieszkańców województwa na temat wpływu Programu na rozwój regionu. Charakter interwencji i efektów zamierzonych pozwolił także zidentyfikować efekty dodatkowe, w tym m.in.: wzmocnienie pamięci instytucjonalnej, rozwój kultury współpracy i profesjonalizacji administracji, wzrost jakości danych i kultury analitycznej. Skuteczność OP XIII oceniono wysoko – nie tylko przez pryzmat realizacji celów tej konkretnej OP, ale także w odniesieniu do zrealizowania celów szczegółowych całego Programu, w tym szczególnie OP I – XII.

Na skuteczność realizacji celów wpływały zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Pozytywny wpływ miało z pewnością zwiększenie alokacji na OP XIII, w tym przede wszystkim na zadanie dotyczące finansowania wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację Programu. Sprawdziło się także rozwiązanie polegające na braku określenia wartości docelowych wskaźników

produktu w Programie, które to były szacowane i monitorowane wyłącznie na poziomie projektów. Pozwoliło to beneficjentom reagować na bieżąco na wszelkie występujące okoliczności mające wpływ na realizację zadań w projektach. Za skuteczne uznano także elastyczne podejście IZ RPO WSL w zakresie reagowania na trudności zgłaszane przez beneficjentów, w tym wyrażanie zgód na dokonywanie przesunięć środków między różnymi zadaniami. Do czynników zewnętrznych mających istotny wpływ na realizację celów OP XIII zaliczono z kolei: linię demarkacyjną między PO PT a wszystkimi OP PT w ramach pozostałych programach operacyjnych (linia demarkacyjna spełniła swoją rolę, przyczyniając się do spójności i harmonizacji wdrażania programów); przyjęte na poziomie krajowym mechanizmy koordynacji pomocy technicznej (np. ustalenie wspólnej listy wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych w zakresie pomocy technicznej dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych, ustalenie wspólnej listy wskaźników, stosowanie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej); pandemia COVID-19 (jej wpływ mógł być zarówno wzmacniający – np. w zakresie wzrostu liczby uczestników form szkoleniowych czy spadku poziomu fluktuacji pracowników, jak i ograniczający – np. w odniesieniu do ostatecznej liczby zakupionego sprzętu i wyposażenia stanowisk pracy); pozytywne zmiany w otoczeniu gospodarczym (z jednej strony mogły zwiększać poziom fluktuacji, ale z drugiej wymuszać zmiany w polityce kadrowej IZ/IP).

Osiągnięte efekty, poziom realizacji celów (zarówno OP XIII, jak i całego Programu) oraz okoliczności towarzyszące wdrażaniu interwencji pozwoliły stwierdzić, że wsparcie w ramach OP XIII było efektywne.

Wysoko oceniono także trwałość uzyskanych efektów. Dzięki finansowaniu etatów oraz szerokiej ofercie szkoleniowej dla pracowników IZ/IP, instytucje te utrzymały stabilne zespoły o wysokim poziomie kompetencji, co pozwoliło i pozwala rozwijać tzw. pamięć instytucjonalną. Podobne zjawisko wystąpiło w przypadku beneficjentów, którzy skorzystali ze wsparcia szkoleniowego/ doradczego i dzięki temu poszerzali wiedzę i doświadczenie w zakresie aplikowania i realizowania projektów ze środków UE. Trwałością cechują się także zakupione środki trwałe (narzędzia IT, wyposażenie stanowisk pracy) oraz wypracowane i stopniowo modyfikowane procedury/ standardy pracy.

Pozytywnie oceniono również dookreślenie grup docelowych/ odbiorców wsparcia w ramach OP XIII. Szczególną bowiem uwagę zwrócono na media oraz podmioty spełniające przesłanki ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli przede wszystkim NGO. Uwzględnienie takich grup było uzasadnione z uwagi na ich angażowanie w prowadzone działania komunikacyjne i edukacyjne.

Ocena kompleksowości i komplementarności wsparcia

W ramach badania dokonano oceny kompleksowości i komplementarności wsparcia w RPO WSL 2014–2020, odnosząc ją do trzech głównych obszarów oddziaływania: gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

W obszarze gospodarczym wsparcie koncentrowało się w osiach I–III (nowoczesna gospodarka, cyfryzacja, konkurencyjność MŚP). Alokacja (575 mln euro, 17,2% Programu) była relatywnie niższa niż w pozostałych obszarach, ale logicznie ułożona wokół modernizacji przedsiębiorstw, B+R oraz cyfryzacji otoczenia gospodarczego. Zrealizowano 1 935 projektów dla 1 586 beneficjentów, głównie MŚP. Przeprowadzone analizy potwierdziły dobre dopasowanie koncepcji do wyzwań (Regionalna Strategia Innowacji, inteligentne specjalizacje), ale wskazały na bariery systemowe: zbyt krótki horyzont dla pełnej ścieżki B+R (wdrożenie–komercjalizacja), luki narzędziowe (brak instrumentów kapitałowych) i ograniczoną efektywność części instrumentów otoczenia biznesu.

Obszar społeczny (osie VII–XII) był fundamentem Programu pod względem skali – 1,28 mld euro (38,3% alokacji) i 3 697 projektów realizowanych przez 1 740 beneficjentów. Interwencje obejmowały rynek pracy, zdrowie, usługi społeczne, edukację oraz rewitalizację – tworząc spójny łańcuch od infrastruktury po usługi i kompetencje, szczególnie w kształceniu zawodowym i projektach rewitalizacyjnych. Analizy potwierdziły wysoką kompleksowość tego obszaru, ale zarazem zwróciły uwagę na niedostatki doradztwa zawodowego, wsparcia psychospołecznego oraz na bariery administracyjne ograniczające pełne wykorzystanie dostępnych instrumentów.

W obszarze środowiskowym (osie IV–VI) skoncentrowano największą część środków – 1,49 mld euro (44,5% Programu) na 1 376 projektów realizowanych przez 533 beneficjentów (głównie samorządy). Dominowały inwestycje w efektywność energetyczną, OZE, gospodarkę wodno-ściekową i transport niskoemisyjny. Obszar ten cechowała najwyższa przejrzystość logiki interwencji i bardzo dobre wyniki wskaźnikowe, zwłaszcza w segmentach niskoemisyjnych i wodno-ściekowych. Słabsze były natomiast działania w zakresie gospodarki odpadami oraz rozwój zrównoważonej mobilności, ograniczany przez wąskie ramy kwalifikowalności i przewagę inwestycji drogowych.

Analiza komplementarności pokazała liczne sekwencje „infrastruktura – usługi - kompetencje” oraz powtarzalne wzorce współwystępowania projektów w różnych osiach, szczególnie w układzie społeczno – edukacyjno – rewitalizacyjnym (OP IX–X–XI–XII) i środowiskowym (OP IV–V–VI + X). W obszarze gospodarczym komplementarność miała głównie charakter strukturalny i ujawniła się na poziomie całego ekosystemu wsparcia, rzadziej pełnych ścieżek pojedynczych beneficjentów. Całościowo Program cechował się wysoką kompleksowością i znaczącym, choć zróżnicowanym przestrzennie i tematycznie poziomem komplementarności, przy czym najsilniej widoczna była ona w obszarze społecznym, rewitalizacyjnym i środowiskowym.

Ocena wsparcia subregionów województwa śląskiego

Program, zaprojektowany jako instrument dwufunduszowy, odegrał kluczową rolę w realizacji „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego Śląskie 2020+”, choć stopień

dopasowania wsparcia do potrzeb lokalnych był niejednorodny w poszczególnych subregionach. W subregionie centralnym wystąpiła najwyższa zbieżność interwencji z potrzebami. Program skutecznie wsparł funkcje metropolitalne, w tym transport (ITS, centra przesiadkowe) oraz rewitalizację. W subregionie południowym sukcesem zakończyły się inwestycje w ochronę zdrowia (onkologia) i jakość powietrza. Zachodni subregion otrzymał najniższe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca. Potrzeby w zakresie podstawowej infrastruktury drogowej, niezbędnej do aktywizacji terenów poprzemysłowych zostały niedoszacowane. Z kolei subregion północny borykał się z niezaspokojonymi potrzebami w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Rozproszona zabudowa wiejska została jednak wykluczona z finansowania kanalizacji, przez co nie rozwiązano problemu niedoboru podstawowej infrastruktury na tym obszarze.

Ocena instrumentów finansowych

Instrumenty finansowe w województwie śląskim w perspektywie 2014-2020 wdrażane były w oparciu o model z Funduszem Funduszy[3], zarządzany przez Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czyli Europejski Fundusz Inwestycyjny i Europejski Bank Inwestycyjny. Działanie 3.4 Dokapitalizowanie zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości cieszyło się dużym zainteresowaniem – wsparciem objęto 945 firm, angażując ponad 605 milionów złotych na inwestycje w środki trwałe oraz kapitał obrotowy. Proces wdrażania napotkał na barierę w postaci płynności dostępności środków. Zgodnie z opinią Pośredników Finansowych wyzwaniem dla ostatecznych odbiorców stał się wzrost stóp procentowych, który wpływał na koszt części pożyczki finansowanej ze środków własnych Pośrednika. Należy jednak podkreślić, że środki pochodzące bezpośrednio z Programu były nieoprocentowane, co przy ich znacznym udziale w strukturze pożyczki zapewniało uśrednioną wartość oprocentowania na poziomie znacznie niższym od rynkowego, gwarantując tym samym wysoką preferencyjność wsparcia.

W Działaniu 7.5 Wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe instrumenty zwrotne skierowano do osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej. Osiągnięto tu znaczący sukces wskaźnikowy, udzielając 156 mikropożyczek i realizując wskaźnik wsparcia dla osób pracujących na poziomie aż 420%. Ewaluacja wykazała jednak istotne bariery wejścia. Początkowo maksymalna kwota pożyczki była zbyt niska w stosunku do realiów rynkowych, co ograniczało popyt. Kluczowym problemem systemowym okazała się konkurencja ze strony bezzwrotnych dotacji.

Trzecim filarem były pożyczki rewitalizacyjne realizowane w ramach Działania 10.4 Poprawa stanu środowiska miejskiego. W tym obszarze udzielono 17 pożyczek na

[3] Model wdrażania instrumentów finansowych w formule Funduszu Funduszy polegał na przekazywaniu środków Programu do Menedżera Funduszu Funduszy, który następnie za pośrednictwem wybranych Pośredników Finansowych udostępniał je ostatecznym odbiorcom.

łączną kwotę ponad 267 milionów złotych. O ile warunki finansowe oceniono bardzo dobrze, o tyle problematyczna okazała się konstrukcja wskaźników rezultatu.

Ocena zasad horyzontalnych

W RPO WSL 2014–2020 zapewniono realizację zasad horyzontalnych zgodnie z wymaganiami rozporządzenia ogólnego (UE 1303/2013), Umowy Partnerstwa oraz krajowych wytycznych dotyczących równości, niedyskryminacji, dostępności i zrównoważonego rozwoju. Zasady zostały uwzględnione na wszystkich etapach cyklu życia Programu – od programowania, przez wdrażanie, aż po monitoring i ewaluację.

Na etapie programowania zasady horyzontalne zostały zintegrowane z diagnozą strategiczną regionu, logiką interwencji oraz zapisami Programu i SZOOP. Autorzy RPO WSL powiązali konkretne obszary wsparcia z odpowiednimi zasadami (np. dostępność – infrastruktura i usługi publiczne; równość płci – działania EFS; zrównoważony rozwój – energetyka, środowisko, transport). Szerokie konsultacje społeczne, prowadzone zgodnie z zasadą partnerstwa, oraz pozytywna opinia Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania potwierdziły prawidłowe uwzględnienie zasad horyzontalnych już na etapie tworzenia Programu.

Na etapie wdrażania zasady horyzontalne były operacjonalizowane poprzez: kryteria wyboru projektów, obowiązkowe elementy dokumentacji (m.in. analiza sytuacji płci i standard minimum w EFS), wymogi dostępności i uniwersalnego projektowania w EFRR, a także kryteria środowiskowe przygotowane w ramach SOOŚ. Znaczącą rolę odegrał koordynator ds. równości i niedyskryminacji wspierający IZ/IP RPO WSL. Wywiady i ewaluacje wskazują, że największe wyzwania dotyczyły dostępności, zwłaszcza w projektach infrastrukturalnych i specjalistycznych oraz braku jednolitego taryfikatora sankcji w kontroli projektów.

Zasady horyzontalne podlegały także bieżącemu monitoringowi i ewaluacji. Służyły temu zarówno odpowiednio gromadzone dane i informacje w LSI 2014 (zarówno wskaźnikowe, jak i opisowe), sprawozdania roczne z realizacji RPO WSL, jak i prowadzone w okresie wdrażania badania ewaluacyjne (w opiniowanie raportów z tych badań angażowany był także koordynator ds. równości i niedyskryminacji). Wszystkie te działania uznano za skuteczne – umożliwiały one bieżącą ocenę wdrażania zasad horyzontalnych oraz ewentualną korektę prowadzonych działań. We wnioskach z badań ewaluacyjnych wskazywano np. obszary wymagające dalszego dopracowania – zwłaszcza w zakresie praktycznego stosowania wymogów dostępności i podnoszenia skuteczności narzędzi równościowych.

Podsumowując, w RPO WSL 2014–2020 zapewniono zgodność z wymogami dotyczącymi zasad horyzontalnych na wszystkich etapach cyklu realizacji Programu. System wdrażania był stabilny i spójny, a jego funkcjonowanie wspierały liczne dobre praktyki, m.in. dedykowana funkcja koordynatora, rozszerzone szkolenia, operacjonalizacja zasad w dokumentach konkursowych oraz zastosowanie

Standardów Dostępności. Jednocześnie ujawniono obszary wymagające dalszego doprecyzowania w kolejnych perspektywach, w szczególności w zakresie interpretacji dostępności oraz skuteczności narzędzi równościowych.

OBSZARY I ROZWIĄZANIA RPO WSL WARTE KONTYNUACJI

W perspektywie unijnej 2028-2034 należy położyć nacisk na transformację energetyczno-klimatyczną, która wymaga dywersyfikacji źródeł energii w stronę stabilnych systemów niezależnych od pogody oraz projektów hybrydowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu wymiaru społecznego i walki z ubóstwem energetycznym. Kluczowe dla dekarbonizacji przemysłu jest powiązanie inwestycji w OZE z magazynami energii oraz wspieranie lokalnych klastrów energetycznych w celu bilansowania zasobów. Adaptacja do zmian klimatu powinna koncentrować się na poprawie retencji, wdrażaniu błękitno-zielonej infrastruktury i koncepcji miasta-gąbki oraz ucyfrowieniu sieci wodociągowej. Istotny będzie rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) wzmacniający bezpieczeństwo surowcowe oraz dążenie do neutralności energetycznej oczyszczalni ścieków. W obszarze transportu priorytetem staje się modernizacja i optymalizacja istniejącej sieci oraz rozwój zeroemisyjnego miejskiego transportu publicznego, przy ścisłym powiązaniu projektów z Planami Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP). W zakresie innowacyjności należy dążyć do modernizacji sektorów tradycyjnych poprzez automatyzację oraz wsparcie prac B+R ukierunkowanych na zieloną transformację i sztuczną inteligencję. Rozbudowa e-usług publicznych musi zapewniać pełną interoperacyjność, dostępność dla grup wrażliwych oraz wykorzystanie otwartych danych dla podniesienia dojrzałości cyfrowej administracji. Wsparcie przedsiębiorczości zaś powinno objąć przygotowanie terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield, innowacyjność i umiędzynarodowienie MŚP oraz wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności gospodarczej. W kontekście wyzwań demograficznych związanych z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, w ramach przyszłej interwencji większy nacisk powinien zostać położony na usługi społeczne skierowane do seniorów. W kontekście transformacji technologicznej priorytetem jest wspieranie zdolności adaptacyjnych pracowników oraz ich przekwalifikowanie w kierunku zielonej gospodarki i AI, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli doradztwa zawodowego oraz cyfryzacji systemu edukacji. W perspektywie po 2027 r. zaleca się jednocześnie kontynuację wsparcia edukacji przedszkolnej ze szczególnym uwzględnieniem niwelowania dysproporcji terytorialnych oraz rozwój kształcenia ogólnego opartego na podnoszeniu kompetencji kluczowych, nowoczesnej infrastrukturze TIK i specjalistycznym wsparciu uczniów ze zróżnicowanymi potrzebami. Istotnym kierunkiem działań jest dalsza modernizacja szkolnictwa zawodowego poprzez inwestycje w specjalistyczne pracownie, rozwój praktycznej nauki zawodu we współpracy z pracodawcami oraz wdrażanie elastycznych form uczenia się przez całe życie. Planowane interwencje powinny opierać się na podejściu kompleksowym i dwufunduszowym, łączącym racjonalizację sieci szkół z modernizacją infrastruktury

edukacyjnej, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich o skumulowanych potrzebach.

W okresie programowania UE 2028-2034 zaleca się wyraźne rozgraniczenie wsparcia dotacyjnego od instrumentów zwrotnych, w tym stosowanie pożyczek z opcją umorzenia dla sektora MŚP. Należy różnicować tryby wyboru projektów poprzez stosowanie procedur pozakonkursowych dla inwestycji strategicznych oraz trybu konkurencyjnego w obszarach wymagających poprawy jakości usług. Nowy model wdrożeniowy na kolejną perspektywę UE zakłada przejście na system „wypłaty za efekty", co wymaga wprowadzenia mechanizmów waloryzacji stawek lub systemu zaliczkowego w celu mitygacji ryzyk finansowych beneficjentów. Należy przy tym dążyć do zapewnienia ułatwień w adaptacji rozwiązań związanych z uproszczonymi metodami rozliczania przez administrację wdrażającą program regionalny w kolejnej perspektywie finansowej UE, bez konieczności prowadzenia kosztownych analiz (np. opracowanie katalogu krajowego). Jednocześnie warto przyjrzeć się rozwiązaniom dotyczącym finansowania niepowiązanego z kosztami oraz stawek jednostkowych, stosowanych w innych krajach UE, np. w Estonii, Portugalii czy Austrii. Kluczowym elementem strategii terytorialnej pozostaje wzmacnianie partnerstw ZIT poprzez koncentrację środków na zintegrowanych przedsięwzięciach ponadlokalnych w sferze mobilności i infrastruktury edukacyjnej oraz zdrowotnej, przy jednoczesnym ograniczaniu dofinansowania dla inwestycji o braku lub znikomym wpływie na obszar więcej niż jednej gminy. System oceny wniosków powinien opierać się na kryteriach premiujących gotowość realizacyjną, synergię działań twardych i miękkich oraz trwałość projektów wynikającą z rzetelnych diagnoz, służąc jednocześnie niwelowaniu dysproporcji regionalnych poprzez preferowanie obszarów o najniższej dostępności usług.

Identyfikacja nowych obszarów i rozwiązań wdrożeniowych

Analiza wyzwań geopolitycznych, instytucjonalnych, społecznych i gospodarczych wskazuje, że budowanie odporności powinno stać się jednym z kluczowych, horyzontalnych priorytetów polityki rozwoju po 2027 roku. Oznacza to zarówno przygotowanie na nowe rodzaje zagrożeń (militarnych, cybernetycznych, dezinformacja), jak i zdolność do utrzymania ciągłości podstawowych usług publicznych oraz funkcjonowania gospodarki. Kluczowe znaczenie mają tu działania wzmacniające samorządy – zwłaszcza małe gminy – w realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Równolegle konieczne jest szerokie włączenie społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych jako „drugiej linii obrony", zdolnej do działania wtedy, gdy zasoby instytucjonalne są przeciążone. W sektorze przedsiębiorczości priorytetem staje się rozwój cyberbezpieczeństwa, technologii dual-use oraz klastrów bezpieczeństwa, które wzmacniają konkurencyjność i jednocześnie zwiększają odporność regionu. Uzupełnieniem działań powinno być również rozwijanie infrastruktury o charakterze dual-use, która na co dzień służy celom cywilnym, a w sytuacjach zagrożeń może zostać szybko wykorzystana jako element systemu ochrony ludności.

SUMMARY

The report was prepared as part of a study entitled "Ex-post evaluation of the ROP WSL 2014-2020" carried out by EVALU Sp. z o.o. and Ecorys Polska Sp. z o.o. on behalf of the Marshal's Office of the Silesian Province. The study was carried out between August 2025 and January 2026. The study served to:

- assess the effects of the implementation of the ROP WSL 2014-2020 at the level of investment priorities in relation to the priority axes of the Programme;
- assess the implementation mechanisms adopted in the ROP WSL 2014-2020 ;
- identify areas of support and implementation solutions that can be implemented in the 2027+ perspective.

ASSESSMENT OF IMPLEMENTATION EFFECTS IN RELATION TO PRIORITY AXES

PA I MODERN ECONOMY

Under Priority Axis I (PA I)[4] , investment priority (IP) 1a was implemented, the aim of which was to increase the market orientation of research and development activities, and IP 1b, which was assigned three specific objectives: (1) increased research and development activity of enterprises, (2) improved pro-innovation environment for enterprises, and (3) development of the innovation ecosystem of the Silesian Province. A total of 310 projects worth approximately PLN 1.13 billion were contracted, with the EU contribution amounting to almost PLN 710 million. Most of the funds were allocated to projects under IP 1b. Almost all the indicator targets in PA I were achieved or exceeded. The targets for the number of undertakings and projects in smart specialisations (IP 1b) were exceeded to the greatest extent – there were 285, compared to the planned 80. The indicator for the number of supported research laboratories in enterprises was also achieved at a high level – 22 were supported instead of the planned 11. The target for the number of institutions supporting innovation (IP 1b) was not achieved – 3 were supported instead of the planned 4, which was due to insufficient identification of the needs of business environment institutions (IOB) in the region.

Co-financing under IP 1a was directed towards investments in strategic research infrastructure identified in the Territorial Contract for the Silesian Province, which is part of the Regional Innovation Strategy. Eleven projects were implemented, as a result of which the beneficiaries (research institutions) strengthened their research and infrastructure potential. The purchase of modern equipment ensures its long-term usability, also in cooperation with entrepreneurs. The results achieved also contributed to positive changes in the region, including an increase in R&D expenditure in relation to GDP (from 0% in 2011 to 1.0% in 2023). At the same time, it should be emphasised that the value of the indicator showing R&D expenditure in relation to GDP achieved by the government sector and higher education in 2023

[4] Detailed information on the names of priority axes and investment priorities is provided in the glossary at the beginning of this report, after the list of abbreviations.

was slightly lower than in the base and significantly lower than the target value planned in the Programme. This leads to the conclusion that it is mainly the private sector (enterprises) that generates growth in R&D expenditure in relation to GDP. Under IP 1b, most projects were implemented under Measure 1.2, which focused on the creation or development of R&D facilities in enterprises, support for R&D work and the purchase of pro-innovation services (SMEs). For many companies, the funding provided an opportunity to undertake their first R&D activities and influenced the establishment of cooperation with the science sector. Projects under IP 1b contributed to an increase in the number of enterprises conducting R&D work, an improvement in research infrastructure and an improvement in the pro-innovation environment. Although the percentage of enterprises cooperating in the field of innovation is lower than assumed at the programming stage (11.2% in 2024 instead of the planned 14.3%), beneficiaries have increased their potential for R&D and developed their competences in this area. The identified effects testify to the high effectiveness of the intervention and the achievement of the specific objectives of PA I.

Both internal and external factors influenced the degree to which the objectives were achieved. The first group included lengthy application procedures and the associated administrative burdens, difficulties in determining the results of R&D work at the application stage, and, at the project implementation stage, a lack of sufficient human and financial resources to promote research infrastructure in the business environment. These factors had a negative impact on the implementation and scale of the results achieved. On the other hand, the experience gained and the flexibility of the rules for project implementation by entrepreneurs had a positive impact. External factors limiting the pace of implementation of PA I objectives included lengthy legislative and tendering procedures, excessively low de minimis aid limits, and the socio-economic effects of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. These were factors with a limiting effect. On the other hand, factors such as the possibility of investing in state-of-the-art equipment and the possibility of benefiting from the knowledge and experience of the scientific sector had a positive impact.

The effectiveness of the support provided under PA I was assessed positively. The indicator values were achieved at a higher level than planned, and the qualitative effects (planned and unplanned) described above were achieved at a high level.

The sustainability assessment leads to the conclusion that sustainability is high and has already been influenced by the solutions applied at the project selection stage (e.g. the criterion relating to the quality of the proposed project). The results of the study indicate that sustainability in IP 1a will be longer than the required period of 5 years. This will be influenced, among other things, by investment in equipment that is unique in the country and has the most modern parameters, which will ensure its long-term usability. In IP 1b, minor concerns regarding sustainability relate to the impact of changing socio-economic conditions, which means that not all results can be guaranteed.

PA II Digital Silesia

The objective of PA II was to ensure greater accessibility of public e-services. This objective was implemented through PI 2c. A total of 119 projects worth approximately PLN 568.2 million were contracted, with the EU contribution amounting to slightly over PLN 463.1 million. The largest amount of funds was allocated to projects in the area of e-health. All indicator targets under the axis were achieved. The targets concerning the number of online public services launched with a maturity level of at least 4 – transaction (888 such services were launched, compared to 578 planned) and the number of supported entities performing public tasks using ICT (160 entities were supported, compared to 107 planned) were exceeded to the greatest extent.

The completed projects ensured, among other things, the creation of the Silesian Digital Medical Platform (eCareMed) – an integrated regional solution, compatible with the national medical platform, which ensures greater availability of medical services for patients; the creation of the Regional Repository of Electronic Medical Documentation (EDM); the launch of e-services in the areas of health, administration, entrepreneurship, public safety and air quality monitoring; the digitisation and sharing of planning/surveying/cartographic resources and the resources of cultural and scientific institutions operating in the region. The support provided also brought additional benefits, including, for example, the development of e-services at the highest level of maturity; improving the digital skills of employees of supported entities; improving the overall image and recognition of institutions in the country and abroad; using the data collected in the implemented systems to feed databases at the national level; further development and expansion of solutions with new functionalities. The results achieved also contributed to positive changes in the region, including a significant increase in the percentage of citizens using e-government (68.5% in 2023, compared to 27% in 2014). All the identified effects therefore testify to the high effectiveness of the intervention – the specific objectives of PA II have been achieved to a high degree.

Both internal and external factors influenced the degree of achievement of the objectives. The first group included the adopted method of management and implementation (efficient announcement of the first call for proposals, adopted and appropriately modified values of indicators and allocations in subsequent years); the combination of non-competitive and competitive procedures in the area of e-health; the conditions and rules of support applied (allowing different types of projects to be combined in a single undertaking, rewarding projects that fall within more than one thematic area). These factors had a positive impact on the pace and scale of the results achieved. On the other hand, the narrowing of the possibilities for financing back office solutions (purchases of ICT equipment or digital solutions within the administration were only possible in special cases) and insufficient rewards for e-services with the highest level of digital maturity had a limiting effect. External factors that had a limiting impact on the pace of achieving PA II objectives included changes in legislation (primarily in the area of information and geospatial data); the need to

take into account the specifications of central solutions (mainly in the area of e-health); insufficient digital competences of the recipients of the solutions created; socio-economic effects of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. On the other hand, it was found that an external factor that had a positive impact on the use of the project results (and thus on the achievement of PA II objectives) was the acceleration of digitisation processes, the implementation of technological solutions and the development of digital competences caused by the COVID-19 pandemic and globalisation in the broad sense.

The effectiveness of the support provided under PA II was assessed positively. This is evidenced by all the qualitative effects achieved (both planned and additional, including those mentioned above) and the fact that the values of all indicators were exceeded. Furthermore, no arguments were identified to suggest that the same or similar effects could have been achieved in the same period of time with significantly lower financial outlays.

The study also assessed the sustainability of the support provided. Firstly, it was found that the sustainability of the effects of the completed projects is high and not threatened within the required period (5 years). Secondly, the analyses carried out showed that in most cases the solutions developed will function for much longer than the required period of 5 years. This will be positively influenced by factors such as: the adopted method of implementing systems and services (demand research and needs assessment, beneficiaries securing rights to the source codes of the developed solutions); the implementation of systems and services that are useful in everyday life and at the local level; the constantly growing interest in the use of e-services and other digital solutions; the institutional and financial stability of the supported entities and public institutions. However, long-term sustainability may be limited by legal changes (e.g. the implementation of specific services at national level that may replace services at local/regional level), the outflow/lack of a sufficient number of qualified IT specialists in public institutions, and the ongoing development of digital technologies (the solutions developed may become obsolete, dysfunctional or be replaced by completely new solutions over time).

PA III Competitiveness of SMEs

The objective of PA III was to improve the conditions for the development of SMEs, increase their level of foreign trade, and maintain or increase the competitiveness of such companies. These objectives were pursued through IP 3a, IP 3b and IP 3c. A total of 1,506 projects worth over PLN 3 billion were contracted under this axis, with the EU contribution amounting to almost PLN 1.46 billion. The largest amount of funds was allocated to projects in the area of SME support under IP 3c, in particular to Measure 3.2 dedicated to innovation.

The vast majority of the indicator targets under Axis III were achieved. The exception is the number of entrepreneurs supported using grants under IP 3b (target achieved

at 77%). The targets for the volume of private investment support complementing public support for enterprises other than grants were exceeded to the greatest extent.

The projects implemented under IP 3a allowed for the preparation of 64.4 ha of investment areas (including brownfield areas, which were given new economic functions). A total of 14 investments were located in these areas. Territorial instruments ITI/RTI were also used under IP 3a. The analysis showed that in this case, ITI projects were more effective – the scale of these projects was larger and greater results were achieved. In addition, ITI projects recorded a higher level of achievement of indicator targets in percentage terms.

In the case of IP 3b, a total of 542 entrepreneurs were supported, including 51 through grants and 491 through non-financial support. The intervention also co-financed 74 international information and promotion projects. In addition, two tools were developed to support the internationalisation of SMEs, namely the Internationalisation Academy (which updated and expanded the region's investment offer database) and the Internationalisation Centre (which organised dedicated events, consultations and business meetings, and created a platform to support the activities of regional entrepreneurs on foreign markets).

Under IP 3c, 2,144 entrepreneurs were supported. A variety of instruments were used in this regard, including grants (nearly 1,200 enterprises), financial support other than grants (nearly 950 enterprises), and support dedicated to the launch of new products on the market (nearly 950 enterprises). Another important effect was an increase in employment in the supported enterprises by over 3,000 FTEs (Full-Time Equivalents). In response to the COVID-19 pandemic, over 630 companies were supported with grants and nearly EUR 127 million in eligible expenditure was allocated to measures related to the extraordinary epidemiological situation.

The results achieved contributed to positive changes in the region. There was a significant increase in the share of innovative enterprises in the total number of industrial and service sector enterprises (37.5% in 2022, compared to 14% in 2012). The value of exports in the region increased (in 2022 it was PLN 177,349.6 million, while in 2015 it was PLN 96,249 million). On the other hand, the value of investment expenditure in enterprises in relation to GDP decreased slightly (in 2011 it was 8.8%, and in 2023 it was 8.7%) – however, this was a nationwide trend, resulting, among other things, from high investment costs and economic uncertainty in various years of this period. Nevertheless, the analyses carried out, including the identified effects, demonstrate the effectiveness of the intervention and that the specific objectives of PA III have been achieved to a satisfactory degree.

Both internal and external factors influenced the degree to which the objectives were achieved. The first group included: continued good cooperation with the EIB under Measure 3.4 and cooperation with project supervisors/persons responsible for support on the part of the MA ROP WSL; the adopted implementation system and division of tasks between the institutions involved in the implementation process; the

relevance of the scope of support offered. These factors had a more or less positive impact on the pace and scale of the results achieved. The conditions of the ITI and RTI projects certainly had a limiting impact on the pace of achieving the PA objectives – more frequent changes in the scope of such projects, deficiencies in the application documentation, late submission of grant applications (not in the first calls for proposals, but in subsequent ones). Another hindering factor was the restrictions on support under Measure 3.1, which limited the possibility of offering prepared investment sites exclusively to companies from the SME sector.

External factors included: the COVID-19 pandemic (which contributed to delays in the implementation of investment activities); the existence of competitive aid instruments in relation to support under Measure 3.4; macroeconomic factors (high interest rates, inflation). On the other hand, high inflation and, as a consequence, rising NBP interest rates (especially in 2021-2023), increasing the costs of commercial loans/credits, made the financial instruments offered under Measure 3.4 even more attractive to SMEs (final recipients) than those available on the market.

The overall effectiveness of the support provided under PA III was assessed positively. This is evidenced by all the planned and additional effects achieved, as well as the fact that the values of almost all indicators were exceeded. Furthermore, no arguments were identified to suggest that the same or similar effects could have been achieved in the same period of time with significantly lower financial outlays.

The effects of PA III are characterised by a high degree of sustainability. This applies in particular to projects under PI 3a dedicated to the preparation of investment areas. This is due not only to their infrastructural nature, but also to the fact that the beneficiaries implementing these projects are likely to provide funds to ensure financial, institutional and organisational sustainability for many years to come. In the case of IP 3c, sustainability will also be maintained not only during the required period, but also in the long term – this applies primarily to the effects of projects under Measures 3.2 and 3.3 (the principle of sustainability does not apply to support in the form of loans – Measure 3.4). In the case of the effects of IP 3b, the assessment of sustainability is not clear-cut. This is due to the specific nature of the effects of (e.g. the participation of regional entrepreneurs in trade fairs or foreign economic missions), which are difficult to analyse from this perspective. Sustainability occurs in the case of those entities that have used their project experience to further develop their foreign expansion.

PA IV Energy efficiency, renewable energy sources and low-carbon economy

PA IV through measures taken to improve air quality and reduce energy consumption, responded to some of the most important problems in the region – excessive pollution levels and high energy consumption of infrastructure. Support was provided to 986 projects with a total EU contribution of nearly PLN 3.82 billion. Most of the funds were allocated to low-carbon urban transport and efficient lighting. The intervention was highly effective in terms of results and strongly concentrated in

the central subregion, which was due to the ITI mechanism and the greatest needs in terms of combating smog in urban areas and low energy efficiency of buildings.

The implementation of PA IV objectives is assessed positively, with many areas significantly exceeding the target output indicators, which indicates high demand for environmental support. In the case of renewable energy measures (IP 4a), there was a massive installation of micro-installations in households as part of umbrella projects, which brought direct economic benefits to residents and contributed to the reduction of low emissions. An additional 194.24 MW of renewable energy generation capacity was achieved (381% of the target value), as well as 23,007 electricity generation units (178% of the target) and 11,815 heat generation units from RES (158% of the target). However, the result indicator for the share of electricity production from renewable sources in total electricity production was not achieved. With a baseline value of 7.1%, a target value of 17.32% was set, and in 2023 this share was 11.8%. Thermal modernisation projects (IP 4c) were highly complex (insulation, replacement of heat sources, RES). An unintended positive effect was the improvement of the aesthetics of urban spaces and an increase in property values. Thanks to the intervention, the reduction in annual primary energy consumption in public buildings amounted to 373,779,269.39 kWh per year (176% of the target), and the number of households with a better energy consumption class was 4,504 (500% of the target). In addition, 373 renewable energy heat generation units were created, which corresponds to 1,203% of the target value, as well as 516 renewable energy electricity generation units – 538% of the target value. The average annual concentration of PM10 particulate matter (result indicator) decreased almost twice (from 40 to 23.18 μg/m3). Positive changes in the Silesian Province in this area were influenced, among other things, by the entry into force of the anti-smog resolution (2017). Support was also provided for the development of urban mobility (IP 4e). The intervention resulted in a qualitative change in the bus fleet to low- and zero-emission vehicles and the promotion of cycling as an alternative to cars ( ). The completed projects enabled the purchase of 492 passenger vehicles for public transport (275% of the target value), the construction of 137 integrated transport hubs (228% of the target), and 334.63 km of cycling infrastructure (1,394% of the target). In addition, 13.82 km of tram lines were modernised and seven intelligent transport systems were installed. Achieving the result indicator for the number of passenger journeys by public transport proved problematic, as it was negatively affected by the COVID-19 pandemic – the target value of the indicator was 822.35 million people, while measurements from 2023 indicate that the indicator was 347.2 million people. Support for cogeneration (IP 4g) encountered barriers related to state aid and competition from national programmes, which forced a reduction in allocations, despite the high efficiency of the projects implemented. The intervention resulted in 186.44 MW of additional electricity and heat production capacity in cogeneration (1,793% of the target value of the indicator) and the creation of 16 electricity and heat production units in cogeneration (123% of the target value). The result indicator for the percentage of heat energy produced in cogeneration as of 2023 was slightly

lower than the target (57.68% of the planned 60.61%). In the case of heat source replacement (IP 6e), the initial link to the "Stop Smog" programme and stringent energy efficiency requirements limited the availability of support. Nevertheless, the intervention ensured the modernisation of 2,126 heat sources (242% of the target), a reduction in PM10 of 46.47 tonnes per year (206% of the target) and an estimated annual reduction in greenhouse gas emissions of 9,343.31 tonnes of CO_2 . In terms of result indicators, both the average annual concentration of PM10 and PM2.5 particulate matter during the heating season were reduced as planned and the programme objectives were achieved (25.63 µg/m3 was achieved instead of the planned 40 µg/m3 and 17.01 µg/m3 instead of the planned 25 µg/m3, respectively). However, according to data for 2023, it was not possible to reduce the average annual concentration of benzo(alpha)pyrene in PM10 particulate matter during the heating season. It was assumed that it would be 1 µg/m3, but recent measurements showed a level of 4.56 µg/m3. The investments implemented under PA IV not only contribute to the reduction of greenhouse gas emissions and particulate matter, but also generate measurable savings related to the use of the facilities subject to intervention.

The external factors that have the greatest impact on the intervention include EU legislation requiring a significant improvement in the energy efficiency of public buildings and an increase in the share of renewable energy sources in Poland's energy mix, as well as the anti-smog resolution adopted in the Silesian Province. In turn, the main internal factor observed to have a positive impact on the scale of the results achieved was the amount of available allocation and the widespread use of the ITI instrument.

The effectiveness of the intervention is high – with full use of the allocation, almost all output indicators were significantly exceeded. The most effective projects were those with a high degree of complexity, combining deep thermal modernisation with the installation of renewable energy sources. The synergy of these activities allowed for the maximisation of the environmental and economic effect in relation to the public funds involved.

The sustainability of the projects, which in most cases were implemented by local government units, is rated highly, primarily due to their institutional stability. An important guarantee of the financial stability of the projects is the inclusion of ongoing maintenance costs in the Long-Term Financial Forecasts. The key motivator for maintaining the efficiency of the infrastructure is measurable savings in operating costs and independence from external energy price fluctuations thanks to RES and cogeneration installations. In addition, legal frameworks such as the anti-smog resolution and the implementation of pro-environmental objectives build high public acceptance, which, combined with the experience of civil servants, minimises operational risks during the durability period and also helps to maintain the effects of projects after the end of this period. The sustainability of the effects is also ensured in the case of umbrella and grant projects, due to the increased responsibility of

residents for the property transferred to them. The target group covered by PA IV support were residents of the region under Measure 4.6, who benefited from support for the replacement of heating equipment in households through municipalities. The adopted reimbursement mechanism and technical requirements for building energy standards constituted significant barriers to entry, resulting in the concentration of support among beneficiaries with higher financial status.

PA V Environmental protection and efficient use of resources

PA V pursued five specific objectives under the corresponding IPs. These objectives included better equipping of emergency services (IP 5b), increased share of municipal and hazardous waste disposed of (asbestos) (IP 6a), an increased percentage of the population using a sewage treatment system compliant with the Municipal Wastewater Directive (IP 6b), increased attractiveness of cultural facilities in the region (IP 6c) and strengthened mechanisms for the protection of biodiversity in the region (IP 6d). Under PA V, a total of 43 calls for proposals were conducted, 349 investments (number of valid, non-terminated contracts) worth PLN 1.53 billion were co-financed, and the EU contribution amounted to PLN 872.5 million. Most projects were implemented in the area of waste management (Measure 5.2) and water and sewage management (Measure 5.1). The highest financial allocation (value of EU co-financing), i.e. PLN 377.53 million, was allocated to the implementation of water and sewage projects. It should be noted that the beneficiaries of PA V were predominantly local government units or their organisational units. PI 6a, 6b and 6d were implemented in the form of ITI/RTI territorial instruments. ITI/RTI projects should be assessed positively due to the alignment of intervention s with existing needs – the investments resulted from strategic documents, addressed common problems of subregions and were highly effective in terms of achieving indicator targets.

Most of the indicator targets under PA V were achieved at the assumed or higher level. The targets for water and sewage management were exceeded to the greatest extent; under IP 6b, 26 municipal sewage treatment plants were supported, 401.90 km of sanitary sewage networks and 111.79 km of water supply networks were built. The waste management indicator for the weight of asbestos-containing products withdrawn from use and disposed of (6,273.02 Mg) was also exceeded. At the same time, significantly higher values were achieved for indicators in the area of supported forms of nature protection, i.e. the total area of reclaimed land and centres conducting environmental education activities covered by the support. Investments in the support of rescue services and cultural facilities in the region were highly effective. The least successful were the indicators for waste management, especially those related to waste recycling capacity.

The results achieved under PA V contributed to positive changes in the region, including an increase in the percentage of the population using sewage treatment plants (in 2023 it was 83.6%, compared to 76.9% in 2013 76.9%), an increase in the

share of municipal waste not subject to landfilling in the total weight of municipal waste (a change from 9.1% in 2012 to 62.6% in 2023) and an increase in the number of visitors to museums and museum branches (total) per 10,000 inhabitants (an increase from 2,613 people in 2013 to 4,314.6 people in 2023). At the same time, support for emergency services has contributed to increased safety in the region. Although the result indicator, i.e. the share of interventions in which the time between the call and the arrival of the first emergency service at the scene did not exceed 5 minutes in the total number of incidents, was not achieved at the assumed level – according to data available for 2022, 17.75% was achieved (the target value was 39.0%), the effects of the intervention in terms of the scale of needs should be assessed very highly. The intervention also contributed to unintended effects, in particular investments in nature and cultural heritage protection increased the tourist attractiveness of the province and improved access to recreational areas of natural value.

The intervention implemented in PA V since its inception has been determined by a number of factors, including changing legal regulations, the changing socio-economic situation (the COVID-19 pandemic, price increases caused by inflation), factors typically associated with the implementation of public investments (Public Procurement Law regulations), as well as the nature of infrastructure investments (e.g. technical and environmental conditions, weather conditions). In response to the emerging challenges, the MA of the ROP WSL took a number of remedial measures, including extending the project implementation period, accepting necessary changes to the material scope of the project, increasing the amount of co-financing, and extending the deadline for achieving the result indicators, which ultimately contributed to the effective and justified use of the financial allocation.

The intervention fully addressed the problems identified at the programming stage of the ROP WSL 2014-2020 concerning environmental protection and efficient use of resources, increasing the cultural attractiveness of the region, and protecting biodiversity. Nevertheless, the scale of the problems in this area remains significant.

PA VI Transport

PA VI focused on two specific objectives: improving the accessibility of the main road routes in the province and improving the conditions for regional passenger transport. These objectives were implemented under two IPs: IP 7b and IP 7d. Under this axis, 40 projects with a total value of almost PLN 3.1 billion were implemented, with an EU contribution of almost PLN 2.1 billion. By far the largest amount of funds was allocated to improving road accessibility. A high level of implementation of indicators was achieved. In particular, the target for the number of railway vehicles purchased was exceeded (12 were purchased, compared to the planned 10). 96.43 km of roads were rebuilt or modernised (the target was 95 km), and 52.17 km of railway lines were modernised (the target was 51.8 km). The indicator for the length of new roads was slightly lower than planned – 54.85 km were built (59.5 km were planned). This

was due to the greater sensitivity of large contracts to tender procedures and the cancellation of contracts (e.g. DW 925), as well as the greater implementation of modernisation projects than construction from scratch.

The completed projects brought significant results in terms of improving the capacity of key routes, shortening travel times and increasing traffic safety by reducing accidents and collisions. The improvement in accessibility concerned both peripheral areas and connections with investment areas and multimodal hubs. Additional effects included a significant increase in the investment attractiveness of areas along the new routes, the development of tourism thanks to easier access to the Beskids and the Industrial Monuments Route, the revitalisation of post-industrial and post-mining areas, an increase in the value of real estate in the vicinity of the investments, and an improvement in the quality of life of residents through the reduction of noise and exhaust emissions. In rail transport, traffic was restored on closed routes, which allowed some of the traffic to be transferred from road/private transport. The results achieved also contributed to positive changes in the region, as evidenced by the outcome indicators – although in each case the values achieved at the end of 2023 were lower than the targets set in the Programme (however, this was due to circumstances beyond the control of the intervention being assessed). The length of provincial roads with improved hard surfaces increased in 2023 to 1,444.9 km (in 2012 it was 1,429.3 km), and the WDDT II road transport accessibility index reached 63.38 in 2023 (56.67 in 2013). The length of railway lines allowing traffic at a minimum speed of 90 km/h amounted to 850.10 km in 2023 850.10 km in 2023 (648.43 km in 2013), and the WKDT II rail transport accessibility index reached 63.57 in 2023, compared to the target of 70.05 (47.79 in 2013). The results achieved allowed us to conclude that the effectiveness of PA VI support, understood as the level of achievement of the specific objectives, was sufficiently good.

This effectiveness was influenced by various factors. Internal conditions such as the adopted management and implementation method (efficient recruitment, flexible response of the MA ROP WSL to problems encountered by beneficiaries, modification of target values of indicators or allocation amounts, extension of the scope of support to include an additional type of project – consisting in the preparation of pre-project and project documentation for the construction and reconstruction of linear railway infrastructure); the implementation rules applied (competitive project selection procedure, the requirement for transport projects to be based on the Silesian Province Transport System Development Strategy). Selected external factors also had a strengthening effect on the achievement of the objectives, including the economic development of the region (requiring an increasingly better transport network), growing social expectations regarding the quality of the transport network and services, and legal changes (e.g. facilitations regarding ZRID). On the other hand, the pace of achieving the objectives was limited primarily by the socio-economic effects of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine.

The results achieved (both quantitative and qualitative), the level of utilisation of the allocation and the accompanying external conditions (including inflation) in which the supported infrastructure investments were implemented testify to the high effectiveness of the support provided.

The specific nature of the effects of transport projects (roads, railways, rolling stock) and their importance for the socio-economic development of the region ensure that the results are sustainable, not only for the required period of five years, but also in the long term.

PA VII Regional labour market

Three investment priorities were implemented under PA VII. The specific objective of IP 8i was to increase the economic activity of unemployed people and/or improve the professional situation of people employed on short-term contracts, working under civil law contracts, the working poor, immigrants, returnees and people leaving agriculture. The objective of IP 8iii was to develop entrepreneurship and self-employment. The objective of IP 8v was formulated as mitigating the effects of enterprise restructuring in the region. A total of 463 projects were contracted for a total value of approximately PLN 1.2 billion. The value of the EU contribution amounted to slightly over PLN 1 billion. The largest amount of funds, nearly PLN 930 million, was allocated to projects in the field of professional activation, of which 334 were implemented. Most of the indicator targets under the axis were achieved or exceeded. In the South-West Development Region ( ), the indicator targets in IP 8iii concerning the number of working people who received non-repayable funds to start a business under the Programme (169 instead of the 20 assumed at the programming stage) were exceeded to the greatest extent. In IP 8v, a significant exceedance was recorded for the indicator Number of people who obtained qualifications or acquired competences after leaving the Programme (2,559 people, compared to the planned 1,066). The indicator targets for the sustainability of effects were not achieved. One of them was the indicator concerning the number of people in a better situation on the labour market 6 months after leaving the Programme (IP 8i, value at 29% of the target value), which was probably influenced by various factors independent of the support (including objective factors, such as employers' organisational structures and market dynamics, as well as subjective factors relating to the participants' initial situation), whose impact was greater than the support itself. At the same time, the corresponding indicator in IP 8v was exceeded, which indicates the high effectiveness of outplacement support. The second indicator related to the sustainability of the effects, which was not achieved, was the number of micro-enterprises established and operating 30 months after receiving financial support (IP 8iii, 32% of the target value). At the same time, in IP 8i, this indicator was achieved at a level exceeding the assumptions. The survival of enterprises is significantly influenced by factors which, already at the programming stage, were highlighted as hindering the maintenance of the effects of support (poor financial results or imprecise or inaccurate formulation of the business concept), as well as insufficient

knowledge of the local market or lack of knowledge about running a business, as indicated by experts in the study. The higher rate in IP 8i may result from the fact that subsidies were granted under projects implemented by PUPs, which are highly oriented towards the needs of local labour markets and remain in constant contact with the unemployed in their area. The objectives of the intervention were reinforced by the improvement in the regional labour market, reflected, among other things, in a significant decline in the registered unemployment rate (from over 11.8% in 2013 to around 4% in 2023, although there remained significant intra-regional differences). This change was in line with the direction of the intervention, although it made it difficult to achieve the intended results (recruitment difficulties) and caused a deadweight loss effect. The identified effects therefore demonstrate the effectiveness of the intervention and the achievement of the specific objectives of PA VII, although the challenges from the programming stage remain relevant.

The main external conditions for the implementation of support in PA VII were: the COVID-19 pandemic, which on the one hand caused delays and recruitment difficulties, but on the other hand forced innovation in the form of remote learning and a favourable economic situation. In addition, there were systemic and social barriers, such as the 500+ programme (affecting professional deactivation), the low attractiveness of internships and problems with the interpretation of VAT regulations, which directly delayed the contracting of funds. Internal factors influencing the intervention included the proactive and flexible attitude of the Intermediate Body (IB), manifested in a rapid response to crises and the modification of selection criteria and SZOOP provisions in order to broaden the target groups. The second of these factors was the experience of the beneficiaries' staff, as well as the recruitment procedures used (the use of diverse channels for recruiting participants, going beyond standard advertisements). Operational barriers, such as a two-year delay in the implementation of the SL2014 system, a lack of uniformity in the interpretation of guidelines by different IB units, and rigid requirements for complementarity with revitalisation projects, had a hindering effect. In the initial period, the beneficiaries' habit of using paper documents from the previous financial perspective played a significant role.

The effectiveness of the support provided under PA VII was assessed positively. The indicator values were achieved at a higher level than planned, and the qualitative effects (planned and unplanned) described above were achieved at a high level.

The sustainability of the effects varies depending on the IP. In the case of IP 8i and especially 8v, we can talk about high sustainability. The professional situation of the project participants has improved, with a large proportion of them changing jobs or being promoted. In activation projects, however, one in ten people were not working after completing their participation in the project, which was influenced by the lack of job offers in the area and the availability of social support (500+). In the case of support for setting up a business (IP 8iii), sustainability beyond the mandatory one year of maintaining the business is relatively rare, and the survival rate of the

companies created is low.Companies in large cities are more likely to remain in business. Companies in large cities are more likely to remain in business. In the case of financial instruments, the principle of sustainability does not apply, but observations show that companies established with the help of loans operate for longer. Importantly, throughout PA VII, sustainability is linked to the economic situation in the region.

The target groups were defined broadly and appropriately for the scope of the Measures. However, their needs remain relevant, especially for those furthest from the labour market and people in special situations, such as those with disabilities, those who are professionally immobile, and the so-called sandwich generation (those burdened with caring for children and seniors). The implementation of projects was hampered by rigid age criteria (resulting from the demarcation line between national and regional programmes) and the mismatch of forms of assistance, as in the case of inadequate subsidies for economic activity for the long-term unemployed. It is important to define target groups flexibly in order to eliminate gaps in access to support.

The use of territorial instruments (ITI and RTI) under PA VII was aimed at adapting interventions to the diverse situation in sub-regional labour markets. The assessment of this formula is ambivalent. It is pointed out that it is inadequate for ESF support, and the introduction of IT generated delays resulting, among other things, from the late approval of subregional strategies. There were also operational difficulties, including the risk associated with the requirement for complementarity with revitalisation projects and the fact that the measures implemented rarely differed in their specific nature from other projects. At the same time, ITIs effectively supported the labour market through the implementation of comprehensive territorial projects.

PA VIII Regional human resources for a knowledge-based economy

The specific objectives of PA VIII were: to improve access to childcare services for children under 3 years of age (IP 8iv), improving the competences and qualifications of SME sector employees in line with their needs (IP 8v) and improving access to prevention, diagnosis and medical rehabilitation facilitating continued employment and return to work (IP 8vi).

Under PA VIII, 653 projects with a total value of PLN 1 billion were implemented, including EU co-financing of PLN 836.4 million. Under PA VIII, the largest number of projects were implemented under PI 8vi, due to numerous, albeit small-value, projects in the field of eliminating health risk factors in the workplace and health programmes. On the other hand, the highest value was achieved by projects in IP 8v, where 15 operators were responsible for distributing funds for the implementation of development services for MSMEs and their employees.

The effects of investment priorities 8iv, 8v and 8vi can be considered very high, both in quantitative and qualitative terms. In IP 8iv, 5,958 childcare places were created,

which was as much as 126% of the target number, and 8,183 parents and carers benefited from the support (919% of the final target). In this group, 2,465 people found employment or started looking for it, achieving 1,385% of the planned value. In IP 8v, 90,312 working people received support, which was 158% of the target. The target number of people aged 50 and over (209% of the target) and people with low qualifications (239%) was exceeded. Support was also provided to 26,003 MSMEs (191% of the target). In IP 8vi, 42,354 people participated in health programmes (215% of the target). In total, 59,638 people took up or continued work in IP 8vi, reaching 356% of the planned value. The few indicators that were not achieved – particularly those relating to the sustainability of childcare places for children under 3 and participation in preventive examinations and the full implementation of selected health programmes – pointed more to structural and implementation constraints[5] than to a lack of relevance of the intervention itself. In terms of quality, the support contributed to strengthening women's participation in the labour market, improving the quality and stability of employment, developing a culture of learning among adults, raising health awareness and improving working conditions.

In IP 8iv, 8v and 8vi, numerous unintended effects, both positive and negative, were noted, which significantly affected the actual impact of the intervention. In PI 8iv, positive results related to maintaining employment and improving the quality of care prevailed, although there was a creaming effect (participants with higher education and from groups that were easy to recruit prevailed) and a concentration of support in large cities. In IP 8v, positive effects in the form of professional mobility (changing jobs for the better) were particularly evident, with the simultaneous appearance of a leakage effect (changing employers after improving qualifications). An unintended increase in the prices of training services offered in BUR was also noted, as the demand mechanism encouraged service providers to raise their rates. In PI 8vi, mainly positive qualitative changes were observed in the area of health and work ergonomics, which improved employee awareness and conditions, and the only significant limitation was the lower than expected scale of implementation of health programmes.

The implementation of PA VIII was positively influenced primarily by well-designed access and bonus criteria, targeting support at disadvantaged groups and areas with the greatest deficits, as well as the use of territorial and demand mechanisms, which increased the relevance and accessibility of interventions. Another important factor contributing to effectiveness was the flexibility of the Managing Authority, manifested in the reallocation of funds to the most popular types of support, the adjustment of calls for proposals to demand, and the strengthening of implementation readiness

[5] From the point of view of potential implementers, the design and settlement of health programmes was overly complicated and not very functional in terms of their practical implementation, which manifested itself, among other things, in complex procedures, high and difficult to meet formal and staffing requirements, and multi-stage participation paths, which discouraged potential beneficiaries. At the implementation stage, difficulties were encountered in recruiting medical staff and limited participation.

requirements where implementation barriers were identified (e.g. the introduction of the obligation to have legal title to the premises). Taking into account external factors, the implementation of PA VIII was most strongly affected by the COVID-19 pandemic, which caused organisational disruptions (suspension of activities, sanitary restrictions, transition to remote mode), delays and recruitment difficulties for participants in all IPs. At the same time, the implementation of the intervention was strengthened by the favourable situation on the labour market ("employee's market"), which increased the motivation to return to employment (IP 8iv), demand for development services (IP 8v) and interest in health-promoting activities in companies (IP 8vi), as well as the ageing of the population, which increased the relevance of health support. In addition, all IPs experienced market and institutional factors that hampered project implementation, including staff shortages, inflation and cost increases, problems with public procurement and contractors, and – particularly in IP 8vi – weak stakeholder engagement (e.g. POZ/AOS).

In PA VIII, the effectiveness of ITI and RTI instruments varied greatly between IPs: the territorial approach had the most positive effects in IP 8iv, where, despite a small allocation, ITI/RTI projects were characterised by higher efficiency and better results than competitive projects, while in IP 8v, the added value of territorial instruments was limited and depended mainly on the potential of the area (high in ITI, low in RTI). In IP 8vi, the ITI instrument proved to be operationally ineffective and was not actually used.

The effectiveness of support in PA VIII varied between investment priorities, but should be assessed positively in all cases. In IP 8iv, the intervention was characterised by very high material and social effectiveness, as reflected in the significant exceeding of output and result indicators. In IP 8v, exceptionally high effectiveness was achieved, with a favourable cost-benefit ratio, even though the demand-driven PSF model generated increased indirect costs and price pressure on the training services market. In IP 8vi, the effectiveness of the support was satisfactory – the intervention made it possible to cover a large group of participants at a relatively low unit cost and was characterised by a low level of deadweight loss.

The sustainability of support in PA VIII varied between individual IPs and was strongly dependent on the nature of the intervention and external conditions. In IP 8iv, the sustainability of the effects was moderate and subject to risk, mainly due to the dominance of the non-public sector among beneficiaries, the dependence of childcare facilities for children under 3 on the financial decisions of local government units, the economic situation of parents and demographic conditions. In IP 8v, the sustainability of the effects was high at the individual (employee) level, but weaker from the perspective of enterprises, due to the brain drain effect and strong dependence on the economic situation. At the same time, the demand-driven support model fostered a lasting match between skills and labour market needs. In IP 8vi, the sustainability of the intervention was assessed positively, especially in projects related to work ergonomics and prevention, which generated long-term

organisational, infrastructural and behavioural changes. At the same time, the long-term sustainability of health effects was largely dependent on systemic factors, including the availability of services financed by the National Health Fund and the lack of a rehabilitation component in projects aimed at improving workplace ergonomics, which limited the full consolidation of effects for some participants.

The selection of target groups in PA VIII should be assessed as accurate and consistent with the diagnosis of labour market barriers in the region, as the support was directed at people who were actually at risk of professional deactivation due to care responsibilities (IP 8iv), competence deficiencies (IP 8v) and health problems (IP 8vi). The flexible expansion of the target group in IP 8iv and the broad definition of recipients in IP 8vi increased the adequacy of the intervention and allowed for a response to changing socio-economic conditions.

PA IX Social inclusion

PA IX focused on reducing poverty and exclusion in the Silesian Province through three complementary areas: active integration of marginalised individuals and communities (IP 9i), development of accessible and deinstitutionalised social and health services "close to home" (IP 9iv) and strengthening the social economy as a path to reintegration and job creation (IP 9v). A total of 971 projects worth PLN 1.536 billion were implemented under this axis, including an EU contribution of PLN 1.305 billion. The largest part of the allocation went to Measure 9.2 (IP 9iv).

The effects of the support were assessed positively. The programme indicators were achieved or exceeded. In IP 9i, the reach of activation measures for people at risk of exclusion was significantly increased, with 41,503 people receiving support under the Programme (148% of the final target), including 14,522 people with disabilities, which represented 601% of the original final target. In addition, 5,607 people who participated in the projects actively sought employment after leaving the Programme (308% of the original final target), while 11,536 people obtained qualifications or acquired new skills after leaving the Programme (359% of the original final target). In IP 9iv, 35,453 people received social services (358% of the original target) and 25,639 people received health services (228% of the original target) under the Programme. The number of health service places was 3,396, which was 1,908% of the original target, while the number of social service places was even higher, at 10,221, or 3,441% of the original target set in the Programme (the overrun was partly due to a change in the definition of the indicator). In IP 9v, jobs were created and maintained in social enterprises, and employment sustainability was ultimately achieved at a high level despite earlier fluctuations in measurement. Support was provided to 8,976 people (155% of the original target) and 3,109 social economy entities (144% of the target). 2,563 jobs were created in social enterprises (130% of the original target). After leaving the Programme, 1,848 people retained their jobs (including the self-employed), which is 687 more than originally planned (the indicator was achieved at 159%). It was not possible to fully consolidate the pilot Day Care Centres – the failure to include their financing in the National Health Fund's basket of

services limited the sustainability of this element. An overall analysis of the results achieved showed that the specific objectives of PA IX were largely achieved.

The ITI and RTI instruments under PA IX proved to be an effective tool for directing support to areas most at risk of marginalisation, in particular degraded and peripheral areas. In most areas of support – both in active integration and in social and health services – projects implemented under the ITI/RTI formula achieved or significantly exceeded the target values of the indicators, confirming their effectiveness and relevance. The intervention has significantly contributed to improving the social and professional situation of the target groups and strengthening local support systems.

Among the factors conducive to achieving the objectives of PA IX, professional project staff, LGU-NGO partnerships, a wide variety of support forms and efficient financial services were identified. However, implementation was hampered by bureaucracy, slow procedures, a lack of synchronisation between some projects containing ESF and ERDF components (which made it difficult to fully exploit the complementarity effect) and challenges related to maintaining the sustainability of services after the end of funding.

The effectiveness of support in PA IX was high, although it varied between individual investment priorities. In IP 9i, interventions in the area of active integration were characterised by high material and social effectiveness, confirmed by a significant exceeding of the target values of the indicators with a relatively favourable ratio of effects to expenditure, despite the high unit costs resulting from working with groups in the most difficult life situations. The highest cost-effectiveness was achieved by measures implemented under IP 9iv, where very high output indicators were achieved with little financial involvement. Interventions in the area of social economy (IP 9v) were effective, but their results depended to a greater extent on the stability of newly created jobs and the vulnerability of social enterprises to market factors. The level of effectiveness of support in all PIs was also influenced by external factors, in particular the COVID-19 pandemic, inflationary pressure and changes in the labour market situation.

The intervention under the PA was well designed and effectively reached key groups at risk of social exclusion, in particular people with disabilities and people and families receiving social assistance. The appropriately selected structure of participants limited the phenomenon of "creaming". The comprehensive nature of the support – combining active integration, the development of deinstitutionalised social and health services and social economy activities – was highly rated, as was the flexibility of the intervention, which allows refugees to be covered by the support after 2022. The analyses carried out indicated the need to further strengthen the offer in the area of activation and integration of seniors, more intensive involvement of carers of dependent persons, development of targeted support for people with mental disorders and people in crisis homelessness, as well as deepening activities addressed to migrants and third-country nationals.

PA X Revitalisation and social and health infrastructure

The objectives of PA X Revitalisation and social and health infrastructure were to improve the accessibility and efficiency of the healthcare system, improve access to social services for people who are excluded or at risk of exclusion, and increase the socio-economic activation of the population living in revitalised areas. A total of 329 projects worth over PLN 2 billion (EU contribution of almost PLN 1.5 billion) were implemented under PA X. The largest number of projects (128) with the highest value of over PLN 900 million were implemented under Measure 10.3 (Revitalisation of degraded areas).

Significant results achieved thanks to PA X include almost 1.5 million people receiving support in combating or counteracting the effects of the COVID-19 pandemic, over 2 million people receiving improved health services, and almost 160 hectares of land covered by revitalisation measures. In 2023, there were 395 forms of activation of the population living in revitalisation areas in the region, compared to 350 in 2014. Thanks to measures under PA X (in particular Measures 10.3 and 10.4), many tenement houses, public buildings and vacant properties gained new social functions that are valuable to local communities, and common spaces began to serve the region's residents. The investment projects were linked to social measures implemented under PA IX, thanks to which the inhabitants of degraded areas in the region were able to benefit from functional, spatial, social, economic and environmental effects. The assessment of the effectiveness of the results of projects implemented under territorial instruments is not clear-cut. On the one hand, the values of the indicators show similar effects of project implementation to those outside the ITI/ RTI projects, but the evaluation study of the priority axis noted relatively little complementarity between projects in different cities, pointing to the very local dimension of revitalisation activities and raising doubts about the legitimacy of revitalisation projects under ITI/RTI.

The effectiveness of the implementation of interventions in PA X was rated highly. The values of most indicators were exceeded, some of them significantly. It can be considered that the objectives of PA X were achieved, although at the same time there is a recognised need for continued support, which is not due to the ineffective implementation of the existing measures, but to the considerable needs of cities and their residents in terms of revitalisation measures (Measures 10.3 and 10.4).

The factors that influenced the implementation of projects throughout PA X were the obstacles characteristic of investment projects at that time, resulting from the COVID-19 pandemic, and later on, the increase in the costs of materials and the entire implementation of the investment. In addition to these, there were also factors specific to individual Measures, which included: a change in the demand for support related to medical care to adapt to the pandemic situation; adaptation of support related to the provision of premises for temporary accommodation for refugees from Ukraine; specific conditions for the implementation of revitalisation projects – the

need to develop revitalisation programmes, to ensure that projects comply with their provisions, to implement projects in degraded areas, or to have an impact on many areas (including functional, technical, spatial, social and environmental).

Support under PA X was implemented effectively, as indicated by the high degree of achievement of objectives, the results achieved and the difficulties faced by beneficiaries during project implementation, related, among other things, to the COVID-19 pandemic and the increasing cost of investment implementation.

The sustainability of the results achieved is rated relatively highly in PA X. The renovated spaces, handed over flats and purchased equipment serve a variety of groups of residents, but also, importantly (e.g. in the case of revitalisation), organisations that can use the infrastructure to carry out a variety of activities . Importantly, there is no perceived risk of a lack of need for the completed investments – there is a diagnosed continued need for medical services, flats in municipal housing stock and places to carry out services or social activities.

The catalogue of target groups in PA X was broad and included many types of stakeholders and groups in need of support. A particularly broad catalogue was found in Measure 10.4, which identified several types of entities eligible for loans, and Measure 10.3, in which the broad and diverse target group consisted of revitalisation stakeholders.

PA XI Strengthening educational potential

The specific objectives of PA XI included increasing access to high-quality pre-school education in the Silesian Province and increasing access to high-quality general education (IP 10i), increasing employment among graduates of schools and vocational training institutions by improving the effectiveness of the support provided (IP 10iv), and increasing the qualifications and competences in digital skills and foreign languages of adult residents of the Silesian Province, in particular those aged 50 and over and those with low qualifications (IP 10iii).

A total of 1,128 projects worth over PLN 1.05 billion were implemented, including PLN 895,800 in EU funding. The largest number of projects with the highest value were implemented in IP 10i. The high value of projects in this IP was influenced, among other things, by seven editions of the scholarship programme "Silesia. We invest in talent” scholarship programme, with a total EU co-financing value of over PLN 44.0 million. Projects in PI 10iv had a similar value to those in IP 10i, except that in this case significantly fewer projects were implemented, but they were of high value (on average over PLN 3.5 million). The fewest projects with the lowest value were implemented in IP 10iii.

PA XI comprehensively strengthened the education system in the Silesian Province – from pre-school education, through general and vocational education, to adult education. In most areas, the output and result indicators were clearly exceeded, confirming the high demand for the forms of support offered. In IP 10i, 7,476 pre-

school places were created, which was 243% of the target. In terms of general education, 156,727 pupils (338% of the target) received support, of which 124,806 actually acquired these competences (449%). Very high results were recorded in the retrofitting of infrastructure – 898 schools obtained modern subject classrooms (607% of the target). The new Sub-measure 11.1.6 enabled the rapid integration of pupils from Ukraine into the education system, combining linguistic, psychosocial and equipment support. In IP 10iv, 15,756 students in schools and vocational training institutions completed internships and apprenticeships with employers (260% of the target). Six months after completing their education, 3,030 participants continued their education or took up employment, achieving 166% of the target. Support was also provided to 2,116 teachers and instructors of practical vocational training (, 787%), and 408 vocational schools were equipped with modern equipment and teaching materials (609%). In the area of adult education, support was provided to as many as 56,408 people (1,193%), of whom 40,315 obtained professional qualifications (5,686%). The intervention clearly improved the quality of vocational education for young people by developing cooperation between schools and employers and practical vocational training. In IP 10iii, 35,531 people (245%) received support, of whom 30,784 obtained qualifications or acquired new competences (354% of the planned value). Particular emphasis was placed on the development of digital and language competences of adults, including those with low qualifications and aged 50+, which contributed to reducing key competence gaps. The interventions also generated numerous unintended effects, such as increased competitiveness and attractiveness of the institutions' offer, a change in the perception of vocational education and the promotion of lifelong learning attitudes.

The achievement of PA XI objectives was strongly influenced by the comprehensive planning of support in IP 10i and 10iv, combining activities for pupils/children, teachers, and additional equipment and infrastructure, which improved the quality and consistency of interventions. Another important factor was the structure of competitions and the system of criteria (diagnostic, access and bonus criteria), which required projects to be based on a diagnosis of needs. In addition, support was systematically targeted at disadvantaged groups (territorially and socially) – particularly in IP 10iii, where the criteria explicitly defined the target group and rewarded high participation of people aged 50+ and those with low qualifications, limiting the risk of selecting the easiest participants. Taking into account external factors, the implementation of PA XI was most negatively affected by the COVID-19 pandemic, which caused interruptions in classes, the need to switch to remote/hybrid mode, and limited the quality and continuity of support – especially in practical activities and internships with employers (IP 10iv) and adult training (IP 10iii). Another significant external factor was the war in Ukraine, which rapidly increased the number of students requiring language and psychological support, forcing rapid organisational adjustments and the launch of a dedicated support component. The implementation of some of the objectives was negatively affected by the lack of demand for selected forms of intervention (especially school-based adult education in

IP 10iv), which resulted from the mismatch between these solutions and the preferences of the recipients. In addition, the projects were burdened by typical market barriers (staff shortages, price increases, purchasing and infrastructure problems, and difficulties in cooperating with employers).

In PA XI, the territorial mechanisms of ITI and RTI proved to be generally effective, with their greatest added value recorded in IP 10iv and IP 10iii, where territorial projects were clearly more effective than competitive ones, generating disproportionately high output and result indicators and better responding to the diverse needs of local labour markets and target groups. In IP 10i, the effectiveness of all implementation paths was high, but the advantage of territorial mechanisms was weaker, and in some indicators, competitive projects achieved the best results , which indicates that the validity of using ITI/RTI was strongly dependent on the nature of the intervention and the degree of its connection with the local context.

The effectiveness of support in PA XI was high, but varied between individual IPs. In IP 10i and IP 10iv, a very favourable cost-benefit ratio was achieved, as reflected in the multiple exceeding of output and result indicators in the area of pre-school, general and vocational education, thanks in particular to the comprehensive nature of the projects and the complementarity of soft and infrastructure measures. In IP 10iii, the intervention was particularly cost-effective, as with limited allocation, a significantly larger number of adults from disadvantaged groups than originally planned were supported, achieving clear qualification effects.

The sustainability of support in PA XI was generally high. In IP 10i, the sustainability of the effects was largely institutionally secured (the obligation to maintain preschool places, permanent re-equipment of schools, strengthened teacher competences), although in the long term it may be limited by demographic factors and the availability of beneficiaries' own resources. In IP 10iv, sustainability was assessed very positively, particularly with regard to the competences of teaching staff, the qualifications of pupils and adults, and teaching infrastructure, although its maintenance will depend on the ability of schools to maintain staff stability and continue cooperation with employers. In IP 10iii, sustainability was primarily individual and competence-based – the language and digital skills acquired constitute long-term capital for participants, provided that they are further developed and adapted to the changing needs of the labour market.

The selection of target groups in PA XI should be assessed as accurate, consistent and largely complete, as the intervention covered pupils, adults, teaching staff and educational institutions at the same time, which corresponded to the diagnosed barriers in the education system. The flexibility of the system – evident, among other things, in the rapid inclusion of students from Ukraine and the strong focus of IP 10iii on people with low qualifications and those aged 50+ – increased the adequacy of support in response to changing social and market conditions. At the same time, there are gaps that need to be further strengthened, in particular the insufficient coverage of economically inactive people in IP 10iii.

PA XII EDUCATIONAL INFRASTRUCTURE

PA XII supported the development of educational infrastructure. This objective was pursued through IP 10 a. A total of 153 projects with a total value of over PLN 612.7 million were implemented under PA XII, of which the European Union's contribution amounted to approximately PLN 376.5 million. The largest amount of funds was allocated to Measure 12.1 Pre-school education infrastructure, where 69 projects with a total value of approximately PLN 265.0 million were implemented, of which the EU contribution amounted to approximately PLN 132.9 million. All output indicator targets under the axis were achieved. The target for the number of vocational education infrastructure facilities supported ( ) was exceeded to the greatest extent (compared to the planned 52 facilities, as many as 171 were ultimately supported). The result indicator specifying the percentage of children aged 3-5 covered by pre-school education was also fully achieved. However, two of the three result indicators were not fully achieved. The problem concerned the indicators measuring the pass rate for vocational examinations in the Silesian Province and the number of people (including schoolchildren in organised groups) visiting paramusical institutions. However, the achievement of these indicators was particularly vulnerable to external factors. Experts noted that vocational education struggles to attract students, which may have affected the achievement of the indicator for the pass rate for vocational examinations. Visits to paramusical institutions were limited as a result of the COVID-19 pandemic.

The support contributed to a significant expansion of the region's educational potential. An additional benefit was the improvement of working conditions for teaching staff, which facilitated the recruitment of teachers. The intervention should be assessed as highly effective and adequate, as it precisely addressed the identified infrastructure gaps.

The use of ITI and RTI instruments under PA XII allowed for the effective expansion of preschool and vocational infrastructure. Under PA XII, a greater number of projects were implemented under the ITI formula than under the RTI formula, which naturally translated into a higher level of funding for this instrument. Thanks to greater co-financing, the ITI formula therefore generated a greater scale of effects, while at the same time receiving high ratings from beneficiaries for its strategic and well-thought-out approach to investment. The higher level of co-financing for projects implemented under the ITI formula also resulted from the strategic nature of this instrument, which assumed the implementation of projects with a larger scale and supra-local impact.

The success of the PA XII RPO WSL was based on the human resources competencies of the beneficiaries, the strategic approach in the ITI/RTI formula and the synergy of infrastructure projects with soft measures, which allowed for an effective increase in the accessibility of pre-school and vocational education. At the same time, the process encountered administrative barriers and numerous external

challenges, such as unfavourable demographic trends, inflation, and market and implementation disruptions caused by the pandemic and the war in Ukraine.

Support under PA XII was assessed as effective, as evidenced by the full utilisation of the available allocation at 102.1% and a significant exceedance of the originally assumed output indicators.

The sustainability of the Programme's results was rated highly, and this was reinforced by the strategic combination of investments with 'soft' ESF projects and the use of high-quality materials and equipment. The main factors limiting sustainability are unfavourable demographic trends reducing the number of students, rising maintenance costs and rapid technological progress, which necessitates frequent updates of purchased equipment.

PA XIII Technical assistance

The objectives of PA XIII were to maintain an adequate level of employment of staff involved in the management, implementation and monitoring of the ROP WSL 2014-2020 and to ensure opportunities for improving their qualifications and the necessary working conditions; to ensure an effective and efficient management and implementation system and to ensure an effective information and promotion system for the Programme and effective support for beneficiaries. A total of 79 projects worth almost PLN 704.4 million were contracted, including an EU contribution of just over PLN 598.7 million. Most of the funds were allocated to maintaining an adequate level of employment, competence and working conditions for employees. All the target values of the result indicators specified in the Programme were achieved to a greater extent than assumed. The final level of employee turnover was 5.68% (the assumed level was 6.5%), as much as 58.24% of the operational recommendations developed during the evaluation were implemented (the target was 45%), and training courses were organised for beneficiaries, which ultimately received a usefulness rating of 4.36 (the target was 4.2 on a scale of 1-5). Although most of the output indicators set at project level were not achieved, the analyses carried out showed that this was due, firstly, to the estimation method adopted (as a rule, higher target values were assumed in case of unforeseen events in subsequent years of implementation) and external circumstances over which the MA and IB had little influence.

The support provided ensured the necessary and competent resources for efficient management and implementation; easily accessible and reliable information for monitoring purposes and an efficient system for the exchange of experience; an adequate level of knowledge on the part of applicants and beneficiaries necessary for the effective application and implementation of their projects; and greater awareness among the inhabitants of the province of the impact of the Programme on the development of the region. The nature of the interventions and the intended effects also made it possible to identify additional effects, including: strengthening institutional memory, developing a culture of cooperation and professionalisation of administration, improving data quality and analytical culture. The effectiveness of PA

XIII was rated highly, not only in terms of the achievement of the objectives of this specific PA, but also in relation to the achievement of the specific objectives of the entire Programme, including in particular PAs I-XII.

Both internal and external factors influenced the effectiveness of the implementation of the objectives. The increase in the allocation for PA XIII, including, in particular, the task of financing the salaries of employees involved in the implementation of the Programme, certainly had a positive impact. The solution of not specifying target values for output indicators in the Programme, which were estimated and monitored only at the project level ( ), also proved successful. This allowed beneficiaries to respond on an ongoing basis to any circumstances affecting the implementation of tasks in projects. The flexible approach of the MA ROP WSL in responding to difficulties reported by beneficiaries, including granting consent for transfers of funds between different tasks, was also considered effective. External factors that had a significant impact on the achievement of the PA XIII objectives included: the demarcation line between the PA PT and all PA PTs within the other operational programmes (the demarcation line fulfilled its role, contributing to the consistency and harmonisation of programme implementation); the mechanisms for coordinating technical assistance adopted at national level (e.g. establishing a common list of eligible and ineligible expenditure for technical assistance for national and regional operational programmes, establishing a common list of indicators, applying the Guidelines on the use of technical assistance funds); the COVID-19 pandemic (its impact could have been both reinforcing – e.g. in terms of an increase in the number of participants in training courses or a decrease in staff turnover – and limiting – e.g. in terms of the final number of workstations and equipment purchased); positive changes in the economic environment (on the one hand, they could increase staff turnover, but on the other hand, they could force changes in the personnel policy of the MA/IB).

The results achieved, the level of achievement of the objectives (both of PA XIII and the entire Programme) and the circumstances accompanying the implementation of the intervention allowed us to conclude that the support provided under PA XIII was effective.

The sustainability of the results achieved was also highly rated. Thanks to the financing of jobs and a wide range of training opportunities for MA/IB employees, these institutions maintained stable teams with a high level of competence, which allowed and continues to allow the development of so-called institutional memory. A similar phenomenon occurred in the case of beneficiaries who took advantage of training/advisory support and thus expanded their knowledge and experience in applying for and implementing projects from EU funds. The purchased fixed assets (IT tools, workstation equipment) and the developed and gradually modified work procedures/standards are also characterised by sustainability.

The clarification of the target groups/recipients of support under PA XIII was also assessed positively. Particular attention was paid to the media and entities meeting the conditions of the Act on Public Benefit and Volunteer Work, i.e. primarily NGOs. The inclusion of such groups was justified due to their involvement in communication and educational activities.

ASSESSMENT OF THE COMPREHENSIVENESS AND COMPLEMENTARITY OF SUPPORT

The study assessed the comprehensiveness and complementarity of support in the ROP WSL 2014-2020, referring to three main areas of impact: economic, social and environmental.

In the economic area, support was concentrated in axes I–III (modern economy, digitisation, competitiveness of SMEs). The allocation (EUR 575 million, 17.2% of the Programme) was relatively lower than in other areas, but logically structured around the modernisation of enterprises, R&D and the digitisation of the economic environment. A total of 1,935 projects were implemented for 1,586 beneficiaries, mainly SMEs. The analyses carried out confirmed that the concept was well suited to the challenges (Regional Innovation Strategy, smart specialisations), but pointed to systemic barriers: too short a horizon for the full R&D path (implementation–commercialisation), tool gaps (lack of capital instruments) and limited effectiveness of some business environment instruments.

The social area (axes VII–XII) was the foundation of the Programme in terms of scale – EUR 1.28 billion (38.3% of the allocation) and 3,697 projects implemented by 1,740 beneficiaries. Interventions covered the labour market, health, social services, education and revitalisation, creating a coherent chain from infrastructure to services and competences, particularly in vocational training and revitalisation projects. Analyses confirmed the high complexity of this area, but at the same time drew attention to shortcomings in career guidance, psychosocial support and administrative barriers limiting the full use of available instruments.

The environmental area (axes IV–VI) received the largest share of funds – EUR 1.49 billion (44.5% of the Programme) for 1,376 projects implemented by 533 beneficiaries (mainly local governments). Investments in energy efficiency, renewable energy sources, water and wastewater management and low-carbon transport dominated. This area was characterised by the highest transparency of intervention logic and very good indicator results, especially in the low-carbon and water and wastewater segments. However, activities in the field of waste management and the development of sustainable mobility were weaker, limited by narrow eligibility criteria and the predominance of road investments.

The complementarity analysis showed numerous sequences of "infrastructure – services – competences" and recurring patterns of co-occurrence of projects in different axes, particularly in the social-educational-revitalisation (PA IX–X–XI–XII) and environmental (PA IV–V–VI + X) systems. In the economic area,

complementarity was mainly structural in nature and manifested itself at the level of the entire support ecosystem, less often in the full paths of individual beneficiaries. Overall, the Programme was highly complex and had a significant, albeit spatially and thematically diverse, level of complementarity, which was most evident in the social, revitalisation and environmental areas.

Assessment of support for subregions of the Silesian Province

The Programme, designed as a dual-fund instrument, played a key role in the implementation of the "Silesian Province Development Strategy Silesia 2020+", although the degree of alignment of support with local needs was uneven across subregions. The central subregion saw the highest convergence of interventions with needs. The programme effectively supported metropolitan functions, including transport (ITS, transport hubs) and revitalisation. In the southern subregion, investments in healthcare (oncology) and air quality were successful. The western subregion received the lowest support per capita. The needs for basic road infrastructure, necessary to revitalise post-industrial areas, were underestimated. The northern subregion, on the other hand, struggled with unmet needs in the area of water and sewage management. However, scattered rural settlements were excluded from sewerage funding, which meant that the problem of basic infrastructure shortages in this area remained unresolved.

Assessment of financial instruments

Financial instruments in the Silesian Province in the 2014-2020 perspective were implemented on the basis of the Fund of Funds model[6] , managed by the European Investment Bank Group, i.e. the European Investment Fund and the European Investment Bank. Measure 3.4 Recapitalisation of external sources of business financing attracted considerable interest – support was provided to 945 companies, involving over PLN 605 million for investments in fixed assets and working capital. The implementation process encountered a barrier in the form of liquidity availability. According to the opinion of Financial Intermediaries, the challenge for the final recipients was the increase in interest rates, which affected the cost of the part of the loan financed from the Intermediary's own funds. However, it should be emphasised that the funds coming directly from the Programme were interest-free, which, given their significant share in the loan structure, ensured an average interest rate significantly lower than the market rate, thus guaranteeing a high level of preferential support.

In Measure 7.5 Support for persons intending to start a business through financial instruments, repayable instruments were targeted at persons planning to start a business. Significant success was achieved here in terms of indicators, with 156 microloans granted and a support rate for working persons of as much as 420%.

[6] The model for implementing financial instruments in the Fund of Funds formula consisted in transferring Programme funds to the Fund of Funds Manager, who then made them available to the final recipients through selected Financial Intermediaries.

However, the evaluation revealed significant barriers to entry. Initially, the maximum loan amount was too low in relation to market realities, which limited demand. Competition from non-repayable grants proved to be a key systemic problem.

The third pillar was revitalisation loans implemented under Measure 10.4 Improvement of the urban environment. In this area, 17 loans were granted for a total amount of over PLN 267 million. While the financial conditions were assessed very positively, the design of the result indicators proved problematic.

ASSESSMENT OF HORIZONTAL PRINCIPLES

The ROP WSL 2014-2020 ensured the implementation of horizontal principles in accordance with the requirements of the General Regulation (EU 1303/2013), the Partnership Agreement and national guidelines on equality, non-discrimination, accessibility and sustainable development. The principles were taken into account at all stages of the Programme's life cycle – from programming, through implementation, to monitoring and evaluation.

At the programming stage, the horizontal principles were integrated into the strategic diagnosis of the region, the intervention logic and the provisions of the Programme and the SZOOP. The authors of the ROP WSL linked specific areas of support to the relevant principles (e.g. accessibility – infrastructure and public services; gender equality – ESF measures; sustainable development – energy, environment, transport). Extensive public consultations, conducted in accordance with the principle of partnership, and a positive opinion from the Government Plenipotentiary for Equal Treatment confirmed that the horizontal principles had been correctly taken into account at the programme development stage.

At the implementation stage, the horizontal principles were operationalised through: project selection criteria, mandatory documentation elements (including gender analysis and minimum standards in the ESF), accessibility and universal design requirements in the ERDF, and environmental criteria prepared under the SEA. The coordinator for equality and non-discrimination supporting the MA/IB of the ROP WSL played a significant role. Interviews and evaluations indicate that the greatest challenges concerned accessibility, especially in infrastructure and specialised projects, and the lack of a uniform tariff for sanctions in project control.

Horizontal principles were also subject to ongoing monitoring and evaluation. This was achieved through the appropriate collection of data and information in LSI 2014 (both indicator and descriptive), annual reports on the implementation of the ROP WSL, and evaluation studies conducted during the implementation period (the coordinator for equality and non-discrimination was also involved in reviewing the reports from these studies). All these activities were considered effective, as they enabled ongoing assessment of the implementation of horizontal principles and possible correction of the activities carried out. The conclusions of the evaluation studies indicated, for example, areas requiring further refinement, particularly in

terms of the practical application of accessibility requirements and improving the effectiveness of equality tools.

In summary, the ROP WSL 2014-2020 ensured compliance with the requirements for horizontal principles at all stages of the Programme implementation cycle. The implementation system was stable and consistent, and its functioning was supported by numerous good practices, including a dedicated coordinator function, extended training, the operationalisation of principles in competition documents and the application of the Accessibility Standards . At the same time, areas requiring further clarification in subsequent perspectives were identified, in particular with regard to the interpretation of accessibility and the effectiveness of equality tools.

AREAS AND SOLUTIONS OF THE ROP WSL WORTH CONTINUING

In the EU perspective for 2028-2034, emphasis should be placed on energy and climate transformation, which requires diversification of energy sources towards stable weather-independent systems and hybrid projects, while taking into account the social dimension and the fight against energy poverty. Key to the decarbonisation of industry is linking investments in renewable energy sources with energy storage and supporting local energy clusters to balance resources. Adaptation to climate change should focus on improving retention, implementing blue-green infrastructure and the sponge city concept, and digitising the water supply network. The development of a circular economy (CE) to strengthen raw material security and the pursuit of energy neutrality in wastewater treatment plants will be important. In the area of transport, the priority is to modernise and optimise the existing network and develop zero-emission urban public transport, with projects closely linked to Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs). In terms of innovation, the aim should be to modernise traditional sectors through automation and support for R&D focused on green transformation and artificial intelligence. The expansion of public e-services must ensure full interoperability, accessibility for vulnerable groups and the use of open data to increase the digital maturity of the administration. Support for entrepreneurship should include the preparation of investment sites in brownfield areas, innovation and internationalisation of SMEs, and the use of information and communication technologies in business. In the context of demographic challenges related to the progressive ageing of the population, future interventions should place greater emphasis on social services for senior citizens. In the context of technological transformation, the priority is to support the adaptability of workers and their retraining towards the green economy and AI, while strengthening the role of career guidance and the digitisation of the education system. After 2027, it is recommended to continue supporting pre-school education, with particular emphasis on reducing territorial disparities, and to develop general education based on improving key competences, modern ICT infrastructure and specialised support for students with diverse needs. An important direction of action is the further modernisation of vocational education through investments in specialised workshops, the development of practical vocational training in cooperation with employers and the implementation

of flexible forms of lifelong learning. The planned interventions should be based on a comprehensive and dual-fund approach, combining the rationalisation of the school network with the modernisation of educational infrastructure, especially in large urban centres with accumulated needs.

During the EU programming period 2028-2034, it is recommended to clearly distinguish between grant support and repayable instruments, including the use of loans with a cancellation option for the SME sector. Project selection modes should be differentiated by using non-competitive procedures for strategic investments and competitive modes in areas requiring improvement in service quality. The new implementation model for the next EU perspective assumes a transition to a "payment for results" system, which requires the introduction of rate indexation mechanisms or an advance payment system to mitigate the financial risks of beneficiaries. At the same time, efforts should be made to facilitate the adaptation of solutions related to simplified accounting methods by the administration implementing the regional programme in the next EU financial perspective, without the need for costly analyses (e.g. development of a national catalogue). At the same time, it is worth looking at solutions for financing unrelated to costs and unit rates used in other EU countries, e.g. Estonia, Portugal or Austria. A key element of the territorial strategy remains the strengthening of ITI partnerships by concentrating funds on integrated supra-local projects in the areas of mobility and educational and health infrastructure, while limiting funding for investments with no or negligible impact on more than one municipality. The application assessment system should be based on criteria that reward implementation readiness, synergy between hard and soft measures, and project sustainability based on reliable diagnoses, while helping to reduce regional disparities by giving preference to areas with the lowest service availability.

IDENTIFICATION OF NEW AREAS AND IMPLEMENTATION SOLUTIONS

An analysis of geopolitical, institutional, social and economic challenges indicates that building resilience should become one of the key horizontal priorities of development policy after 2027. This means both preparing for new types of threats (military, cyber, disinformation) and the ability to maintain the continuity of basic public services and the functioning of the economy. Measures to strengthen local governments – especially small municipalities – in the implementation of tasks under the Civil Protection and Civil Defence Act are of key importance here. At the same time, it is necessary to broadly involve local communities and non-governmental organisations as a ‘second line of defence’, capable of acting when institutional resources are overburdened. In the business sector, the priority is to develop cybersecurity, dual-use technologies and security clusters that strengthen competitiveness and at the same time increase the region's resilience. These measures should also be complemented by the development of dual-use infrastructure, which serves civilian purposes on a daily basis and can be quickly deployed as part of the civil protection system in emergency situations.

2 Wprowadzenie

Cele badania

Zrealizowane badanie ewaluacyjne miało na celu:

1. **ocenę efektów wdrażania RPO WSL 2014-2020** na poziomie priorytetów inwestycyjnych[7] w odniesieniu do osi priorytetowych Programu,
2. **ocenę przyjętych mechanizmów wdrażania** w RPO WSL 2014-2020,
3. **wskazanie obszarów wsparcia oraz rozwiązań wdrożeniowych** możliwych do realizacji w perspektywie 2027+.

Wskazane **trzy cele stanowiły jednocześnie obszary badawcze**, w ramach których udzielono odpowiedzi na postawione problemy badawcze.

Ostatecznym efektem badania jest **zestaw wniosków i zaleceń** wynikających z realizacji celów niniejszego badania. Wnioski są ukierunkowane na wskazanie obszarów wsparcia oraz rozwiązań wdrożeniowych możliwych do realizacji w przyszłym okresie programowania.

Zrealizowane badanie wpisuje się w zakres zapisów art. 56 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 oraz Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020, zgodnie z którymi co najmniej raz podczas okresu programowania ewaluacja powinna objąć analizę sposobu, w jaki wsparcie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) przyczyniło się do osiągnięcia celów każdego priorytetu.

Zakres badania

Zakres czasowy badania

Badanie swoim zakresem objęło okres od zatwierdzenia RPO WSL 2014-2020 przez Komisję Europejską (KE) (tj. 18 grudnia 2014 roku) do dnia podpisania umowy na realizację niniejszego badania.

Zakres przestrzenny badania

Badanie objęło swym zakresem obszar województwa śląskiego.

Zakres podmiotowy badania

Badanie objęło Instytucję Zarządzającą RPO WSL 2014-2020 (DRT, DFR, DFS); Instytucje Pośredniczące RPO WSL 2014-2020 (ŚCP, WUP) oraz beneficjentów RPO WSL.

[7] Za wyjątkiem PI 13i. - Wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i przygotowania do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność" przypisanego do XIV OP.

Zakres przedmiotowy badania

W ramach RPO WSL 2014-2020 przewidziano trzynaście merytorycznych osi priorytetowych (finansowanych z EFRR, EFS i EFRR REACT-EU) oraz dwie osie dedykowane działaniom w zakresie Pomocy Technicznej (finansowanych z EFS i EFRR REACT-EU) na rzecz całego RPO WSL 2014-2020. Badanie objęło wszystkie osie priorytetowe wraz z przypisanymi do nich priorytetami inwestycyjnymi za wyjątkiem OP XIV i OP XV.

3 Opis zastosowanej metodyki oraz źródeł informacji wykorzystywanych w badaniu

Analiza danych zastanych

Analiza danych zastanych była podstawową metodą stosowaną w ramach badania. Objęła ona rozporządzenia, wytyczne, ustawy; dokumenty dot. perspektywy 2027+ (projekty rozporządzeń, wytycznych, ustaw); dokumenty programowe, strategiczne, opracowania; raporty z badań ewaluacyjnych; dane związane z wdrażaniem RPO WSL 2014-2020; dane statystyczne (GUS, BDL, EUROSTAT) obrazujące bieżącą sytuację społeczno-gospodarczą województwa śląskiego.

Metaewaluacja

Metaewaluacja wyników badań ewaluacyjnych RPO WSL 2014-2020 polegała na przeglądzie i analizie raportów z ewaluacji ex-post poszczególnych osi priorytetowych RPO WSL 2014-2020.

Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020

W ramach ewaluacji przeprowadzono wywiady jakościowe (w formule indywidualnej, diad lub triad) w formie zdalnej z przedstawicielami IZ oraz IP zaangażowanymi w przygotowanie oraz wdrażanie Programu RPO WSL 2014-2020. Łącznie zrealizowano 10 wywiadów pogłębionych w formie diad/triad.

Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych

W ramach badania zostały przeprowadzone wywiady pogłębione (telefoniczne lub on-line) z przedstawicielami pośredników finansowych, którzy odpowiadali za wdrażanie instrumentów finansowych w ramach wybranych działań RPO WSL 2014-2020, tj. Działania 3.4 Dokapitalizowanie zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości, Działania 7.5 Wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe oraz Działania 10.4 Poprawa stanu środowiska miejskiego.

Zrealizowano 5 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami pośredników finansowych, tj.:

- Funduszu Górnośląskiego S.A. w Katowicach,
- Banku Pekao S.A.,
- Towarzystwa Inwestycji Społeczno- Ekonomicznych S.A.,
- Bielskiego Centrum Przedsiębiorczości,
- Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Wywiad indywidualny z przedstawicielem Menadżera Funduszu Funduszy

W ramach RPO WSL 2014-2020 wsparcie zwrotne realizowano za pośrednictwem dwóch Menadżerów Funduszu Funduszy na podstawie art. 38 ust. 4 pkt b (i) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013.

Wywiad przeprowadzono z przedstawicielem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), który pełnił rolę Menadżera dla Działania 7.5 „Wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe" oraz Działania 10.4 „Poprawa stanu środowiska miejskiego".

Zogniskowany wywiad grupowy z beneficjentami RPO WSL 2014-2020

W badaniu zrealizowano 12 wywiadów z beneficjentami osi priorytetowych I - XII RPO WSL 2014-2020. W każdym FGI brało udział od 5 do 8 uczestników, co zapewniło odpowiednią dynamikę grupy i umożliwiło zachowanie równowagi między różnorodnością opinii, a możliwością swobodnej wypowiedzi każdego respondenta.

Zogniskowany wywiad grupowy z ekspertami

W celu przedyskutowania opracowanych przez Wykonawcę wstępnych wyników badania i sformułowanych wniosków przeprowadzono w sumie 7 FGI z ekspertami, w tym 6 FGI zrealizowano w obszarach tematycznych obejmujących w sumie OP I – XII RPO WSL 2014-2020.

- Do **obszaru Nowoczesna gospodarka** przypisano trzy osie priorytetowe: Oś I – Nowoczesna gospodarka, Oś II – Cyfrowe Śląskie, Oś III – Konkurencyjność MŚP.
- Obszar **Energetyka** obejmował jedną oś priorytetową: Oś IV – Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna.
- Do obszaru **Środowisko** przypisano dwie osie priorytetowe: Oś V – Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów, Oś VI – Transport.
- Obszar **Rynek pracy** obejmował: Oś VII – Regionalny rynek pracy, Oś VIII – Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy.

- W ramach obszaru **Usługi i infrastruktura społeczna i zdrowotna** wskazano: Oś IX – Włączenie społeczne, Oś X – Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna.
- Obszar **Edukacja** powiązano z dwiema osiami priorytetowymi: Oś XI – Wzmocnienie potencjału edukacyjnego, Oś XII – Infrastruktura edukacyjna.

Dodatkowo, przeprowadzono 1 FGI w ramach obszaru **Odporność** (nowy obszar zidentyfikowany w ramach badania).

Subregionalne FGI z przedstawicielami JST

W ramach badania przeprowadzono **4 FGI z przedstawicielami poszczególnych subregionów** województwa śląskiego.

W każdym z FGI udział brało od 5 do 8 uczestników - przedstawicieli JST różnego typu:

- gmin miejskich (w tym miast na prawach powiatu) i wiejskich,
- większych i mniejszych gmin miejskich (wg liczby mieszkańców),
- powiatu ziemskiego,
- JST centralnych i peryferyjnych (położonych na obrzeżach subregionu).

Zogniskowany wywiad grupowy z pracownikami UM Województwa Śląskiego, ŚCP, WUP

Na etapie opracowywania raportu końcowego (przed przedstawieniem przez Wykonawcę ostatecznej wersji raportu końcowego) przygotowane zostało zestawienie wniosków i zaleceń z badania, które przedłożono uczestnikom wywiadu grupowego wraz ze scenariuszem spotkania. W efekcie zrealizowano wywiad grupowy, którego uczestnikami byli przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach.

Metoda kartograficzna

Analiza zjawisk przestrzennych oparta na danych z SL2014 / LSI 2014 posłużyła do opracowania map (kartogramów), które zostały użyte w raporcie.

Celem wizualizacji było przedstawienie geograficznego rozkładu liczby i wartości projektów w poszczególnych OP RPO WSL 2014-2020.

4 Ocena efektów wdrażania w odniesieniu do Osi Priorytetowych

4.1 Oś priorytetowa I Nowoczesna gospodarka

4.1.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP I

W ramach OP I zrealizowano dwa PI oraz odpowiadające im Działania:

- PI 1a udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy
    - Działanie 1.1 Kluczowa dla regionu infrastruktura badawcza;
- PI 1b promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu
    - Działanie 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach, 1.3 Profesjonalizacja IOB oraz 1.4 Wsparcie ekosystemu innowacji.

W OP I zrealizowano w sumie 310 projektów o łącznej wartości 1 128 618 264,67 zł (w tym wkład UE wyniósł 709 866 424,00 zł).

Tabela 1 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP I w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 1a (Działanie 1.1)	11	295 799 504,14	257 864 710,27	202 496 338,60
PI 1b (Działanie 1.2, Działanie 1.3, Działanie 1.4)	299	832 818 760,53	743 932 144,06	507 370 085,40
Ogółem	310	1 128 618 264,67	1 001 796 854,33	709 866 424,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Liczba projektów zrealizowanych w PI 1a wyniosła 11, a w PI 1b 299, przy czym największą liczbę zrealizowano w Działaniu 1.2 (291). Łączna wartość projektów ogółem jest wyższa w PI 1b i wynosi 832 818 760,53 zł, podobnie jak wkład środków z Unii Europejskiej, na który przeznaczono w PI 1b 507 370 085,40 zł.

Przedmiotem dofinansowania w PI 1a były inwestycje w strategiczną infrastrukturę badawczą, zidentyfikowaną w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego. Projekty musiały się wpisywać w Regionalną Strategię Innowacji Województwa Śląskiego. Spośród 11 projektów najwięcej (3) zrealizowano w Katowicach, po 2 w Zabrzu i w Gliwicach oraz po 1 w Bielsku-Białej, Chorzowie,

Częstochowie i Siemianowicach Śląskich, a beneficjentami było 9 podmiotów. **Wsparte projekty zakończyły się sukcesem, co przełożyło się na osiągnięcie niemal wszystkich zakładanych wskaźników PI 1a**. Ponadto **ich realizacja przyczyniła się do poprawy potencjału badawczego (infrastrukturalnego) beneficjentów**, co zwiększa ich szanse na pozyskanie grantów badawczych (potencjał techniczny, infrastrukturalny jest często przedmiotem oceny wniosku o dofinansowanie). Stworzyła też okazję do **rozwoju działalności badawczej w poszczególnych jednostkach** (nowe tematy, większa liczba realizowanych dzięki aparaturze prac badawczych). Co istotne, w ramach projektów została zakupiona najnowocześniejsza aparatura badawcza, co zapewnia jej długoterminową użyteczność we współpracy z przedsiębiorcami. Biorąc pod uwagę wskaźniki rezultatu strategicznego, należy podkreślić rolę środków unijnych we wzroście nakładów na B+R w regionie.

Można zatem uznać, że cel PI 1a jakim jest wzrost urynkowienia działalności badawczo-rozwojowej został osiągnięty.

W PI 1b najwięcej projektów zrealizowano w Działaniu 1.2, które dotyczyło tworzenia lub rozwoju istniejącego zaplecza badawczo-rozwojowego w przedsiębiorstwach służącego ich działalności innowacyjnej, wsparcia prac B+R w przedsiębiorstwach (czego dotyczyło najwięcej projektów) lub zakupu przez MŚP proinnowacyjnych usług. **Największa liczba projektów realizowana była przez beneficjentów z Katowic i Gliwic**. Założone w Programie **wartości docelowe wskaźników zostały osiągnięte lub przekroczone**. Jedyny wskaźnik, którego wartość docelowa była niższa niż zakładana, to Liczba instytucji wspierających innowacje (75%) realizowany w Działaniu 1.4. Cele PI 1b należy uznać za osiągnięte w znacznym stopniu. Realizowane **projekty przyczyniły się do zwiększenia liczby przedsiębiorstw zaangażowanych w prace B+R zwieńczone ich komercjalizacją, poprawy jakości infrastruktury badawczej wykorzystywanej dla działalności badawczo-rozwojowej, polepszenia otoczenia proinnowacyjnego przedsiębiorstw**. Biorąc pod uwagę rezultaty strategiczne, odsetek przedsiębiorstw współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej pozostaje na niższym niż zakładano poziomie.

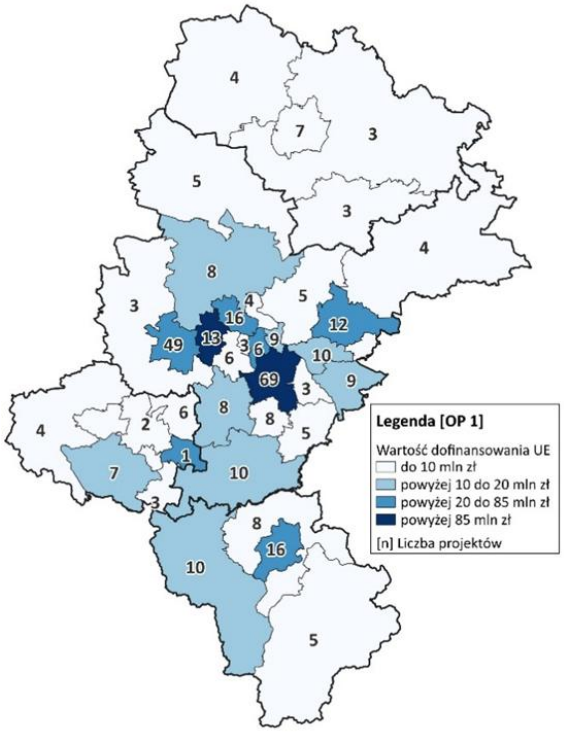
Co ważne, **dla wielu przedsiębiorców uzyskane dofinansowanie stanowiło zarazem okazję do podjęcia pierwszej działalności B+R**. Projekty w PI 1b w znaczący sposób wpłynęły też na nawiązywanie współpracy między biznesem a nauką (przedsiębiorstwa korzystały ze wsparcia jednostki naukowej bądź zatrudniały pracowników naukowych)[8]. **W wyniku realizacji projektów wzrósł potencjał przedsiębiorstw do realizacji działalności B+R, poprawiła się również ich rozpoznawalność w branży, intensyfikacji uległa sieć współpracy z innymi podmiotami**. Beneficjenci działań 1.3 i 1.4 poszerzyli ofertę swoich usług (audyt

[8] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I Nowoczesna Gospodarka, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C. LB&E, Warszawa 2022, s. 54.

innowacyjności realizowany przez Park Naukowo-Technologiczny „Technopark Gliwice” Sp. z o.o.[9]), ale przede wszystkim zyskali nowe kompetencje w zakresie wdrażania innowacji i protechnologicznego rozwoju województwa śląskiego. Co jednak należy podkreślić, wsparcie w działaniach 1.3 i 1.4 stanowi element szerszej strategii rozwijania ekosystemu innowacji na poziomie regionu, wpisującej się w koncepcje polityki rozwoju innowacyjności wskazywane przez Komisję Europejską[10].

4.1.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP I

Mapa 1 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP I wg powiatów[11]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[12]

Najwyższą łączną wartość dofinansowania UE (powyżej 85 mln zł) odnotowano w ramach projektów realizowanych w OP I odnotowano w Katowicach (w których

[9] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, op. cit., s. 65.
[10] Ibidem, s. 67.
[11] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[12] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

zarazem zrealizowano najwięcej projektów: 69) oraz w Gliwicach (49 projektów). Wysoką wartość dofinansowania (powyżej 85 mln) na 13 projektów odnotowano w Tychach. Ponadto wysokie wsparcie (w przedziale 20-85 mln zł) otrzymały również m.in. Bielsko-Biała (16 projektów), Rybnik (16 projektów), Sosnowiec (12 projektów) i powiat gliwicki (13 projektów). Najniższą wartość wsparcia (do 10 mln zł) odnotowano głównie na północnych i południowych krańcach województwa: powiat kłobucki (4 projekty), zawierciański (4 projekty), powiat myszkowski (3 projekty), miasto Częstochowa (3 projekty) oraz powiat żywiecki (5 projektów). Obszary o najniższej liczbie projektów dominują zatem w peryferyjnych częściach województwa śląskiego. W ujęciu per capita, najwięcej środków w ramach OP I trafiło do mieszkańców miast: Zabrze (ok. 787 zł), Żory (ok. 660 zł), Katowice (524 zł) i Gliwice (niemal 505 zł), a najmniej do mieszkańców miasta Rybnik (nieco ponad 3 zł), powiatu częstochowskiego (ok.12,50 zł) i miasta Jastrzębie-Zdrój (14 zł).

Projekty z OP I wyraźnie koncentrują się w największych ośrodkach miejskich, zwłaszcza Katowicach oraz Gliwicach (efekt aglomeracji). Jest to zgodne z naturalnym przebiegiem zjawisk w zakresie działalności innowacyjnej; w tych ośrodkach jest zlokalizowana większość firm oraz znajdują się siedziby uczelni i ośrodków badawczych oraz parków technologicznych na terenach miejskich. Zarazem **projekty są stosunkowo równomiernie rozłożone w przestrzeni regionu, co jest związane z wysokim współczynnikiem urbanizacji**[13]. Jak podkreślali beneficjenci OP I oraz eksperci z obszaru nowoczesnej gospodarki[14] **lokalizacja projektów w dużych ośrodkach miejskich województwa śląskiego jest też związana z dostępnością wykwalifikowanych kadr, kompetencji oraz infrastruktury B+R**. Z tego względu podmioty realizujące zaawansowane projekty B+R rzadziej decydują się na lokalizację inwestycji na obszarach peryferyjnych, obawiają się bowiem trudności z rekrutacją specjalistów o wysokospecjalistycznych kompetencjach, niezbędnych do opracowania i wdrożenia innowacji. Jak podkreślił przedstawiciel IZ[15], w centralnej części regionu jest też najwięcej przedsiębiorstw większych, które dysponowały też środkami na wkład własny.
Jednocześnie eksperci tematyczni[16] zwrócili uwagę, że obszary subregionów: północnego i zwłaszcza zachodniego pozostają nieco niedoinwestowane, w związku z czym należałoby przemyśleć, w jaki sposób pobudzić je do działalności innowacyjnej, do rozwoju. Wskazywano także na niewielką liczbę IOB zlokalizowanych poza dużymi miastami, co utrudnia przedsiębiorcom spoza tych miast dotarcie do informacji o możliwościach i uzyskaniu pomocy np. w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie projektu innowacyjnego. Zdaniem

[13] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I Nowoczesna Gospodarka, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C. LB&E, Warszawa 2022, s.
[14] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[15] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[16] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka

przedstawiciela IZ[17] były założenia, by wsparcie w OP I zostało rozłożone bardziej równomiernie, ale praktyka założenia te zweryfikowała negatywnie, bo **potencjał beneficjentów w zakresie B+R+I koncentruje się w centrum regionu**.

4.1.3 Priorytet inwestycyjny 1a

Udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z zapisami Programu celem szczegółowym PI 1a było zwiększone urynkowienie działalności badawczo-rozwojowej. Realizacja PI 1a miała spowodować wzrost nakładów na B+R oraz zwiększenie liczby prowadzonych badań stosowanych i prac rozwojowych. Wsparcie kluczowej infrastruktury badawczej miało skutkować wzrostem komercjalizacji wyników badań i kreowaniem inteligentnych rynków dla technologii przyszłości. Realizacja PI 1a miała także zwiększyć prywatne nakłady na B+R. W rezultacie planowany był wzrost wartości wskaźników obrazujących relację nakładów na B+R w relacji do PKB z 0,52% do 1,0% oraz sektora rządowego i szkolnictwa wyższego z 0,32% do 0,5%).

Alokacja dla PI 1a uległa zmianie w trakcie realizacji RPO WSL 2014-2020, choć spadek był niewielki i wyniósł nieco ponad 4,2 mln euro, z kwoty 50 000 000 euro do 45 770 000 euro[18]. **Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 1a wyniósł około 103,5%.** Całkowita kwota certyfikacji w PI 1a jest nieco wyższa niż całkowita kwota kontraktacji (wynosi 47 877 670,04 euro). Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. W certyfikacji zostały zatem uwzględnione również środki finansowe niepochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł[19].

Analiza wskaźników realizacji celów dla PI 1a wskazuje na **wysoką skuteczność inwestycji w rozwój infrastruktury badawczej i potencjału naukowego**. Wskaźniki dotyczące rozwoju potencjału infrastrukturalnego (rzeczowego) i ludzkiego w sektorze badawczo-rozwojowym (B+R) zostały zrealizowane ze znaczną nadwyżką. Odnotowano także wysoką aktywność ze strony instytucji naukowych w zakresie ponoszonych nakładów inwestycyjnych na B+R, a jednocześnie niewielki niedobór w zakresie współfinansowania prywatnego[20].

[17] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[18] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł) to: 195 364 668,00 zł.
[19] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[20] 8.1 Załącznik 1 – Tabele, Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 1a

Biorąc pod uwagę wskaźniki rezultatu należy wskazać, że w regionie w pełni osiągnięto zakładaną wartość nakładów na B+R w relacji do PKB[21]. W analizowanych okresie trend zmian wartości tego wskaźnika dla województwa śląskiego jest wzrostowy. Jest to pozytywny sygnał, który pozwala wnioskować o znaczącym wzroście skali inwestycji w innowacje w porównaniu do roku bazowego. Jednocześnie porównanie ze wskaźnikiem obrazującym nakłady na B+R w relacji do PKB osiągane przez sektor rządowy i szkolnictwo wyższe[22] prowadzi do wniosku, że właśnie sektor prywatny (przedsiębiorstwa) odpowiada za ten wzrost. W sektorze rządowym i szkolnictwie wyższym bowiem obecna wartość jest nieznacznie niższa niż w roku bazowym. Obserwacja zmian wartości tego wskaźnika w analizowanym okresie 2011-2023 pozwala stwierdzić, że wartość ta była dość stabilna i utrzymywała się na poziomie ok. 0,31-0,34%, co jest wartością poniżej średniej krajowej. Jest to sytuacja zgodna z trendem występującym na poziomie krajowym[23].

Jak wskazywano na etapie programowania RPO WSL 2014-2020, województwo śląskie to region o dużym potencjale gospodarczym (2. miejsce w kraju w zakresie udziału w tworzeniu PKB) oraz badawczym (drugi co do wielkości ośrodek badawczy kraju)[24]. Tę pozycję utrzymało do dzisiaj. Podkreślono, że województwo śląskie to przodujący w skali kraju region w zakresie ilości podmiotów prowadzących działalność naukową i badawczo-rozwojową. **Aktywność innowacyjna koncentrowała się i nadal koncentruje w dużych miastach regionu – ośrodkach akademickich**. Zarówno w okresie programowania RPO WSL 2014-2020, jak i obecnie pod względem aktywności innowacyjnej (wartości wskaźników: patenty udzielone przez UPRP na 100 tys. mieszkańców oraz wynalazki zgłoszone do UPRP na milion mieszkańców[25]) przodują powiaty: m. Gliwice, m. Katowice i m. Częstochowa. Większość powiatów w regionie notuje w poszczególnych latach wartości bliskie lub równe 0 lub znacznie poniżej średniej regionalnej. Jednocześnie jako wyzwania zidentyfikowano niski poziom nakładów badawczo-rozwojowych w relacji do PKB; niewystarczający potencjał jednostek B+R na rzecz wdrażania inteligentnych specjalizacji regionalnych; niewystarczająco efektywny system transferu wiedzy i technologii[26]. Interwencja w ramach PI 1a dobrze odpowiedziała na te wyzwania. **Realizacja projektów w PI 1a przyczyniła się do wzrostu wartości wskaźnika nakładów ogółem na działalność B+R w województwie śląskim**; wartość docelowa tego wskaźnika jest dwukrotnie wyższa niż na etapie programowania. Realizacja projektów w PI 1a była adekwatna także w odpowiedzi na trudności infrastrukturalne podmiotów prowadzących działalność B+R (wysoki

[21] GUS BDL (lata 2011-2023)
[22] Ibidem.
[23] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 8.
[24] RPO WSL 2014-2020, s. 13.
[25] GUS BDL
[26] RPO WSL 2014-2020, s. 14.

wskaźnik stopnia zużycia infrastruktury B+R)[27]. **W PI 1a dofinansowano w ramach 11 projektów infrastrukturę badawczą 9 podmiotów**:

- Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych Polskiej Akademii Nauk
- Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach
- Politechnika Śląska
- Śląski Park Technologii Medycznych Kardio-Med Silesia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
- Instytut Badań I Rozwoju Motoryzacji Bosmal Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
- Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Im. Jana Długosza w Częstochowie
- Główny Instytut Górnictwa - Państwowy Instytut Badawczy
- Uniwersytet Śląski w Katowicach
- Sieć Badawcza Łukasiewicz-Instytut Technik Innowacyjnych EMAG

Projekty te, identyfikując współczesne wyzwania technologiczne w skali regionalnej i ponadregionalnej, obejmowały działania skoncentrowane na doposażeniu, zakupie infrastruktury i budowie specjalistycznych stanowisk badawczych. Pozwoliło to na pozyskanie unikalnej w skali kraju aparatury (np. do analizy materii miękkiej czy izotopów), odnośnie do której zaplanowano wykorzystanie rynkowe. Zgodnie z opinią beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020[28] jest to aparatura nowoczesna, co zapewnia jej atrakcyjność nie tylko dla naukowców, ale i sektora prywatnego.

Efekty niezamierzone

W projektach w PI 1a zidentyfikowano **nieliczne efekty niezamierzone; były uzyskiwane w niewielkim zakresie i miały pozytywny charakter**.

Jednym z nich było **unowocześnienie podmiotów**, które otrzymały dotację. Inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową i innowacyjne rozwiązania w przedsiębiorstwach przełożyły się na podniesienie standardu ich funkcjonowania.

Ponadto realizowane projekty pozwoliły na **zwiększenie skali współpracy z innymi podmiotami**. Jak podkreślali beneficjenci, nawiązywali nowe relacje z innymi jednostkami/ instytucjami naukowymi, poszerzali krąg podmiotów, z którymi współpracują[29]. Trudno jednak na razie wnioskować o trwałości tych relacji i ich długoterminowym oddziaływaniu.

W raporcie z ewaluacji OP I[30] wskazano również na spodziewane długoterminowe efekty takie, jak **wzrost potencjału jednostki do ubiegania się o publiczne wsparcie na projekty badawcze, uczestnictwo w międzynarodowych projektach**

[27] Ibidem, s. 15.
[28] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[29] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[30] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 8.

badawczych, rozwój karier pracowników naukowych oraz rozwój naukowy studentów.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 1a zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Są to charakterystyczne mechanizmy wsparcia dla inwestycji w B+R, zwłaszcza w infrastrukturę badawczą. Zarówno w pozostałych programach regionalnych (RPO) 2014-2020, jak i w programie krajowym (PO IR) **inwestycje infrastrukturalne sektora nauki wspierane były dotacjami, głównie z uwagi na fakt, że są kosztochłonne i raczej nie generują zysków**[31].

Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 1a przekroczył 100%, a ostateczny poziom realizacji 3 z 4 wskaźników produktu dla PI 1a był wyższy niż założono w Programie. Średni poziom realizacji wszystkich wskaźników wyniósł nieco ponad 108%. Biorąc pod uwagę, że projekty w PI 1a były realizowane w latach 2020-2023, czyli w okresie pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie, wysokiej inflacji, trudności z dostępnością materiałów, osiągnięte rezultaty wskazują na wysoką efektywność wsparcia.

W przypadku infrastruktury badawczej zakładane przychody z sektora biznesowego (ok. 10 mln zł) pokryją niecałe 10% wartości inwestycji w części gospodarczej (ponad 120 mln zł). Należy jednak brać pod uwagę długi okres użyteczności sprzętu (wykraczający poza okres trwałości) oraz traktowanie infrastruktury jako dobra publicznego generującego efekty jakościowe, a nie tylko zysk[32].

Warto przy tym zaznaczyć, że **pozytywnie oddziaływały na skuteczność projektów mechanizmy wdrożeniowe**. Stosowano bowiem kryteria proefektywnościowe[33], m.in. Efektywność projektu i Wpływ na wskaźniki (weryfikacja kosztu jednostkowego wskaźnika), co pozwoliło na wybór projektów o wysokiej efektywności.

Analiza kosztów jednostkowych pokazuje, że większą efektywnością (niższy koszt jednostkowy realizacji wskaźnika) charakteryzowały się w PI 1a projekty realizowane przez przedsiębiorstwa niż przez publiczne jednostki edukacyjne (PI 1a).

Trwałość wsparcia

Wymagany okres trwałości w PI 1a obejmował 5 lat. **Jednym z mechanizmów zapewniających trwałość projektów w PI 1a było kryterium merytoryczne** „trwałość rezultatów projektu", w którym weryfikowano zdolność Wnioskodawcy do utrzymania rezultatów projektu pod względem organizacyjnym, finansowym i technicznym. Zero-jedynkowy charakter kryterium oznacza, że **wsparcie otrzymały tylko te podmioty, które taką zdolność posiadały**[34].

---

[31] Ibidem, s. 37.
[32] Ewaluacja ex-post…, s. 35-36.
[33] Dokumentacja programowa: Załącznik nr 3 do SZOOP RPO WSL 2014-2020. Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań (kryteria oceny merytorycznej).
[34] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 41

Można zakładać, że **rozwiązania powstałe w PI 1a będą funkcjonować dłużej niż wymagany w Programie okres trwałości**. Pozytywnie w tym zakresie będą wpływać:

- zobowiązanie beneficjentów w umowie o dofinansowanie do zachowania trwałości (przez okres 5 lat) oraz stojący na straży tego zobowiązania system monitorowania i kontroli trwałości[35];
- fakt, że jednostki naukowe kupowały sprzęt/wyposażenie najnowszy, nierzadko niemający odpowiednika w skali kraju, co wiąże się z jego użytecznością dla przedsiębiorców, z którymi jednostki te współpracują/będą współpracować;
- zwiększająca się skala współpracy nauki z biznesem, rozwój start-upów, rozwój gospodarczy sprzyjający nawiązywaniu współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi w zakresie działalności innowacyjnej.

Jak zwrócił uwagę przedstawiciel IZ RPO WSL 2014-2020[36], **już na etapie wyboru projektów stosowane były kryteria, które pozwalały na wybór najlepszych jakościowo projektów**, tj. takich, które zapewniały infrastrukturę B+R dostosowaną do potrzeb otoczenia, która będzie miała relatywnie długi okres użytkowania. Beneficjenci projektów w PI 1a nie dostrzegali zagrożeń dla trwałości efektów[37].

Długookresowa **trwałość może być jednak ograniczona kosztochłonnością utrzymania powstałej infrastruktury** (koszty jej obsługi, konserwacji, wymiany zużytych elementów czy wymiany/uzupełnienia wyposażenia, remontu, obsługi, sprzątania obiektów). Zdaniem ekspertów[38] zapewniona jest trwałość techniczna, tzn. zakupiona aparatura czy powstałe laboratoria funkcjonują w pewnym zakresie, ale nie są wykorzystywane w tak wysokim stopniu, w jakim mogłyby być. Wiąże się to z dynamicznie zmieniającymi się warunkami zewnętrznymi, z postępem technologicznym. Dla zapewnienia trwałości zdaniem ekspertów niezbędne jest aktualizowanie oprogramowania, aparatury, modernizacja laboratoriów (nawet w ciągu tych 5 lat bez modernizacji będą przestarzałe), ale też zapewnienie odpowiedniej kadry, co wiąże się z kosztami. Na te koszty placówek naukowych nie stać z własnych środków, z budżetów, które mają do dyspozycji np. uczelnie.

Zdaniem ekspertów tematycznych[39], **aby zachować trwałość efektów, należy na bieżąco monitorować otoczenie i elastycznie reagować na zachodzące w nim zmiany**, co należałoby brać pod uwagę już na etapie opracowywania wniosku o dofinansowywanie projektu obejmującego inwestycje w infrastrukturę B+R.

[35] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[36] Ibidem.
[37] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[38] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[39] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka

4.1.4 Priorytet inwestycyjny 1b

Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu

Ocena skuteczności wsparcia

W ramach PI 1b sformułowano 3 cele szczegółowe:

- zwiększona aktywność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw,
- ulepszone otoczenie proinnowacyjne przedsiębiorstw,
- rozwój ekosystemu innowacji Województwa Śląskiego.

W wyniku realizacji projektów w ramach PI 1b miały zwiększyć się: liczba firm prowadzących B+R oraz prywatne nakłady na B+R (z 0,2% do 0,7% PKB dla sektora przedsiębiorstw). Projekty miały doprowadzić do opracowania prototypów, demonstracji, testów i walidacji oraz komercjalizacji innowacyjnych produktów, usług i technologii. Priorytet zakładał wsparcie profesjonalizacji instytucji otoczenia biznesu i rozwój zaawansowanych usług proinnowacyjnych dla MŚP, dzięki czemu miał ulec poprawie dostęp firm do wiedzy i rynków międzynarodowych. Rozwój regionalnego ekosystemu innowacji miał nastąpić poprzez tworzenie centrów kreatywności, przestrzeni prototypowania i sieci współpracy aktorów B+R. Dzięki temu miała nastąpić większa współpraca przedsiębiorstw z ośrodkami badawczymi, wzrost komercjalizacji wyników badań i wzmocnienie inteligentnych specjalizacji regionu.

Alokacja dla PI 1b uległa znaczącemu zmniejszeniu - redukcja środków wyniosła 87,4 mln. Jak podkreśla przedstawiciel IZ RPO WSL 2014-2020[40], zmiany te miały miejsce na etapie przeglądu śródokresowego, kiedy okazało się, że są trudności z wydatkowaniem środków w Działaniu 1.2, dla którego alokacja uległa zmniejszeniu niemal o połowę. Zmiany nastąpiły także w Działaniu 1.3, które nie sprawdziło się w zaprogramowanej formule i zostało niejako zastąpione Działaniem 1.4, które dodano w roku 2018[41]. Do Działania 1.4 przesunięto część środków z Działania 1.3 (łącznie alokowano na nie ponad 21 mln zł), skutkiem czego ta zmiana nie wpłynęła na alokację w PI 1b (i całej OP I), w przeciwieństwie do zmian w zakresie przeznaczenia środków z Działania 1.2, które zostały przesunięte do OP IV i X[42].

[40] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[41] Aktualizacja RPO WSL z 29 lipca 2018 r.
[42] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 61.

Wysokość alokacji w PI 8i wyniosła 107 835 658,00 euro[43]. Certyfikacja objęła wydatki na kwotę 113 808 134,91 euro, czyli 105,5% wartości alokacji. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. W certyfikacji zostały zatem uwzględnione również środki finansowe niepochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł[44] (wkład własny).

Osiągnięte wartości wskaźników produktu odnoszące się do PI 1b wskazują na wysoką skuteczność w zakresie stymulowania aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Jak wynika z analizy danych[45] działania skierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw zrealizowano znacznie powyżej pierwotnych założeń. Świadczy to o dużym zainteresowaniu przedsiębiorców środkami na innowacje oraz skuteczności zaprogramowanego wsparcia. Zdaniem beneficjentów OP I, projekty realizowane w tej osi w dużym stopniu wpłynęły na ich działania i nawet jeśli ostatecznie nie udało im się osiągnąć założonego poziomu gotowości technologicznej, stanowiły w niektórych przypadkach **punkt zwrotny w działalności przedsiębiorstwa, pozwalając na rozwój w zupełnie nowym obszarze**[46]. Wysokie, przekraczające założone w Programie wartości, osiągnęły także wskaźniki dotyczące współpracy z ośrodkami badawczymi oraz wsparcia laboratoriów w przedsiębiorstwach, co wskazuje na skuteczność wsparcia w zakresie budowania i rozwijania potencjału B+R w przedsiębiorstwach. Największe zróżnicowanie co do skuteczności wsparcia odnotowano w przypadku wsparcia IOB. Liczba wspartych instytucji oraz liczba ulepszonych/nowych usług świadczonych przez IOB to wskaźniki zrealizowane zgodnie z założeniem (100%). Wsparcie niefinansowe dla firm zrealizowano na poziomie wyższym niż zakładano, ale liczba instytucji wspierających innowacje była niższa niż planowano (wsparto 3, podczas gdy plan zakładał wsparcie dla 4 podmiotów).

Wskaźniki rezultatu dla PI 1b[47] charakteryzujące działalność innowacyjną w sektorze przedsiębiorstw w województwie śląskim potwierdzają aktywność finansową przedsiębiorstw w obszarze inwestycji w innowacje. Wskazują również na wyzwania w zakresie współpracy innowacyjnej. Wartość wskaźnika obrazującego nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB[48] wzrosła ponad trzykrotnie w analizowanym okresie (od określenia wartości bazowej po ostatnie dostępne dane) i jest to trend zgodny z ogólnokrajowym. Z kolei osiągnięta wartość wskaźnika dotyczącego odsetka przedsiębiorstw przemysłowych, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej[49] jest daleka od założonej

[43] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to 460 285 722,61 zł
[44] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[45] 8.1 Załącznik 1 – Tabele, Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 1b
[46] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020.
[47] 8.1 Załącznik 1 – Tabele, Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 1a
[48] GUS BDL (lata 2011-2023)
[49] Ibidem (lata 2012-2022)

wartości docelowej. Wskazuje to na **niedostatecznie rozwiniętą współpracę przedsiębiorstw w regionie z innymi przedsiębiorstwami, uczelniami i jednostkami badawczymi.** Zarazem należy zauważyć, że w województwie śląskim udział przedsiębiorstw współpracujących innowacyjnie jest w całym analizowanym okresie 2014-2022 często o ok.1-1,5 punktu procentowego wyższy niż średnia krajowa.

W 2014 r. województwo śląskie posiadało dobrą bazę do zwiększania innowacyjności, dysponując ok. 12% krajowego potencjału badawczo-rozwojowego (B+R), 14,2% zgłoszonych wynalazków i 16,2% udzielonych patentów[50]. W roku 2024 udział zgłoszonych wynalazków wyniósł 13,1%, a udzielonych patentów 12,0%. W całym okresie między 2014 a 2024 rokiem odsetki te są dość stabilne, osiągając maksima w roku 2014: dla zgłoszeń 14,2% i dla udzielonych patentów 15,0%. Wartości te pozwalają wnioskować, że **województwo śląskie jest jednym z kluczowych regionów innowacyjności w Polsce**, utrzymując stosunkowo wysokie wskaźniki zarówno zgłoszeń, jak i udzielonych patentów na wynalazki w skali kraju w całym analizowanym okresie.
Jak jednak wskazywano na etapie programowania, niewykorzystywany zostaje potencjał śląskich placówek naukowych, mimo że potrzeby śląskich przedsiębiorców w obszarze współpracy z nauką są duże, zatem powodów niewielkiej skali tej współpracy należy upatrywać np. w braku wypracowanych procedur ułatwiających transfer technologii między podmiotami B+R a przedsiębiorstwami. Niski stopień współpracy pomiędzy sferą B+R i przedsiębiorcami identyfikowano także jako jedną ze słabych stron regionu w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego[51] i jej aktualizacji, w której dodatkowo podkreślono słabe powiązania sektora B+R z innymi sektorami, tj. niedostatecznie rozwinięty transfer wiedzy[52]. Zrealizowane projekty w PI 1b okazały się skuteczne w odniesieniu do tych potrzeb, przede wszystkim wpływając na **większą aktywność innowacyjną przedsiębiorstw i rozwój współpracy przedsiębiorstw z placówkami naukowymi**. Zarazem, jak podkreślają beneficjenci - przedsiębiorcy[53], współpraca z placówkami naukowymi jest trudna, zarówno z uwagi na kwestie formalne (długotrwałe procedury administracyjne), jak i na przepisy regulujące dofinansowanie działalności B+R, niekorzystne dla przedsiębiorców w porównaniu z np. uczelniami (m.in. limit pomocy de minimis, przepisy dotyczące pomocy publicznej). Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw jest w województwie śląskim zbliżony do średniej w Polsce i wynosi 29,4% w 2024 r. (w kraju 29,7%). Pomiędzy rokiem 2014 a 2024 odnotowany istotny wzrost tego wskaźnika, z poziomu 15,7%. Najwyższą wartość osiągnął w roku 2022 (37,5%, w Polsce wyniósł wówczas 32,2%). W tej zmianie znaczącą rolę odegrały środki UE.

[50] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020", s. 14.
[51] Ibidem, s. 38.
[52] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030". Zielone Śląskie, s. 86.
[53] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020.

W Programie wskazywano ponadto na niedostatecznie rozwinięty ekosystem innowacji; istniejące parki technologiczne i przemysłowe oraz inkubatory technologiczne wymagały w większości dodatkowych nakładów inwestycyjnych oraz wzmocnienia obszaru działalności z zakresu transferu technologii, aby ich potencjał w sposób istotny oddziaływał na gospodarkę regionu[54]. Odpowiedzią na te wyzwania było wsparcie dla profesjonalizacji usług świadczonych przez IOB przedsiębiorcom. W projektach odpowiadających na ten cel w ramach PI 1b wsparcie przeznaczono na rozwój usług IOB dla przedsiębiorców w zakresie inteligentnych specjalizacji przez funkcjonujące w regionie centra transferu technologii, inkubatory technologiczne, parki technologiczne (parki naukowo-technologiczne, badawcze i przemysłowo-technologiczne) oraz animowanie i koordynowanie działań związanych z wdrażaniem struktur wspomagających rozwój ekosystemu innowacji w województwie śląskim. W tym celu powstały m.in. SPIN place i KSSENON, odpowiadające na braki infrastrukturalne w tym zakresie (miejsca spotkań nauki i biznesu), ale też na potrzebę animowania współpracy między przedsiębiorcami a placówkami naukowymi, zaś Park Naukowo-Technologiczny "Technopark Gliwice" Sp. z o.o. rozszerzył zakres swoich usług o audyt innowacyjności. Zarazem jednak należy podkreślić, że wsparcie dla IOB było jednym z większych wyzwań w realizacji OP I i ostatecznie przyniosło efekty mniejsze niż zakładano. Jak wskazał przedstawiciel IP[55] – został zrealizowany duży nakład administracyjny ze strony IP, żeby uruchomić nabory w Działaniu 1.3, a ostatecznie nie pozwoliły one na wyłonienie projektów, które w znaczący sposób wpłynęłyby na regionalne IOB, ich sytuację, znaczenie. Na etapie programowania podnoszono również konieczność wspierania specjalistycznych obserwatoriów monitorujących rozwój technologiczny i innowacyjny jako działanie kluczowe dla rozwoju regionu[56]. W tym celu do realizacji wybrano projekty: Sieć Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych w Procesie Przedsiębiorczego Odkrywania (SO RIS w PPO) oraz Proces Przedsiębiorczego Odkrywania w obszarze technologii lotniczych i z nimi powiązanych, realizowane przez Samorząd Województwa.

Efekty niezamierzone

W projektach realizowanych w PI 1b **efekty niezamierzone występowały rzadko, wszystkie miały pozytywny charakter**. Przedsiębiorcy dostrzegali dodatkowy wpływ projektów innowacyjnych na swoje firmy.

Jednym z efektów niezamierzonych było **unowocześnienie podmiotów**, które otrzymały dotację. Inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową i przede wszystkim w innowacyjne rozwiązania w przedsiębiorstwach przełożyły się na podniesienie standardu ich funkcjonowania (Działanie 1.2).

[54] RPO WSL 2014-2020, s. 15.
[55] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020
[56] RPO WSL 2014-2020, s. 15.

Wskazywano również na fakt, że **rozwiązania innowacyjne opracowywane w przedsiębiorstwach mogą zostać wykorzystane w innych zastosowaniach** lub nawet w innych branżach niż pierwotnie zakładano (po odpowiedniej modyfikacji). Zgodnie z informacjami od beneficjentów[57] takie sytuacje już mają miejsce, beneficjenci podejmują działania w tym kierunku nie tylko na polskich rynkach, ale i zagranicznych.

Bardzo ważnym nieplanowanym efektem realizacji projektów innowacyjnych była też **poprawa wizerunku, zwiększenie rozpoznawalności przedsiębiorców, poprawa ich prestiżu**. Jak podkreślił jeden z beneficjentów[58], choć tematem, w którym wdrażali innowacje, zajmował się od dawna, dopiero realizacja projektu sprawiła, że przedsiębiorstwo stało się widoczne wśród innych krajowych podmiotów funkcjonujących w tym obszarze.

Efektywność wsparcia

Finansowanie projektów w PI 1b odbywało się na zasadzie wsparcia bezzwrotnego (dotacje). Są to charakterystyczne mechanizmy wsparcia dla inwestycji w B+R, zwłaszcza w infrastrukturę badawczą. Eksperci wskazują także, że wsparcie dotacyjne dla MŚP jest bezpieczniejsze; na podmioty należące do tej kategorii pożyczki mogą działać zniechęcająco, ponieważ inwestycje w innowacje są obarczone dużym ryzykiem[59]. Podobne zdanie w tej kwestii prezentuje przedstawiciel IZ RPO WSL 2014-2020[60], który podkreślił nie tylko duże ryzyko wiążące się z inwestowaniem w innowacje, ale też fakt, że działalność innowacyjna nie jest priorytetem w działalności większości przedsiębiorców. Ponadto w PI 1b dofinansowano projekty dotyczące rozwoju usług dla IOB oraz wsparcia ekosystemu innowacji, w przypadku których to typów projektów również bardziej sprawdził się mechanizm dotacyjny.

Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 1b wyniósł około 93,1%. **Ostateczny poziom realizacji zdecydowanej większości wskaźników dla PI 1b przekroczył założenia**, a średni poziom realizacji wszystkich wskaźników wynosi niemal 150%. Zdaniem przedstawiciela IZ RPO WSL 2014-2020[61] pokazuje to, że efektywność projektów w OP I, w tym w PI 1b, była wysoka, projekty zrealizowano taniej, niż zakładano (przy czym należy też wziąć pod uwagę, że pierwotne założenia mogły być zbyt wysokie wobec realiów rzeczywistości rynkowej, przynajmniej w początkowym okresie wdrażania interwencji). Znaczna część projektów PI 1b była realizowana w latach 2020-2023, czyli w okresie pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie, wysokiej inflacji, trudności z dostępnością materiałów. Świadczy to o wysokiej efektywności.

[57] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[58] Ibidem.
[59] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[60] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[61] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.

Analiza kosztów jednostkowych pokazuje, że **większą efektywnością (niższy koszt jednostkowy realizacji wskaźnika) charakteryzowały się projekty realizowane przez przedsiębiorstwa niż przez inne podmioty.** Ponadto niższe koszty jednostkowe wskaźników odnotowano w projektach konkursowych. Przedstawiciel IZ RPO WSL 2014-2020[62] również wskazał, że obserwuje taką zależność. Jego zdaniem **mechanizm konkursowy wymusza bowiem na wnioskodawcach pewną optymalizację kosztową, bo zawyżanie budżetu obniżałoby ich szanse na wygraną w starciu z konkurencją**. Z kolei projekty pozakonkursowe są czasami asekuracyjnie przeszacowane („na wszelki wypadek"). W niektórych wypadkach środki te „wracały" – zjawisko niepotrzebnego zamrażania środków ujawniło się w toku realizacji, jednak jest to świadectwo pewnej praktyki funkcjonującej w trybie pozakonkursowym.

Nie w każdym jednak przypadku tryb konkursowy był zasadny. Jak wskazano w raporcie podsumowującym efekty OP I, część projektów miała charakter strategiczny i jakościowy (np. Sieć Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych w PPO II), dlatego trudno stosować do nich standardowe miary kosztu jednostkowego[63], a zastosowanie trybu pozakonkursowego pozwalało na lepsze przygotowanie projektu (dialog z wnioskodawcą), co sprzyja efektywnej realizacji inwestycji (gotowe projekty techniczne i pozwolenia w momencie składania wniosku). **Próba zastosowania trybu konkursowego dla projektów strategicznych (Działanie 1.3) okazała się nieefektywna**, w tym także z punktu widzenia nakładu pracy administracyjnej w celu zorganizowania naborów w stosunku do ich efektu[64].

Trwałość wsparcia

Wymagany okres trwałości w PI 1b obejmował 3 lub 5 lat w zależności od typu projektu lub beneficjenta[65] (co znalazło wyraz w zawieranych umowach o dofinansowanie projektów). Ponadto **zachowaniu trwałości sprzyjały dobrze zaplanowane inwestycje w innowacje**, odpowiadające na zapotrzebowanie rynkowe i prowadzące do realnych zmian w przedsiębiorstwach.

W przypadku beneficjentów, którzy realizowali projekty w ramach Działania 1.2, wskazano na **problem z trwałością rozwiązań wypracowanych przez przedsiębiorców, który jest związany z nieosiągnięciem zakładanego efektu**. Rozwiązania/produkty/usługi innowacyjne, które miały zostać skomercjalizowane, w niektórych przypadkach nie mogą zostać ukończone z uwagi na przepisy prawne (brak wprowadzonych przepisów w danym obszarze mimo zapowiadanych zmian[66]). Innym problemem jest długi okres między powstaniem pomysłu na projekt a jego

[62] Ibidem.
[63] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 76.
[64] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[65] Art. 71 Rozporządzenia 1303/2013; dokumentacja projektowa (dane z SL2014).
[66] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020

realizacją – w tym czasie zmienia się nierzadko zapotrzebowanie rynkowe i trudno takie rozwiązanie skomercjalizować.

Beneficjenci PI 1b, którzy otrzymali dofinansowanie w Działaniu 1.3, wyrażali drobne obawy co do zachowania trwałości rezultatów w dłuższym okresie. Podkreślali, że **sztywne regulacje dotyczące trwałości powodują, że w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych nie każdy z rezultatów może zostać zapewniony**. W tym kontekście wskazywano na przykład na sytuację, z którą boryka się KSSENON. W strukturach obiektu przewidziano utworzenie przedszkola, jednak obecnie w związku ze zmianami demograficznymi nie jest ono potrzebne (w Żorach, w których zlokalizowany jest KSSENON, wystarczy miejsc dla dzieci w przedszkolach publicznych), jednak nie można zmienić przeznaczenia tej powierzchni[67].

Na trwałość rozwijanych w PI 1b struktur Sieci Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych (SO RIS) wpływ miały już porozumienia podpisane w 2013 roku[68] przez Samorząd Województwa Śląskiego i Partnerów odpowiedzialnych za poszczególne obszary technologiczne specjalizacji regionalnych, a także nowe porozumienia podpisywane w okresie realizacji RPO WSL 2014-2020 dla nowopowstających obserwatoriów. Gwarantem trwałości jest Referat Regionalnej Strategii Innowacji (w Departamencie Rozwoju Regionalnego UM WSL). Jako lider Sieci Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych, odpowiedzialny jest za dalsze zarządzanie Siecią i koordynację Portalu INNOBSERVATOR SILESIA. Jednocześnie należy podkreślić, że każdy z partnerów sieci zobowiązał się do finansowania bieżącej działalności z własnych środków po zakończeniu projektu[69].

4.1.5 Grupy docelowe w ramach OP I

W OP I RPO WSL 2014-2020 **grupa docelowa została wskazana jedynie w PI 1**b, dla działania 1.3 – grupą tą były przedsiębiorstwa jako grupa korzystająca ze wsparcia w postaci usług doradczych i proinnowacyjnych. Zasadniczo jednak wsparcie w OP I kierowane było do beneficjentów. W perspektywie 2014-2020 nie do końca trafnie rozpoznano jednak potrzeby IOB (beneficjentów Działania 1.3), co wpłynęło na niższą skuteczność i efektywność wsparcia kierowanego do tych podmiotów, a w konsekwencji także do grupy docelowej. Wsparcie przewidziane w PI 1b (Działanie 1.3) było dość ograniczone, oparte na błędnym założeniu, że IOB (silnie wspierane w latach 2007-2013) są już w stanie funkcjonować samodzielnie

[67] Ibidem.
[68] Sieć Regionalnych Obserwatoriów Specjalistycznych została powołana 13 marca 2013r. w ramach projektu systemowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego pt. „Zarządzanie, wdrażanie i monitorowanie Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego" (III edycja) w ramach Poddziałania 8.2.2 „Regionalne Strategie Innowacji", który prowadzony był w w latach 2011 - 2013, w partnerstwie z Politechniką Śląską w Gliwicach, Uniwersytetem Ekonomicznym w Katowicach, Głównym Instytutem Górnictwa oraz Parkiem Naukowo-Technologicznym TECHNOPARK Gliwice). Działania w ramach perspektywy 2014-2020 rozwijały sieć, bazując na porozumieniu i ustaleniach wypracowanych w roku 2013.
[69] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, op. cit., s. 67.

bez pomocy publicznej. Dodatkowo przewidziano wsparcie ukierunkowane głównie na infrastrukturę bez inwestycji w kadry[70], co uniemożliwiło im skuteczne działanie i realizację wsparcia dla grupy docelowej.

4.1.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP I

Wśród czynników wewnętrznych, które utrudniały realizację interwencji można wskazać **długie – w opinii beneficjentów[71] – procedury naborów wniosków**, w tym zwłaszcza długi czas upływający od momentu wpisania projektu do Kontraktu Terytorialnego do podpisania umowy o dofinansowanie.

Ponadto wskazywano na **liczne obciążenia administracyjne** na etapie aplikowania o środki[72], w tym m.in. konieczność przedstawienia dokumentacji technicznej (określającej parametry urządzeń) już na tym etapie. W przypadku projektów dotyczących inwestycji w infrastrukturę B+R zwrócono także uwagę na **brak dostatecznych zasobów kadrowych i finansowych na promocję infrastruktury badawczej w środowisku gospodarczym** i pozyskiwanie nowych klientów i korespondującą z tym obawę, że ciężar działań marketingowych i komercjalizacyjnych spadnie na pracowników naukowych[73]. Przedsiębiorcy realizujący projekty w PI 1b podnosili, że **na etapie aplikacji nie byli w stanie przewidzieć wyników prac B+R, zasadności wdrożenia ani jego zakresu rzeczowego**[74]. Czynnik ten, w kontekście uwarunkowań zewnętrznych (postęp technologiczny), podkreślany był także przez ekspertów[75].

Niektórzy beneficjenci nie byli w stanie zrealizować dwóch faz projektu w założeniu czasowym n+3, gdzie w procesie wdrożenia mogły występować działania budowlane, certyfikacja czy ochrona własności intelektualnej, czyli takie działania, które znacząco wydłużają osiąganie kolejnych kamieni milowych[76]. W tym jednak przypadku mamy do czynienia z połączeniem wpływu czynników zewnętrznych i wewnętrznych.

Zastosowany tryb wyboru projektów miał charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. W Działaniu 1.3 zastosowany konkursowy tryb wyboru projektów wprowadził zbyt sztywne ramy dla strategicznych projektów, wdrażanych w partnerstwie[77]. Z kolei później w Działaniu 1.4 wskazano, że zastosowanie trybu pozakonkursowego dla strategicznych projektów, co pozwoliło na wieloetapowe

[70] Ibidem, s. 108; FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka.
[71] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[72] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka; Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 11.
[73] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 126.
[74] Ibidem, s. 59.
[75] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[76] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 97.
[77] Ibidem, s. 110.

konsultacje i uwzględnienie strategicznych interesów regionu[78]. Wspomniane trudności w trybie konkursowym stanowiły impuls do wyodrębnienia Działania 1.4.

Wśród czynników sprzyjających realizacji projektów w OP I RPO WSL 2014-2020 należy wskazać potencjał beneficjentów do aplikowania i realizacji projektów B+R, ich doświadczenie w realizacji projektów[79], ale też we współpracy na linii nauka-biznes[80]. Podkreślono znaczenie **elastyczności zasad realizacji projektów, jakie stworzono przedsiębiorcom** (możliwość niewdrożenia wyników projektu B+R bez konieczności zwrotu środków, jeśli wdrożenie jest niemożliwe ze względów technicznych, ekonomicznych lub ze względu na nikłą wartość merytoryczną wyników[81]).

4.1.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP I

W OP I zidentyfikowano czynniki zewnętrzne wpływające ograniczająco na realizację wsparcia oraz sprzyjające tej realizacji.

Najistotniejszym, pojawiającym się zarówno w wypowiedziach beneficjentów, jak i ekspertów[82], a także w dokumentacji realizacji projektów (WoP) czynnikiem ograniczającym była **pandemia COVID-19**[83]. Wpłynęła na opóźnienia w realizacji działań; w wyniku wprowadzonych obostrzeń występowały trudności np. w realizacji spotkań niezbędnych w celu ustalenia kolejnych kroków realizacji projektu (w zespole projektowym), jak i w dostawach (np. części zamówione z zagranicy nie mogły zostać dostarczone w terminie z uwagi na zerwane łańcuchy dostaw). Ważny był także ograniczony dostęp do laboratoriów, konieczność pracy zdalnej, a także nieobecność kadry (zachorowanie, kwarantanna). Prowadziło to do spowolnienia lub tymczasowego zawieszenia prac badawczych.

Drugi ze wskazanych czynników to **wojna w Ukrainie i inflacja**, będąca jej następstwem. Powodowało to wzrost kosztów w każdej właściwie kategorii budżetowej[84], trudności z dostępnością materiałów lub części aparatury (problemy w utrzymaniu łańcuchów dostaw).

Zdaniem ekspertów[85], kolejny czynnik to **trudności kadrowe**, które częściowo wynikają z dwóch poprzednich czynników, ale są też efektem zmian na rynku pracy (rynek pracownika, brak specjalistów, rosnące koszty wynagrodzeń).

---

[78] Ibidem, s. 110.
[79] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[80] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 91.
[81] Ibidem, s. 95; FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[82] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[83] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 91.
[84] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 91.
[85] FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka

Ograniczający wpływ na realizację projektów miały również **długotrwałe i skomplikowane procedury przetargowe**. Beneficjenci wskazywali na sytuacje, w których postępowania były unieważniane (brak złożonych ofert, złożenie ofert na kwoty przekraczające budżet Zamawiającego) lub ich rozstrzygnięcie trwało dłużej niż zakładano (np. z uwagi na wątpliwości natury prawnej, odwołania etc.)[86]. Beneficjenci wskazywali liczne przykłady tego typu trudności[87], przy czym należy zauważyć, że i w tym przypadku niektóre trudności wynikały nie tyle z samych przepisów, stopnia ich skomplikowania, ile z wpływu COVID-19 oraz wojny w Ukrainie.

Ponadto zarówno beneficjenci, jak i eksperci[88] zwrócili uwagę na wyjątkowo **długie procedury legislacyjne, które utrudniają wdrażanie innowacji**. Niektórzy przedsiębiorcy zaplanowali w ramach projektu wdrożenie innowacyjnego rozwiązania w terminie, który uwzględniał niezbędne zmiany legislacyjne mające umożliwić to wdrożenie. Ostatecznie jednak okazywało się, że proces legislacyjny uległ wydłużeniu, czego skutkiem są m.in. trudności w komercjalizacji.

Te ostatnie są potęgowane szybko zachodzącymi zmianami technologicznymi, które sprawiają, że to, co miało być innowacją potrzebną na rynku kilka lat wstecz, obecnie nie zawsze nią jest i rynek nie ma zapotrzebowania na wdrażane rozwiązanie. Przesądza to o niepowodzeniu komercjalizacji.

Wskazywano również na **zbyt niskie limity pomocy de minimis***,* np. ich wykorzystanie przez większość IOB uniemożliwiało korzystanie ze wsparcia na najbardziej atrakcyjnych warunkach[89], a przedsiębiorców zniechęcało do realizacji projektów w obszarze B+R[90]. Na niedostosowanie do realiów i potrzeb działalności gospodarczej przepisów dotyczących pomocy publicznej zwracali uwagę przedstawiciele IZ RPO WSL 2014-2020[91]. Podkreślali ich skomplikowanie i trudności w aplikacji praktycznej.

Wśród czynników zewnętrznych sprzyjających realizacji interwencji w OP I RPO WSL 2014-2020 odwołano się do **inwestowania w najnowocześniejszą dostępną aparaturę, której parametry pozwalają na zaadresowanie potrzeb przedsiębiorców i realizację ambitnych prac badawczych w części niegospodarczej** oraz **realizację niektórych kroków formalnych przed rozstrzygnięciem naboru**, co przyspieszyło działania (np. posiadanie pozwolenia na budowę w przypadku projektów, w których prace budowlane zostały przewidziane), a także postęp techniczny spójny z rozwiązaniem, którego wdrożenia zaplanowano w

[86] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 91.
[87] Dane z systemu LSI 2014 z WoP – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[88] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru nowoczesna gospodarka
[89] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 109.
[90] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP I RPO WSL 2014-2020
[91] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020

projekcie[92]. Ważnym czynnikiem wspierającym realizację projektów w zakresie B+R była **możliwość skorzystania przez przedsiębiorców z wiedzy i innych zasobów sektora nauki**[93].

4.2 Oś priorytetowa II Cyfrowe śląskie

4.2.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP II

Interwencja wdrażana w ramach OP II dotyczyła PI 2c Wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e-uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia. PI ten był realizowany za pomocą Działania 2.1 Wsparcie rozwoju cyfrowych usług publicznych.

W ramach II OP zrealizowano w sumie 119 projektów o wartości około 568,2 mln zł, w tym wkład UE wyniósł nieco ponad 463,1 mln zł. Projekty realizowane były w ramach jednego PI – 2c, któremu poświęcone było Działanie 2.1 Wsparcie rozwoju cyfrowych usług publicznych.

Tabela 2 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP II w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 2c (Działanie 2.1)	119	568 180 306,90	548 529 274,40	463 079 498,23
Ogółem	119	568 180 306,90	548 529 274,40	463 079 498,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Bezpośrednimi efektami projektów było uruchomienie platformy cyfrowej informującej o zanieczyszczeniu powietrza, udostępnienie 888 usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja, wsparcie 160 podmiotów realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu TIK, zdigitalizowanie 8 054 666 dokumentów zawierających informacje sektora publicznego o pojemności 232,81 TB. Zrealizowane projekty zapewniły m.in. powstanie Śląskiej Cyfrowej Platformy Medycznej (eCareMed) – zintegrowanego regionalnego rozwiązania, kompatybilnego z krajową platformą medyczną, które zapewnia większą dostępność świadczeń medycznych dla pacjentów; utworzenie Regionalnego Repozytorium eDokumentacji Medycznej (EDM); uruchomienie e-usług w obszarze zdrowia, administracji, przedsiębiorczości, bezpieczeństwa publicznego i monitorowania jakości powietrza; udostępnienie zasobów planistycznych/ geodezyjnych/ kartograficznych oraz zasobów instytucji kultury i nauki działających w regionie. Dzięki interwencji udało się np. skrócić czas załatwiania/ procedowania konkretnych spraw, ograniczyć liczbę

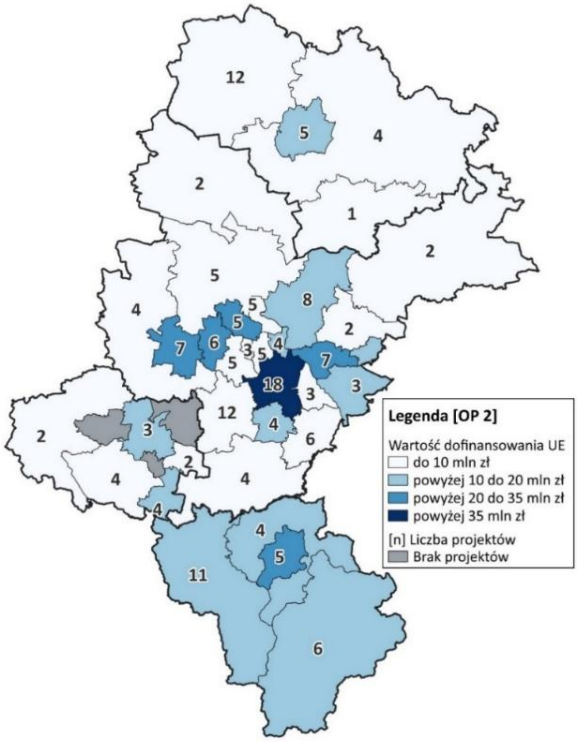
[92] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej I…, s. 91.
[93] Ibidem, s. 94.

klientów załatwiających sprawy w sposób tradycyjny, skrócić czasu obiegu dokumentów, poprawić przejrzystość i sprawność działania instytucji oraz jakość pracy pracowników

4.2.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP II

Najwięcej projektów zrealizowano w Katowicach (18), o kilka mniej w powiatach kłobuckim i mikołowskim (12). Po 2 projekty zrealizowano w Żorach i powiecie raciborskim, 1 w powiecie myszkowskim, a w powiecie rybnickim nie zrealizowano żadnego projektu w ramach tej OP.

Mapa 2 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP II wg powiatów[94]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[95]

W ujęciu per capita, najwięcej środków w ramach tej OP trafiło do mieszkańców miast: Bytom, Katowice, Zabrze, Siemianowice Śląskie, Bielsko-Biała i Jastrzębie-

[94] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[95] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

Zdrój (219 - 207 zł na mieszkańca), a najmniej do mieszkańców powiatów: rybnicki, myszkowski i zawierciański (poniżej 10 zł na mieszkańca).

Analizując rozkład przestrzenny trzeba mieć na uwadze, że w ramach OP II zdecydowana większość projektów (105) było realizowane w trybie konkursowym, co oznacza, że o dofinansowanie ubiegały się uprawnione podmioty (przede wszystkim JST i ich jednostki organizacyjne, Zakłady Opieki Zdrowotnej (ZOZ), szpitale, obiekty kulturalne) zgodnie z zakresem swoich potrzeb w tym obszarze oraz możliwościami realizacyjnymi. Nie może zatem dziwić fakt, że najwięcej projektów zrealizowano w stolicy województwa (skupiającej najwięcej potencjalnych beneficjentów wsparcia). Z kolei brak projektów w powiecie rybnickim[96] i generalnie najniższa liczba projektów w subregionie zachodnim jest w ocenie badanych przedstawicieli IZ i IP RPO WSL 2014-2020 zjawiskiem obserwowanym od lat i wynikającym z niższej aktywności potencjalnych wnioskodawców z tego subregionu w porównaniu do wnioskodawców z innych subregionów (co ważne – w ocenie rozmówców zjawisko to występuje bez względu na obszar wsparcia).

4.2.3 Priorytet inwestycyjny 2c

Wzmocnienie zastosowań TIK dla e-administracji, e- uczenia się, e-włączenia społecznego, e-kultury i e-zdrowia

OCENA SKUTECZNOŚCI WSPARCIA

Zgodnie z treścią RPO WSL 2014-2020, celem PI 2c miało być zapewnienie większej dostępności e-usług publicznych. Autorzy Programu założyli, że dzięki interwencji wzrośnie liczba osób korzystających z usług oraz zasobów publicznych udostępnianych on-line w województwie śląskim.

Na realizację tych celów przeznaczono alokację w wysokości 104 380 000,00 euro[97]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 104 141 383,84 euro, co stanowi 99,8% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 455 634 063,45 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 466 613 704,77 zł. Wyższa kwota certyfikacji niż kontraktacji w PLN wynika przede wszystkim z faktu, że w niektórych projektach poziom dofinansowania UE był niższy niż 85%, a certyfikacji podlegało 85% wydatków kwalifikowalnych[98].

Dane dotyczące postępu rzeczowego dla programowych wskaźników produktu[99] wskazują, że wszystkie ilościowe cele interwencji zostały zrealizowane, a w większości przypadków nawet istotnie przekroczone. W wyniku realizacji projektów z PI 2c:

[96] Powiat rybnicki złożył 1 WoD, który ostatecznie nie uzyskał jednak dofinansowania.
[97] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 445 535 592,00 zł.
[98] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020.
[99] Rozdział 8.2, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 2c".

- uruchomiono 1 platformę cyfrową informującą o zanieczyszczeniu powietrza (cel osiągnięty na poziomie 100%),
- udostępniono 888 usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja (cel osiągnięty na poziomie 154%),
- wsparto 160 podmiotów realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu TIK (cel osiągnięty na poziomie 150%),
- zdigitalizowano 8 054 666 dokumentów zawierających informacje sektora publicznego (cel osiągnięty na poziomie 118%),
- zdigitalizowano informacje sektora publicznego o pojemności 232,81 TB (cel osiągnięty na poziomie 122%).

W Programie przyjęto jeden wskaźnik rezultatu, tj. Odsetek obywateli korzystających z e-administracji. Założono, że jego wartość od 2014 do 2023 roku wzrośnie o 10,5 p.p. (z 27 do 37,5%). W praktyce wartość tego wskaźnika wzrosła o 41,5 p.p., osiągając w 2023 roku wartość 68,5%.[100] To pokazuje, że w województwie śląskim zaszła bardzo znacząca i pozytywna zmiana w zakresie korzystania przez mieszkańców z e-administracji. Była ona m.in. możliwa dzięki bezpośrednim efektom projektów PI 2c wskazanym wyżej[101].

Poza danymi ilościowymi dotyczącymi bezpośrednich efektów, warto zwrócić także uwagę na osiągnięte efekty jakościowe, które bezpośrednio realizują cel szczegółowy PI 2c. Informacji w tym zakresie dostarcza przede wszystkim raport z ewaluacji OP II[102] - wskazując na efekty wsparcia w podziale na kluczowe dziedziny tematyczne, których dotyczyły zrealizowane projekty.

Największa część interwencji zrealizowanej z PI 2c została skierowana na projekty z obszaru **e-zdrowia**, co przyczyniło się do powstania Śląskiej Cyfrowej Platformy Medycznej (eCareMed) – zintegrowanego rozwiązania na poziomie regionu, kompatybilnego z krajową platformą medyczną, które zapewnia większą dostępność świadczeń medycznych dla pacjentów. Platforma pozwoliła na wdrożenie zintegrowanych rozwiązań IT, które wspomagają działalność wszystkich podmiotów medycznych biorących udział w kompleksowym procesie diagnozy, leczenia, rehabilitacji i monitorowania stanu pacjenta (również poza placówkami medycznymi). Platforma dostarcza narzędzia ułatwiające i usprawniające konsultacje medyczne oraz diagnozowanie na podstawie dostępnej dokumentacji medycznej. Istotnym efektem jest także utworzenie Regionalnego Repozytorium eDokumentacji Medycznej (EDM). Repozytorium umożliwia podmiotom medycznym (posiadającym kontrakt z NFZ) szybkie wdrożenie wytycznych Ministra Zdrowia dotyczących przechowywania i udostępniania dokumentacji medycznej, oferując model prywatnej

[100] Rozdział 8.2, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 2c".
[101] Opis czynników mających wpływ na realizację celu szczegółowego przedstawiono w dalszej części rozdziału.
[102] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej II Cyfrowe Śląskie. Evalu sp. z o.o. 2022, s 30-34.

chmury. Nie bez znaczenia są także efekty projektów zrealizowanych w konkretnych placówkach medycznych, które dotyczyły uruchamiania cyfrowych usług medycznych oraz dokumentacji medycznych.

Przedsięwzięcia z obszaru **e-administracji i e-przedsiębiorczości** dotyczyły rozwiązań front office – bezpośrednio związanych z obsługą klientów urzędów, zapewniając świadczenie usług online w zakresie spraw cechujących się walorem powtarzalności. Zrealizowane projekty pozwoliły na: powstanie nowych portali internetowych (integrujących dotychczasowe portale informacyjne), zawierających spójne moduły funkcjonalne (np. informacyjny, komunikacji Urząd – klient, e-Usług, konsultacji społecznych, budżetu partycypacyjnego, zgłoszenia); wdrażanie jednolitych systemów zarządzania treścią (CMS); tworzenie systemów i e-usług (np. elektroniczne biura obsługi interesantów, e-rada, e-podatki, e-opłaty, e-odpady, e-woda) skierowanych do administracji (jednostek podległych), obywateli i przedsiębiorców; tworzenie stron internetowych i aplikacji mobilnych; wdrażanie systemów Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD); prowadzenie szkoleń dla pracowników wspartych instytucji. Wdrożono także rozwiązania dotyczące wsparcia przedsiębiorców w nawiązywaniu współpracy ze środowiskiem naukowym. Projekty z dziedziny „**informacja przestrzenna**” zapewniły przede wszystkim digitalizację zasobów planistycznych, geodezyjnych i kartograficznych oraz ich udostępnienie – w tym umożliwienie (za pomocą aplikacji i e-usług) przeglądania, wyszukiwania, pobierania i przekształcania danych.

Projekty dotyczące **digitalizacji zasobów kultury i nauki** nastawione były na wzrost poziomu partycypacji obywateli w kulturze i dostępu do zasobów naukowych. Służyła temu: digitalizacja zasobów (znajdujących się w posiadaniu instytucji kulturalnych, takich jak muzea, biblioteki, archiwa, uczelnie) oraz zasobów naukowych; digitalizacja zabytków architektonicznych (w tym o znaczeniu regionalnym); uruchomienie aplikacji i e-usług, które pozwalają mieszkańcom i przedsiębiorstwom na zapoznanie się, pobranie lub wykorzystanie ucyfrowionych zasobów.

Projekty służyły także **poprawie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa publicznego** (poprzez wdrożenie usług dotyczących analizowania zdarzeń/utrudnień na drogach, informowania o zdarzeniach drogowych w celu ich ominięcia, zgłaszania problemów związanych z poczuciem bezpieczeństwa czy próśb o konkretną interwencję). Ostatnim obszarem, w którym uzyskano pozytywne efekty jest **monitoring jakości środowiska** – w ramach projektu opracowano cyfrową platformę (z aplikacją mobilną) zapewniającą dostęp do obecnego i prognozowanego stanu jakości powietrza. Platforma jest powiązana z systemem mapowania zdrowotnego i komunikacji z podmiotami leczniczymi. Dzięki temu umożliwiono generowanie spersonalizowanego raportu o zagrożeniu smogiem.

Zrealizowane projekty przyniosły zatem **istotne efekty zarówno z punktu widzenia użytkowników, jak i samych podmiotów/ beneficjentów**. Zdaniem beneficjentów (w tym uczestników FGI), do głównych i zakładanych efektów z punktu widzenia

użytkowników można zaliczyć: szybszą obsługę, brak konieczności osobistego stawienia się, żeby załatwić daną sprawę, możliwość załatwienia sprawy poza godzinami pracy oraz dostęp on-line do informacji na temat stanu rozpatrywania sprawy. Do zakładanych efektów istotnych z punktu widzenia beneficjentów można natomiast zaliczyć: skrócenie czasu załatwiania/ procedowania konkretnych spraw, ograniczenie zużycia papieru, spadek liczby klientów załatwiających sprawy w sposób tradycyjny, skrócenie czasu obiegu dokumentów, poprawę przejrzystości i sprawności działania instytucji, poprawę jakości pracy pracowników.

Pozytywnie należy ocenić także **adekwatność uzyskanych efektów względem większości wówczas identyfikowanych potrzeb beneficjentów**. Wskazują na to zarówno wyniki ewaluacji OP II, jak i informacje pozyskane od beneficjentów w ramach przeprowadzonego FGI. Mimo to, **udzielone wówczas wsparcie z pewnością nie zaspokoiło wszystkich potrzeb, w tym ich skali –** na co również zwrócili uwagę niemal zgodnie przedstawiciele beneficjentów podczas FGI. Już w poprzedniej ewaluacji **za mało trafne do potrzeb beneficjentów uznano** ograniczenie polegające na tym, iż dopuszcza się wdrażanie systemów związanych z usprawnieniem zarządzania organizacją (np. elektroniczny obieg dokumentów) tylko w połączeniu z uruchomieniem lub usprawnieniem e-usług (kompleksowość projektu). Taka ocena tego rozwiązania wynikała przede wszystkim z faktu, że podmioty publiczne nadal miały niezaspokojone podstawowe potrzeby w zakresie cyfrowego zarządzania swoimi jednostkami i danymi. Dodatkowo stwierdzono także niedostateczny stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie back-office (sprzętu informatycznego) oraz kompetencji cyfrowych pracowników wspartych podmiotów/ instytucji. Z jednej strony, w opisie OP II RPO WSL zastrzeżono, że inwestowanie w sprzęt teleinformatyczny jest możliwe w uzasadnionych przypadkach jedynie, o ile warunkuje to realizację celów projektu, zaś przeprowadzona analiza wykazuje niewystarczające zasoby w administracji publicznej. A z drugiej strony nie wspomniano o możliwości podnoszenia kompetencji pracowników użytkujących/ obsługujących powstające e-usługi. Deficyty w tym zakresie zostały dodatkowo uwidocznione po wybuchu pandemii COVID-19, przede wszystkim w podmiotach służby zdrowia. Oceniając adekwatność interwencji względem skali potrzeb potencjalnych beneficjentów, warto zwrócić uwagę na zainteresowanie naborami konkursowymi w ramach PI 2c. W ramach trzech naborów konkursowych złożono aż 176 WoD, w których to kwota wsparcia UE wynosiła 493,7 mln zł – podczas, gdy łączna alokacja naborów konkursowych wyniosła 255,8 mln zł. Na przykład, w naborze konkursowym w obszarze e-zdrowia[103] wartość wkładu UE w złożonych wnioskach przekraczała alokację pięciokrotnie To pokazuje, że **skala potrzeb była wówczas znacznie większa niż możliwości Programu**. Podobny wniosek wynika z analizy informacji pozyskiwanych od przedstawicieli IZ/IP RPO WSL 2014-2020. W ich ocenie właśnie, z powodu ograniczonych środków, dofinansowania nie otrzymało wiele wartościowych projektów.

[103] RPSL.02.01.00-IZ.01-24-376/20.

Przeprowadzone analizy, w tym także opinie ekspertów tematycznych (uczestników FGI) pozwalają stwierdzić, że **wsparcie w ramach PI 2c wpisało się w istniejące wówczas potrzeby regionu** – aczkolwiek, jak już wskazywano, nie zaspokoiło tych potrzeb w pełni[104]. Z jednej bowiem strony zakres interwencji i uzyskiwane efekty w pełni wpisują się w wyzwania wskazane w samym Programie w części diagnostycznej[105]. Z drugiej, zakres przedsięwzięć oraz uzyskiwane efekty realizowały cele Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+" oraz aktualizacji[106]. W Strategii wskazano bowiem m.in. na konieczność rozwoju e-usług, wzrost wykorzystania nowych technologii, w tym ICT, w zakresie obsługi pacjenta i diagnostyki zdrowotnej, rozwój e-administracji (w tym zwiększenie udziału mieszkańców, którzy wykorzystują Internet do załatwiania spraw urzędowych). Wszystkie te założenia zostały uwzględnione w zakresie interwencji i były realizowane dzięki uzyskiwanym efektom – oznacza to, że **wsparcie z PI 2c wywołało pozytywne zmiany w regionie w obszarze rozwoju cyfryzacji w sferze publicznej**. Na potwierdzenie tego wniosku można przywołać także dane ze statystyki publicznej[107]:

- odsetek osób korzystających ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy w celu korzystania z publicznych baz danych lub rejestrów wyniósł w woj. śląskim na koniec 2024r. 13% (średnia dla kraju to 10,3%). Dla porównania w 2022r. wartości te wynosiły odpowiednio: 9,5% i 8,1%;
- odsetek osób korzystających ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy w celu dokonania rezerwacji lub umówienia wizyty wyniósł w regionie na koniec 2024r. 16,9% (średnia dla kraju to 16,4%). Dla porównania w 2022r. wartości te wynosiły odpowiednio: 13% i 13,2%;

[104] Przykładowo w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+" oraz aktualizacji wskazywano na potrzeby związane z: podnoszeniem kompetencji cyfrowych społeczeństwa czy zwiększaniem cyfrowych umiejętności/kompetencji administracji samorządowej, w tym umiejętności otwartej komunikacji z obywatelami z wykorzystaniem narzędzi ICT. Tego typu kierunki działań nie były jednak możliwe do finansowania w ramach OP II RPO WSL 2014-2020.
[105] W Programie wskazano bowiem, że konieczne będzie skoncentrowanie działań na dalszym rozwijaniu i podnoszeniu poziomu jakości e-usług publicznych dostępnych zarówno dla mieszkańców regionu jak i przedsiębiorstw. Szczególnie podkreślano wsparcie działań z zakresu e-zdrowia. Wskazano także, że należy kontynuować działania związane z wykorzystaniem technologii informatycznych w celu digitalizacji zasobów dziedzictwa kulturowego, nie tylko jako formy rozpowszechnienia materiałów analogowych, ale również jako jednej z form ich zabezpieczenia dla przyszłych pokoleń.
[106] Zwłaszcza, że składane projekty podlegały ocenie strategicznej. W ramach tej oceny weryfikowano, w jakim stopniu projekt wpisuje się w realizację celów strategii regionalnych, w tym Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego ŚLĄSKIE 2020+ oraz Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Śląskiego 2020+.
[107] Dane pochodzące z: Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, GUS (opracowania GUS z wybranych lat – w zależności od dostępności danych dla poszczególnych wskaźników – dostępne w Archiwum pod linkiem Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych).

- odsetek jednostek administracji publicznej (JAP), które udostępniały aplikacje możliwe do pobrania na urządzenia mobilne, oferujące e-usługi wyniósł w woj. śląskim na koniec 2024r. 44,7% (średnia dla kraju to 34,2%). Dla porównania w 2020r. wartości te wynosiły odpowiednio: 37,4% i 24,9%;
- odsetek JAP (ogółem), które udostępniały dane przestrzenne obywatelom wyniósł w woj. śląskim na koniec 2024r. 89,9% (średnia dla kraju to 86,6%). Dla porównania w 2018r. wartości te wynosiły odpowiednio: 70,6% i 71,3%;
- odsetek JAP (ogółem), które korzystały z systemu elektronicznego zarządzania dokumentami wyniósł w woj. śląskim na koniec 2024r. 92,6% (średnia dla kraju to 84,7%). Dla porównania w 2015r. wartości te wynosiły odpowiednio: 79,7% i 49,6%.

Omówione wyżej efekty wsparcia w pełni realizują cel szczegółowy PI 2c oraz założenia opisane w Programie. Udało się bowiem stworzyć rozwiązania/ usługi cyfrowe we wszystkich dziedzinach tematycznych wskazanych w opisie PI 2c – doszło tym samym do zapewnienia większej, niż zakładano, dostępności e-usług publicznych w regionie. Warto nadmienić także, że z nawiązką został zrealizowany cel polegający na wzroście odsetka mieszkańców korzystających z e-administracji. Efekty projektów zrealizowanych w tych dziedzinach wpisały się w potrzeby beneficjentów i użytkowników, stanowiły także odpowiedź na wyzwania/ potrzeby regionu ujęte zarówno w samym Programie jak i Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+" oraz aktualizacji i pozytywnie wpływały na zmiany wyrażone wskaźnikami statystyki publicznej.

EFEKTY NIEZAMIERZONE

Efekty niezamierzone (pozytywne i/lub negatywne) to efekty, których nie uwzględniono w założeniach interwencji. Analiza zgromadzonego materiału badawczego pozwoliła wskazać następujące **pozytywne efekty niezamierzone** wsparcia zrealizowanego w ramach PI 2c:

- **Powstanie e-usług na piątym (najbardziej zaawansowanym) poziomie dojrzałości** (tj. personalizacja)[108].

[108] Skala dojrzałości odzwierciedla zakres czynności, jakie można w ramach danej usługi załatwić drogą elektroniczną. Wyróżnia się następujące poziomy dojrzałości e-usług:
Informacyjny (poziom 1): Instytucje publikują dane, obywatele mogą je przeglądać (np. strony urzędów, informacje o usługach).
Interakcyjny (poziom 2): Możliwa komunikacja dwukierunkowa (np. pobieranie formularzy, wysyłanie zapytań).
Transakcyjny (poziom 3): Użytkownik może załatwić sprawę całkowicie online, otrzymując odpowiedź tą samą drogą (np. złożenie wniosku, opłata online).
Integracyjny (poziom 4): Usługi z różnych instytucji są połączone na jednym portalu, umożliwiając kompleksowe załatwienie sprawy (np. przez platformy typu ePUAP, załatwienie sprawy w jednym miejscu).
Personalizacja (poziom 5): Usługi proaktywne, dostosowane do indywidualnych potrzeb użytkownika, z wykorzystaniem algorytmów i automatyzacji (np. systemy rekomendacyjne, automatyczne powiadomienia).

Zgodnie z informacjami dostępnymi w raporcie z ewaluacji OP II[109], w sumie zaplanowano uruchomienie 128 e-usług na takim właśnie poziomie[110]. E-usługi takie posiadają np. funkcje związane z indywidualizacją obsługi (np. powiadamianie o upływających terminach dokonania określonych czynności).

- **Podniesienie kompetencji cyfrowych pracowników wspartych podmiotów**.

Podnoszenie kompetencji odbywało się poprzez prowadzenie szkoleń dla pracowników wspartych instytucji (beneficjentów) w zakresie obsługi wdrażanych systemów i rozwiązań. Zgodnie z danymi na temat wskaźników z poziomu projektów, szkoleniami objęto w sumie 2 225 osób.

- **Wzrost poziomu bezpieczeństwa informatycznego wspartych instytucji/podmiotów**.

Było to możliwe przede wszystkim dzięki wymianie sprzętu informatycznego na nowocześniejszy[111]. Można zakładać jednak, że skala tego efektu nie była duża i nie pozwoliła dostatecznie odpowiedzieć na rosnące wyzwania związane z aspektem cyberbezpieczeństwa w jednostkach publicznych. W tym kontekście warto zwrócić bowiem uwagę na to, że odsetek JAP (ogółem), które doświadczyły incydentów związanych z bezpieczeństwem ICT wyniósł w woj. śląskim na koniec 2024r. 16,5% (średnia dla kraju to 9,4%). Dla porównania w 2019r. wartości te wynosiły odpowiednio: 13,9% i 12%.[112] Widać więc, że skala tego problemu rośnie i z pewnością konieczne są kolejne działania w tym zakresie.

- **Poprawa ogólnego wizerunku i rozpoznawalności instytucji**.

Wprowadzanie nowych rozwiązań skierowanych do mieszkańców przekładało się na pozytywne postrzeganie instytucji publicznych (urzędów), jako nowoczesnych i otwartych, a do tego poprawiających sprawność swojego działania.

W tym kontekście warto podkreślić także pozytywne efekty wizerunkowe, jakie zaszły w przypadku wspartych instytucji kultury i nauki – beneficjenci (uczestnicy FGI) wskazywali bowiem na to, że z jednej strony udało się rozpromować i udostępnić posiadane zasoby w skali globalnej (w tym także zasoby objęte prawami autorskimi),

[109] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej II Cyfrowe Śląskie. Evalu sp. z o.o. 2022, s.45.
[110] Z uwagi na brak wskaźnika w projektach, który mierzył ten poziom dojrzałości, nie jest możliwe stwierdzenie czy wszystkie te e-usługi powstały ostatecznie.
[111] Jak już wskazano wyżej, w opisie OP II RPO WSL zastrzeżono, że inwestowanie w sprzęt teleinformatyczny jest możliwe w uzasadnionych przypadkach jedynie, o ile warunkuje to realizację celów projektu, zaś przeprowadzona analiza wykazuje niewystarczające zasoby w administracji publicznej. Z tego też względu skutki zakupu takiego sprzętu uznano za efekt dodatkowy.
[112] Dane pochodzące z: Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, GUS (opracowania GUS z za 2024 i 2019 rok dostępne w Archiwum pod linkiem Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych).

a z drugiej udało się w ogóle na nowo odkryć (niejako „ożywić") posiadane od dawna zasoby. To z kolei przekłada się nie tylko na liczbę odwiedzin stron internetowych tych instytucji, ale także na liczbę odwiedzin stacjonarnych. Ciekawy efekt udało się osiągnąć także w przypadku Biblioteki Śląskiej, która dzięki poczynionej inwestycji stała się drugą największą cyfrową biblioteką w kraju i prawdopodobnie największą regionalną w Europie. W przypadku Uniwersytetu Śląskiego doszło także do poprawy poziomu umiędzynarodowienia dzięki zrealizowanemu projektowi[113] – uczelnia stała się pełnoprawnym i pożądanym partnerem w ogólnopolskich działaniach na rzecz digitalizacji zasobów nauki.

- **Wykorzystywanie gromadzonych danych we wdrożonych systemach do zasilania baz danych na szczeblu krajowym**.

W raporcie dot. oceny II OP wskazywano już, że w części projektów wdrożono e-usługi, które są wykorzystywane do zasilania większych, ogólnodostępnych baz danych. Dotyczy to głównie projektów z zakresu informacji przestrzennej, gdzie zasilane są m.in. zbiory danych Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK), w tym: Ewidencja gruntów i budynków (EGiB), Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (K-GESUT) oraz zbiory ORSIP 2.0 (Otwartego Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Śląskiego). Dzięki danym zbieranym w ramach e-usług zasilany jest również system informacji turystycznej Polskiej Organizacji Turystycznej. Warto podkreślić, że w opisie OP II w Programie wskazano aby wspierane projekty zintegrowane były z właściwymi dziedzinowo platformami informatycznymi funkcjonującymi na szczeblu krajowym – można więc stwierdzić, że obowiązek ten przyczynił się do tego rodzaju efektu w praktyce. **Dalszy rozwój/ rozbudowa powstałych rozwiązań.**

Jest to możliwe dzięki temu, że wdrożone rozwiązania były rozwiązaniami otwartymi i interoperacyjnymi. IZ RPO WSL 2014-2020 już na etapie programowania uwzględniła konieczność zapewnienia interoperacyjności powstających e-usług publicznych z platformami działającymi na poziomie krajowym. Z kolei beneficjenci – jak wynika z ich deklaracji – dbali często o takie formułowanie umów z wykonawcami systemów, by w wyniku realizacji przedsięwzięć pozyskać na własność kod źródłowy i prawa autorskie. Z tym efektem związany jest także inny **efekt, tj. impulsu i dźwigni[114].** Zgromadzony materiał badawczy pozwala stwierdzić, że beneficjenci podejmowali kolejne działania inwestycyjne – część z nich łączyła się bezpośrednio z

[113] Celem projektu Biblioteki Śląskiej, Instytucji Filmowej "Silesia-Film", Opery Śląskiej i Regionalnego Instytutu Kultury pn. „Śląskie Digitarium. Digitalizacja i udostępnianie zasobów instytucji kultury województwa śląskiego" była digitalizacja i udostępnienie zasobów kultury województwa śląskiego w drodze ustanowienia kompleksowego systemu digitalizacji i prezentacji zbiorów.

[114] Efekt impulsu występuje, gdy interwencja umożliwia, ułatwia lub stymuluje kolejne działania. Ma miejsce, gdy w konsekwencji działań podejmowanych w projekcie realizowane są kolejne przedsięwzięcia. Efekt impulsu występuje również, gdy realizacja projektu umożliwia lub ułatwia realizację kolejnych przedsięwzięć. Efekt dźwigni występuje, gdy wraz z uruchomieniem środków unijnych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie środków własnych (publicznych lub prywatnych) w finansowanie tych samych lub komplementarnych działań.

projektami i była ich naturalnym uzupełnieniem/ rozszerzeniem (np. wprowadzenie płatności elektronicznych, nowych aplikacji, rozszerzenie funkcjonalności systemów zarządzania). Przejawiało się to realizacją kolejnych projektów np. w ramach programu „Cyfrowa gmina" czy FESL 2021-2027. Zrealizowane projekty w ramach PI 2c były także impulsem do poszukiwania nowych pomysłów w zakresie cyfryzacji, co - jak wskazywali uczestnicy FGI - było szczególnie widoczne w przypadku wspartych instytucji kultury (efekty tamtych projektów pozwalają teraz skupić się na wdrożeniu zaawansowanych rozwiązań AI) czy ochrony zdrowia (rozwijanie np. systemów kolejkowych o nowe funkcjonalności).

Ciekawym przykładem rozwoju jest też **wykorzystanie systemu OPI TPP[115] przez ŚCP w ramach naboru z Działania 10.1 FESL 2021-2027**[116]. Przedstawiciel beneficjenta wskazał podczas FGI, że ŚCP sformułowano kryterium oceny (Projekt zagospodaruje tereny poprzemysłowe, zdewastowane, zdegradowane w celu wykorzystania na cele gospodarcze, środowiskowe, społeczne bądź edukacyjne), które wykorzystuje dane systemu do udowodnienia, że dany obszar należy do kategorii „tereny poprzemysłowe, w tym pogórnicze". W ocenie przedstawiciela beneficjenta, taki efekt pokazuje, że w dalszym ciągu konieczne jest utrzymywanie aktualności bazy danych oraz jej dalszy rozwój (np. z FESL 2021-2027[117]), w tym uzupełnienie o tereny zdegradowane oraz algorytmy i scenariusze zagospodarowania (np. pod inwestycje OZE).

- **Inne efekty pozytywne**

Kolejnym przykładem pozytywnego efektu jest **poprawa przychodów** jednego z beneficjentów - MPWiK w Piekarach Śląskich. Było to możliwe – w ocenie przedstawiciela spółki biorącego udział w FGI - dzięki pełnej kontroli nad zużyciem wody, ponieważ zdalny odczyt wyeliminował nieuczciwe, zawyżane lub zaniżane odczyty podawane wcześniej przez klientów. W tym przypadku efekty projektu pozwalają także na dalsze rozwijanie systemu, w tym wprowadzenie strefowania sieci wodociągowej na dużą skalę. Podczas FGI z beneficjentami zwrócono także uwagę na **możliwość podwójnego zastosowania części wdrożonych rozwiązań**. Przykładem są ekrany infokiosków (wyświetlaczy urządzeń, jakie w placówkach

[115] System powstał w ramach projektu GIG pn. „Rozbudowa systemu zarządzania terenami pogórniczymi na terenie województwa śląskiego", który został sfinansowany z RPO WSL 2014-2020. Celem projektu było wdrożenie nowej, ogólnodostępnej e-usługi w postaci bazy danych terenów pogórniczych na terenie województwa śląskiego wraz z waloryzacją tych obszarów, na rzecz wsparcia procesu ich przekształceń i ponownego wykorzystania. Projekt obejmował szereg kompleksowych działań zmierzających do budowy i uruchomienia platformy informacyjnej pn. OPI TPP 2.0. zwiększającej dostęp do informacji publicznych o terenach pogórniczych i ich otoczeniu w postaci ww. e-usługi. Dodatkowo w ramach projektu udostępnione zostały zintegrowane w formie cyfrowej rozproszone dotychczas dokumenty i materiały o terenach pogórniczych i prowadzonej na ich obszarze działalności.

[116] Wykorzystanie terenów zdegradowanych w celu rozwoju regionu poprzez inwestycje przedsiębiorstw.

[117] W ramach Działania 10.11 FESL 2021-2027 GIG realizuje projekt pn. „Utworzenie systemu zarządzania terenami poprzemysłowymi WSL poprzez rozszerzenie istniejącego systemu zarządzania terenami pogórniczymi (OPI TPP 3.0)".

ochrony zdrowia służą do obsługi systemu kolejkowego), które dodatkowo służą jako nośnik kampanii promujących zdrowie (np. ulotki sanepidu, zasady poprawnej higieny, zalety szczepień, itd.).

Zrealizowanie projektów wywołało także **punktowe (jednostkowe) niezamierzone efekty negatywne**. W ramach FGI przedstawiciele beneficjentów zwrócili uwagę przede wszystkim na negatywne reakcje części osób starszych (odbiorców cyfrowych rozwiązań – e-usług), którzy byli przeciwni np. instalowaniu na wodomierzach nakładek magnetycznych czy korzystaniu z systemów online do potwierdzania wizyt lekarskich. Beneficjenci podejmowali w odpowiedzi działania edukacyjne i informacyjne, np. organizowanie spotkań w domach kultury, pomaganie klientom w wypełnianiu wniosków / obsłudze infokiosków, rozdawanie gadżetów, czy przedstawianie wyników badań potwierdzających nieszkodliwość nowych technologii. Negatywne reakcje obserwowane były także wśród personelu – przede wszystkim instytucji kultury. Pracownicy obawiali i nadal obawiają się o swoje miejsca pracy w dobie postępującej cyfryzacji. W ocenie przedstawicieli takich instytucji, kluczowa będzie reorganizacja zakresu zadań, obowiązków i poszukiwanie nowych obszarów zaangażowania tych osób. Jednym z bardziej poważnych efektów negatywnych zrealizowanych projektów okazał się natomiast występujący co jakiś czas paraliż usług/ strony Biblioteki Śląskiej, który był powodowany przez boty (np. z Open AI, chmury Amazona) pobierające w bardzo krótkim czasie tysiącami publikacje w celu trenowania sztucznej inteligencji. Problem pojawił się po przetworzeniu zasobów na formaty z warstwą tekstową i swoją skalą był podobny do typowych ataków DDOS. W odpowiedzi wystąpiła konieczność wdrożenia wysokiej jakości środków technicznych, w tym przekonfigurowania zapór sieciowych (firewalli) i filtrowania ruchu, aby zapewnić dostęp użytkownikom fizycznym, a blokować dostęp botom.

EFEKTYWNOŚĆ WSPARCIA

W ramach PI 2c zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Jak już wskazano, zrealizowano 119 projektów o wartości ogółem około 568,2 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE około 463,1 mln zł. W efekcie wsparto 160 podmiotów realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu TIK, udostępniono 888 usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja, zdigitalizowano 8 054 666 dokumentów oraz 232,81 TB danych zawierających informacje sektora publicznego. **Wartości wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym niż zakładano**.

Oceniając efektywność wsparcia, zwrócono także uwagę na porównanie końcowego postępu rzeczowo-finansowego. Analogiczna analiza została przeprowadzona w ramach ewaluacji OP II RPO WSL 2014-2020, a jej wyniki (oparte jednak na niepełnych danych z uwagi na to, że część projektów nie została jeszcze

zakończona) wskazywały wówczas na wysoką efektywność interwencji[118]. **Końcowy poziom kontraktacji alokacji PI 2c wyniósł około 102,3%[119]. Z kolei uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu to 129%**[120]. To pokazuje, że **dynamika postępu rzeczowego przekroczyła dynamikę postępu finansowego**. Jest to z pewnością sytuacja oczekiwana i świadcząca o zachowaniu efektywności podczas wdrażania interwencji. W ocenie przedstawicieli beneficjentów oraz ekspertów tematycznych (uczestników FGI) efektywność wsparcia w ramach PI 2c jest także potwierdzona i wzmacniana wszystkimi efektami jakościowymi (zarówno zaplanowanymi, jak i dodatkowymi), o których była mowa wyżej, w tym najbardziej wymiernymi: oszczędność czasu, poprawa sprawności działania, wzrost niezawodności usług, wzrost przychodów, poprawa wizerunku/ rozpoznawalności, wzrost liczby odwiedzających.

W celu dokonania oceny efektywności obliczone zostały koszty jednostkowe wskaźników produktu[121]. Analizując te wartości[122], mieliśmy jednak na uwadze fakt, że ramach każdego projektu (o określonej kwocie wkładu UE) osiągany był zawsze zestaw wskaźników, a nie jeden tylko wskaźnik. Dokonywanie porównań między projektami jest zatem obarczone ryzykiem błędu i pozornego wnioskowania. Jednocześnie, brak rzeczywistych punktów odniesienia dla uzyskanych kosztów nie pozwala na porównanie efektywności kosztowej. Wynika to z faktu, że kosztów tych nie możemy odnieść do kosztów analogicznych wskaźników wyliczonych dla innych programów regionalnych. Z tych względów traktujemy te dane wyłącznie poglądowo i kontekstowo, a nie jako obiektywną miarę efektywności interwencji.[123] Dlatego też dodatkową wartość wnosi możliwość porównania kosztów jednostkowych w różnych przekrojach, a wnioski z analizy tych danych wskazują, że:

- **projekty konkursowe charakteryzowały się znacznie wyższym poziomem efektywności**, ponieważ koszt jednostkowy wszystkich wskaźników jest w ich przypadku zdecydowanie niższy[124],

[118] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej II Cyfrowe Śląskie. Evalu sp. z o.o. 2022, s. 62-63.
[119] Jest to poziom przybliżony z uwagi na konieczność przeliczenia alokacji wg jednego, wspólnego kursu walutowego – tj. kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł).
[120] Poziom obliczony na podstawie danych zawartych w rozdziale 8.2, w tabeli „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 2c".
[121] Iloraz wartości dofinansowania UE i wartości osiągniętej wskaźników.
[122] Dane przedstawiono w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.
[123] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej II Cyfrowe Śląskie. Evalu sp. z o.o. 2022, s. 63.
[124] Projekty pozakonkursowe to głównie projekty obejmujące tworzenie systemów i aplikacji przyczyniających się do zwiększenia dostępu do cyfrowych usług publicznych z obszaru e-zdrowia. Ich specyfika, zakres rzeczowy i zakres finansowy jest zdecydowanie inny niż projektów z pozostałych dziedzin (e-administracja, e-kultura, e-bezpieczeństwo itd.)

- **projekty zrealizowane przez JST charakteryzowały się znacznie wyższym poziomem efektywności**, ponieważ koszt jednostkowy wszystkich wskaźników jest w ich przypadku zdecydowanie niższy[125].

Wpływ na efektywność wsparcia miały przede wszystkim stosowane dwa kryteria oceny WoD odnoszące się bezpośrednio do efektywności projektu[126] oraz wpływu na wskaźniki RPO w zakresie EFRR[127]. Ponadto, jak wynika z informacji pozyskanych od samych beneficjentów w ramach FGI, na efektywność pozytywnie wpływały realizowane przez nich działania informacyjne i edukacyjne oraz pandemia COVID-19, które to okoliczności w efekcie zapewniały wzrost korzystania z wdrożonych rozwiązań.

Oceniając efektywność wsparcia PI 2c trzeba mieć też na uwadze okres, w jakim realizowano projekty. 69 z 119 projektów kończyło swoją realizację w latach 2020-2023, w tym 65 (niespełna 55% wszystkich projektów) o wartości dofinansowania UE niemal 393 mln zł (czyli 85% wartości dofinansowania UE wszystkich zrealizowanych projektów) w latach 2021-2023. To pokazuje, jak duża skala przedsięwzięć i o jakiej wartości była wciąż realizowana/ kończona w okresie pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie oraz w okresie bardzo wysokiej inflacji[128]. Wszystkie te okoliczności miały swoje przełożenie na sposób/ koszty realizacji projektów. Nie dziwi więc fakt, że **w ramach badania nie zidentyfikowano argumentów mogących potwierdzić możliwość osiągnięcia tych samych czy podobnych efektów, w analogicznym okresie czasu, przy wykorzystaniu istotnie mniejszych nakładów finansowych**. Wniosek taki znajduje także potwierdzenie w opiniach przedstawicieli beneficjentów oraz ekspertów tematycznych, którzy wzięli udział w poszczególnych FGI. Po pierwsze, rozmówcy stwierdzili, że projektów o takiej skali nie dałoby się zrealizować z własnych środków budżetowych. Po drugie, że absolutnie nie byłoby możliwe zrealizowanie projektów o podobnych efektach za mniejsze pieniądze. Co więcej, sami beneficjenci wskazali, że koszty szacowane na etapie składania WoD były na zupełnie innym poziomie niż w momencie faktycznej realizacji i postępowań przetargowych, co powodowało ryzyka w postaci braku wystarczających środków na dokończenie projektów.

TRWAŁOŚĆ WSPARCIA

[125] JST realizowały projekty dotyczące e-administracji, z kolei najwyższy koszt jednostkowy wskaźników dotyczy projektów zrealizowanych przez placówki świadczące usługi zdrowotne.
[126] Ekspert weryfikował czy planowane efekty są proporcjonalne w stosunku do planowanych do poniesienia lub zaangażowania nakładów inwestycyjnych, zasobów infrastrukturalnych, ludzkich, etc. Ocenie podlegała nie tylko kwestia ilościowa efektów projektu (liczby uzyskanych produktów/ rezultatów), ale również kwestia jakościowa otrzymanych produktów/ rezultatów.
[127] Ekspert weryfikował relację wartości kosztu jednostkowego wskaźnika (PLN/wartość wskaźnika) określoną dla projektu do wartości przyjętej przy wyznaczeniu oczekiwanej wartości wskaźnika dla RPO WSL 2014-2020. Wartość referencyjna była każdorazowo wyznaczana dla poszczególnych naborów wniosków dla wskaźnika „Liczba wspartych podmiotów realizujących zadania publiczne przy wykorzystaniu TIK"
[128] W latach 2022-2023 średnioroczna inflacja była na wysokim poziomie (odpowiednio: 14,4% i 11,4%).

W przypadku PI 2c obowiązuje okres trwałości wynoszący minimum 5 lat, ponieważ – zgodnie z zapisami SZOOP – beneficjentami są wyłącznie podmioty realizujące zadania publiczne na poziomie lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym. W okresie trwałości beneficjenci muszą utrzymać cele i rezultaty projektu, przestrzegać zapisów umowy o dofinansowanie oraz unikać zmian, które mogłyby istotnie wpłynąć na charakter inwestycji.

Trwałość efektów zrealizowanych projektów oceniono jako wysoką i niezagrożoną w wymaganym okresie. Beneficjenci już na etapie WoD musieli wykazać, że są odpowiednio przygotowani do utrzymania efektów projektu pod względem finansowym, regulacyjno-organizacyjnym i technicznym. Analiza ankiet trwałości przedkładanych przez beneficjentów PI 2c[129] potwierdza te deklaracje z etapu aplikowania - wskazuje bowiem na zachowanie celów wszystkich projektów (w tym utrzymanie wartości wskaźników na poziomie założonym w projektach lub wyższym) oraz wykorzystywanie powstałej infrastruktury zgodnie z pierwotnymi założeniami.

Zebrane informacje (zarówno desk research, jak i opinie beneficjentów uczestniczących w FGI) wskazują ponadto, **że w większości przypadków rozwiązania powstałe w ramach interwencji będą funkcjonować znacznie dłużej niż wymagany okres 5 lat**. Świadczą o tym m.in.:

- sposób wdrażania systemów i usług – wdrażanie konkretnych rozwiązań często było poprzedzone badaniem popytu i diagnozą potrzeb wśród potencjalnych użytkowników. Pozytywnie na zachowanie trwałości wpływa także stosowanie w większości umów z wykonawcami warunków gwarantujących pozyskanie przez beneficjentów kodów źródłowych i praw autorskich do oprogramowania, co zwiększa elastyczność w rozbudowie/ rozwijaniu rozwiązań (zarówno rozwój efektów, jak też realizacja nowych, komplementarnych projektów);
- charakter wdrażanych systemów i usług – szczególne znaczenie mają tutaj projekty z obszaru e-administracji, e-zdrowia oraz digitalizacji zasobów, które tworzą rozwiązania systemowe wykorzystywane w codziennym funkcjonowaniu JST, instytucji publicznych i placówek ochrony zdrowia. Projekty te bazują na infrastrukturze i oprogramowaniu niezbędnym w realizacji zadań publicznych, co naturalnie wymusza ich utrzymywanie także po zakończeniu finansowania. W wielu obszarach – zwłaszcza e-zdrowia – interwencje stanowią część większych zmian systemowych (np. integracja z platformą krajową czy regionalną platformą eCareMed), co dodatkowo wzmacnia trwałość powstałych rozwiązań. Podobnie w obszarach kultury i nauki, informacji przestrzennej, digitalizacji dokumentów czy systemów bezpieczeństwa – efekty projektów zostały włączone w codzienną praktykę i nie miały charakteru jednorazowego (a dodatkowo zadbano o

[129] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

wystandaryzowanie gromadzonych danych, co sprzyja ich stałemu wykorzystywaniu). Długookresowej trwałości sprzyja także lokalność – beneficjenci biorący udział w FGI zwracali bowiem uwagę, że e-usługi, które pozwalają realizować lokalne potrzeby/ zadania (np. budżet obywatelski, gospodarka odpadami, podatki lokalne) mają większą szansę zachować funkcjonalność i trwałość niż usługi dostępne w ePUAP.

- potrzeby użytkowników i stale rosnące zainteresowanie korzystaniem z e-usług i innych rozwiązań cyfrowych, przy jednoczesnym wzroście kompetencji cyfrowych;
- rosnące znaczenie cyfryzacji w życiu codziennym, w tym w administracji publicznej;
- specyfika beneficjentów - długoterminowej trwałości efektów sprzyja także stabilność instytucjonalna i finansowa podmiotów i instytucji publicznych. Beneficjenci ci pokrywają koszty utrzymania i funkcjonowania rozwiązań z własnych budżetów.

Długookresowa trwałość może być jednak ograniczona zmianami prawnymi (np. wdrażaniem określonych usług na szczeblu krajowym, które mogą zastępować usługi na poziomie lokalnym/ regionalnym), odpływem/ brakiem dostatecznej liczby wykwalifikowanych specjalistów IT chcących pracować w instytucjach publicznych oraz postępującym rozwojem technologii cyfrowych, który to może stopniowo przekładać się na to, że powstałe rozwiązania staną się przestarzałe, niefunkcjonalne lub zostaną zastąpione zupełnie nowymi rozwiązaniami (wówczas konieczne będzie wprowadzanie stosownych zmian w istniejących systemach, jednak z czasem może stać się to nieefektywne). Na ten ostatni czynnik szczególną uwagę zwracali także eksperci tematyczni biorący udział w FGI – w ich ocenie należy zakładać, że obecny i przyszły rozwój technologiczny będzie jeszcze szybszy, co tylko zwiększy ryzyka dla utrzymywania trwałości wdrażanych rozwiązań (z pewnością konieczne będzie stałe rozwijanie funkcjonalności, wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych). W opinii zarówno ekspertów, jak i beneficjentów (uczestników FGI) problemy z długookresową trwałością występują przede wszystkim w obszarze e-zdrowia (część usług, np. e-rejestracja i powiadomienia SMS jest stopniowo przenoszona na poziom centralny i oczekuje się, że w perspektywie kilku lat lokalna e-rejestracja/ e-powiadomienia zostaną wyłączone i zastąpione w pełni usługą krajową) oraz e-administracji (w tym przypadku dotyczy to przede wszystkim e-usług działających w ramach systemu ePUAP, który to jest sukcesywnie wycofywany

i zastępowany przez e-doręczenia i mObywatela).

4.2.4 Grupy docelowe w ramach OP II

W ramach OP II nie określono grup docelowych. Należy uznać zatem, że rzeczywistymi odbiorcami wsparcia/ efektów byli wszyscy mieszkańcy regionu. Zgromadzone w ramach badania informacje nie wskazują także na to, by konieczne było doprecyzowanie (wskazanie konkretnych) grup docelowych w tym przypadku.

4.2.5 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP II

Przeprowadzone analizy zgromadzonego materiału badawczego pozwoliły na zidentyfikowanie **czynników wewnętrznych, które miały istotnie pozytywny wpływ na osiągniecie celu OP II**.

Po pierwsze, to **sposób zarządzania i wdrażania**. Szybkie rozpoczęcie wdrażania Działania 2.1, w tym ogłoszenie pierwszego naboru już w 2015 roku miało istotny wpływ na tempo kontraktacji. Ułatwiło to także IZ RPO WSL elastyczne reagowanie na pojawiające się trudności w trakcie realizacji projektów, tak by zapewnić beneficjentom warunki do poradzenia sobie z tymi trudnościami (np. poprzez wyrażanie zgód na zmiany terminów zakończenia projektów)[130].

Drugim czynnikiem były **przyjęte wartości wskaźników, alokacji oraz ich zmiany**. W trakcie wdrażania II OP wprowadzono kilka zmian w zakresie danych rzeczowo-finansowych. Po pierwsze, zwiększono alokacje z 96 000 000 euro do 104 380 000 euro. Zmiany te, zgodnie z zapisami w wykazach zmian do SZOOP, wprowadzono w celu maksymalizacji wykorzystania środków UE. Jak pokazały dane nt. skuteczności, przewidziana alokacja była wystarczająca, aby zrealizować cele Programu, ale za mała, aby zaspokoić potrzeby wszystkich wnioskodawców. Warto podkreślić także, że pozytywny wpływ na osiągnięte cele miało dokonanie przesunięć alokacji wewnątrz OP. Ze względu na odsuwane w czasie uruchomienia projektów w zakresie e-zdrowia[131], IZ podjęła działania zaradcze i zdecydowała o przesunięciu części środków z typu 3 projektu (e-zdrowie) na typ 1 (e-administracja) i typ 2 (cyfryzacja zasobów). Umożliwiło to przeprowadzenie drugiego naboru w na typ 1 i 2 oraz realizację części projektów z list rezerwowych. Przyspieszyło to kontraktację środków w OP II, zwiększyło skuteczność osiągania wskaźników oraz pozwoliło zaspokoić potrzeby większej liczby wnioskodawców. Po drugie, dokonano zmiany wartości docelowych programowych wskaźników produktu: Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja (wartość podwyższono z 32 do 578 szt.), Liczba zdigitalizowanych dokumentów zawierających informacje sektora publicznego (zmiana z 20 426 na 6 797 340 szt.), Pojemność zdigitalizowanej informacji sektora publicznego (zmiana z 159,33 na 190,20 TB). Zmiany te pozwoliły urealnić założenia dot. celów interwencji do rzeczywistości, jaka miała miejsce w trakcie wdrażania.

Trzecim czynnikiem było zastosowanie trybu pozakonkursowego i konkursowego w obszarze e-zdrowia - zapewniło to wysoki poziom kompleksowości i kompletności wsparcia w tym konkretnym obszarze (na co wskazywano już w rozdziale nt. skuteczności).

[130] Z opisów problemów w projektach (dane z WoP) wynika, że w części projektów beneficjenci zgłaszali wnioski do IZ o wydłużenie terminów zakończenia projektów. Najczęściej problemy w projektach miały związek z realizacją zamówień publicznych, a także trudności na rynku wykonawców i dostawców, spowodowanych pandemią.
[131] Co z kolei wynikało z przyczyn zewnętrznych, o czym mowa dalej.

Pozytywny wpływ na osiąganie celu interwencji miały też **warunki i zasady wsparcia.** Dobrze ocenionym rozwiązaniem było umożliwienie łączenia typów projektów związanych z uruchomieniem e-usług (typ 1) z typem projektu dotyczącego cyfryzacji zasobów (typ 2). Wpłynęło to pozytywnie na zwiększenie kompleksowości i użyteczności projektów, gdyż poza np. cyfryzacją zasobów, beneficjent wdrażał e-usługę powiązaną z udostępnieniem digitalizowanych danych. Większej kompleksowości projektów sprzyjało także kryterium oceny wniosków, które premiowało projekty wpisujące się w więcej niż 1 obszar tematyczny.[132]

Z kolei do **czynników wpływających ograniczająco** na osiąganie celu OP II można zaliczyć przede wszystkim istotne **zawężenie możliwości finansowania rozwiązań back office.** Po 1, dotyczyło to zakupu sprzętu teleinformatycznego (inwestowanie w sprzęt teleinformatyczny było możliwe, o ile warunkowało to realizację celów projektu, zaś przeprowadzona analiza wykazywała niewystarczające zasoby w administracji publicznej). Po 2, dotyczyło to także cyfrowych rozwiązań wewnątrz administracyjnych (dopuszczono wdrażanie systemów związanych z usprawnieniem zarządzania organizacją (np. elektroniczny obieg dokumentów) tylko w połączeniu z uruchomieniem lub usprawnieniem e-usług. Czynniki te nabrały szczególnego znaczenia w czasie pandemii COVID-19, która to ujawniła znaczące braki w jednostkach administracji publicznej oraz ochronie zdrowia związane ze sprzętem ICT oraz wewnętrznymi cyfrowymi rozwiązaniami. Miało to przełożenie nie tylko na tempo realizacji projektów w tamtych latach, ale także na możliwość sprawnego świadczenia wszystkich uruchomionych e-usług.

Drugim czynnikiem ograniczającym było **niedostateczne premiowanie e-usług o poziomie dojrzałości wyższym niż 3.** Przyjęty sposób punktacji nie motywował dostatecznie wnioskodawców do tego, by w ramach projektów finansować wdrażanie e-usług na najwyższym poziomie dojrzałości, w tym poziomie 5. To natomiast najbardziej dojrzałe i kompleksowe e-usługi są czynnikiem w największym stopniu zachęcającym obywateli do korzystania z rozwiązań cyfrowych – wybierania zdalnego załatwienia sprawy zamiast osobistego udawania się do urzędu/ instytucji/ placówki.

4.2.6 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP II

Poza czynnikami wewnętrznymi, wpływ na osiągniecie celu szczegółowego OP II miały także uwarunkowania zewnętrzne.

W ramach badania zidentyfikowano **czynniki ograniczające** stopień/ tempo osiągania celu OP II. Jednym z głównych czynników zewnętrznych, który miał wpływ na realizację interwencji była **zmienność prawa**. Czynnik ten wpływał przede wszystkim na projekty dotyczące informacji przestrzennej. W połowie 2020 r.

[132] Od 1 do 4 punktów można było otrzymać za wpisywanie się w obszary (1) administracja publiczna, w tym jej jednostki organizacyjne, (2) informacja przestrzenna, (3) wspieranie przedsiębiorczości i prowadzenie działalności gospodarczej, (4) digitalizacja zasobów nauki, kultury, (5) bezpieczeństwo publiczne.

nastąpiła nowelizacja Prawa geodezyjnego i kartograficznego[133], z którą to ściśle związane było nowe rozporządzenie ws. standardów geodezyjnych. Zmiany te wymusiły konieczność przeanalizowania ich wpływu na realizowane wówczas projekty oraz wprowadzenia stosownych zmian (za zgodą IZ) – wymusiło to chwile wstrzymanie prac projektowych.

Drugim czynnikiem ograniczającym była **konieczność uwzględnienia specyfikacji rozwiązań centralnych** – dotyczyło to przede wszystkim obszaru e-zdrowia. Jednym z utrudnień był brak pełnej funkcjonalności krajowej platformy P1[134], względem której kompatybilne musiały być projekty wdrażane w ramach OP II. Drugim utrudnieniem był długotrwały proces akceptacji rekomendacji dla kryteriów z obszaru e-zdrowia przez Komitet Sterujący ds. koordynacji EFSI w sektorze zdrowia. Ich brak blokował możliwość procedowania z Planem Działań dla obszaru zdrowia, a w rezultacie – uruchomienia działań z PI 2c. W odpowiedzi na to IZ przesunęła w czasie nabory na projekty pozakonkursowe w e-zdrowiu (miały miejsce w 2017 i 2019 roku) oraz nabór na projekty konkursowe (odbył się w 2020 roku). Z tego powodu zrezygnowano również z założenia, że projekty konkursowe będą kompatybilne z platformą regionalną. Te trudności spowodowały, iż efekty projektów w obszarze e-zdrowia były odroczone w czasie. Jednakże podjęte przez IZ działania zaradcze okazały się skutecznie (mając na uwadze końcowe efekty interwencji).

Kolejnym czynnikiem mającym ograniczający wpływ na tempo realizacji celu II OP były **społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19**. Analiza informacji z WoP projektów oraz wypowiedzi beneficjentów (uczestników FGI) wskazują, że najczęściej powtarzającym się problemem były opóźnienia przetargów oraz brak ofert wykonawców. Beneficjenci wskazywali, że kolejne postępowania nie prowadziły do wyboru wykonawcy, a ograniczona dostępność personelu, zwolnienia chorobowe, kwarantanny i przerwane łańcuchy dostaw utrudniały wyceny i terminową realizację usług. W praktyce kończyło się to koniecznością powtarzania przetargów, zmianami harmonogramów i wnioskami o wydłużenie okresów realizacji. W wielu projektach pojawiał się problem z fizycznym dostępem do danych, dokumentów czy infrastruktury – szczególnie tam, gdzie potrzebne było skanowanie, inwentaryzacja (część instytucji była zamknięta lub działała w trybie ograniczonym, co spowalniało prace rzeczowe). W części projektów pandemia doprowadziła do wzrostu cen usług i sprzętu ICT, co z kolei wymagało zmian budżetów, korekt zakresów i renegocjowania umów. Część wykonawców zgłaszała również trudności w zapewnieniu sprzętu z powodu zatorów produkcyjnych. Pandemia dotknęła także same instytucje realizujące projekty. Kwarantanny, absencje chorobowe i rotacje w zespołach wdrożeniowych powodowały, że nie wszystkie zadania mogły być realizowane zgodnie z pierwotnym planem. Dotyczyło to szczególnie zadań wymagających specjalistycznego przygotowania (np. prac geodezyjnych, digitalizacji dużych

[133] Prawo geodezyjne i kartograficzne.
[134] Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych .

zbiorów). Bardzo podobny wpływ na projekty miały **skutki wojny w Ukrainie**. Analiza informacji z WoP projektów[135] oraz wypowiedzi beneficjentów (uczestników FGI) wskazują, że w wielu postępowaniach pojawiły się problemy z uzyskaniem ofert albo wykonawcy wycofywali się po złożeniu oferty ze względu na rosnące koszty, niestabilność cen oraz nieprzewidywalność logistyki. Równie istotny okazał się wzrost kosztów materiałów, usług i sprzętu ICT (sprzętu komputerowego i sieciowego, usług wdrożeniowych realizowanych przez firmy IT, specjalistycznych usług związanych z digitalizacją czy przetwarzaniem danych) – tym bardziej dotkliwy w okresie wysokiej inflacji w latach 2022-2023. Wojna spowodowała także braki kadrowe i odpływ specjalistów IT (zwłaszcza pracowników z Ukrainy, którzy wracali do swojego kraju). W odpowiedzi na te wszystkie problemy, i za zgodą IZ RPO WSL, beneficjenci m.in. dokonywali zmian w harmonogramach, aneksowali umowy, modyfikowali zakresy zadań, tak by możliwa była realizacja w warunkach rosnących cen.

W raporcie z ewaluacji II OP[136] wskazywano, że ograniczający wpływ na interwencję miały wówczas także **kompetencje cyfrowe**. Na istotne znaczenie tego konkretnego czynnika zwracali uwagę także eksperci tematyczni biorący udział w FGI. Z jednej strony wskazywano, że na wykorzystywanie efektów stworzonych rozwiązań/e-usług miały wówczas takie uwarunkowania jak brak odpowiednich kompetencji cyfrowych po stornie odbiorców, przyzwyczajenie do tradycyjnego sposobu załatwiania spraw w tym papierowych potwierdzeń złożenia wniosku czy dokonania opłaty i brak zaufania do e-usług (np. obawa przed wyciekiem danych, obawa, że złożony przez Internet wniosek trafi „w próżnię"). Z drugiej strony, zwracano uwagę wówczas na niski poziom kompetencji cyfrowych wśród personelu medycznego, który jest odbiorcą i użytkownikiem sporej części projektów z obszaru e-zdrowia. Dochodziło do sytuacji skrajnych, że personel medyczny odczuwał lęk przed skorzystaniem z rozwiązań ICT, a często również nie wykorzystywał w pełni dostępnych funkcjonalności systemów.

Z drugiej jednak strony, czynnikiem, który w sposób pozytywny wpływał na wykorzystanie efektów interwencji (a zatem realizację celu II OP) było **przyspieszenie procesów cyfryzacji i wdrażania rozwiązań technologicznych w związku z pandemią COVID-19 oraz szeroko rozumianą globalizacją**. Pandemia COVID-19 oraz globalizacja znacząco przyczyniły się do przyspieszenia cyfryzacji zarówno w administracji publicznej, jak i w sektorze zdrowia w Polsce, przynosząc wiele pozytywnych efektów potwierdzonych zarówno w raportach i analizach eksperckich[137], jak i w wypowiedzeniach beneficjentów oraz ekspertów tematycznych

[135] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[136] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej II Cyfrowe Śląskie. Evalu sp. z o.o. 2022, s.83.
[137] Raport o stanie Cyfrowej Dekady 2023 – Polska [dostęp: 22.11.2025r.]; Cyfryzacja zdrowia w interesie społecznym, Okręgowa Izba Lekarska, Warszawa 2023; P. Bednarski, Wpływ pandemii COVID-19 na cyfryzację administracji publicznej, Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu, Wrocław 2023; RAPORT FORUM OCHRONY ZDROWIA 2024 Debaty, Wnioski, Rekomendacje, Instytut Studiów Wschodnich 2024.

biorących udział w FGI. Ograniczony dostęp do tradycyjnych urzędów i placówek medycznych wymusił gwałtowne wdrożenie e-usług oraz pracy zdalnej, przyspieszając transformację w kierunku cyfrowych modeli świadczenia usług administracyjnych i zdrowotnych. W ochronie zdrowia pandemia wymusiła powszechne wdrożenie e-recept, e-zwolnień oraz porad zdalnych, co zwiększyło dostępność świadczeń i poprawiło efektywność systemu. Globalizacja przyspieszyła z kolei wymianę dobrych praktyk, transfer technologii oraz wdrażanie międzynarodowych standardów w zakresie cyfrowej administracji i medycyny cyfrowej (np. telemedycyna, outsourcing usług, zarządzanie danymi medycznymi). Dynamiczny rozwój cyfrowych technologii w obszarze zdrowia publicznego i współpraca międzynarodowa skutkują stałą poprawą jakości opieki oraz personalizacją usług medycznych. Oba zjawiska znacząco zwiększyły skalę cyfrowych usług publicznych, m.in. w zakresie e-tożsamości, wniosków online, rejestrów, komunikacji elektronicznej, zdalnego wystawiania dokumentów medycznych, świadczenia teleporad; rozwinęły systemy takie jak ePUAP, Profil Zaufany, mObywatel, Internetowe Konto Pacjenta (IKP), które odnotowały rekordowe przyrosty nowych użytkowników od 2020 roku; przyspieszyły i usprawniły interoperacyjność systemów, standaryzację procesów i podejścia do dostępności cyfrowej; zwiększyły wykorzystywanie chmury publicznej i rozwiązań automatyzujących procesy administracyjne online. Globalizacja miała także pozytywny wpływ na efekty w obszarze e-kultury i e-nauki – jak wskazywali beneficjenci biorący udział w FGI, digitalizacja posiadanych zasobów, ich szerokie udostępnienie w pełni wpisywało się w potrzeby masowego odbiorcy treści, który może zapoznać się z dziedzictwem i wynikami badań zgromadzonymi w innym kraju czy na innym kontynencie.

Wszystkie wskazane skutki pandemii COVID-19 oraz globalizacji miały także istotny wpływ na **rozwój kompetencji cyfrowych** obywateli, w tym pracowników administracji oraz służby zdrowia[138] - to z kolei miało pozytywny wpływ na skalę ostatecznie osiągniętych efektów w ramach OP II, w tym wskaźnika rezultatu. Wpływ ten był również podkreślany przez ekspertów tematycznych biorących udział w FGI. Pandemia spowodowała bowiem gwałtowny wzrost wykorzystania narzędzi cyfrowych zarówno w życiu codziennym, jak i zawodowym, zmuszając obywateli do szybszego nabywania nowych umiejętności związanych z obsługą Internetu,, aplikacji administracyjnych i zdrowotnych, a także pracy i nauki zdalnej. Pracownicy administracji publicznej, aby sprawnie realizować swoje obowiązki, musieli zwiększyć biegłość w zakresie korzystania z systemów informatycznych, e-usług i komunikacji na odległość. W ochronie zdrowia pandemia zainicjowała powszechne szkolenia dla kadry medycznej w zakresie obsługi platform e-zdrowia, teleporad, e-recept oraz

[138] Wpływ pandemii COVID-19 na rewolucję cyfrową w edukacji i na rynku pracy [dostęp: 22.11.2025r.]; A. Łukaszuk, Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Rzeszów 2022; Program rozwoju e-zdrowia w Polsce na lata 2022 – 2027, MZ, Warszawa 2022; Cyfrowe wyroby medyczne, INNOWO, Warszawa 2024.

elektronicznych kart pacjenta, a także zwiększyła świadomość konieczności ciągłego rozwoju umiejętności w obszarze cyfrowym. Z kolei globalizacja umożliwiła szybki transfer nowoczesnych technologii oraz czerpanie z międzynarodowych doświadczeń i standardów w zakresie edukacji cyfrowej, szkoleń oraz rozwoju e-kompetencji - zarówno w administracji, jak i w zdrowiu publicznym.

4.3 Oś priorytetowa III Konkurencyjność MŚP

4.3.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP III

W ramach III OP Konkurencyjność MŚP zrealizowano w sumie 1506 projektów o wartości około 3,0 mld zł, w tym wkład UE wyniósł blisko 1,46 mld zł. Projekty realizowane były w ramach trzech PI:

- **3a** Promowanie przedsiębiorczości w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości. Temu PI dedykowane było Działanie 3.1 Poprawa warunków do rozwoju MŚP;
- **3b** Opracowanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia, któremu dedykowane było Działanie 3.5 Umiędzynarodowienie gospodarki regionu;
- **3c** Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług, które wdrażano za pomocą Działania 3.2 Innowacje w MŚP, Działania 3.3 Technologie informacyjno-komunikacyjne w działalności gospodarczej, Działania 3.4 Dokapitalizowanie zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości.

Najwięcej projektów zrealizowano w ramach PI 3c. Charakteryzowały się one również największą wartością ogółem (zł), wydatkami kwalifikowalnymi (zł) oraz wkładem (dofinansowaniem) UE. W tym PI zrealizowano 1239 projektów w ramach Działania 3.2, 204 dla Działania 3.3 oraz 1 dla Działania 3.4.Jednocześnie w przypadku Działania 3.4 choć beneficjent tj. EFI (Europejski Fundusz Inwestycyjny) był tylko jeden, to udzielił on w sumie 1071 pożyczek w ramach takiej samej liczby projektów[139].

Tabela 3 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP III w podziale na PI i Działania

PI (Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 3a (Działanie 3.1)	9	78 060 515,86	54 446 324,44	45 795 940,77
PI 3b (Działanie 3.5)	53	77 181 484,35	70 440 064,32	59 306 028,15

[139] Jak wskazywali pośrednicy finansowi dotyczy to pożyczek rozwojowych, obrotowych, inwestycyjno-obrotowych.

PI (Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 3c (Działanie 3.2, Działanie 3.3, Działanie 3,4)	1444	2 866 922 178,19	2 429 873 775,05	1 352 422 442,61
Ogółem	1506	3 022 164 178,40	2 554 760 163,81	1 457 524 411,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025 r.

Interwencja zrealizowana w ramach OP III przyniosła wymierne efekty rozwojowe zarówno dla sektora MŚP oraz gospodarki regionu.

Największa skala wsparcia i efektów wystąpiła w obszarach innowacji, TIK i dokapitalizowania MŚP. Interwencja doprowadziła do znaczącego zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, wprowadzenia nowych produktów i usług, poprawy procesów biznesowych i wzrostu obrotów firm. Wsparto w sumie 2 144 przedsiębiorstw, w tym 934 przedsiębiorstw uzyskało wsparcie w celu wprowadzenia nowych produktów dla rynku. Ponadto osiągnięto znaczący wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach o blisko 3 040 EPC tj. Ekwiwalent Pełnego Czasu Pracy (Full-Time Equivalent).

Projekty poprawiły warunki rozwoju przedsiębiorczości. W rezultacie interwencji przygotowano 64,40 ha terenów inwestycyjnych, na terenie których zlokalizowano 14 inwestycji. Utworzono także 9 terenów inwestycyjnych na obszarach poprzemysłowych typu brownfield, głównie w subregionie centralnym, nadając im nowe funkcje gospodarcze.

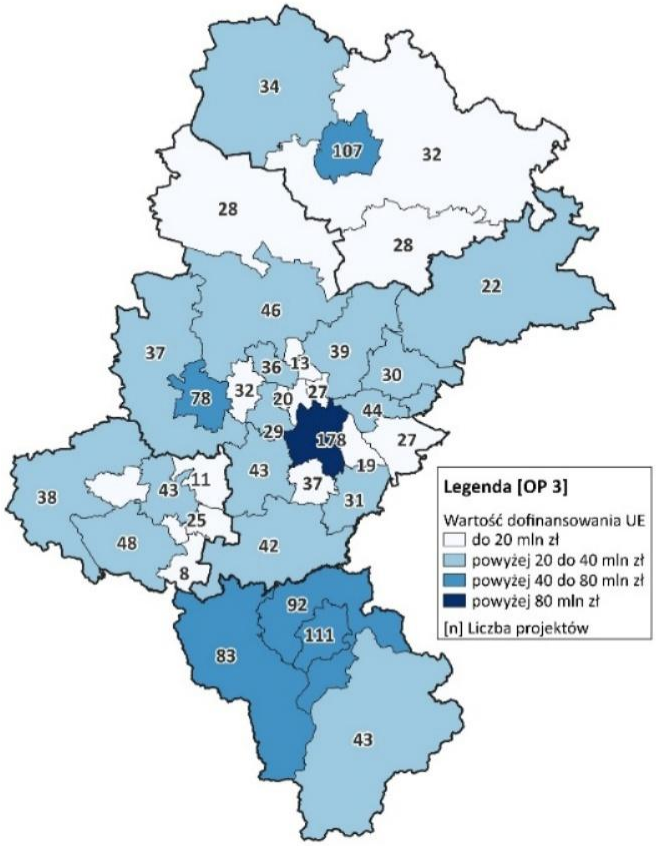
Widoczne efekty uzyskano także w obszarze umiędzynarodowienia MŚP – firmy uczestniczyły w targach, podejmowały działania polegające na wejściu na nowe rynki i wzmacniały kompetencje eksportowe. W celu wsparcia internacjonalizacji uruchomiono także narzędzia takie jak Akademia Internacjonalizacji i Centrum Internacjonalizacji. W tym konkretnym obszarze wsparciem objęto w sumie 542 przedsiębiorców, w tym 51 przedsiębiorców otrzymało wsparcie dotacyjne, a 491 wsparcie niefinansowe. Do tego wsparto 74 przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych o charakterze międzynarodowym.

4.3.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP III

Najwięcej projektów w ramach Osi III zrealizowano w Katowicach (178 projektów), a w dalszej kolejności w Bielsku Białej (111), Częstochowie (107), powiecie bielskim (92), powiecie cieszyńskim (83) oraz Gliwicach (78). Największa koncentracja wsparcia uwzględniając zarówno liczbę projektów oraz wartość dofinansowania UE, a także dofinansowania UE na 1 mieszkańca dotyczyła w szczególności miast na prawach powiatu. Wyróżniają się pod tym względem przede wszystkich Katowice

(lider we wszystkich ww. wymiarach), Bielsko-Biała, Częstochowa oraz Gliwice. Najmniej projektów zrealizowano w Jastrzębiu-Zdroju (8) oraz powiecie rybnickim (11).

Mapa 3 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP III wg powiatów[140]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[141]

W ujęciu per capita, najwięcej środków w ramach OP III trafiło do mieszkańców: Katowic (około 514 zł), Bielsko-Białej (około 474 zł), powiatu bielskiego (444 zł), Świętochłowic (około 438 zł), a najmniej Jastrzębia-Zdroju (około 63,5 zł), powiatu

[140] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane. Mapa nie obrazuje danych odnoszących się do wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom w formie instrumentów finansowych.
[141] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

rybnickiego (około 121 zł), Zabrza (123,5 zł), Piekar Śląskich (około 125 zł) oraz Sosnowca (126,5 zł).

Analizując rozkład przestrzenny trzeba mieć również na uwadze, że większość projektów w ramach OP III realizowana była w ramach PI 3c. Ponadto jak wskazano w badaniu „Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP" jeśli chodzi o intensywność udzielonej pomocy, to zdecydowanie z największą skalą mieliśmy do czynienia w przypadku Działania 3.2, a dodatkowo w jego ramach występowały dwa typy projektów realizujące bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw: (1) dotyczące wdrożenia i komercjalizacji innowacji produktowych oraz procesowych, (2) inwestycje w MŚP. Należy przy tym podkreślić, że oba typy projektów nie były wdrażane równolegle, od początku realizacji Programu. Pierwotnie bowiem, w Działaniu 3.2 jedynym wariantem wspierania sektora MŚP był pierwszy typ spośród dwóch wyżej wymienionych. Jednak w 2020 roku, w ramach dostosowania interwencji do nowych uwarunkowań spowodowanych kryzysem pandemicznym, ww. typ interwencji uzupełniono drugim instrumentem pomocowym skoncentrowanym na wspieraniu konkurencyjności, nie zaś innowacyjności.

Ponadto nie może dziwić fakt, że najwięcej projektów zrealizowano w stolicy województwa i innych silnych ekonomicznie dużych ośrodkach miejskich, a w ujęciu subregionalnym dominuje ten centralny. Należy jednak podkreślić (na co wskazywali m.in. eksperci uczestniczący w wywiadzie FGI), że jest to zjawisko obserwowane od lat i stanowi immanentny element specyfiki gospodarczej województwa śląskiego. Rozwiązaniem częściowo wpisującym się w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju mogłoby być stosowanie dodatkowych kryteriów wzmacniających mniejsze, bardziej odległe od centrum województwa ośrodki. W przypadku tworzenia terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield, powinno to jednak przede wszystkim wynikać z rozmieszczenia terenów poprzemysłowych na obszarze województwa śląskiego[142], a także z ich potencjału do ponownego wykorzystania w kierunku gospodarczym i społecznym (m.in. zgodnie z danymi z systemu OPI-TPP 2.0)[143].

4.3.3 Priorytet inwestycyjny 3a

Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z treścią RPO WSL 2014-2020, celem PI 3a miały być ulepszone warunki do rozwoju MŚP. Autorzy Programu założyli, że dzięki interwencji powstaną nowe

[142] Badura P., Wybrane kierunki przekształceń terenów poprzemysłowych w centralnej części województwa śląskiego na podstawie analizy bazy OPI-TPP, Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Vol. LXXVI, Sectio B, 2021.
[143] Patrz: (OPI-TPP 2.0).

miejsca inwestycji zlokalizowane w regionie. Ponadto docelowo wpłyną na wzrost rozwoju przedsiębiorczości poprzez wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu, tym samym przyczyniając się do powstawania nowych i rozwijania istniejących przedsiębiorstw.

Jednocześnie w kontekście Działania 3.1 należy podkreślić, że pierwotnie w jego ramach przewidziane było jeszcze Poddziałanie 3.1.3 adresowane do podmiotów zarządzających inkubatorami przedsiębiorczości oraz podmiotów zarządzających akademickimi inkubatorami przedsiębiorczości. W tym Poddziałaniu założono wspieranie projektów dotyczących rozwoju profesjonalnych usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców. Ostatecznie nie doszło jednak do uruchomienia konkursu związanego z niniejszym Poddziałaniem i ten element interwencji w OP III został usunięty z RPO WSL 2014-2020.

W sumie, na realizację tych celów przeznaczono kwotę alokacji w wysokości 10 099 918,00 euro. Kwota ostatecznych certyfikowanych wydatków wyniosła 9 034 480,66 euro co stanowi 89,5% kwoty alokacji. Można zatem mówić o względnie wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego[144]. Mając na uwadze dane w zł, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 43 998 627,92 zł a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 40 480 476,60 zł[145].

Dane dotyczące postępu rzeczowego dla programowych wskaźników produktu w ramach PI 3a wskazują, że wszystkie ilościowe cele interwencji zostały zrealizowane, a w każdym przypadku zostały one istotnie przekroczone. W wyniku realizacji projektów z PI 3a:

- zrealizowano 14 inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych (cel osiągnięty na poziomie 140%);
- przygotowano 64,40 ha powierzchni pod tereny inwestycyjne (cel osiągnięty na poziomie 111%).[146]

W Programie przyjęto jeden wskaźnik rezultatu dla PI 3a, tj. nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w stosunku do PKB. Założono, że jego wartość od 2011 do 2023 roku wzrośnie o 2,11 p. p. (z 8,8% do 10,91%). W praktyce wartość tego wskaźnika zmalała o 0,1 p. p. (z 8,8% do 8,7%) w 2023 roku.[147] Należy jednak podkreślić systematyczny wzrost wartości tego wskaźnika w ostatnim okresie tj. od 2021 do 2023 roku.

Poza danymi ilościowymi dotyczącymi bezpośrednich efektów interwencji warto podkreślić, utworzenie terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield w ramach obszaru objętego ZIT (7 projektów) oraz objętego RIT (2 projekty), którym

[144] Źródło: RPO WSL 2014-2020, wersja z maja 2024 r. (wartość alokacji) oraz dane monitoringowe Programu z systemów SL2014 / LSI 2014, stan na dzień 11.09.2025 r.
[145] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 445 535 592,00 zł.
[146] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 3a".
[147] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 3a".

nadano nowe funkcje gospodarcze. Zlokalizowane są one w przypadku ZIT w Dąbrowie Górniczej, Tarnowskich Górach, Piekarach Śląskich, Ogrodzieńcu, Chorzowie, Gliwicach, Czeladzi, a RIT – Raciborzu oraz gminie Kuźnia Raciborska.

Interwencje zrealizowane w ramach PI 3a pozwoliły przywrócić ww. obszary poprzemysłowe do użytkowania poprzez nadanie im nowych funkcji gospodarczych na potrzeby działalności gospodarczej przedsiębiorstw z sektora MŚP. W ramach przeprowadzonych prac przede wszystkim uzbrojono teren inwestycyjny, a także przygotowano niezbędną infrastrukturę komunikacyjną. Dodatkowo przeprowadzono w większości ich przypadków kampanię informacyjną. Jednocześnie tylko 3 z 9 projektów udało się zakończyć przed pandemią COVID-19.

Należy w tym zakresie zauważyć koncentrację utworzonych terenów inwestycyjnych w ramach jednego z subregionów tj. centralnego – pomimo prób (tj. zabezpieczania alokacji) realizacji tego typu działań w pozostałych subregionach, które okazały się jednak nieskuteczne.

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że **wsparcie w ramach PI 3a wpisało się generalnie w istniejące wówczas potrzeby regionu**. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ostatecznym odbiorcą wsparcia są tylko MŚP, co w konsekwencji sprawiło (jak podkreślali beneficjenci PI 3a w trakcie wywiadu FGI), że ze względu na dynamicznie zmieniające się warunki ekonomiczno-polityczne (w tym pandemia oraz wojna w Ukrainie) podmioty te nie zdecydowały się na inwestycje w ramach przygotowanych terenów inwestycyjnych ze względu na zbyt wysokie ryzyko biznesowe. Potencjalnie lukę tę mogą wypełnić niektóre duże przedsiębiorstwa, na co zwracali uwagę przedstawiciele IZ RPO WSL w ramach wywiadów IDI oraz eksperci i beneficjenci w ramach wywiadów FGI.

Z drugiej strony zakres przedsięwzięć wpisuje się w Regionalną Strategię Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020 w tym inteligentne specjalizacje (wyłonione w procesie PPO)[148], które uzyskały preferencje w procesie wyboru projektów. W strategii województwa wskazywano m.in. na potrzebę rozwoju terenów inwestycyjnych. Oznacza to, że wsparcie z PI 3a wywołało pozytywne zmiany w regionie. Na potwierdzenie tego wniosku można również przywołać dane ze statystyki publicznej dla woj. śląskiego. Przykładowo, nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (zł) kształtowały się na poziomie 7 615 zł w 2024 roku - dla porównania w 2014 roku było to tylko 4 180 zł[149].

Na zasadność realizacji projektów w ramach Działania PI 3a wskazywali jednoznacznie przedstawiciele DFR w wywiadach IDI – pomimo zmniejszenia alokacji w szczególności w ramach Poddziałania 3.1.2 oraz znaczących ograniczeń względem wnioskodawców, aby nie duplikować infrastruktury, tam gdzie nie została jeszcze wykorzystana.

[148] Regionalna Strategia Innowacji WSL 2030 (Regionalna Strategia Innowacji WSL 2030).
[149] GUS BDL.

Podsumowując należy podkreślić, że **omówione wyżej efekty wsparcia w pełni realizują cel szczegółowy PI 3a oraz założenia opisane w Programie**.

Efekty niezamierzone

Zgodnie z założeniami, efekty niezamierzone (pozytywne i/lub negatywne) to efekty których nie uwzględniono w założeniach interwencji. Analiza zgromadzonego materiału badawczego (w tym przeprowadzona „Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniła się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP") pozwoliła wskazać wyłącznie pozytywne efekty niezamierzone wsparcia zrealizowanego w ramach PI 3a, w tym:

- **uzyskanie oddziaływania promocyjnego** nie tylko dla terenu, którego dotyczył projekt, ale **całej gminy** oraz jej walorów inwestycyjnych i turystycznych;
- **uporządkowanie ładu przestrzennego**;
- **podniesienie atrakcyjności sąsiednich terenów inwestycyjnych** (niepozostających w gestii beneficjenta), na których rozpoczęto działania inwestycyjne;
- **nabycie doświadczenia dzięki realizacji projektu,** które będzie mogło być zdyskontowane w przyszłych działaniach dotyczących przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych.

Jednocześnie w przypadku PI 3a nie zidentyfikowano możliwych rozwiązań, które mogłyby wzmocnić tego rodzaju pozytywne efekty niezamierzone.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 3a zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Zrealizowano 9 projektów o wartości ogółem nieco ponad 78 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE niemal 45,8 mln zł. W efekcie wsparto 9 JST (Dąbrowa Górnicza, Tarnowskie Góry, Piekary Śląskie, Ogrodzieniec, Chorzów, Czeladź, Racibórz, Kuźnia Raciborska, Gliwice), przygotowano 64,40 ha powierzchni inwestycyjnej, a na tych terenach zlokalizowano 14 inwestycji. **Wartości wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym, niż zakładano**.

Oceniając efektywność wsparcia, zwrócono uwagę na porównanie końcowego postępu rzeczowo-finansowego. **Ostateczny poziom kontraktacji alokacji PI 3a wyniósł 102,1%**[150]. **Z kolei uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu to 126%[151].** To pokazuje, że **dynamika postępu rzeczowego przekroczyła dynamikę postępu finansowego**. Jest to sytuacja pozytywna - **świadcząca o zachowaniu efektywności podczas**

[150] Jest to poziom przybliżony z uwagi na konieczność przeliczenia alokacji wg jednego, wspólnego kursu walutowego – tj. kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł).
[151] Poziom obliczony na podstawie danych zawartych w rozdziale 8.2, w tabeli „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 3a".

wdrażania interwencji. Efektywność wsparcia w ramach PI 3a została także potwierdzona uzyskanymi efektami jakościowymi (zarówno zaplanowanymi, jak i dodatkowymi), w tym tymi najbardziej wymiernymi, jak: liczbą miejsc pracy w MŚP czy wzrostem atrakcyjności terenów inwestycyjnych.

W celu dokonania oceny efektywności, obliczone zostały także koszty jednostkowe wskaźników produktu[152]. Wnioski z tych analiz wskazują, że to **projekty RIT cechowały się niższymi kosztami jednostkowymi obu wskaźników**. Trzeba mieć jednak na uwadze, że koszty obliczono na podstawie danych z 7 projektów ZIT i tylko 2 RIT.

Oceniając efektywność wsparcia PI 3a zwrócono także uwagę na okres, w jakim realizowano projekty. 6 z 9 projektów, o wartości dofinansowania UE niemal 34 mln zł (czyli blisko 75% wartości dofinansowania wszystkich zrealizowanych projektów), kończyło swoją realizację w latach 2020-2023. Oznacza to, że największa skala przedsięwzięć była realizowana/ kończona w okresie pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie oraz bardzo wysokiej inflacji[153]. Wszystkie te okoliczności miały swoje przełożenie na koszty realizacji projektów. To między innymi z tego powodu **nie zidentyfikowano argumentów wskazujących na możliwość osiągnięcia tych samych czy podobnych efektów, w analogicznym okresie czasu, przy wykorzystaniu istotnie mniejszych nakładów finansowych**.

Powyższe analizy wskazują zatem, że **wsparcie w ramach PI 3a było efektywne**.

Trwałość wsparcia

W ramach wdrażania PI 3a głównym narzędziem pomiaru trwałości efektów projektów są ankiety trwałości[154]. Potwierdzają one, że w przypadku wszystkich projektów infrastruktura wykorzystana została zgodnie z założeniami projektu, (ii) od daty zakończenia projektu zostały zapewnione zostały środki gwarantujące utrzymanie trwałości finansowej, instytucjonalnej i organizacyjnej, (iii) od zakończeniu realizacji projektu do chwili obecnej cele projektów zostały zachowane.

Jednocześnie tylko w przypadku jednego projektu nie utrzymano wartości docelowych wszystkich wskaźników na poziomie założonym w UoD.

Ponadto w żadnym projekcie nie nastąpiło zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty Programem. Nie nastąpiły ani zmiany własności elementów infrastruktury, które dawałaby przedsiębiorstwom lub podmiotom publicznym nienależyte korzyści, ani zmiany wpływające na charakter operacji, ich cele lub warunki wdrażania, które mogłyby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów. Podsumowując kwestię trwałość wsparcia należy zauważyć, że powyższe

[152] Dane przedstawiono w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.
[153] W latach 2022-2023 średnioroczna inflacja była na wysokim poziomie (odpowiednio: 14,4% i 11,4%).
[154] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

informacje potwierdzają bardzo wysoki stopień trwałości wsparcia w ramach PI 3a.

Na wysoki i długookresowy (wykraczający poza wymagany okres 5 lat) poziom trwałości efektów projektów w ramach PI 3a (w tym na tle innych PI w ramach OP III) zwracali uwagę eksperci - uczestnicy wywiadu FGI. Ich oceny potwierdziły wnioski zawarte w raporcie z badania „Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2024-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP", gdzie wskazywano już, że długookresowa trwałość wynika po prostu ze specyfiki efektów w tym PI – powstałych terenów inwestycyjnych czy zlokalizowania na nich inwestycji. Z punktu widzenia beneficjenta niezbędne są jedynie ewentualne działania związane z bieżącym utrzymaniem określonego stanu infrastruktury na tych terenach.

4.3.4 Priorytet inwestycyjny 3b

Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z treścią RPO WSL 2014-2020, celem PI 3b być zwiększony poziom handlu zagranicznego sektora MŚP. Autorzy Programu założyli, że dzięki interwencji zwiększy się eksport śląskich przedsiębiorstw. Ponadto docelowo PI 3b wpłynąć miał na wzrost handlu zagranicznego oraz na wzrost inwestycji zagranicznych poprzez promocję śląskich przedsiębiorstw oraz regionu na arenie międzynarodowej.

Na realizację tych celów przeznaczono kwotę alokacji w wysokości 12 910 000,00 euro. Kwota ostatecznych certyfikowanych wydatków wyniosła 3 640 570,58 euro, co stanowi 28,2 % kwoty alokacji. Wartość ta wynika jednak z zasad certyfikowania środków, a także momentu ich certyfikacji (w tym przypadku końcowego okresu wdrażania Programu). Oznacza to, że niska wartość jest jedynie konsekwencją mechanizmów certyfikacji, a nie jakości czy poprawności realizowanych projektów w ramach PI 3b[155]. Ponadto mając na uwadze dane w zł, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 50 281 845,23 zł (91,2%), a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 17 111 037,65 (31,1%).

Dane dotyczące postępu rzeczowego dla programowych wskaźników produktu w ramach PI 3b wskazują, że niemal wszystkie ilościowe cele interwencji zostały zrealizowane, a większość charakteryzowała się znaczącym przekroczeniem wartości docelowych według założeń na 2023 rok. Wyjątek stanowi wskaźnik: Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje.

[155] Informacja przekazana przez przedstawiciela Referatu zarządzania rzeczowo-finansowego (IZ RPO WSL).

Ostatecznie w wyniku realizacji projektów z PI 3b (co wynikało ze stopnia zainteresowania poszczególnymi typami wsparcia jak wskazywali przedstawiciele DFR):

- wsparto ogółem 542 przedsiębiorstw (cel osiągnięty na poziomie 162%), w tym
    - wsparciem dotacyjnym objęto 51 przedsiębiorstw (cel osiągnięty na poziomie 77%);
    - wsparciem niefinansowym objęto 491 przedsiębiorstw (cel osiągnięty na poziomie 183%);
- wsparto 74 przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych o charakterze międzynarodowym (cel osiągnięto na poziomie 183%).[156]

W Programie przyjęto jeden wskaźnik rezultatu dla PI 3b, tj. wartość eksportu w regionie. Założono, że jego wartość od 2015 do 2023 roku wzrośnie o 34 558 mln zł, z 96 249 mln zł do 130 807,0 mln zł. W praktyce wartość tego wskaźnika wzrosła według stanu na 2022 rok aż do 177 349,6 mln zł (wzrost o 84,3% w porównaniu z 2015 rokiem).[157] To pokazuje, że **w województwie śląskim zaszła znacząca i pozytywna zmiana w zakresie zwiększania eksportu wśród śląskich przedsiębiorców**.

Poza danymi ilościowymi dotyczącymi bezpośrednich efektów, warto zwrócić także uwagę na osiągnięte efekty jakościowe, które bezpośrednio realizują cel szczegółowy PI 3b. W celu wsparcia internacjonalizacji MŚP opracowano w ramach RPO WSL dwa dodatkowe narzędzia.

Pierwsze z nich to **Akademia Internacjonalizacji**. W jej ramach została zaktualizowana i rozbudowana baza ofert inwestycyjnych regionu. Dodatkowo przeprowadzano regularne analizy i ekspertyzy dotyczące gospodarki regionu i jej potencjału. Ponadto kampanie informacyjne służyły podkreślaniu atrakcyjności inwestycyjnej regionu co bezpośrednio przełożyło się na wzmocnienie wizerunku województwa śląskiego jako dobrego miejsca do inwestowania i życia.

Kolejne to **Centrum Internacjonalizacji**, w którym organizowane były dedykowane wydarzenia, konsultacje oraz spotkania. Została również utworzona Platforma internacjonalizacji wspomagająca proces działania na rynkach zagranicznych. W ramach części usługowej świadczone było doradztwo w zakresie eksportu, a ponadto założono opracowanie modeli internacjonalizacji, a także wdrożenie procesu zarządzania zmianą biznesową. W ramach projektu współpracowano z podmiotami wspierającymi przedsiębiorców na docelowych rynkach eksportowych. Grupą docelową/ostatecznymi odbiorcami wsparcia były przedsiębiorstwa z sektora MŚP funkcjonujące na obszarze województwa śląskiego.

[156] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 3b”
[157] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 3b”.

Jednocześnie pojawiały się **zróżnicowane oceny** (porównując wyniki wcześniejszej ewaluacji Osi III oraz wnioski z przeprowadzonych badań jakościowych) **co do skuteczności działań realizowanych w ramach Poddziałania 3.5.1 i 3.5.2**. Z jednej strony zwrócono uwagę, że projekty te poprawiły ogólny wizerunek biznesowy regionu oraz ośmieliły regionalnych przedsiębiorców do podejmowania działalności gospodarczej na skalę międzynarodową. Z drugiej jednak strony, sygnalizowano problem, że w tego typu przedsięwzięciach trudno jest dostosować realizowane działania do potrzeb konkretnych przedsiębiorców. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być w tym przypadku wkomponowanie w tego rodzaju projekty działań, w których przedsiębiorcy mogliby pozyskiwać wsparcie w formie grantowej na indywidualne działania dotyczące internacjonalizacji działalności biznesowej.

Interwencje zrealizowane w ramach PI 3b pozwoliły MŚP z regionu na udział w międzynarodowych imprezach targowych, skorzystanie z usług doradczych przygotowujących przedsiębiorstwa do wejścia na nowe rynki, wdrożenie strategii internacjonalizacji czy zwiększenie ilości kontraktów handlowych.

Ponadto należy podkreślić, że zakres przedsięwzięć PI 3b wpisywał się w Regionalną Strategią Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020 m.in. w zakresie umiędzynarodowiania działalności firm.

Efekty niezamierzone

Analiza zgromadzonego materiału badawczego (w tym przeprowadzona „Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP") pozwoliła wskazać pozytywne efekty niezamierzone wsparcia zrealizowanego w ramach PI 3b (**nie zidentyfikowano efektów negatywnych**).

Beneficjenci Działania 3.5 wskazywali przede wszystkim na **ośmielenie przedsiębiorców do prowadzenia działalności o zasięgu międzynarodowym** (oferowane wsparcie było w takim ujęciu formą zapewnienia przyjaznego wejścia w środowisko eksportowe dla podmiotów, które nie miały w tym obszarze wcześniejszych doświadczeń). Ważnym elementem było również nabycie doświadczenia w zakresie profesjonalnego udziału w międzynarodowych targach, co pozwalało później na samodzielny (tj. nie w ramach projektu) efektywny udział w tego typu wydarzeniach[158].

Nie zidentyfikowano możliwych rozwiązań, które mogłyby dodatkowo wzmocnić pozytywne efekty niezamierzone.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 3b zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Zrealizowano 53 projekty o wartości ogółem niemal 77,2 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE

[158] Na ten aspekt zwracali przedstawiciele UM Departamentu Promocji, Gospodarki i Sportu w trakcie wywiadów FGI.

około 59,3 mln zł. W efekcie wsparto łącznie 542 przedsiębiorców oraz 74 przedsięwzięcia informacyjno-promocyjne o charakterze międzynarodowym. **Wartości niemal wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym niż zakładano**.

Oceniając efektywność wsparcia zwrócono uwagę na porównanie końcowego postępu rzeczowo-finansowego. Końcowy poziom kontraktacji alokacji PI 3b wyniósł 91,2**%**[159]. **Z kolei uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu to 141%[160].** To pokazuje, że **dynamika postępu rzeczowego przekroczyła znacząco dynamikę postępu finansowego**. Jest to sytuacja bardzo pozytywna, **świadcząca o zachowaniu efektywności podczas wdrażania interwencji**. Dodatkowo, o wysokiej efektywności wsparcia w ramach PI 3b świadczą także opisane wyżej efekty jakościowe (zarówno zaplanowane, jak i dodatkowe). Warto podkreślić np., że część MŚP pozyskała dodatkową wiedzę dotyczącą profesjonalnego (tj. przekładającego się na wymierne efekty) udziału w targach czy wydarzeniach branżowych. Jak wskazywali beneficjenci w ramach wywiadu FGI, pozwoliło im to zminimalizować kluczową barierę organizacyjną, istotną zwłaszcza w małych firmach, dot. trudności w zainicjowaniu udziału w tego typu inicjatywach. Przyczyniło się to tym samym do późniejszego, już samodzielnego uczestniczenia w podobnych wydarzeniach.

W ramach badania obliczono koszty jednostkowe wskaźników produktu również w ramach PI 3b[161], jednakże w przypadku tego PI analiza tych danych nie pozwoliła na wyciągnięcie użytecznych wniosków. Wynika to ze specyfiki samych wskaźników (np. Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie), jak i z braku możliwości dokonania rzetelnych porównań między poddziałaniami (w ramach 3.5.1 i 3.5.2 zrealizowano tylko po 1 projekcie), czy typami beneficjentów (niemal wszystkie projekty były realizowane przez przedsiębiorstwa).

Powyższe informacje pozwoliły stwierdzić, że **wsparcie zrealizowane w ramach PI 3b było efektywne**. Dodatkowo, **nie zidentyfikowano żadnych argumentów mogących potwierdzić możliwość osiągnięcia tych samych czy podobnych efektów, w analogicznym okresie czasu, przy wykorzystaniu istotnie mniejszych nakładów finansowych**.

Trwałość wsparcia

Zdecydowana większość projektów w ramach PI 3b nie podlegała obowiązkowi zachowania trwałości. Dotyczyło to Poddziałania 3.5.1 oraz 3.5.3. Wyjątek stanowiło jedynie Podziałanie 3.5.2 - w ramach którego zrealizowano tylko 1 projekt, a jego okres trwałości wynosi 5 lat.

[159] Jest to poziom przybliżony z uwagi na konieczność przeliczenia alokacji wg jednego, wspólnego kursu walutowego – tj. kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł).
[160] Poziom obliczony na podstawie danych zawartych w rozdziale 8.2, w tabeli „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 3b".
[161] Dane przedstawiono w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.

Okoliczności te powodują, że przypadku PI 3b trudno jednoznacznie ocenić trwałość wsparcia. Wpływa na to w szczególności specyfika efektów wsparcia w ramach Poddziałania 3.5.3. (np. udział regionalnych przedsiębiorców w targach czy w zagranicznych misjach gospodarczych), które trudno analizować pod kątem trwałości. Jednocześnie, analizując trwałość wsparcia należy podkreślić konieczność wzmocnienia oddziaływania projektów w ramach charakteru Poddziałania 3.5.1 (Promocja gospodarcza regionu) oraz Poddziałania 3.5.2 (Modelowanie działalności ekspertowej MŚP), na co wskazywali przedstawiciele IP-ŚCP. Zastrzeżenia w tym zakresie wynikały przede wszystkim z ograniczeń związanych z możliwością kontynuacji działań przez beneficjentów po zaprzestaniu wsparcia.

4.3.5 Priorytet inwestycyjny 3c

Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z treścią RPO WSL 2014-2020, celem PI 3c miała być zwiększona/ utrzymana konkurencyjność MŚP. Autorzy Programu założyli, że dzięki interwencji nastąpi utrzymanie lub wzrost konkurencyjności MŚP, w tym także poprzez poprawę ich efektywności energetycznej. Dzięki realizacji działania związanego z wdrażaniem innowacji, w tym innowacji na poziomie przedsiębiorstwa wprowadzone na rynek zostać miały nowe produkty i usługi przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorstw. Powyższe działania pozwolić miały również zwiększyć PKB regionu. Wsparcie ukierunkowane również było na działania związane z inwestycjami MŚP w TIK, wprowadzenie nowych lub zoptymalizowanie procesów biznesowych. Działanie dotyczące rozwoju MŚP przy udziale instrumentów finansowych pozwolić miało na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawę pozycji rynkowej i wzrost obrotów wspartych firm. Ponadto działanie dotyczące wsparcia funkcjonowania MŚP miało przyczynić się do utrzymania konkurencyjności przedsiębiorstw i utworzonych przez nie miejsc pracy oraz pozwolić na dalszy ich rozwój.

Na realizację tych celów przeznaczono kwotę alokacji w wysokości 306 963 417,00 euro. Kwota ostatecznych certyfikowanych wydatków wyniosła 366 794 275,04 euro, co stanowiło:

- 125,5% kwoty alokacji w przypadku Działania 3.2;
- 176,0% kwoty alokacji w przypadku Działania 3.3;
- 100,0% kwoty alokacji w przypadku Działania 3.4[162].

[162] W przypadku Działania 3.4 poziom ten wyniósł co prawda 99,0%, ale trzeba mieć na uwadze specyfikę IF oraz to, że całe Działanie było wdrażane w ramach 1 UoD. Wartość dofinansowanego projektu została w całości wykorzystana (biorąc pod uwagę kwotę w PLN), natomiast różnice kursowe przy certyfikacji kolejnych transz spowodowały - tę nie oddającą stanu faktycznego – sytuację „niewykorzystania" całości alokacji w EUR.

Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w zł, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 1 267 615 514,50 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 1 610 868 659,97 zł.

Dane dotyczące postępu rzeczowego dla programowych wskaźników produktu w ramach PI 3c wskazują, że wszystkie ilościowe cele interwencji zostały zrealizowane, a wręcz istotnie przekroczone. W wyniku realizacji projektów z PI 3c:

- wsparto 2144 przedsiębiorców (cel osiągnięty na poziomie 129%)
- wsparto 1199 przedsiębiorców przy wykorzystaniu dotacji (cel osiągnięty na poziomie 136%);
- wsparto 945 przedsiębiorców przy wykorzystaniu wsparcia finansowego innego niż dotacje (cel osiągnięty na poziomie 122%);
- wsparto 934 przedsiębiorców w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (cel osiągnięty na poziomie 166%);
- wsparto w wysokości około 335,8 mln. euro inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorców w postaci dotacji (cel osiągnięty na poziomie 114%);
- wsparto w wysokości około 51,1 mln. euro inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw inne niż dotacje (cel osiągnięty na poziomie 318%);
- zwiększono zatrudnienie we wspieranych przedsiębiorstwach o blisko 3040 EPC (cel osiągnięty na poziomie 150%);
- wsparto 631 przedsiębiorstw dotacjami w związku z pandemią COVID-19 (cel osiągnięto na poziomie 149%);
- przeznaczono blisko 127 mln. euro wydatków kwalifikowalnych na działania związane z pandemią COVID-19 (cel osiągnięty na poziomie 123%).[163]

W Programie przyjęto jeden wskaźnik rezultatu dla PI 3c, tj. średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych i z sektora usług. Założono, że jego wartość od 2012 do 2023 roku wzrośnie o 3,35 p. p. (z 14% do 17,35%). W praktyce wartość tego wskaźnika wzrosła o 23,5 p. p. osiągając w 2022 roku wartość 37,5%.[164] To pokazuje, że w województwie śląskim zaszła pozytywna zmiana w zakresie wzrostu innowacyjności śląskich przedsiębiorstw zarówno wśród przedsiębiorstw przemysłowych jak i z sektora usług. Oznacza to, że **wsparcie z PI 3c wywołało pozytywne zmiany w regionie w obszarze zwiększonego zastosowania innowacji w MŚP**. Uwzględniając uzupełniające dane ze statystyki publicznej zwiększył się:

- **udział przedsiębiorstw innowacyjnych – w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych**; wartość ta od 2014 do 2023 roku wzrosła o 20,1 p. p. tj. z 15,4% do 35,5%;

[163] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 3c”.
[164] Rozdział 8.3, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 3c”.

- **udział przedsiębiorstw innowacyjnych – w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług**; wartość ta od 2014 roku do 2023 roku wzrosła o 28,6 p. p. tj. z 10,8% do 39,4%;

Z drugiej strony należy podkreślić, że wskaźnik „Regional Innovation Scoreboard 2025" dla województwa śląskiego (na poziomie 63,2%) kształtuje się poniżej średniej dla Polski wynoszącej 65,9%.[165] Ponadto w przypadku udziału przedsiębiorstw innowacyjnych - w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych - Górny Śląsk plasuje się poniżej średniej ogólnopolskiej tj. na 10 miejscu wśród wszystkich regionów w Polsce. Nieco korzystniej prezentuje się stopień udziału przedsiębiorstw innowacyjnych – w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług – w województwie śląskim (27,0%) kształtując się na 5 miejscu tuż powyżej średniej ogólnopolskiej (26,6%).[166] W związku z powyższym obszar ten nadal wymaga znacznego wsparcia finansowego.

Ponadto należy podkreślić, że Działanie 3.4 cieszyło się wśród MŚP dużym zainteresowaniem, co wynikało zarówno z atrakcyjnych warunków rynkowych, ale również prostej interpretacji korzyści wynikających ze skorzystania e wsparcia. Na ten aspekt zwracali uwagę w wywiadach IDI szczególnie przedstawiciele pośredników finansowych (Działanie 3.4).

Interwencje zrealizowane w ramach PI 3c pozwoliły MŚP w obszarze związanym z innowacyjnością na wdrożenie nowych usług, wdrożenie innowacji procesowych oraz produktowych, zakup innowacyjnych urządzeń, wdrożenie nowych procesów technologicznych. W przypadku technologii informacyjno-komunikacyjnych było to usprawnienie procesów biznesowych, wdrożenie infrastruktury informatycznej, wdrożenie rozwiązań TIK do działalności biznesowej.

Podsumowując, **w przypadku PI 3c zrealizowane projekty przyczyniły się do rozwoju MŚP, w tym przy udziale instrumentów finansowych - co pozwoliło na wzrost ich konkurencyjności, poprawę ich sytuacji rynkowej, a także wzrost obrotów**. Ponadto działania w tym obszarze pozwoliły na utrzymanie konkurencyjności oraz zapewniły wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach.

Efekty niezamierzone

Analiza zgromadzonego materiału badawczego (w tym przeprowadzona „Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP") pozwoliła wskazać zarówno pozytywne jak i negatywne efekty niezamierzone wsparcia zrealizowanego w ramach PI 3c. W przypadku tych pozytywnych można wskazać:

[165] Regional Innovation Scoreboard 2025. Regional profile Poland; (Regional Innovation Scoreboard 2025. Regional profile Poland).
[166] Patrz: (Udział przedsiębiorstw innowacyjnych).

- **zwiększenie zainteresowania klientów ofertą** firmy/wzrost potencjału marketingowego;
- **wzrost liczby zamówień i poziomu sprzedaży** w ramach dotychczasowej oferty;
- **poszerzenie oferty;**
- **nawiązanie współpracy z nowymi kooperantami;**
- **wzrost potencjału ludzkiego firmy;**
- **uzupełnianie się oferty poszczególnych pośredników finansowych** pod kątem dedykowanych grup odbiorców[167];
- **zwiększenie atrakcyjności pożyczek** w ramach Działania 3.4 w wyniku wzrostu stóp procentowych[168].

W przypadku negatywnych były to:

- **trudności finansowe** wynikające z długiego czasu oczekiwania na wypłatę należnych środków finansowych;
- **większa kosztochłonność projektu** spowodowana wzrostem cen rynkowych na produkty i usługi stanowiące element działań projektowych; duży poziom obciążenia firmy i pracowników realizacją projektu i formalności z nim związanych;
- **nieadekwatność rynkowa osiągniętych efektów** ze względu na długi okres realizacji i zmieniającą się sytuację rynkową.

W ramach PI 3c, efekty pozytywne najczęściej wskazywali beneficjenci z Działania 3.2 (typ projektu 2), a w dalszej kolejności odbiorcy ostateczni Działania 3.4, beneficjenci z Działania 3.3 oraz beneficjenci z Działania 3.2 (typ projektu 1). Jednocześnie efekty negatywne najczęściej wskazywali beneficjenci z Działania 3.2 (typ projektu 2), beneficjenci z Działania 3.3, odbiorcy ostateczni z Działania 3.4 oraz beneficjenci z Działania 3.2 (typ projektu 1).

W przypadku PI 3c wskazano możliwe rozwiązania, które mogłyby zostać zastosowane zamiast lub obok działań faktycznie wdrożonych, które mogłyby wzmocnić pozytywne efekty. Wśród nich kluczowe byłyby - w przypadku działań zewnętrznych wobec beneficjenta – zmniejszenie obciążeń formalno-administracyjnych związanych z realizacją projektu na różnych jego etapach (aplikowanie o wsparcie, realizacja, rozliczenie i kontrola); wprowadzenie rozwiązań uwzględniających zmieniającą się sytuację rynkową w trakcie realizacji projektu; zwiększenie elastyczności po stronie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie interwencji; zapewnienie dostępności wsparcia finansowego na działania inwestycyjne; zwiększenie dostępnego poziomu dofinansowania; zmiany prawne (dotyczące np. systemu fiskalnego oraz regulacji prawnych odnoszących się do specyfiki danego przedsiębiorstwa); obniżenie stałych kosztów prowadzenia

[167] Zwracali na to uwagę w ramach wywiadów IDI przedstawiciele pośredników finansowych.
[168] Zwracali na to uwagę w ramach wywiadów IDI przedstawiciele pośredników finansowych.

działalności gospodarczej. W przypadku działań podejmowanych przez beneficjentów (i mających wpływ na zwiększanie skali efektów) zidentyfikowano podjęcie dodatkowych / dalszych działań inwestycyjnych; zwiększenie skali automatyzacji określonych procesów w przedsiębiorstwie; poszerzenie zakresu prowadzonej działalności; rozwój (ilościowy i jakościowy) potencjału kadrowego firmy.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 3c zastosowano jednocześnie wsparcie dotacyjne oraz instrumenty zwrotne. Jak już wskazano, zrealizowano 1 444 projekty o wartości ogółem około 2,87 mld zł, w tym wartości dofinansowania UE około 2,87 mld zł. W efekcie wsparto 1 444 podmioty.

Mechanizmy bezzwrotne tj. dotacje wdrażano w przypadku Działania 3.2 oraz Działania 3.3. Zgodnie z przyjętymi założeniami wsparcie miało objąć 882 przedsiębiorstwa (otrzymujące dotacje). Ostatecznie wsparcie objęło 1 199 przedsiębiorców. W ramach Działania 3.2 oraz Działania 3.3 wartość projektów ogółem wyniosła 2,4 mld. zł, wydatki kwalifikowalne około 1,97 mld zł, a wartość wkładu UE blisko 960 mln zł. Ponadto ww. środki przyczyniły się do tego, że 945 przedsiębiorstw otrzymało dotacje, które uzupełniły wsparcie publiczne przez inwestycje prywatne o niemal 335,8 mln euro. Stanowiło to 114% realizacji zakładanej wartości tego wskaźnika. Jednocześnie, zgodnie z danymi SL, utworzono blisko 2700 miejsc pracy (zgodnie z jednostką EPC tj. osobo-rok pracy pełnoetatowej). Przekroczenie wartości wskaźników, w tym skala inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne, pozwalają na stwierdzenie, że **wsparcie dotacyjne w tym PI było efektywne**.

Mechanizmy zwrotne wdrażano tylko w ramach Działania 3.4. Był to instrument pożyczkowy dedykowany MŚP. W jego wdrażanie zaangażowany był Europejski Fundusz Inwestycyjny (jako Menadżer Funduszu Funduszy) oraz 3 pośredników finansowych (Fundusz Górnośląski S.A, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A., Bank Polska Kasa Opieki S.A.). W sumie przedsiębiorcy zawarli 1 071 umów z pośrednikami finansowymi. Większość przedsiębiorców (838) uczyniło to jednorazowo. Pozostali dwu, trzy, a nawet czterokrotnie (1 przedsiębiorca). W ramach Działania 3.4 wartość projektów ogółem wyniosła niemal 464 mln zł, podobnie jak wydatków kwalifikowalnych, a wartość wkładu UE to ponad 394 mln zł. Jednocześnie, jak wskazano w ramach dokumentu „Ewaluacji ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w Programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020”, Działanie 3.4 cieszyło się bardzo dużym zainteresowaniem wśród potencjalnych odbiorców ostatecznych, które znalazło odzwierciedlenie w liczbie składanych wniosków oraz zrealizowanych projektów.

W efekcie, 945 przedsiębiorstw otrzymało wsparcie finansowe (inne niż dotacje)[169], które przyczyniło się do uzupełnienia wsparcia publicznego przez inwestycje

[169] Wskaźnik osiągnięto na poziomie 122%.

prywatne o około 51,1 mln. euro. Stanowiło to aż 318% realizacji zakładanej wartości tego wskaźnika. Ponadto utworzono około 350 miejsc pracy (zgodnie z jednostką EPC tj. osobo-rok pracy pełnoetatowej). Również w tym przypadku można stwierdzić, że **wsparcie okazało się efektywne**.

Efektywność instrumentów finansowych w ramach PI 3c podkreślali przedstawiciele IZ-DRT. Ich ocena wynikała ze sprawnie funkcjonującego i stale doskonalonego systemu wdrożeniowego. Ponadto tylko minimalna liczba odbiorców ostatecznych (MŚP) miała problemy ze spłatą pożyczki. Potwierdził to jeden z pośredników finansowych w wywiadzie IDI, który wskazał, że trudności miało nie więcej niż 2% odbiorców ostatecznych.

Porównując efektywność dotacji i pożyczek w przypadku tego PI, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze **można porównać koszty jednostkowe** dwóch wskaźników, jakie były realizowane w ramach projektów zarówno z Działań 3.2, 3.3, jak i Działania 3.4, tj.: Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw, Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach. W przypadku obu wskaźników większą efektywnością kosztową cechowały się projekty dotacyjne – oznacza to, że koszt osiągnięcia 1 jednostki tych wskaźników był niższy w przypadku projektów z Działań 3.2 i 3.3. Ale taka prosta analiza kosztowa nie uwzględnia istotnej okoliczności. Szczególnie pozytywnie na efektywność wsparcia instrumentów pożyczkowych w ramach Działania 3.4 wpływa bowiem ich **specyficzna konstrukcja**. Związane jest to z mechanizmem odnawialności, który sprawia, że środki spłacane przez przedsiębiorców tj. kapitał oraz odsetki pozostają nadal w regionie - tworząc fundusz na kolejne pożyczki dla innych przedsiębiorstw. Ponadto oprocentowanie pożyczek było znacznie niższe od rynkowego, a finansowanie było skonstruowane w taki sposób, aby stanowiło realną korzyść dla przedsiębiorcy, ale mieściło się w limitach pomocy publicznej.

Analizując powyższe czynniki można stwierdzić, że **efektywność wsparcia była jednak wyższa w przypadku pożyczek w ramach Działania 3.4**.

Trwałość wsparcia[170]

Analiza zebranych informacji wskazuje, że **trwałość wsparcia zostanie zachowana nie tylko w wymaganym okresie, ale także w perspektywie długoterminowej**.

Autorzy raportu z badania „Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP” podkreślali potencjał w zakresie przewidywanego okresu, w którym odczuwane będą efekty wsparcia. Beneficjenci i odbiorcy ostateczni wsparcia deklarowali bowiem, że okres trwałości efektów będzie dłuższy niż 5 lat. Wskazywało tak:

- 36,1% beneficjentów z Działania 3.2 (typ projektu 1);

[170] Zasada trwałości projektów nie ma zastosowania do wsparcia w formie IF, tym samym wnioski zawarte w tym punkcie nie odnoszą się do IF.

- 29,2% beneficjentów z Działania 3.3;
- 26,7% beneficjentów z Działania 3.2 (typ projektu 2);
- 21,4% odbiorców ostatecznych z Działania 3.4.

Na trwałość rezultatów wskazywały także informacje zawarte w ankietach trwałości[171] przekazywanych przez beneficjentów. Potwierdziły one, że w przypadku zdecydowanej większości projektów 1267/1283 (98,7%): (i) cele, charakter lub warunki realizacji projektów (w szczególności zobowiązania wynikające z wniosku i umowy o dofinansowanie, w tym zrealizowane wartości wskaźników) zostały utrzymane, a infrastruktura wykorzystana została zgodnie z założeniami, (ii) od daty zakończenia projektów zapewnione zostały środki gwarantujące utrzymanie trwałości finansowej, instytucjonalnej i organizacyjnej, (iii) od zakończeniu realizacji do chwili złożenia ankiet trwałości cele zostały zachowane. Ponadto w żadnym z projektów nie nastąpiło zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty Programem, nie nastąpiła zmiana własności elementów infrastruktury, która dawałaby przedsiębiorstwom lub podmiotom publicznym nienależyte korzyści, a zmiany wpływałyby na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, które mogłyby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów. Jedynie w przypadku jednego projektu nie utrzymano wartości docelowych wszystkich wskaźników projektu na założonym w UoD poziomie.

Na zachowanie trwałości efektów, w tym szczególnie w długiej perspektywie czasowej, wskazywali także beneficjenci biorący udział w FGI. Zwracali jednak uwagę, że zachowanie długookresowej trwałości będzie utrudniane ze względu na przyspieszające zmiany technologicznie - szczególnie w przypadku Działania 3.3 i Działania 3.2.

4.3.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP III

W ramach OP III (PI 3a - Działanie 3.1) instrument ZIT/RIT został zastosowany w dwóch Poddziałaniach tj. 3.1.1 (Tworzenie terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield – ZIT) oraz Poddziałania 3.1.2. (Tworzenie terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield – RIT). Wybór projektów w tych dwóch Poddziałaniach odbywał się w formule konkursowej. Logika Programu nie zakładała realizacji tożsamych działań poza polityką terytorialną.

Efektem realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach PI 3a było utworzenie 9 terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield dedykowanych MŚP. Zrealizowano w sumie 7 projektów w formule ZIT oraz 2 projekty w formule RIT. Wartość unijnego dofinansowania projektów wyniosła w przypadku projektów ZIT 42 821 316,46 zł, a RIT 2 974 924,31zł. Oznacza to, że projekty realizowane w formule ZIT uzyskały zdecydowanie wyższe dofinansowanie unijne (o blisko 40 mln) od projektów RIT – co wskazuje, że realizowały one interwencje o większej skali. Wynika to m.in. ze zmniejszenia alokacji w ramach Poddziałania 3.1.2 (RIT).

[171] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

W przypadku projektów ZIT wartość przygotowanych terenów inwestycyjnych wyniosła w sumie 53,8 ha, a liczba inwestycji osiągnęła wartość 6. Ponadto, projekty ZIT przyczyniły się do utworzenia 114 miejsc pracy (poziom realizacji tego wskaźnika kształtował się na poziomie blisko 80%). Liczba MŚP zlokalizowana na terenach inwestycyjnych wyniosła ostatecznie 11 (poziom realizacji wskaźnika wyniósł 73,3%).

Z kolei projekty sprawiły, że wartość przygotowanych terenów inwestycyjnych wyniosła około 10,6 ha, a liczba inwestycji kształtowała się na poziomie 2. Dzięki projektom RIT utworzono również trzy nowe miejsca pracy (procent realizacji tego wskaźnika kształtował się na poziomie 50%). Jednocześnie liczba MŚP zlokalizowanych na terenach inwestycyjnych wyniosła 1 (poziom realizacji wskaźnik: 33,3%).

Powyższe oznacza, że **to w przypadku projektów ZIT ostateczne efekty były większe**: o ponad 40 ha powierzchni przygotowanych terenów inwestycyjnych, o ponad 110 miejsc pracy utworzonych w MŚP, o 10 MŚP zlokalizowanych na terenach inwestycyjnych, a także o 8 inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych.

Podsumowując należy podkreślić, że **skala realizacji projektów w formule ZIT była zdecydowanie większa, co przekładało się na uzyskane efekty**. Potwierdzają to również dane dot. udziału wartości osiągniętych wskaźników z Poddziałania 3.1.1 i 3.1.2 w osiągniętych wartościach ogółem dla całego Działania 3.1. Udziały wartości osiągniętych wskaźników z Podziałania 3.1.1 (ZIT) w wartościach osiągniętych ogółem dla Działania 3.1 kształtują się następująco:

- 78,6% - dla wskaźnika Liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych (wartość % równa docelowej),
- 83,6% - wskaźnik Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych (wartość % mniejsza od zakładanej), (wartość wyższa od docelowej)
- 91,7% - Liczba MŚP zlokalizowanych na terenach inwestycyjnych (wartość % wyższa od docelowej),
- 97,4% - Liczba miejsc pracy utworzonych w MŚP (wartość % wyższa od docelowej).

O większej skuteczności projektów ZIT świadczy także ogólnie wyższy poziom realizacji wskaźników (wyrażony w %[172]).

W ramach badania nie identyfikowano występowania większych problemów związanych z procedurą przygotowania projektów zintegrowanych w przypadku OP III.

[172] Rozumiany jako stosunek wartości osiągniętej do wartości zakładanej.

4.3.7 Grupy docelowe w ramach OP III

W ramach OP III (zgodnie z SZOOP RPO WSL 2014-2020) określono następujące grupy docelowe/ostatecznych odbiorców wsparcia w ramach następujących Działań:

- dla Działania 3.1 - mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa;
- dla Działania 3.4 - mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa;
- dla Działania 3.5 - mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Zgromadzone w ramach badania informacje nie wskazują, aby konieczne było doprecyzowanie grup docelowych. Rekomendowane jest jedynie ewentualne poszerzenie grupy docelowej (choć tylko pod pewnymi względami) Działania 3.1. o podmioty duże, co lepiej wpisywałoby się w charakter gospodarczy regionu. Na takie rozwiązanie wskazywali przedstawiciele IZ RPO WSL (w ramach IDI) oraz eksperci w ramach wywiadu FGI.

4.3.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP III

Przeprowadzone analizy zgromadzonego materiału badawczego pozwoliły zidentyfikować następujące **czynniki wewnętrzne wpływające pozytywnie** na realizację celów OP III:

- kontynuowanie w ramach Działania 3.4 współpracy z EBI (podmiotu wdrażającego Fundusz Funduszy) – współpraca taka była już prowadzona w ramach poprzedniej perspektywy finansowej i została dobrze oceniona przez przedstawicieli IZ RPO WSL;
- współpraca z opiekunem projektu/osobami odpowiedzialnymi za wsparcie;
- przyjęty system realizacji i podział zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania;
- trafność zakresu oferowanego wsparcia.

W przypadku czynników wewnętrznych wpływających negatywnie na realizacje celów OP III należy przede wszystkim wskazać:

- **niską jakość realizacji projektów w ramach Poddziałania 3.1.1 (ZIT) oraz 3.1.2 (RIT)** co wynikało z braku potrzeby konkurowania o te projekty[173] przez beneficjentów (powodowało to m.in. częste zmiany w ramach projektów czy braki w dokumentacji);
- **składanie projektów w ramach Poddziałania 3.1.1 (ZIT) oraz 3.1.2 (RIT) dopiero w kolejno ogłaszanych naborach (nie tych ogłaszanych jako pierwsze w kolejności w danym obszarze wsparcia)** – wynikało to z przyjętej strategii samorządów, by w pierwszej kolejności (mając na uwadze ograniczone zasoby organizacyjno-instytucjonalne do przygotowania WoD) składać projekty konkursowe w naborach, które były organizowane poza polityką terytorialną (istniało w tym przypadku mniejsze prawdopodobieństwo

[173] Zwracali na to uwagę przedstawiciele IZ RPO WSL w ramach wywiadów IDI .

pozyskania środków, konieczna była także pełna konkurencja z innymi wnioskodawcami), a dopiero w drugiej kolejności aplikować w naborach dedykowanych dla projektów ZIT/RIT (w których to środki były w zasadzie „zagwarantowane" i możliwe było sięgnięcie po nie nieco później)[174];

- **ograniczoną elastyczność po stronie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie interwencji na etapie realizacji projektów** (w szczególności dotyczy to trwałości w ramach Działanie 3.2 – Innowacje w MŚP, co podkreślali m.in. beneficjenci PI 3c w trakcie wywiadu FGI).

W przypadku czynników negatywnie wpływających na cele OP, podjęto przede wszystkim (co wskazano m.in. w Ewaluacji dotyczącej sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów ramach Osi Priorytetowej III Konkurencyjność MŚP) działania naprawcze zorientowane na usprawnienie procesu wdrażania, w tym:

- **skrócenie czasu oceny WoD**;
- **skrócenie długości procesu podpisywania UoD**;
- **skrócenie okresu rozliczania WoP;**

Dodatkowo należy wskazać wprowadzenie nowego instrumentu pomocowego, co pozwoliło zapewnić najwyższy poziom adekwatności wsparcia do potrzeb MŚP. Dotyczy to **wprowadzenia typu 2 projektu w Działaniu 3.2** Inwestycje w MŚP. Zgodnie z SZOOP nie ustalono minimalnej wartości projektu, jednak minimalna wartość dofinansowania, o którą musiał aplikować wnioskodawca to 50 000,00 PLN; wartość obowiązująca na etapie wnioskowania; w ramach przedmiotowego typu projektu Beneficjent mógł uzyskać wsparcie maksymalnie w wysokości 50 000 000 euro.

Ponadto uzasadniona była decyzja o rezygnacji z poręczeń w ramach Działania 3.4.

4.3.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP III

Poza czynnikami wewnętrznymi, wpływ na osiągnięcie celów OP III miały także uwarunkowania zewnętrzne, które w szczególności dotyczyły:

- **pandemii COVID-19**. Przyczyniła się ona do opóźnień w realizacji działań inwestycyjnych w ramach Działania 3.4 oraz Poddziałania 3.5.3;
- **występowania konkurencyjnych instrumentów pomocowych** w stosunku do wsparcia w ramach Działania 3.4; przykładem był Instrument „Gwarancja de minimis" będący produktem oferowanych przez BGK. Była to jedna z form pomocy de minimis udzielana w ramach dopuszczalnej pomocy publicznej na zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego, która dedykowana była MŚP[175].

[174] Zwracali na to uwagę przedstawiciele IZ RPO WSL w ramach wywiadów IDI.
[175] Gwarancja de minimis (Gwarancja de minimis).

- **czynników makroekonomicznych**, przede wszystkim wysokich stóp procentowych, wysokiej inflacji;
- **ograniczenia w zakresie wsparcia w ramach Działania 3.1** polegającego na możliwości oferowania przygotowanych terenów inwestycyjnych wyłącznie firmom z sektora MŚP. Stanowiło to barierę dla dużych firm i tym samym ograniczało liczbę potencjalnych inwestorów, którzy ze względów formalnych nie mogli być przyjmowani.

Generalnie należy zauważyć, że ww. czynniki zewnętrzne miały negatywny wpływ na realizację celów OP III. Z drugiej strony wysoka inflacja, a w konsekwencji rosnące stopy procentowe NBP (zwłaszcza w okresie 2021-2023) zwiększające koszty komercyjnych kredytów/pożyczek sprawiły, że instrumenty finansowe oferowane w ramach Działania 3.4 okazały się być jeszcze bardziej atrakcyjne (dla odbiorców ostatecznych) w stosunku do tych dostępnych wówczas na rynku.

4.4 Oś priorytetowa IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna

4.4.1 Podsumowanie efektów wsparcia - OP IV

W ramach OP IV interwencja była realizowana w ramach następujących PI i przypisanych im Działań:

- PI 4a wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych
    - Działanie 4.1 Odnawialne źródła energii
- PI 4c wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym
    - Działanie 4.3 Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej
- PI 4g promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe
    - Działanie 4.4 Wysokosprawna kogeneracja
- PI 4e promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu
    - Działanie 4.5 Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie

- PI 6e podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów poprzemysłowych (w tym terenów powojskowych), zmniejszenie

zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu

- Działanie 4.6 Czyste powietrze.

W ramach Osi priorytetowej IV zrealizowano 986 projektów, z czego najwięcej, bo aż 544 – w ramach PI 4c. Projekty z zakresu poprawy efektywności energetycznej cieszyły się dużą popularnością, przede wszystkim z uwagi na uwarunkowania związane z prawodawstwem na poziomie unijnym, związanym z wprowadzeniem Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE), wyznaczającej cele związane z koniecznością zmniejszenia zużycia energii o 20% w stosunku do prognozowanego zużycia na 2020 rok. Największą ogólną wartość projektów odnotowano w ramach PI 4e, z uwagi na dużą kosztochłonność inwestycji związanych z transportem niskoemisyjnym. Najmniej przedsięwzięć zrealizowano natomiast w ramach PI 4g i tutaj także kwoty projektów były najniższe.

Tabela 4 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP IV w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 4a (Działanie 4.1)	220	725 056 916,55	675 948 282,09	506 370 798,68
PI 4c (Działanie 4.3)	544	1 809 926 517,23	1 354 430 484,93	1 130 983 401,01
PI 4g (Działanie 4.4)	13	39 332 980,97	29 363 582,62	23 007 777,90
PI 4e (Działanie 4.5)	189	3 139 341 753,92	2 603 639 285,30	2 133 445 443,35
PI 6e (Działanie 4.6)	20	31 401 684,50	30 693 924,18	25 418 676,09
Ogółem	986	5 745 059 853,17	4 694 075 559,12	3 819 226 097,03

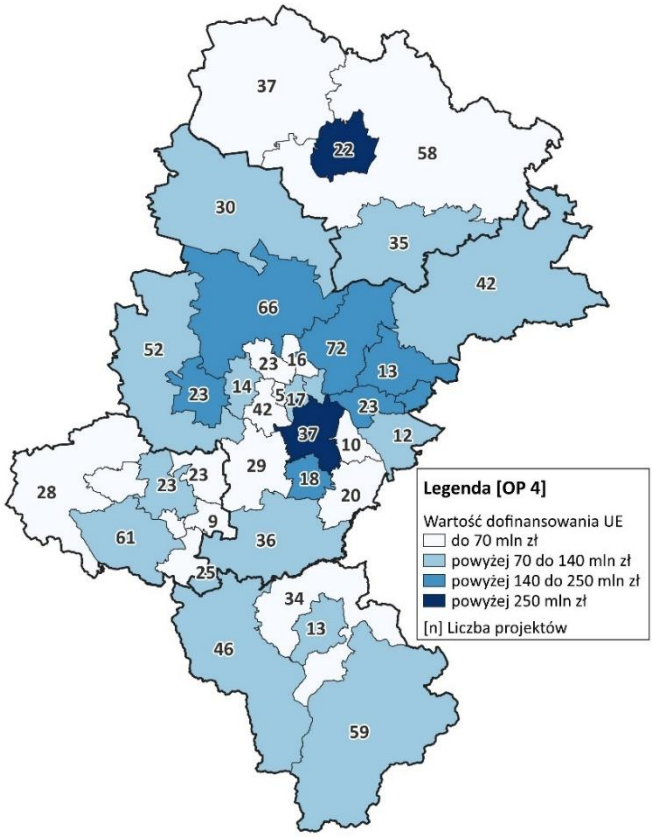
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

4.4.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP IV

Wsparcie w ramach Osi priorytetowej IV było skoncentrowane terytorialnie. Najwyższe wartości dofinansowania, zostały skumulowane w centrum regionu, obejmującym głównie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię. Ogółem, subregion centralny otrzymał dofinansowanie UE w wysokości 2,64 mld zł, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło 1 032 zł. Koncentracja ta jest widoczna również w liczbie realizowanych projektów – w centralnych powiatach było to często pomiędzy 40 a 70 inwestycji, podczas gdy w powiatach północnych, południowych (zwłaszcza górskich)

oraz zachodnich absorpcja środków była niższa[176]. Najmniej środków UE w przeliczeniu na mieszkańca przypadło subregionowi zachodniemu. Środki unijne trafiały głównie do gmin, w których w Strategii „Śląskie 2030" identyfikowano największe problemy związane z jakością powietrza, co potwierdzono także w ramach FGI eksperckiego w ramach OP IV. Na tych obszarach średnia wartość dofinansowania UE w zakresie OZE była znacznie wyższa niż tam, gdzie relatywnie odnotowywano lepszą jakość powietrza[177]. Względnie największe środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca otrzymała Dąbrowa Górnicza (2 003 zł), Tychy (1 605 zł), Katowice (1 458 zł), a także Częstochowa (1 428 zł). Z kolei najmniej funduszy zaabsorbowano w Świętochłowicach (286 zł), Żorach (337 zł) oraz Jastrzębiu-Zdroju (382 zł).

Mapa 4 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w IV wg powiatów[178]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[179]

[176] Dane z SL2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[177] Fundeko, Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, Warszawa 2021, s. 26, 37-38, 44, 56-57.
[178] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[179] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości

Przyczyną obserwowanego rozkładu wsparcia był podział środków w ramach ZIT, który został przeprowadzony przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności środków do liczby mieszkańców danego obszaru realizacji. Warto dodać, że centralna, gęsto zaludniona i historycznie uprzemysłowiona część województwa boryka się z największymi wyzwaniami w zakresie jakości powietrza czy też niskiej efektywności energetycznej budynków. Problemy takie jak niska emisja, potrzeba głębokiej termomodernizacji starej zabudowy (w tym budynków publicznych) czy modernizacji systemów ciepłowniczych wymagały na wskazanym obszarze najpilniejszej interwencji. Wsparcie w OP IV często było jednocześnie ukierunkowane na duże projekty infrastrukturalne (np. sieci ciepłownicze, transport niskoemisyjny, kompleksowe modernizacje energetyczne dużych szpitali czy szkół). Tego typu inwestycje były zlokalizowane w ośrodkach miejskich, gdzie gęstość zaludnienia uzasadniała ich skalę i koszty. Należy również dodać, że koncentracja środków w subregionie centralnym wynika także z algorytmu podziału środków w ramach instrumentu ZIT. W trakcie FGI z ekspertami w ramach OP IV wskazano także na niższy potencjał absorpcyjny w mniejszych i peryferyjnych jednostkach terytorialnych oraz na wykorzystany potencjał we wcześniejszych latach lub w ramach innych działań w miastach takich jak Bytom, Świętochłowice czy Chorzów. Jednocześnie zaznaczono, że duże ośrodki miejskie, takie jak Katowice, nadal posiadają znaczne potrzeby w obszarach wspieranych w ramach OP IV, a wszelkie nowe źródła wsparcia będą w kolejnych latach w pełni wykorzystywane.

4.4.3 Priorytet inwestycyjny 4a

Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych

Ocena skuteczności wsparcia

Celem, jaki założono w Programie dla PI 4a, było zwiększenie poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Założono efekt w postaci wzrostu udziału produkcji energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnej produkcji energii elektrycznej. Działania te miały przyczynić się do realizacji unijnych celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii.

Wysokość alokacji przypisanej do PI 4a to 457 mln zł[180]. W stosunku do pierwotnej kwoty planowanej do wydatkowania, wartość ta wzrosła o około 80%. Kontraktacja zaś wyniosła 480 mln zł (105% alokacji), natomiast certyfikacja – 545 mln zł (119% alokacji). Wskaźnikiem wysokiego zainteresowania działaniami w ramach PI 4a były kwoty wniosków o dofinansowanie, które znacznie przekraczały dostępne budżety

dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

[180] Przeliczono przy uwzględnieniu kursu euro z dnia 29.08.2025 r. (4,2684).

naborów (np. w ramach Poddziałania 4.1.3 budżet wyniósł 75 mln zł, podczas gdy złożone WoD opiewały na kwotę 614 mln zł). Duży popyt na przedsięwzięcia w ramach PI 4a sprawił, że środki, które przesuwano, np. z Osi priorytetowej I, przeznaczano na dofinansowanie projektów z list rezerwowych w ramach PI 4a.

W ramach PI 4a zostały znacząco przekroczone wszystkie założone wartości docelowe programowych wskaźników produktu[181]. W największym stopniu sytuacja ta jest widoczna w przypadku dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, gdzie osiągnięto 381% (194,24 MW), przy założonej wartości docelowej 51 MW. Zdecydowanie większa niż zakładano jest także liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE – osiągnięto wartość 23 007 sztuk, co stanowi 178% celu. Podobnie, szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych wyniósł 122 092,98 t. ekw. CO_2/rok, co odpowiada 174% wartości docelowej wskaźnika. Względnie najniższy poziom osiągnięty został w przypadku liczby jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE, gdzie zrealizowane zostało 158% wartości docelowej wskaźnika. Nie udało się jednakże osiągnąć zakładanego na rok 2023 udziału produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem (wskaźnik rezultatu). Przy wartości bazowej 7,1%, założono 17,32% wartości docelowej, a w 2023 roku udział ten wyniósł 11,8%.

Interwencja z zakresu PI 4a cieszyła się znacznie wyższym zainteresowaniem niż pierwotnie zakładano. Z badania wynika, że duży popyt był uwarunkowany przede wszystkim dotacyjną formą wsparcia i świadomością potencjalnych beneficjentów w zakresie zmian w finansowaniu, jakie były spodziewane w przypadku inwestycji związanych z obszarem OZE na perspektywę unijną 2021-2027, a więc przechodzenia na pozadotacyjne formy wsparcia. Ponadto, spadek cen technologii oraz zwiększająca się dostępność instalacji OZE na rynku, przy jednoczesnym wzroście świadomości ostatecznych odbiorców wsparcia (a więc przede wszystkim mieszkańców) w zakresie korzyści stosowania rozwiązań OZE, wywołał presję społeczną na samorządy do pozyskiwania środków zewnętrznych na projekty parasolowe.

Projekty realizowane w ramach PI 4a były najczęściej ukierunkowane na osiągnięcie kilku synergicznych celów – środowiskowych (lokalna poprawa jakości powietrza i globalna redukcja CO_2), ekonomicznych (obniżenie kosztów energii) oraz strukturalnych (rozwój energetyki prosumenckiej).

Z badania wynika, że efekty osiągane dzięki realizacji projektów w największym stopniu dotyczyły **ograniczenia niskiej emisji** i **redukcji emisji gazów cieplarnianych**. W ramach inwestycji najczęściej zastępowano tradycyjne, emisyjne źródła ciepła (przede wszystkim kotły węglowe) czystymi technologiami OZE. Należy mieć na uwadze, że w województwie śląskim szczególnie uciążliwy był problem smogu, stąd wspomniane efekty traktowano jako nadrzędne w wielu projektach grantowych oraz inwestycjach w budynkach publicznych. Redukcja emisji CO_2 stała

[181] Rozdział 8.4 – Załącznik 1, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 4a".

się zaś efektem globalnym, który był możliwy dzięki zastąpieniu energii elektrycznej i cieplnej pochodzącej ze spalania paliw kopalnych energią z OZE. Przykładem projektu o dużej skali była inwestycja „Słoneczna Żywiecczyzna" (projekt miał status klastra), gdzie zbudowano ponad 2,2 tysiąca instalacji fotowoltaicznych i ponad 600 pomp ciepła. Wyróżniają się także inwestycje w farmy fotowoltaiczne na potrzeby przedsiębiorstw komunalnych, np. 199,80 kWp na oczyszczalni ścieków w Wojkowicach[182] lub 199,80 kWp na oczyszczalni w Rudzie Śląskiej[183].

Zrealizowane zostały także zakładane efekty dotyczące **wzrostu produkcji i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych**. Projekty bezpośrednio przyczyniały się do zwiększenia mocy zainstalowanej w OZE oraz ilości produkowanej "zielonej" energii (elektrycznej lub cieplnej). Efekt skali osiągnięto dzięki budowie tysięcy nowych (małych i dużych) jednostek wytwarzania energii, co miało zwiększyć udział OZE w ogólnym bilansie energetycznym regionu. Przykładem mogą być projekty parasolowe, np. „Odnawialne źródła energii poprawą jakości środowiska naturalnego na terenie Gmin Partnerskich: Tarnowskie Góry, Gaszowice, Jejkowice, Lyski, Krupski Młyn, Kuźnia Raciborska, Nędza, Lelów, Psary, Sośnicowice, Tworóg", gdzie zbudowano 3602 instalacji OZE, w tym 1990 instalacji fotowoltaicznych, 657 instalacji kolektorów słonecznych, 626 pomp ciepła i 329 kotłów na biomasę, w prywatnych budynkach jednorodzinnych.

Pochodnym efektem osiągniętym dzięki wzrostowi produkcji i wykorzystania energii z OZE stało się obniżenie kosztów operacyjnych instytucji oraz rachunków za energię. Dla beneficjentów i odbiorców ostatecznych wsparcia był to jeden z kluczowych czynników motywujących do realizacji tego typu projektów. Podmioty biorące udział w projektach produkują energię przede wszystkim na potrzeby własne, stąd wykorzystanie energii odnawialnej (słonecznej, wiatrowej, geotermalnej) pozwoliło na racjonalizację kosztów. Przykładem inwestycji, które osiągnęły ten efekt w największym stopniu, są te realizowane na terenie parków wodnych i innych obiektów rekreacyjno-sportowych oraz szpitali, np. inwestycja pn. „Rozwiązywanie problemów niskiej emisji poprzez montaż instalacji solarnej w Parku Wodnym w Łazach", gdzie 105 kolektorów słonecznych podgrzewa wodę w technologii basenowej oraz c.w.u, czy też „Poprawa efektywności energetycznej poprzez budowę instalacji fotowoltaicznej w Powiatowym Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Czeladzi", gdzie wykonano instalację fotowoltaiczną o mocy 200 kWp na dachu budynku szpitala.

Perspektywa UE na lata 2014-2020 stała się w województwie śląskim także czasem intensywnego **rozwoju energetyki prosumenckiej i rozproszonej**. W znacznej mierze dzięki projektom współfinansowanym z RPO WSL zmienił się model energetyczny – z centralnego na rozproszony, gdzie energia produkowana jest w miejscu zużycia. Tysiące mikroinstalacji na budynkach jednorodzinnych czy też

[182] „Budowa elektrowni fotowoltaicznej dedykowanej dla oczyszczalni ścieków w Wojkowicach".
[183] „Budowa instalacji fotowoltaicznych na obiektach Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej".

obiektach użyteczności publicznej zwiększyło również bezpieczeństwo energetyczne regionu. Poza projektami grantowymi sprzyjającymi modelowi prosumenckiemu, realizowano projekty takie jak „Zakup i montaż paneli fotowoltaicznych o mocy 25,5 kw przez Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową Jedność w Siemianowicach Ślaskich" czy też „Budowa instalacji fotowoltaicznych na dachach budynków mieszkalnych na terenie Osiedla Konstantego Michalskiego w Katowicach", co pozwoliło w większym stopniu uniezależnić wielorodzinne budynki mieszkalne od nieefaktywnych i nieekologicznych źródeł ogrzewania. Jak podkreślano w trakcie FGI z ekspertami w zakresie energii, na skalę efektów wpłynęła także aprobata społeczności lokalnych i świadomość korzyści płynących ze stosowania OZE jako źródła energii.

Dodatkowym efektem pochodnym stała się **poprawa efektywności energetycznej** z uwagi na zmniejszenie zapotrzebowania na energię pierwotną lub finalną w budynkach. Projekty OZE były często przedsięwzięciami towarzyszącymi termomodernizacji, co sprawiało, że interwencja w zakresie problemów zidentyfikowanych w regionie w ramach OP IV stała się kompleksowa (np. „Niskoenergetyczne miasta – Czeladź" oraz „Niskoenergetyczne budynki użyteczności publicznej - Termomodernizacja budynku Urzędu Miasta Czeladź"[184]).

Inwestycje, zwłaszcza te widoczne publicznie (na szkołach, urzędach), pełnią funkcję **demonstracyjną i edukacyjną**, zwiększając świadomość ekologiczną mieszkańców i promując ideę odnawialnych źródeł energii. Przykładem jest projekt w gminie Krupski Młyn, gdzie system monitorowania instalacji PV zapewnia dodatkowy efekt edukacyjny dla mieszkańców. Walor edukacyjny miały też liczne projekty realizowane na budynkach szkół i przedszkoli (np. w Gminie Jaworze czy Dąbrowie Górniczej). Projekty parasolowe wpływały jednocześnie bezpośrednio na lokalne środowisko, przynosząc mieszkańcom korzyści zdrowotne wynikające z poprawy jakości powietrza.

Oprócz standardowych instalacji PV czy kolektorów, finansowano również bardziej złożone systemy, dzięki czemu w przypadku części projektów można obserwować **wdrożenie innowacyjnych technologicznie i zintegrowanych systemów energetycznych**. Stało się to możliwe dzięki łączeniu różnych technologii OZE (np. PV i pomp ciepła) lub wdrażaniu zaawansowanych systemów zarządzania energią i odzysku. Inwestycję taką podjęło uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój, gdzie w ramach projektu połączono instalacje PV i pompy ciepła z systemem odzysku ciepła z wody pozabiegowej, w tym solankowych. Ponadto, wspomniany wyżej projekt "Słoneczna Żywiecczyzna", pozwolił na integrację instalacji w ramach Wirtualnej Elektrowni zarządzanej przez Klaster Energii.

[184] W ramach projektu „„Niskoenergetyczne miasta – Czeladź" zainstalowano 322 panele fotowoltaiczne na dachu i elewacjach Urzędu Miasta. Przedsięwzięcie towarzyszyło termomodernizacji budynku Urzędu, dzięki czemu był możliwy wzrost skali wykorzystania OZE w budynku poprzez pokrycie około 27% jego docelowego bilansu energetycznego.

Odrębną grupą projektów w ramach PI 4a były dotyczące autonomicznego oświetlenia ulicznego, które, poza efektami omawianymi wyżej, pozwoliły na osiągnięcie efektu społecznego, związanego z **poprawą bezpieczeństwa publicznego**. Instalacje lamp solarnych lub hybrydowych (solarno-wiatrowych) montowano w miejscach niedostatecznie oświetlonych lub tam, gdzie nie istniała możliwość postawienia słupów zasilanych z tradycyjnej linii kablowej. Jako przykład warto wskazać projekt w Powiecie Pszczyńskim, polegający na oświetleniu 20 przejść dla pieszych wytypowanych przez Policję i Zarząd Dróg jako wykazujące najmniejszy poziom bezpieczeństwa. Ponadto w gminach Psary, Suszec czy Rudziniec, instalowano liczne lampy hybrydowe na obszarach bez dostępu do sieci, poprawiając bezpieczeństwo i atrakcyjność gminy.

Podsumowując, cel założony w Programie dla PI 4a ocenia się jako zrealizowany. Duży popyt na projekty z zakresu instalacji OZE znacząco wpłynął na planowane zwiększenie poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych w regionie, wywołując przy tym szereg dodatkowych, pozytywnych efektów związanych z poprawą jakości powietrza czy kosztów ponoszonych przez odbiorców energii.

Efekty niezamierzone

Jak wynika z wywiadów indywidualnych oraz FGI z przedstawicielami beneficjentów, wzrost popularności instalacji OZE wśród odbiorców indywidualnych w perspektywie unijnej 2014-2020 w województwie śląskim jest głównym pozytywnym, nieplanowanym efektem interwencji. Dostępność zewnętrznego źródła finansowania oraz malejące koszty technologii OZE sprawiły, że zainteresowanie projektami parasolowymi przerosło oczekiwania i cele artykułowane w Programie. Ponadto, w trakcie wywiadu grupowego zwracano uwagę na skokowy wzrost liczby firm montażowych, które są w stanie zrealizować zadania przewidziane w projektach unijnych. Firmy, które powstały w latach 2014-2020, rozwinęły się głównie dzięki licznym inwestycjom w ramach RPO WSL. Z badania wynika, że w ramach pierwszych przetargów w gminach na montaż instalacji OZE brało udział kilka podmiotów, natomiast w obecnej perspektywie unijnej (2021-2027) jest ich kilka razy więcej. Firmy te dywersyfikują swoją działalność, by sprostać oczekiwaniom beneficjentów i odbiorców.

Dodatkowym efektem wynikającym z popularności OZE jest niesłabnące zainteresowanie realizacją tego typu instalacji wśród mieszkańców w perspektywie unijnej 2021-2027. Listy osób chętnych do udziału w projektach są kilkukrotnie dłuższe niż liczba dostępnych miejsc.

Efektywność wsparcia

Ogólna efektywność kosztowa w ramach PI 4a jest wysoka. Zgodnie z przeprowadzoną analizą desk research, zakontraktowano całość alokacji przewidzianej na cele rozwoju OZE w regionie, natomiast uśredniony poziom

realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu wyniósł 222%[185]. W porównaniu do pozostałych PI w ramach OP IV RPO WSL, koszt osiągnięcia jednej jednostki wskaźnika Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych był jedynie nieco wyższy niż w przypadku PI 6e, i wyniósł nieco ponad 4 tys. zł. Z badania ewaluacyjnego ex-post, dotyczącego OP IV wynika, że wyższą efektywnością kosztową odznaczały się projekty o większym poziomie kompleksowości (z zastosowaniem instalacji fotowoltaicznej, pomp ciepła i pieców na biomasę). Mniej efektywne były zaś inwestycje w oświetlenie wykorzystujące energię z OZE[186]. Badanie „Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych”[187] wskazuje koszt jednostkowy dla omawianego wskaźnika[188] w perspektywie unijnej 2014-2020 na poziomie około 3,8 tys. zł dla projektów realizowanych na obszarach miejskich oraz 3,9 tys. zł dla projektów realizowanych na obszarach funkcjonalnych miast. Można więc mówić o podobnej efektywności kosztowej dla ogółu projektów w ramach polityki spójności (na wskazanych obszarach) przy realizacji wskaźnika, jak miało to miejsce w śląskim.

Wskaźnik Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE, poza PI 4a był realizowany również w ramach PI 4c. Koszt jednostkowy dla powyższego wskaźnika w przypadku projektów z zakresu termomodernizacji okazał się jednak 28 razy wyższy (905 tys. zł) niż w ramach PI 4a (31 tys. zł). Podobną różnicę można zaobserwować w przypadku wskaźnika Liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE. Projekty z zakresu OZE realizowały także wskaźnik Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, którego koszt jednostkowy wyniósł 2,5 tys. zł. Dla porównania, w przypadku PI 4c, koszt ten oscylował w granicach 3,9 tys. zł.

W trakcie wywiadu grupowego z beneficjentami w ramach niniejszego badania podnoszono problem związany z koniecznością ponoszenia przez beneficjentów kosztów, które były niezbędne do uruchomienia instalacji, ale nie kwalifikowały się do dotacji. W przypadku przygotowania budynków do instalacji urządzeń (np. pomp ciepła) konieczne były prace towarzyszące, takie jak modernizacja instalacji elektrycznej. Bez poniesienia tych kosztów, instalacja urządzeń nie byłaby możliwa. Wzrost całkowitego obciążenia finansowego dla mieszkańca lub samorządu był kosztem ukrytym w projektach, który w dużej mierze miał pozytywne oddziaływanie na efektywność projektów, biorąc pod uwagę zaangażowane środki unijne.

Trudność związana z zapewnieniem efektywności projektów w ramach PI 4a dotyczyła wskazywanych w trakcie FGI z beneficjentami luk kompetencyjnych

[185] Na podstawie danych monitoringowych wskaźników, przekazanych przez Zamawiającego.
[186] Fundeko Korbiel, Krok-Baściuk Sp.j., Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, Warszawa 2021, s. 73-74.
[187] Ecorys Polska Sp. z o.o., Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych – Załącznik – tabele i wykresy, Warszawa 2025, s. 34.
[188] Koszt jednostkowy został obliczony przy uwzględnieniu wszystkich projektów, w ramach których był sprawozdawany, również w ramach innych PI w CT4.

mieszkańców w zakresie obsługi nowoczesnych instalacji OZE. W przypadku braku bieżącego monitoringu lub wiedzy na temat obsługi urządzenia, obserwowany jest problem braku generowania planowanego efektu ekologicznego, z uwagi na niezauważoną usterkę (np. inwertera). Problemy te są wykrywane często dopiero po otrzymaniu wysokiego rachunku za prąd.

Projekty w ramach PI 4a wdrażano wyłącznie w ramach bezzwrotnych form finansowania. W ramach badań jakościowych podkreślano, że zaprojektowanie wsparcia w ten sposób przesądziło o sukcesie interwencji. Atrakcyjny poziom dofinansowania i objęcie działań projektowych nadzorem gmin, dodatkowo zachęcały mieszkańców regionu do montowania instalacji OZE. Ponadto, mikroinstalacje, niedużym nakładem finansowym przyczyniają się do osiągania bezpośrednich efektów ekonomicznych i efektywności kosztowej interwencji, powodując dodatkowo efekt skali w zakresie pozytywnego oddziaływania na zdrowie mieszkańców regionu.

Trwałość wsparcia

Zasadniczo trwałość projektów w ramach PI 4a zostanie utrzymana jeszcze po zakończeniu wymaganego okresu trwałości. Beneficjenci (gminy) deklarują brak problemów w tym zakresie. Infrastruktura w ramach projektów dotyczących oświetlenia ulicznego jest utrzymywana ze środków własnych miasta, a efekty (np. ekologiczne) są osiągane. Jak wskazywano w trakcie wywiadu FGI z beneficjentami OP IV, w przypadku projektów parasolowych istnieją ryzyka związane ze zmianami właścicieli budynków objętych projektami. Niezbędne jest wówczas przeprowadzenie procedury przekazania nowym nabywcom praw i obowiązków wynikających z obowiązującej umowy w okresie trwałości. Dotychczas nie wpłynęło to jednak na zagrożenie dla utrzymania efektów inwestycji.

Do czynników oddziałujących w sposób pozytywny na długoterminowe utrzymanie inwestycji i generowanie założonych korzyści, należy zaliczyć redukcję kosztów eksploatacyjnych. Inwestycje generują wymierne oszczędności finansowe, co jest motywatorem do utrzymania sprawności instalacji – przez gminy, a następnie przez mieszkańców, którzy po wymaganym okresie trwałości stają się właścicielami urządzeń.

Istotną kwestią poruszaną w trakcie FGI z beneficjentami, była „parasolowa” formuła oferowanego wsparcia. Odpowiedzialność samorządów za nadzór nad realizacją inwestycji na każdym jej etapie, rozliczenie finansowe z wykonawcą, a także zapewnienie monitoringu i nadzoru nad instalacją przez okres trwałości projektu, była wyzwaniem organizacyjno-finansowym i dodatkowym obciążeniem, z którym gminy mierzyły się przez co najmniej 5-6 lat. Dodatkowo, gmina odpowiadała za problemy techniczne, które wynikały z wadliwego sprzętu lub błędów instalatorskich. Problemem, będącym przedmiotem dyskusji w trakcie wywiadu grupowego z beneficjentami, było nieprzewidziane wydłużenie czasu trwania projektu o 3 lata, co spowodowało konieczność wydłużenia gwarancji i serwisu instalacji OZE przez samorząd do momentu zamknięcia projektu (okres trwałości jest liczony od daty

ostatniej płatności dla całego projektu). Wykonawcy, który zrealizowali prace w ciągu 5 lat od rozpoczęcia projektu, nie byli bowiem skłonni do udzielania gwarancji po ich upływie.

Zdecydowanie korzystniej oceniono formułę grantową, w wyniku której odpowiedzialność w zakresie realizacji projektu jest w większym stopniu przeniesiona na mieszkańców (wybór wykonawcy, nadzór nad inwestycją, rozliczenie z wykonawcą). Samodzielny wybór firmy montującej instalację przez grantobiorcę, powoduje jednak konieczność przygotowania przez gminę dokumentacji technicznej, procedur i parametrów, co pozwala zminimalizować ryzyko wyboru nieodpowiedniego wykonawcy. W skali całego projektu samorząd jest zobowiązany także do monitoringu wskaźników. Gmina przekazuje granty mieszkańcom po odbiorze i rozliczeniu wykonanych czynności. Omówiona formuła powoduje, że mieszkaniec staje się właścicielem instalacji niezwłocznie po jej montażu, co jest rozwiązaniem korzystniejszym w punktu widzenia samorządów.

4.4.4 Priorytet inwestycyjny 4c

Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym

Ocena skuteczności wsparcia

Celem, jaki założono w Programie dla PI 4c, było zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym. Założono efekt w postaci wzrostu efektywności energetycznej, obniżenia energochłonności gospodarki oraz ograniczenia "niskiej emisji". Dodatkowo, miał nastąpić wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii oraz poprawa jakości powietrza w regionie.

Wysokość alokacji przypisanej do PI 4c to 1 043 mln zł[189]. W stosunku do pierwotnej kwoty planowanej do wydatkowania, wartość ta nieznacznie wzrosła (około 7%). Kontraktacja zaś wyniosła 1 073 mln zł (103% alokacji), natomiast certyfikacja – 1 091 mln zł (105% alokacji). Warto dodać, że w trakcie wdrażania RPO, obserwowano stale wysoki popyt na projekty termomodernizacyjne. Budżety naborów na poszczególne poddziałania były znacząco przekraczane w szczególności w przypadku Poddziałania 4.3.1.

W ramach PI 4c zostały z naddatkiem zrealizowane niemal wszystkie założone wartości docelowe programowych wskaźników produktu[190]. Najistotniej przekroczony został wskaźnik dotyczący liczby jednostek wytwarzania energii cieplnej (osiągnięte zostało 1 203% - 373 sztuki) oraz elektrycznej (538% - 516 sztuk) z OZE. Bardzo wyraźnie został także przekroczony wskaźnik związany z liczbą gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, gdzie osiągnięte zostało 500% zakładanej

[189] Przeliczono przy uwzględnieniu kursu euro z dnia 29.08.2025 r. (4,2684).
[190] Rozdział 8.4 – Załącznik 1, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 4c”.

wartości docelowej, co jest równe 4 504 gospodarstwom domowym. W większym stopniu niż zakładano, zmniejszyło się także roczne zużycie energii pierwotnej w budynkach publicznych 373 779 269,39 kWh/rok, co odpowiada 176% wartości docelowej. Jednocześnie, osiągnięto 160% planowanej dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (51,04 MW). Jedynym miernikiem, którego nie udało się osiągnąć, był stopień redukcji PM10, gdzie zrealizowane zostało 69% wartości docelowej. Stało się tak, ponieważ zakładano, że inwestycje będą odbywać się z uwzględnieniem wymiany starych kotłów węglowych, podczas gdy beneficjenci termomodernizację przeprowadzali instalując OZE, co sprawiło, że wskaźnik został niedoszacowany. OZE nie generują redukcji pyłów zawieszonych w takim stopniu, jak likwidacja nieefektywnych źródeł ogrzewania.

Mimo, że stopień redukcji PM10 nie został osiągnięty zgodnie z zamierzeniami, średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 (wskaźnik rezultatu) zmniejszyło się niemal dwukrotnie (z 40 do 23,18 µg/m3). Na pozytywne zmiany w województwie śląskim w tym zakresie miało wpływ m. in. wejście w życie uchwały antysmogowej (2017 r.). Należy również zwrócić uwagę, że w ostatnich latach odnotowywane są stosunkowo łagodne pod względem temperatur zimy, co dodatkowo sprzyja mniejszym poziomom emisji. Z naddatkiem zrealizowano rezultat Sprzedaż energii cieplnej na cele komunalno-bytowe obejmująca mieszkalnictwo i budynki mieszkalne – osiągnięto 27 141 457 GJ, podczas gdy planowana wartość docelowa to 23 771 497 GJ.

Podobnie, jak inwestycje z zakresu OZE, głęboka modernizacja energetyczna budynków była bardzo pożądanym przez podmioty w województwie śląskim typem wsparcia. Zły stan techniczny i energetyczny zasobów budowlanych w połączeniu z Pakietem Klimatyczno-Energetycznym (20x20x20)[191] oraz Dyrektywą EED[192], wpłynęły na wysokie zainteresowanie wsparciem oferowanym w ramach RPO WSL. Należy zaznaczyć, że termomodernizacja należy do najskuteczniejszych sposobów generowania oszczędności energii końcowej.

Efekty projektów dotyczących modernizacji energetycznej obiektów budowlanych były bardziej **kompleksowe** niż w przypadku OZE. Głęboka termomodernizacja nie ograniczała się do jednego działania, jednak planowane były efekty łączone. Projekty bardzo często łączyły termomodernizację z montażem odnawialnych źródeł energii, co maksymalizowało efekt ekologiczny i ekonomiczny. W ramach kompleksowej modernizacji energetycznej wdrażano zintegrowane systemy OZE, głównie instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne (do c.w.u.) oraz pompy ciepła. Inwestycje

[191] Najważniejszym kontekstem programowania na lata 2014-2020 był pakiet klimatyczno-energetyczny przyjęty w UE na 2020 rok, który zobowiązywał do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenia udziału OZE do 20% oraz poprawy efektywności energetycznej o 20% (w stosunku do prognoz z 2007 r.).

[192] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE Tekst mający znaczenie dla EOG – nałożyła na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia określonych rocznych oszczędności energii końcowej.

pozwoliły także na modernizację wewnętrznych instalacji (głównie c.o. i c.w.u.), a także podłączenie do sieci ciepłowniczej. Wymiana centralnego ogrzewania oraz instalacja zaworów termostatycznych zapewniła efektywne zarządzanie ciepłem w poszczególnych pomieszczeniach. Często modernizowano systemy ciepłej wody użytkowej (c.w.u.). Większość projektów w budynkach publicznych łączyła oszczędność ciepła z oszczędnością energii elektrycznej, z uwagi na modernizację oświetlenia. Ponadto, elementem wielu projektów była modernizacja systemów wentylacji i instalacja rekuperacji, minimalizująca straty ciepła związane z koniecznością wietrzenia pomieszczeń. Wentylację z odzyskiem ciepła zastosowano na przykład w Szkole Podstawowej nr 5 w Tychach czy też w Sali Sportowej „Częstochowianka".

Podstawowym efektem, który udało się osiągnąć dzięki licznie zrealizowanym inwestycjom, była **redukcja zużycia energii cieplnej** w budynkach. Zmniejszenie zapotrzebowania budynków na energię końcową do ogrzewania osiągano głównie poprzez izolację przegród (ocieplenie ścian zewnętrznych, fundamentów, stropodachów) oraz wymianę nieszczelnej stolarki okiennej i drzwiowej. W wielu projektach osiągnięto bardzo ambitne cele, np. w przypadku termomodernizacji Zespołu Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Tarnowskich Górach poprawa efektywności energetycznej budynku wyniosła 81%.

Istotnym efektem interwencji była także **redukcja problemu „niskiej emisji"**. Bezpośrednia poprawa jakości powietrza następowała dzięki likwidacji lokalnych, wysokoemisyjnych źródeł ciepła – najczęściej kotłów węglowych. Efekt ten osiągano poprzez wymianę kotłowni na ekologiczne lub podłączenie budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej. W tym zakresie warto wyróżnić inwestycję termomodernizacji dzielnicy Osada w Tychach, gdzie podjęto kompleksowe działania, związane z głęboką modernizacją energetyczną wraz z wymianą źródeł ogrzewania dziesięciu budynków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków. Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu FGI z beneficjentami OP IV, z uwagi na wytyczne konserwatora zabytków, nie było możliwe wykonanie docieplenia zewnętrznych części budynków, w których znajdowały się mieszkania socjalne. Dodatkowym wyzwaniem było więc zabezpieczenie mieszkań zamiennych na czas prowadzenia robót. 98 mieszkań, które były opalane piecykami, zostało doposażonych w dwufunkcyjne kotły gazowe do centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Podobny, masowy efekt osiągnięto w Rybniku, podłączając 16 budynków komunalnych w dzielnicy Boguszowice-Osiedle do sieci gazowej.

Podczas gdy redukcja PM10 była celem lokalnym, **redukcja CO_2** stanowiła w analizowanym okresie istotny cel polityki klimatycznej UE, mierzony w niemal każdym projekcie. Zmniejszenie śladu węglowego budynków było możliwe dzięki zmniejszeniu zużycia energii (zarówno cieplnej, jak i elektrycznej) pochodzącej ze spalania paliw kopalnych. Wysoki poziom redukcji (61%) osiągnięto np. w ramach projektu w Bibliotece Głównej MBP w Sosnowcu.

Obniżenie kosztów utrzymania budynków jest jednym z najważniejszych i najbardziej wymiernych efektów ekonomicznych inwestycji. Racjonalizacja zużycia energii przyczyniła się do mniejszego zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną, co z kolei przekłada się na niższe rachunki, odciążając budżety operacyjne placówek publicznych (szkół, szpitali, przedszkoli).

Należy jednak wspomnieć o negatywnym trendzie obserwowanym w województwie śląskim w latach 2014-2023, związanym ze spadkiem stosunku produkcji energii elektrycznej do zużycia energii elektrycznej. Według danych GUS, w roku 2014 wskaźnik wynosił 104%, podczas gdy w roku 2023 – już tylko 73,8%. Tempo zużycia energii w analizowanym przedziale czasowym było wyższe niż tempo wzrostu produkcji. Wzrost gospodarczy i elektryfikacja prowadzą do stałego wzrostu zużycia energii przez przemysł czy usługi, a jej produkcja z OZE oraz zmniejszenie zużycia w wyniku termomodernizacji są niewystarczające do pokrycia deficytu. Niemniej, przedsięwzięcia w ramach RPO WSL zapobiegły jeszcze większemu spadkowi wskaźnika.

Istotnym efektem jakościowym stała się **poprawa komfortu użytkowania budynków i standardu świadczonych usług**. Zapewnienie odpowiednich warunków termicznych w modernizowanych obiektach sprawiło, że użytkownicy (uczniowie, pacjenci, petenci, mieszkańcy) nie odczuwają dyskomfortu związanego nieszczelnościami lub niedostatecznym ogrzaniem pomieszczeń. Przykładem mogą być projekty realizowane w placówkach opiekuńczych, np. w Domu Pomocy Społecznej "Nasz Dom" w Gliwicach, gdzie celem była poprawa bezpieczeństwa i komfortu osób w nim przebywających.

Efekty niezamierzone

Do nieplanowanych efektów projektów termomodernizacyjnych należy zaliczyć przede wszystkim poprawę atrakcyjności i wizerunku osiedli czy ulic, na terenie których zrealizowano inwestycje. Jak wskazywano w trakcie FGI z beneficjentami, podniesienie standardu mieszkań będących w zasobie komunalnym gminy, wpłynęło na pozytywną zmianę w postrzeganiu całej dzielnicy miasta, objętej modernizacją energetyczną wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Samorząd wygospodarował także dodatkowe fundusze na zagospodarowanie terenu wokół budynków, aby wzmocnić osiągnięte zamierzenia. Dodatkowo, efekty wizualne inwestycji wpływały na motywacje zarządców innych obiektów zlokalizowanych wokół, do poprawy efektywności energetycznej i ogólnej modernizacji własnych budynków.

Istotne, że wzrost atrakcyjności budynków i szerzej osiedli czy dzielnic, ma przełożenie na wzrost wartości nieruchomości, a także majątku gmin. Wskazywano ponadto na zadowolenie społeczne z podjętych działań – mieszkańcy mogą cieszyć się komfortem cieplnym i lepszymi warunkami bytowymi. Efekty te nie były przez beneficjentów zakładane. Co istotne, z punktu widzenia samorządów dodatkowym, niezamierzonym rezultatem stała się także walka z ubóstwem energetycznym.

Mieszkańcy lokali komunalnych dysponują ograniczonymi zasobami finansowymi, przez co obniżone koszty utrzymania mieszkań znacząco poprawiły jakość ich życia.

W trakcie FGI z beneficjentami podkreślano jednocześnie wzrost liczby podmiotów gospodarczych z branży budowlanej na lokalnych rynkach. Znaczna liczba inwestycji w wielu miastach pobudziła przedsiębiorczość w tym zakresie.

Efektywność wsparcia

Wnioski z ewaluacji ex-ante dotyczącej możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach PI 4c[193] wskazywały na zasadność ich wykorzystania w perspektywie unijnej 2014-2020, pomimo atrakcyjności wsparcia bezzwrotnego. Odbiorcami IF miały być przede wszystkim podmioty z sektora mieszkaniowego (spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y oraz organizacje pozarządowe), które posiadają lukę remontową i nie są atrakcyjnym klientem dla banków komercyjnych. Utrzymanie dotacji zalecano jednak dla jednostek sektora finansów publicznych. W praktyce nie zdecydowano o uruchomieniu IF w ramach PI 4c. Wsparcie dotacyjne cieszyło się dużą popularnością, a konkursowy tryb wyboru projektów sprzyjał realizacji inwestycji wysokiej jakości.

Zgodnie z przeprowadzoną analizą desk research, w ramach PI 4c zakontraktowano całość alokacji przewidzianej na cele głębokiej modernizacji energetycznej w regionie, natomiast uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu wyniósł 438%[194]. Z przeprowadzonej analizy danych zastanych wynika jednak, że projekty realizowane w ramach PI 4c charakteryzowały się jednak niższą efektywnością kosztową niż te podejmowane w ramach PI 4a. Przykładowo, koszt osiągnięcia jednej jednostki wskaźnika Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE w projektach termomodernizacyjnych wyniósł 905 tys. zł, podczas gdy w ramach PI 4a było to 31 tys. zł. Kompleksowość i wysokie koszty ogólne realizacji głębokich modernizacji energetycznych, zmniejszają efektywność osiągania efektów ekologicznych. Osiągnięcie jednostki redukcji emisji gazów cieplarnianych w przypadku termomodernizacji okazywało się dwa razy bardziej kosztowne (8,5 tys. zł) niż w ramach projektów parasolowych (4,1 tys. zł), jednak tańsze niż w przypadku PI 4e (27 tys. zł). Wskaźnikiem mierzonym zarówno w ramach PI 4c, jak i w ramach PI 4 był Stopień redukcji PM10. Koszt jednostkowy osiągnięcia jednej jednostki tego wskaźnika był generalnie bardzo wysoki, jednak inwestycje termomodernizacyjne wymagały zdecydowanie wyższych nakładów (2,3 mln zł) niż wymiana nieefektywnych źródeł ogrzewania (541 tys. zł), by zrealizować zakładany cel.

[193] ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku, Ocena ex ante zastosowania instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 4c – wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym RPO WSL 2014-2020, Katowice 2015.
[194] Na podstawie danych monitoringowych wskaźników, przekazanych przez Zamawiającego.

Z badania ex-post dotyczącego OP IV RPO WSL 2014-2020[195] wynika, że głęboka modernizacja energetyczna jest związana z szerokim zakresem działań, które to w negatywny sposób przekładają się na koszt osiągnięcia jednostki wskaźnika redukcji emisji CO_2. Efektywność kosztową należy ponadto skorelować ze stanem technicznym i technologią wykonania budynków objętych inwestycjami. Z tego też powodu, większą efektywnością charakteryzowały się inwestycje obejmujące podstawowe czynności zmierzające do poprawy efektywności energetycznej budynków. Ponadto, z omawianego badania wynika, że wyższa efektywność była osiągana w ramach modernizacji budynków mieszkalnych niż użyteczności publicznej.

W trakcie FGI z beneficjentami OP IV podnoszono problem związany z kosztami kwalifikowalnymi, gdzie w zakres modernizacji budynków wliczano jedynie częściową wymianę instalacji elektrycznej (np. punktów oświetleniowych), a także brak możliwości kwalifikowania kosztów modernizacji instalacji wodociągowo-kanalizacyjnej. Elementem towarzyszącym głębokiej modernizacji energetycznej była często całkowita wymiana instalacji elektrycznej na energooszczędną, stąd efekty w takich przypadkach osiągano przy dodatkowym zaangażowaniu środków własnych.

Trwałość wsparcia

Analiza desk research[196] wskazuje na wysoki poziom stabilności instytucjonalnej projektów. Wynika on z faktu, że beneficjentami są głównie jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty sektora finansów publicznych. Beneficjenci deklarowali ciągłość własności i zarządzania majątkiem objętym interwencją w ramach PI 4c. Zarządzanie infrastrukturą jest powierzane wyspecjalizowanym jednostkom zewnętrznym, co minimalizuje ryzyko operacyjne. Obiekty objęte termomodernizacją (szkoły, szpitale, budynki komunalne) służą realizacji zadań własnych gmin, co gwarantuje ich dalsze funkcjonowanie niezależnie od zewnętrznego dofinansowania. Zgodnie z przeanalizowanymi danymi, beneficjenci wskazywali na posiadanie wykwalifikowanej kadry oraz doświadczenia w realizacji projektów unijnych jako gwarantu prawidłowej eksploatacji.

Koszty bieżącej eksploatacji, konserwacji oraz ewentualnych napraw (również tych nieobjętych gwarancją) są uwzględniane w budżetach gmin oraz Wieloletnich Prognozach Finansowych (WPF). Niektórzy beneficjenci (np. Miasto Zabrze) poddają się regularnym ocenom agencji ratingowych, co potwierdza ich długoterminową zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań finansowych. Termomodernizacja generuje oszczędności w kosztach utrzymania budynków, które mogą być następnie reinwestowane w ich dalszą eksploatację. Wiele projektów nie generuje dochodu, co upraszcza kwestie trwałości finansowej w kontekście przepisów unijnych.

[195] Fundeko Korbel, Krok-Baściuk Sp.j., Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, Warszawa 2021, s. 74.
[196] Analiza danych przekazanych przez Zamawiającego – dane SL2014/LSI, ankiety trwałości.

Z przeprowadzonego FGI z beneficjentami OP IV również wynika, że nie identyfikuje się problemów związanych z utrzymaniem wymaganego okresu trwałości oraz z zapewnieniem ciągłości efektów po jego zakończeniu. Często jedna gmina była beneficjentem kilku inwestycji termomodernizacyjnych, jednakże wskazywano, że środki na dalsze utrzymanie obiektów są zabezpieczone z uwagi na publiczne funkcje przez nie pełnione.

Jednym z założeń inwestycji było ograniczenie wysokości rachunków za ciepło i energię elektryczną, co jest czynnikiem sprzyjającym trwałości osiągniętych efektów. Ponadto, zachowaniu trwałości sprzyja status prawny większości beneficjentów (JST/ podmioty sektora publicznego).

4.4.5 Priorytet inwestycyjny 4g

Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe

Ocena skuteczności wsparcia

Celem, jaki założono w Programie dla PI 4g, było zwiększenie udziału produkcji energii w wysokosprawnej kogeneracji. Założono efekt w postaci zwiększenia efektywności energetycznej gospodarki, zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, większej elastyczności produkcji ciepła i wzrostu produkcji energii elektrycznej z OZE.

Wysokość alokacji przypisanej do PI 4g to 21,3 mln zł[197]. W stosunku do pierwotnej kwoty planowanej do wydatkowania, wartość ta znacznie spadła (około 75%). Kontraktacja zaś wyniosła 22,2 mln zł (104% alokacji), natomiast certyfikacja – 2 142 mln zł (112% alokacji). Popyt na inwestycje z zakresu kogeneracji był niższy niż przewidywano. Między programem regionalnym i krajowym istniała demarkacja, która wpłynęła na ostateczny kształt wdrażania w ramach RPO WSL. Z badań jakościowych wynika, że POIiŚ oferował bardziej atrakcyjne warunki dla inwestycji w kogenerację, zarówno pod względem wysokości wsparcia, jak i zakładanych do osiągnięcia efektów. Ponadto, przepisy unijne[198] obowiązujące w perspektywie 2014-2020 zaostrzyły zasady udzielania pomocy publicznej dla sektora energetycznego. Zgodnie z nimi, wsparcie dla inwestycji o dużej skali (np. w wysokosprawną kogenerację) musiało być co do zasady notyfikowane przez Komisję Europejską co jest procesem długotrwałym i obarczonym ryzykiem. W związku z tym, projekty kogeneracyjne w ramach RPO WSL, by znaleźć się poniżej progu notyfikacji, musiały mieć odpowiednio mniejszy zakres i wartość finansową.

W ramach PI 4g została znacząco przekroczona założona wartość docelowa programowego wskaźnika dotyczącego dodatkowej zdolności produkcji energii elektrycznej i cieplnej w warunkach kogeneracji – zrealizowano 1 793%[199]. Z

[197] Przeliczono przy uwzględnieniu kursu euro z dnia 29.08.2025 r. (4,2684).
[198] Ogólne Rozporządzenie Komisji w sprawie wyłączeń blokowych (GBER), Wytyczne w sprawie pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska i energii na lata 2014–2020 (EEAG).
[199] Rozdział 8.4 – Załącznik 1, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 4g”.

przeprowadzonych wywiadów z IZ i IP wynika, że osiągnięta wartość jest wynikiem błędnego podejścia w metodyce szacowania wartości docelowej wskaźnika. Pomimo trudności z popytem, projekty, które faktycznie zostały zrealizowane, przyczyniały się do generowania na tyle dużej mocy, że zauważalnie przekroczyły pierwotne, zaniżone założenia. Ponadto, powstało 16 z zakładanych 13 jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji (123%). Wsparto jednak mniej przedsiębiorstw niż planowano (11 z 13 – 85%). Odsetek energii cieplnej produkowanej w skojarzeniu według stanu na rok 2023 osiągnął nieco mniejszą wartość od docelowej (57,68% z planowanych 60,61%). Jak wskazywali eksperci w trakcie FGI dotyczącego obszaru Energii, kogeneracja w województwie śląskim w okresie programowania 2014-2020 nie była popularnym rozwiązaniem. Zwiększenie ogólnej świadomości związanej z korzyściami płynącymi z tego rozwiązania nastąpiło dopiero w ostatnich latach.

Do najważniejszych efektów projektów w ramach PI 4g należy zaliczyć **poprawę stanu środowiska naturalnego**. Inwestycje w kogenerację gazową, zastępującą często mniej efektywne kotły węglowe lub starsze systemy gazowe, wpłynęły na redukcję emisji CO_2 i pyłów zawieszonych PM10. Jest to bezpośredni efekt wyższej sprawności procesu kogeneracji w porównaniu do rozdzielnej produkcji ciepła i prądu. Przykładowo, projekt w ośrodku rehabilitacyjno-wypoczynkowym w Szczyrku[200] wygenerował redukcję emisji CO_2 o ponad 71%, a w ramach inwestycji w kompleksie biurowym Energoprojekt-Katowice[201] o 78,5% (751 Mg/rok). Wiele projektów (np. w Częstochowie, Tarnowskich Górach, Gliwicach) wpłynęło na redukcję emisji pyłów zawieszonych. W zakładzie Stellantis Gliwice[202] redukcja pyłów PM10 wyniosła około 20%, a w biurowcu Energoprojektu Katowice ponad 112%, co może wynikać z eliminacji niskiej emisji z poprzedniego źródła ogrzewania.

Istotną korzyścią technologiczną kogeneracji jest **oszczędność energii pierwotnej** (PES - Primary Energy Saving). Wytwarzanie ciepła i prądu w jednym procesie zużywa mniej paliwa niż produkowanie ich osobno w elektrowni i ciepłowni. Projekt na terenie Parku Wodnego w Tarnowskich Górach wskazuje na uzyskanie oszczędności energii pierwotnej na poziomie 27,63%[203].

Dla beneficjentów (szpitali, przedsiębiorstw, ośrodków sportu) inwestycje w kogenerację wpłynęły na **obniżenie kosztów operacyjnych**, a także w części przypadków na zaspokojenie potrzeb własnych na energię. W Parku Wodnym w Tarnowskich Górach, Szpitalu Klinicznym w Zabrzu czy zakładzie Stellantis w Gliwicach energia ma pokrywać zapotrzebowanie własne budynków (ogrzewanie,

[200] „Przebudowa i modernizacja instalacji do produkcji energii w wysokosprawnej kogeneracji w ośrodku rehabilitacyjno wypoczynkowym w Szczyrku".
[201] „EPKogeneracja – budowa niskoemisyjnej instalacji do produkcji energii w wysokosprawnej kogeneracji dla kompleksu biurowego Energoprojekt - Katowice w Katowicach".
[202] Uruchomienie na terenie zakładu Stellantis Gliwice instalacji do produkcji energii w wysokosprawnej kogeneracji o mocy 0,998 MWe i 1,14 MWt opartej o gaz ziemny.
[203] Budowa źródła produkcji energii elektrycznej i cieplnej w wysokosprawnej kogeneracji dla obiektu Parku Wodnego w Tarnowskich Górach.

ciepła woda użytkowa, zasilanie urządzeń, basenów, linii produkcyjnych). Własna produkcja energii elektrycznej i cieplnej uniezależnia podmioty od rosnących cen rynkowych i opłat dystrybucyjnych.

Inwestycje w ramach PI 4g budują **lokalne bezpieczeństwo energetyczne** poprzez dywersyfikację źródeł i uniezależnienie się od awarii sieci zewnętrznych, a także wpływają na poprawę bilansu energetycznego poprzez ograniczenie strat przesyłowych i zużycie energii w miejscu produkcji. Ponadto możliwe jest zwiększenie elastyczności produkcji energii w wyniku dostosowania do aktualnego zapotrzebowania.

Wszystkie inwestycje wpisują się w strategiczny cel UE i Polski, jakim jest **odejście od energetyki scentralizowanej na rzecz źródeł rozproszonych**. Budowa małych jednostek (od kilkudziesięciu kW do 1 MW) blisko odbiorcy końcowego odciąża krajowy system elektroenergetyczny i sieci przesyłowe, zmniejszając straty na przesyle energii.

Efekty niezamierzone

Chociaż projekty kogeneracyjne miały na celu głównie oszczędność energii pierwotnej, instalacja modułów w szpitalach (np. w Zabrzu) osiągnęła niezamierzony efekt: wzrost bezpieczeństwa energetycznego i gwarancję ciągłości procedur medycznych w przypadku awarii zewnętrznej sieci energetycznej. To korzyść operacyjna i związana z bezpieczeństwem, wykraczająca poza cele założone w projektach/ Programie.

Efektywność wsparcia

Zgodnie z przeprowadzoną analizą desk research, w ramach PI 4g zakontraktowano całość alokacji przewidzianej na cele wsparcia kogeneracji w regionie, natomiast uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu wyniósł 667%[204]. Jak wynika z ewaluacji IV Osi priorytetowej RPO WSL 2014-2020[205], na efektywność Działania 4.4 największy wpływ miało uwzględnienie w ramach inwestycji jedynie wymiany źródła energii, a także sama technologia, która jest wdrażana dzięki inwestycjom. Oszacowanie efektywności kosztowej w ramach PI 4g jest utrudnione z uwagi na brak możliwości porównania obowiązujących wskaźników z miernikami w innych PI. Niemniej, warto nadmienić, że koszt wyprodukowania 1 MW energii osiągnięty w zakresie 13 zrealizowanych projektów wyniósł 123 tys. zł. Z kolei koszt utworzenia 1 jednostki wytwarzającej energię w ramach kogeneracji to 1,4 mln zł (ogółem powstało 16 takich jednostek).

Kluczowym czynnikiem ekonomicznym wpływającym na rentowność i efektywność projektów z zakresu produkcji energii w skojarzeniu, jest model zakładający całkowite

[204] Na podstawie danych monitoringowych udostępnionych przez Zamawiającego.
[205] Fundeko Korbel, Krok-Baściuk Sp.j., Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, Warszawa 2021, s. 73.

lub w przeważającej części zużycie wyprodukowanej energii (elektrycznej i cieplnej) na potrzeby własne przedsiębiorstwa lub instytucji. Beneficjenci unikają zakupu energii z sieci oraz opłat przesyłowych i dystrybucyjnych, co generuje oszczędności operacyjne. Zakład produkcyjny Stellantis w Gliwicach, Park Wodny w Tarnowskich Górach czy też szpitale zaprojektowały instalacje ściśle pod swój profil zużycia, co maksymalizuje zwrot z inwestycji. Przedsięwzięcia, w ramach których zastąpiono nieefektywne źródła ciepła nowoczesnymi jednostkami kogeneracyjnymi (np. silniki gazowe), generują wysoki poziom zwrotu z uzyskanej dotacji. Projekty realizowane w ramach RPO WSL wpisują się także w model energetyki rozproszonej, co jest efektywniejsze kosztowo z punktu widzenia bilansu energetycznego niż energetyka systemowa. W przypadku inwestycji w biurowcu Energoprojekt-Katowice do głównych celów zaliczono ograniczanie strat w przesyle.

Należy jednak odnotować, że wpływ na koszty jednostkowe wskaźników miał niedoszacowany na etapie programowania potencjał w zakresie mocy jednostek kogeneracyjnych w stosunku do dostępnej alokacji. W rzeczywistości koszty okazały się niższe lub wydajność urządzeń wyższa, niż zakładano w 2014 roku.

Trwałość wsparcia

Głównym czynnikiem wpływającym na zachowanie trwałości inwestycji jest fakt, że instalacje kogeneracyjne minimalizują koszty ogrzewania i zakupu energii elektrycznej. Utrzymanie ich jest warunkiem koniecznym do dalszego czerpania korzyści z niższych kosztów eksploatacyjnych, natomiast poprzednie rozwiązania są nieopłacalne finansowo. Większość projektów (np. Stellantis w Gliwicach, Park Wodny w Tarnowskich Górach) została zaprojektowana tak, aby całość lub większość energii zużywać na miejscu. Uniezależnia to trwałość efektu od wahań cen skupu energii w sieci, ponieważ zysk wynika z uniknięcia zakupu drogiej energii z zewnątrz. Elastyczność technologiczna, np. w przypadku MOSiR Zabrze czy Termach Rzymskich, związana z zastosowaniem układu kaskadowego (2 mniejsze jednostki zamiast 1 dużej), pozwala na pracę instalacji nawet przy mniejszym zapotrzebowaniu na ciepło, co zapewnia ciągłość pracy przez cały rok i wydłuża żywotność urządzeń dzięki optymalnemu obciążeniu.

Negatywnie na utrzymanie trwałości może zaś wpłynąć relacja cen gazu do cen energii elektrycznej. Większość instalacji jest zasilana gazem ziemnym, więc w przypadku wzrostu cen tego paliwa, opłacalność produkcji w kogeneracji spadnie. Ponadto, jednostki kogeneracyjne wymagają regularnych i kosztownych przeglądów. W przypadku podmiotów publicznych w trudnej sytuacji finansowej (np. szpitale), istnieje ryzyko oszczędności na przeprowadzaniu serwisu, co może zmniejszać efekty ekologiczne.

4.4.6 Priorytet inwestycyjny 4e

Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej

multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu

Ocena skuteczności wsparcia

Celem, jaki założono w Programie dla PI 4e, było zwiększenie atrakcyjności transportu publicznego dla pasażerów. Założono efekt w postaci promowania alternatywnych form przemieszczania się w miastach i wzrostu zainteresowania transportem publicznym, co miało przyczynić się do ograniczenia emisji CO_2 i innych zanieczyszczeń.

Wysokość alokacji przypisanej do PI 4e to 1 990 mln zł[206]. W stosunku do pierwotnej kwoty planowanej do wydatkowania, wartość ta nieznacznie wzrosła (około 4%). Kontraktacja zaś wyniosła 2 075 mln zł (103% alokacji), natomiast certyfikacja – 2 142 mln zł (108% alokacji).

W ramach PI 4e większość założonych wartości docelowych programowych wskaźników produktu została osiągnięta[207]. Najistotniej przekroczony został wskaźnik dotyczący długości wspartej infrastruktury rowerowej (1 394%) Z badań jakościowych wynika, że w perspektywie unijnej 2014-2020 identyfikowana była duża potrzeba uzupełniania brakujących odcinków dróg rowerowych, popierana przede wszystkim społecznie, a także zauważalnie wzrosła popularność roweru jako środka lokomocji w podróżach do pracy lub szkoły. Zakupiono także znacznie więcej taboru autobusowego – 492 sztuki z planowanych 179 (275%). Ponadto, wybudowano ponad dwa razy więcej zintegrowanych węzłów przesiadkowych – 137, podczas gdy w RPO zakładano budowę 60 (co daje 228% osiągniętej wartości docelowej wskaźnika). Warto dodać, że pojęcie węzła przesiadkowego było w ramach projektów traktowane bardzo szeroko. Zaliczano do nich zarówno duże, powstałe w Gliwicach czy Zabrzu, lecz również małe przystanki ze stojakami rowerowymi w mniejszych gminach. Na wyższym poziomie został także osiągnięty wskaźnik dotyczący nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych, gdzie zrealizowano 13,82 km z 10 km zakładanych (138%).

Mniej niż planowano zainstalowano ITS (7 z 10 – 70%). Do przyczyn należy zaliczyć problemy z wyborem operatora oraz niską chęć miast do wdrażania skomplikowanych systemów. Samorządy skłaniały się ku zakupom taboru lub budowie centrów przesiadkowych. Z badań jakościowych z beneficjentami wynika jednak, że tam, gdzie systemy udało się wykonać, są one nadal rozwijane, a także pozyskiwane są dodatkowe środki na kolejne inwestycje współfinansowane ze źródeł zewnętrznych.

Ponadto nie udało się osiągnąć planowanego rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych. Szacowany spadek osiągnął 50 319,97 t. ekw. CO_2/rok, co jest równe 52% zakładanej wartości docelowej wskaźnika. W perspektywie unijnej 2014-2020 samorządy dysponowały możliwością dokonywania zakupu taboru spalinowego (np.

[206] Przeliczono przy uwzględnieniu kursu euro z dnia 29.08.2025 r. (4,2684).
[207] Rozdział 8.4 – Załącznik 1, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 4e”.

diesla z normą Euro 6) – przed wejściem w życie wymogów zeroemisyjności, co było istotne zwłaszcza na terenach górskich, gdzie tabor elektryczny jest mniej efektywny. Dodatkowo, wymiana tramwajów nie generowała znacznej redukcji CO_2, ponieważ nowoczesne tramwaje zużywają dodatkowe ilości prądu na funkcjonowanie systemów dodatkowych (klimatyzacja, informacja pasażerska).

W perspektywie unijnej 2014-2020 problem z metodyką pomiaru powyższego wskaźnika występował powszechnie w różnych województwach. Jest to wskaźnik, który powinien być obliczany na podstawie oszczędności energii lub ilości energii wyprodukowanej, a jego osiągnięcie – weryfikowane po osiągnięciu danych oszczędności, co wskazuje, że powyższy miernik należałoby zakwalifikować do wskaźników rezultatu. Okres realizacji projektów z zakresu PI 4e przypadł na czas pandemii Covid-19, co sprawiło, że wystąpiły problemy z osiągnięciem wskaźnika rezultatu Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej. Wartość docelowa, jaką założono w Programie na rok 2023, wyniosła 822,35 mln osób, podczas gdy pomiary z roku 2023 wskazują, że wskaźnik wyniósł 347,2 mln osób.

W ramach mobilności miejskiej można zaobserwować szereg efektów, oddziałujących na skuteczność wsparcia. Zakup nowoczesnych autobusów (elektrycznych, hybrydowych, CNG, Euro 6) w miejsce starych pojazdów bezpośrednio **zmniejszył emisję szkodliwych substancji** (NOx, pyły) w miastach. Przykłady to projekty w Katowicach (zakup 40 przegubowych i 60 pojedynczych autobusów), Sosnowcu (81 autobusów) czy Tychach (autobusy na gaz CNG). Modernizacja oświetlenia na LED zmniejszyła zużycie energii, a tym samym emisję CO_2. W Sosnowcu dzięki temu zredukowano emisję CO_2 o ponad 2,5 tys. ton rocznie (75%), a w Radzionkowie o blisko 685 ton.

Część projektów wykroczyło poza standardowe silniki diesla czy hybrydy, stawiając na całkowicie bezemisyjny transport elektryczny. Obejmowało to nie tylko zakup autobusów elektrycznych, ale również budowę niezbędnej infrastruktury ładowania (stacje zajezdniowe, ładowarki pantografowe, stacje szybkiego ładowania) – np. Uruchomienie systemu autobusu elektrycznego na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii – zakup 32 autobusów elektrycznych oraz budowa infrastruktury ładowania (mobilne stacje zajezdniowe i punkty szybkiego ładowania).

Inwestycje miały na celu nie tylko osiągnięcie efektów ekologicznych, lecz również zachęcenie mieszkańców do rezygnacji z samochodu na rzecz komunikacji zbiorowej poprzez podniesienie jej jakości. Nowy tabor miejskiej komunikacji publicznej wpłynął na **zwiększenie atrakcyjności i dostępności transportu publicznego**, oferując pasażerom klimatyzację, Wi-Fi, ładowarki USB i niski poziom hałasu. Integracja różnych środków transportu w ramach wybudowanych węzłów przesiadkowych (autobus, tramwaj, kolej, rower, samochód) ułatwiła pasażerom zmianę środka lokomocji, promując model podróży łączonych i zmniejszając potrzebę wjazdu samochodem do centrów miast. Węzły/ centra przesiadkowe często wyposażone są w parkingi P&R, B&R oraz systemy informacji pasażerskiej. Warto dodać, że w trakcie wywiadu FGI z beneficjentami wskazywano, że zrealizowane inwestycje są

rozwijane w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027, m.in. w ramach programu FEnIKS. Powstałe ciągi rowerowe i piesze są łączone z nowymi.

Dodatkowym efektem, osiągniętym w znacznie szerszym zakresie niż zakładano w Programie, jest **rozwój mobilności rowerowej**. W ramach RPO WSL powstały 334 km nowych dróg rowerowych, często łączących dzielnice mieszkaniowe z centrami przesiadkowymi lub strefami aktywności gospodarczej. Dodatkowo, parkingi Bike&Ride oraz wiaty rowerowe przy węzłach przesiadkowych promują rower jako pełnoprawny środek transportu dojazdowego. Warto odnotować, że beneficjenci wskazywali na RPO WSL jako główne źródło wsparcia w zakresie budowy dróg rowerowych w latach 2014-2020.

Wdrożenie inteligentnych systemów zarządzania ruchem (ITS) wpłynęło na **poprawę płynności ruchu i punktualności transportu zbiorowego** w kilku miastach regionu (Bielsko-Biała, Gliwice, Tychy, Katowice, Chorzów, Radzionków) w wyniku wdrożenia Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS). Systemy te obejmują m.in. priorytetyzację przejazdu dla komunikacji miejskiej, dynamiczną informację pasażerską, monitoring skrzyżowań, systemy sterowania oświetleniem czy informację o wolnych miejscach parkingowych. Systemy ITS w Gliwicach czy Katowicach mają na celu nadawanie priorytetu przejazdu autobusom i tramwajom, co skraca czas ich przejazdu i zwiększa punktualność. ITS w Tychach i Bielsku-Białej poprzez sterowanie sygnalizacją świetlną i informowanie kierowców o utrudnieniach (znaki zmiennej treści) pomaga rozładowywać korki i poprawiać przepustowość dróg.

Zarówno inwestycje w oświetlenie, jak i infrastrukturę transportową przy węzłach przesiadkowych (nowe chodniki, przejścia dla pieszych, doświetlenie) oddziałują na **poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego**. Budowa bezkolizyjnej drogi rowerowej Velostrada w Jaworznie, przebudowa przejść podziemnych w Sosnowcu czy budowa zatok autobusowych w węzłach przesiadkowych uporządkowała ruch i odseparowała pieszych/ rowerzystów od samochodów.

Inwestycje **zwiększyły także dostępność transportu dla grup defaworyzowanych**. Wszystkie nowe autobusy są niskopodłogowe, a centra przesiadkowe (np. w Wiśle, Blachowni, Sosnowcu) są wyposażane w windy, pochylnie i udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, co usuwa bariery architektoniczne. Z kolei projekt GZM dotyczący zakupu autobusów na linie metropolitalne czy projekt w Rędzinach zapewniły standard obsługi również dla mieszkańców mniejszych miejscowości i peryferii Częstochowy.

Należy również dodać, że samorządy uczestniczące w FGI z beneficjentami, wymieniały kolejne inwestycje realizowane w perspektywie unijnej 2021-2027, które są dopełnieniem poprzednich przedsięwzięć. Nowe zadania dotyczą m. in. rozwijania infrastruktury wokół centrów przesiadkowych, wykonania ITS, uzupełniania układu komunikacyjnego o nowe drogi rowerowe, czy też zakupu kolejnych autobusów.

Efekty niezamierzone

W ramach badania nie zidentyfikowano niezamierzonych/ nieplanowanych efektów inwestycji. Niemniej, należy zaznaczyć, że w projektach w ramach PI 4e często głównym efektem miał być wpływ na redukcję emisji zanieczyszczeń powietrzna, natomiast inwestycje z zintegrowane węzły przesiadkowe oraz w zakup taboru znacząco oddziaływały na wzrost dostępności architektonicznej i społecznej inwestycji. Niskopodłogowe autobusy czy windy i pochylnie pozwoliły wielu mieszkańcom pokonać dotychczasowe bariery uniemożliwiające lub znacznie utrudniające korzystanie z komunikacji publicznej.

Efektywność wsparcia

Zgodnie z przeprowadzoną analizą desk research, w ramach PI 4e zakontraktowano całość alokacji przewidzianej na cele gospodarki niskoemisyjnej w regionie, natomiast uśredniony poziom realizacji wszystkich programowych wskaźników produktu wyniósł 360%[208]. Ogólna efektywność kosztowa w ramach PI 4e jest trudna do oszacowania z uwagi na brak wskaźników porównawczych w ramach innych PI, poza wskaźnikiem Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych. W porównaniu do pozostałych PI w ramach OP IV RPO WSL, koszt osiągnięcia jednej jednostki tego wskaźnika wyniósł znacznie więcej, bo 27 tys. zł, co jest wynikiem ogólnej kosztochłonności przedsięwzięć w tym obszarze tematycznym. Koszt wsparcia 1 km infrastruktury rowerowej w ramach RPO WSL wyniósł 2,9 mln zł. Punktem odniesienia do powyższego mogą być wyniki badania „Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych”[209], które wskazują, że ogólny koszt jednostkowy w ramach wszystkich programów operacyjnych perspektywy 2014-2020 dla infrastruktury rowerowej wyniósł 4,9 mln zł w miastach oraz 3,5 mln zł na obszarach funkcjonalnych miast. W województwie śląskim efektywność kosztowa jest zatem wyższa. Podobnie, budowa 1 zintegrowanego węzła przesiadkowego w ramach RPO WSL 2014-2020 to koszt 7,4 mln zł, podczas gdy badanie ogólnopolskie wskazuje na koszty w granicach 18,7 mln zł w miastach oraz 12,6 mln zł na obszarach funkcjonalnych. W województwie śląskim wiele węzłów przesiadkowych to inwestycje małe, odpowiadające na lokalne potrzeby, stąd ich koszt jest relatywnie niski.

Trwałość wsparcia

Podobnie, jak w przypadku PI 4c, za utrzymanie i dalsze finansowanie wybudowanej lub modernizowanej infrastruktury będzie odpowiedzialna gmina. Jak wynika z analizy danych zastanych[210], projekty zrealizowane w ramach PI 4e, posiadają zapewnioną trwałość instytucjonalno-organizacyjną. Funkcjonowanie zmodernizowanej infrastruktury (szczególnie oświetleniowej i transportowej) jest tożsame z ustawowymi zadaniami własnymi gmin, co zapewnia ich kontynuację w

[208] Na podstawie danych monitoringowych wskaźników, przekazanych przez Zamawiającego.
[209] Ecorys Polska Sp. z o.o., Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych – Załącznik – tabele i wykresy, Warszawa 2025, s. 35.
[210] Analiza danych przekazanych przez Zamawiającego – dane SL2014/LSI, ankiety trwałości.

perspektywie długoterminowej. Za utrzymanie efektów odpowiadają dedykowane komórki merytoryczne, takie jak Referaty Inwestycji, Miejskie Zarządy Ulic i Mostów (np. w Tychach i Katowicach) czy wyspecjalizowane spółki miejskie (Tramwaje Śląskie S.A., ZKM Zawiercie). Projekty zarządzane są przez doświadczony personel, co minimalizuje ryzyko błędów operacyjnych w okresie trwałości.

Zachowaniu trwałości sprzyjają standardy jakości, związane z zastosowaniem materiałów i urządzeń posiadających odpowiednie certyfikaty bezpieczeństwa oraz spełniających normy krajowe i unijne. Według przeprowadzonej analizy, beneficjenci przewidują bieżące naprawy, okresowe przeglądy oraz wykorzystanie okresów gwarancyjnych do usuwania ewentualnych usterek.

Koszty utrzymania i funkcjonowania infrastruktury są w całości pokrywane ze środków własnych gmin lub budżetów spółek, często z uwzględnieniem w Wieloletnich Prognozach Finansowych (WPF). Beneficjenci wykazywali, że sytuacja finansowa (wskaźniki zadłużenia) nie zagraża utrzymaniu rezultatów projektu, a same projekty często nie generują ryzyka braku środków pieniężnych. W niektórych przypadkach planuje się działania ograniczające eksploatację (np. sterowanie oświetleniem), aby wydłużyć cykl życia komponentów (np. opraw LED) i obniżyć koszty wymiany.

Beneficjenci biorący udział w FGI, nie zidentyfikowali trudności związanych z zachowaniem wymaganego okresu trwałości oraz dalszego utrzymania efektów. Czynnikiem oddziałującym na wysokie prawdopodobieństwo trwałych efektów, jest generowanie wymiernych i trwałych oszczędności w budżecie samorządów. Warto również dodać, że inwestycje przyniosły poprawę jakości funkcjonowania transportu publicznego, która to jest popierana społecznie.

4.4.7 Priorytet inwestycyjny 6e

Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację terenów poprzemysłowych (w tym terenów powojskowych), zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu

Ocena skuteczności wsparcia

Celem, jaki założono w Programie dla PI 6e, była poprawa jakości powietrza. Założono efekt w postaci ograniczenia emisji do atmosfery pyłów PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu.

Wysokość alokacji przypisanej do PI 6e to 37,8 mln zł[211]. W stosunku do pierwotnej kwoty planowanej do wydatkowania, wartość ta jest niższa o około 80%. Kontraktacja zaś wyniosła 24,6 mln zł (65% alokacji), natomiast certyfikacja – 25,4 mln zł (67% alokacji).

[211] Przeliczono przy uwzględnieniu kursu euro z dnia 29.08.2025 r. (4,2684).

Działanie 4.6 zostało wprowadzone do RPO w trakcie przeglądu śródokresowego. Poza wsparciem dotacyjnym, planowano realizację instrumentów finansowych, które jednak nie zostały uruchomione. Należy dodać, że wymiana urządzenia grzewczego w ramach PI 6e była możliwa wyłącznie w przypadku zapewnienia minimalnego standardu efektywności energetycznej budynku planowanego do objęcia inwestycją. Ponieważ wymóg ten z dużym prawdopodobieństwem zniechęciłby mieszkańców do skorzystania z dofinansowania w ramach RPO, część dotacyjna wsparcia została powiązana z krajowym programem „Stop Smog" – RPO WSL miało stanowić źródło wkładu własnego w tym programie. Jak wskazano jednak w sprawozdaniu rocznym za rok 2020 oraz 2021, wymogi programu krajowego okazały się zbyt wygórowane względem możliwości gmin uprawnionych do wsparcia i nie zakontraktowano wówczas jeszcze żadnych środków[212]. W pierwszym naborze w roku 2020 złożono jeden wniosek, w roku 2021 – 11 wniosków oraz 12 wniosków o dofinansowanie. Ostatecznie, w ramach Działania 4.6 zrealizowano 20 projektów.

W ramach PI 6e zostały przekroczone wszystkie założone wartości docelowe programowych wskaźników produktu[213]. Najistotniej przekroczony został wskaźnik Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, osiągając 9 343,31 t. ekw. CO_2/rok (805% założonego celu).

W przypadku wskaźników rezultatu, zarówno średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM10 jak i PM2,5 w sezonie grzewczym uległy zakładanej redukcji i założenia programowe zostały zrealizowane. Według danych na rok 2023, nie udało się jednak zmniejszyć średniorocznego stężenia benzo(alfa)pirenu w pyle zawieszonym PM10 w sezonie grzewczym założono, że wyniesie ono 1 µg/m3, natomiast ostatnie pomiary wskazały poziom 4,56 µg/m3. Należy zaznaczyć, że nieosiągnięcie maksymalnego dopuszczalnego stężenia jest uzależnione nie tylko od interwencji w ramach RPO, lecz także warunków pogodowych oraz innych działań podejmowanych na poziomie krajowym, mających na celu poprawę jakości powietrza (np. program „Czyste Powietrze" i inne). Niemniej, inwestycje podjęte w wymianę nieefektywnych urządzeń grzewczych w ramach Działania 4.6 mogły znacząco wpłynąć na spadek stężenia benzo(alfa)pirenu – zmodernizowano bowiem łącznie 2 126 źródeł ciepła.

Podstawowym i nadrzędnym celem wszystkich projektów podjętych w ramach PI 6e było ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych. Wymiana przestarzałych, bezklasowych kotłów węglowych na nowoczesne źródła ciepła przyniosła bezpośredni efekt w postaci **redukcji emisji szkodliwych substancji – pyłów zawieszonych PM10 i PM2.5, redukcji emisji CO_2 oraz innych związków** (np. tlenków azotu i siarki). Redukcja emisji przekłada się bezpośrednio na warunki zdrowotne i bytowe społeczności lokalnych. Projekty promowały przejście na technologie wykorzystujące OZE, np. montaż pomp ciepła jako głównego źródła

[212] Roczne sprawozdanie z wdrażania w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" CZĘŚĆ A, 2020 oraz 2021, s. 13.
[213] Rozdział 8.4 – Załącznik 1, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 6e".

ogrzewania. Niekiedy przewidywano możliwość uzupełniania systemu grzewczego poprzez montaż mikroinstalacji OZE.

Wiele projektów umożliwiało wymianę źródła ciepła po spełnieniu wymogu minimalnego standardu efektywności energetycznej budynku, np. w Gliwicach, Tychach, Rybniku, Bielsku-Białej czy Dąbrowie Górniczej. Nowe źródło ciepła montowano więc wyłącznie w budynkach o zmniejszonym zapotrzebowaniu na energię, co **zmaksymalizowało efekt ekologiczny i ekonomiczny**. Projekt w Sosnowcu i Pszczynie łączył wymianę pieców z termoizolacją budynków, finansowaną z programu STOP SMOG, co zapewniło kompleksową poprawę charakterystyki energetycznej. Z drugiej jednak strony, takie wymogi stanowiły dużą barierę w ubieganiu się o wsparcie wśród mniej zamożnych mieszkańców.

Część projektów była jednak nakierowana na grupy najbardziej narażone na **wykluczenie energetyczne**, pomagając im w trwałym obniżeniu kosztów ogrzewania poprzez inwestycje, na które odbiorcy sami nie mogliby sobie pozwolić. Przykładowo, projekt w Sosnowcu był dedykowany mieszkańcom zagrożonym ubóstwem energetycznym i łączył wymianę źródła ciepła z termomodernizacją, co pozwoliło na znaczące obniżenie rachunków za energię.

Wymiana przestarzałych pieców węglowych, tzw. "kopciuchów" na nowe, atestowane urządzenia zautomatyzowane, zwiększa bezpieczeństwo użytkowania. W przypadku likwidacji pieców na paliwo stałe, zostało wyeliminowane ryzyko zaczadzenia czy pożaru sadzy w kominie, co jest częstym problemem przy starych instalacjach.

Zanieczyszczenie powietrza nie gromadzi się w granicach administracyjnych gmin, dlatego efekty projektów wykraczają poza obszary objęte wymianą kotłów. Poprawa jakości powietrza nastąpiła nie tylko na terenie gmin objętych inwestycjami, ale także w sąsiednich miejscowościach, wpływając pozytywnie na cały podregion.

Warto nadmienić, że według danych GUS, długość sieci cieplnej w województwie śląskim w latach 2014-2023 wzrosła o 169 km. Największy przyrost nastąpił w Gliwicach (39 km) oraz w Bytomiu (30 km). W Gliwicach realizowano projekt w ramach PI 6e, w ramach którego było możliwe przyłączenie budynku do miejskiej sieci ciepłowniczej. W Bytomiu podejmowano zaś intensywne działania rewitalizacyjne. Nie można jednak wnioskować, że zwiększenie długości sieci wynikało bezpośrednio z działań w ramach RPO WSL. W ramach inwestycji wykonywano przyłącza, które nie wpływały w sposób znaczący na przyrost sieci.

Efekty niezamierzone

W ramach badania zidentyfikowano nieplanowane ograniczenie wsparcia do zamożniejszych grup społecznych. Jak wskazywano w trakcie wywiadu FGI z beneficjentami OP IV, wielu mieszkańców zostało wykluczonych z projektów dotyczących wymiany pieców, z uwagi na prefinansowanie inwestycji i brak wystarczających środków wśród osób w najtrudniejszej sytuacji finansowej na całościowe sfinansowanie wymiany urządzenia grzewczego. Wysokość inwestycji,

sięgająca kilkudziesięciu, a nawet ponad stu tysięcy złotych za pompę ciepła, fotowoltaikę i niezbędne prace, stanowiła dla osób o niskich dochodach barierę nie do pokonania, ponieważ nie były one w stanie pozyskać kredytu ani zapewnić gotówki na realizację prac. W celu eliminacji ograniczeń programowych, IZ RPO WSL przeprowadziła dodatkowy nabór w 2021 roku, w oparciu o znowelizowaną ustawę o wspieraniu termomodernizacji i remontów i wypracowane uproszczenia, umożliwiające realizację projektu bez powiązania z programem Stop Smog, poszerzyła katalog urządzeń grzewczych o kotły klasy 4 i umożliwiła zastosowanie grantowej formuły projektów. Wówczas wnioski o dofinansowanie złożyło kilkanaście gmin, choć część środków nie została wykorzystana i została realokowana.

Dodatkowym utrudnieniem w części przedsięwzięć był wymóg spełnienia minimalnego standardu efektywności energetycznej budynków, w których planowane jest zamontowanie nowego źródła ogrzewania. W budynkach najstarszych i najbardziej wyeksploatowanych, należących często do mieszkańców o niskich dochodach, koszty niezbędne do poniesienia w celu zainstalowania urządzeń byłyby więc nieproporcjonalnie wysokie, a także niekwalifikowalne.

Mimo, że założenie wspierania poprawy jakości powietrza w sposób efektywny jest słuszne i zalecane, wywołało nieplanowaną konsekwencję w postaci wsparcia mieszkańców co najmniej średniozamożnych. Nie było możliwe dotarcie w pełni do najbardziej potrzebującej grupy społecznej.

Efektywność wsparcia

Możliwość realizacji PI 6e za pomocą zwrotnych form finansowania była przedmiotem ewaluacji ex ante[214]. W ramach badania nie zalecono wdrażania instrumentów finansowych w ramach Poddziałania 4.6.2 z uwagi na zbyt duże ryzyko możliwości zagospodarowania środków na zastanym etapie wdrażania RPO. Mimo zidentyfikowania dużych potrzeb inwestycyjnych i luki finansowej, przeciwko uruchomieniu instrumentu zwrotnego przemawiała także konkurencja ze strony innych instrumentów (np. ogólnokrajowy program „Czyste Powietrze”, gminne programy wymiany kotłów – PONE czy ulga termomodernizacyjna). Ponadto, planowany instrument skupiałby się głównie na wymianie źródeł ciepła z niewielkim zakresem prac termoizolacyjnych, co budziło wątpliwości w zakresie opłacalności inwestycji (zwrotu z oszczędności energii) i jej atrakcyjności dla mieszkańców.

Należy jednak dodać, że uchwała antysmogowa wymusza wymianę około 421 tys. kotłów, a potrzeby inwestycyjne oszacowano na 9,2 mld zł[215]. Co do zasady więc nie należy wykluczać wsparcia tego typu działań w ramach instrumentów finansowych w przyszłości. Kluczowe jest opracowanie elastycznego instrumentu na całościową

[214] Imapp Consulting, Ocena ex ante zastosowania instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 6e Regionalnego Programu Województwa Śląskiego 2014-2020, Warszawa-Katowice 2019.
[215] Ibidem, s. 6.

modernizację energetyczną, pozwalającą generować większe oszczędności u odbiorców końcowych wsparcia.

Mechanizmy wdrożeniowe Programu zapewniły powiązanie działań z programem „Stop Smog", co znacznie wpłynęło na ogólną efektywność ekonomiczną inwestycji. Środki na wymianę źródeł ciepła trafiały wówczas do budynków, które charakteryzują się stratami ciepła.

Wymiana nieefektywnych urządzeń grzewczych to typ inwestycji w ramach OP IV osiągający najwyższą efektywność kosztową wskaźnika Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – według analiz przeprowadzonych w ramach badania, koszt jednostkowy wyniósł 2,6 tys. zł. Znacznie taniej niż w ramach PI 4c udało się także dokonać redukcji PM10 – realizacja jednej jednostki wskaźnika Stopień redukcji PM10 kosztowała 541 tys. zł, podczas gdy w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych był to koszt 2,3 mln zł.

Projekty PI 6e były ukierunkowane na wymianę nieefektywnych i najbardziej emisyjnych źródeł ciepła, tzw. "kopciuchów", często poniżej 3. Klasy, na nowoczesne rozwiązania (pompy ciepła, kotły gazowe czy też OZE). Zastąpienie emisyjnego kotła, który generuje dużą ilość pyłów PM10 i PM2.5, nowoczesnym, bezemisyjnym źródłem, prowadzi do znacznego spadku emisji w danej lokalizacji. Ta interwencja jest najbardziej kosztowo efektywna w walce z tzw. niską emisją. Dotacje unijne pełniły funkcję motywującą, skłaniając mieszkańców do poniesienia wkładu własnego na prace towarzyszące, np. modernizację instalacji cieplnej. Gospodarstwa domowe w efekcie trwale obniżają rachunki za energię końcową (dla pomp ciepła i OZE) lub zwiększają efektywność wykorzystania paliwa (dla kotłów gazowych). Ponadto, w porównaniu do skomplikowanych inwestycji w ramach PI 4c lub 4e, wymiana kotłów charakteryzowała się sprawniejszym i szybszym cyklem inwestycyjnym i rozliczeniowym.

Trwałość wsparcia

Na trwałość wsparcia w sposób pozytywny wpływa obowiązująca uchwała antysmogowa, która wymusza stosowanie ekologicznych źródeł ogrzewania. Powrót do poprzednich rozwiązań jest w takim wypadku nieopłacalny. Ponadto, formuła grantowa sprawia, że mieszkańcy stający się właścicielami urządzeń grzewczych bezpośrednio po ich montażu, posiadają większą odpowiedzialność za mienie i jego utrzymanie, w porównaniu do urządzenia użyczonego od gminy.

Z perspektywy mieszkańca, który osiąga oszczędności dzięki montażowi efektywnych i nowoczesnych źródeł ogrzewania, utrzymanie trwałości inwestycji jest ważne ze względów ekonomicznych. W przypadku inwestycji z wymogiem minimalnego standardu efektywności energetycznej, nowe urządzenia pracują w optymalnych warunkach, zużywając mniej energii, co sprzyja akceptowalnym rachunkom i utrzymaniu efektu.

W przypadku wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania, częstą praktyką było zastosowanie instalacji OZE, co rodzi podobne trudności jak w przypadku PI 4a, związane ze zmianą właściciela nieruchomości objętej projektem.

Do czynników, które stwarzają ryzyko dla trwałości, można zaliczyć lukę kompetencyjną użytkowników oraz brak serwisowania. W przypadku wskazywanego przez beneficjentów braku wiedzy w zakresie obsługi sterowników czy świadomości awarii, koszt naprawy może być na tyle wysoki, że instalacja przestanie być użytkowana.

Ponadto, w starszych budynkach często nie wymieniano całej instalacji (np. rur, grzejników) ze względu na koszty niekwalifikowalne. Podłączenie nowoczesnego źródła do starej, nieefektywnej instalacji c.o. może skutkować wyższym zużyciem paliwa niż zakładano, co podważa sens ekonomiczny utrzymania urządzenia przez mieszkańca.

4.4.8 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP IV

Województwo śląskie jako jedyne w Polsce objęło instrumentami terytorialnymi (ZIT dla subregionu centralnego i RIT dla pozostałych) cały obszar regionu, co wynikało ze strategii rozwoju województwa. Każda gmina została przypisana do jednego ze związków ZIT/RIT. Oś priorytetowa IV z kolei, należała do osi o największym udziale instrumentów terytorialnych ZIT/RIT w Programie. Wdrażano je w ramach Poddziałania 4.1.1., 4.1.2 (PI 4a), 4.3.1, 4.3.2 (PI 4c), 4.5.1 oraz 4.5.2 (PI 4e). W ramach każdego Działania wyróżniono także analogiczne poddziałania ogólne, poza polityką terytorialną. Poza polityką terytorialną wdrażano Działanie 4.4 (PI 4g) oraz Działanie 4.6 (PI 6e).

Wysokość wsparcia udzielonego poszczególnym obszarom realizującym instrumenty ZIT i RIT została przypisana, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców każdego z nich. Środki te zostały więc odgórnie zarezerwowane dla projektów znajdujących się na listach uzgodnionych w subregionach. Gminy posiadały więc niejako gwarancję otrzymania dofinansowania, o ile złożą poprawny wniosek o dofinansowanie. Potencjał ludnościowy subregionu centralnego sprawił, że środki finansowe w ramach instrumentów terytorialnych w większości wsparły ten obszar.

Analiza skuteczności instrumentu ZIT/RIT została przeprowadzona w odniesieniu do pozostałych Działań/Poddziałań wdrażanych poza instrumentem[216]. W przypadku PI 4a, udział instrumentu ZIT/RIT w realizacji wskaźników był relatywnie niski. Łącznie na instrument ZIT/RIT w Działaniu 4.1 przeznaczono około 45% alokacji. Analiza wskaźników wskazuje, że rozkład udziału w osiągnięciu ich wartości docelowej w tym priorytecie inwestycyjnym był proporcjonalny do rozkładu alokacji w Działaniu 4.1. Udział ten jednak był wyższy w ramach Poddziałania 4.1.3 niż w ramach ZIT/RIT w przypadku wskaźnika Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – projekty podjęte poza instrumentem ZIT/RIT odpowiadały za 68,4% ogółem

[216] Analiza na podstawie danych SL2014 przekazanych przez Zamawiającego.

osiągniętej wartości. Z kolei obszary realizujące inwestycje w ramach ZIT/RIT odpowiadały za osiągnięcie 61,3% wskaźnika Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Udział instrumentu ZIT/RIT w realizacji działań termomodernizacyjnych pod względem alokacji wyniósł 80%. Wpływ polityki terytorialnej na wskaźniki w przypadku PI 4c był niższy niż spodziewany, biorąc pod uwagę środki przeznaczone na ten cel. Instrument ZIT/RIT odpowiadał jedynie za 37% osiągniętej wartości wskaźnika Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE, a także za 46,1% wskaźnika Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii. Proporcje w realizacji wskaźników względem alokacji przeznaczonej na ZIT/RIT w ramach PI 4c zostały zaś zachowane w przypadku Liczby wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (73,6% udziału) oraz Szacowanego rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych (73,8% udziału).

Mobilność miejska była obszarem tematycznym zdominowanym przez ZIT/RIT – na ten cel przeznaczono aż 92% alokacji wydzielonej dla PI 4e. Wsparcie to ma bezpośrednie przełożenie na osiągane wskaźniki i nie zidentyfikowano dysproporcji w ich realizacji. Niemal wszystkie inwestycje podjęto w ramach ZIT. Należy zaznaczyć, że mobilność miejska należy do obszarów, które w naturalny sposób charakteryzują się najwyższym poziomem oddziaływania ponadlokalnego i wykazują charakter zintegrowany w kontekście omawianego instrumentu terytorialnego[217].

W trakcie FGI z beneficjentami zwracano uwagę na szansę pozyskania znacznie większych środków finansowych na realizację inwestycji w ramach instrumentu ZIT. Podkreślano także, że zasady realizacji i rozliczania projektów nie generowały dodatkowych obciążeń w stosunku do inwestycji podejmowanych poza instrumentem terytorialnym. Identyfikowanymi różnicami była po pierwsze konieczność występowania przez gminy z zapytaniami do subregionów w przypadku chęci zmian w alokacji w wybranych poddziałaniach, a po drugie monitoring i kontrola nad realizacją wskaźników przez poszczególne subregiony.

Mimo zastosowania konkursowego trybu wyboru projektów w OP IV, w ramach instrumentu ZIT/RIT zabrakło elementu konkurencji. Z wywiadów przeprowadzonych z IZ wynika, że skutkowało to niższą jakością przedkładanych projektów, częstymi zmianami w dokumentacji, brakami, czy znacznymi opóźnieniami w przedkładaniu WoD. W wielu przypadkach projekty ZIT nie były faktycznie zintegrowane ani partnerskie. Każda gmina realizowała swoje punktowe inwestycje, a nie wspólne przedsięwzięcia rozwiązujące problemy w skali subregionu. Problemem na jaki wskazywano w ramach ewaluacji zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w województwie śląskim w perspektywie unijnej 2014-2020, były

[217] Ecorys Polska Sp. z o.o., Ewaluacja bieżąca wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, Warszawa 2018, s. 47.

fikcyjne powiązania między odległymi od siebie węzłami przesiadkowymi, które to znajdowały się w jednej wiązce projektów, jednak nie tworzyły spójnej sieci[218].

Warto jednak wskazać przykłady kilku modelowych projektów, które wykazują oddziaływanie ponadlokalne i pracują na wspólny cel całego subregionu. Zaliczyć do nich należy projekt pn. „Jedziemy na prąd - zakup autobusów elektrycznych i budowa infrastruktury ładowania na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii". Inwestycja, podjęta przez związek metropolitalny, służy integracji transportu w wielu miastach subregionu centralnego. Polegała na zakupie 32 autobusów elektrycznych oraz budowie infrastruktury ładowania. Nowoczesny tabor został skierowany do obsługi linii komunikacyjnych w kluczowych miastach Metropolii, m.in. w Gliwicach, Katowicach, Sosnowcu i Tarnowskich Górach. Obsługa linii metropolitalnych łączących różne ośrodki miejskie ułatwia przemieszczanie się do pracy i szkół w obrębie obszaru funkcjonalnego. Jednolity standard w postaci bezemisyjnego taboru na poziomie Metropolii ujednolica standard podróży dla pasażerów z różnych gmin, budując spójny wizerunek transportu publicznego w regionie. Ponadto, projekt realizuje cel nadrzędny dla całego ZIT, jakim jest dekarbonizacja transportu w silnie zurbanizowanym obszarze.

Inną ważną inwestycją, wpisującą się w ideę instrumentu ZIT, jest „Katowicki System Zintegrowanych Węzłów Przesiadkowych – węzeł Zawodzie, węzeł Ligota, węzeł Brynów Pętla". Węzły te integrują komunikację autobusową, tramwajową i kolejową oraz oferują duże parkingi typu Park&Ride. Projekt stanowi przykład rozwiązania problemów transportowych miasta centralnego poprzez zarządzanie potokami ruchu napływającego z gmin ościennych i redukcję problemu kongestii w centrum aglomeracji. Węzły (w szczególności Ligota) promuje kolej, zachęcając mieszkańców regionu do przesiadki z samochodu w pociąg.

W badaniu pojawił się także przykład dobrej praktyki w perspektywie unijnej 2014-2020, zrealizowanej – paradoksalnie – poza formułą ZIT. Są to dwa duże projekty w formule grantowej, podjęte przez Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego. Pierwszy z nich[219] polegał na wymianie wysokoemisyjnych źródeł ciepła oraz montażu instalacji OZE w budynkach mieszkalnych na terenie 13 gmin Subregionu Zachodniego, obejmujących ponad 77% populacji Subregionu. Łącznie wykonano 540 instalacji. Drugi projekt dotyczył montażu instalacji OZE w budynkach mieszkalnych na terenie 10 gmin Subregionu Zachodniego, obejmujących ponad 72% populacji Subregionu. Dzięki tej inwestycji, powstało 1 490 instalacji OZE, obejmujących zarówno produkcję energii cieplnej na potrzeby c.o. i c.w.u., jak i produkcję energii elektrycznej. Taka forma wyeliminowała punktowość projektów realizowanych przez pojedyncze gminy z pominięciem szerszych potrzeb. Okazuje się więc, że skuteczność samej formuły ZIT jest w dużej mierze uwarunkowana oddolną świadomością korzyści płynących ze współpracy między samorządami oraz

[218] Ibidem, s. 46-47.
[219] "Łączymy z energią" – montaż instalacji OZE dla budynków mieszkalnych na terenie Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego".

motywacjami liderów lokalnych, zdolnych przedkładać potrzeby całego obszaru funkcjonalnego, nad pojedyncze, własne.

ZIT/RIT był głównym kanałem finansowania niskoemisyjnego transportu miejskiego – za pomocą licznie powstałych węzłów przesiadkowych, promujących zbiorowe środki transportu. W przypadku wskazanego powyżej obszaru należy upatrywać szczególnie istotnych zmian w regionie, m. in. w zakresie zmiany nawyków transportowych mieszkańców. Dodatkowo dzięki instrumentowi terytorialnemu dokonano masowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (np. szkoły, przedszkola, urzędy gmin), co pozwoliło odnowić liczny zasób budynków w złym stanie energetycznym.

Biorąc pod uwagę tematykę wsparcia objętą instrumentem ZIT/RIT w perspektywie unijnej 2014-2020, należy zwrócić uwagę, że szczególnie istotne w kolejnym okresie programowania jest dalsze szerokie wsparcie zeroemisyjnego transportu publicznego, zwłaszcza w zakresie dużych, zintegrowanych węzłów przesiadkowych, dróg rowerowych i zakupu taboru zeroemisyjnego, który użytkowany będzie na obszarach miejskich oraz podmiejskich jednocześnie. Pożądane jest wprowadzenie minimalnego progu kwotowego dla projektów w formule ZIT, w celu eliminacji mniejszych, punktowych inwestycji o nikłym oddziaływaniu ponadlokalnym.

4.4.9 Grupy docelowe w ramach OP IV

Grupą docelową, wskazaną w OP IV były osoby fizyczne w ramach Działania 4.6. Beneficjenci diagnozowali problem złej jakości powietrza atmosferycznego na terenie poszczególnych gmin. Przekładał się on na niską jakość życia mieszkańców, ze względu na występujące zwłaszcza w okresach zimowych przekroczenia stężeń substancji szkodliwych w powietrzu, wzrost zachorowań na choroby cywilizacyjne, zwłaszcza choroby układu oddechowego związane ze złym stanem jakości powietrza, a także wzrost niezadowolenia wywołanego brakiem wystarczających instrumentów wsparcia w zakresie realizacji inwestycji prośrodowiskowych.

W przypadku odbiorców ostatecznych PI 6e należy uznać, że została ograniczona dostępność wsparcia dla osób najuboższych. Mechanizm refundacji oraz wymóg spełnienia minimalnego standardu efektywności energetycznej dla budynków stworzyły filtr społeczny. Beneficjenci stwierdzili, że z Programu korzystały osoby lepiej sytuowane, a nie te potrzebujące wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania w największym stopniu. Mimo funkcjonowania zbieżnego programu krajowego „Czyste Powietrze”, eksperci w trakcie wywiadu FGI wskazywali na dalszą zdolność do absorpcji środków przez mieszkańców na wymianę urządzeń grzewczych w ramach programów unijnych. Obowiązująca uchwała antysmogowa staje się głównym czynnikiem motywującym do indywidualnej dbałości o poprawę jakości powietrza. Dalsze wsparcie w tym obszarze powinno opierać się na mechanizmach dotacji bezzwrotnych z elementem prefinansowania (tzw. zaliczki) lub wykorzystaniu instrumentów finansowych z możliwością częściowego umorzenia. Należy unikać oferowania jednoczesnego wsparcia w formie bezzwrotnej i zwrotnej, z uwagi na

naturalne dążenie obiorców ostatecznych do uzyskania w pierwszej kolejności dotacji.

4.4.10 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP IV

W przypadku OP IV najistotniejszy, pozytywny wpływ na realizację celów szczegółowych miała wysokość dostępnej alokacji. Prawidłowo zdiagnozowano wysoki popyt na środki finansowe i choć zwiększano alokację w trakcie wdrażania, nie udało się dofinansować wszystkich pozytywnie ocenionych projektów.

Drugim ważnym czynnikiem było szerokie zastosowanie instrumentu ZIT. Pozwolił on na wcześniejsze i dokładne zaplanowanie oraz realizację dużych, kosztownych projektów (np. termomodernizacja wielu placówek, budowa centrów przesiadkowych), które w konkursach otwartych mierzyłyby się z dużą konkurencją.

Paradoksalnie, na realizację celów Programu pozytywnie wpływały koszty niekwalifikowalne. Aby spełnić standardy i przygotować budynek (np. pod pompę ciepła), często konieczna była nie tylko termomodernizacja, ale też modernizacja instalacji wewnętrznych. Koszty te stanowiły dodatkowe obciążenie finansowe dla mieszkańca lub gminy, oddziałując jednocześnie w sposób pozytywny na koszty jednostkowe inwestycji i ich efekt.

Do czynników utrudniających realizację OP IV należy zaliczyć przede wszystkim utworzenie nowego Działania 4.6 (PI 6e) w trakcie realizacji Programu, wprowadzenie wymogu minimalnego standardu efektywności energetycznej oraz powiązanie inwestycji z programem „Stop Smog". Warunki programu krajowego okazały się na tyle problematyczne, że w latach 2020-2021 wniosek w ramach RPO złożył tylko 1 beneficjent. Wsparcie generowało bariery dla mniej zamożnych odbiorców wsparcia. Mieszkaniec, który chciał dokonać wymiany nieefektywnego urządzenia grzewczego, a którego dom nie był ocieplony, musiał sfinansować wcześniej całościową termomodernizację. Mimo, że w warunkach udziału w programie „Stop Smog" zawarto restrykcyjne kryteria dochodowe, dotyczące nieprzekraczalnego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, zebranie grup mieszkańców chętnych do udziału w projektach, zakończyło się fiaskiem. W konsekwencji IZ zmieniła zasady w ramach Działania 4.6, znosząc obowiązek powiązania projektu RPO z programem „Stop Smog", poszerzając katalog urządzeń grzewczych o kotły klasy 4 i umożliwiając zastosowanie grantowej formuły projektów[220]. Działanie zaradcze przyniosło efekt, jednakże późne uruchomienie wsparcia wpłynęło na niewykorzystanie pełnej alokacji przypisanej na cel PI 6e.

W projektach parasolowych zdarzało się, że dochodziło do sporów sądowych z firmami montażowymi, co wydłużało realizację projektów. W konsekwencji, w takich

[220] Fundeko Korbel, Krok-Baściuk Sp.j., Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej IV Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, Warszawa 2021, s. 101.

przypadkach ulegał wydłużeniu okres gwarancji w projektach parasolowych – mechanizm liczenia 5-letniego okresu trwałości od ostatniej płatności dla całego projektu powodował, że w praktyce gmina musiała utrzymywać gwarancję i serwis u pierwszych mieszkańców nawet przez 8 lat, co generowało nieprzewidziane koszty budżetowe i problemy z wykonawcami.

4.4.11 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP IV

Ponieważ w perspektywie unijnej 2014-2020 dokonał się znaczny zwrot w kierunku efektywnego wykorzystania energii i tym samym – poprawy jakości powietrza, na realizację celów szczegółowych Programu w ramach OP IV najistotniejszy, **pozytywny wpływ** miało przede wszystkim otoczenie prawne. Do aktów prawnych, w szczególności oddziałujących na OP IV, należy zaliczyć dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej (EED)[221], która ustanowiła cel w postaci 20% wzrostu efektywności energetycznej do 2020 roku. Wymusiła ona na państwach członkowskich przyjęcie strategii renowacji budynków. W RPO WSL przełożyło się to na nacisk na głęboką termomodernizację budynków użyteczności publicznej dyrektywa wprowadziła bowiem obowiązek dla sektora publicznego, by stał się przykładem w zakresie efektywności energetycznej, co uzasadniało liczne projekty modernizacji szkół, urzędów i szpitali realizowane przez samorządy w ramach RPO. Akt ten promował także audyty energetyczne jako podstawę do inwestycji – w projektach Działania 4.3 audyt stał się dokumentem niezbędnym do uzyskania dofinansowania, co sprofesjonalizowało proces inwestycyjny.

Wymogi dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej[222], przyjętej w roku 2010, kluczową rolę odegrały właśnie w perspektywie unijnej 2014-2020. Zawarto w niej standard nZEB (budynków o niemal zerowym zużyciu energii) dla budynków publicznych od 2019 r. i wszystkich od 2021 r. Dyrektywa zaostrzyła wymogi techniczne dla modernizowanych budynków. Projekty realizowane w OP IV musiały spełniać restrykcyjne normy przenikania ciepła. Ponadto, zwiększyła nacisk na montaż instalacji OZE w modernizowanych budynkach, co w RPO WSL widoczne było w łączeniu termomodernizacji z fotowoltaiką lub pompami ciepła, aby spełnić wyższe standardy energetyczne. To uregulowanie podniosło jakość techniczną i efektywność ekologiczną realizowanych inwestycji, choć zwiększyło ich koszty.

Innym aktem prawnym na poziomie UE, mającym pozytywny wpływ na kształt wsparcia w ramach OP IV, była dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii (RED)[223], która ustalała wiążące cele narodowe w zakresie udziału OZE w miksie

[221] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona).
[222] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.
[223] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

energetycznym – dla Polski było to 15% do 2020 r. W przypadku PI 4a stymulowała ona rozwój energetyki prosumenckiej.

Z kolei rozporządzenie w sprawie norm emisji dla nowych pojazdów ciężkich[224] zdefiniowało minimalny standard dla inwestycji w tabor autobusowy. W ramach PI 4e beneficjenci mogli kupować autobusy spalinowe (diesle), ale musiały one spełniać normę Euro VI. Była to ostatnia szansa na dofinansowanie taboru konwencjonalnego przed pełnym przejściem na elektromobilność w kolejnych perspektywach, z czego gminy chętnie korzystały.

Przyjęcie uchwały antysmogowej w województwie śląskim należy wskazać jako kolejny czynnik zewnętrzny o pozytywnym oddziaływaniu na wdrażanie w ramach OP IV, w szczególności w przypadku PI 6e i PI 4a. Uchwała zwiększyła zainteresowanie wsparciem wśród samorządów i mieszkańców województwa, a także wpłynęła na dostrzeżenie problemu związanego z wpływem nieefektywnych źródeł ciepła na zdrowie i jakość życia.

W trakcie realizacji RPO WSL obserwowano spadek cen technologii OZE (głównie fotowoltaiki) w przeliczeniu na jednostkę mocy w stosunku do cen z etapu programowania (2013/2014). Pozwoliło to na realizację większej liczby instalacji za te same środki i osiągnięcie istotniejszych efektów niż zakładano. Wpływ pozytywny na interwencję miały także korzystne zasady rozliczeń w przypadku prosumentów, oddających nadwyżki energii do sieci. Podobnie, duże znaczenie dla PI 4a (choć również dla PI 4c) miał także stały wzrost cen energii elektrycznej, przekładający się na zainteresowanie instalacjami fotowoltaicznymi. W ramach ewaluacji OP IV wskazywano także na zbieżność terminów naborów z terminem wyborów samorządowych, w wyniku których licznie zgłaszano projekty parasolowe i grantowe[225].

Negatywne oddziaływanie na inwestycje w ramach OP IV miało rozporządzenie GBER[226]. Duże projekty kogeneracyjne (powyżej pewnych progów mocy) musiały być realizowane w trybie notyfikacji indywidualnej lub w ramach programu krajowego POIiŚ 2014-2020, co ograniczyło możliwość finansowania dużych jednostek z poziomu regionalnego. Region mógł wspierać głównie mniejsze jednostki. Poziom oddziaływania należy określić jako wysoki z uwagi na niewykorzystanie alokacji przewidzianej na PI 4g.

Programy krajowe takie jak „Mój Prąd" czy „Czyste Powietrze", które pojawiły się w trakcie wdrażania RPO WSL 2014-2020, oferowały alternatywne źródło finansowania dla działań w ramach PI 4a i 6e, co, jak wskazywano w trakcie FGI z ekspertami, wpływało na „kanibalizację wsparcia". Mieszkańcy rezygnowali z list w gminach, bo w

[224] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 253/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO2 z nowych lekkich samochodów dostawczych przewidzianego na 2020 r.
[225] s. 99.
[226] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

"Czystym Powietrzu" procedury wydawały się szybsze i prostsze. Niemniej, generalnie potrzeby były tak duże, że oba źródła wsparcia znajdowały chętnych.

Pandemia Covid-19 w przypadku OP IV miała negatywny wpływ na takie kwestie, jak opóźnienia i problemy z dostawami, zaburzenia w realizacji wskaźników rezultatu (np. w ramach PI 4e), czy też ograniczenia operacyjne, związane z przemieszczaniem się. Wojna w Ukrainie spowodowała dalsze problemy z dostępem do materiałów i przerwanie łańcuchów dostaw (np. w przypadku taboru autobusowego i tramwajowego). Powiązana z dwoma wskazanymi wyżej czynnikami inflacja i wzrost cen materiałów budowlanych, które to nasiliły się w latach 2021-2022, powodowały, że firmy wykonawcze nie były zainteresowane realizacją umów w ramach pierwotnych cen przewidzianych w projektach. Samorządy finansowały wówczas luki w środkach finansowych z własnych budżetów. Beneficjenci OP IV w trakcie FGI wskazywali, że pojedyncze planowane projekty w tym okresie nie zostały zrealizowane z uwagi na niedoszacowane budżety. Należy zaznaczyć, że zdecydowana większość projektów została zrealizowana przed skokowym wzrostem cen i omówione wyżej czynniki kryzysowe nie miały kluczowego wpływu na osiągnięcie celów w OP IV.

4.5 Oś Priorytetowa V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów

4.5.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP V

W ramach OP V realizowano pięć PI i dedykowane im Działania:

- PI 6b Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie
    - Działanie 5.1 Gospodarka wodno-ściekowa,
- PI 6a Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie
    - Działanie 5.2 Gospodarka odpadami,
- PI 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego
    - Działanie 5.3 Dziedzictwo kulturowe,
- PI 6d Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program Natura 2000 i zieloną infrastrukturę
    - Działanie 5.4 Ochrona różnorodności biologicznej,

- PI 5b Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami
    - Działanie 5.5 Wzmocnienie potencjału służb ratowniczych.

W ramach OP V zrealizowano 349 inwestycji. Wkład UE wyniósł 872 530 533,49 zł, zaś łączna wartość zrealizowanych projektów wyniosła 1 534 931 676,05 zł.

Tabela 5 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP V w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 5b (Działanie 5.5.)	60	44 292 862,72	43 119 683,60	16 750 470,50
PI 6a (Działanie 5.2.)	110	192 263 195,63	136 269 631,82	105 841 650,46
PI 6b (Działanie 5.1.)	100	695 457 908,06	482 928 891,85	377 533 830,21
PI 6c (Działanie 5.3.)	46	342 588 051,22	285 846 574,71	218 180 512,58
PI 6d (Działanie 5.4.)	33	260 329 658,42	196 758 851,94	154 224 069,74
Ogółem	349	1534931676,05	1 144 923 633,92	872 530 533,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025 r.

W ramach OP V najwięcej projektów zrealizowano w obszarze gospodarki odpadami (Działanie 5.2) oraz gospodarki wodno-ściekowej (Działanie 5.1). Na realizację projektów wodno-ściekowych przeznaczono najwyższą alokację finansową (wartość dofinansowania UE), tj. 377,53 mln zł (43% alokacji przewidzianej na OP V). Znaczne środki finansowe skierowano również na projekty z Działania 5.3. Dziedzictwo kulturowe, ich realizacja objęła 218,18 mln zł wkładu UE (25% alokacji przewidzianej na OP V) oraz Działania 5.4. Ochrona różnorodności biologicznej - 155,22 mln zł. Należy zauważyć, że beneficjentami poszczególnych działań OP V były w przeważającym stopniu jednostki samorządu terytorialnego lub ich jednostki organizacyjne.

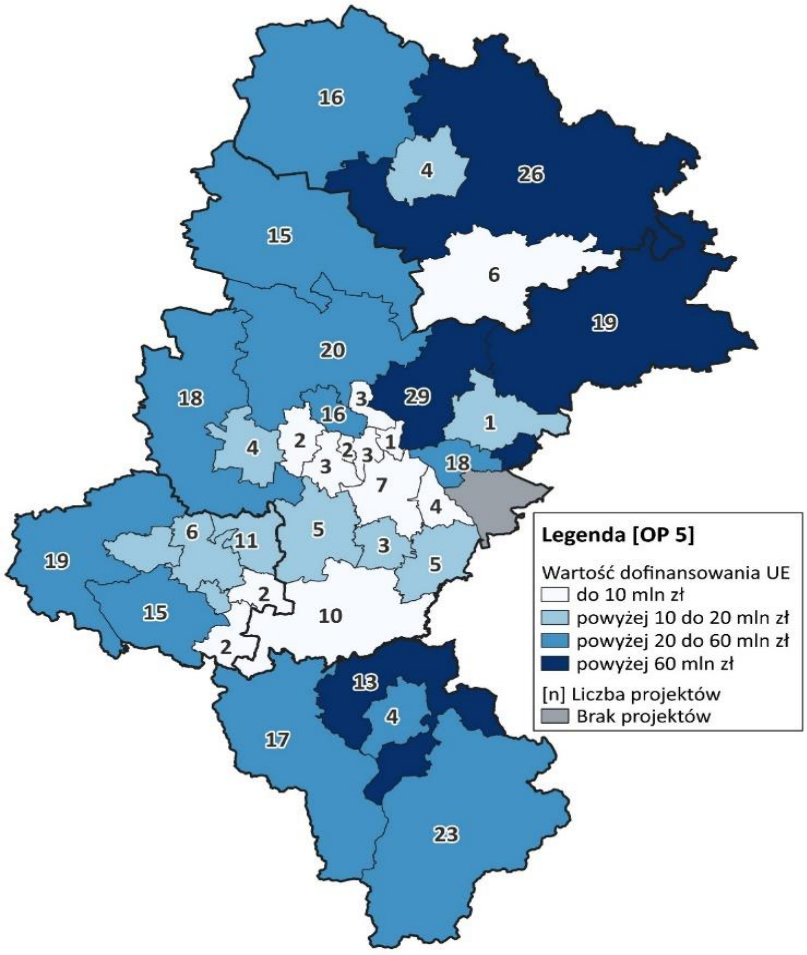
Generalnie, wsparcie OP V zostało rozdysponowane kompleksowo i odpowiadało wyzwaniom stawianym w strategii województwa śląskiego. Środki w ramach RPO WSL 2014-2020 przeznaczono m.in. na wyposażenie jednostek ochotniczej straży pożarnej w sprzęt niezbędny do przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, dzięki czemu doposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof zostało 76 jednostek służb ratowniczych. Najwięcej środków finansowych w ramach OP V przydzielono na kontynuację działań w zakresie uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, w efekcie czego osiągnięto znacznie wyższe efekty względem pierwotnych założeń. W ramach kompleksowych inwestycji udało się wybudować i zmodernizować 401,90 km sieci kanalizacyjnej oraz 111,79 km sieci wodociągowej, wsparto 26 oczyszczalni ścieków komunalnych. Wsparcie finansowe zostało również skierowane na realizację

projektów z zakresu gospodarki odpadami, w wyniku czego dofinansowane zostały 3 zakłady zagospodarowania odpadów, 17 Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK-ów). W ramach interwencji szczególnie skuteczne były działania związane z wycofaniem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest. Dzięki realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków RPO WSL wycofano i unieszkodliwiono 6 273,02 Mg odpadów niebezpiecznych w regionie.

Znaczne środki skierowano do sektora kultury, m.in. na realizację projektów mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego, w szczególności obiektów wpisanych do rejestru Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Szlaku Zabytków Techniki, ważnych z punktu widzenia rozwoju regionu. Łącznie wsparciem objęto 45 zabytków nieruchomych. Jednocześnie w ramach OP V finansowano projekty dedykowane ochronie obszarów cennych przyrodniczo, w tym zmniejszeniu presji i uporządkowaniu ruchu turystycznego na tych obszarach, wsparto również działania polegające na budowie, modernizacji i doposażeniu 22 ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej i ochrony różnorodności biologicznej. W ramach interwencji zrekultywowano 244,18 ha gruntów oraz wsparto 36 form ochrony przyrody z terenu województwa śląskiego.

4.5.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP V

Mapa 5 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP V wg powiatów[227]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[228]

Na mapie zaprezentowano liczbę i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP V w ujęciu przestrzennym. Najwięcej projektów zrealizowano w powiatach będzińskim, częstochowskim i żywieckim. Jedynym powiatem, na terenie którego nie zrealizowano żadnej inwestycji z zakresu ochrony środowiska i efektywnego wykorzystania zasobów (OP V) był powiat Jaworzno.

[227] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.

[228] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

Największe dofinansowanie UE w ramach OP V otrzymały gminy subregionu centralnego – 461,5 mln zł, na terenie którego łącznie zrealizowano 188 inwestycji. W pozostałych subregionach liczba inwestycji była zbliżona: 57 w subregionie południowym (dofinansowanie UE wyniosło 173,8 mln zł), w subregionie północnym 52 (dofinansowanie UE wyniosło 133,4 mln zł) i 55 w subregionie zachodnim (dofinansowanie UE wyniosło 103,1 mln zł). Generalnie najwyższą wartość dofinansowania w ramach OP V otrzymały powiaty z subregionu centralnego (m.in. powiat zawierciański, będziński), zaś największą liczbę inwestycji dofinansowano w powiecie będzińskim (29), częstochowskim (26) i żywieckim (23). Najwięcej inwestycji z zakresu gospodarki odpadami zrealizowano w powiatach będzińskim i raciborskim. W powiecie będzińskim 12 inwestycji dotyczyło usuwania odpadów azbestowych, jedna inwestycja rozbudowy PSZOK-u, zaś w powiecie raciborskim zrealizowano inwestycję dotyczącą budowy kompostowni, 5 inwestycji w PSZOK-i oraz kilka inwestycji z zakresu unieszkodliwiania azbestu. W obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej najwięcej inwestycji przeprowadzono w subregionie północnym, w powiatach częstochowskim (18) i kłobuckim (13), co odzwierciedla jednocześnie występującą skalę potrzeb. Podczas wywiadów z IZ podkreślono, że zarówno subregion północy, jak również południowy wymagają szczególnego wsparcia w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej.

Najwięcej projektów na rzecz wsparcia służb ratowniczych zrealizowano na obszarze powiatów częstochowskiego (7), będzińskiego (6) i żywieckiego (5). Jednocześnie najwięcej inwestycji z zakresu ochrony przyrody zrealizowano w powiecie żywieckim (subregion południowy), co związane jest z największą powierzchnią obszarów prawnie chronionych na jego terenie, wiele inwestycji w tym obszarze tematycznym zrealizowano również w powiecie będzińskim (z czego cztery projekty dotyczyły Zagłębiowskiego Parku Linearnego) oraz w powiecie bielskim.

W ujęciu per capita, najwięcej środków w ramach OP V trafiło do mieszkańców powiatu zawierciańskiego (niemal 750 zł) i częstochowskiego (blisko 580 zł), a także będzińskiego i lublinieckiego (ponad 400 zł). Najmniej natomiast do mieszkańców miast: Mysłowice (nieco ponad 8 zł), Siemianowice Śląskiego (ok. 10 zł), a następnie Chorzów (ok. 23,5 zł), Katowice i Żory (po ok. 30 zł).

4.5.3 Priorytet inwestycyjny 5b

Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami

Ocena skuteczności wsparcia

W ramach PI 5b realizowano cel szczegółowy polegający na lepszym wyposażeniu służb ratowniczych. Wspierano działania polegające na wyposażeniu jednostek ochotniczej straży pożarnej w sprzęt niezbędny do przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, który przyczynia się do skuteczniejszej i efektywniejszej

pomocy mieszkańcom regionu w sytuacjach wystąpienia zjawisk katastrofalnych. Kontraktacja w ramach PI 5b wyniosła 16 470 631,65 zł, zaś certyfikacja 35 953 734,79 zł[229]. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.

Realizacja PI 5b cieszyła się znacznie większym zainteresowaniem niż pierwotnie zakładano. W ramach przeprowadzonych dwóch naborów łącznie złożono 96 wniosków o dofinansowanie, co świadczy o bardzo dużych potrzebach w tym zakresie w regionie. Początkowo w ramach RPO WSL zakładano, że liczba doposażonych jednostek OSP w ramach Działania 5.5 wyniesie 9 szt., ale z uwagi na skalę zainteresowania oferowanym wsparciem oraz skalę zidentyfikowanych potrzeb zwiększono dwukrotnie alokację środków UE (z 2 do 4 mln EUR) oraz pozyskano dodatkowe środki z WFOŚiGW w Katowicach, budżetu województwa i budżetu państwa, co umożliwiło dofinansowanie znacznie większej liczby projektów. Jednocześnie zakresy poszczególnych projektów okazały się mniejsze niż pierwotnie zakładano, co pozwoliło na dofinansowanie znacznie większej niż planowano liczby jednostek ratunkowych. Ostatecznie wartość docelowa wskaźnika dotyczącego liczby doposażonych jednostek została zwiększona do 76 szt.

Zakres wsparcia udzielonego w RPO WSL wpisywał się w potrzeby województwa w zakresie wzmocnienia potencjału służb ratowniczych sprzęt niezbędny do prowadzenia akcji ratowniczych związanych z wystąpieniem niekorzystnych zdarzeń związanych z klimatem, np. erozją, pożarami, powodziami, burzami, suszami. W ramach interwencji zakupiono 51 wozów pożarniczych wyposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof oraz 354 szt. specjalistycznego sprzętu. W wyniku interwencji blisko 2,77 mln ludzi odniosło korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej, a 2,76 mln ze środków ochrony przed pożarami lasów. Wskaźniki zrealizowano na poziomie 89% i 88%[230] zakładanej wartości docelowej, z uwagi iż zasięg wsparcia na danym obszarze mógł być liczony tylko jeden raz. Niepełne osiągnięcie celów dotyczących zasięgu oddziaływania inwestycji może być efektem nie do końca trafnych założeń przyjętych na etapie szacowania wartości docelowych wskaźników. Docelowym efektem realizacji interwencji było skrócenie czasu przybycia pierwszego podmiotu ratowniczego od zgłoszenia do przybycia na miejsce zdarzenia, który nie przekroczył 5 minut w liczbie zdarzeń ogółem. Już w trakcie badania ewaluacyjnego OP V w 2020 r. wskazywano na spadkowy trend wskaźnika wynikający m.in. ze wzrostu liczby interwencji, spowodowanego nasilaniem się z ekstremalnych zjawisk pogodowych (nawalne

[229] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).
[230] Tabela 1. „Programowe wskaźniki rezultatu– postęp rzeczowy PI 5b”.

deszcze i burze - powodzie i podtopienia; huragany i silne wiatry)[231]. Mimo że wskaźnik rezultatu nie został osiągnięty na zakładanym poziomie – według danych dostępnych na 2022 r. osiągnięto 17,75%[232] (zakładano wartość docelową na poziomie 39,0%), to jednak osiągnięte efekty w skali występujących potrzeb interwencji należy ocenić bardzo wysoko.

Jednocześnie, analizując wydatki gmin i powiatów ponoszone na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową na mieszkańca w województwie śląskim według danych GUS BDL w 2014 roku ich wysokość kształtowała się na poziomie 93,24 zł, natomiast w 2023 roku wartość wydatków wzrosła do kwoty 219,10 zł i kształtuje się na poziomie średniej dla Polski. Wzrost wydatków ponoszonych na działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej świadczy o ogromnych potrzebach w tym zakresie, zwłaszcza z uwagi na narastające skutki zmian klimatu oraz wzrastającą liczbę zdarzeń.

Efekty niezamierzone

Realizacja inwestycji w ramach PI 5b wiąże się z wystąpieniem dodatkowych efektów, zwłaszcza natury społecznej. Wyniki badania ewaluacyjnego[233] dotyczącego efektów OP V, wskazują, że do głównych efektów niezamierzonych inwestycji realizowanych w ramach PI 5b należy zaliczyć zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w zakresie dotyczącym katastrof naturalnych oraz redukcję zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. Ponadto należy wskazać na poprawę poziomu bezpieczeństwa pracy członków doposażonych jednostek, wzrost zainteresowania ludności, w tym młodzieży, służeniem w OSP przejawiający się napływem nowych członków do OSP, poprawę prestiżu doposażonych jednostek OSP wśród społeczności lokalnych.

Dzięki wymianie starego taboru samochodowego na nowy (powodującego zmniejszenie zużycia paliwa, ograniczenie wycieków paliwa i olejów, wyposażenia w silniki spełniające aktualne normy dot. emisji spalin) należy zaznaczyć, że w efekcie inwestycje przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń powietrza i gleb oraz emisji CO_2. Istotnym aspektem dla samych beneficjentów jest natomiast obniżenie kosztów funkcjonowania jednostek OSP poprzez zmniejszenie wydatków na paliwo i ograniczenie kosztów napraw wozów (w wyniku zakupu nowego pojazdu).

Efektywność wsparcia

W ramach PI 5b zrealizowano 60 projektów o wartości ogółem 44 292 862,72 zł i wysokości wkładu UE na poziomie 16 750 470,50zł. W ramach PI 5b zastosowano dotacyjny mechanizm finansowania projektów. Projekty były wybierane do dofinansowania w trybie konkursowym, w ramach dwóch naborów. Z uwagi na skalą zainteresowania oferowanym wsparciem dwukrotnie zwiększono alokację środków

[231] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów. Fundeko KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J. Warszawa, 2020, s 72.
[232] Tabela 3 Programowe wskaźniki rezultatu– postęp rzeczowy PI 5b".
[233] Ibidem, s.76.

UE (z 2 do 4 mln EUR) oraz pozyskano dodatkowe środki z WFOŚiGW w Katowicach, budżetu województwa i budżetu państwa, co umożliwiło dofinansowanie znacznie większej liczby projektów. Generalnie, średni koszt jednostkowy wskaźnika Liczba jednostek służb ratowniczych doposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof wyniósł 220 400,93 zł, zaś średni koszt jednostkowy wskaźników Liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej [osoby] (CI 20) oraz Liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przed pożarami lasów [osoby] (CI 21) wyniosły kolejno 1,63 zł oraz 1,70 zł. Beneficjentami projektów były głównie jednostki samorządu terytorialnego (58 projektów), zaś dwa projekty realizowane były przez typ beneficjenta NGO / organizacje społeczne i branżowe (Ochotnicza Straż Pożarna), dla których koszty jednostkowe wskaźników były nieco niższe. Efektywność interwencji należy ocenić bardzo wysoko, z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami IZ oraz beneficjentami wynika, że ponoszone koszty wynikały bezpośrednio z cen sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Wysokość poniesionych nakładów nie odbiega od kosztów tego typu inwestycji realizowanych w innych województwach.

Trwałość wsparcia

Zgodnie z art. 71 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 beneficjenci są zobowiązani do zapewnienia trwałości inwestycji przez okres co najmniej 5 lat od zakończenia realizacji projektu (w przypadku MŚP — 3 lata). Projekty zrealizowane w ramach działania 5.5 RPO WSL 2014–2020 charakteryzują się wysokim poziomem trwałości. Efekty inwestycji – w postaci nowoczesnej infrastruktury oraz podniesienia gotowości operacyjnej służb będą utrzymywane i wykorzystywane zgodnie z zakładanym przeznaczeniem. Jednostki samorządu terytorialnego (gminy) pokrywają koszty związane z bieżącą eksploatacją i utrzymaniem sprzętu tj. przez okres co najmniej 5 lat od zakończenia jego realizacji. Należy podkreślić, że potrzeby w zakresie użytkowania sprzętu ratowniczego i gaśniczego są duże, zakupione pojazdy są w ciągłym użytku, nie identyfikuje się jakichkolwiek ryzyk, aby nowe wyposażenie służb nie spełniło wymagań z zakresu trwałości.

4.5.4 Priorytet inwestycyjny 6a

Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie

Ocena skuteczności wsparcia

Wsparcie w ramach PI 6a realizowało cel szczegółowy polegający na zwiększeniu udziału unieszkodliwionych odpadów komunalnych i niebezpiecznych (azbest). Wsparcie ze środków RPO WSL miało na celu zwiększenie ilości unieszkodliwionych oraz poddanych recyklingowi odpadów, co powoduje zmniejszenie presji na środowisko naturalne, w tym poprawę jakości życia ludzi, dzięki zapewnieniu lepszego stanu środowiska i likwidacji uciążliwości związanych ze składowaniem

odpadów. Warunkiem wsparcia inwestycji było ich uwzględnienie w planach inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (za wyjątkiem projektów dotyczących unieszkodliwiania azbestu). Projekty były zaplanowane w oparciu o selektywna zbiórkę odpadów u źródła, inwestycje obejmowały realizację infrastruktury niezbędnej do zapewnienia kompleksowej gospodarki odpadami, zaplanowanej zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.

Kontraktacja w ramach PI 6a wyniosła 96 508 848,43 zł, zaś certyfikacja 105 089 774,89 zł[234]. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.

Zgodnie z diagnozą RPO WSL istotną kwestią dla ochrony środowiska w województwie śląskim jest m.in. problem występowania dużej ilości odpadów wytworzonych i nagromadzonych, co wynika z wysokiego stopnia zurbanizowania i uprzemysłowienia regionu. W momencie programowania perspektywy finansowej 2014-2020 ilość odpadów komunalnych zebranych w województwie klasyfikowało region na drugiej pozycji w kraju. Ponadto istotny problem stanowiły odpady niebezpieczne, zawierające azbest. W 2011 r. masa unieszkodliwionych odpadów azbestowych pochodzących z obszaru województwa śląskiego stanowiła 20,5% w stosunku do masy tych odpadów unieszkodliwionych w skali kraju. Ponadto na koniec 2011 r. na terenie regionu eksploatowane były cztery składowiska wyznaczone do unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest (w Polsce 30)[235].

Interwencja realizowana w ramach PI 6a odpowiedziała na identyfikowane potrzeby, mimo nie udało się osiągnąć wszystkich zakładanych wartości wskaźników. Należy podkreślić, że opóźnienia w zatwierdzaniu Krajowego Programu Gospodarki Odpadami (KPGO) oraz programu wojewódzkiego (WPGO), limity kosztów kwalifikowalnych inwestycji wynikających z zapisów linii demarkacyjnej, spowodowały, iż wnioskodawcy w wielu przypadkach nie byli przygotowani do ubiegania się o dofinansowanie ze środków RPO WSL 2014-2020.

Docelowo w ramach PI 6a wsparto 3 zakłady zagospodarowania odpadów, zakładano, że wsparte zostaną co najmniej 4 zakłady, niemniej ostatecznie jeden z projektów nie otrzymał dofinansowania. Wskaźnik wskazujący na dodatkowe możliwości przerobowe w zakresie recyklingu odpadów osiągnięto na poziomie 7% zakładanej wartości docelowej, co jest związane z tym, że tylko dwa projekty wybrane do dofinansowania realizowały ten wskaźnik. Jak podkreślono w sprawozdaniu rocznym za 2022 r., niższa niż planowana osiągnięta wartość wskaźników związana jest z niewielkim zainteresowaniem ze strony wnioskodawców realizacją projektów z tego zakresu, wprowadzeniem maksymalnej kwoty kosztów

[234] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).
[235] Stan środowiska w województwie śląskim w 2011 roku. Wojewoda Śląski, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, Katowice 2012.

kwalifikowanych projektu (8 mln zł) oraz brakiem prawidłowego przygotowania projektów w zakresie pomocy publicznej w części dotyczącej prawidłowego powierzenia wykonywania UOIG oraz rekompensaty[236]. W ramach interwencji RPO WSL docelowo wsparto 17 Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (zakładano, że wsparciem objętych zostanie 24 PSZOK). Niższa niż zakładana osiągnięta wartość wskaźnika wynika z faktu, że projekt powinien wynikać z Planu Inwestycyjnego do WPGO, ponadto wsparcie w zakresie PSZOK było działaniem dopisanym do Programu w trakcie jego trwania, co mogło przełożyć się na brak planowania przez JST tego typu projektów i w konsekwencji brak ich zgłaszania.

Jednakże dużym sukcesem PI 6a okazały się projekty dotyczące unieszkodliwiania azbestu, dzięki inwestycjom dofinansowanych ze środków RPO WSL z użytkowania wycofano 6,273 tys. ton wyrobów zawierających azbest (wartość wskaźnika produktu została osiągnięta na poziomie 136% wartości docelowej).

Analizując zmiany jakie zaszły w gospodarce odpadami w województwie śląskim na przestrzeni lat 2014-2023, należy podkreślić, że udział odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku znacząco się zmniejszył, według danych GUS BDL w 2017 r. wynosił 43,6 % zaś na koniec 2023 r. 37,4%[237]. Wskaźnik rezultatu w postaci udziału odpadów komunalnych niepodlegających składowaniu w ogólnej masie odpadów komunalnych wytworzonych w województwie śląskim został przekroczony względem założeń wartości docelowej (50%) i w 2023 r. wyniósł 62,6%. Jednocześnie masa odpadów zebranych selektywnie w regionie charakteryzuje się trendem wzrostowym, wg danych GUS zwiększyła się z 573 922,24 ton w 2017 roku do 759 112,62 ton w 2023 r. Z pewnością inwestycje dofinansowane w ramach PI 6a przyczyniają się do poprawy systemu gospodarki odpadami w regionie.

Efekty niezamierzone

Generalnie inwestycje z zakresu gospodarki odpadami, poza porządkowaniem systemu gospodarki odpadami, przyczyniają się do ograniczenia uciążliwości związanych z zanieczyszczeniem środowiska, redukcji zagrożeń dla życia i zdrowia mieszkańców (zwłaszcza dzięki inwestycjom z zakresu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych jakie stanowią produkty azbestowe). Jednocześnie inwestycje w PSZOK-i przyczyniają się szczególnie do wzrostu świadomości ekologicznej, promowania recyklingu odpadów, promocji postaw pro-ekologicznych i odpowiedzialności za jakość środowiska. W ramach dofinansowanych projektów przeprowadzono łącznie 49 kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z gospodarką odpadami i recyklingiem.

Do istotnych efektów dodatkowych interwencji należy także poprawa estetyki krajobrazu. Projekty dotyczące gospodarki odpadami wpływają na poprawę jakości

[236] Roczne sprawozdanie z wdrażania w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" za 2022 r.
[237] Tabela 3 „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 6a”.

życia mieszkańców m.in. przez poprawę jakości środowiska. Dzięki inwestycjom, zwiększa się atrakcyjność osiedleńcza i inwestycyjna, zostaje zapewniony ład przestrzenny. Ponadto inwestycje wpływają na obniżenie kosztów gospodarowania odpadami, co przyczynia się pośrednio do poprawy jakości życia mieszkańców. W perspektywie długofalowej, poprawa jakości środowiska naturalnego przyczynia się również do wzrostu potencjału rozwojowego gmin.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 6a zrealizowano łącznie 110 projektów, których wartość wyniosła ponad 192,3 mln zł, zaś wartość wkładu UE 105 841 650,46 zł. Jednocześnie należy zauważyć, że docelowo w ramach PI 6a zakontraktowano 100,4% alokacji. Wsparcie PI 6a realizowano w formie dotacji. Z uwagi na zróżnicowany zakres inwestycji do analizy efektywności wybrano dwa wskaźniki tj. Liczba wspartych Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych [szt.] oraz Masa wycofanych z użytkowania i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest [Mg]. Pod uwagę wzięto 17 projektów, zakresu budowy, przebudowy PSZOK, dla których średnia wartość dofinansowania UE wyniosła 13,8 mln, zaś uśredniony koszt jednostkowy projektów wyniósł 810 224,85 zł. Generalnie, 16 z 17 inwestycji w PSZOK było realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, tylko jeden PSZOK był realizowany przez przedsiębiorcę. Wskaźnik Masa wycofanych z użytkowania i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest [Mg], realizowało łącznie 90 inwestycji, średni koszt jednostkowy wskaźnika wyniósł 12 925,74 zł. Beneficjentami, projektów, realizujących wskaźniki były przeważnie jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, przedsiębiorstwa oraz wspólnoty, spółdzielnie. Najniższym kosztem jednostkowym charakteryzowały się przedsięwzięcia realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, natomiast najwyższym kosztem jednostkowym inwestycje realizowane przez przedsiębiorstwa. Nakłady jednostkowe dla poszczególnych inwestycji były różne, niemniej jednak wynika to głównie z uwarunkowań technicznych oraz zakresu realizowanych prac. Ogólnie efektywność wsparcia należy ocenić wysoko, wsparcie odpowiedziało na wstępujące problemy i jednocześnie umożliwiło realizację inwestycji przyczyniających się do selektywnej zbiórki odpadów.

Trwałość wsparcia

Trwałość inwestycji z zakresu gospodarki odpadami zostanie zachowana i osiągnięta, finansowanie otrzymały między innymi inwestycje infrastrukturalne tj. PSZOK-i, zakłady unieszkodliwiania odpadów, które będę służyć mieszkańcom przez wiele lat. Jednocześnie aspektem przemawiającym za trwałością inwestycji jest fakt, iż głównym beneficjentem projektów z zakresu gospodarki komunalnej są jednostki samorządu terytorialnego i podległe im spółki. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązkiem każdej gminy jest zapewnienie właściwego systemu gospodarowania odpadami. Biorąc również pod uwagę rosnące wskaźniki dotyczące poziomu wytwarzania odpadów, w kraju z roku na rok powstaje coraz więcej odpadów komunalnych, w związku z

powyższym długotrwałe funkcjonowanie dofinansowanych inwestycji jest konieczne, aby w odpowiedni sposób prowadzić gospodarkę odpadami w regionie.

Jednocześnie, znaczną część inwestycji dofinansowanych w ramach PI 6a stanowiły prace związane z demontażem pokryć dachowych wykonanych z azbestu i ich utylizacją na składowiskach odpadów niebezpiecznych, realizowane głównie przez wspólnoty mieszkaniowe i spółki komunalne. W wyniku inwestycji trwale wyeliminowano zagrożenie związane z niewłaściwym usuwaniem azbestu, bowiem w czasie obróbki mechanicznej (np. kruszenie, cięcie) może wystąpić uwalnianie się włókien azbestowych do powietrza, co w konsekwencji prowadzi do niebezpieczeństwa ich wchłaniania (wdychania) przez człowieka. Cały zlikwidowany materiał azbestowy został przekazany na składowiska odpadów niebezpiecznych (posiadających specjalistyczną kwaterę), co zostało potwierdzone kartami przekazania odpadów.

4.5.5 Priorytet inwestycyjny 6b

Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie

Ocena skuteczności wsparcia

W PI 6b wyznaczono jeden cel szczegółowy: zwiększony odsetek ludności korzystającej z systemu oczyszczania ścieków zgodnego z dyrektywą dotyczącą ścieków komunalnych. Zgodnie z założeniami wsparcia rezultatem inwestycji z zakresu budowy/modernizacji sieci kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków oraz systemów zaopatrzenia w wodę, miała być większa liczba mieszkańców województwa śląskiego korzystająca z systemu oczyszczania ścieków, zmniejszenie presji na środowisko naturalne poprzez ograniczenie zużycia wody, zmniejszenie ilości ścieków nieoczyszczonych wprowadzanych do rzek, a także zwiększenie odsetka oczyszczonych ścieków komunalnych. Kontraktacja w ramach PI 6b wyniosła 367 816 414,15 zł, zaś certyfikacja 400 312 880,46 zł[238]. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.

Jak wskazano w Tabeli Programowe wskaźniki produktu postęp rzeczowy PI 6b w efekcie interwencji zostało wspartych 26 oczyszczalni ścieków komunalnych (w tym 7 nowych), 401,90 km sieci kanalizacji sanitarnej (w tym 393,18 km nowej) oraz 111,79 km sieci wodociągowej (w tym 76,72 km nowej). Prowadzono również inwestycje dotyczące stacji uzdatniania wody, wsparciem objętych zostało 14 obiektów. W

[238] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).

wyniku inwestycji zwiększeniu uległa liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków 88 679,5 osób oraz dodatkowych osób korzystających z ulepszonego zaopatrzenia w wodę o 53 104 osób. Generalnie w 2023 r. na terenie województwa działały łącznie 324 oczyszczalnie przemysłowe i komunalne (7,9% wszystkich oczyszczalni w kraju). Z oczyszczalni ścieków w miastach korzystało 92,7% ludności (wzrost o 0,1 p. proc. w skali roku), a na wsi – 54,8% ludności. Największy odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w powiatach odnotowano w Tychach (100%), następnie w Zabrzu (99,1%), Rudzie Śląskiej (99,0%), natomiast najniższy w powiecie myszkowskim (45,6%) oraz częstochowskim (53,5%). W województwie śląskim zakładano osiągnięcie wskaźnika rezultatu - odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków, na poziomie 86,9%, docelowo osiągnięto wartość 83,6% (w kraju 75,9%), co związane było z oszacowaniem zbyt wysokiej wartości docelowej[239]. Charakter realizowanych inwestycji obejmował nie tylko przyłączenia nowych odbiorców do sieci kanalizacyjnej, ale również rozbudowę i modernizację oczyszczalni ze względu na przepustowość, jakość odprowadzanych ścieków, gospodarkę osadową, co nie przekładało się bezpośrednio na wzrost wartości wskaźnika liczby ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków.

Realizacja inwestycji przyczyniła się do pozytywnych zmian zachodzących w regionie. Analizując stopień wyposażenia województwa śląskiego w infrastrukturę komunalną należy zauważyć, że w 2013 r. długość czynnej sieci kanalizacyjnej (GUS) wynosiła 13 539,8 km, zaś w 2023 r. nastąpił wzrost do 18 345,4 km. W 2013 roku długość sieci rozdzielczej wynosiła 20 480,7 km, zaś w 2023 r. długość eksploatowanej sieci wodociągowej (rozdzielczej i przesyłowej) 24 857,7 km. Odsetek ludności korzystających z wodociągów w województwie śląskim zwiększył się z 93,6% w 2013 roku do 96,0%, zaś z kanalizacji analogicznie z 71,5% do 79,8%. Wskaźnik Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności [%] w 2013 wynosił 76,9%, podczas gdy w 2023 r. jego wartość wzrosła do 83,6%[240].

W PI 6b w większym niż przewidywano zainteresowaniem cieszyła się realizacja projektów dotyczących budowy kanalizacji oraz przebudowy oczyszczalni ścieków, w szczególności w zakresie przeróbki oraz zagospodarowania osadów ściekowych, a także przebudowy sieci wodociągowej. W mniejszej skali niż pierwotnie zakładano realizowano natomiast działania dotyczące przebudowy i remontu sieci kanalizacyjnej. Rozkład inwestycji wynikał z konieczności spełniania zapisów IV AKPOŚ oraz V AKPOŚK w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych, o dofinansowanie w tych konkursach mogły ubiegać się projekty zlokalizowane w aglomeracjach wynikających z IV AKPOŚK oraz projekty z aglomeracji, które zostaną

[239] Już na etapie badania ewaluacyjnego pn. Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP V ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów" realizowanego w 2020 r. wskazywano, że wartość docelowa wskaźnika została oszacowana na zbyt wysokim poziomie i może nie zostać osiągnięta (s.25).
[240] Patrz: Złącznik nr 1.

zgłoszone do V aktualizacji KPOŚK. Wynikanie projektu z AKPOŚK stanowiło warunek umożliwiający podpisanie umowy o dofinansowanie ze środków RPO WSL.

Efekty niezamierzone

Projekty wodno-kanalizacyjne to inwestycje, które odpowiadają na podstawowe problemy i wyzwania gmin związane z ochroną środowiska. Ich najważniejszym efektem jest redukcja zanieczyszczeń emitowanych do środowiska gruntowo-wodnego oraz wyposażenie mieszkańców w podstawową infrastrukturę komunalną.

Jako efekt dodatkowy należy podkreślić zwiększenie atrakcyjności gmin poprzez zapewnienie niezbędnego uzbrojenia terenu, co powoduje zwiększenie się również atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej oraz w nieco mniejszym stopniu rekreacyjnej i turystycznej. Poprawa jakości środowiska naturalnego przyczynia się również do wzrostu potencjału rozwojowego gmin. Uzbrojenie terenów w podstawową infrastrukturę komunalną podwyższa atrakcyjność miejsc zamieszkania, stwarza również warunki do rozwoju podmiotów gospodarczych, pobudza inwestycje w sektorze MŚP. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna stanowi ważny element, warunkujący zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, a w szczególności turystycznej i gastronomicznej[241].

Efektywność wsparcia

W ramach PI 6b realizowano projekty w formie dotacji, łącznie dofinansowano 100 projektów o wartości 695 457 908,06 zł, wysokości wkładu UE 377 533 830,21 zł[242]. Stosunek wartości kontraktacji do alokacji finansowej wyniósł 102,9%. O wysokiej efektywności PI 6b wsparcia świadczą osiągnięte i znacznie przekroczone wartości docelowe wszystkich wskaźników produktu. W wyniku interwencji wskaźnik Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych [szt.] został osiągnięty na poziomie 236% względem zakładanej wartości docelowej, Długość sieci kanalizacji sanitarnej [km] - 151%, Długość sieci wodociągowej [km] - 186 %, Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego zaopatrzenia w wodę [osoby] - 117% oraz Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków [osoby] - 105%. Analizując przykładowo koszty jednostkowe wybranych wskaźników PI 6b Długość sieci kanalizacji sanitarnej [km] średni koszt jednostkowy wskaźnika w ramach Poddziałania 6.2.1. (ZIT) był wyższy, niż w przypadku Podziałania 6.2.2. (RIT), podobnie kształtował się również koszt jednostkowy wskaźnika Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych [szt.]. Beneficjentami PI 6b przeważanie były jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, jak również przedsiębiorstwa. Analiza kosztów jednostkowych ww. wskaźników wskazuje, że niższe koszty jednostkowe zostały osiągnięte przez przedsiębiorstwa. Należy, jednakże zaznaczyć, że na duże zróżnicowanie kosztów jednostkowych wpływa szereg czynników związanych m.in. z różnym zakresem rzeczowym

[241] Kozłowski W. 2016. Ocena wskaźnikowa inwestycji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w aspekcie zrównoważonego rozwoju. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 454.
[242] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).

inwestycji, zmiennością warunków przestrzennych oraz gruntowo-wodnych, różnym zakresem rozwiązań technicznych. Jednocześnie najwyższe koszty są notowane w lokalizacjach, gdzie występują trudne warunki gruntowe (np. wysoki poziom wód gruntowych), duże zróżnicowanie ukształtowania terenu (co wiąże się z koniecznością stosowania dodatkowej infrastruktury wspomagającej, np. przepompowni).

Inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej należy ocenić wysoko pod względem efektywności, w ramach alokacji finansowanej udało się zrealizować stawiane cele. Skala zapotrzebowania na inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej w województwie śląskim jest bardzo duża, generalnie w perspektywie finansowej 2014-2020 zaobserwowano bardzo duże potrzeby zarówno w zakresie modernizacji, budowy oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody jak również sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. Niezaspokojone nadal potrzeby z zakresu gospodarki wodno-ściekowej były podkreślane zarówno przez beneficjentów RPO WSL 2014-2020 (zwłaszcza z subregionu północnego), jak również przez ekspertów podczas badań FGI. Z uwagi na niezadowalający stan jakości wód, a także potrzeby doposażenia w infrastrukturę komunalną mieszkańców konieczne są dalsze inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną w celu zapewnienia bezpieczeństwa i jakości życia mieszkańców oraz realizacji celów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska.

Trwałość wsparcia

Zapisy art. 71 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR stanowią, iż beneficjent ma obowiązek zapewnić trwałość inwestycji przez minimum 5 lat od daty otrzymania płatności końcowej. Inwestycje w infrastrukturę wodno-ściekową z uwagi na ich charakter charakteryzują się wysoką trwałością. Trwałość instalacji wodno-kanalizacyjnej wynosi średnio kilkadziesiąt lat, zaś przeciętny okres eksploatacji oczyszczalni ścieków waha się w granicach 30-35 lat, o ile prowadzi się w sposób prawidłowy gospodarkę remontową. Jednocześnie za trwałością inwestycji przemawia fakt, iż prowadzenie gospodarki wodno-kanalizacyjnej należy do zadań własnych gminy.

Należy zauważyć, że w trakcie realizacji projektów z zakresu wodno-kanalizacyjnej pojawiały się problemy związane z realizacją wskaźników rezultatu i związanego z tym okresu trwałości, które wynikały m.in. z braku możliwości wykonania deklarowanych wcześniej przez mieszkańców gminy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Biorąc pod uwagę utrzymującą się wysoką inflację w latach 2022-2023, która wywierała negatywny wpływ na gospodarstwa domowe, gdyż obniżyła realne dochody gospodarstw domowych, niektóre gminy podejmowały liczne działania zaradcze dedykowane mieszkańcom. W jednej z gmin województwa uruchomiono możliwość pozyskania dotacji celowej ze środków budżetu gminy na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej, ustanowiono dopłaty do taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania

ścieków, prowadzono szerokie działania informacyjne. Niekiedy negatywny wpływ na stopień realizacji wskaźnika rezultatu miała zmniejszająca się liczba mieszkańców miasta, co powodowało, że liczba osób zainteresowanych wykonaniem przyłączy była mniejsza w stosunku do pierwotnych założeń projektu.

4.5.6 Priorytet inwestycyjny 6c

Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego

Ocena skuteczności wsparcia

Za cel szczegółowy dla PI 6c przyjęto zwiększoną atrakcyjność obiektów kulturowych regionu. Województwo śląskie cechuje się bogatym potencjałem w zakresie dziedzictwa kulturowego. Mimo, że region słynie przede wszystkim z zabytkowej zabudowy poprzemysłowej, największą część zabytków w województwie stanowi zabudowa mieszkalna. Jednocześnie znaczna część zabytków województwa jest w złym stanie technicznym spowodowanym gospodarczą działalnością człowieka, brakiem bieżącej konserwacji i systematyczności działania. Zgodnie z zapisami dokumentów strategicznych województwa śląskiego jedynie kilka procent obiektów zabytkowych w województwie śląskim nie wymagało remontu – jest to wynik gorszy od średniej krajowej[243]. W związku z powyższym planowanym rezultatem wsparcia interwencji RPO WSL miała być poprawa dostępu do kultury, wzrost atrakcyjności obiektów kulturowych, wzmocnienie funkcji edukacyjnych i zwiększenie udziału mieszkańców regionu w kulturze. Kontraktacja w ramach PI 6c wyniosła 214 051 457,02 zł, zaś certyfikacja 238 075 705,66 zł[244]. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.

W ramach PI 6c realizowano dwa typy projektów, tj.: prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków prowadzonego przez Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane dla obiektów przynależnych do Szlaku Zabytków Techniki. Efekty interwencji monitorowane były m.in. za pomocą wskaźników Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne [odwiedziny/rok], który w wyniku przeprowadzonych inwestycji osiągnięto na poziomie 162% zakładanej wartości docelowej (osiągnięto wartość 1 233 172 odwiedzin/rok). Należy jednocześnie zauważyć, że na wyższą niż zakładana wartość wskaźnika szczególny wpływ mają dwa projekty tj. Rekonstrukcja i konserwacja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze - etap II oraz Kompleksowe

[243] Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami w województwie śląskim na lata 2010-2013. Strategia Rozwoju Kultury w województwie śląskim na lata 2006-2020.
[244] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).

prace remontowe i konserwatorskie Katedry Świętej Rodziny w Częstochowie i jej bezpośredniego otoczenia w celu zabezpieczenia obiektu dziedzictwa kulturowego i szerszego udostępnienia zabytku dla mieszkańców, pielgrzymów i turystów, w ramach których osiągnięto bardzo wysoki wzrost liczby odwiedzin. Jednocześnie w ramach PI 6c wsparciem objęto 45 zabytków nieruchomych (129% wykonania względem zakładanej wartości docelowej)[245]. Liczba osób zwiedzających muzea i oddziały muzealne (ogółem) na 10000 ludności w województwie śląskim według danych GUS STRATEG w 2023 r. wyniosła 4314,6 osób, ponad 1,5 razy więcej niż zakładano na etapie programowania interwencji.

W ramach PI 6c zrealizowano kilka istotnych projektów w ramach naborów pozakonkursowych, m.in. sześć inwestycji na terenie OSI w ramach Poddziałania 5.3.2, które dotyczyły m.in. kościelnych obiektów zabytkowych, rewaloryzacji zespołu pałacowego Thiele-Wincklerów oraz kluczowy projekt realizowany w ramach Podziałania 5.3.3. polegający na przeprowadzeniu prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych w celu zwiększenia atrakcyjności Opery Śląskiej i ochrony jej dziedzictwa kulturowego, na który przeznaczono ponad 20,2 mln zł dofinansowania UE.

Generalnie, w województwie śląskim potrzeby z zakresu wspierania dziedzictwa kulturowego są ogromne. Podczas wywiadów z beneficjentami[246] podkreślano, konieczność wspierania inwestycji w zakresie poprawy dostępu do oferty kultury, ale także sportu i rekreacji oferujących możliwości rozwoju mieszkańców oraz atrakcyjnego spędzania wolnego czasu. Jednocześnie wskazywano, że środki alokowane na kulturę są zbyt niskie.

Efekty niezamierzone

Należy podkreślić, że w wyniku przeprowadzonej interwencji nastąpiła poprawa jakości oraz zwiększenie dostępu do obiektów zabytkowych i muzeów, w tym dla osób niepełnosprawnych. Przeprowadzone inwestycje przyczyniły się do poprawy estetyki i wizerunku województwa śląskiego, w tym ładu przestrzennego. Lokalizacja projektów na terenach objętych planami rewitalizacji, przyniosła efekty w postaci rewitalizacji otoczenia projektów. Powstała przestrzeń sprzyjająca integracji społecznej poprzez tworzenie przestrzeni do spędzania wolnego czasu oraz wprowadzenia nowej oferty spędzania wolnego czasu, w szczególności skierowanej dla młodzieży. W badaniu ewaluacyjnym dotyczącym oceny efektów OP V[247] dodatkowo wymieniono efekty społeczne m.in. takie jak:

- przeciwdziałanie wykluczeniu kulturalnemu i społecznemu,
- pobudzenie aktywności społecznej środowiska lokalnego,

[245] Tabela 3 Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 6a".
[246] FGI z beneficjentami.
[247] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów. Fundeko KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J. Warszawa, 2020, s 51.

- zwiększenie wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych poprzez budowanie partnerstw i porozumień organizacji pozarządowych na rzecz generowania i obsługi ruchu turystycznego,
- wzrost atrakcyjności osiedleńczej i inwestycyjnej,
- budowanie i wzmacnianie lokalnej tożsamości oraz wzrost atrakcyjności turystycznej.

Wśród dodatkowych efektów interwencji należy również wskazać efekty gospodarcze w postaci powstania i utrzymania miejsc pracy. W instytucjach objętych wsparciem nastąpił wzrost zatrudnienia o 32 EPC. Ponadto w wyniku interwencji 27 obiektów zostało dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Efektywność wsparcia

PI 6c cechował się wysoką efektywnością wsparcia, zrealizowano łącznie 46 projektów, których wartość wyniosła ponad 342 588 051,22 mln zł, zaś wartość wkładu UE 218 180 512,58 zł. Należy zauważyć, że w ramach PI 6c zakontraktowano 96,1% założonej alokacji. Wsparcie PI 6c realizowano w formie dotacji w ramach trzech poddziałań – z czego jedno w trybie konkursowym oraz dwa poddziałania w trybie pozakonkursowym tj. Poddziałanie 5.3.2 Dziedzictwo kulturowe – OSI oraz Poddziałanie 5.3.3 Dziedzictwo kulturowe – kluczowe instytucje kultury.

W wyniku inwestycji osiągnięto wskaźnik Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem [szt.] na poziomie 129% względem zakładanej wartości docelowej (zakładano objęcie wsparciem 35 zabytków). Biorąc pod uwagę formę prawną wnioskodawców, najwięcej projektów (21) zrealizował Kościół Katolicki oraz jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne. Średni koszt jednostkowy wskaźnika w ramach trzech poddziałań był zróżnicowany (szczegółowe dane na temat obliczonych kosztów jednostkowych wskaźników zaprezentowano w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników). Niemniej jednak z uwagi na różny charakter obiektów objętych wsparciem oraz zakres wykonanych zadań niezasadne jest dokonywanie porównań. Należy zaznaczyć, że wszystkie projekty wynikały z dużego zapotrzebowania na środki na tego typu inwestycje w województwie śląskim, alokacja finansowa została wyczerpana już w ramach pierwszego naboru pozakonkursowego. Ponadto kwota złożonych wniosków o dofinansowanie znacznie przekroczyła dostępną alokację finansową w naborach. Podczas wywiadów grupowych beneficjenci[248] podkreślali niedostateczny poziom finasowania inwestycji z zakresu dziedzictwa kulturowego w regionie oraz wysokie zapotrzebowanie na tego typu inwestycje.

Trwałość wsparcia

Inwestycjom z zakresu wsparcia dziedzictwa kulturowego nie zagraża problem związany z niezachowaniem okresu trwałości. Wszystkie wykonane inwestycje o charakterze infrastrukturalnym przyczyniły się do podtrzymania odpowiedniego stanu

[248] FGI z beneficjentami.

technicznego zabytków. Dodatkowo roboty budowlane wykonywane na obiektach zabytkowych, zgodnie z przepisami prawa budowalnego, podlegają uzgodnieniom z konserwatorem zabytków oraz wymagają prowadzenia dodatkowego nadzoru inwestorskiego, co zapewnia ich jakość wykonania oraz trwałość rozwiązań.

4.5.7 Priorytet inwestycyjny 6d

Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program Natura 2000 i zieloną infrastrukturę

Ocena skuteczności wsparcia

W zakresie PI 6d wyznaczono jeden cel szczegółowy polegający na wzmocnieniu mechanizmów ochrony różnorodności biologicznej w regionie. Województwo śląskie wyróżnia się na tle kraju ponadprzeciętnym bogactwem i różnorodnością gatunkową, ekosystemową i krajobrazową przyrody żywej oraz elementów przyrody nieożywionej, co jest determinowane specyficznym położeniem województwa w obrębie jednostek fizyczno-geograficznych o odmiennej historii, budowie geologicznej, rzeźbie i klimacie[249]. Wyzwaniem regionu jest ochrona bioróżnorodności regionu, przywrócenie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków, w tym poprzez rozwój odpowiedniej infrastruktury oraz prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnych. W ramach PI 6d realizowano kompleksowe projekty z zakresu ochrony, poprawy i odtwarzania stanu siedlisk przyrodniczych i populacji gatunków, zwalczania rozprzestrzeniania się i eliminowanie obcych gatunków inwazyjnych, budowie, modernizacji i doposażenia ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej lub ochrony różnorodności biologicznej. Jednocześnie finansowano projekty mające na celu ochronę przyrody poprzez zmniejszenie presji ruchu turystycznego za pomocą budowy infrastruktury użytku publicznego. Celem interwencji była ochrona zasobów naturalnych regionu poprzez ochronę obszarów cennych przyrodniczo, służących ochronie różnorodności biologicznej w tym także przywróceniu właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków. Projekty miały za zadanie zmniejszenie presji na środowisko naturalne poprzez wzrost udziału obszarów chronionych w powierzchni obszarów ogółem, a także zrównoważone wykorzystanie walorów przyrodniczych. Kontraktacja w ramach PI 6d wyniosła 150 622 256,60 zł, zaś certyfikacja 162 103 554,63 zł[250]. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie.

Wsparcie udzielone w Działaniu 5.4 należy określić jako wysoce skuteczne, zakładane wartości docelowe wskaźników produktu i wskaźników rezultatu zostały osiągnięte, a nawet przekroczone. Jak wskazano w Tabeli Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 6d w wyniku interwencji RPO WSL wsparto 179,39 ha

[249] Strategia Ochrony Przyrody Województwa Śląskiego do roku 2030.
[250] Wg ustalonego kursu z 29.08.2025 r. (4,2684 zł).

siedlisk w celu uzyskania lepszego statusu ochrony (103% zakładanej wartości docelowej wskaźnika), wsparto 36 form ochrony przyrody (189% zakładanej wartości docelowej wskaźnika), zrekultywowano 244,18 ha gruntów (339% zakładanej wartości docelowej wskaźnika) oraz objęto wsparciem 22 ośrodki prowadzące działalność w zakresie edukacji ekologicznej (147% zakładanej wartości docelowej wskaźnika). Dodatkowo 136 siedlisk/zbiorowisk roślinnych zostało objętych działaniami w ramach projektów. Wskaźnik rezultatu Udział powierzchni obszarów chronionych w powierzchni ogółem [%] został osiągnięty na poziomie 21,1%, na etapie programowania zakładano osiągnięcie wartości 22,5%. Należy zaznaczyć, że wartość wskaźnika zmniejszała się stopiono od 2016 roku, w 2023 r. dominujący udział w powierzchni obszarów objętych ochroną prawną miały parki krajobrazowe (86,3% areału chronionego oraz 18,2% powierzchni ogólnej)[251]. Dofinansowane projekty w większym niż zakładano zakresie skupiły się na rewitalizacji terenów zielonych w celu ich udostepnienia dla społeczeństwa, wraz z nadaniem im walorów rekreacyjnych i turystycznych, a także na zwiększaniu świadomości ekologicznej. Pomimo premiowania działań na terenach chronionych w ramach kryteriów wyboru projektów, skala działań realizowanych na terenie rezerwatów czy na obszarach Natura 2000 była niewielka[252].

Efekty niezamierzone

Realizacja inwestycji spowodowała podniesienie walorów przyrodniczych, krajobrazowych wspartych obszarów. Projekty w istotnym stopniu przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej województwa śląskiego, wzrostu ruchu turystycznego i wzrostu zainteresowania mieszkańców wspartymi terenami, co zostało podkreślone podczas wywiadów przez beneficjentów[253]. W ramach przeprowadzonych inwestycji utworzono i odnowiono 76,1 km szlaków turystycznych.

Jednocześnie inwestycje przyczyniają się do wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Elementem realizowanych projektów było prowadzenie kampanii edukacyjnych, łącznie w ramach dofinansowanych inwestycji zrealizowano 30 kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z edukacją ekologiczną oraz 7 kampanii reklamowych promujących walory turystyczne.

Szczególnie dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców i turystów województwa śląskiego cieszą się projekty realizowane w ramach Zagłębiowskiego Parku Linearnego. Atrakcyjność inwestycji zarówno pod kątem rekreacji, spędzania wolnego czasu, jak również wpływu na obszary cenne przyrodniczo była podkreślana zarówno przez przedstawicieli IZ RPO WSL, jak również beneficjentów.

[251] Stan i ochrona środowiska w województwie śląskim w 2023 r.
[252] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów. Fundeko KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J. Warszawa, 2020, s. 57.
[253] FGI z beneficjentami.

Dodatkowym efektem projektów realizowanych w ramach PI 6d jest również wzrost zatrudnienia, w wyniku inwestycji utworzono 10 nowych etatów.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 6d wsparcie realizowano w formie dotacji, łącznie dofinansowano 33 projekty obejmujące ochronę siedlisk i gatunków, zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych, rozwój ośrodków edukacji ekologicznej i zmniejszenie presji ruchu turystycznego na obszary przyrodniczo cenne o wartości 260 329 658,42 zł, wysokość wkładu UE wyniosła 154 224 069,74 zł. Stosunek wartości kontraktacji do alokacji finansowej wyniósł 101,6%. PI 6d realizowano w ramach trzech poddziałań, jednego w trybie konkursowym (5.4.1 Ochrona różnorodności biologicznej – ZIT) oraz dwóch w trybie pozakonkursowym.

O efektywności PI 6d wsparcia świadczą m.in. osiągnięte efekty i przekroczone wartości docelowych wskaźników: 179,39 ha siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony (103% zakładanej wartości docelowej), 36 wspartych form ochrony przyrody (189% zakładanej wartości docelowej), 244,18 ha zrekultywowanych gruntów [ha] (339% zakładanej wartości docelowej) oraz 22 ośrodki prowadzące działalność w zakresie edukacji ekologicznej objętych wsparciem (147% zakładanej wartości docelowej). Generalnie, jak podkreślono w badaniu ewaluacyjnym dotyczącym OPV RPO WSL[254] szacowanie wartości docelowych opierało się na danych historycznych 2007-2013, zaś koszty jednostkowe w projektach dofinansowanych w działaniu 5.4 RPO WSL 2014-2020 okazały się niższe niż szacowano na etapie programowania i ustalania wartości wskaźników, dlatego też w niektórych przypadkach znacznie przekroczono wartości docelowe. Przykładem jest liczba wspartych ośrodków edukacji ekologicznej, w perspektywie finansowej 2007-2013 projekty, na podstawie których szacowano wartości docelowe wskaźników, obejmowały budowę budynków od podstaw, zaś w mniejszym stopniu modernizację, adaptację lub doposażenie ośrodków, czy budowę „ośrodków mobilnych”.

Porównując koszty jednostkowe wskaźników dla projektów realizowanych konkursowo i pozakonkursowo, należy zauważyć, że projekty realizowane konkursowo charakteryzowały się nieco niższymi kosztami jednostkowymi, niemniej jednak zróżnicowany charakter projektów, ich inny zakres, sprawia, że nie da się jednoznacznie ocenić, które z projektów były bardziej efektywne kosztowo. Jednocześnie należy podkreślić, że beneficjentami interwencji były JST lub ich jednostki organizacyjne, zaś inwestycje były ukierunkowane na realne potrzeby lokalnych społeczności. Szczegółowe dane na temat obliczonych kosztów jednostkowych wskaźników zaprezentowano w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.

[254] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów. Fundeko KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J. Warszawa, 2020, s. 57.

Trwałość wsparcia

Nie identyfikuje się problemów związanych z utrzymaniem wymaganego okresu trwałości oraz z zapewnieniem ciągłości efektów po jego zakończeniu. Powstałe obiekty służące edukacji ekologicznej przyczyniają się do podnoszenia świadomości ekologicznej wśród społeczeństwa, są użytkowane zgodnie z założeniem. Należy zauważyć, że trwałość efektów tego typu inwestycji jest uzależniona w dużej mierze od świadomości ekologicznej oraz od środków finansowych przeznaczonych na ten cel przez beneficjentów. Z uwagi na fakt, że beneficjentami projektów realizowanych w ramach PI 6d były jednostki samorządowe na trwałość wsparcia wpływ będzie miała kondycja finansowa JST i związane z tym zapewnienie wystarczających środków na utrzymanie obiektów i terenów zielonych.

4.5.8 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP V

W ramach OP V instrumenty terytorialne realizowano w ramach PI 6a, 6b oraz 6d. Działanie 5.1. Gospodarka wodno-ściekowa (PI 6b) oraz Działanie 5.2. Gospodarka odpadami (PI 6a) były realizowane wyłącznie poprzez instrumenty ZIT i RIT. W przypadku PI 6d struktura Działania 5.4 była następująca: Poddziałanie 5.4.1 Ochrona różnorodności biologicznej – ZIT, Poddziałanie 5.4.2 Ochrona różnorodności biologicznej – OSI oraz Poddziałanie 5.4.3 Ochrona różnorodności biologicznej – tryb pozakonkursowy. W przypadku PI 6a, 6b w ramach instrumentów terytorialnych zastosowano tryb konkursowy. W przypadku PI 6d poddziałanie dedykowane ZIT realizowano w trybie konkursowym, pozostałe dwa poddziałania w trybie pozakonkursowym.

Efekty projektów realizowanych w ramach formuły instrumentów terytorialnych należy ocenić pozytywnie. Projekty ZIT/RIT wynikają z opracowanych dokumentów strategicznych, opowiadają na wspólne problemy subregionów, są skuteczne w odniesieniu do realizacji celów wskaźnikowych. Generalnie trudno dokonać jednoznacznego porównania, która formuła w większym stopniu przyczyniła się do realizacji wartości docelowych wskaźników z uwagi na różniący się zakres rzeczowy inwestycji, uwarunkowania techniczne, lokalizacyjne związane z realizacją inwestycji oraz liczbę realizowanych projektów. W przypadku gospodarki wodno-ściekowej należy zauważyć, że inwestycje realizowane w ramach ZIT, w większym stopniu niż inwestycje realizowane w ramach RIT, pracowały na wartości docelowe wskaźników tj. Długość przebudowanej kanalizacji sanitarnej [km], Liczba wybudowanych oczyszczalni ścieków komunalnych [szt.], zaś projekty realizowane w ramach formuły RIT na wartości docelowe wskaźników tj. Długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej [km], Długość wybudowanej sieci wodociągowej [km], Liczba wspartych stacji uzdatniania wody [szt.], Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego zaopatrzenia w wodę [osoby] (CI 18). W przypadku gospodarki odpadami zdecydowanie więcej inwestycji (ponad trzykrotnie) zrealizowano w ramach instrumentu ZIT (niż RIT), w związku z powyższym wpływ na wartości docelowe wskaźników był w tym przypadku wyższy.

W przypadku PI 6d, spośród 33 dofinansowanych inwestycji, 7 realizowano w ramach formuły ZIT, wszystkie projekty cechowały się wysoką skutecznością realizacji założeń oraz pracowały na wartości docelowe wskaźników, zwłaszcza tj. Zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych [osoby], Powierzchnia obszarów/ siedlisk, dla których zatrzymano proces utraty bioróżnorodności biologicznej lub odtworzono i wzbogacono zasoby przyrody [ha], Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony [ha] (CI 23).

Reasumując, politykę terytorialną ZIT/RIT w regionie należy ocenić pozytywnie z uwagi na dopasowanie interwencji pod kątem występujących potrzeb. Należy zaznaczyć, że inwestycje zwłaszcza z zakresu infrastruktury komunalnej (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami) wymagają przemyślanego działania, wspólnego planowania, aby inwestycje przynosiły zakładane efekty, a formuła ZIT/RIT sprzyja tego typu działaniom. W ramach instrumentów terytorialnych gminy nawiązują współpracę, rozmawiają o problemach, potrzebach i wyszukują wspólnych rozwiązań. Jednocześnie działalność w ramach subregionu powoduje, że gminom mniejszym zwłaszcza wiejskim łatwiej jest pozyskać dofinansowanie na niezbędne inwestycje, ponieważ nie muszą konkurować o środki RPO z dużymi podmiotami. Generalnie z opinii przedstawicieli IZ, beneficjentów, wynika, że formuła ZIT/RIT stosowana w województwie śląskim sprawdza się i pozwala na skuteczne wdrażanie Programu. Pojawiają się jednak opinie, że w pewnych przypadkach pożądanym rozwiązaniem dla wielu podmiotów byłoby wprowadzenie pozakonkursowego trybu wyboru projektów (bądź ustalenie na poziomie subregionu, które projekty otrzymają dofinasowanie), co przede wszystkim ograniczyłoby wydatki gmin ponoszone na przygotowanie wniosku aplikacyjnego bez gwarancji otrzymania dofinansowania.

4.5.9 Grupy docelowe w ramach OP V

W ramach OP V nie określono konkretnych grup docelowych. Charakter interwencji dedykowany został przede wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego i ich jednostkom organizacyjnym. Niemniej rzeczywistymi odbiorcami wsparcia/ efektów byli wszyscy mieszkańcy regionu. Zgromadzone w ramach badania informacje nie wskazują także na to, by konieczne było doprecyzowanie (wskazanie konkretnych) grup docelowych w tym przypadku.

4.5.10 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP V

W trakcie realizacji interwencji IZ RPO WSL podejmowała szereg działań zaradczych będących odpowiedzią na pojawiające się czynniki towarzyszące wdrażaniu OP V, które docelowo przyczyniły się do efektywnego i zasadnego wykorzystania alokacji finansowej. Realizacja OP V wiązała się koniecznością wprowadzania przesunięć alokacji w odpowiedzi na faktyczne zapotrzebowanie na poszczególne typy interwencji w ramach PI rewidowane w ramach prowadzonych naborów, jak również z powodu pandemii COVID-19. Pierwotna alokacja finansowa przewidziana na

realizację OP V wyniosła 208,2 mln EUR, docelowo została zmniejszona o kwotę ponad 10,9 mln EUR. Należy podkreślić, że alokacja OP V była dwukrotnie przesuwana z uwagi na występującą pandemię COVID-19 i konieczność zapewnienia środków finansowych na walkę z jej skutkami (OP X).

Analizując zmiany w obrębie OP V znacznemu zmniejszeniu uległa alokacja przewidziana na PI 6a, w ramach którego realizowano inwestycje z zakresu gospodarki odpadami. Opóźnienia w zatwierdzaniu dokumentów szczebla krajowego (KPGO), zachodzące ówcześnie zmiany w systemie gospodarki odpadami (likwidacja RIPOK), spowodowały trudności w prawidłowym przygotowaniu projektów przez wnioskodawców. Kolejnym problemem były również niekorzystne zapisy linii demarkacyjnej, z której wynikało, że limit kosztów kwalifikowanych dla inwestycji z zakresu gospodarki odpadami realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych wynosił 8 mln zł. Generalnie, inwestycje z zakresu gospodarki odpadami są bardzo kosztowne, a beneficjenci zakładali, że możliwości dofinansowania będą wyższe niż umożliwiały to warunki konkursowe. Skutkowało to niewielkim zainteresowaniem aplikowania o środki finansowe w ramach PI 6a, w wyniku czego przewidziana alokacja finansowa została docelowo zmniejszona przez IZ WSL o kwotę ponad 8,2 mln EUR. W trakcie wdrażania zmieniły się również wartości docelowe wskaźników, zmniejszeniu o połowę uległ wskaźnik produktu tj. Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów [szt.], zaś niemal dwukrotnemu zwiększeniu uległ wskaźnik Masa wycofanych z użytkowania i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest [Mg]. Jednocześnie rozszerzeniu uległ zakres interwencji o punkty selektywnej zbiórki odpadami komunalnymi (PSZOK).

O kwotę ponad 3,1 mln EUR zmniejszono również alokację PI 6d, w ramach którego realizowano inwestycje z zakresu ochrony przyrody, środki zostały przesunięte odpowiednio na realizację interwencji realizującej PI 5b oraz PI 6c. W odpowiedzi na występujący potencjał absorpcyjny projektów zmodyfikowano wartości wskaźników produktu, zwiększono wartość wskaźnika produktu tj. Liczba ośrodków prowadzących działalność w zakresie edukacji ekologicznej objętych wsparciem [szt.] oraz Liczba wspartych form ochrony przyrody [szt.]. W odpowiedzi na potencjał absorpcyjny zmodyfikowano również założenia PI 6b, którego alokacja docelowo zmniejszyła się o ponad 2,6 mln EUR. Zmianom uległy dwa kluczowe wskaźniki produktu, mianowicie zwiększyła się liczba wspartych oczyszczalni ścieków oraz długość sieci wodociągowej. Pierwotnie zakładano, że większym zainteresowaniem będą się cieszyły inwestycje z zakresu rozbudowy sieci kanalizacyjnej oraz przebudowy oczyszczalni ścieków, w szczególności w zakresie przeróbki oraz zagospodarowania osadów ściekowych, a także przebudowy sieci wodociągowej. W mniejszej skali niż pierwotnie zakładano realizowano natomiast działania dotyczące przebudowy i remontu sieci kanalizacyjnej. Czynnikiem, który na to wpłynął była konieczność wypełnienia wymogów zapisanych w IVAKPOŚ oraz VAKPOŚK w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych.

Z uwagi na znacznie wyższe zainteresowanie wsparciem i wysoką podaż projektów z zakresu wsparcia służb ratowniczych IZ RPO WSL podjęła decyzję o zwiększeniu alokacji w ramach PI 5b. Wartość alokacji finansowej została zwiększona dwukrotnie względem pierwotnych założeń, dokonano przesunięcia alokacji z działania 5.4 Różnorodność biologiczna (PI 6d). W ślad za tym ponad ośmiokrotnie wzrosła wartość wskaźnika produktu: Liczba jednostek służb ratowniczych doposażonych w sprzęt do prowadzenia akcji ratowniczych i usuwania skutków katastrof [szt.]. Jednocześnie zwiększeniu o ponad 1,045 mln EUR uległa alokacja przewidziana na realizację PI 6c tj. na inwestycje z zakresu kultury. Jednocześnie w celu umożliwienia realizacji działań z zakresu kultury w trakcie realizacji interwencji wykreślono limit 5 mln euro kosztów całkowitych dla pojedynczego projektu w działaniu 5.3 Dziedzictwo kulturowe. Działania te były odpowiedzią na duży potencjał absorpcyjny i potrzeby w obszarze kultury w regionie.

4.5.11 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP V

Interwencja realizowana w OP V od samego początku wdrażania była determinowana szeregiem czynników, zarówno związanych ze zmieniającymi się przepisami prawa, zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą (pandemia COVID-19, wzrost cen spowodowany inflacją), jak również czynnikami, które wiążą się typowo z realizacją inwestycji publicznych (przepisy PZP), jak również charakterem inwestycji infrastrukturalnych (np. uwarunkowania techniczne i środowiskowe, warunki pogodowe, niechęć mieszkańców do budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych).

Czynnikiem zewnętrznym, który miał wpływ na wdrażanie OP V, a zwłaszcza PI 6a, o czym wspomniano powyżej, był termin przyjęcia KPGO, a następnie Programu Gospodarki Odpadami dla województwa śląskiego (WPGO), który został uchwalony przez Sejmik Województwa Śląskiego 24.04.2017 r. Do czasu uchwalenia WPGO w ramach PI 6a przeprowadzono tylko jeden nabór, dotyczący unieszkodliwiania azbestu. Przyjęcie nowego KPGO i WPGO WSL spowodowało konieczność wprowadzenia zmian strategicznych założeń dotyczących docelowego kształtu systemu zagospodarowania odpadów komunalnych dla województwa śląskiego. Ponadto nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1579) zniosła obowiązek regionalizacji w zakresie konieczności przekazywania bioodpadów, niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania i z procesów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania, umożliwiając przekazywanie ww. odpadów do instalacji położonych na obszarze całego kraju. Wskutek powyższych czynników pierwotne cele wskaźnikowe i założenia Programu w obszarze gospodarowania odpadami zostały zmodyfikowane. IZ RPO WSL wprowadziła rozszerzenie zakresu interwencji o projekty dotyczące PSZOK, niemniej jednak z uwagi na zapisy linii demarkacyjnej zasięg instalacji został ograniczony do 20 000 mieszkańców, a wartość inwestycji nie mogła przekraczać 2 mln zł kosztów

kwalifikowalnych. Jednocześnie, w trakcie wdrażania interwencji nastąpiła aktualizacja KPOŚK z IV na V AKPOŚK, co spowodowało utrudnienia oraz opóźnienia w wyborze wniosków do dofinansowania w ramach gospodarki wodno-ściekowej.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na projekty realizowane w ramach OP V były trudności i opóźnienia wynikające z konieczności stosowania Prawa Zamówień Publicznych i zasady konkurencyjności. Procedury PZP w przypadku inwestycji infrastrukturalnych są z reguły czasochłonne, ponadto beneficjentom niekiedy trudno było wyłonić oferenta wpisującego się w ramy finansowe budżetu projektu. Czynnikiem, który wpływał na realizację całego Programu jak również poszczególnych OP była pandemia COVID-19 i związane z nią restrykcje, które często przyczyniały się do konieczności wydłużania realizacji projektów. Szczególnie wpływ pandemii dotyczył projektów z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, ochrony dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza w zakresie opóźnień wykonania robót budowalnych z uwagi na ograniczoną możliwość przemieszczania się, wiele firm wykonawczych zatrudniało pracowników z zagranicy. Jednocześnie problem stanowiło pozyskanie niezbędnych materiałów, co spowodowane było opóźnieniami w łańcuchu dostaw. Ponadto problemy w wyniku pandemii były identyfikowane w projektach z zakresu ochrony przyrody, których elementem były działania z zakresu edukacji ekologicznej, bowiem z uwagi na występujące obostrzenia nie mogły one przebiegać zgodnie z harmonogramem, bądź musiały odbywać się zdalnie.

W odpowiedzi na występujące problemy, IZ RPO WSL podejmowała wiele działań zaradczych mających na celu minimalizację negatywnych czynników na realizację wsparcia. Działania obejmowały przede wszystkim wydłużanie okresu realizacji projektów, akceptację niezbędnych zmian w zakresie rzeczowym projektu, zwiększenie kwoty dofinansowania, wydłużenie terminu na osiągnięcie wskaźników rezultatu, wyjaśnienie wątpliwości odnośnie kwalifikowalności wydatków czy sposobu rozliczenia dofinansowania[255]. Jednocześnie, IZ RPO WSL prowadziła działania informacyjne, dialog z potencjalnymi wnioskodawcami.

4.6 Oś Priorytetowa VI Transport

4.6.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VI

Interwencja realizowana w ramach OP VI obejmowała dwa Priorytety Inwestycyjne:

- PI 7b Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi. Ten PI wdrażano za pomocą Działania 6.1 Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne.

[255] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej V Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów.2020. FUNDEKO KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J.

- PI 7d Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu, który wdrażano za pomocą Działania 6.2 Transport kolejowy.

W sumie zrealizowano 40 projektów o łącznej wartości 3 054 683 034,17 zł, z wydatkami kwalifikowalnymi 2 551 576 072,16 zł i wkładem UE 2 073 257 245,26 zł. Dominującą rolę odegrało Działanie 6.1 dotyczące projektów drogowych – 37 projektów o wartości 2 268 158 295,89 zł, mniejszy udział w OP miało zaś Działanie 6.2 dotyczące projektów kolejowych – 3 projekty o wartości 786 524 738,28 zł.

Tabela 6 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP VI w podziale na PI i Działania.

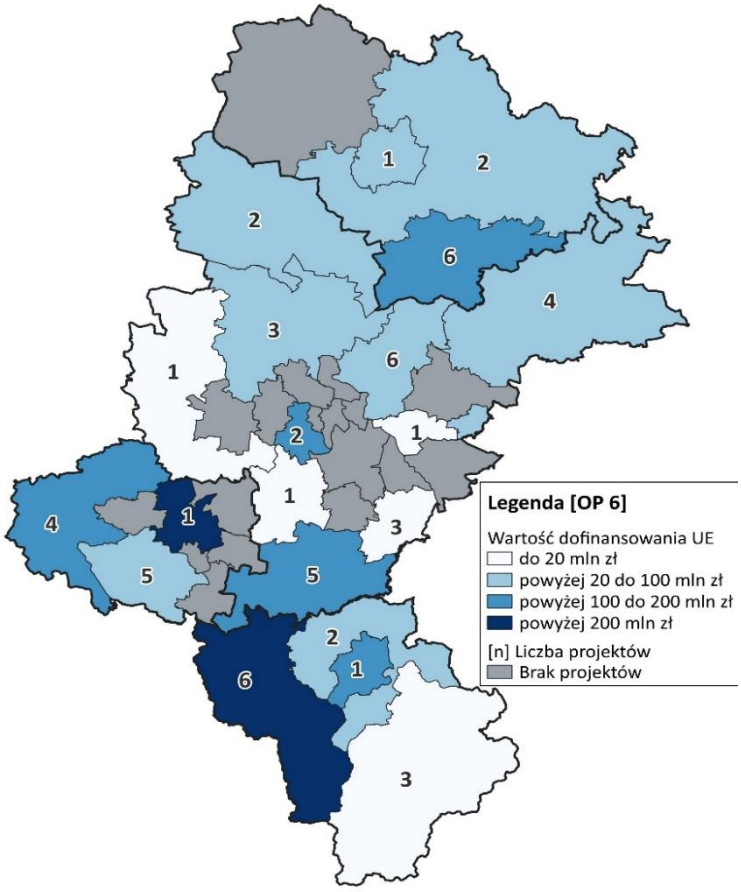
PI (Działanie)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
7b (6.1)	37	2 268 158 295,89	1 940 218 065,45	1 596 079 232,00
7d (6.2)	3	786 524 738,28	611 358 006,71	477 178 013,26
Ogółem	40	3 054 683 034,17	2 551 576 072,16	2 073 257 245,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Projekty drogowe (PI 7b) skupiły się na odblokowaniu wąskich gardeł i zwiększeniu przepustowości kluczowych korytarzy wlotowych i obwodnic, co skróciło czas przejazdu o kilka–kilkanaście minut na najbardziej obciążonych odcinkach oraz ustabilizowało prędkość ruchu. Uzyskano wymierny spadek zdarzeń kolizyjnych na przebudowanych węzłach i skrzyżowaniach oraz wzrost niezawodności dojazdów do stref gospodarczych. Dodatkowo zaobserwowano przyspieszenie aktywizacji inwestycyjnej wokół zmodernizowanych korytarzy oraz wzrost atrakcyjności przewozów na odciążonych trasach. Projekty kolejowe (PI 7d), mimo mniejszej skali, pozwoliły na skrócenie czasu przejazdu, ograniczenie wrażliwości na zakłócenia oraz poprawę komfortu podróży. Zaobserwowano także szybsze uruchamianie nowych relacji przewozowych. Skuteczność wynikała zatem głównie z projektów drogowych, uzupełnionych projektami kolejowymi. Efekty sieciowe przełożyły się na skrócenie czasu dojazdu w najbardziej obciążonych korytarzach, wzrost przepustowości w węzłach i wlotach do miast oraz znaczącą poprawę bezpieczeństwa. Osiągnięte wyniki, zarówno zamierzone (płynność, bezpieczeństwo, niezawodność), jak i pozytywne niezamierzone (ożywienie inwestycyjne, atrakcyjność relacji), wspierały trwałą poprawę dostępności i konkurencyjności regionu.

4.6.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VI

Mapa 6 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP VI wg powiatów[256].



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[257]

Rozkład przestrzenny wsparcia w ramach VI OP charakteryzował się wyraźną koncentracją w południowej i centralnej części województwa śląskiego. Największe wartości dofinansowania oraz liczba projektów skupiały się tam, gdzie realizowano strategiczne inwestycje drogowe i kolejowe. Najwięcej projektów (6) oraz najwyższe dofinansowanie unijne (powyżej 200 mln zł) przypadło południowej części województwa, co odzwierciedlało wzmożone inwestycje infrastrukturalne w tym

[256] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane

[257] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

obszarze. Wschodnie i północne powiaty otrzymywały zazwyczaj od 1 do 3 projektów przy niższych wartościach wsparcia, co wskazywało na mniejszy zakres inwestycji i słabszą absorpcję środków. W kilku powiatach nie zrealizowano żadnych projektów w ramach tej osi.

W obszarze drogowym dominowały inwestycje dużej skali, np. budowa ponad 10 km bezkolizyjnej drogi łączącej autostradę A1 z DK78 czy trasy NS skracającej czas przejazdu i otwierającej tereny inwestycyjne. Realizowano też mniejsze przedsięwzięcia, jak przebudowa 2 km drogi do strefy przemysłowej, lecz nie wpływały one znacząco na skalę wsparcia w ujęciu wojewódzkim. Wsparcie w obszarze kolejowym miało charakter regionalny i obejmowało modernizację 52 km linii wraz z remontem stacji i peronów, głównie na terenach górskich i peryferyjnych, co poprawiło spójność transportową.

W powiatach metropolitalnych, takich jak Katowice, Gliwice czy Zabrze, wsparcie „na mieszkańca" znacznie przekraczało średnią regionalną. Przykładowo, w Zabrzu wartość dofinansowania per capita wyniosła około 786,95 zł, w Żorach 660,26 zł, w Katowicach 524,07 zł, a w Gliwicach 504,38 zł. Wynikało to z realizacji kilku dużych, kapitałochłonnych przedsięwzięć, które zdominowały przestrzenny obraz wsparcia. W przeciwieństwie do rdzenia metropolii, subregiony peryferyjne i mniej zurbanizowane otrzymywały wsparcie w znacznie mniejszej skali. W Bielsku-Białej wskaźnik per capita wyniósł zaledwie 127,23 zł, w powiecie pszczyńskim 109,23 zł, a w Rybniku 3,10 zł. W kilku powiatach nie wdrożono żadnych projektów, co stworzyło „białe plamy" w absorpcji środków.

Taki rozkład wynikał głównie z konstrukcji osi, ukierunkowanej na duże projekty liniowe – przede wszystkim drogi wojewódzkie i wybrane odcinki kolejowe. Mechanizmy wdrażania faworyzowały projekty o zaawansowanej dokumentacji projektowej, umożliwiającej szybkie zawieranie umów. W efekcie alokacja „podążała za gotowością", a środki kierowały się do podmiotów z kompletnymi/ przygotowanymi projektami. Zamknięty charakter naborów oraz ograniczenia kwalifikowalności dodatkowo zmniejszały konkurencję, ograniczając typ i liczebność beneficjentów.[258] Wnioski takie potwierdzają także wyniki ewaluacji ex post OP VI[259]. Przedstawiciele IZ RPO WSL (w ramach IDI) oraz beneficjenci (uczestnicy FGI) podkreślali racjonalność rozkładu względem celów osi – poprawy przepustowości i bezpieczeństwa na głównych korytarzach. Zamknięte listy i ograniczenia kwalifikowalności zmniejszały co prawda konkurencję, ale kierowały środki do beneficjentów o wysokim potencjale przygotowawczym. Brak instrumentów

[258] W praktyce bowiem wybór projektów odbywał się albo spośród projektów wskazanych w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego – PI 7d albo na „Liście rankingowej projektów dotyczących budowy lub przebudowy dróg wojewódzkich przewidywanych do realizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020" – PI 7b.

[259] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 (OP VI, OP IV-PI 4e) przyczyniło się do osiągnięcia celów dotyczących obszaru transportu. ECORYS Polska Sp. z o.o. 2020, s. 78-81.

drobnoskalowych ograniczał kompensację terytorialną, wzmacniając model „mniej projektów, większe wartości”. Potwierdzali to również beneficjenci - uczestnicy FGI. Zdaniem ekspertów (również uczestników FGI) przestrzenny rozkład wsparcia w ramach VI OP był generalnie spójny z głównymi celami strategicznymi Programu, szczególnie w kontekście dostosowania infrastruktury do przebiegu korytarzy sieci TEN-T. Podkreślano, że inwestycje infrastrukturalne były dobrze dopasowane do przebiegu europejskich korytarzy transportowych – przykładowo wskazywano na linię Pszczyna-Racibórz, która „bardzo dobrze się pokrywa" z priorytetami sieci TEN-T. Zdaniem ekspertów, widoczne na mapie dysproporcje terytorialne wynikały przede wszystkim z koncentracji wsparcia na realizacji głównych celów strategicznych – dostosowania sieci do korytarzy europejskich, kosztem bardziej równomiernego rozwoju infrastruktury w całym województwie. W ich ocenie występowanie „białych plam” w przypadku wsparcia z RPO WSL 2014-2020 wcale nie jest zjawiskiem negatywnym – trzeba mieć bowiem na uwadze, że infrastruktura transportowa była finansowana też w perspektywie finansowej 2007-2013, a i w perspektywie 2014-2020 występowały również inne źródła finansowania.

4.6.3 Priorytet inwestycyjny 7b

Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi

Ocena skuteczności wsparcia

Projekty drogowe realizowane w ramach PI 7b koncentrowały się na poprawie dostępności głównych szlaków drogowych. Interwencje obejmowały budowę i przebudowę dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – integrując sieci drugo- i trzeciorzędne z infrastrukturą TEN-T oraz węzłami multimodalnymi. Wyniki badania wskazały na **osiągnięcie wysokich poziomów postępu finansowego i rzeczowego, z kontraktacją przekraczającą alokację i realizacją kluczowych wskaźników produktu**.

Alokacja na PI 7b wynosiła 352 286 618 euro[260]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 380 183 394,31 euro, co stanowiło 107,9% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 1 553 617 752,52 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 1 683 790 546,02 zł. Certyfikacja powyżej 100% alokacji wynika z mechanizmu, w którym ujmuje się 85% kosztów kwalifikowalnych przy niższym poziomie dofinansowania w Programie, dlatego w certyfikacji uwzględnione są również środki krajowe i beneficjentów.

W ramach PI 7b zwiększono łączną długość odcinków przebudowanych lub zmodernizowanych dróg do 96,43 km, przekraczając cel 95 km o 1,43 km (realizacja

[260] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 1 503 700 200,27 zł

wskaźnika na poziomie 102%). Oddano także do użytku 54,85 km nowych dróg przy planie 59,5 km, co stanowi 92% realizacji (różnica 4,65 km).[261]

PI 7b ukierunkowano na poprawę dostępności głównych szlaków drogowych województwa poprzez budowę nowych oraz przebudowę istniejących odcinków, w szczególności dróg wojewódzkich łączących sieci lokalne z drogami krajowymi, ekspresowymi i autostradami oraz poprawiających dostęp do TEN-T, lotnisk, terminali, platform logistycznych i terenów inwestycyjnych. Interwencje koncentrowały się na modernizacji i budowie odcinków wojewódzkich o znaczeniu korytarzowym, z największymi efektami finansowymi i rzeczowymi z dużych inwestycji, jak ciąg Pszczyna–Racibórz realizowany przez Rybnik. Wskaźnik przebudowanych kilometrów lekko przekroczono, natomiast nowych kilometrów nie udało się w pełni osiągnąć z uwagi na wrażliwość dużych kontraktów na przetargi i nadzór (np. odstąpienie od umowy na DW 925). Doświadczenia wdrożeniowe potwierdzają bowiem większą wykonalność modernizacji niż budów od zera - zalecając etapowanie, wcześniejszą dokumentację, preferencje za kontynuacje i efekt sieciowy.

W Programie przyjęto dwa wskaźniki rezultatu dla PI 7b[262]:

- Długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej ulepszonej – założono, że w 2023 r. osiągnie wartość 1 482 km (względem wartości bazowej z 2012 r.: 1429,3), ostatecznie jego wartość wyniosła 1 444,9 km,
- WDDT II wskaźnik drogowej dostępności transportowej (liczony na bazie WMDT) - założono, że w 2023 r. osiągnie wartość 64,25 (względem wartości bazowej z 2013 r.: 56,67), ostatecznie jego wartość wyniosła 63,38.

Nieosiągnięcie pełnych wartości docelowych obu wskaźników wynikało głównie z czynników takich, jak opóźnienia w realizacji dużych projektów liniowych spowodowane procedurami wykupu gruntów, zmianami warunków środowiskowych oraz skutkami pandemii COVID-19, które wpłynęły na harmonogramy budów i absorpcję środków w końcowym okresie perspektywy finansowej. Analizowane dane wskazały na koncentrację wsparcia na modernizacjach istniejącej sieci (przekroczenie celów w km przebudowanych dróg o 102%), kosztem budowy nowych odcinków – co stabilizowało portfel projektów, ale nie w pełni przełożyło się na wzrost gęstości sieci ulepszonej oraz syntetyczny wskaźnik dostępności WDDT II. Dodatkowo, umowa na jeden z projektów dot. przebudowy drogi wojewódzkiej została rozwiązana w 2023 r.[263]

Skuteczność wsparcia w PI 7b okazała się wysoka zarówno finansowo (pełna absorpcja, domknięcie >100% alokacji), **jak i rzeczowo** (cele dostępności, płynności ruchu, bezpieczeństwa). Zarządzanie portfelem było efektywne dzięki projektom o

[261] Rozdział 8.6, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 7b".
[262] Rozdział 8.6, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 7b".
[263] Przebudowa DW 925 od granicy miasta na prawach powiatu Ruda Śl.-A1-do granicy miasta na prawach powiatu Rybnik.

wysokiej gotowości, przesunięciom i listom rezerwowym, co potwierdziły dane monitoringowe i wywiady z przedstawicielami IZ RPO WSL. Z drugiej strony eksperci tematyczni (uczestnicy FGI) starali się odpowiedzieć na pytanie, czy ta skala efektów jest znacząca w kontekście wielkości regionu i całej infrastruktury transportowej województwa śląskiego. W ich ocenie, rzeczywista zmiana infrastruktury w regionie musi bowiem uwzględnić wszystkie źródła finansowania i nie tylko lata 2014-2020 (kwestie takie nie były jednak przedmiotem tego badania). Niemniej jednak eksperci zgodzili się, że wpływ interwencji jest pozytywny: poprawa przepustowości, czasów przejazdu, bezpieczeństwa, spójności regionalnej (np. Pszczyna–Racibórz, łącznik N–S w Rudzie Śląskiej) były adekwatne do potrzeb diagnostycznych Programu i strategii województwa.

Zrealizowane projekty z PI 7b przyniosły istotne korzyści dla użytkowników i społeczności lokalnych oraz miały pozytywny wpływ na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury drogowej województwa śląskiego. Przede wszystkim wpłynęły na **poprawę przepustowości** kluczowych szlaków, dzięki czemu nastąpiło skrócenie czasów przejazdów – co ma bezpośrednie przełożenie na codzienną mobilność mieszkańców oraz efektywność przewozu towarów i usług. Modernizacje dróg oraz budowa nowych odcinków **zwiększyły bezpieczeństwo** ruchu drogowego – zanotowano redukcję liczby korków oraz wypadków na odcinkach objętych inwestycjami.

Jednym z najważniejszych efektów z perspektywy użytkowników była **poprawa dostępności peryferyjnych i mniej zurbanizowanych obszarów** województwa, co zwiększyło ich atrakcyjność zarówno pod względem mieszkalnym, jak i inwestycyjnym. **Wzrósł także komfort podróży** na ważnych regionalnych relacjach, co przekłada się na pozytywne zmiany społeczne i gospodarcze.

Projekty przyczyniły się do **ograniczenia uciążliwego ruchu tranzytowego w tkance miejskiej**, szczególnie na odcinkach objazdowych i obwodnicowych – co poprawiło jakość życia mieszkańców poprzez redukcję hałasu i zanieczyszczeń. Usprawnienia te również ułatwiły dojazdy do ośrodków pracy, poprawiając dostępność zarówno dla kierowców indywidualnych, jak i transportu publicznego. Te zmiany były zgodne z przyjętymi w województwie celami strategicznymi, które kładły nacisk na poprawę spójności terytorialnej i integrację transportu lokalnego z infrastrukturą krajową i europejską.

Z punktu widzenia beneficjentów, inwestycje zapewniły znaczące oszczędności wynikające z obniżenia kosztów utrzymania zmodernizowanej infrastruktury, a także podniosły gotowość do realizacji kolejnych projektów dofinansowywanych ze środków unijnych. Beneficjenci wskazywali, że dzięki projektom drogowym udało się znacząco skrócić czas przejazdu – np. w przypadku trasy NS czas podróży uległ redukcji z kilkudziesięciu do około pięciu minut. To usprawnienie ruchu - zarówno tranzytowego, jak i lokalnego między dzielnicami/ częściami miast - przełożyło się na zwiększenie atrakcyjności obszarów miejskich i inwestycyjnych. Ponadto inwestycje

w infrastruktury drogowe wspierały np. rewitalizację terenów pokopalnianych, przyczyniając się do zmian funkcjonalnych tych obszarów, gdzie wybudowana droga umożliwiła mieszkańcom lepszy dostęp i stworzyła podstawy do rozwoju funkcji kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych. Wsparcie to było także istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu oraz dostosowania infrastruktury do obecnych standardów technicznych (powstały drogi z obciążeniem do 11,5 tony na oś). Beneficjenci wskazywali również, że pomimo pewnych wyzwań i konieczności wykupu gruntów, efekty projektów były zgodne z założeniami, a realizacja inwestycji często przekraczała cele jakościowe – świadcząc o wysokiej skuteczności wsparcia w tym priorytecie.

Adekwatność uzyskanych efektów względem potrzeb i wyzwań regionu należy uznać za wysoką, przy świadomości naturalnych ograniczeń wynikających z wielkości alokacji i cyklu realizacyjnego projektów liniowych. W części diagnostycznej Programu, jak i w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+" oraz aktualizacji, poprawa dostępności wewnątrzregionalnej, eliminacja wąskich gardeł, wzrost bezpieczeństwa ruchu oraz wsparcie korytarzy obsługujących główne potoki dojazdowe były traktowane jako priorytety, co nadaje wspartym inwestycjom drogowym wysoki poziom trafności. Zrealizowane modernizacje i nowo wybudowane odcinki odpowiadały na te potrzeby, dostarczając wymiernych rezultatów w relacjach o znaczeniu regionalnym oraz ponadlokalnym. Wnioski takie znajdują także potwierdzenie w zmianach danych statystyki publicznej:

- wskaźniki: Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km²[264] oraz Drogi gminne i powiatowe o twardej nawierzchni na 100 km²[265] wykazały stabilny wzrost gęstości sieci – z ok. 154 km/100 km² w 2014 r. do 154,7 km/100 km² w 2017 r. i dalszego trendu w kolejnych latach, co odzwierciedla wkład projektów VI OP w poprawę jakości nawierzchni.
- wskaźniki bezpieczeństwa również poprawiły się znacząco: wypadki drogowe na 100 tys. ludności spadły z ok. 100–120 w 2014–2020 do 43,6 w 2023 r., a ofiary śmiertelne na 100 tys. ludności zmniejszyły się z 189 w 2020 r. do 153 w 2022 r.,[266] ilustrując efekty modernizacji pod kątem bezpieczeństwa.

Efekty niezamierzone

W wyniku wdrażania projektów drogowych na poziomie regionalnym zidentyfikowano zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty dodatkowe, które nie zostały ujęte w logice Programu.

Zdaniem beneficjentów odnotowano liczne pozytywne, niezamierzone efekty udzielonego wsparcia, które w wielu przypadkach wykraczały poza pierwotnie zakładaną logikę interwencji. Najczęściej wskazywano na znaczący **wzrost**

[264] STRATEG.
[265] GUS BDL.
[266] GUS BDL.

atrakcyjności inwestycyjnej regionu, gdzie nowe odcinki dróg lokalnych przyczyniły się do ożywienia terenów mieszkaniowych i inwestycyjnych. Lepsza dostępność komunikacyjna skutkowała zwiększonym zainteresowaniem działkami pod zabudowę jednorodzinną oraz lokowaniem działalności gospodarczej w bezpośrednim sąsiedztwie nowej infrastruktury.

W opinii beneficjentów inwestycje w infrastrukturę transportową istotnie wpłynęły także na **rozwój turystyki i usług towarzyszących**. Ułatwiony dojazd do miejsc atrakcyjnych krajobrazowo, takich jak Beskidy czy Szlak Zabytków Techniki, przyczynił się do wzrostu liczby odwiedzających i wzmocnienia lokalnych sektorów hotelarskiego, gastronomicznego i kulturalnego.

Kolejnym pozytywnym efektem był **wzrost integracji społecznej**, szczególnie na obszarach wiejskich i peryferyjnych. Nowe połączenia drogowe umożliwiły łatwiejszy dostęp do edukacji, ochrony zdrowia i instytucji kultury, co – jak podkreślali beneficjenci – w widoczny sposób poprawiło równy dostęp mieszkańców do usług publicznych i zwiększyło ich mobilność społeczną i zawodową.

W obszarach objętych interwencją zaobserwowano również **wzrost wartości nieruchomości**. Właściciele gruntów i budynków zlokalizowanych w sąsiedztwie nowych odcinków dróg i linii kolejowych odnotowali wzrost rynkowej wartości swoich majątków. Efekt ten, jak wskazywali beneficjenci i eksperci, miał istotne znaczenie z punktu widzenia lokalnych gospodarek i był jednym z bardziej trwałych rezultatów projektów infrastrukturalnych.

Zdaniem beneficjentów uczestniczących w FGI do szczególnie widocznych pozytywnych efektów zaliczyć należy **także rewitalizację terenów zdegradowanych**, w tym poprzemysłowych i pokopalnianych. Przykłady zrealizowanych projektów – m.in. 400-metrowy odcinek drogi w jednym z miast – pokazały, że nawet niewielkie inwestycje mogą uruchomić procesy przekształcania nieużytecznych dotychczas obszarów w przestrzenie kulturalne, rekreacyjne i edukacyjne. Uczestnicy spotkania podkreślali, że miasto i mieszkańcy odzyskali ogromny teren, który zaczął na nowo się rozwijać (w wymiarze kulturowym, rekreacyjnym, gastronomicznym), co dowodzi wysokiej wartości dodanej projektów drogowych w wymiarze społecznym i kulturowym.

Zwracano również uwagę na **uzyskanie nowych terenów inwestycyjnych i uchwalenie planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów dotąd niedostępnych komunikacyjnie**. W efekcie poprawy układu drogowego i modernizacji kluczowych połączeń zwiększyła się atrakcyjność lokalizacji dla przedsiębiorców, co pobudziło inicjatywy inwestycyjne i rozwój gospodarczy.

Podsumowując, pozytywne niezamierzone efekty realizacji projektów w ramach PI 7b miały szeroki, międzysektorowy charakter. Objęły one zarówno sferę społeczną, gospodarczą, jak i przestrzenną – wzmacniając długofalowy potencjał rozwojowy regionu. Beneficjenci i eksperci zgodnie oceniali, że interwencje te przyniosły trwałe

korzyści dla mieszkańców i lokalnych społeczności, przyczyniając się do zwiększenia konkurencyjności i spójności terytorialnej województwa śląskiego.

W celu wzmacniania pozytywnych efektów projektów podjęto szereg działań o charakterze informacyjnym, koordynacyjnym i wspierającym. Jednym z przykładowych działań była promocja inwestycji transportowych i ich znaczenia dla rozwoju regionu. Prowadzono kampanie informacyjne, które prezentowały osiągnięte rezultaty i pokazywały pozytywny wpływ modernizacji infrastruktury na lokalne społeczności. Szersze informowanie o nowych możliwościach inwestycyjnych, rozwoju turystyki oraz podnoszeniu jakości życia mieszkańców przyczyniło się do wzrostu zainteresowania terenami objętymi wsparciem ze strony przedsiębiorców i inwestorów. Istotnym instrumentem wzmacniającym efekty była też ścisła współpraca ZDW z jednostkami samorządu terytorialnego. Samorządy lokalne angażowano w proces planowania i koordynacji przedsięwzięć, co umożliwiło lepsze skorelowanie inwestycji z działaniami w innych sektorach. Dzięki temu powstawały spójne układy funkcjonalne, w których inwestycje transportowe uzupełniano o infrastrukturę towarzyszącą – m.in. parkingi, ścieżki rowerowe i przystanki komunikacji publicznej. Takie powiązania sprzyjały zrównoważonemu rozwojowi lokalnych systemów mobilności i zwiększały ich użyteczność społeczną. Kolejnym elementem wzmacniającym pozytywne efekty inwestycji był systematyczny monitoring i ewaluacja realizowanych przedsięwzięć. Beneficjenci prowadzili analizę wskaźników dotyczących natężenia ruchu, rozwoju ruchu turystycznego i dynamiki gospodarczej na obszarach objętych wsparciem. Wyniki tych analiz wykorzystywano do podejmowania decyzji o kierunkach dalszych działań inwestycyjnych i promocyjnych, co umożliwiało elastyczne wzmacnianie obserwowanych efektów. Tego typu działania należy uznać za skuteczne i komplementarne.

Zrealizowane wsparcie wywołało także negatywne skutki. Miały one jednak charakter ograniczony i tymczasowy, a ich wystąpienie stanowiło raczej efekt uboczny intensywnego rozwoju infrastruktury niż systemowy problem wdrażania Programu.

Jednym z najczęściej wskazywanych tego typu efektów była **zwiększona intensywność ruchu drogowego w rejonie nowych lub rozbudowanych tras**. Jak zauważali beneficjenci: mimo, że budowa dróg miała na celu poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu, to w niektórych lokalizacjach – szczególnie w pobliżu węzłów komunikacyjnych oraz większych miast – zaobserwowano napływ dodatkowych pojazdów. Prowadziło to do okresowych zatorów i wydłużenia czasu przejazdu w godzinach szczytu, co wymagało dalszych działań optymalizacyjnych w zakresie organizacji ruchu. Dlatego też, jednym z kluczowych działań infrastrukturalnych była budowa i rozbudowa obwodnic miejskich, które umożliwiały wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza gęsto zabudowane centra miast. Jak podkreślali beneficjenci, działanie to znacząco zmniejszyło natężenie ruchu pojazdów w obszarach śródmiejskich – przyczyniając się do poprawy bezpieczeństwa ruchu, obniżenia poziomu hałasu oraz redukcji emisji spalin.

Drugim zauważalnym zjawiskiem było **czasowe pogorszenie stanu środowiska w otoczeniu inwestycji** (fragmentacja siedlisk przyrodniczych, bariery dla migracji zwierząt). Wzrost natężenia ruchu przyczynił się także do zwiększenia poziomu hałasu i emisji spalin, zwłaszcza na terenach miejskich i podmiejskich. Jak oceniali eksperci, oddziaływanie to nie miało trwałego charakteru, jednak wymagało wdrożenia rozwiązań łagodzących – m.in. specjalnych przejść dla zwierząt, ekranów akustycznych, nasadzeń zieleni izolacyjnej oraz udoskonalenia analiz środowiskowych w kolejnych projektach.

W kilku przypadkach beneficjenci wskazywali również na **zjawiska o charakterze społecznym, w tym ryzyko częściowego wykluczenia transportowego**. Choć inwestycje publiczne miały służyć poprawie dostępności komunikacyjnej, nie wszyscy mieszkańcy mogli w pełni z nich skorzystać – dotyczyło to zwłaszcza osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców peryferyjnych obszarów wiejskich, które nie zostały włączone w sieć transportu publicznego. Zjawisko to sygnalizowało potrzebę szerszego uwzględniania aspektów dostępności uniwersalnej oraz integracji różnych środków transportu w fazie planowania projektów.

Do negatywnych skutków zaliczono również wzrost cen nieruchomości w rejonach sąsiadujących z nową infrastrukturą drogową. Choć tendencja ta miała ogólnie korzystny wpływ na wartość majątkową regionu, w niektórych przypadkach mogła utrudnić dostęp do nieruchomości osobom o niższych dochodach. Zdaniem ekspertów, w przyszłości należałoby lepiej bilansować efekty przestrzenne i społeczne tego typu zmian poprzez monitorowanie lokalnego rynku nieruchomości.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 7b zastosowano wyłącznie bezzwrotne formy wsparcia w postaci dotacji, co zdeterminowało efektywność interwencji w obszarze transportu drogowego. Było to oczywiście rozwiązanie słuszne mając na uwadze charakter inwestycji (niegenerujące dochodu) oraz typ beneficjentów. Zrealizowano w sumie 37 projektów o wartości ogółem 2 268 mln zł, w tym wkładu UE około 1 596 mln zł. W efekcie przebudowano lub zmodernizowano 96,43 km dróg (cel nieznacznie przekroczony) oraz wybudowano 54,85 km nowych dróg (wartość nieznacznie poniżej założonego celu w Programie).

Oceniając efektywność, w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na porównanie osiągniętego postępu rzeczowo-finansowego. Końcowy poziom kontraktacji alokacji PI 7b wyniósł 103,3% alokacji[267], a uśredniony poziom realizacji obu programowych wskaźników produktu wyniósł 97%. Oznacza to, że dynamika postępu finansowego nieznacznie przekroczyła dynamikę postępu rzeczowego. Nie należy jednak oceniać tego wyniku negatywnie. Po pierwsze, poziom kontraktacji został obliczony w przybliżeniu. Po drugie, do oceny efektywności **koniecznie należy uwzględnić nie tylko efekty ilościowe, ale i jakościowe. W tym przypadku, to właśnie te efekty**

[267] Jest to poziom przybliżony z uwagi na konieczność przeliczenia alokacji wg jednego, wspólnego kursu walutowego – tj. kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł).

PI 7b (opisywane już wyżej w raporcie) **wzmacniają pozytywną ocenę efektywności** interwencji. **Wskazują na to chociażby oceny samych beneficjentów. W ich ocenie wysoka efektywność wsparcia miała miejsce przede wszystkim dzięki wysokiemu poziomowi dofinansowania** (do 95% kosztów kwalifikowalnych), który umożliwił realizację zarówno dużych inwestycji o wartości kilkuset milionów złotych, jak i mniejszych projektów o lokalnym zasięgu. Beneficjenci podkreślali, że bezzwrotna forma wsparcia pozwoliła na osiągnięcie, a często przekroczenie założonych wskaźników w projektach i uzyskanie pozytywnych jakościowych efektów – w szczególności skrócenie czasu przejazdu, poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększenie dostępności terenów inwestycyjnych.

W ramach badania obliczono także koszty jednostkowe wskaźników programowych, jednak w przypadku tego PI nie ma możliwości porównania i oceny rzeczywistej efektywności tych wskaźników w ramach RPO WSL. W ramach PI przyjęto dwa wskaźniki programowe realizowane w jednym Działaniu; jeden dotyczył budowy nowych dróg, a drugi modernizacji dróg – były to więc istotnie różne wskaźniki. Nie może dziwić zatem, że koszt jednostkowy budowy 1 km nowej drogi był ponad 2,5 razy wyższy niż koszt modernizacji/ przebudowy 1 km drogi.[268] W ramach badania nie przewidziano porównań z kosztami analogicznych wskaźników realizowanymi w innych programach regionalnych, co również nie pozwoliło na zidentyfikowanie punktu odniesienia dla dokonania porównań efektywności.

Wpływ na ostateczną efektywność interwencji z pewnością miały zastosowane kryteria wyboru projektów. Analiza informacji pozyskanych od IZ RPO WSL oraz ze źródeł zastanych wskazuje, że w kryteriach wyboru projektów z PI 7b uwzględniano elementy odnoszące się do efektywności, m.in. poprzez wymagania dotyczące zasadności i adekwatności planowanych działań, kosztu km drogi czy stosunku dofinansowania UE do kosztów kwalifikowalnych. Ponadto, kryteria koncentrowały się także na powiązaniu projektów z siecią TEN-T, lotniskami, terenami inwestycyjnymi, gotowości formalno-prawnej oraz zgodności z dokumentami strategicznymi – czyli wprost wzmacniały efektywne osiąganie celów.

Na efektywność wsparcia w PI 7b wpływały istotnie czynniki zewnętrzne, w szczególności silne wstrząsy makroekonomiczne związane z pandemią COVID-19, wojną w Ukrainie oraz towarzyszącym im skokiem inflacji, które podniosły koszty realizacji znacznej części projektów kończonych w ostatnich latach poprzedniej perspektywy finansowej. Okoliczności te mogły mieć wpływ na wskazaną wyżej dynamikę postępu rzeczowo-finansowego (wzrost kosztów inwestycji mógł bowiem przekładać się na problemy w zrealizowaniu 100% założeń inwestycyjnych). O znaczeniu tego czynnika świadczy fakt, że aż 29 z 37 projektów kończyło swoją realizację w latach 2020-2023, w tym 21 (czyli niemal 57% wszystkich projektów) o wartości wkładu UE nieco ponad 918 mln zł (czyli niemal 58% wartości wkładu UE

[268] Szczegółowe dane na temat obliczonych kosztów jednostkowych wskaźników są w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.

wszystkich zrealizowanych projektów) w latach 2021-2023. To pokazuje, że ponad połowa przedsięwzięć o znacznej wartości była wciąż realizowana/ kończona w okresie szybko rosnących kosztów. W opinii ekspertów (uczestników FGI) formułowanie tezy, że podobne efekty mogłyby zostać osiągnięte przy istotnie niższych nakładach, byłoby zatem nadmiernie optymistyczne. To w praktyce oznacza, że **przy takich uwarunkowaniach zewnętrznych uzyskano relatywnie optymalny stosunek nakładów do efektów**, choć sama skala efektów (w tym długość nowo wybudowanych dróg w stosunku do założeń programowych) może być przedmiotem dyskusji.

Trwałość wsparcia

Wsparcie w ramach priorytetu 7b miało charakter infrastrukturalny i dotyczyło głównie inwestycji drogowych, które podlegały obowiązkowi zachowania trwałości przez okres 5 lat od płatności końcowej.

Przeprowadzona **ocena wskazuje na wysoką trwałość infrastruktury zarówno w wymiarze technicznym, jak i instytucjonalnym**, co wynika z umocowania inwestycji sieciowych (drogi i węzły integrujące ruch) w regionalnych planach transportowych oraz zapewnionego finansowania utrzymaniowego przez zarządców infrastruktury. Obowiązkowy 5-letni okres trwałości, wymóg utrzymania wskaźników oraz zakaz istotnych zmian znacząco ograniczają ryzyko utraty efektów, co sprzyja długoterminowej kontynuacji rezultatów, takich jak skrócenie czasu przejazdu czy poprawa dostępu do sieci TEN-T, także po formalnym zakończeniu okresu trwałości. Analiza złożonych przez beneficjentów ankiet trwałości[269] wskazała, że powstała infrastruktura jest cały czas wykorzystywana zgodnie z założeniami projektów, zapewnione są także czas środki gwarantujące utrzymanie jej trwałości finansowej, instytucjonalnej i organizacyjnej.

Wysoki poziom alokacji na PI 7b oraz priorytetyzacja działań w dokumentach programowych zwiększają prawdopodobieństwo stałego finansowania eksploatacji i remontów okresowych, co przekłada się na utrzymanie efektywności wsparcia również w długim horyzoncie czasowym. Z punktu widzenia beneficjentów **wysoka i długookresowa trwałość wynika z projektowania tego typu infrastruktury z myślą o wieloletniej eksploatacji i dostosowaniu jej do przyszłych potrzeb regionalnych**.

Czynniki pozytywnie wpływające na trwałość obejmują kompleksowość projektów łączących infrastrukturę drogową z dostępem do węzłów multimodalnych, spójność inwestycji z regionalnym systemem zarządzania oraz dokładne wymogi kontroli trwałości i sprawozdawczości zawarte w umowach. Trwałości sprzyja także zgodność projektów drogowych ze standardem nośności 11,5 t/oś oraz wieloaspektowe analizy środowiskowe uwzględniające różne scenariusze klimatyczne (np. odwodnienia, usuwanie drzew po wichurach)

[269] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

Natomiast **negatywnie na trwałość oddziaływują ryzyka budżetowe jednostek samorządu terytorialnego** związane z kosztami utrzymania i energii, ewentualne zmiany organizacyjne klasyfikowane jako istotne, a także wahania popytu, które mogą obniżać wykorzystanie infrastruktury przy jednoczesnym formalnym zachowaniu okresu trwałości. Możliwe działania przeciwdziałające tym zagrożeniom to wprowadzenie rygorystycznych reżimów utrzymaniowych i długoterminowych planów remontowych, zabezpieczenie środków w Wieloletnich Planach Finansowych, a także powiązanie inwestycji z planami zrównoważonej mobilności i integracją taryfowo-przesiadkową, co ustabilizuje popyt i wykorzystanie infrastruktury. Zdaniem beneficjentów i ekspertów (uczestników FGI), już w niedalekiej przyszłości istotne będzie zapewnienie znaczących środków finansowych na modernizację nawierzchni dróg wspartych w poprzednich perspektywach (np. 2007-2013).

4.6.4 Priorytet inwestycyjny 7d

Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z treścią Programu, **celem PI 7d było zapewnienie lepszych warunków wykonywania regionalnych przewozów pasażerskich**. Na realizację tego celu przeznaczono alokację w wysokości 106 380 000 euro[270]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 120 085 794,18 euro, co stanowi 112,9% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 471 553 915,34 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 529 425 005,79 zł. Nadwyżka certyfikacji względem alokacji wynika z przyjętej zasady rozliczania 85% kosztów kwalifikowalnych przy niższym poziomie dofinansowania[271], przez co w danych certyfikacyjnych uwzględniono także część krajową i wkłady własne beneficjentów.

W ramach interwencji zakupiono 12 nowych pojazdów kolejowych wobec planowanych 10 sztuk, co stanowiło realizację wskaźnika produktu na poziomie 120%. Dodatkowo zmodernizowano lub przebudowano łącznie 52,17 km linii kolejowych wobec planowanych 51,8 km, co oznaczało realizację celu na poziomie 101%.[272]

W PI 7d przyjęto monitorowanie dwóch wskaźników rezultatu:

- Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością co najmniej 90 km/h - założono, że w 2023 r. osiągnie wartość 1 091,7 km (względem wartości bazowej z 2013 r.: 648,43 km), ostatecznie jego wartość wyniosła 850,10 km;

[270] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 454 072 392,00 zł.
[271] W przypadku projektu liniowego poziom dofinansowania wyniósł 75,23%.
[272] Rozdział 8.6, Tabela „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy PI 7d".

- WKDT II wskaźnik kolejowej dostępności transportowej (liczony na bazie WMDT) - założono, że w 2023 r. osiągnie wartość 70,05 (względem wartości bazowej z 2013 r.: 47,79), ostatecznie jego wartość wyniosła 63,57.[273]

Wskazane rezultaty w znacznym stopniu zależały od kilku kluczowych przedsięwzięć o dużej skali realizowanych w regionie (nie tylko ze środków RPO WSL 2014-2020), w tym także modernizacji linii do Wisły oraz zakupu taboru, które wykonały wskaźniki rzeczowe dla PI 7d. Jak widać, wkład PI 7d z OP VI w realizację tych konkretnych rezultatów był większy, niż zakładano na etapie programowania – zatem brak osiągniecia wartości rezultatów nie może być postrzegany jako brak skuteczności OP VI (PI 7d).

Skuteczność wsparcia w ramach PI 7d należy ocenić jako wysoką – zarówno w wymiarze finansowym, jak i rzeczowym. Komponent kolejowy skoncentrowano w zasadzie w jednym dużym projekcie liniowym, uzupełnionym o projekt dot. zakupu taboru dla relacji regionalnych – rozwiązanie to, również w ocenie przedstawicieli IZ RPO WSL, okazało się optymalne z punktu widzenia realizacji celów Programu oraz możliwości finansowych.

Projekt dotyczący zakupu taboru bezpośrednio przyczynił się do wzrostu zdolności przewozowych, poprawy jakości i niezawodności usług. Z perspektywy beneficjentów, interwencja umożliwiła osiągnięcie wymiernych korzyści eksploatacyjnych, takich jak **obniżenie kosztów cyklu życia taboru i wzrost niezawodności**. Nadwyżka zakupionego taboru przyczyniła się do zwiększenia podaży nowoczesnych pociągów, poprawy punktualności i skrócenia czasów przejazdu przy jednoczesnym podniesieniu komfortu podróży.

Prace liniowe stanowiły dopełnienie pozytywnych efektów, **umożliwiając wykorzystanie pełnego potencjału taboru oraz zapewnienie interoperacyjności sieci**. Zgodnie ze stanowiskiem beneficjenta, wsparcie skoncentrowano na remoncie wybranej infrastruktury kolejowej, co przełożyło się na poprawę jej parametrów technicznych i dostępności. Łącznie zmodernizowano 52 km linii, siedem stacji i 23 perony, **zwiększając komfort podróży, częstotliwość połączeń oraz dostępność dla osób z ograniczoną mobilnością**.

Efektem trzeciego z projektów było zaś przygotowanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia „Rewitalizacji linii kolejowych nr 140/169/179/885/138 połączenia: Orzesze Jaśkowice-Tychy-Baraniec-KWK Piast-Nowy Bieruń-Oświęcim.

Wpływ interwencji na mobilność kolejową w regionie oceniono jako pozytywny i zgodny z kierunkiem zakładanych zmian w regionie (w tym tych wyrażonych rezultatami). Zrealizowane **działania odpowiadają priorytetom wskazanym w Programie i Strategii – tj. poprawie mobilności, integracji połączeń drugorzędnych oraz rozwoju interoperacyjnego transportu publicznego**. Dla

[273] Rozdział 8.6, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy PI 7d”.

regionu przekłada się to na poprawę dostępności do ośrodków subregionalnych i jakości usług publicznych w transporcie. Mimo to, w ocenie ekspertów (uczestników FGI), uzyskane efekty – choć pozytywne – pozostawały ograniczone względem skali potrzeb regionu. Uczestnicy FGI zwracali bowiem uwagę, że interwencja obejmowała przede wszystkim modernizację 52 km linii kolejowych oraz zakup taboru dla Kolei Śląskich, co stanowiło niewielki fragment potrzeb inwestycyjnych województwa śląskiego – obszaru o jednej z najgęstszych sieci kolejowych w kraju. W ujęciu lokalnym projekty te przyniosły wymierne efekty funkcjonalne: poprawę niezawodności połączeń, przywrócenie ruchu na wyłączonych odcinkach oraz przejęcie części potoków podróży z transportu drogowego. Ograniczona jednak skala wsparcia sprawiła, że korzyści te mają charakter punktowy i nie przełożyły się na całościowy wzrost znaczenia kolei w strukturze mobilności regionalnej. Podobnie jak w przypadku transportu drogowego, również w przypadku modernizacji linii kolejowych trzeba mieć jednak na uwadze, że poza środkami RPO WSL 2014-2020, wykorzystywano także inne źródła finansowania na analogiczne typy przedsięwzięć realizowanych na liniach przebiegających przez województwo. Eksperci podkreślali również ograniczenia wynikające ze specyfiki wskaźników produktowych (np. liczba kilometrów linii), które nie oddają w pełni efektów dot. skali wykorzystania infrastruktury przez pasażerów – w tym celu konieczne byłoby pozyskanie danych od przewoźników.

Efekty niezamierzone

W przypadku transportu kolejowego w ramach VI OP trudno mówić o znaczących efektach niezamierzonych, ponieważ sam zakres wsparcia był na tyle ograniczony, że nie generował istotnych skutków ubocznych. Mimo to, na podstawie zebranych informacji z analizy desk research oraz wywiadów IDI z przedstawicielami IZ RPO WSL i FGI z beneficjentami oraz ekspertami, można wskazać kilka kluczowych efektów dodatkowych – ale tylko pozytywnych, **nie zidentyfikowano bowiem żadnych efektów negatywnych, które byłyby następstwem realizacji projektów z PI 7d**.

Modernizacja wybranych odcinków linii kolejowych oraz wprowadzenie nowego taboru przyczyniły się przede wszystkim do **ograniczenia wypadkowości, zmniejszenia emisji hałasu oraz podniesienia komfortu podróży**. Efekty te były postrzegane jako przewyższające pierwotne/ zakładane cele interwencji. Pozytywne efekty wzmacniano poprzez dostosowanie peronów dla osób z niepełnosprawnościami i przywrócenie ruchu na wyłączonych szlakach.

Na chwilę obecną **o umiarkowanych efektach można jednak mówić w przypadku trzeciego z projektów, tj. „Rewitalizacja linii kolejowych nr 140/169/179/885/138 połączenia: Orzesze Jaśkowice-Tychy-Baraniec-KWK Piast-Nowy Bieruń-Oświęcim”.** Projekt obejmował prace przygotowawcze - przygotowanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia. Według informacji aktualnych na grudzień 2025 r. cała inwestycja

(pełny ciąg Orzesze Jaśkowice – Tychy – Baraniec – KWK Piast – Nowy Bieruń – Oświęcim) nie ma jeszcze przyznanego, pewnego dofinansowania na prace inwestycyjne w perspektywie 2021–2027. Znajduje się w portfelu Krajowego Programu Kolejowego jako przedsięwzięcie przygotowane z określoną wartością (ok. 558,7 mln zł). Część zakresu, tj. odcinek 1 „Prace na liniach kolejowych nr 140 i 169 na odcinku Orzesze Jaśkowice – Tychy" został umieszczony na liście rezerwowej projektów kolejowych wybranych do dofinansowania z programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS) 2021–2027, z szansą na wsparcie w przypadku pojawienia się oszczędności.

Według ekspertów (uczestników FGI), przy wyższym poziomie wsparcia (tj. wyższej alokacji) możliwe byłoby pogłębienie pozytywnych efektów w kierunku rozwoju kolei metropolitalnej. Podkreślali oni, że region, ze względu na gęstą sieć torów, posiada potencjał do budowy systemu kolejowego będącego kręgosłupem transportu publicznego. Koncepcja Kolei Metropolitalnej – zakładająca układ sieci pasażerskich w formie litery H – mogłaby przynieść efekty wykraczające poza wymiar transportowy: ograniczenie ruchu samochodowego, poprawę jakości powietrza, zwiększenie dostępności inwestycyjnej i spójności terytorialnej. Ograniczona skala środków dostępnych w ramach PI 7d sprawiła jednak, że nie było możliwe wygenerowanie tego typu efektów.

Eksperci wskazywali także, że innym **długookresowym pozytywnym efektem może być stopniowa zmiana nawyków transportowych mieszkańców**. Proces ten wymagał będzie również stabilnego, wieloletniego wsparcia i spójności inwestycyjnej w obrębie całego systemu kolejowego. W opinii ekspertów, modernizacja kilkudziesięciu nawet km linii kolejowych nie pozwoliła jeszcze w pełni konkurować z dobrze rozwiniętą infrastrukturą drogową – stąd też wpływ interwencji z PI 7d na zachowania komunikacyjne mieszkańców należy uznać raczej za ograniczony. Z drugiej strony, trzeba mieć na uwadze, że w tym samym czasie (lub w poprzedniej perspektywie) realizowano także projekty liniowe finansowane z innych źródeł – projekt z RPO WSL wpisywał się zatem w większą sieć inwestycji, które wspólnie mogły już oddziaływać na zmiany nawyków komunikacyjnych[274].

Efektywność wsparcia

W ramach PI 7d zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. W tym PI zrealizowano w sumie 3 projekty o wartości ogółem niemal 787 mln zł, w tym wartości wkładu UE nieco ponad 477 mln zł. W efekcie zakupiono 12 nowych pojazdów kolejowych oraz zmodernizowano lub przebudowano łącznie 52,17 km linii kolejowych. W obu przypadkach przekroczono założenia określone w Programie.

[274] W ramach badania nie analizowano jednak efektów projektów komplementarnych realizowanych z innych źródeł.

Analizując efektywność, zwrócono uwagę przede wszystkim na osiągnięty postęp rzeczowo-finansowy. Końcowy poziom kontraktacji wyniósł 103,8%[275], a średni poziom realizacji obu wskaźników 110% (w tym jeden osiągnął poziom 120%, a drugi 101%). Oznacza to, że **dynamika postępu rzeczowego przekroczyła dynamikę postępu finansowego**. Wynik tego porównania **świadczy o zachowaniu efektywności** podczas wdrażania interwencji. Ocena taka jest dodatkowo wzmacniana uzyskanymi efektami jakościowymi PI 7d (zamierzonymi i dodatkowymi), o których była mowa powyżej w raporcie. Mimo to, zdaniem ekspertów biorących udział w FGI, ostateczna ocena efektywności jest utrudniona z uwagi na brak danych o szerszym oddziaływaniu uzyskanych efektów inwestycji. Wskaźniki monitorujące tego typu projekty nie uwzględniają bowiem tego, co dalej dzieje się ze wspartą infrastrukturą liniową / zakupionym taborem. Nie jest zatem możliwa ocena efektów rzeczywistych będących dopiero następstwem wybudowania / zakupu infrastruktury, takich jak liczba pasażerów, liczba przewozów, czy zmiana modal split. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na dokonaną tutaj ocenę efektywności.

Co prawda, w ramach przedmiotowego badania obliczono koszty jednostkowe obu wskaźników produktu[276], to jednak nie ma możliwości dokonania porównawczej oceny ich efektywności. Wynika to przede wszystkim z tego, że są to nieporównywalne wskaźniki, do tego każdy z nich został zrealizowany w ramach jednego tylko projektu. Brak także innych punktów odniesienia – np. w postaci kosztów jednostkowych analogicznych wskaźników osiągniętych w innych programach regionalnych.

Pozytywny wpływ na efektywność wsparcia miały z pewnością przyjęte rozwiązania wdrożeniowe – zastosowanie trybu „projektuj i buduj" oraz bezzwrotne dofinansowanie. Z kolei dodatkowy wkład z Funduszu Kolejowego umożliwił ukończenie inwestycji liniowej mimo rosnących kosztów realizacyjnych, co świadczy o elastyczności systemu finansowania. W ocenie przedstawiciela PKP PLK, wkład z Funduszu Kolejowego pozwolił na sfinansowanie robót dodatkowych, waloryzację kosztów po 2020 r. oraz modernizację sieci trakcyjnej, która nie została uwzględniona w zakresie rzeczowym projektu. Dzięki temu projekt liniowy został ukończony mimo opóźnień. Na efektywność projektu liniowego wpływ miało także wykorzystanie oszczędności przy zadaniach niekwalifikowalnych, takich jak utworzenie lokalnych centrów sterowania.

Na efektywność interwencji w ramach PI 7d (przede wszystkim na projekt dotyczący modernizacji linii kolejowej, który to został zakończony w sierpniu 2023 roku[277]) wpływały także okoliczności towarzyszące – pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie

[275] Jest to poziom przybliżony z uwagi na konieczność przeliczenia alokacji wg jednego, wspólnego kursu walutowego – tj. kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł).
[276] Szczegółowe dane na temat obliczonych kosztów jednostkowych wskaźników są w Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników.
[277] Wartość wkładu UE tego projektu to nieco ponad 327,2 mln zł, co stanowiło niemal 69% wartości całego wkładu UE w ramach trzech projektów z PI 7d.

oraz duży wzrost kosztów materiałów/ usług w latach 2020–2023. Eksperci biorący udział w FGI zgodzili się z wnioskami ewaluatora wskazującymi na to, że w takich warunkach **osiągnięcie analogicznych efektów przy wykorzystaniu mniejszych nakładów byłoby w zasadzie niemożliwe**.

Przedstawione wyżej informacje wskazują jednoznacznie, że **efektywność wsparcia w ramach PI 7d była wysoka**.

Trwałość wsparcia

Interwencja w ramach PI 7d obejmowała modernizację liniowej infrastruktury kolejowej, zakup taboru oraz rozwiązania systemowe i podlegała obowiązkowi zachowania trwałości przez co najmniej 5 lat od płatności końcowej. Analiza złożonych przez beneficjentów ankiet trwałości[278] wskazała, że powstała infrastruktura i zakupiony tabor są cały czas wykorzystywane zgodnie z założeniami projektów, zapewnione są także czas środki gwarantujące utrzymanie ich trwałości finansowej, instytucjonalnej i organizacyjnej.

Trwałość efektów oceniono jako wysoką dzięki długim cyklom życia modernizowanych linii i zakupionego taboru, powiązaniu projektów z siecią TEN-T oraz regionalnymi planami rozwoju oferty kolejowej. Formalne wymogi (utrzymanie wskaźników, kontrole) ograniczają w wymaganym okresie 5 lat ryzyko naruszenia trwałości. **Specyfika efektów (linie kolejowe, tabor) pozwala z kolei twierdzić, że będą one zachowane także w perspektywie długoterminowej**. W ocenie ekspertów (uczestników FGI), **trwałość infrastruktury liniowej to około 30 lat**.

W ramach badania zidentyfikowano czynniki wpływające zarówno pozytywnie, jak i ograniczająco na trwałość efektów projektów linowych i taborowych. **Czynniki sprzyjające trwałości** to np.: standaryzacja i interoperacyjność powstałych rozwiązań liniowych, wieloletnie gwarancje serwisowo-utrzymaniowe dla taboru i urządzeń, integracja z planami rozkładowymi i węzłami przesiadkowymi pozwalająca na stałe wykorzystywanie infrastruktury/ taboru w przewozach kolejowych prowadzonych w regionie. **Czynniki mogące ograniczać trwałość** to m.in.: rosnąca presja kosztowa (energia, części zamienne, utrzymanie), zmiany organizacyjne po stronie podmiotów wykorzystujących infrastrukturę/ tabor, wahania popytu/ zmiany nawyków komunikacyjnych zmniejszające intensywność wykorzystania uzyskanych efektów. Możliwe działania przeciwdziałające takim ewentualnym ryzykom to (w ocenie beneficjenta i ekspertów - uczestników FGI) np.: długoterminowe kontrakty utrzymaniowe, zabezpieczanie w budżetach środków na rezerwy eksploatacyjne, integracja taryfowa i koordynacja rozkładów z systemami przesiadkowymi, realizacja kolejnych inwestycji liniowych pozwalających rozwijać efektywne i sprawne regionalne połączenia kolejowe, w tym rozwój Kolei Metropolitalnej.

[278] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

Trwałość przygotowanej dokumentacji projektowej w ramach trzeciego projektu będzie zaś uzależniona od tego, czy przygotowany wówczas zakres projektu otrzyma ostatecznie dofinansowanie na prace inwestycyjne (w chwili obecnej nie jest to jeszcze zapewnione).

4.6.5 Grupy docelowe w ramach OP VI

W ramach VI OP nie określono grup docelowych. Należy uznać zatem, że rzeczywistymi odbiorcami wsparcia/ efektów byli wszyscy mieszkańcy regionu – przede wszystkim użytkownicy systemu transportowego – pasażerowie i kierowcy. Zgromadzone w ramach badania informacje nie wskazują także na to, by konieczne było doprecyzowanie (wskazanie konkretnych) grup docelowych w tym przypadku.

4.6.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VI

Przeprowadzone analizy zgromadzonego materiału badawczego pozwoliły na zidentyfikowanie czynników wewnętrznych, które miały istotnie pozytywny wpływ na osiągniecie celów OP VI.

Po pierwsze, to **sposób zarządzania i wdrażania**. Pierwszy nabór w ramach Działania 6.1 (PI 7b) ogłoszono jeszcze w 2015 r., a ostatni (trzeci) w 2018 r. W przypadku Działania 6.2 (PI 7d) pierwszy nabór ogłoszono w 2016 r., a ostatni (również trzeci) w 2019 r. Z pewnością miało to pozytywny wpływ na tempo i skalę kontraktacji. Ułatwiło to także IZ RPO WSL elastyczne reagowanie na pojawiające się trudności w trakcie realizacji projektów, tak by zapewnić beneficjentom warunki do poradzenia sobie z tymi trudnościami (np. poprzez wyrażanie zgód na zmiany terminów zakończenia projektów).

Drugim czynnikiem były **przyjęte wartości wskaźników, alokacji oraz ich zmiany**. W trakcie wdrażania OP VI dostosowano wysokość alokacji do postępów możliwości wdrażania – w efekcie zmniejszono alokacje z 473 mln euro do niespełna 458,7 mln euro. Zmiany te, zgodnie z zapisami w wykazach zmian do SZOOP, wprowadzono w celu maksymalizacji wykorzystania środków UE w całym Programie. W wyniku zmiany, zmniejszono wysokość alokacji dla obu PI. Poza zmianą alokacji, w trakcie wdrażania OP VI dokonano także zmian w wartościach docelowych programowych wskaźników produktu. Zwiększono wartość wskaźnika Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg z 39,5 km do 95 km, a z drugiej strony zmniejszono wartość docelową wskaźnika Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych z 90,5 km do 51,8 km. Zmiany te pozwoliły urealnić założenia dot. celów interwencji do rzeczywistości, jaka miała miejsce w trakcie wdrażania.

Kolejne pozytywne **czynniki związane były z zasadami wdrażania**. Można zaliczyć do nich:

- **bezzwrotny sposób finansowania inwestycji** – średni poziom dofinansowania w ramach PI 7b wyniósł 74%, a w PI 7d 81,7 % (tylko

kolejowy projekt liniowy miał niższy poziom dofinansowania niż 85%). Taka forma wsparcia była szczególnie istotna z punktu widzenia JST, które wraz z upływem czasu mierzyły się z coraz większymi problemami finansowymi (rosnącym zadłużeniem, koniecznością zapewniania środków na wkład własny na potrzeby kolejnych projektów, w tym z innych OP czy programów).

- **zmianę w zakresie typów projektów w ramach PI 7d** – w trakcie wdrażania umożliwiono dofinansowanie nowego typu projektów, polegającego na przygotowaniu dokumentacji przedprojektowej i projektowej dla budowy i przebudowy liniowej infrastruktury kolejowej. Zmiana ta stanowiła odpowiedź na zapotrzebowanie na wsparcie tego typu inwestycji, stanowiących pierwszy etap dla dalszej modernizacji linii kolejowych. Ze stworzonej możliwości skorzystała spółka PKP PLK SA, aplikując o wsparcie na przygotowanie dokumentacji projektowej dla inwestycji polegającej na rewitalizacji linii kolejowych nr 140/169/179/885/13 Orzesze Jaśkowice-Tychy-Baraniec-KWK Piast-Nowy Bieruń-Oświęcim.
- **konkursowy tryb wyboru projektów** – został oceniony przez samych beneficjentów jako bardziej przejrzysty, sprzyjający większej konkurencji, a co za tym idzie, lepszej jakości składanych wniosków niż tryb pozakonkursowy. Warto jednak zaznaczyć, że mimo konkursowego trybu wyboru, lista potencjalnych inwestycji i tak była ograniczona. W przypadku PI 7b wybór odbywał się spośród projektów wskazanych na „Liście rankingowej projektów dotyczących budowy lub przebudowy dróg wojewódzkich przewidywanych do realizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020", a w przypadku PI 7d wybór odbywał się spośród projektów wskazanych w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Śląskiego.
- **wymóg wynikania projektów transportowych ze Strategii Rozwoju Systemu Transportu Województwa Śląskiego**. Ograniczenie możliwości realizacji projektów do inwestycji zgodnych ze Strategią powodowało, iż interwencji miała bardziej ukierunkowany charakter, a wsparcie dostały te inwestycje, które wynikały z przeprowadzonej analizy potrzeb. Takie działanie umożliwiło większe skoncentrowanie wsparcia na działaniach priorytetowych dla rozwoju województwa i skuteczniejsze osiąganie założonych celów.

Wnioski przedstawione w raporcie z ewaluacji ex post OP VI[279] wskazywały, że **czynnikiem mogącym negatywnie wpływać na osiąganie celów OP mogły być opóźnienia wynikające z formuły „zaprojektuj i wybuduj".** W praktyce jednak, udało się zrealizować postawione cele dla OP VI niemal w całości. Ponadto, podkreślić należy, że w ramach OP rozwiązano tylko jedną UoD z PI 7b. Oznacza to,

[279] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 (OP VI, OP IV-PI 4e) przyczyniło się do osiągnięcia celów dotyczących obszaru transportu. ECORYS Polska Sp. z o.o. 2020, s. 80.

że **formuła „zaprojektuj i wybuduj" ostatecznie nie przełożyła się na istotne problemy w realizacji celów OP**.

4.6.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VI

W ramach VI OP na realizację celów istotny wpływ wywierały czynniki zewnętrzne o charakterze gospodarczym, politycznym, legislacyjnym i społecznym.

Pozytywne czynniki obejmowały **dynamiczny rozwój gospodarczy regionu, wzrost potrzeb mobilności i bezpieczeństwa na sieci transportowej, polityczne wsparcie dla inwestycji infrastrukturalnych w ramach polityk spójności UE oraz regionalnych strategii transportowych, a także korzystne warunki legislacyjne ułatwiające absorpcję funduszy,** w tym przepisy dotyczące zamówień publicznych, standardów inwestycyjnych i integracji transportu. Dodatkowym wsparciem były **rosnące oczekiwania społeczne co do jakości transportu, presja środowiskowa na modernizacje ekologiczne oraz umiędzynarodowienie rynku pracy wzmacniające popyt na połączenia regionalne**. Zdaniem beneficjentów pozytywne czynniki zewnętrzne, takie jak zmiany prawne dostosowujące standardy nośności dróg do 11,5 t/oś, ułatwienia w ZRID umożliwiły realizację dużych projektów i wzmocniły trwałość efektów dzięki zaawansowanym analizom środowiskowym i scenariuszom klimatycznym. Konsultacje społeczne ograniczały skalę protestów, co wpływało pozytywnie na tempo realizacji – co było szczególnie istotne zwłaszcza w obliczu innych wyzwań i problemów, które były powodem zmian w harmonogramach.

Natomiast **negatywnie na realizację celów oddziaływały przede wszystkim wstrząsy zewnętrzne związane z pandemią COVID-19,** powodujące opóźnienia w zamówieniach, ograniczenia dostępności pracowników i materiałów, wzrost cen robót oraz zaburzenia harmonogramów. **Konflikt zbrojny na Ukrainie** podniósł ryzyko rynkowe, prowadząc do wzrostu cen surowców, wydłużenia łańcuchów dostaw i przesunięć w projektach infrastrukturalnych, a towarzysząca inflacja i koszty energii wywierały dodatkową presję na wzrost kosztów zadań projektowych po stronie beneficjentów. Z perspektywy IZ RPO WSL zmiany legislacyjne w PZP, OOŚ i przepisach środowiskowych wymuszały dodatkowe procedury, a restrykcyjne zasady pomocy publicznej komplikowały kwalifikowanie wydatków w projektach o mieszanych funkcjach.

Mechanizmy wpływu tych czynników na OP VI były zróżnicowane: pozytywne przyspieszały absorpcję środków, wzmacniały popyt na projekty i poprawiały ich jakość, co przełożyło się na wysoką realizację wskaźników produktu i rezultatu. Negatywne prowadziły do opóźnień, zmian zakresów rzeczowych i rezygnacji z niektórych przedsięwzięć, na co IZ RPO WSL reagowała aneksowaniem umów, przesunięciami budżetowymi, realizacją projektów rezerwowych, uelastycznieniem portfela inwestycyjnego oraz wzmocnieniem doradztwa dla beneficjentów. Tam, gdzie wpływu czynników makroekonomicznych i wojennych nie dało się w pełni zniwelować, IZ RPO WSL była bardziej skłonna akceptować zmiany, o jakie wnioskowali beneficjenci.

Całościowa ocena z perspektywy beneficjentów i przedstawicieli IZ RPO WSL wskazuje, że **pozytywne czynniki prawne i społeczne przeważyły, umożliwiając osiągnięcie efektów jakościowych i częściowo ilościowych w stopniu lepszym niż zakładano**, choć negatywne zjawiska ekonomiczne wymagały bardziej elastycznego finansowania zewnętrznego (wykorzystanie środków własnych czy budżetu państwa na pokrycie dodatkowych kosztów) lub odpowiedniej elastyczności ze strony IZ RPO WSL.

4.7 Oś Priorytetowa VII Regionalny rynek pracy

4.7.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VII

W OP VII realizowano trzy PI oraz odpowiadające im Działania:

- PI 8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalny inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników
    - Działanie 7.1 Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,
    - Działanie 7.2 Poprawa zdolności do zatrudnienia osób poszukujących pracy i pozostających bez zatrudnienia,
- PI 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
    - Działanie 7.3 Wsparcie dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej,
    - Działanie 7.5 Wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe,
- PI 8v przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian
    - Działanie 7.4 Wspomaganie procesów adaptacji do zmian na regionalnym rynku pracy (działania z zakresu outplacementu).

W OP VII największą liczbę projektów (334) zrealizowano w PI 8i (Działania 7.1, 7.2). Działania te, ukierunkowane na wsparcie dostępu do zatrudnienia osób poszukujących pracy i biernych zawodowo (w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy), stanowiły ponad 70% wszystkich projektów. Jednocześnie projekty w PI 8i osiągnęły największą wartość ogółem. Najmniejszy udział pod względem liczby (53 projekty) oraz wartości (ponad 92 mln zł) miał PI 8v (Działanie 7.4), przy czym Działanie 7.4 realizowało jedynie część tego PI.

Tabela 7 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP VII w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 8i (Działanie 7.1, 7.2)	334	927 128 940,18	927 128 940,18	787 949 210,64
PI 8iii (Działanie 7.3, 7.5)	76[280]	177 074 146,28	177 074 146,28	150 513 024,30
PI 8v (Działanie 7.4)	53	92 148 035,32	92 148 035,32	78 325 830,02
Ogółem	463	1 196 351 121,78	1 196 351 121,78	1 016 788 064,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Interwencja w PI 8i osiągnęła wysoki poziom wskaźników produktu i rezultatu, co wskazuje na jej ogólną skuteczność w poprawie zdolności do zatrudnienia w województwie śląskim. Uczestnicy, którzy podjęli zatrudnienie, często uzyskiwali pracę o wysokiej jakości (stałe umowy, satysfakcjonujące wynagrodzenie), co stanowiło niezamierzony pozytywny efekt wsparcia. Korzystna koniunktura w okresie realizacji interwencji wzmacniała jej oddziaływanie, ale była też powodem wystąpienia zjawiska efektu jałowej straty i koncentracji beneficjentów na łatwiejszych do aktywizacji grupach docelowych. **Wystąpiły trudności w dotarciu ze wsparciem do grup najbardziej oddalonych od rynku pracy i najtrudniejszych do aktywizacji** (np. osoby długotrwale bezrobotne, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w wieku 50+), co wskazuje na dalsze potrzeby ich wspierania, zwłaszcza w obliczu zachodzących zmian demograficznych.

Interwencja w PI 8iii osiągnęła wysoką skuteczność w realizacji celu, jakim była promocja samozatrudnienia i zakładanie działalności gospodarczej. Wpłynęła na rozwój przedsiębiorczości, przyczyniła się do powstania nowych miejsc pracy. Osiągnięte wskaźniki przekroczyły założenia, jednak nadal niska pozostaje trwałość efektów (przeżywalność powstałych przedsiębiorstw). Niezamierzonym efektem było wystąpienie zjawiska creamingu, czyli nadreprezentacji osób z wyższym wykształceniem w wieku 30-39 lat (które miały większe szanse na założenie i utrzymanie działalności gospodarczej niż osoby najbardziej oddalone od rynku pracy). Czynnikiem sprzyjającym osiąganiu efektów interwencji była korzystna koniunktura gospodarcza.

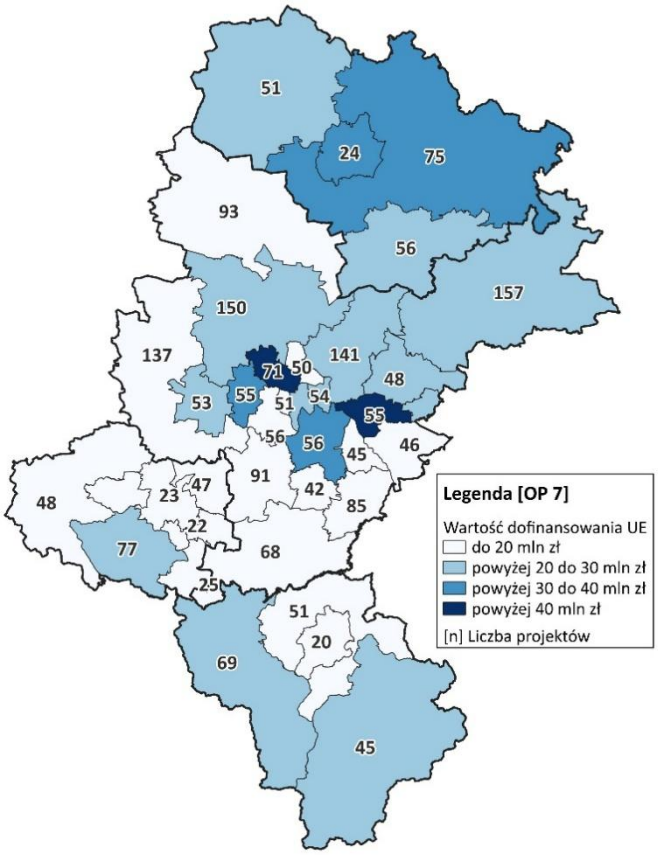
Interwencja w PI 8v wsparła adaptację do zmian na rynku pracy. Dodatkowo przyniosła pozytywny wpływ na sytuację zawodową uczestników projektów - dzięki udziałowi w nich uczestnicy otrzymywali pracę wysokiej jakości. Wysokie, przewyższające założenia programowe wartości osiągniętych wskaźników

[280] W ramach Działania 7.5 zawarto jedną umowę z beneficjentem, w wyniku której zostało wspartych 156 projektów realizowanych przez odbiorców ostatecznych (pożyczkobiorców).

potwierdzają trafność i skuteczność interwencji w kontekście restrukturyzacji regionalnego rynku pracy (przemysł ciężki). Badanie potwierdza przydatność wsparcia, choć jednocześnie zwraca uwagę na trudności, które dotyczyły głównie staży (niedostateczna liczba miejsc stażowych/pracodawców gotowych na przyjęcie stażystów).

4.7.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VII

Mapa 7 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP VII wg powiatów[281]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[282]

Obszary z najwyższą wartością dofinansowania (>40 mln zł) korelują z wysoką liczbą projektów**. Analiza rozkładu przestrzennego wskazuje na koncentrację środków**

[281] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.

[282] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat. Mapa nie obrazuje danych odnoszących się do wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom w formie instrumentów finansowych.

(projektów) w regionach wschodnich i centralnych w porównaniu do regionów zachodnich i południowych.

Najwięcej projektów (powyżej 100) i najwyższe wsparcie całkowite uzyskały powiaty: zawierciański (157), tarnogórski (150), będziński (141) i gliwicki (137). Stosunkowo dużo projektów realizowano w powiatach bezpośrednio sąsiadujących z dużymi ośrodkami miejskimi (np. mikołowski, bieruńsko-lędziński). Najmniej projektów (między 20 a 25) zrealizowano w miastach: Bielsko-Biała, Żory, Rybnik, Częstochowa i Jastrzębie-Zdrój.

Najwyższe wsparcie per capita uzyskał Bytom (432,33 zł/mieszkańca), powiat myszkowski (394,65 zł), Siemianowice Śląskie (359,79 zł), Piekary Śląskie (309,92 zł), powiat częstochowski (300,10 zł). Najniższe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Tychach (90,46 zł), Bielsku-Białej (101,48 zł), powiecie bielskim (102,05 zł), Rybniku (103,17 zł), powiecie pszczyńskim (103,29 zł) i mikołowskim (113,46 zł).

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od beneficjentów[283] (FGI), struktura i intensywność wsparcia odpowiadały gęstości zaludnienia i stosunkowo najwyższej aktywności przedsiębiorców i pracowników. Jak podkreślali eksperci tematyczni[284] **rozkład terytorialny odpowiada potrzebom poszczególnych obszarów**; relatywnie najwięcej wsparcia trafiło tam, gdzie potrzeby były szczególnie wysokie (przykładem może być Bytom z najwyższym wsparciem w przeliczeniu na mieszkańca). Ten naturalny, adekwatny do potrzeb regionu i aktywności podmiotów aplikujących o dotacje, rozkład wsparcia z największą intensywnością w centrum podkreślają też przedstawiciele IP RPO WSL 2014-2020[285]. Jednocześnie zaznaczają, że został on jednak lekko zaburzony przez projekty realizowane w ramach ZIT.

4.7.3 Priorytet inwestycyjny 8i

Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników

Ocena skuteczności wsparcia

W ramach PI 8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy przewidziano wsparcie szkoleniowe i doradcze, praktyki i staże oraz wspieranie mobilności pracowników. PI 8i koncentrował się na wzroście aktywności zawodowej osób bez zatrudnienia poprzez zastosowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Docelowo interwencja w PI 8i miała też poprawić sytuację zawodową

[283] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020
[284] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy
[285] Wywiady z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020

osób zatrudnionych na umowach krótkoterminowych, ubogich pracujących, imigrantów, reemigrantów oraz osób odchodzących z rolnictwa.
Wysokość alokacji w PI 8i wyniosła 165 765 139 euro[286]. Certyfikacja objęła wydatki na kwotę 158 432 886,55 euro, czyli 95,6% wartości alokacji. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna[287].

Analiza danych dotyczących wskaźników zrealizowanych w ramach PI 8i[288] wskazuje na wysoką skuteczność w dotarciu do grup docelowych. W ramach PI 8i wsparciem objęto łącznie 56 922 osoby bezrobotne, co stanowi 115% założonego celu. Szczególnie widoczna jest koncentracja na grupach defaworyzowanych na rynku pracy: wsparciem objęto 4874 osoby z niepełnosprawnościami, przekraczając cel aż o 239 punktów procentowych (realizacja na poziomie 339%, w tym 364% dla mężczyzn i 326% dla kobiet). Był to jednocześnie wskaźnik, który zrealizowano na najwyższym poziomie. Wysoką wartość odnotowano także w przypadku wskaźnika dotyczącego wsparcia osób w wieku 50 lat i więcej – wsparto ich 28 081, co stanowi 265% wartości zaplanowanej na etapie programowania. Na podobnym poziomie (269%) zrealizowano wskaźnik dotyczący liczby osób, które dzięki bezzwrotnym środkom otworzyły własną działalność gospodarczą (11 341 osób). Wsparto 80 887 osób o niskich kwalifikacjach (179% celu). Najwyższy poziom realizacji (364% dla mężczyzn i 339% ogółem) odnotowano w przypadku wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Najniższy poziom realizacji dotyczy natomiast liczby osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem (realizacja na poziomie 90%, tj. 24 561 osób) oraz liczby osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu Programu (wartość osiągnięta wyniosła 86% założonej wartości docelowej). Wsparcie realizowane w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 8i zostało trafnie zaprogramowane i skuteczne w odniesieniu do osiągania ogólnych celów Programu. Realizacja projektów w znacznym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia wartości docelowych wskaźników programowych Osi VII[289]. Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[290] **cele PI 8i zostały osiągnięte**. Należy jednak podkreślić występujące **trudności z zapewnieniem wymaganego udziału niektórych grup docelowych – osób najbardziej oddalonych od rynku pracy i znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji**. Dotyczy to w szczególności: osób bezrobotnych, długotrwale bezrobotnych, niepracujących mężczyzn (zarówno bezrobotnych, jak i biernych zawodowo), a także osób o niskich kwalifikacjach oraz osób w wieku 50 lat i

[286] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to 134 902 355,16 zł
[287] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[288] 8.7 Załącznik 1 – tabele
[289] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 8-9.
[290] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020

więcej[291]. Wpływ na to miała w dużym stopniu korzystna sytuacja gospodarcza, przekładająca się na dobrą sytuację na rynku pracy w województwie śląskim. Dobra koniunktura powodowała wśród beneficjentów obawy o zrekrutowanie założonej liczby uczestników projektów, przez co w pierwszej kolejności starano się rekrutować tych, których rekrutacja była relatywnie łatwiejsza (by zapewnić udział wymaganej liczby uczestników zanim same znajdą pracę). W danych obrazujących zmiany sytuacji na rynku pracy widoczna jest z jednej strony ta poprawa, a z drugiej – utrzymująca się trudna sytuacja osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Z punktu widzenia oceny regionalnego rynku pracy istotne są wskaźniki obrazujące sytuację określonych kategorii osób bezrobotnych. Zgodnie z danymi ze statystyki publicznej[292], liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec grudnia 2014 r. wyniosła 175 675, z czego w zdecydowanie mniej korzystnej sytuacji znajdowały się kobiety, które stanowiły 53,6% tj grupy (tj. 94 101). W roku 2024 liczba zarejestrowanych bezrobotnych jest znacznie niższa, wynosi 62 583, przy czym struktura pod względem płci pozostaje podobna – kobiety stanowią 52,2% (tj. 32 689)[293]. Długotrwałe bezrobocie dotyczyło w 2014 r. 68 734 osób (39,1% z bezrobotnych ogółem), z czego kobiety stanowiły większość, tj. 56,9%. Udział długotrwale bezrobotnych w strukturze osób pozostających bez pracy nadal pozostaje stosunkowo wysoki, choć wyraźnie niższy niż w 2014 r. - wynosi 30,1% (2024 r.). Również w tej kategorii nadal znajduje się więcej kobiet (55,8%)[294]. Można zatem stwierdzić, że **mimo zmian na rynku pracy, utrzymuje się trudniejsza sytuacja kobiet.** Obecnie, w roku 2024, nadal stosunkowo dużo jest osób długotrwale bezrobotnych (o 5 pp. mniej niż w okresie programowania).

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 w 2014 r. wyniósł 36,5%, w roku 2023 był znacznie wyższy, wynosił bowiem 49,6%[295]. Dla osób z niepełnosprawnościami w wieku 16-64 wyniósł 19,3% w roku 2014[296], podczas gdy w 2023 r. 33,7%[297]. Wskazuje to na poprawę sytuacji w zakresie aktywności zawodowej tych kategorii osób i jest to po części wynikiem oddziaływania funduszy UE, chociaż eksperci tematyczni podkreślają, że sytuacja osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy nadal jest bardzo trudna, a osoby 55+, z uwagi na zachodzące przemiany demograficzne, będą stanowić coraz większy odsetek mieszkańców regionu i jest to grupa wymagająca nadal szczególnej uwagi[298]. Podobnie jak w roku 2014, tak i w 2023 w strukturze osób bezrobotnych pod względem wykształcenia największy udział mają osoby z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej (28,0% ogółu osób bezrobotnych w końcu 2014 roku i 26,3% w 2023) oraz zasadniczym zawodowym

[291] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 8.
[292] GUS BDL.
[293] Ibidem
[294] Ibidem.
[295] Ibidem.
[296] Ibidem.
[297] Ibidem.
[298] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy.

(odpowiednio 28,0% oraz 24,1%)[299]. **Potrzeby związane ze wspieraniem określonych, najtrudniejszych do aktywizacji, kategorii osób pozostają aktualne.**

W początkowym okresie realizacji RPO WSL 2014-2020 zwracano uwagę na duże zróżnicowanie wewnątrzregionalne bezrobocia. Największe natężenie zjawiska na koniec IV kwartału 2014 r[300]. zanotowano w: Bytomiu (19,2%), powiecie częstochowskim (18,4%), powiecie myszkowskim (16,2%), powiecie zawierciańskim (14,8%) oraz w Świętochłowicach (14,7%), natomiast najmniejsze w: Katowicach (4,7%), powiecie bieruńsko-lędzińskim (4,8%), Tychach (5,1%), Bielsku-Białej (5,2%) oraz powiecie pszczyńskim (5,5%). Pod koniec 2023 r.[301] największą stopę bezrobocia odnotowano w m. Bytom (8,2%), powiecie kłobuckim (7,5%) oraz m. Piekary Śląskie (7,4%), zaś najniższą powiecie m. Katowice (1%), bieruńsko-lędzińskim (1,3%) oraz m. Tychy (1,6%). Choć zatem stopa bezrobocia spadła we wszystkich powiatach, m. Bytom pozostaje wśród powiatów z najwyższym poziomem bezrobocia. **Nadal utrzymuje się duże zróżnicowane poziomu bezrobocia wewnątrz regionu**, co wskazuje na zasadność prowadzenia interwencji skierowanej na poszczególne obszary w trybie pozakonkursowym przez Publiczne Służby Zatrudnienia (PUP). Projekty te cechowały się wysoką skutecznością w dotarciu do grup docelowych oddalonych od rynku pracy[302].

Efekty niezamierzone

Jednym z niezamierzonych efektów wsparcia na poziomie całej OP VII, w tym PI 8i, jest wyrównywanie szans na rynku pracy różnych grup – **interwencja w okresie realizacji wpłynęła na zmianę sytuacji różnych kategorii osób na rynku pracy**[303]; badanie pokazało zmianę sytuacji kobiet (na początku interwencji były znacznie mniej skłonne do zakładania działalności gospodarczej) czy osób z niepełnosprawnościami (w początkowym okresie realizacji interwencji były mało zainteresowane wsparciem i trudno było je pozyskać do udziału w projektach).

Ponadto nieplanowanym efektem było **podejmowanie przez uczestników projektów pracy wysokiej jakości, o satysfakcjonującym respondentów poziomie wynagrodzenia**[304]. Należy zaznaczyć, że wynikało to w dużej mierze z poprawy sytuacji na rynku pracy w województwie śląskim i wysokiej koniunktury gospodarczej. W okresie realizacji RPO WSL 2014-2020 przeciętne wynagrodzenie brutto w regionie wzrosło z poziomu ok. 4100 zł z w roku 2014 do poziomu ponad

[299] GUS BDL
[300] Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa śląskiego w 2014 r., Urząd Statystyczny w Katowicach, 2015.
[301] GUS BDL
[302] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 121.
[303] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020
[304] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 84.

7600 zł w roku 2023, notowano również spadek stopy bezrobocia i wzrost liczby osób pracujących[305].

Odnotowano także negatywny efekt nieplanowany w postaci tzw. **efektu jałowej straty** na poziomie uczestników projektu, związany z poprawą sytuacji na rynku pracy w województwie śląskim w okresie wdrażania interwencji, co oznacza, że zamierzone cele (np. subsydiowane zatrudnienie) zostałyby osiągnięte również bez prowadzenia aktywnej polityki i bez dofinansowania[306]. Jego wystąpienie podkreślają także eksperci tematyczni[307].

Efektywność wsparcia

W ramach PI 8i zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne.

Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 8i wyniósł około 99,3% (wysokość alokacji PI 8i: 165 765 139 euro[308]). Ostateczny poziom realizacji zdecydowanej większości wskaźników dla OP VII przekroczył założenia, a średni poziom realizacji wskaźników wyniósł niemal 200%. Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[309] świadczy to o efektywności wsparcia.

Realizacja znacznej części projektów OP VII przypadła na lata 2020-2023, czyli w okresie pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie, wysokiej inflacji, a w projektach osiągano przy tym wyższe niż zakładano wartości wskaźników. Wskazuje to na relatywnie wysoką efektywność wsparcia w PI 8i.

Analiza kosztów jednostkowych wskaźników osiąganych w projektach realizowanych w ramach poszczególnych Działań wskazuje na wyższą efektywność projektów realizowanych w Działaniu 7.2 niż 7.1, co wiąże się z wdrażaniem projektów w Działaniu 7.2 w procedurze pozakonkursowej zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy[310]. Wystąpiły jednak wskaźniki, których koszty jednostkowe były niższe w trybie konkursowym, jak np. Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu Programu, Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w Programie oraz Liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w Programie. Jednocześnie koszty jednostkowe wskaźników dotyczących wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób 50+ należały do najwyższych w PI 8i.

---

[305] GUS BDL
[306] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 84, 89.
[307] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy
[308] Alokacja została przeliczona po ustalonym kursie 4,2684 (z dn. 29.08.2025 r.), z tego względu przywołane dane obrazują przybliżony poziom kontraktacji
[309] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020
[310] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 95.

Średni koszt aktywizacji zawodowej osoby długotrwale bezrobotnej był ponad dwukrotnie wyższy od ogólnego kosztu wsparcia osoby bezrobotnej, co wiąże się z koniecznością stosowania bardziej intensywnych i licznych form wsparcia[311].

W raporcie podsumowującym wsparcie udzielone w OP VII RPO WSL 2014-2020[312] wskazano także, że projekty pozakonkursowe osiągały wartości docelowe wskaźników w wolniejszym tempie niż projekty konkursowe.

Biorąc pod uwagę typ beneficjenta, wyższą efektywność odnotowano w przypadku większości wskaźników w projektach realizowanych przez JST w porównaniu z NGO czy przedsiębiorstwami.

Trwałość wsparcia

Trwałość efektów wsparcia w PI 8i, podobnie jak w całej OP VII, jest w dużym stopniu związana z sytuacją na regionalnym rynku pracy[313]. W projektach aktywizacyjnych ponad 10% uczestników nie podejmowało pracy po zakończeniu udziału w projekcie, najczęściej z powodu braku ofert pracy w swojej okolicy, niskich zarobków lub konieczności opieki nad osobami zależnymi[314]. Jednak większa część z nich znalazła zatrudnienie, a w wielu wypadkach była to praca wysokiej jakości, oparta o stałą umowę na czas nieokreślony lub określony na satysfakcjonującym poziomie wynagrodzenia[315].

Beneficjenci projektów[316] w perspektywie 2014-2020 **oceniają trwałość udzielonego wsparcia jako średnią**, wskazując, że pewna część osób nadal, po zakończeniu udziału w projekcie, pracuje u tego samego pracodawcy (o czym wiedzą, ponieważ uczestnicy projektów zgłaszają się z pytaniem np. o szkolenia dla osób pracujących).

Zdaniem przedstawicieli IZ RPO WSL 2014-2020[317] trwałości efektów nie sprzyjały także instrumenty socjalne, np. 500+. Powodowały one nie tylko trudności rekrutacyjne, ale też problemy z utrzymaniem trwałości rezultatów - osłabiały motywację do podjęcia oraz utrzymania zatrudnienia, zwłaszcza u osób o niższych kwalifikacjach lub długotrwale bezrobotnych. Można zatem uznać, że takie

[311] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 93.
[312] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 11.
[313] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 96.
[314] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 10.
[315] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 10.
[316] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020
[317] IDI z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020

dodatkowe źródło dochodu stawało się wystarczająco atrakcyjne, by zrezygnować z wysiłku związanego z pracą – w przypadku uczestników projektów najbardziej oddalonych od rynku pracy.

4.7.4 Priorytet inwestycyjny 8iii

Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Ocena skuteczności wsparcia

W ramach PI 8iii praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw wsparcie było ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia poprzez udzielanie:

- bezzwrotnych dotacji oraz wsparcia pomostowego dla osób fizycznych planujących założenie działalności gospodarczej,
- pożyczek dla osób fizycznych planujących założenie działalności gospodarczej

Wysokość alokacji w PI 8iii wyniosła 31 604 900 euro[318]. Certyfikacja objęła wydatki na kwotę 30 527 151,47 euro, czyli 96,6% wartości alokacji. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna[319].

W PI 8iii odnotowano przekroczenia założonych wartości docelowych[320] w zakresie wsparcia przedsiębiorczości. Można stwierdzić, że Program okazał się skuteczny w tworzeniu nowych miejsc pracy. Łączna liczba utworzonych miejsc pracy w ramach środków z EFS wyniosła 3050, co stanowi 210% założonej na etapie programowania wartości docelowej. Większy udział w osiągnięciu tej wartości przypadł projektom realizowanym w Działaniu 7.3. Znacząco przekroczono wskaźnik dotyczący osób pozostających bez pracy, otrzymujących bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej – wsparto 2334 osoby(184% założonego poziomu wsparcia). W przypadku instrumentów zwrotnych analogiczny wskaźnik, tj. Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie, wyniósł 99% (wsparto 139 osób). Największe przekroczenie (845% realizacji zaplanowanego wskaźnika) odnotowano w przypadku osób pracujących otrzymujących bezzwrotne środki na działalność gospodarczą. Liczba osób pracujących, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie wyniosła 21, co oznaczało także znaczne przekroczenie założonej wartości wskaźnika (420%). Najniższą wartość

[318] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to 707 551 919,31 zł
[319] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020
[320] 8.7 Załącznik 1 – tabele, Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8i

osiągnął w stosunku do założeń z etapu programowania wskaźnik dotyczący liczby utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia. Został on zrealizowany w 32% (114 firm wobec planowanych 395). Porównanie ilościowe dotacji i instrumentów finansowych wskazuje na liczbową przewagę tego pierwszego rozwiązania, skuteczność instrumentów finansowych mierzy się inaczej. Wynika ona z faktu, że środki rozdysponowane przy użyciu instrumentów finansowych w ramach Programu podlegają zwrotowi. Ogólnie wsparcie w PI 8iii zostało trafnie zdefiniowane i osiągnęło bardzo wysoki poziom skuteczności w realizacji swoich celów[321], co potwierdzili także przedstawiciele IP RPO WSL 2014-2020[322]. **Analiza wykazała, że interwencja w PI 8iii generowała nowe miejsca pracy dzięki temu, że zwiększa ogólną liczbę zakładanych działalności gospodarczych**. Efektem netto blisko 6,5 tys. przyznanych dotacji w latach 2015-2018 było, na koniec 2019 roku, zatrudnienie w założonych przedsiębiorstwach 794 osób na umowę o pracę i pełen etat, 360 osób na umowę o pracę i część etatu, oraz 742 osób na umowę zlecenie. Ponadto, 3243 osoby z sukcesem założyły własną działalność[323].

Jak wskazywano, w okresie programowania województwo śląskie zajmowało przeciętną pozycję na tle innych regionów pod względem podstawowych wskaźników obrazujących poziom przedsiębiorczości. W 2014 r. na 1000 mieszkańców przypadało 106 MŚP zarejestrowanych w REGON, co dało regionowi miejsce w połowie rankingu województw[324]. Obecnie w zakresie liczby MŚP w przeliczeniu na liczbę mieszkańców region zajmuje 6 miejsce wśród ogółu województw[325]. W przypadku nowo powstałych firm na 1000 mieszkańców województwo zajmowało w 2014 r. 8. miejsce i takie samo zajmuje obecnie, co obrazuje stabilną sytuację w zakresie rozwoju przedsiębiorczości[326]. Biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, w 2014 r. wpisano do rejestru REGON 36 859 nowych podmiotów, a w roku 2023 było ich 35 022[327]. **Wskazuje to na ciągle aktualną potrzebę w zakresie rozwoju przedsiębiorczości w województwie śląskim**, którego pozycja na tle kraju w tym obszarze jest obecnie nieco mniej korzystna niż w okresie programowania RPO WSL 2014-2020. Warto jednak zaznaczyć, że nie ukazuje to nieskuteczności interwencji, a na mniejszą dynamikę zmian w regionie niż w większości województw w Polsce. Jak wskazywano na etapie programowania najważniejsze czynniki wpływające na przeżywalność nowo założonych firm (dotacje na rozpoczęcie działalności) to specjalistyczne (zindywidualizowane) szkolenia i pogłębione doradztwo i szczególne

[321] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 8-9.
[322] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020
[323] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 10.
[324] GUS BDL.
[325] Ibidem.
[326] Ibidem.
[327] Ibidem.

wsparcie dla osób o niskich kwalifikacjach. Jako **główne przyczyny zaprzestania prowadzenia działalności powstałych ze środków UE wskazywano słabe wyniki finansowe, trudności w opłaceniu pełnych składek ZUS oraz nieprecyzyjne lub nietrafne sformułowanie koncepcji działalności gospodarczej**, co wymaga szczególnego nacisku w ramach działań doradczych[328]. Zgodnie z opinią ekspertów[329] **wyzwania te pozostają aktualne**, a przyszłe projekty wspierające przedsiębiorczość powinny uwzględniać je w możliwie wysokim – wyższym niż obecnie – stopniu.

Efekty niezamierzone

Pozytywnym efektem niezamierzonym interwencji było w przypadku PI 8iii **zwiększenie konkurencyjności regionu poprzez zwiększenie skali przedsiębiorczości**[330], zarówno w przypadku dotacji, jak i instrumentów finansowych. W obszarze oddziaływania tych ostatnich wskazuje się także wzrost jakości wyrobów/usług, wzrost wartości przychodów ze sprzedaży wyrobów/usług oraz zwiększenie produktywności[331].

Negatywnym efektem, który wystąpił w tym PI w przypadku działań dotacyjnych, był **efekt creamingu**, polegający na wybieraniu do udziału w projektach aktywizacyjnych tych bezrobotnych, których szanse na znalezienie pracy są największe nawet bez uczestnictwa w Programie. Świadczyła o tym m.in. nadreprezentacja osób młodych (30-45 lat) oraz osób z wyższym wykształceniem wśród uczestników projektu[332]. Zdaniem ekspertów tematycznych[333] efekt creamingu bardzo często występuje w projektach związanych z działaniami aktywizującymi na rynku pracy i mimo wielu wprowadzanych zasad mających na celu ograniczenie jego występowania (np. ścisłe profilowanie grup docelowych, określanie udziału tych grup wśród ogółu uczestników czy nawet premiowanie udziału wyższego niż zakładany) jest ciągle notowany.

Efektywność wsparcia

W ramach PI 8iii zastosowano wsparcie dotacyjne i w postaci instrumentów finansowych.

Instrumenty finansowe (Działanie 7.5) objęły wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej i dotyczyły preferencyjnej pożyczki dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej połączonej ze

[328] RPO WSL 2014-2020.
[329] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy.
[330] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s.
[331] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, s. 33.
[332] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 89-90.
[333] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy

wsparciem doradczo-szkoleniowym dla osób planujących podjęcie działalności. Działanie 7.5 było wdrażane przy udziale EBI, jako Menadżera Funduszu Funduszy oraz Pośrednika Finansowego (Stowarzyszenie Bielskie Centrum Przedsiębiorczości), odpowiedzialnego za udzielanie i rozliczanie pożyczek.

Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 8iii wyniósł około 99,5[334]% (wysokość alokacji PI 8iii: 31 604 900 euro[335]). **Ostateczny poziom realizacji większości wskaźników dla PI 8iii przekroczył założenia**, a średni poziom realizacji wskaźników wyniósł niemal trzykrotność założonej wartości docelowej. Wpływ na to miała głównie wartość osiągnięta wskaźnika Liczba osób pracujących, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w Programie (845%), przy czym należy zaznaczyć, że wysoką wartość osiągnięto także w przypadku instrumentów finansowych (wartość osiągnięta wskaźnika Liczba osób pracujących, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w Programie wyniosła 420% w stosunku do założeń). Natomiast wskaźnik Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w Programie został zrealizowany na poziomie 99%, choć jego osiągnięcie stanowiło pewne wyzwanie. Dobra sytuacja gospodarcza w okresie wdrażania powodowała, że bez pracy pozostawały głównie osoby charakteryzujące się biernością zawodową, co nie sprzyja podejmowaniu działalności gospodarczej, zwłaszcza wspieranej w ramach IF[336]. Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[337] oznacza to, że udzielone wsparcie było efektywne.
W Działaniu 7.3 (wsparcie działalności gospodarczej) koszty jednostkowe w projektach realizowanych w ramach ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) były wyższe, co było pochodną wyższych kosztów doradztwa zawodowego[338]. Z kolei porównanie kosztów jednostkowych Działań 7.3 i 7.5 pokazuje, że wyższe są one w przypadku Działania 7.5 (IF). Należy jednak wziąć pod uwagę, że Działanie to ma charakter zwrotny, co pozwala uznać je za efektywne. W istocie bowiem koszty w IF dotyczą przede wszystkim zarządzania (i ewentualnych niespłaconych pożyczek).

Trwałość wsparcia

Efekty projektów w PI 8iii nie cechują się wysoką trwałością. W projektach dotacyjnych jedynie 14% uczestników utrzymało działalność gospodarczą i zatrudniało pracowników[339]. Eksperci tematyczni[340] podkreślali, że **powstające firmy**

[334] W Działaniu 7.5, w ramach którego realizowano IF, poziom certyfikacji wyniósł 100%.
[335] Alokacja została przeliczona po ustalonym kursie 4,2684 (z dn. 29.08.2025 r.), z tego względu przywołane dane obrazują przybliżony poziom kontraktacji.
[336] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL2021-2027 …, s. 32-24.
[337] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.
[338] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 95.
[339] Ibidem, s. 10.
[340] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy.

bardzo rzadko działają dłużej niż wymagany rok. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywali na przykład w niedopasowaniu profilu działalności do lokalnego rynku, braku wiedzy przyszłych przedsiębiorców o tym rynku, jego potrzebach, ale też braku wiedzy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Mimo dostępności doradztwa podczas udziału w projekcie, jest ono zdaniem ekspertów schematyczne i niewystarczające i nie pozwala na dokładne przygotowanie przyszłych przedsiębiorców do funkcjonowania na rynku.

Z kolei beneficjenci[341] projektów zaznaczali, że wiele zależy od różnych cech osób, które uzyskały wsparcie. **Częściej działalność utrzymują firmy w większych miastach**, z kolei zdecydowana większość przedsiębiorstw zakładanych przez osoby w wieku 50+ nie prowadzi działalności poza wymagany umową czas. Zdaniem beneficjentów, wynika to z faktu, że osoby 50+ przychodzące do projektów często znajdują się już w wieku przedemerytalnym i traktują tę działalność jako coś na okres „przejściowy", a z chwilą nabycia uprawnień emerytalnych lub przedemerytalnych rezygnują z jej prowadzenia.

Beneficjenci przywoływali również podczas FGI wiele pozytywnych przykładów, tj. przedsiębiorstw, które z sukcesem funkcjonują do dzisiaj. Podkreślali, że **istotne z punktu widzenia zapewnienia trwałości jest kompleksowe wsparcie, tj. z uwzględnieniem wsparcia pomostowego**. Ponadto wskazano na **znaczenie doradztwa**, najlepiej zindywidualizowanego, w zakresie prowadzenia działalności (obejmującego np. kwestie podatkowe, możliwości zdobycia dofinansowania lub preferencyjnych pożyczek na rozwój działalności).

Zasada trwałości nie ma wprawdzie zastosowania do IF, jednak zdaniem przedstawiciela pośrednika finansowego, odpowiedzialnego za dystrybucję wsparcia w ramach Działania 7.5 obejmującego instrumenty finansowe (pożyczki), taka forma wsparcia generuje bardziej trwałe efekty, ponieważ po pożyczkę przychodzą osoby lepiej przygotowane do prowadzenia działalności[342]. Z tego też względu, jak wskazywał menadżer funduszu, instrumenty finansowe nie cieszą się powodzeniem w momencie, kiedy są dostępne na rynku instrumenty dotacyjne na tego samego typu działanie[343]. Zarazem jednak **efekty wsparcia w formie instrumentów finansowych są trwalsze**.

4.7.5 Priorytet inwestycyjny 8v

Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

Ocena skuteczności wsparcia

PI miał na celu złagodzenie społecznych i ekonomicznych skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw. Dla realizacji tego celu zaplanowano kompleksowe wsparcie typu outplacement, w tym doradztwo zawodowe, szkolenia oraz subsydiowanie

[341] FGI z beneficjentami OP VII RPO WSL 2014-2020.
[342] IDI z pośrednikiem finansowym.
[343] IDI z Menadżerem Funduszu.

zatrudnienia, adresowane do pracowników zagrożonych zwolnieniem lub już zwolnionych.

Wysokość alokacji w PI 8v wyniosła 17 365 479 euro[344]. Certyfikacja objęła wydatki na kwotę 15 571 864,14 euro, czyli 89,7% wartości alokacji. Niższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%). W związku z tym zakontraktowano zbyt małe środki, by możliwe było odzyskanie ich w ramach certyfikacji[345].

Działania adaptacyjne podjęte w ramach projektów w PI 8v cechowały się wysoką skutecznością[346]. Wsparciem objęto 2966 pracowników zagrożonych zwolnieniem lub zwolnionych (167% założonego celu). Co ważne, 2072 osoby po opuszczeniu Programu podjęły pracę lub kontynuowały zatrudnienie, co oznacza realizację wskaźnika na poziomie 227%. Bardzo wysokie wyniki osiągnięto w obszarze podnoszenia kwalifikacji i rozwoju kompetencji: 2 559 osób uzyskało kwalifikacje lub nabyło nowe kompetencje, czyli niemal cztery razy więcej (396%) niż planowano na etapie programowania. Jest to zarazem wskaźnik, w którym odnotowano najwyższy poziom realizacji względem założeń w PI 8v. Wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu zostały zrealizowane powyżej zakładanych wartości docelowych, w przypadku żadnego z nich nie odnotowano niedostatecznego poziomu realizacji (najniższy, ale wciąż pozostający znacznie powyżej założeń, to 167% dla liczby osób objętych wsparciem).

Wsparcie w PI 8v w ramach OP VII zostało trafnie zdefiniowane, a oferowane w jego ramach wsparcie znacząco przyczyniło się do osiągnięcia szczegółowych celów Priorytetu Inwestycyjnego 8v Osi VII RPO WSL 2014-2020[347]. Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[348] cele PI 8v w ramach OP VII zostały osiągnięte. PI 8v charakteryzował się też wysoką użytecznością wsparcia; w badaniu ewaluacyjnym dotyczącym wpływu interwencji w OP VII na zmiany w sytuacji grup docelowych podkreślono, że **poprawa sytuacji zawodowej jest w największym stopniu deklarowana właśnie przez uczestników projektów w PI 8v spośród wszystkich PI OP VII**[349].

Potrzeby, na które odpowiadała interwencja w PI 8v, pozostają aktualne. Widoczne są procesy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne w gospodarce, na które wskazywano już w okresie programowania. Na koniec 2014 r. sektor prywatny

[344] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to 74 122 810,56 zł
[345] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[346] 8.7 Załącznik 1 – tabele, Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8v.
[347] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 9.
[348] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.
[349] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 10.

stanowił 96,5% ogółu podmiotów, a w strukturze zatrudnienia dominowało przetwórstwo przemysłowe (40,2%). W przemyśle sukcesywnie malał udział górnictwa i hutnictwa na rzecz nowoczesnych gałęzi, takich jak elektromaszynowość czy informatyka[350]. W roku 2023 udział sektora prywatnego uległ nieznacznemu zmniejszeniu (95,5%). W strukturze zatrudnienia przeważało przetwórstwo przemysłowe (co jest związane m.in. z rozwojem przemysłu motoryzacyjnego). Zauważalny jest spadek niemal o połowę udziału osób zatrudnionych w górnictwie, niemal dwukrotnie wzrosła liczba osób zatrudnionych w obszarze informatyki (udział wzrósł z 2,4% do 3,7%)[351]. Wspomniany **rozwój przemysłu motoryzacyjnego jest**, zdaniem ekspertów tematycznych[352] **kolejnym zagrożeniem dla regionu**, zastępuje bowiem jedną monokulturę przemysłową drugą monokulturą, co może rodzić już w przeciągu najbliższych lat podobne problemy (w związku z postępującą automatyzacją i robotyzacją pracy w przemyśle).

Efekty niezamierzone

Pozytywnym efektem nieplanowanym była **poprawa pozycji zawodowej uczestników** projektów jako następstwo podniesienia kompetencji: w wyniku wsparcia uczestnicy projektów dostali pracę lub stanowisko wymagające wyższych umiejętności i łączące się z wyższym wynagrodzeniem[353], choć częściowo wpływ na to miała też poprawa sytuacji na śląskim rynku pracy.

Wśród nieplanowanych efektów pozytywnych należy również wskazać **podniesienie samooceny uczestników,** uświadomienie im możliwych ścieżek rozwoju oraz rozwinięcie postaw aktywizujących wobec sytuacji na rynku pracy[354].

W PI 8v wystąpił **efekt creamingu** jako negatywny efekt niezamierzony (nadreprezentacja osób z wykształceniem wyższym).

Efektywność wsparcia

W ramach PI 8v zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne.

Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) PI 8v w ramach OP VII wyniósł około 93,2% (wysokość alokacji PI 8v: 17 365 479 euro[355]). Ostateczny poziom realizacji wszystkich wskaźników dla PI 8v przekroczył założenia, a średni poziom realizacji wskaźników wyniósł 247,25%. Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[356] jest to potwierdzenie efektywności udzielonego wsparcia.

---

[350] RPO WSL 2014-2020
[351] GUS BDL
[352] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy
[353] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 10.
[354] Ibidem, s. 86.
[355] Alokacja została przeliczona po ustalonym kursie 4,2684 (z dn. 29.08.2025 r.), z tego względu przywołane dane obrazują przybliżony poziom kontraktacji.
[356] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020

Najwyższe koszty jednostkowe osiągnięcia poszczególnych wskaźników wystąpiły w projektach realizowanych przez przedsiębiorstwa. Jednocześnie bardziej efektywne kosztowo były projekty realizowane w trybie konkursowym.

W PI 8v (wsparcie outplacementowe) wyższe koszty jednostkowe wystąpiły w projektach realizowanych w ramach ZIT. Wynikały one z wyższych kosztów doradztwa zawodowego[357].

Trwałość wsparcia

Trwałość efektów wsparcia w PI 8v, podobnie jak w całej OP VII, jest w dużym stopniu związana z sytuacją na regionalnym rynku pracy[358]. Tak postrzegają trwałość efektów także uczestnicy projektów, mimo że wysoko oceniają swoje kompetencje zawodowe i umiejętności, jednak trwałość zatrudnienia oceniają jako zależną od koniunktury gospodarczej[359].

W przypadku PI 8v **odnotowano stosunkowo wysoką trwałość, wyrażającą się w wyraźnej i trwałej poprawie sytuacji zawodowej uczestników projektów**. Zarazem 8% badanych uczestników projektów Działania 7.4 nie pracuje zarobkowo, czego powodem jest brak możliwości znalezienia pracy blisko miejsca zamieszkania lub konieczność opieki nad osobą zależną[360].

Eksperci tematyczni[361] podkreślali, że **istotne dla trwałości efektów wsparcia jest podejście popytowe, w którym oferta szkoleniowa jest związana z konkretnym zapotrzebowaniem pracowników.** Podkreślili jednocześnie, że trudności z adekwatnością oferty do potrzeb (uczestnika projektu i rynku) wynika m.in. z długiego okresu przygotowania projektu (aplikacja, ocena, podpisanie umowy), przez co w momencie jego realizacji potrzeby rynku pracy mogą być już zupełnie inne. Ten czas wpływał niekorzystanie także na samą możliwość objęcia wsparciem outplacementowym - zanim została podpisana umowa o dofinansowanie projektu, osoby zwalniane często przekraczały dopuszczalny okres 6 miesięcy od zwolnienia, co uniemożliwiało im samo skorzystanie ze wsparcia. Zwrócono również uwagę na ciągle niedostatecznie rozpoznawanie potrzeb rynku przy konstruowaniu oferty szkoleniowej. Również beneficjenci[362] wskazywali na **konieczność dostosowania oferty do lokalnego rynku pracy, jego potrzeb**. Podkreślali również, że **największą trwałość osiągano w tych projektach, w których nowe kompetencje nadbudowywały kompetencje już posiadane** (np. mechanik z kopalni szkolony na serwisanta maszyn budowlanych), a nie tych, gdzie następowała zmiana profilu. W trakcie tego wywiadu grupowego jeden z beneficjentów zwrócił również uwagę, że

[357] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 96.
[358] Ibidem.
[359] Ibidem, s. 10.
[360] Ibidem, s. 86.
[361] FGI z ekspertami z obszaru Rynek pracy,
[362] FGI z beneficjentami OP VII RPO WSL 2014-2020,

projekty realizowane we współpracy z pracodawcami (z lokalnego rynku, którzy deklarowali chęć przyjęcia osób po przekwalifikowaniu) dawały trwałe efekty zatrudnieniowe.

4.7.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP VII

Program zakładał wykorzystanie mechanizmu ZIT i RIT dla poprawy efektywności i komplementarności interwencji oraz wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów. Celem było wdrożenie komplementarnych przedsięwzięć (łączących środki z EFRR i EFS z różnych osi priorytetowych) w oparciu o zintegrowane strategie terytorialne JST. U podstaw przyjęcia takiego podejścia leżało dostrzegane zróżnicowanie sytuacji na regionalnym rynku pracy: w 2011 r. stopa bezrobocia była znacznie wyższa na północy województwa śląskiego (16-19%) niż na południu (7-10%) i w centrum (poniżej 4%). Działania w ramach Osi VII miały w szczególności oddziaływać na uszczegółowione problemy zidentyfikowane w strategiach subregionalnych[363].

W raporcie podsumowującym efekty wsparcia OP VII RPOWSL 2014-2020, uznano **efekty realizacji priorytetów inwestycyjnych (PI) wdrażanych poprzez ZIT/RIT za pozytywne i zasadne**[364]. Rola ZIT we wspieraniu skuteczności polityki na rynku pracy została uznana za widoczną, co wynikało z położenia większego nacisku na projekty, które starały się łączyć różne płaszczyzny w rozwiązywaniu złożonych problemów terytorialnych. Analiza wskaźników[365] pokazuje na **nieco większą skuteczność (wyższe wskaźniki) osiąganą przez projekty w ramach IT niż pozostałych**; w PI 8i dotyczy to np. takich wskaźników, jak Liczba osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, objętych wsparciem w Programie, Liczba osób biernych zawodowo objętych wsparciem w Programie czy Liczba osób pracujących znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy objętych wsparciem w Programie, a w PI 8iii wskaźnika Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej. Trudno jednak na tej podstawie przesądzać o większej skuteczności tego wsparcia; różnice w osiąganych wartościach wskaźników nie były wysokie.

Zdaniem przedstawicieli IP RPO WSL 2014-2020[366] **formuła ZIT/RIT nie sprawdza jednak się w projektach EFS. Powoduje nienaturalny rozkład wsparcia** i nie powinna być w tych projektach stosowana, w przeciwieństwie do projektów EFRR. W przypadku projektów EFS wsparcie w ramach ZIT/RIT stanowiło mechanizm wymuszony, powodowało ryzyko nieosiągnięcia wskaźników. Dodatkowo w perspektywie 2014-2020 zastosowanie formuły ZIT/RIT powodowało opóźnienia we wdrażaniu. Z uwagi na brak zatwierdzonych strategii subregionalnych nie można było

[363] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 107-108.
[364] Ibidem, s. 111.
[365] Dane z systemu SL2014 - stan aktualny na dzień 11.09.2025 r. (Raport- wskaźniki).
[366] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.

ogłosić konkursów na projekty ZIT/RIT, co przełożyło się na opóźnienia w realizacji wsparcia.

Do instrumentów terytorialnych nie byli też przekonani beneficjenci[367], którzy wskazywali, że projekty te były trudniejsze i obarczone większym ryzykiem. Przygotowanie i realizacja projektów zintegrowanych sprawiło pewne trudności, głównie w związku z wymogiem komplementarności z projektami rewitalizacyjnymi (OP X). Powodowało to zdaniem beneficjentów trudności w rekrutacji uczestników. Wprawdzie analiza WoD[368] pokazuje, że znalazły się w nich zapisy ze strategii subregionalnych, beneficjenci korzystali z diagnoz opracowanych w tych strategiach - zatem odnosiły się one do specyficznych problemów występujących w danym subregionie, jednak podejmowane działania nie różniły się specyfiką od tych, które realizowano w projektach poza instrumentami terytorialnymi.

Jako **projekty, które relatywnie dobrze sprawdziły się w formule właściwej IT, można wskazać projekty na terenie powiatów położonych na południu regionu** (Subregion Południowy) były skierowane do specyficznych branż dla tego terenu, takich jak turystyka, gastronomia i przemysł mechaniczny, gdzie brakowało fachowców[369]. Projekty zintegrowane efektywnie odpowiadały na potrzebę przygotowania uczniów w szkolnictwie zawodowym i technicznym do wymogów lokalnego rynku pracy.

4.7.7 Grupy docelowe w ramach OP VII

W PI 8i[370] wsparcie było skierowane do osób powyżej 30. roku życia (od dnia 30. urodzin) oraz w Poddziałaniu 7.1.4 także do pracodawców i przedsiębiorców. Szczegółowe kategorie grup docelowych to:

- Osoby w wieku 50 lat i więcej;
- Kobiety;
- Osoby z niepełnosprawnościami;
- Osoby długotrwale bezrobotne;
- Osoby o niskich kwalifikacjach;
- Reemigranci ;
- Imigranci (w tym osoby polskiego pochodzenia);
- Osoby ubogie pracujące;
- Osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny;
- Osoby ubogie pracujące, w tym zatrudnione na umowach krótkoterminowych lub pracujący w ramach umów cywilno-prawnych, których miesięczne zarobki nie przekraczają 120% wysokości minimalnego wynagrodzenia.

[367] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020.
[368] Dane z systemu LSI 2014 z WoP – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[369] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 109-110.
[370] SZOOP RPO WSL 2014-2020 (opisy grup docelowych dla wszystkich PI w OP VII).

W PI 8iii wsparciem objęto osoby powyżej 30. roku życia (od dnia 30. urodzin), planujące rozpoczęcie działalności gospodarczej. Objęto nim co do zasady wymienione kategorie osób tożsame z PI 8i oraz dodatkowo, osoby uciekające z terenu Ukrainy w związku z atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, które przybyły legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 24 lutego 2022 r. (Działanie 7.5).

W PI 8v wsparcie skierowano do osób, które doświadczały zmiany sytuacji zawodowej w związku ze zmianami na rynku pracy (tzw. outplacement). Były to następujące kategorie:

- Pracownicy zagrożeni zwolnieniem, przewidziani do zwolnienia lub zwolnieni z przyczyn niedotyczących pracownika.
- Osoby odchodzące z rolnictwa.
- Pracownicy lub byli pracownicy jednostek organizacyjnych spółek węglowych z terenu województwa śląskiego oraz przedsiębiorstw z terenu województwa śląskiego z nimi powiązanych (kooperujących) (Poddziałanie 7.4.3).
- Osoby w wieku poniżej 30 lat, jeżeli spełniają kryteria określone w Wytycznych dla obszaru przystosowania przedsiębiorstw i pracowników do zmian.

Jak wskazano w raporcie podsumowującym efekty wsparcia w OP VII RPO WSL 2014-2020, **dopuszczenie do skierowania środków w dużej mierze na łatwiejsze do wsparcia podgrupy docelowe, przy niewystarczającym nacisku na wsparcie osób 50+ i osób o niskich kwalifikacjach ograniczyło skuteczność wsparcia**. Jednocześnie przyczyniło się do wystąpienia efektu creamingu (nadreprezentacja osób w wieku 30-39 i osób z wykształceniem wyższym)[371].

Eksperci tematyczni[372] zwrócili uwagę na **konieczność ciągłego wspierania kategorii osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy**, jak np. osoby z niepełnosprawnościami, których sytuacja wprawdzie poprawiła się w ostatnich latach, jednak wciąż w Polsce wskaźnik zatrudnienia w tej grupie pozostaje jednym z najniższych w Europie[373]. Ponadto będą to takie kategorie, jak osoby w wieku niemobilnym zawodowo (44+), a także osoby powracające na rynek pracy. Potrzeby tych grup wciąż wymagają dalszego wsparcia i prawdopodobnie lepszego dostosowania narzędzi. Ponadto eksperci zwrócili uwagę na tzw. **sandwich generation,** czyli kategorię, charakteryzującą się podwójnym obciążeniem opiekuńczym – nad małoletnimi dziećmi oraz starszymi (niesamodzielnymi) rodzicami lub innymi bliskimi w starszym wieku. Ten podwójny ciężar i związane z nim obowiązki opiekuńcze stanowią istotne wyzwanie w utrzymaniu się na rynku pracy lub w powrocie na rynek pracy. Z tego powodu taka kategoria osób wymaga dalszego wsparcia w postaci elastycznych rozwiązań na rynku pracy (np. praca

[371] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 9-10.
[372] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy.
[373] Według danych Eurostat (2024) w Polsce wskaźnik ten wynosi 43%, a średnia w UE to 55%.

zdalna, elastyczne godziny) oraz wsparcia w opiece nad osobami niesamodzielnymi. Jednocześnie wydaje się, że to może być kategoria osób, o wsparciu której warto myśleć z poziomu centralnego, łącząc środki UE ze wsparciem systemowym.

Wskazano również na osoby, których zabrakło w katalogu grup docelowych OP VII RPO WSL 2014-2020, tj. **osoby opuszczające zakład karny**. Podczas FGI eksperckiego podkreślono, że jest to wyjątkowo trudna kategoria, a jednocześnie pozostaje bez wsparcia i należałoby ją uwzględnić w działaniach aktywizujących.

Ponadto eksperci wskazali na trudność, jaka wynika z obejmowania wsparciem określonych kategorii osób, o określonych cechach. Argumentowali, że tym sposobem zawsze jest jakaś luka, czyli osoby, których to wsparcie nie obejmuje. Również beneficjenci OP VII[374] podkreślali, że konieczność kierowania wsparcia do określonych grup uczestników sprawiała im wiele trudności realizacyjnych.

W wywiadzie z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020[375] wskazano, że wsparcie kierowane do osób długotrwale bezrobotnych nie jest do końca adekwatne do potrzeb tej kategorii odbiorców. Chodzi tutaj głównie o wsparcie w postaci dotacji na założenie działalności gospodarczej (PI 8iii).

Przedstawiciele IP RPO WSL 2014-2020[376] podkreślali natomiast trudności związane z wprowadzeniem kryterium wiekowego. W perspektywie 2014-2020 wsparcie z poziomu centralnego i regionalnego było kierowane do osób, które różniły się jedynie wiekiem (linia demarkacyjna w postaci wieku). W realizacji założenie to nie sprawdziło się, przysparzając dużo trudności w opracowywaniu kryteriów w Programie, by uniknąć sytuacji, że osoby o jednakowych cechach mogą korzystać ze wsparcia i krajowego, i regionalnego.

4.7.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VII

W OP VII wystąpiły zarówno czynniki wewnętrzne, które w istotny sposób przyczyniły się do realizacji poszczególnych celów szczegółowych Programu, jak i takie, które utrudniły ich realizację.

Wśród czynników sprzyjających wdrażaniu należy wskazać **proaktywną postawę IP** zwłaszcza w odpowiedzi na sytuacje trudne i kryzysowe (elastyczne podejście do zmian, współpraca z beneficjentami)[377]. Jak podkreślali przedstawiciele IP[378] był to pierwszy program regionalny, który można było wdrażać elastycznie właśnie na poziomie regionalnym.

Pozytywnie na realizację celów szczegółowych w OP VII wpłynęły **działania podjęte w celu zapewniania odpowiedniego udziału poszczególnych grup docelowych poprzez modyfikację katalogu kryteriów wyboru projektu** (w odpowiedzi na

[374] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020.
[375] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[376] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.
[377] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020.
[378] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.

zidentyfikowane problemy i ryzyka dotyczące osiągnięcia wartości docelowych wskaźników odnoszących się do określonej skali uczestnictwa przedstawicieli określonych grup docelowych). W OP VII działania te odnosiły się nie tylko do modyfikacji kryteriów premiujących, ale także modyfikacji zapisów SZOOP w celu umożliwienia kierowania wsparcia do szerszej grupy odbiorców niż pierwotnie założona[379].

Kolejnym z czynników wewnętrznych ułatwiających realizację projektów w OP VII jest **doświadczenie beneficjenta (kadry beneficjenta)** w realizacji projektów, ale także – doświadczenie beneficjenta na terenie realizacji projektów[380].

Ponadto wskazano jeszcze na działania podejmowane przez beneficjentów w celu rekrutacji uczestników projektów. Podkreślano w tym kontekście **stosowanie różnych źródeł rekrutacji** (media, targi pracy, współpraca z organizacjami społecznymi), a nie tylko ogłoszeń, co podnosiło skuteczność działań rekrutacyjnych.

Realizację celów OP VII utrudniały natomiast takie czynniki, jak **niewystarczająca kompleksowość wsparcia, opóźnienia w początkowej fazie wdrażania Programu, a także wymóg komplementarności wsparcia z projektami rewitalizacyjnymi**[381].

Przedstawiciele IP RPO WSL 2014-2020[382] podkreślali szczególnie trwające 2 lata opóźnienia we wdrożeniu systemu teleinformatycznego SL2014, co skutkowało zwiększonym nakładem pracy ze strony pracowników IP. W tym kontekście ważny był także wpływ przyzwyczajenia beneficjentów do zasad obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej, przez co np. stosowali obieg papierowy zamiast elektronicznego, co wydłużało m.in. proces przygotowania i podpisywania umowy.

Beneficjenci[383] zwrócili natomiast uwagę na niejednolite podejście poszczególnych komórek IP w interpretacji określonych zasad, wytycznych. Jak wskazano, różne działy lub komórki IP RPO WSL 2014-2020 mają rozbieżne interpretacje tych samych dokumentów, co prowadzi do negowania wcześniej uzyskanych zgód i podjętych działań.

4.7.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VII

Czynnikiem, który w bardzo dużym stopniu wpłynął na wdrażanie interwencji w OP VII była **pandemia COVID-19** i jej następstwa. Wpłynęła na opóźnienia w realizacji projektów, ograniczenia wprowadzone w związku z pandemią powodowały trudności

[379] Ewaluacja mid-term…, s. 110.
[380] FGI z ekspertami z obszaru rynek pracy.
[381] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 99-100 , Ewaluacja mid-term …, s. 70.
[382] IDI z przedstawicielami IP RPO WSL 2014-2020.
[383] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020.

z rekrutacją uczestników projektów[384] i był to wpływ zdecydowanie negatywny. Pandemia COXID-19 zakłóciła także w dużym stopniu zdaniem przedstawiciela pośrednika finansowego realizację wsparcia w formie instrumentów finansowych[385] (umowa między pośrednikiem a EBI została podpisana 5 listopada 2018 r.). Ponadto w związku z pandemią wprowadzono zmiany w sposobie realizacji wsparcia (np. szkolenia zdalne lub hybrydowe), co beneficjenci oceniają już niejednoznacznie[386], wskazując, że były to też nowe możliwości w zakresie realizacji wsparcia, ułatwiające niektóre działania (np. angażowanie specjalistów do prowadzenia szkoleń nie wymaga aż tak wysokich nakładów finansowych, kiedy mogą oni prowadzić te szkolenia online zamiast przyjeżdżać na miejsce oddalone od swojego miejsca zamieszkania).

Innym czynnikiem zewnętrznym o ambiwalentnej ocenie co do kierunku wpływu na realizację projektów w OP VII była **sytuacja na rynku pracy w okresie realizacji RPO WSL 2014-2020**, głównie w latach 2015-2020. Korzystna sytuacja gospodarcza i niski poziom bezrobocia wzmacniały logikę interwencji we wszystkich PI, zwiększając motywację do powrotu na rynek pracy i zakładania działalności gospodarczej. Zarazem dobra sytuacja na rynku pracy była główną przyczyną występowania efektu jałowej straty (deadweight), który mógł dotyczyć około 50% uczestników[387]. Beneficjenci realizujący projekty w obawie o nieosiągnięcie założonych wskaźników dotyczących liczby osób objętych wsparciem czy efektywności zatrudnieniowej, kierowali uwagę w stronę osób znajdujących się w relatywnie lepszej sytuacji. Były to osoby o relatywnie wyższym potencjale, które „gwarantowały" znalezienie zatrudnienia, mimo że osoby te poradziłyby sobie na rynku pracy prawdopodobnie również bez udziału w projekcie.

Ponadto beneficjenci wskazywali na trudności ze wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej osób długotrwale bezrobotnych oraz związanym z podniesieniem kwalifikacji przez osoby bierne zawodowo i długotrwale bezrobotne (brak odpowiednich szkoleń na rynku kończących się możliwością zdobycia certyfikatu w okresie wymaganym w Programie oraz niechęć uczestników do konfrontowania swoich umiejętności na egzaminach)[388]. Beneficjenci podkreślali także problemy w realizacji staży[389] z uwagi na trudności w organizacji tej formy wsparcia, która okazała się mało atrakcyjna dla uczestników projektów.

Czynnikiem o negatywnym wpływie było **uruchomienie programu 500+,** co spowodowało w niektórych przypadkach efekt dezaktywizacji. Uczestnikom bardziej

[384] Dane z systemu LSI 2014 z WoP – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[385] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.
[386] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020.
[387] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 39, 99.
[388] Dokumentacja projektowa (WoP)
[389] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP VII RPO WSL 2014-2020

opłacało się korzystać ze świadczeń socjalnych niż podejmować nisko płatną pracę lub staże[390].

Zwrócono również uwagę na trudności związane z **interpretacją przepisów podatkowych**, tj. problemy z kwalifikowalnością VAT (PI 8v), co skutkowało zawieszeniem ogłaszania konkursów i opóźnieniami w kontraktacji środków[391].

4.8 Oś Priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy

4.8.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP VIII

W OP VIII realizowane były cele priorytetów inwestycyjnych:

- PI 8iv Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia (Działanie 8.1 Wspieranie rozwoju warunków do godzenia życia zawodowego i prywatnego),
- PI 8v Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian (Działanie 8.2 Wzmacnianie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, przedsiębiorców i ich pracowników),
- PI 8vi Aktywne i zdrowe starzenie się (Działanie 8.3 Poprawa dostępu do profilaktyki, diagnostyki i rehabilitacji leczniczej ułatwiającej pozostanie w zatrudnieniu i powrót do pracy).

W OP VIII największą liczbę projektów zrealizowano w PI 8vi, za sprawą licznych, choć o niewielkiej wartości, projektów w zakresie eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy oraz programów zdrowotnych dot. rehabilitacji leczniczej, wczesnego wykrywania nowotworów i chorób będących istotnym problemem zdrowotnym regionu. Natomiast największą wartość osiągnęły projekty w PI 8v, w którym 15 operatorów odpowiedzialnych było za dystrybucję środków na realizację usług rozwojowych świadczonych przez podmioty wpisane do Bazy Usług Rozwojowych skierowanych do MMŚP i ich pracowników.

Tabela 8 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP VIII w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 8iv (Działanie 8.1)	166	180 593 014,22	180 593 014,22	153 504 061,68
PI 8v (Działanie 8.2)	15	626 048 754,75	626 048 754,75	516 648 305,58
PI 8vi (Działanie 8.3)	472	195 576 940,64	195 576 940,64	166 240 398,23

[390] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 113, Ewaluacja mid-term…, s. 82.
[391] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach osi priorytetowej VII…, s. 57.

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
Ogółem	653	1 002 218 709,61	1 002 218 709,61	836 392 765,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Realizacja PI 8iv, 8v i 8vi oraz odpowiadających im Działań przyniosła bardzo wysokie efekty, mierzone zarówno wskaźnikami produktu, jak i rezultatu. We wszystkich PI liczba uczestników, podmiotów objętych wsparciem oraz osiągniętych rezultatów końcowych zdecydowanie przewyższała wartości założone na etapie programowania. Dotyczyło to w szczególności efektów związanych z aktywizacją zawodową, podnoszeniem kompetencji i kwalifikacji, a także poprawą potencjału zdrowotnego osób w wieku aktywności zawodowej. Program w sposób wyraźny odpowiadał na zdiagnozowane bariery rynku pracy i potrzeby zdrowotne regionu, a zastosowane rozwiązania okazały się adekwatne i użyteczne z punktu widzenia beneficjentów oraz instytucji wdrażających.

W ramach **PI 8iv**, skoncentrowanego na godzeniu życia zawodowego i rodzinnego poprzez rozwój miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, odnotowano bardzo wysoką skuteczność w zakresie tworzenia nowych miejsc opieki oraz aktywizacji opiekunów dzieci. Interwencja sprzyjała powrotowi na rynek pracy po przerwach związanych z rodzicielstwem, utrzymaniu zatrudnienia oraz poprawie jakości pracy i sytuacji finansowej uczestników. Jednocześnie podniosła standardy opieki nad małymi dziećmi, wprowadzając elementy wsparcia specjalistycznego oraz rozwijając kompetencje rodzicielskie. Cel zwiększenia zatrudnialności opiekunów dzieci do lat 3 został zrealizowany z dużą nadwyżką. Jednym z nielicznych obszarów, w których wskaźnika nie udało się osiągnąć, była trwałość utworzonych miejsc opieki (cel końcowy wskaźnika Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS osiągnięto w 42%[392]). Należy jednak podkreślić, iż rzeczywista trwałość miejsc opieki była prawdopodobnie znacznie wyższa niż wskazują dane, ze względu na ograniczenia metodologiczne[393].

[392] Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, 2025.
[393] Uzyskana wartość procentowa nie w pełni odzwierciedla faktyczną realizację wskaźnika. Niska wartość wynika przede wszystkim z przyjętej metodologii badania, m.in. ograniczonej próby (co najmniej 50% respondentów), a nie z rzeczywistego braku utrzymania miejsc. W praktyce część miejsc mogła zostać utrzymana, jednak nie zostały one objęte pomiarem. Potwierdzają to wyniki badań ewaluacyjnych, w których odsetek utrzymanych miejsc był bardzo wysoki: w 2022 roku 100% analizowanych miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 funkcjonowała 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS, w 2023 roku było to 97,5% a w 2025 roku 93,2%.

Dodatkowo ujawniły się ograniczenia w dostępie do wsparcia dla osób o mniej korzystnej sytuacji społeczno-zawodowej oraz mieszkańców obszarów słabiej zurbanizowanych, co świadczyło o selektywnym charakterze interwencji.

W przypadku **PI 8v** dominowały efekty związane z rozwojem kapitału ludzkiego i organizacyjnego przedsiębiorstw. Działanie 8.2, oparte na podejściu popytowym, pozwoliło objąć wsparciem bardzo szeroką grupę pracowników, w tym osoby w wieku 50 lat i więcej i o niskich kwalifikacjach, a także dużą liczbę mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Wskaźniki produktu i rezultatu zostały tu znacząco przekroczone – szczególnie widoczne było to w liczbie osób, które uzyskały nowe kwalifikacje lub kompetencje oraz w odsetku przedsiębiorstw, które zrealizowały swoje cele rozwojowe. Badanie potwierdza wysoką przydatność i praktyczny charakter wsparcia, dostosowanego do realnych potrzeb firm. Interwencja przełożyła się na poprawę pozycji uczestników na rynku pracy, awanse, wzrost wynagrodzeń oraz wzmocnienie stabilności zatrudnienia. Jednocześnie wzmocniła kulturę uczenia się wśród dorosłych oraz świadomość pracodawców co do celowości inwestowania w rozwój kadr, tworząc trwałe podstawy do kontynuowania udziału w szkoleniach i usługach rozwojowych. Obok licznych pozytywnych efektów ujawniły się także skutki niezamierzone, w tym zjawisko „wyciekania" korzyści (odchodzenie przeszkolonych pracowników do innych firm) oraz presja na wzrost cen usług rozwojowych, a także incydentalne ryzyko selektywnego doboru uczestników. Nie zmieniało to jednak ogólnej oceny PI 8v jako interwencji o bardzo wysokiej skuteczności i wyraźnej wartości dodanej.

W ramach **PI 8vi** osiągnięto wysoką skalę wsparcia w obszarze zdrowia osób pracujących i zagrożonych dezaktywizacją zawodową, a większość wskaźników produktu i rezultatu również została przekroczona. Programy zdrowotne przyczyniały się do poprawy stanu zdrowia uczestników, wzmacniały zachowania prozdrowotne i świadomość roli profilaktyki, a także – w ocenie samych beneficjentów – zwiększały szanse na dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu i ograniczenie absencji chorobowej. Szczególnie wysoką skuteczność odnotowano w programach rehabilitacyjnych, zwłaszcza z zakresu rehabilitacji oddechowej i kardiologicznej, które przyniosły najbardziej widoczne i trwałe rezultaty. Wprowadzanie komponentów edukacyjnych, obejmujących również członków rodzin uczestników, sprzyjało utrwalaniu efektów i przenoszeniu zmian na poziom całych gospodarstw domowych. Bardzo dobrze oceniano także działania ukierunkowane na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy – konkursy dotyczące ergonomii pracy spotkały się z dużym zainteresowaniem, były stosunkowo proste we wdrażaniu, a ich efekty odczuwalne były w postaci poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy w wielu przedsiębiorstwach. Skala interwencji w tym obszarze okazała się większa niż pierwotnie zakładano, co przełożyło się na szerszy zakres oddziaływania na zdrowie pracowników.

Jednocześnie w PI 8vi wyraźnie zarysowały się obszary, w których nie udało się w pełni zrealizować zakładanych wskaźników. Dotyczyło to przede wszystkim

uczestnictwa w badaniach profilaktycznych – mimo intensywnych działań informacyjnych nie osiągnięto planowanej liczby osób zgłaszających się na profilaktykę. Kluczowym problemem była również ograniczona skuteczność części programów zdrowotnych: część z nich zrealizowano jedynie w niewielkim zakresie, a niektórych w ogóle nie wdrożono, w tym programu dotyczącego przeciwdziałania chorobom metabolicznym, szczególnie istotnym z punktu widzenia absencji zawodowej. Przyczyn upatrywano zarówno w trudnościach organizacyjnych i kadrowych (pozyskiwanie specjalistów, projektowanie ścieżek uczestnictwa), jak i w niedoskonałościach konstrukcji samych programów.

4.8.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP VIII

Wsparcie UE koncentruje się wyraźnie w największych miastach województwa oraz wybranych powiatach specyficznych pod względem populacji, natomiast powiaty peryferyjne otrzymały relatywnie najmniej środków zarówno w wymiarze liczby projektów, jak i wartości. Najwięcej projektów i najwyższe wsparcie całkowite uzyskały duże miasta, szczególnie Katowice (95 projektów, 47,13 mln zł), Częstochowa (46 projektów, 21,66 mln zł) oraz Sosnowiec (37 projektów, 19,71 mln zł).

Wysokie sumy wsparcia (powyżej 10 mln zł) obserwowano także w miastach takich jak Gliwice, Bielsko-Biała, Chorzów, oraz powiatach tarnogórskim, będzińskim, bielskim.

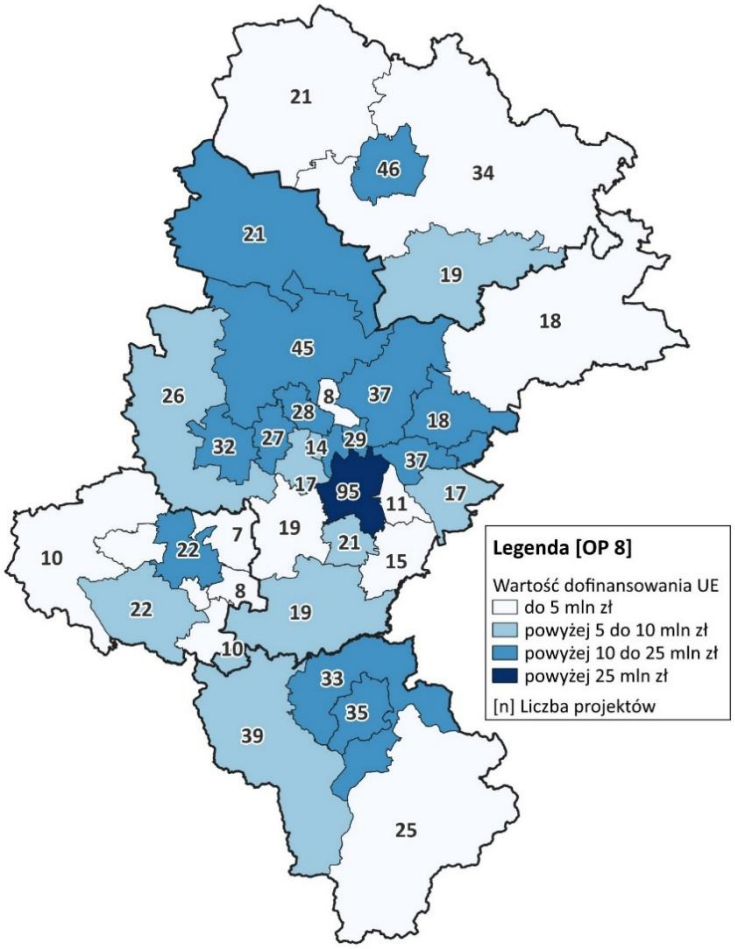
Najmniejszą liczbę projektów i najniższą wartość dofinansowania miały powiaty rybnicki (7 projektów, 962 tys. zł), raciborski (10 projektów, 1,67 mln zł), bieruńsko-lędziński (15 projektów, 4,61 mln zł), myszkowski (19 projektów, 5,58 mln zł). Powiaty typowo wiejskie lub oddalone od głównych ośrodków otrzymały też najmniejsze wsparcie na mieszkańca (rybnicki 12,62 zł, raciborski 16,96 zł, żywiecki 24,99 zł), co wskazuje na silną koncentrację inwestycji UE w miastach oraz powiatach cechujących się wyższą aktywnością projektową.

Najwyższe wsparcie per capita uzyskały Siemianowice Śląskie (172,25 zł/mieszkańca), powiat lubliniecki (179,44 zł), Katowice (169,00 zł), Świętochłowice (123,80 zł), Chorzów (112,55 zł), Sosnowiec (106,56 zł), Częstochowa (106,39 zł), Gliwice (109,70 zł), Jaworzno (112,00 zł).

Kilka mniejszych jednostek odznaczało się wysokim wsparciem per capita, co wynika z realizacji pojedynczych, dużych projektów (wspomniany wyżej powiat lubliniecki[394]), lub dużej liczby mniejszych projektów (Siemianowice Śląskie), mimo stosunkowo niskiej liczby mieszkańców.

[394] Przyczynił się do tego m.in. projekt konkursowy w Działaniu 8.1. Wspieranie rozwoju warunków do godzenia życia zawodowego i prywatnego - Żłobek AUTOBUSIK - nowe miejsce opieki dla dzieci do lat 3 w Lublińcu o wartości 8,5 mln zł, oraz dwa kolejne projekty w obszarze opieki żłobkowej o wartości 2 mln zł i 1,6 mln zł.

Mapa 8 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP VIII wg powiatów[395]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[396]

Wyniki badania ewaluacyjnego z 2021 roku[397] wskazywały, że rozkład terytorialny interwencji różnił się znacząco pomiędzy poszczególnymi Działaniami 8.1, 8.2 oraz 8.3.

[395] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[396] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.
[397] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Wsparcie w ramach **Działania 8.1 Wspieranie rozwoju warunków do godzenia życia zawodowego i prywatnego** koncentrowało się przede wszystkim w dużych miastach oraz w Subregionie Centralnym. Zarówno liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, jak i liczba osób objętych wsparciem były wyraźnie wyższe w średnich i największych ośrodkach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Katowic. Interwencja w ograniczonym stopniu docierała do mieszkańców terenów o niskim poziomie urbanizacji oraz do obszarów wiejskich. Jedynie 5% uczestników stanowili mieszkańcy gmin o najniższym wskaźniku dostępności opieki nad dziećmi do lat 3, określanych jako „białe plamy". Przez przedstawicieli instytucji uczestniczących w wywiadach pogłębionych jest to postrzegane jako rozkład naturalny w miejscach, gdzie nie obowiązywały instrumenty terytorialne. Intensywność ta jest zazwyczaj proporcjonalna do liczby mieszkańców oraz do liczby podmiotów, które mogą aplikować i są zainteresowane realizacją projektów na danym terenie.

Pomimo dominacji Subregionu Centralnego, zastosowanie formuły RIT umożliwiało realizację projektów także w Subregionie Północnym i Zachodnim, które cechowały się najniższą dostępnością miejsc opieki w regionie. Jednocześnie wyodrębnienie ścieżek naboru w ramach ZIT/RIT nie przyczyniło się znacząco do zwiększenia liczby miejsc opieki na obszarach słabo zurbanizowanych i wiejskich, z wyjątkiem Subregionu Północnego.

Nierównomierny rozkład wsparcia wynikał z kilku czynników. Po pierwsze, występował efekt creamingu, ponieważ wsparcie trafiało głównie do osób z wyższym wykształceniem i mieszkańców dużych miast. Po drugie, znaczącą rolę odgrywały decyzje beneficjentów prywatnych, którzy stanowili 81% realizatorów. Kierując się koniecznością zapewnienia trwałości tworzonych miejsc opieki oraz dążeniem do uzyskania długoterminowego zwrotu z inwestycji, wybierali oni lokalizacje o wysokim i rosnącym popycie. Po trzecie, na terenach o niskim stopniu urbanizacji tworzenie stałych miejsc opieki utrudniały braki infrastrukturalne oraz ograniczony potencjał jednostek samorządu terytorialnego do finansowania ich utrzymania.

W przypadku **Działania 8.2 Wzmacnianie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, przedsiębiorców i ich pracowników** analiza wykazała dominację przedsiębiorstw z Subregionu Centralnego wśród odbiorców wsparcia. Znacząco reprezentowani byli również przedsiębiorcy z Częstochowy oraz Subregionu Południowego, natomiast przedsiębiorstwa z Subregionu Zachodniego uczestniczyły w interwencji stosunkowo rzadko. Ogólna struktura wsparcia była zasadniczo spójna z rozmieszczeniem sektora MŚP w województwie, którego liczebność rosła w latach 2015-2019.

Zdaniem przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, to rynek decydował o tym, gdzie projekty są realizowane, a intensywność wsparcia była najwyższa tam, gdzie mieszka najwięcej ludzi, a aktywność przedsiębiorców i pracowników jest najwyższa.

Na nierównomierność terytorialną wpływała niska efektywność mechanizmów terytorialnych[398]. Pomimo uruchomienia projektów w formule ZIT, RIT oraz OSI, ich skala i zasięg okazały się mniejsze niż w przypadku projektów konkursowych realizowanych poza tymi mechanizmami (Działanie 8.2.3 RIT), również na tych samych obszarach. Mechanizmy terytorializacji nie generowały wartości dodanej, co wynikało z korzystania przez beneficjentów z jednej centralnej Bazy Usług Rozwojowych administrowanej przez PARP. Ograniczeniem był także niski popyt na usługi rozwojowe wśród MŚP zlokalizowanych na obszarach ZIT/RIT.

W ramach **Działania 8.3 Poprawa dostępu do profilaktyki, diagnostyki i rehabilitacji leczniczej ułatwiającej pozostanie w zatrudnieniu i powrót do pracy** wsparcie najczęściej trafiało do podmiotów z Subregionu Centralnego. Jednocześnie brak było projektów, które realizowałyby wskaźnik zgłoszeń na badania profilaktyczne w Subregionie Zachodnim oraz w znacznych częściach Subregionu Centralnego i Południowego. Mechanizmy terytorialne okazały się nieskuteczne: wyodrębnienie ścieżki wyboru projektów w podejściu terytorialnym (Poddziałanie 8.3.1), mimo ogłaszanych naborów w formule ZIT w Subregionie Centralnym, nie doprowadziło w latach 2016-2018 do wyboru żadnego projektu. Finalnie realizowano wyłącznie projekty w ramach Poddziałania konkursowego (8.3.2).

4.8.3 Priorytet inwestycyjny 8iv

Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 8iv było zwiększenie udziału w rynku pracy osób pełniących funkcje opiekuńcze nad dziećmi do 3 roku życia. Efekt ten realizowało Działanie 8.1, które obejmowało wsparcie w zakresie tworzenia i funkcjonowania podmiotów opieki nad dzieckiem do lat 3, w tym żłobków, klubów dziecięcych oraz punktów dziennej opieki. W ramach tego działania tworzono również nowe miejsca opieki w już istniejących podmiotach opieki nad dzieckiem do lat 3, co przyczyniało się do zwiększenia dostępności usług opiekuńczych i umożliwiało rodzicom powrót na rynek pracy.

Na PI 8iv przeznaczono 32 724 032,00 EUR, tj. 139 679 258,19 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji był zadowalający – osiągnął 94,7%. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna.

W ramach PI 8iv osiągnięto bardzo wysokie efekty w zakresie tworzenia i funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do 3 roku życia. Utworzono 5 958 miejsc

[398] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

opieki, co stanowiło aż 126% zakładanej liczby. Ze wsparcia skorzystało 8 183 osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3, co oznacza realizację celu końcowego na poziomie 919%. Szczególnie imponujące były wyniki dotyczące aktywizacji zawodowej – 6 297 osób powróciło na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem lub wychowaniem dziecka bądź utrzymało zatrudnienie po zakończeniu udziału w Programie, co stanowiło aż 1 444% zakładanego celu. Ponadto 2 465 osób pozostających wcześniej bez pracy znalazło zatrudnienie lub rozpoczęło jego poszukiwanie, osiągając 1 385% planowanej wartości. Jednocześnie na poziomie wskaźników odnotowano niską trwałość efektów – 1 892 utworzone miejsca opieki funkcjonowały 2 lata po uzyskaniu dofinansowania, co stanowiło zaledwie 42% zakładanego celu[399].

Diagnoza przedstawiona w Programie wskazywała jednoznacznie, że obecność w gospodarstwie domowym małych dzieci, zwłaszcza w wieku poniżej 3 lat, znacząco obniża prawdopodobieństwo zatrudnienia ich rodziców. Niedostateczna dostępność oraz niska elastyczność usług opieki stanowiły istotną barierę w dostępie do rynku pracy, szczególnie dla kobiet, których aktywność zawodowa była silnie zależna od możliwości zapewnienia opieki nad dzieckiem. W odpowiedzi na te wyzwania Działanie 8.1 ukierunkowano na poprawę dostępności usług opiekuńczych nad dziećmi do lat 3 z zamiarem zwiększenia szans na utrzymanie lub podjęcie zatrudnienia. Efekty wdrażanych projektów potwierdzały trafność tej logiki interwencji: odsetek osób nieaktywnych zawodowo zmniejszył się z 54% przed udziałem w projekcie do 4,3% po jego zakończeniu, co oznaczało wzrost aktywności zawodowej o 50 p.p., przy czym zmiana ta dotyczyła w ponad 90% kobiet[400]. Aż 80% uczestników deklarowało, że udział w projekcie umożliwił im podjęcie pracy, a dla 25% brak dostępu do opieki stanowiłby barierę uniemożliwiającą kontynuację zatrudnienia. Korzystny wpływ interwencji przejawiał się również w jakości zatrudnienia – 88% badanych pracowało na umowę o pracę na pełny etat – oraz w poprawie sytuacji finansowej, gdyż 46% uczestników osiągało wyższe wynagrodzenie niż przed przystąpieniem do projektu. Wsparcie koncentrowało się przede wszystkim na tworzeniu miejsc w żłobkach[401], które stanowiły 96% wszystkich nowych miejsc opieki; dominacja tej formy wynikała z doświadczenia podmiotów prywatnych, które odpowiadały za 82% realizowanych projektów. Choć

[399] Za: Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, 2025. Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.8 Oś priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8iv. Należy jednocześnie wskazać, iż rzeczywista trwałość miejsc opieki była prawdopodobnie znacznie wyższa niż wskazują dane. Uzyskana wartość procentowa nie w pełni odzwierciedla faktyczną realizację wskaźnika, co wynika przede wszystkim z przyjętej metodologii badania, m.in. ograniczonej próby badawczej.

[400] Dane przywołane w akapicie pochodzą z badania ilościowego wśród uczestników wsparcia; za: Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

[401] Inne możliwe formy to: kluby dziecięce, punkty dziennej opieki, sprawowanie opieki przez nianię, sprawowanie opieki przez opiekuna dziennego.

dofinansowanie niani pozostawało rozwiązaniem efektywnym kosztowo, nie cieszyło się zainteresowaniem prywatnych beneficjentów.

Jak pokazują dane GUS BDL, odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach wzrósł w województwie śląskim ponad trzykrotnie w latach 2016-2024 – z 7,2% do 19,0%. Przyrost ten był nieco wyższy niż średnio w całej Polsce (tu odnotowano wzrost o 2,8 razy), a wskaźnik w województwie śląskim był w 2016 roku niższy o 0,6 p.p. niż w kraju (7,2% vs. 7,8% w Polsce), a w 2024 roku już tylko o 0,1 p.p. (21,8% vs. 21,9% w Polsce)[402].

Osiągnięte rezultaty jednoznacznie potwierdzały też, że cel interwencji – zwiększenie zatrudnialności opiekunów dzieci do lat 3 – został zrealizowany, a Program skutecznie odpowiadał na zidentyfikowane wcześniej bariery rynku pracy.

Wskaźnik aktywności zawodowej w województwie śląskim nadal pozostaje nieco niższy niż w Polsce, choć między 2016 a 2024 rokiem wzrósł z 54,2% do 55,9% (Polska: 55,8% vs. 58,5%). Sytuacja poprawiła się w większym stopniu wśród kobiet niż mężczyzn – wskaźnik aktywności zawodowej wśród mężczyzn wzrósł między 2016 a 2024 rokiem o 0,7 p.p. (z 61,8% do 62,5%), podczas gdy wśród kobiet było to 2,7 p.p. (47,2% vs. 49,9%). Nadal jednak poziom aktywności zawodowej kobiet jest niższy niż wśród mężczyzn.

Również zmiana w obrębie wskaźnika zatrudnienia jest wyższa wśród kobiet niż mężczyzn, choć tu nadal występują dysproporcje na niekorzyść kobiet. Między 2016 a 2024 rokiem wskaźnik zatrudnienia w województwie śląskim wzrósł wśród kobiet o 3,5 p.p, (z 45,0% do 48,5%), a wśród mężczyzn o 2,5 p.p. (z 58,8% do 61,3%). Zarówno wartość wskaźnika jak i dynamika zmian były nieco niższe niż w kraju: zatrudnienie kobiet w Polsce wzrosło o 4,9 p.p. (z 45,4% do 50,3%) a mężczyzn o 3,3 p.p. (z 60,6% do 63,9%)[403].

Efekty niezamierzone

Działanie 8.1 generowało szereg niezamierzonych skutków, zarówno pozytywnych, które wzmacniały cele Programu, jak i negatywnych, ujawniających ograniczenia interwencji w dotarciu do najbardziej potrzebujących grup. Jak wynika z badania z 2021 roku[404], wśród **efektów pozytywnych** odnotowano przede wszystkim wpływ na utrzymanie miejsc pracy w podmiotach prowadzących opiekę nad dziećmi do lat 3 oraz ograniczenie ryzyka utraty zatrudnienia przez uczestników – 78% beneficjentów wskazywało, że dzięki projektowi opiekunowie uniknęli zwolnienia z powodu braku dostępu do opieki nad dzieckiem. Zaobserwowano również wzrost świadomości rodziców w zakresie wychowawczej roli edukacji przedszkolnej, a także poprawę

[402] Szczegółowe dane pokazano w załączniku 8.8.
[403] Szczegółowe dane pokazano w załączniku 8.8.
[404] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

standardów opieki poprzez wprowadzenie wsparcia psychologicznego, logopedycznego oraz zajęć rozwijających kompetencje rodzicielskie.

Istotnym efektem ubocznym okazała się także użyteczność pomiarów rezultatów Działania 8.1 dla oceny rządowego Programu Maluch, który – jak wykazała kontrola NIK[405] – nie dysponował informacjami dotyczącymi wpływu na aktywność zawodową rodziców; bliskość logiczna obu interwencji pozwalała zatem uznać dane z RPO WSL za miarodajne. Odnotowano również występowanie komplementarności między Działaniem 8.1 a programem Maluch i Maluch+ - wszystkie te działania łącznie realizowały cel szczegółowy PI 8iv, mimo jednoczesnej relacji konkurencyjnej między projektami.

Jednocześnie ujawniły się również **niezamierzone efekty negatywne**, związane przede wszystkim z koncentracją wsparcia wśród osób o korzystniejszej sytuacji społeczno-zawodowej. Wystąpił efekt creamingu, ponieważ większość uczestników (65%) posiadała wyższe wykształcenie, a osoby o niskich kwalifikacjach stanowiły jedynie 19%; część beneficjentów przyznawała również, że rezygnowała z uczestników obarczonych wysokim ryzykiem nieukończenia projektu. Sytuacji tej nie sprzyjały uwarunkowania rynku pracy, ponieważ przyjęte na początku okresu programowania założenie, że wsparcie będzie kierowane wyłącznie do osób bezrobotnych, a jego koszty obejmą wyłącznie działania stricte aktywizacyjne, okazało się niewystarczające w warunkach dynamicznie poprawiającej się sytuacji gospodarczej i rosnącego zatrudnienia w latach 2016-2019. Zmiany te zmniejszały dostępność uczestników spełniających pierwotne kryteria, co wymusiło podjęcie działań zaradczych i dostosowanie logiki interwencji do realiów rynku pracy. Początkowo, na etapie programowania, zakładano, że wsparcie w ramach Działania 8.1 będzie dotyczyć wyłącznie osób bezrobotnych, a składową kosztów będą działania aktywizacyjne. W rezultacie w Program rozszerzono grupę docelową o osoby pracujące, przebywające na urlopach macierzyńskich oraz bierne zawodowo, pozostające na urlopach wychowawczych, co umożliwiło utrzymanie zdolności rekrutacyjnych projektów oraz podniesienie skuteczności wsparcia w zakresie łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych[406].

Negatywnym efektem niezamierzonym była także koncentracja wsparcia w dużych miastach, co ograniczało dostęp mieszkańców obszarów słabo zurbanizowanych. Najbardziej deficytowe gminy – tzw. „białe plamy” – reprezentowały jedynie 5% uczestników, co wiązało się z dominacją podmiotów prywatnych, które lokalizowały nowe miejsca opieki w obszarach o najwyższym i rosnącym popycie, kierując się koniecznością zapewnienia trwałości i zwrotu z inwestycji.

[405] Informacja o wynikach kontroli Wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów, NIK, 2017.
[406] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Efektywność wsparcia

Wsparcie udzielone w ramach Działania 8.1, ukierunkowanego na poprawę dostępności usług opiekuńczych dla dzieci do 3. roku życia, należy ocenić jako wysoce efektywne zarówno w zakresie osiągania celów rzeczowych, jak i rezultatów społecznych. Zrealizowane interwencje doprowadziły do znaczącego zwiększenia liczby dostępnych miejsc opieki, a wskaźniki produktu oraz rezultatu zostały w większości przypadków osiągnięte z nadwyżką, potwierdzając adekwatność i trafność przyjętej logiki wsparcia.

Wskaźnik **Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat** został zrealizowany na bardzo wysokim poziomie (126% celu końcowego). Jednocześnie wskaźniki rezultatu – odnoszące się do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania zatrudnienia przez rodziców objętych wsparciem – zostały **wielokrotnie przekroczone względem wartości docelowych**. Jak wynika z badań wśród uczestników[407], projekty wywierały silny wpływ na aktywizację zawodową, umożliwiając powrót do pracy po przerwie związanej z opieką nad dzieckiem lub zapobieganie rezygnacji z zatrudnienia.

Efektywność kosztowa wsparcia również oceniana jest jako satysfakcjonująca, choć wykazuje ona zróżnicowanie w zależności od zastosowanej formy opieki oraz zakresu koniecznych prac adaptacyjnych. Jak wynika z badania ewaluacyjnego z 2021 roku, średnie koszty jednostkowe przedstawiały się następująco:

- **Żłobki** – średni koszt utworzenia jednego miejsca wyniósł **25 262 zł**, przy szerokim zróżnicowaniu od 12 250 do 41 500 zł. Żłobki stanowiły dominującą formę wsparcia (96% nowo powstałych miejsc) i jednocześnie jedną z najbardziej kosztowych, głównie ze względu na konieczność prowadzenia kompleksowych prac adaptacyjnych oraz wyposażenia pomieszczeń zgodnie z wymogami sanitarnymi i bezpieczeństwa.
- **Opiekun dzienny** – średni koszt utworzenia miejsca to **19 250 zł** (ok. 1 604 zł miesięcznie), obejmujący m.in. adaptację przestrzeni oraz zatrudnienie opiekuna. Efektywność tej formy oceniano jako umiarkowaną – choć koszty jednostkowe były niższe niż w przypadku żłobków, to przewyższały rynkowe koszty usług opiekuna, co wynikało z konieczności budowy systemu od podstaw, w tym szkolenia personelu.
- **Kluby dziecięce** – średni koszt utworzenia jednego miejsca wyniósł **20 550 zł**, lokując tę formę pośrednio między żłobkami a opiekunem dziennym pod względem efektywności kosztowej.
- **Nianie (dofinansowanie zatrudnienia)** – średni koszt wyniósł **1 500 zł miesięcznie** (ok. 18 000 zł rocznie). Forma ta była uznawana za najbardziej

[407] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

efektywną kosztowo i szczególnie skuteczną w realizacji celów aktywizacyjnych, mimo że jej udział w ogólnej liczbie nowo utworzonych miejsc był relatywnie niewielki.

Analiza kosztów jednostkowych utworzenia jednego miejsca opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat wskazuje, że różnice między poszczególnymi typami beneficjentów były niewielkie. Koszty te wahały się od 21 037,07 zł w przypadku NGO oraz organizacji społecznych i branżowych do 27 927,47 zł w przypadku niepublicznych jednostek edukacyjnych i oświatowych, przy czym wartości dla JST (26 067,51 zł) oraz przedsiębiorstw (26 189,91 zł) były bardzo zbliżone. Relatywnie niewielkie zróżnicowanie kosztów wynikało przede wszystkim z obowiązującego limitu maksymalnej kwoty dofinansowania na jedno miejsce opieki.

Koszt jednostkowy utworzenia jednego miejsca opieki nad dzieckiem do lat 3 był najniższy w przypadku projektów realizowanych w ramach RIT (23,7 tys. zł), przeciętny w przypadku projektów realizowanych poza mechanizmem terytorialnym (25,9 tys. zł) i najwyższy w ZIT (28,0 tys. zł). Z kolei w przypadku jednostkowej wartości wsparcia jednego uczestnika, tj. osoby opiekującej się dzieckiem w wieku do lat 3 najbardziej efektywne kosztowo są projekty RIT 13,5 tys. zł) a najmniej – projekty spoza polityki terytorialnej (16,3 tys. zł). Projekty ZIT są na poziomie zbliżonym do projektów RIT – wsparcie jednego uczestnika wyniosło 14,0 tys. zł.

Trwałość wsparcia

Założenia dotyczące trwałości projektów w ramach Działania 8.1 opierały się na obowiązku zapewnienia przez beneficjentów instytucjonalnej ciągłości funkcjonowania utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 przez co najmniej 2 lata od zakończenia realizacji projektu, zgodnie z zapisami dokumentacji programowej i konkursowej. Trwałość ta oznaczała konieczność utrzymania miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów, przy jednoczesnym ponoszeniu kosztów ich bieżącego funkcjonowania. Szczególne znaczenie dla beneficjentów z sektora prywatnego i pozarządowego miały działania inwestycyjne – adaptacja i modernizacja infrastruktury oraz zakupy wyposażenia – które traktowano jako kluczową korzyść warunkującą udział w projekcie.

Jak wynika z badania z 2021 roku[408], ocena trwałości efektów w dłuższej perspektywie była zasadniczo pozytywna, jednak podkreślano jej silną zależność od czynników zewnętrznych, zwłaszcza decyzji finansowych samorządów i stabilności ekonomicznej rodziców. Beneficjenci zazwyczaj wysoko oceniali prawdopodobieństwo utrzymania zatrudnienia przez uczestników na okres dłuższy niż dwa lata (badanie z 2021 roku było prowadzone jeszcze w trakcie realizacji projektów).

[408] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Osiągnięto również trwały efekt prozatrudnieniowy – projekty sprzyjały wzrostowi odsetka osób zatrudnionych na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy przy jednoczesnym spadku udziału umów niestandardowych. Po zakończeniu udziału w projekcie aż 88% uczestników pracowało na umowę o pracę na pełen etat, podczas gdy przed przystąpieniem do projektu odsetek ten był istotnie niższy. Równocześnie zmniejszyła się liczba osób pracujących na część etatu, na umowach cywilnoprawnych lub bez formalnego zatrudnienia, co potwierdzało stabilizujący wpływ interwencji na sytuację zawodową uczestników.

Mimo to trwałość długofalowa pozostawała obarczona znacznymi ryzykami, wynikającymi przede wszystkim z dominacji sektora prywatnego – ponad 85% wspartych miejsc funkcjonowało w placówkach niepublicznych, których dalsze działanie zależało od zdolności rodziców do ponoszenia opłat oraz od kontynuacji gminnych systemów refundacji kosztów. W wywiadach pogłębionych z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu podkreślano, że w kontekście niskiej trwałości pojawiały się wątpliwości, czy część podmiotów – zwłaszcza prywatnych, które zdecydowały się na otwarcie placówek opieki nad dziećmi do lat 3 – była w stanie utrzymać działalność po zakończeniu finansowania projektowego.

Dodatkowym zagrożeniem w roku 2021 były tendencje makroekonomiczne i konsekwencje epidemii COVID-19 – aż połowa beneficjentów wskazywała, że dalsza trwałość zatrudnienia uczestników zależała od sytuacji gospodarczej oraz decyzji organów nadzorujących, a 24% nie potrafiło jej jednoznacznie ocenić. Ryzyko długofalowe zwiększała również fluktuacja kadr oraz niedobór wykwalifikowanych pracowników, co mogło prowadzić do niewykorzystywania potencjału nowo utworzonych miejsc opieki.

Uwzględniając fakt, że interwencja w ograniczonym stopniu przyczyniła się do zmniejszenia liczby tzw. białych plam w opiece nad dziećmi do lat 3, wskazywano na konieczność przeznaczenia w przyszłości części środków wyłącznie na dofinansowanie utrzymania miejsc opieki w obszarach zagrożonych trwałością, zwłaszcza na terenach wiejskich i słabo zurbanizowanych, gdzie prowadzenie placówek przez sektor prywatny było często ekonomicznie nieuzasadnione.

4.8.4 Priorytet inwestycyjny 8v

Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 8v było podniesienie kompetencji kadry zarządzającej przedsiębiorstwami oraz ich pracowników poprzez zapewnienie wysokiej jakości usług rozwojowych. Efekt ten realizowało Działanie 8.2, oparte na modelu popytowym, zintegrowanym z krajowym systemem zapewnienia jakości usług rozwojowych i docelowo spójnym z Polską Ramą Kwalifikacji. Wsparcie obejmowało dostarczanie usług doradczych i szkoleniowych dostosowanych do potrzeb przedsiębiorstw, m.in. w zakresie zarządzania, finansów, prawa, marketingu, rozwoju biznesu, a także wspieranie rozwoju kwalifikacji pracowników zgodnie z potrzebami pracodawców.

Na PI 8v przeznaczono 115 202 578,00 EUR, tj. 491 730 683,94 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji osiągnięto w 108,3%. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna.

W ramach PI 8v wsparciem objęto łącznie 90 312 osób pracujących, w tym osoby prowadzące działalność na własny rachunek, co stanowiło 158% zakładanego celu końcowego. Wśród uczestników szczególną grupę stanowiły osoby w wieku 50 lat i więcej – 12 876 beneficjentów, co oznaczało realizację tego celu na poziomie 209%, oraz osoby o niskich kwalifikacjach – 42 715 uczestników, osiągając 239% planowanej wartości. Skuteczność udzielonego wsparcia potwierdziły rezultaty: 89 609 osób uzyskało kwalifikacje lub nabyło nowe kompetencje, co stanowiło 171% zakładanego celu. Wskaźnik Liczba osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy po sześciu miesiącach od zakończenia Programu osiągnięto na poziomie 71% (wg pomiaru z 2025 roku 14,3% osób było w lepszej sytuacji na rynku pracy 6 miesięcy po opuszczeniu programu, podczas gdy celem programowym było 20%)[409]. Wsparciem objęto również 26 003 MMŚP (191% celu), z czego aż 25 660 zrealizowało swoje cele rozwojowe dzięki udziałowi w Programie, co stanowiło 293% wartości docelowej[410].

Diagnoza przedstawiona w Programie wskazywała, że adaptacyjność przedsiębiorców i ich pracowników była jednym z kluczowych wyzwań regionalnej gospodarki, wynikającym z rosnącego zapotrzebowania na praktyczne umiejętności i aktualne kompetencje zawodowe. Analizy pokazywały, że poziom zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora MŚP, pozostawał niewystarczający, co wymagało działań nakierowanych na profesjonalizację kadr i stabilny rozwój firm. Wskazywano, że wymagania kompetencyjne będą systematycznie wzrastać na wszystkich poziomach zatrudnienia, co stwarzało konieczność lepszego dopasowania kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy oraz zapewnienia przedsiębiorstwom elastycznych i szybko dostępnych narzędzi wsparcia. Program podkreślał, że projekty powinny odpowiadać na rzeczywiste potrzeby firm, umożliwiać samodzielny wybór metod wsparcia oraz zapewniać kompleksową pomoc, w tym diagnostyczną i doradczą, aby stanowić zachętę do długofalowych inwestycji w rozwój pracowników.

W tym kontekście Działanie 8.2, ukierunkowane na wzmacnianie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, przedsiębiorców i ich pracowników, wpisywało się bezpośrednio w zidentyfikowane wyzwania. Jego celem było podniesienie kwalifikacji

[409] Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, 2025.
[410] Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.8 Oś priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8v.

i kompetencji kadr, co miało przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności i zdolności adaptacyjnej firm na regionalnym rynku. Realizowane wsparcie, oparte na podejściu popytowym (PSF), odpowiadało potrzebom przedsiębiorstw, co potwierdzała wysoka użyteczność interwencji. Jak wynika z badania ewaluacyjnego z 2021 roku, w którym objęto badaniem uczestników Działania 8.2[411], aż 97% usług rozwojowych stanowiły szkolenia, a najczęściej wybieraną tematyką były zagadnienia związane z zarządzaniem i organizacją. Popularne były również szkolenia dotyczące medycyny i urody oraz prawa i administracji, natomiast usługi doradcze cieszyły się mniejszym zainteresowaniem, głównie z powodu przyjęcia identycznych stawek za doradztwo i szkolenia, co czyniło te pierwsze mniej atrakcyjnymi.

Efekty Działania 8.2 potwierdzały jego wysoką trafność. Zdecydowana większość badanych uczestników (93%) oceniała wsparcie jako przydatne, a 81% podkreślało jego praktyczną użyteczność. Treści szkoleń były adekwatne do potrzeb pracowników – dla 64% uczestników w pełni, a dla kolejnych 27% częściowo. Wyniki analiz kontrfaktycznych[412] wykazały pozytywny wpływ interwencji na rozwój kompetencji: 56,5% wspartych pracowników przyznało, że po udziale w projekcie potrafiło lepiej wykonywać swoją pracę niż wcześniej, a efekt netto interwencji – wynoszący +8,8 punktu procentowego – wskazywał, że 9% osób nie rozwinęłoby swoich umiejętności, gdyby nie wsparcie.

Działanie 8.2 przyniosło również wymierne efekty w zakresie zmian statusu zawodowego i sytuacji finansowej uczestników. Co trzeci beneficjent (35%) awansował po ukończeniu kursu lub szkolenia na stanowisko wymagające wyższych kwalifikacji lub większego doświadczenia, a blisko połowa respondentów (45%) odnotowała wzrost wynagrodzenia. Obserwowano również poprawę stabilności zatrudnienia – udział osób pracujących na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony wzrósł z 79% do 81%, a odsetek uczestników zatrudnionych na czas określony spadł z 14% do 11%. Minimalnie zwiększył się także odsetek osób pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy – z 86% do 87%[413]. Rezultaty te potwierdzały, że interwencja skutecznie wzmacniała adaptacyjność kadr przedsiębiorstw i odpowiadała na kluczowe potrzeby regionalnej gospodarki.

[411] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[412] Analizę przeprowadzono poprzez porównanie dwóch grup respondentów, które zrealizowały ankiety CAWI/CATI. Grupę eksperymentalną tworzyło 470 uczestników projektów z Działania 8.2, którzy zakończyli udział w okresie od stycznia do sierpnia 2019 roku. Grupę kontrolną stanowiło 516 osób korzystających ze szkoleń i innych form wsparcia w ramach Działań 7.4, 11.3 i 11.4, które nie uczestniczyły w projektach przed październikiem 2019 roku. Za: Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[413] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Sytuację pracowników na rynku pracy obrazują takie dane statystyczne jak przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, a sytuację szerszą – gospodarstw domowych – przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny, czyli kwota, którą gospodarstwo domowe może faktycznie dysponować na wydatki konsumpcyjne oraz na oszczędności.

Zarówno w Polsce, jak i w województwie śląskim przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło między 2016 a 2024 rokiem dwukrotnie, choć w województwie śląskim jego wartość jest nieco niższa niż średnia dla Polski (w 2016 roku była trochę wyższa niż w kraju: 4295,29 zł vs. 4290,52 zł; w 2014 roku: 8537,54 zł vs. 8630,27 zł). Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwie domowym w Polsce w 2014 roku stanowił 215% dochodu w 2016 roku (1 474,56 zł vs. 3 167,17 zł). Przyrost w województwie śląskim był nieco niższy (214%, tj. 1 513,23 zł w 2016 roku i 3 242,75 zł w 2014 roku)[414].

Pozytywne efekty PI 8v potwierdzają również opinie przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu. Przede wszystkim zwracano uwagę na wysoki poziom realizacji interwencji oraz silny popyt na usługi oferowane w formule PSF, która cieszyła się bardzo dobrym odbiorem społecznym. Zainteresowanie wsparciem było na tyle duże, że wszelkie nadwyżki finansowe – wynikające z realokacji środków i nierzadko przesuwane między Działaniami – kierowano właśnie na korzystanie z PSF. W efekcie Działanie 8.2 charakteryzowało się znacznym przekroczeniem wskaźników produktu i rezultatu. Pozytywnie oceniano również stopniowe upraszczanie procedur wdrażania i szybkość dostępu do usług w BUR; uczestnicy mogli rozpocząć wsparcie już po kilku tygodniach od podjęcia decyzji o udziale, podczas gdy w projektach standardowych proces ten trwał nawet kilka miesięcy. Co istotne, w ramach PSF to uczestnik decydował o wyborze usługi rozwojowej – a w dniu decyzji o udziale znał on już termin rozpoczęcia usługi oraz rodzaj kwalifikacji, które uzyska.

Przedstawiciele instytucji podkreślali również, że Działanie 8.2 przyczyniło się do wzrostu świadomości i celowości korzystania ze szkoleń oraz usług rozwojowych. Osoby przystępujące do projektów miały wyraźnie większą świadomość swoich potrzeb kompetencyjnych niż uczestnicy wcześniejszych form wsparcia – oferowanych w projektach w formule podażowej w latach 2007-2013, a pracodawcy chętniej zachęcali pracowników do udziału, dostrzegając wymierne korzyści. Wskazywano, że system popytowy sprawdził się bardzo dobrze – była to pierwsza tego typu formuła wdrażana w regionie, w której proces wsparcia obejmował diagnozę kompetencji, samodzielny wybór usługi oraz realizatora. W porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami, które oferowały przedsiębiorcom jedynie możliwość dopisania się do z góry narzuconej oferty szkoleniowej, Działanie 8.2 zapewniało znacznie większą elastyczność i adekwatność podejmowanych działań szkoleniowych. W opinii respondentów PSF stanowił przykład rozwiązania, które

[414] Szczegółowe dane pokazano w załączniku 8.8.

powinno być kontynuowane w przyszłości, ponieważ było przejrzyste, bezpieczne i ograniczało ryzyko nadużyć.

Sukces PSFu doprowadził do jego pełnej adaptacji w nowej perspektywie finansowej 2021-2027, w której – tam, gdzie było to możliwe – wszelkie formy wsparcia realizowano za pośrednictwem Bazy Usług Rozwojowych.

Efekty niezamierzone

Działanie 8.2 generowało również szereg niezamierzonych efektów, z których część wzmacniała adaptacyjność pracowników i zwiększała oddziaływanie interwencji znacznie ponad pierwotne założenia. **Pozytywne rezultaty** obserwowano przede wszystkim na poziomie indywidualnych ścieżek zawodowych uczestników. Jak wynika z badania ewaluacyjnego z 2021 roku, w którym badani uczestników wsparcia[415], aż 23% osób biorących udział w projektach zmieniło pracę na lepszą, wymagającą wyższych kwalifikacji, co świadczyło o trwałości wsparcia i podnoszeniu wartości pracownika na rynku pracy. Podniesione kwalifikacje były wykorzystywane nie tylko przez przedsiębiorców korzystających z usług rozwojowych, lecz także zwiększały mobilność zawodową pracowników, umożliwiając im dostęp do bardziej zaawansowanych stanowisk.

Interwencja generowała również znaczący efekt dodatkowości – potwierdzono, że liczne szkolenia i kursy nie odbyłyby się bez dostępności środków w ramach Działania 8.2, co oznaczało, że wsparcie nie zastępowało działań podejmowanych przez przedsiębiorców, lecz realnie je umożliwiało.

Ponadto odnotowano wysoką komplementarność interwencji z pozostałymi kierunkami wsparcia dla osób pracujących w RPO WSL, w tym z Działaniami 7.4 Wspomaganie procesów adaptacji do zmian na regionalnym rynku pracy (działania z zakresu outplacementu), 11.3 Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy – kształcenie zawodowe osób dorosłych oraz 11.4 Podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób dorosłych – kształcenie ustawiczne.

Efekt synergii objawiał się wzrostem udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym we wszystkich powiatach regionu, co świadczyło o szerokim zasięgu oddziaływania systemu popytowego. Dodatkowo, wysoki poziom odpowiedzialności pracodawców, którzy pokrywali część kosztów szkoleń w formie wkładu własnego, praktycznie eliminował ryzyko tzw. efektu sourcingu, czyli kierowania na szkolenia osób o niskim znaczeniu strategicznym dla przedsiębiorstwa.

W okresie pandemii COVID-19 zaobserwowano także zjawisko intensyfikacji szkoleń – przedsiębiorcy, korzystając z dostępności form zdalnych, traktowali ten czas jako okazję do dalszego podnoszenia kompetencji pracowników, a pandemia nie zmniejszyła ogólnego popytu na wsparcie.

[415] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Obok wymienionych rezultatów zidentyfikowano również **niezamierzone efekty negatywne** wynikające głównie z charakteru wdrożenia Podmiotowego Systemu Finansowania. Jednym z nich był tzw. efekt wyciekania (leakage effect), polegający na tym, że pracownicy objęci wsparciem unijnym zmieniali miejsce zatrudnienia po ukończeniu szkolenia. Blisko 23% badanych deklarowało, że po zakończonym wsparciu podjęło lepszą pracę, co z perspektywy firm finansujących część kosztów udziału oznaczało utratę inwestycji w kapitał ludzki.

Kolejnym niezamierzonym efektem był wzrost cen usług szkoleniowych i kursów oferowanych w BUR, rozwiązania popytowe sprzyjały bowiem podnoszeniu cen, które często przewyższały poziom cen rynkowych. W celu zminimalizowania negatywnego efektu wzrostu cen za usługi szkoleniowe w BUR, Komitet Sterujący PSF[416] podjął decyzję o przyjęciu maksymalnej stawki dofinansowania do usługi szkoleniowej i doradczej per capita w wysokości 5000 zł. Był to niezbędny środek przeciwdziałający lawinowemu wzrostowi cen usług.

Dodatkowo dostrzeżono ryzyko występowania efektu creamingu – choć ogólna struktura uczestników (45% osób o niskich kwalifikacjach) wskazywała, że zjawisko to nie miało charakteru trwałego, pojawiało się ono w pierwszych naborach, kiedy popularną formą wsparcia były studia podyplomowe, później wycofane z katalogu usług ze względu na ich ograniczoną dostępność dla pracowników o niższych kwalifikacjach.

Efektywność wsparcia

Wsparcie realizowane w PI 8v należy ocenić jako wysoce efektywne, zarówno w wymiarze osiągniętych efektów, jak i relacji nakładów do rezultatów. Realizacja interwencji doprowadziła do znaczącego przekroczenia większości zaplanowanych wskaźników produktowych i rezultatu, co świadczy o tym, że przy dostępnych środkach finansowych osiągnięto znacznie większy zakres oddziaływania, niż pierwotnie zakładano. Dotyczy to także wskaźników odnoszących się do grup trudniejszych do zmobilizowania, takich jak osoby pracujące w wieku 50 lat i więcej oraz osoby o niskich kwalifikacjach, gdzie wartości docelowe zostały przekroczone ponad dwukrotnie.

Analiza kosztów jednostkowych pokazuje, że wsparcie jednego przedsiębiorstwa było najbardziej efektywne w przypadku projektów spoza polityki terytorialnej (19,8 tys. zł). Na podobnym poziomie kształtowało się wsparcie jednego przedsiębiorstwa w projekcie ZIT (21,8 tys. zł), natomiast największy koszt jednostkowy wystąpił w projekcie RIT (32,5 tys. zł).

[416] Komitet Sterujący Podmiotowym Systemem Finansowania (PSF) został utworzony przy Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Katowicach. Jego celem było m.in. zestandaryzowanie i ujednolicenie zasad wdrażania PSF w Działaniu 8.2 zgodnie z wyzwaniami rynkowymi.

Z perspektywy efektywności kosztowej, jak wskazuje badanie ewaluacyjne z 2021 roku[417], Działanie 8.2 prezentowało korzystną relację kosztów do liczby i jakości zrealizowanych usług. Jednostkowy koszt wsparcia był umiarkowany na tle innych działań szkoleniowych RPO WSL i pozostawał konkurencyjny przy bardzo dużej skali interwencji, co wskazuje na efektywne wykorzystanie środków. Jednocześnie analiza efektywności kosztowej ujawnia różnice między poziomem usług a modelem wdrażania. O ile koszty jednostkowe usług można uznać za racjonalne i adekwatne do osiągniętych efektów, o tyle sam model PSF – oparty na wielu operatorach oraz rozbudowanych procedurach administracyjnych – generował wyższe koszty pośrednie niż systemy stosowane w innych regionach. Konsekwencją był wzrost średniego kosztu wsparcia w województwie śląskim w porównaniu z regionami wdrażającymi prostsze mechanizmy, takie jak system bonowy lub scentralizowany operator na cały region.

Dodatkowo zastosowany model finansowania wpłynął na wzrost cen usług szkoleniowych oferowanych w BUR, co osłabiało efektywność kosztową. Mimo tego, biorąc pod uwagę skalę wsparcia oraz przekroczenie kluczowych wskaźników, relację nakładów do efektów należy uznać za korzystną.

Trwałość wsparcia

Ze względu na charakter udzielanego wsparcia – usługę rozwojową o charakterze doraźnym – w dokumentacji programowej i konkursowej nie sformułowano formalnych wymogów dotyczących trwałości w Działaniu 8.2.

Oceniając trwałość konieczne jest rozróżnienie dwóch płaszczyzn trwałości: na poziomie przedsiębiorstwa oraz na poziomie pracownika. W pierwszym przypadku trwałość można rozumieć jako utrzymanie korzyści wynikających z podniesienia kwalifikacji pracownika w ramach tej samej firmy, która współfinansowała jego rozwój. W drugim przypadku trwałość dotyczy indywidualnego uczestnika i – jak wynika z badania wśród uczestników wsparcia[418] – była znacząca, ponieważ nabyte kompetencje pozostawały z pracownikiem, niezależnie od tego, czy po zakończeniu szkolenia kontynuował zatrudnienie u pierwotnego pracodawcy.

Analiza wyników badania z 2021 roku wskazywała, że trwałość efektów w Działaniu 8.2 zależała w dużym stopniu od przyjętej perspektywy oceny. Z punktu widzenia przedsiębiorstw trwałość usługi rozwojowej była bezdyskusyjna w 77% przypadków, w których pracownik nie zmienił miejsca zatrudnienia po ukończeniu szkolenia. Jednak wysoka skala zjawiska efektu wyciekania – w którym aż 23% uczestników zmieniło pracę na lepszą, w tym na stanowiska wymagające wyższych kwalifikacji – świadczyła o ograniczonej trwałości wsparcia na poziomie organizacji. Oznaczało to,

[417] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[418] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

że kompetencje rozwijane dzięki środkom publicznym mogły opuszczać przedsiębiorstwo, które poniosło koszty wkładu własnego, co z perspektywy firm stanowiło ryzyko i osłabienie długofalowego efektu interwencji. Zdaniem beneficjentów uczestniczących w FGI, to zjawisko należy jednak oceniać w perspektywie ogólnej – rynku pracy: zdobyta wiedza i umiejętności pozostają przy osobie i mogą być wykorzystane w innych miejscach zatrudnienia, stanowiąc trwały wkład interwencji w rozwój kapitału ludzkiego regionu, nawet jeśli korzyści te nie zawsze są bezpośrednio odczuwalne przez pierwotnego pracodawcę.

Z perspektywy pracownika trwałość efektów była oceniana wyraźnie wyżej – wzrost kompetencji, awanse zawodowe oraz poprawa wynagrodzeń i warunków zatrudnienia wskazywały na trwałe podniesienie wartości pracownika na rynku pracy. Nabyte umiejętności przekładały się na zwiększoną mobilność zawodową, wyższą konkurencyjność oraz zdolność adaptacji do zmian, co potwierdzało, że Działanie 8.2 przyniosło efekty o znacznym i długoterminowym oddziaływaniu indywidualnym.

Zdaniem beneficjentów projektów, uczestników FGI, trwałość interwencji przejawia się przede wszystkim w utrwaleniu idei kształcenia ustawicznego jako stałego elementu funkcjonowania sektora MŚP. Po zakończeniu finansowania obserwowano wyraźne oczekiwanie na kontynuację naborów – przedsiębiorcy aktywnie dopytywali o kolejne edycje wsparcia, co wskazuje, że potrzeba stałego podnoszenia kompetencji została trwale zakorzeniona w praktyce zarządzania firmami.

Trwałość wsparcia, zwłaszcza na poziomie przedsiębiorstw, była jednak silnie zależna od czynników zewnętrznych oraz makroekonomicznych. Jak wynika z badania z 2021 roku[419], najczęściej wskazywanymi determinantami trwałości były czynniki gospodarcze i rynkowe – 51% uczestników uzależniało możliwość wykorzystania nabytych kompetencji od sytuacji ekonomicznej pracodawcy i popytu na produkty lub usługi firmy, natomiast 21% zwracało uwagę na sytuację na rynku pracy, w tym liczbę wolnych miejsc pracy. Istotne znaczenie na moment realizacji tamtego badania miał również rozwój pandemii COVID-19, który wskazało 35% respondentów; sytuacja ta wówczas pozostawała płynna i mogła wpływać na dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstw. Relatywnie niewielu uczestników (9%) uznawało dalsze podnoszenie umiejętności za czynnik wpływający na trwałość rezultatów, co sugerowało, że rozwój zawodowy nie był powszechnie postrzegany jako kluczowy element utrzymywania korzyści, co z kolei mogło stanowić ryzyko utraty przewagi kompetencyjnej w przyszłości.

Przedstawiciele IZ oraz IP podkreślali w wywiadach duże znaczenie przyjętego popytowego modelu wsparcia dla trwałości efektów. Zwracano uwagę, że model popytowy zwiększał trafność usług, ponieważ to przedsiębiorcy i pracownicy samodzielnie identyfikowali potrzeby kompetencyjne oraz wybierali najbardziej adekwatne szkolenia z BUR. Dzięki temu podnoszone kwalifikacje miały

[419] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

bezpośrednie przełożenie na rzeczywiste potrzeby firm, co zwiększało prawdopodobieństwo ich trwałego wykorzystania w środowisku pracy. System popytowy, poprzez konieczność diagnozy kompetencji przed wyborem usługi, sprzyjał ponadto budowaniu wśród pracowników świadomości własnych potrzeb rozwojowych, co odgrywało kluczową rolę w trwałości efektów na poziomie indywidualnym.

4.8.5 Priorytet inwestycyjny 8vi

Aktywne i zdrowe starzenie się

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 8vi było zapewnienie powszechnego dostępu do profilaktyki i świadczeń zdrowotnych oraz podnoszenie jakości usług medycznych, co pozwalało na poprawę stanu zdrowia mieszkańców i wydłużenie ich aktywności zawodowej. Efekt ten realizowało Działanie 8.3, obejmujące opracowywanie i wdrażanie programów zdrowotnych wspierających powrót do pracy i utrzymanie zatrudnienia, programów dotyczących chorób istotnych dla regionu, a także działań eliminujących zdrowotne czynniki ryzyka w miejscu pracy. Wsparcie obejmowało również przekwalifikowanie osób w wieku 50 lat i więcej zatrudnionych w trudnych warunkach, aby umożliwić im podjęcie pracy zgodnej z ich możliwościami i stanem zdrowia.

Na PI 8v przeznaczono 30 158 772,00 EUR, tj. 128 729 702,40 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji przekraczał wysokość alokacji – 126,8% alokacji, co wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był niższy. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.

W ramach PI 8vi wsparciem objęto 42 354 osoby uczestniczące w programach zdrowotnych, co stanowiło 215% zakładanego celu końcowego. Zrealizowano łącznie sześć programów zdrowotnych, osiągając 300% planowanej wartości. Pomimo wysokiej skuteczności w zakresie wskaźników produktu, nie udało się w pełni osiągnąć wskaźnika dotyczącego uczestnictwa w profilaktyce – na badania profilaktyczne zgłosiło się 8 456 osób, co stanowiło 59% założonego celu. Jednocześnie odnotowano bardzo wysoką efektywność w obszarze aktywizacji zawodowej, gdyż 59 638 osób po zakończeniu udziału w Programie podjęło zatrudnienie lub kontynuowało pracę, co oznaczało realizację celu na poziomie 356%. W kontekście przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 wsparciem objęto dwa podmioty, co odpowiadało 200% celu, a na działania związane z

pandemią przeznaczono 172 483 EUR wydatków kwalifikowalnych, osiągając 193% planowanej wartości[420].

Diagnoza przedstawiona w Programie wskazywała, że województwo śląskie charakteryzowało się szczególnie wysokim wskaźnikiem chorób zawodowych prowadzących do dezaktywizacji zawodowej, zwłaszcza chorób układu krążenia. Podkreślano, że znaczna część przypadków zachorowań dotyczyła osób w wieku 35-54 lata, a więc w grupie kluczowej z punktu widzenia aktywności zawodowej oraz funkcjonowania regionalnego rynku pracy. Podkreślano również, że dobry stan zdrowia społeczeństwa jest kluczową determinantą wzrostu gospodarczego, co uzasadniało konieczność kierowania interwencji na profilaktykę chorób najczęściej powodujących absencję i wykluczenie zawodowe.

W odpowiedzi na zdiagnozowane wyzwania Działanie 8.3 ukierunkowano na zwiększenie upowszechnienia zdrowego i aktywnego trybu życia wśród osób w wieku aktywności zawodowej, tak aby umożliwić im dłuższe pozostawanie na rynku pracy oraz ograniczyć wyłączanie z zatrudnienia z powodów zdrowotnych. Jak wynika z badania z 2021 roku[421], wsparcie zostało ocenione jako trafne i użyteczne, a odpowiadało na najważniejsze problemy zdrowotne regionu, co potwierdzały wysokie oceny uczestników i ekspertów. Trafność działań interwencyjnych wynikała m.in. z wykorzystania map potrzeb zdrowotnych, co umożliwiało precyzyjne ukierunkowanie wsparcia na populacje najbardziej zagrożone chorobami zawodowymi. Programy zdrowotne tworzone w ramach Działania 8.3 były adekwatne do potrzeb mieszkańców województwa śląskiego: aż 85,1% uczestników uznało, że udzielone wsparcie w pełni odpowiadało ich potrzebom, a 61,7% oceniało treść i zakres działań jako „całkowicie odpowiednie".

Efekty projektów wskazywały, że interwencja przyczyniała się do realnej poprawy potencjału zdrowotnego uczestników. Jak opisał jeden z beneficjentów programu profilaktycznego w trakcie wywiadu grupowego – w przypadku programu profilaktyki raka jelita grubego efekty zdrowotne były czasem wymierne, kiedy w jednym szpitalu udało się szybko powiązać diagnozę z interwencją chirurgiczną, co przełożyło się na poprawę zdrowia kilkunastu osób we wczesnym stadium choroby.

W badaniu z 2021 roku[422] niemal połowa uczestników programów zdrowotnych (48,3%) była zdania, że udział w projekcie umożliwi im dłuższy niż dotychczas zakładany okres pracy przed przejściem na emeryturę. Z kolei 44,1% uczestników uważało, że wsparcie może zmniejszyć częstotliwość ich absencji chorobowych w

[420] Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.8 Oś priorytetowa VIII Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8vi.
[421] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[422] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

pracy. Głównym skutkiem udziału w projekcie, wskazywanym przez 83,8% uczestników, było zwiększenie dbałości o zdrowie, a 42,6% deklarowało rozpoczęcie regularnego korzystania z badań okresowych. Dane te potwierdzały, że interwencja wzmacniała zachowania prozdrowotne, co z kolei pozostawało w ścisłej relacji z diagnozą dotyczącą wpływu zdrowia na aktywność zawodową.

Programy zdrowotne, jako narzędzie realizacji Działania 8.3, odpowiadały na główne przyczyny absencji zawodowej i zgonów w regionie. Najwyższą skuteczność odnotowano w programach obejmujących rehabilitację – w szczególności rehabilitację oddechową i kardiologiczną – które według przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu generowały najbardziej widoczne i trwałe rezultaty zdrowotne. Ważnym elementem programów zdrowotnych były działania edukacyjne, w tym edukacja żywieniowa, psychoedukacja oraz edukacja zdrowotna, które stanowiły integralną część Indywidualnych Planów Rehabilitacji. W projektach przewidziano również udział członków rodzin pacjentów w zajęciach edukacyjnych, co miało wzmocnić efektywność wdrażanych działań poprzez wsparcie środowiska domowego uczestnika.

Jednocześnie warto podkreślić, co wynikało z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami IZ oraz IP, że komponent programów zdrowotnych w Działaniu 8.3 nie osiągnął w pełni zakładanych celów. Niska skuteczność programów była jednym z najczęściej wskazywanych wyzwań i dotyczyła zarówno zakresu realizacji programów, jak i stopnia wykorzystania dostępnych środków. Spośród ośmiu zaplanowanych programów zdrowotnych jedynie trzy cieszyły się wystarczającą popularnością. Były to programy dotyczące głównie chorób układu kostnego (zapalnych i przewlekłych) oraz zaburzeń psychicznych i nerwicowych. Jednocześnie aż dwa programy nie zostały wdrożone w ogóle – nie zgłoszono do nich projektów lub zawarte umowy rozwiązano na etapie realizacji. Szczególnie istotnym problemem był brak realizacji programu zdrowotnego dotyczącego przeciwdziałania cukrzycy, mimo że choroby metaboliczne stanowią jedną z głównych przyczyn absencji zawodowej w regionie. Pozostałe programy zdrowotne były realizowane w ograniczonym zakresie i charakteryzowały się jedynie umiarkowanym zainteresowaniem ze strony mieszkańców.

Konsekwencją niskiej skuteczności programów zdrowotnych była słaba realizacja kluczowych wskaźników. Szczególnie widoczny był niski poziom osiągnięcia wskaźnika Liczba osób, które dzięki interwencji zgłosiły się na badanie profilaktyczne – mimo intensywnych działań informacyjnych i powtarzania naborów. Przedstawiciele IZ i IP wskazywali w wywiadach, że przyczyny tego stanu rzeczy były złożone i obejmowały zarówno problemy organizacyjne, jak i kadrowe. Zwracano uwagę na trudności w pozyskaniu specjalistów medycznych niezbędnych do realizacji programów oraz ograniczoną zgłaszalność uczestników, wynikającą m.in. z braku czasu, niskiej świadomości zdrowotnej lub niewłaściwie zaprojektowanych ścieżek uczestnictwa. W kilku przypadkach problemem była także konstrukcja samych programów zdrowotnych, które – zdaniem instytucji wdrażających – były

„niewdrażalne” ze względu na zbyt złożone procedury, nieadekwatne wymogi lub małą realność osiągnięcia zakładanych wskaźników. Pomimo powtarzania naborów zainteresowanie poszczególnymi programami nie wzrosło, co sugerowało, że konstrukcja interwencji wymagała głębszej korekty.

W ramach **działań ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy** uczestnicy brali udział w szkoleniach z zakresu ergonomii, poprawy warunków pracy oraz zajęciach psychologicznych dotyczących stresu i wypalenia zawodowego. Beneficjenci i przedstawiciele IZ/IP podkreślali w trakcie wywiadów, że szkolenia realizowane obok badań profilaktycznych stanowiły najbardziej efektywną formę wsparcia w kontekście poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy.

Jednocześnie wsparcie miało istotny wpływ na świadomość pracodawców – 61,3% badanych wskazało, że projekty zwiększyły wiedzę pracodawców dotyczącą konieczności zapewnienia pracownikom warunków pracy uwzględniających wymagania zdrowotne oraz ryzyka zawodowe. Kluczowe motywacje uczestników do udziału w projektach obejmowały chęć zmniejszenia ryzyka zdrowotnego związanego z wykonywaną pracą (50,4%) oraz chęć poprawy i monitorowania swojego stanu zdrowia (44%)[423].

Efekty w zakresie zmian zatrudnienia i jakości pracy były natomiast ograniczone – jedynie 22,5% badanych beneficjentów wskazywało, że udział w projekcie umożliwił uczestnikowi uniknięcie utraty pracy, a tylko 20% dostrzegało poprawę jakości zatrudnienia (np. w postaci awansu, podniesienia wynagrodzenia czy zmiany umowy na bardziej stabilną)[424]. Oznaczało to, że choć Działanie 8.3 w dużej mierze spełniało cele związane z poprawą zdrowia i budowaniem świadomości prozdrowotnej, jego bezpośredni wpływ na mobilność zawodową i jakość zatrudnienia był ograniczony. Jednak w kontekście diagnozy dotyczącej chorób układu krążenia i wyzwań zdrowotnych regionu interwencja przyczyniała się do poprawy potencjału zdrowotnego osób w wieku aktywności zawodowej, co może przekładać się na ich dłuższą obecność na rynku pracy oraz redukcję kosztów społecznych związanych z chorobami zawodowymi.

Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami IZ oraz IP potwierdziły również, że komponent Działania 8.3 ukierunkowany na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy odniósł zdecydowanie większy sukces. Przedstawiciele instytucji podkreślali, że konkursy dotyczące ergonomii pracy cieszyły się bardzo dużą popularnością oraz wyjątkowo wysokim poziomem zainteresowania potencjalnych beneficjentów. Wskazywano, że projekty te były relatywnie proste do przygotowania i wdrożenia, zwłaszcza w porównaniu z programami zdrowotnymi. Za ich powodzeniem przemawiała również szeroka dostępność – możliwość aplikowania

[423] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[424] Ibidem.

miały wszystkie podmioty zainteresowane poprawą ergonomii u własnych pracowników, niezależnie od profilu działalności, co znacząco poszerzało grupę potencjalnych wnioskodawców.

Zdaniem przedstawicieli IZ/IP łatwość wdrażania, jasno zdefiniowane cele oraz elastyczność projektów ergonomicznych sprawiły, że w kontekście słabej realizacji programów zdrowotnych środki finansowe były systematycznie przesuwane na kolejne nabory dotyczące ergonomii. W efekcie komponent ten nie tylko został w pełni zrealizowany, ale także przekroczył pierwotnie planowaną alokację. Ten sukces był wyrazem silnego zapotrzebowania przedsiębiorstw na działania poprawiające bezpieczeństwo i warunki pracy oraz potwierdzeniem trafności ukierunkowania wsparcia na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w środowisku pracy.

Jednocześnie, jak wynikało z przeprowadzonych wywiadów, nawet w tym najbardziej efektywnym komponencie interwencji dostrzegano istotne luki. Podkreślano że projekty ergonomiczne skupiały się niemal wyłącznie na działaniach prewencyjnych – głównie szkoleniach dotyczących zapobiegania zwyrodnieniom kręgosłupa czy ograniczania przeciążeń układu mięśniowo-szkieletowego. Działo się tak mimo zastosowania przy ocenie projektów kryterium premiującego co najmniej 20% udział uczestników projektu, u których stwierdzono chorobę zawodową (tj. patologię wywołaną czynnikami szkodliwymi występującymi w środowisku pracy lub sposobem wykonywania pracy). Brakowało natomiast komponentu rehabilitacyjnego skierowanego do osób, które już odczuwały skutki zdrowotne wynikające z warunków pracy. Ze względu na zakaz finansowania świadczeń medycznych nie dopuszczano m.in. indywidualnych konsultacji pracownika z fizjoterapeutą lub rehabilitantem. Beneficjenci podczas FGI uznali to za istotną lukę w interwencji, ponieważ taka forma wsparcia byłaby kluczowa dla pracowników z już występującymi dolegliwościami zdrowotnymi, przy jednoczesnym fakcie, że kolejki do rehabilitacji finansowanej ze środków publicznych (NFZ) sięgają często roku lub nawet dwóch lat. Taka luka ograniczała pełną skuteczność interwencji i zmniejszała jej potencjalny wpływ na utrzymanie pracowników w zatrudnieniu, co nie było w pełni spójne z diagnozą Programu dotyczącą wysokiej zapadalności na choroby zawodowe w województwie śląskim.

W województwie śląskim obserwuje się pozytywną tendencję spadku odsetka osób biernych zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności. Wskaźnik ten między 206 a 2024 rokiem zmniejszył się o 5,5 p.p., podczas gdy w Polsce było to 5,1 p.p. (do poziomu 7,3% w woj. śląskim vs. 8,4% w Polsce).

Na niemal stałym poziomie utrzymuje się wskaźnik liczby zgonów na nowotwory złośliwe. Sytuacja poprawiła się w przypadku wskaźnika zgonów z powodu chorób układu krążenia (spadek o 12,2% między 2016 a 2024 rokiem), nieznaczna poprawa nastąpiła w przypadku liczby zgonów z powodu nowotworów złośliwy żołądka, okrężnicy, odbytnicy, złącza jelit i odbytu (spadek o 6,8%) i nowotworów złośliwych kobiecych piersi i szyjki macicy (o 1,3%). Jednocześnie nastąpił znaczący systematyczny wzrost liczby zgonów z powodu choroby skóry i tkanki podskórnej – o

231,3% (z 32 do 106 osób) oraz chorób układu oddechowego – o 71,4% (z 2009 do 3443 osób w latach 2016-2024).

Efekty niezamierzone

Głównym celem **programów zdrowotnych** było poprawienie stanu zdrowia mieszkańców poprzez wczesną diagnostykę, skuteczniejsze leczenie oraz trwałą zmianę zachowań prozdrowotnych. W projektach zdrowotnych przewidziano również komponent edukacyjny, który wspierał uczestników w zrozumieniu choroby, profilaktyki i zasad zdrowego stylu życia. Do działań włączano nie tylko pacjentów/uczestników, ale także ich rodziny, co zwiększało skuteczność oddziaływań dzięki wsparciu domowemu i lepszemu utrzymaniu efektów terapii. Nastąpił wzrost świadomości uczestników projektu (a także osób, które zetknęły się z projektem, ale nie kwalifikowały się do udziału) w zakresie roli profilaktyki w chorobach. Według badania z 2021 roku[425], dla większości uczestników program skutkował głównie zwiększeniem dbałości o zdrowie (83,8% wskazań). Zaangażowanie bliskich przełożyło się na **pozytywny dodatkowy efekt** w postaci większej motywacji uczestników, trwałych zmian nawyków i wzrostu świadomości zdrowotnej w całych gospodarstwach domowych. Kompleksowość projektów – łączenie interwencji klinicznych i edukacyjnych – jest kluczowa dla osiągania trwałych rezultatów.

Ze względu na większą niż planowano skalę udzielonego wsparcia **w zakresie eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy** odnotowano również szerszy zakres efektów zdrowotnych w miejscu pracy, obejmujący większą liczbę pracowników objętych poprawą ergonomii i profilaktyką. W rezultacie interwencja przyczyniła się do bardziej znaczącej redukcji zdrowotnych czynników ryzyka oraz poprawy bezpieczeństwa pracy, niż zakładano pierwotnie.

Podczas FGI beneficjenci tych projektów deklarowali, że realizowane interwencje przyniosły także istotne efekty jakościowe, wykraczające poza pierwotnie zakładany zakres rezultatów. Wskazywano przede wszystkim na zauważalny wzrost świadomości zdrowotnej pracowników – szkolenia dotyczące radzenia sobie ze stresem, ergonomii stanowiska pracy i profilaktyki schorzeń kręgosłupa uświadomiły uczestnikom wagę dbałości o zdrowie i warunki pracy. Co istotne, zmiana ta rozlała się również na osoby, które nie brały udziału w projekcie: w wielu jednostkach pracownicy zaczęli oczekiwać, już poza projektem, stosowania ergonomicznego wyposażenia zamiast najtańszych, minimalnych wariantów. Beneficjenci wskazywali ponadto, że projekty ergonomiczne przyczyniły się do większego zainteresowania tzw. szkoleniami miękkimi, w tym antystresowymi i relaksacyjnymi, które wcześniej były marginalizowane i traktowane jako mało istotne.

[425] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Interwencje te wpłynęły również na relacje w miejscu pracy – pracownicy postrzegali działania pracodawców w obszarze ergonomii jako dowód realnej troski o ich dobrostan. W wielu organizacjach przełożyło się to na poprawę morale oraz wzmocnienie wzajemnego zaufania. Efektem projektów była również zmiana sposobu myślenia o zakupach wyposażenia stanowisk pracy, szczególnie widoczna w administracji publicznej. Jak podkreślali uczestnicy FGI, projekty ergonomiczne pozwoliły przełamać utrwalone podejście polegające na nabywaniu wyłącznie najtańszych rozwiązań – pracodawcy zaczęli dostrzegać wartość inwestowania w sprzęt droższy, ale wysokiej jakości, ergonomiczny i wykraczający poza minimum wynikające z przepisów. Zmiana ta była oceniana jako jeden z bardziej trwałych i długofalowych efektów projektów.

W przypadku analizowanych projektów **nie można mówić o negatywnych efektach**, lecz raczej o nieosiągnięciu części zakładanych rezultatów. Dotyczyło to przede wszystkim niższej niż planowano skali realizacji programów zdrowotnych, co ograniczyło pełne wykorzystanie potencjału interwencji.

Efektywność wsparcia

Efektywność wsparcia realizowanego w PI 8vi należy ocenić jako zadowalającą, zarówno w odniesieniu do stopnia osiągnięcia celów ilościowych, jak i relacji poniesionych nakładów do uzyskanych efektów. Większość wskaźników produktu i rezultatu została przekroczona, co świadczy o tym, że zaangażowane środki przełożyły się na większy niż planowano zakres oddziaływania. Jedynym wyraźnym odstępstwem od tego trendu była realizacja wskaźnika dotyczącego liczby osób zgłaszających się na badania profilaktyczne w ramach RPZ, która osiągnęła 59% wartości docelowej. Niemniej, biorąc pod uwagę całościowy obraz interwencji, rezultaty uzyskane przy dostępnych zasobach należy uznać za adekwatne i efektywne.

Z perspektywy efektywności kosztowej wsparcie w Działaniu 8.3, zgodnie z wynikami badania ewaluacyjnego z 2021 roku[426], charakteryzowało się satysfakcjonującą relacją kosztów do osiągniętych rezultatów. Koszty jednostkowe wsparcia były konkurencyjne zarówno na tle innych działań w regionie, jak i w porównaniu z kosztami podobnych interwencji w innych województwach. Przykładowo, średnia wartość wskaźnika Liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w Programie wyniosła w RPO WSL 2 505 zł, co było wynikiem znacznie niższym niż średnie koszty odnotowane w regionach porównawczych. Oznacza to, że Działanie 8.3 pozwalało na objęcie dużej liczby uczestników relatywnie niskim kosztem jednostkowym, a więc osiągnięcie szerokiego zasięgu interwencji przy racjonalnym wykorzystaniu środków.

[426] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Istotnym elementem oceny efektywności jest również bardzo niski poziom efektu jałowej straty (deadweight). Zgodnie z wynikami badania, aż 66,3% beneficjentów deklarowało, że nie zrealizowałoby projektu bez wsparcia z EFS, co oznacza, że środki unijne stanowiły rzeczywisty czynnik umożliwiający wdrożenie działań prorozwojowych i prozdrowotnych w miejscu pracy. Minimalny poziom deadweight potwierdza, że interwencja była kierowana do podmiotów realnie potrzebujących wsparcia i nie zastępowała działań, które i tak zostałyby przeprowadzone.

Trwałość wsparcia

Trwałość wsparcia udzielonego w ramach PI 8vi została oceniona pozytywnie. Projekty zdrowotne ukierunkowane na aktywne i zdrowe starzenie się, były postrzegane jako trwałe zarówno przez przedstawicieli Instytucji Zarządzającej RPO WSL, jak i ekspertów dziedzinowych, uczestniczących w badaniu przeprowadzonym w 2021 roku[427]. Podkreślano, że wynikało to ze specyfiki interwencji, która odpowiadała na długofalowe potrzeby pracodawców dążących do ograniczenia absencji chorobowej pracowników w perspektywie długoterminowej.

Również dla uczestników programów zdrowotnych udział w nich miał z natury charakter długotrwały, co wynikało nie tylko z konieczności poddania się badaniom profilaktycznym, lecz także z trwałej zmiany zachowań zdrowotnych. Uczestnictwo w projektach przekładało się bowiem – jak deklarowano w badaniu ilościowym zrealizowanym w 2021 roku[428] – na chęć regularnego poddawania się badaniom profilaktycznym oraz na trwałe podniesienie świadomości zdrowotnej. Wpływ na to miało to, że programy zdrowotne finansowane z EFS miały szerszy, kompleksowy katalog wsparcia niż standardowe świadczenia finansowane z NFZ (np. zajęcia edukacyjne, udział członków rodzin, grupy wsparcia).

Z uwagi na profil interwencji projekty skupione na profilaktyce zdrowotnej charakteryzowały się długofalowym i odłożonym w czasie efektem prozatrudnieniowym. Odbiorcami projektów z zakresu ochrony zdrowia były przede wszystkim osoby w wieku aktywności zawodowej, którym zapewniano wysokiej jakości usługi zdrowotne, umożliwiające podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, poprawę stanu zdrowia. Ponad jedna trzecia beneficjentów, którzy wzięli udział w badaniu, oceniła, że szanse większości uczestników na utrzymanie miejsc pracy przez okres dłuższy niż dwa lata były wysokie, nawet w przypadku wystąpienia spowolnienia gospodarczego[429].

O trwałości efektów projektów realizowanych w Działaniu 8.3 decydowały przede wszystkim czynniki zewnętrzne i systemowe. Wśród czynników zewnętrznych w

[427] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.
[428] Ibidem.
[429] Ibidem.

badaniu z 2021 roku[430] odbiorcy wsparcia najczęściej wskazywali, że trwałość osiągniętych rezultatów zależała od dostępności badań profilaktycznych (45,4% wskazań), dostępności lekarzy specjalistów oraz opieki szpitalnej (33,3% wskazań), a także od dostępności Podstawowej Opieki Zdrowotnej (23,4% wskazań). Można zatem wskazać, że choć projekty EFS uzupełniały lukę w systemie NFZ (np. zapewniały lepszą dostępność do badań), to ich długoterminowa trwałość dla pacjentów jest zależna od dostępności i jakości systemowej opieki zdrowotnej, co jest domeną NFZ. Jeśli po zakończeniu projektów EFS nie ma środków na ich kontynuację lub dalsze leczenie i diagnostykę, trwały efekt zdrowotny dla uczestnika może być zagrożony.

Trwałość efektów projektów ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy można oceniać jako wysoką zarówno w wymiarze materialnym, jak i w zakresie trwałych zmian świadomości organizacyjnej. Jak wynika z FGI z beneficjentami, po stronie infrastrukturalnej trwałość sprzętu zakupionego w ramach Działania 8.3 nie budzi zastrzeżeń – ergonomiczne fotele, biurka z regulacją wysokości, podkładki pod monitory czy specjalistyczne urządzenia nadal funkcjonują w instytucjach, co potwierdza ich długookresową użyteczność. Równie istotna okazała się trwałość efektów niematerialnych: projekty wywołały utrzymujące się zmiany w postawach pracowników i pracodawców, obejmujące wzrost świadomości ergonomicznej oraz większą dbałość o warunki pracy. Przykładem takiej trwałości jest funkcjonująca do dziś w jednym ze stowarzyszeń oświatowych strefa relaksu, utworzona w ramach projektu i stale wykorzystywana przez nauczycieli jako przestrzeń wyciszenia, co potwierdza, że interwencja odpowiedziała na realne potrzeby i została włączona w codzienną praktykę organizacyjną. Ponadto w wielu jednostkach utrwaliło się oczekiwanie stosowania ergonomicznego, wyższej jakości sprzętu – nawet wśród osób, które nie były uczestnikami projektu – co przełamało dotychczasowe podejście polegające na wyborze najtańszych rozwiązań. Trwała okazała się również zmiana podejścia do szkoleń: w instytucjach publicznych i administracji wzrosło zainteresowanie szkoleniami miękkimi, m.in. z zakresu radzenia sobie ze stresem, relaksacji czy ergonomii, które wcześniej były traktowane marginalnie, a obecnie stanowią stały element rozwojowej oferty pracowniczej.

Z kolei w projektach w zakresie eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, jak wynika z wywiadów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, zabrakło komponentu rehabilitacyjnego. Oznacza to, że wsparcie skupiało się na szkoleniach zapobiegawczych, ale nie uwzględniono trwałych działań pomocowych (rehabilitacyjnych) dla osób, które już odczuwały dolegliwości.

[430] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

4.8.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP VIII

Analiza przestrzennego rozkładu wsparcia oraz wywiady pogłębione z IZ/IP wskazuje, że podejście terytorialne w OP VIII **sprawdziło się tylko częściowo**, a jego skuteczność była silnie zróżnicowana między działaniami. Analiza przestrzenna pokazuje, że **główna część wsparcia koncentrowała się w dużych miastach i aktywnych powiatach**, podczas gdy obszary peryferyjne otrzymywały relatywnie najmniej projektów i środków.

W PI 8iv (Działanie 8.1) zastosowano zarówno mechanizm ZIT, jak i RIT (oraz podejście konkursu ogólnego) i podejście to się sprawdziło i pozwoliło objąć interwencją część subregionów o niskiej dostępności miejsc opieki dla dzieci do lat 3.

W PI 8v (Działanie 8.2) również zastosowano zarówno mechanizm ZIT, jak i RIT (oraz podejście konkursu ogólnego), ale doświadczenia wskazują, że mechanizmy terytorialne nie wygenerowały wartości dodanej, ponieważ rynek usług rozwojowych funkcjonował w oparciu o centralny system PSF, a zapotrzebowanie w obszarach ZIT/RIT było niskie – w efekcie projekty konkursowe poza instrumentami terytorialnymi osiągały większą skalę.

Najsłabsze rezultaty zanotowano w PI 8vi (Działanie 8.3), w którym zastosowano mechanizm ZIT oraz konkurs otwarty. Podejście to praktycznie nie zadziałało – mimo ogłaszanych naborów, w ZIT nie wyłoniono żadnego projektu, a cała interwencja była realizowana wyłącznie w trybie konkursowym.

W OP VIII na wsparcie w ramach polityki terytorialnej przeznaczono tylko niewielką część środków – 6% budżetu na PI 8iv oraz 2% budżetu na PI 8v. Idzie za tym znacznie niższa liczba projektów niż w Poddziałaniach konkursowych oraz niższy udział projektów ZIT i RIT w osiąganych wskaźnikach.

Jednocześnie należy podkreślić, że w **PI 8iv** (opieka nad dziećmi do lat 3) **projekty realizowane w formule ZIT i RIT charakteryzowały się wyższą skutecznością niż projekty konkursowe**, co potwierdzają osiągnięte wartości wskaźników. W przypadku liczby utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 poziom realizacji w RIT wyniósł 118,52%, w ZIT 103,5%, podczas gdy projekty konkursowe osiągnęły 101,33%. Podobnie liczba osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 objętych wsparciem została przekroczona znacznie wyżej w projektach terytorialnych – 148,44% w ZIT i 130,00% w RIT, wobec 113,16% w projektach konkursowych. Jeszcze wyraźniej przewaga podejścia terytorialnego widoczna była w realizacji wskaźników rezultatu. Wskaźnik Liczba osób pozostających bez pracy, które znalazły zatrudnienie lub aktywnie poszukują pracy po zakończeniu udziału w Programie osiągnął w ZIT poziom 223,73%, w projektach konkursowych 180,16%, a w RIT 157,58%. Również w przypadku liczby osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem lub wychowaniem dziecka lub utrzymały zatrudnienie, wyższe efekty odnotowano w ZIT (167,74%) i RIT (159,62%) niż w projektach konkursowych (144,13%). Łącznie dane te wskazują, że tam, gdzie

instrumenty polityki terytorialnej były faktycznie wdrażane, ich efektywność przewyższała rezultaty osiągane w tradycyjnych naborach konkursowych.

W przypadku **PI 8v,** obejmującego wsparcie dla przedsiębiorców i pracowników w zakresie rozwoju przedsiębiorstw, **najwyższą efektywność odnotowano w projektach realizowanych w formule ZIT**, następnie w projektach konkursowych, natomiast **najniższą – choć wciąż wysoką – w ramach RIT**. Wszystkie ścieżki wdrażania znacząco przekraczały zaplanowane wartości wskaźników, co potwierdza ogólną skuteczność interwencji. We wskaźniku Liczba MŚP objętych usługami rozwojowymi najwyższy poziom zanotowano w ZIT (135,71%), podczas gdy projekty konkursowe osiągnęły 98,00%, a RIT 149,58%. W przypadku liczby pracowników o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem przewaga ZIT była jeszcze bardziej widoczna – osiągnięto tam 237,00%, wobec 226,75% w projektach konkursowych i 150,00% w RIT. Analogiczny układ zależności wystąpił w liczbie pracowników 50+, gdzie ZIT osiągnął 222,34%, konkursowe 195,71%, a RIT 137,50%. Również wskaźniki rezultatu potwierdzają wyższą efektywność ZIT: w zakresie liczby MŚP, które zrealizowały swój cel rozwojowy, ZIT osiągnął 217,16%, projekty konkursowe 215,09%, a RIT 163,33%. W liczbie osób, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje, ZIT ponownie był najwyżej – 198,87%, przewyższając RIT (167,89%) i projekty konkursowe (171,07%). Można postawić hipotezę, że **niższa skuteczność** RIT wynikała z faktu, iż instrument ten obejmował w większym stopniu obszary o relatywnie słabszym poziomie rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy, co ograniczało potencjał absorpcyjny oraz możliwości pełnego wykorzystania oferowanych usług rozwojowych. Z kolei najwyższe wyniki ZIT były pochodną realizacji wsparcia przede wszystkim na obszarze ZIT dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, charakteryzującym się największą koncentracją przedsiębiorstw, wysokim poziomem aktywności gospodarczej oraz lepszym przygotowaniem instytucjonalnym do wdrażania interwencji.

4.8.7 Grupy docelowe w ramach OP VIII

Grupę odbiorców **PI 8iv** stanowiły osoby bezpośrednio obciążone opieką nad dziećmi do 3. roku życia – osoby podejmujące pracę po przerwie związanej z urodzeniem dziecka, osoby zatrudnione wychowujące dzieci do lat 3 oraz osoby pozostające poza rynkiem pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad małym dzieckiem. Początkowo, na etapie programowania, zakładano, że wsparcie w ramach Działania 8.1 będzie dotyczyć wyłącznie osób bezrobotnych, a składową kosztów będą działania aktywizacyjne. W trakcie realizacji interwencji rozszerzono grupę docelową PI 8i o osoby pracujące, przebywające na urlopach macierzyńskich oraz osoby bierne zawodowo pozostające na urlopach wychowawczych. Zmiana ta była konieczna, ponieważ pierwotne założenie kierowania wsparcia wyłącznie do osób bezrobotnych okazało się nieadekwatne wobec dynamicznie poprawiającej się sytuacji gospodarczej i spadku liczby osób spełniających te kryteria.

Dane z badań potwierdzają, że dobór grupy docelowej był trafny i ściśle zgodny z barierami rynku pracy: przed udziałem w projektach aż 54% uczestników pozostawało nieaktywnych zawodowo, a udział w Programie umożliwił poprawę sytuacji w ponad 90% przypadków dotyczących kobiet. Interwencja przyniosła znaczący wzrost aktywności zawodowej i zatrudnienia. Trafność grupy odbiorców potwierdza także logika interwencji w odniesieniu do sytuacji demograficznej i rynku pracy regionu: opieka nad dziećmi do lat 3 pozostaje główną barierą aktywności zawodowej rodziców, zwłaszcza kobiet, a wskaźniki aktywności i zatrudnienia nadal pokazują istotne nierówności płciowe.

Grupę odbiorców **PI 8v** stanowili pracownicy mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz kadra zarządzająca w sektorze MŚP, w tym także osoby prowadzące działalność na własny rachunek. W toku realizacji interwencji formalna definicja grupy docelowej nie ulegała zmianie. We wskaźnikach widoczna była silna reprezentacja pracowników o niskich kwalifikacjach oraz osób w wieku 50+. Oznacza to, że wsparcie było kierowane w dużym stopniu do osób znajdujących się w bardziej wrażliwej sytuacji na rynku pracy – mniej mobilnych, o niższych kwalifikacjach, relatywnie bardziej narażonych na negatywne skutki zmian technologicznych i organizacyjnych. Z punktu widzenia diagnozy regionalnej dobór grupy docelowej należy uznać za adekwatny: interwencja była adresowana dokładnie do tego segmentu gospodarki (MŚP), który – zgodnie z analizami – charakteryzował się ograniczonym potencjałem adaptacyjnym i silną potrzebą profesjonalizacji kadr, a jednocześnie generował dużą część zatrudnienia w regionie.

Grupę odbiorców **PI 8vi** stanowiły osoby w wieku aktywności zawodowej, niezależnie od branży, zawodu czy formy zatrudnienia, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie – przyjęcie tak szerokiej definicji odbiorców pozwoliło objąć wsparciem wszystkie osoby narażone na dezaktywizację zawodową z powodów zdrowotnych, bez sztucznego zawężania do wybranych sektorów gospodarki. W trakcie realizacji interwencji grupa docelowa nie ulegała istotnym zmianom. Dobór grupy docelowej był adekwatny do celów wsparcia, ponieważ interwencja nastawiona była na utrzymanie i wydłużenie aktywności zawodowej poprzez profilaktykę, diagnostykę, rehabilitację oraz eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy – a więc dokładnie tych elementów, które decydują o możliwości pozostania osób pracujących na rynku pracy.

Podczas FGI z ekspertami wskazano na specyficzną grupę odbiorców, która w sposób szczególny wymaga wsparcia w kontekście celu szczegółowego dotyczącego poprawy dostępu do działań ułatwiających pozostanie w zatrudnieniu i powrót do pracy. Eksperci zwrócili uwagę na **osoby w wieku 40-50 lat, aktywne zawodowo, które jednocześnie sprawują opiekę nad schorowanymi, starszymi rodzicami oraz wychowują dzieci**, co oznacza funkcjonowanie w warunkach potrójnego obciążenia – obowiązków zawodowych, opieki nad osobami starszymi oraz odpowiedzialności rodzicielskich. Taka kumulacja ról znacząco zwiększa ryzyko przeciążenia psychofizycznego, wypalenia oraz pogorszenia stanu zdrowia, a w

konsekwencji – przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej. Jednocześnie system wsparcia nie przewiduje adekwatnych instrumentów adresowanych do tej grupy, zwłaszcza w obszarze wsparcia psychologicznego i rozwiązań ułatwiających łączenie wielorakich obowiązków.

4.8.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP VIII

Analizie poddano czynniki wewnętrzne, tj. poszczególne elementy systemu zarządzania i wdrażania Programu, które wpływały na przebieg realizacji interwencji w ramach OP VIII. Wykorzystano wyniki wcześniejszego badania ewaluacyjnego z 2021 roku[431], pogłębione wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację Programu, szczegółowe opisy problemów występujących w projektach opisane we wnioskach o płatność, a także informacje pozyskane z ankiet monitorujących trwałość. Dzięki połączeniu tych źródeł możliwe było zidentyfikowanie zarówno czynników wspierających, jak i utrudniających wdrażanie działań zdrowotnych.

Kierowanie wsparcia do grup defaworyzowanych

Czynnikiem wewnętrznym, który sprzyjał realizacji celów szczegółowych OP VIII w wymiarze społecznym, było wprowadzenie kryteriów wzmacniających kierowanie wsparcia do grup defaworyzowanych. W przypadku PI 8iv było to kryterium premiujące projekty zakładające objęcie wsparciem osób samotnie wychowujących dziecko. Kryterium to miało na celu lepsze ukierunkowanie interwencji na grupę szczególnie narażoną na trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, mniej mobilną i zagrożoną wykluczeniem z rynku pracy z powodu obowiązków opiekuńczych. W przypadku PI 8v były to kryteria premiujące oraz kryteria dostępu nakierowanych na grupy defaworyzowane, w tym osoby o niskich kwalifikacjach oraz osoby w wieku 50+. Dzięki temu uniknięto efektu „creamingu”, czyli wybierania pracowników o najlepszej pozycji wyjściowej.

Przekroczone wielokrotnie w PI 8iv wskaźniki Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/ wychowaniem dziecka, lub utrzymały zatrudnienie po opuszczeniu Programu oraz liczby osób pozostających bez pracy, które znalazły pracę lub poszukują pracy po opuszczeniu Programu, a także wskaźniki ponad dwukrotne przekroczenie celów końcowych PI 8v wskaźników liczby osób w wieku 50 lat i więcej oraz osób pracujących o niskich kwalifikacjach, stanowi dowód, że kryteria zadziałały efektywnie jako narzędzie ukierunkowania wsparcia.

Kryteria premiujące projekty na obszarach „białych plam”

Za istotny wewnętrzny czynnik sprzyjający realizacji PI 8iv należy uznać zastosowanie kryterium oceny premiującego projekty realizowane w gminach, w

[431] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

których nie funkcjonowały dotychczas placówki opieki nad dziećmi do lat 3. Kryterium to służyło temu, aby kierować wsparcie przede wszystkim tam, gdzie luka w dostępie do usług była największa, i zachęcać wnioskodawców do planowania inwestycji poza największymi ośrodkami miejskimi. Choć w praktyce potencjał kryterium był częściowo ograniczany przez wysokie koszty adaptacji i logikę działania podmiotów prywatnych, które preferowały lokalizacje o najwyższym popycie, to jednak zastosowanie go jako elementu oceny merytorycznej stanowiło ważny instrument różnicowania intensywności wsparcia w skali regionu. Wniosek płynący z doświadczeń jest taki, że podobne kryteria warto utrzymywać i wzmacniać, a w przyszłych interwencjach łączyć je z dodatkowymi zachętami finansowymi dla inwestycji w gminach o szczególnie niekorzystnych warunkach demograficznych i infrastrukturalnych.

Mechanizmy terytorializacji i wykorzystanie RIT

Dodatkowo istotnym czynnikiem wewnętrznym sprzyjającym realizacji PI 8iv było zastosowanie mechanizmów polityki terytorialnej. Mechanizm ten pozwolił na zagwarantowanie udziału projektów z Subregionu Północnego i Zachodniego, czyli obszarów o najniższej dostępności miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Dzięki temu interwencja nie ograniczała się wyłącznie do naturalnie najbardziej atrakcyjnych lokalizacji o wysokim popycie, ale obejmowała również gminy słabiej zurbanizowane, gdzie rynek prywatny nie generował wystarczającej podaży usług. Mechanizm terytorializacji pełnił więc rolę wewnętrznego narzędzia sterowania kierunkiem wsparcia – umożliwił lepsze dopasowanie do diagnozy regionalnych potrzeb oraz spójność z dokumentami wskazującymi obszary problemowe (tzw. białe plamy w dostępie do opieki).

Preferencje dla jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów

Kolejnym czynnikiem w PI 8iv sprzyjającym osiągnięciu celu szczegółowego, przede wszystkim w wymiarze trwałości, było wprowadzenie kryterium oceny premiującego projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Uzasadnienie tego rozwiązania opierało się na założeniu, że JST dysponują większym potencjałem do zapewnienia długookresowego funkcjonowania placówek po zakończeniu finansowania ze środków EFS, co przekłada się na realną, a nie tylko krótkotrwałą poprawę dostępności usług opiekuńczych. Choć w praktyce większość beneficjentów stanowiły podmioty prywatne, kryterium to stanowiło istotny sygnał preferencji systemu wdrażania dla podmiotów publicznych, a więc sprzyjało budowaniu stabilnej sieci miejsc opieki powiązanej z polityką lokalną. Wniosek wynikający z doświadczeń wdrażania jest taki, że warto rozważać w przyszłości jeszcze silniejsze instrumenty zachęty dla JST, w tym m.in. wyższą intensywność wsparcia czy dedykowane konkursy dla samorządów, aby lepiej zrównoważyć strukturę beneficjentów w kierunku podmiotów gwarantujących wysoką trwałość. Przeniesienie w perspektywie 2021-2027 wsparcia tworzenia miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 na poziom krajowy

zostało ocenione przez instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu jako nietrafne, ponieważ zdaniem rozmówców, to właśnie regiony najlepiej znają lokalne potrzeby, uwarunkowania demograficzne i przestrzenne oraz specyfikę rynku usług opiekuńczych, co umożliwia znacznie bardziej precyzyjne planowanie interwencji i kierowanie wsparcia tam, gdzie jest ono rzeczywiście najbardziej potrzebne.

Wzmocnienie wymogów gotowości realizacyjnej poprzez kryterium tytułu prawnego do lokalu

Istotnym, choć wprowadzonym w reakcji na trudności, wewnętrznym czynnikiem sprzyjającym realizacji PI 8iv było doprecyzowanie wymogów gotowości realizacyjnej, w szczególności poprzez wprowadzenie kryterium dostępu dotyczącego posiadania tytułu prawnego do lokalu, w którym miała być organizowana opieka nad dziećmi do lat 3. W pierwszych latach wdrażania Programu brak takiego wymogu skutkował problemami z pozyskiwaniem odpowiednich pomieszczeń i niewystarczającym przygotowaniem projektów, co przekładało się na rezygnacje, opóźnienia i niepodpisywanie umów z częścią wnioskodawców. Zmiana zapisów dokumentacji konkursowej ograniczyła ryzyka związane z niepewnością lokalową, a tym samym zwiększyła realność i wykonalność planowanych inwestycji.

Zwiększona alokacja w PI 8v oraz w PI 8vi

Cel szczegółowy PI 8v, jakim była poprawa kompetencji i kwalifikacji kadr pracowniczych przedsiębiorstw sektora MSP zgodnie z ich potrzebami, został osiągnięty w bardzo wysokim stopniu. Kluczowym czynnikiem było m.in. zwiększenie dostępnej alokacji (o prawie 19,2 mln euro) oraz pełne jej wykorzystanie przez Operatorów. Realokacje środków były możliwe dzięki bardzo wysokiemu zainteresowaniu i dynamicznemu nabieraniu tempa wdrażania, co z kolei stworzyło korzystny efekt skali. W ocenie instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, działanie „okazało się strzałem w dziesiątkę", dlatego nadwyżki finansowe i wolne środki kierowano właśnie do tego PI. Umożliwiło to zapewnienie ciągłości naborów i szybkie reagowanie na popyt przedsiębiorców. W PI 8v zwiększono także wartości docelowe wskaźników – zarówno produktu, jak i rezultatu (np. wskaźnik Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje po opuszczeniu Programu zwiększono o ponad 31%, a wskaźniki produktu o prawie 8%), a i tak cele te zostały znacząco przekroczone.

Podobna była reakcja IZ na duże zainteresowanie typami projektów zakładającymi opracowanie i wdrażanie programów ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, z uwzględnieniem działań szkoleniowych. Alokacja na ten typ wsparcia była przekierowana z innych typów projektów – cieszących się niedostatecznym zainteresowaniem, tj. programów zdrowotnych[432]. Świadczyło to o responsywności i umiejętności dostosowywania mechanizmów

[432] Ostatecznie mimo przesunięć środków wewnątrz PI 8vi, konieczne było zmniejszenie całej alokacji na ten PI, z 46,2 mln euro do 41,5 mln euro.

wdrażania do realnego popytu, co zapewniło szybkie tempo absorpcji środków oraz wysoką efektywność w obszarach, gdzie potrzeby przedsiębiorstw i pracowników były najbardziej widoczne.

Popytowy model wsparcia i szeroka dostępność usług rozwojowych w PI 8v

Bardzo pozytywnie na realizację PI 8v wpłynęło zastosowanie Podmiotowego Systemu Finansowania, opartego na popytowym modelu wsparcia. Przedsiębiorcy mogli samodzielnie dobierać szkolenia i usługi rozwojowe z BUR. Aż 93% uczestników pozytywnie oceniło użyteczność usług, co wskazuje na wysoką zgodność oferty z realnymi potrzebami rynku pracy[433]. Model popytowy działał motywująco, skracał ścieżkę dostępu do wsparcia i przenosił decyzyjność na pracodawców, którzy najlepiej znają potrzeby kompetencyjne swoich firm. Wnioski z badań podkreślają, że utrzymanie podejścia popytowego jest rekomendowane jako kluczowa ścieżka wzmacniania potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, jednak wymaga odpowiedniej regulacji kosztów i zasad kwalifikowalności.

Powołanie Komitetu Sterującego Podmiotowego Systemu Finansowania w PI 8v

Powołanie Komitetu Sterującego PSF przy Wojewódzkim Urzędzie Pracy było jednym z istotnych wewnętrznych czynników sukcesu wdrażania PI 8v. Zapewnił on ujednolicenie zasad działania, spójność standardów, a przede wszystkim koordynację naborów prowadzonych równolegle przez liczną grupę Operatorów. Komitet pełnił funkcję centrum decyzyjnego, stabilizując system wsparcia i dostosowując harmonogramy do zmieniającej się sytuacji rynkowej. Według Operatorów i IP był to element kluczowy dla płynności realizacji interwencji.

Zapewnienie równomiernej dostępności usług w całym regionie w PI 8v

Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym skuteczności PI 8v było zastosowanie kryteriów wymagających od projektodawców zapewnienia dostępności wsparcia w każdym subregionie województwa śląskiego – jeśli projekty miały ogólnowojewódzką skalę. Zagwarantowało to terytorialną równowagę interwencji i eliminowało ryzyko koncentracji usług wyłącznie w dużych miastach. Mechanizm ten zapewniał realną dostępność dla MŚP z mniejszych powiatów, ograniczając barierę logistyczną w dostępie do usług rozwojowych.

Elastyczne podejście IZ do dużego popytu na działania ergonomiczne

[433] Wyniki badania ilościowego wśród beneficjentów w ramach ewaluacji pn. Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Jednym z kluczowych czynników wewnętrznych, które w widoczny sposób sprzyjały realizacji PI 8vi, było elastyczne podejście Instytucji Zarządzającej w obliczu wyjątkowo dużego zainteresowania działaniami ukierunkowanymi na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy. Nabory ergonomiczne były powtarzane nawet pięć razy, co pozwoliło na pełne wykorzystanie dostępnej alokacji i objęcie wsparciem szerokiej grupy podmiotów. IZ wykazała się dużą responsywnością i umiejętnością dostosowywania mechanizmów wdrażania do realnego popytu, co zapewniło szybkie tempo absorpcji środków oraz wysoką efektywność w obszarach, gdzie potrzeby przedsiębiorstw i pracowników były najbardziej widoczne. Wniosek z ewaluacji wskazuje, że podobna elastyczność – połączona ze stałym monitorowaniem zainteresowania – powinna być stosowana w przyszłych interwencjach zdrowotnych, ponieważ pozwala lepiej odpowiadać na dynamicznie zmieniające się potrzeby rynku pracy.

Jednocześnie w przypadku ostatnich naborów w PI 8vi, już pod koniec okresu kwalifikowalności wydatków, ujawnił się istotny problem wynikający z presji czasu, który obniżał jakość i elastyczność wdrażanych działań. Krótki horyzont realizacji wymuszał na beneficjentach intensyfikację działań operacyjnych – w wielu przypadkach konieczne było zorganizowanie grup szkoleniowych oraz zapewnienie ciągłości pracy instytucji w zaledwie miesiąc. Powodowało to istotne trudności administracyjne, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych, gdzie w krótkim czasie należało przeprowadzić procedury zakupowe dotyczące m.in. krzeseł i biurek ergonomicznych czy wyposażenia pomocniczego. Najbardziej dotkliwe konsekwencje dotyczyły, zdaniem beneficjentów – uczestników FGI, jakości szkoleń – presja czasu wymuszała realizację wyłącznie zajęć grupowych. Uczestnicy podkreślali, że dodatkowe 2-3 miesiące pozwoliłyby na skorzystanie z prywatnych konsultacji oraz dostosowanie zaleceń do konkretnych schorzeń i warunków pracy, co znacząco zwiększyłoby skuteczność interwencji.

Szeroki katalog podmiotów uprawnionych i duża dostępność naborów

Wewnętrznym czynnikiem sprzyjającym realizacji PI 8vi był bardzo szeroki zakres podmiotów dopuszczonych do ubiegania się o środki, zwłaszcza w działaniach ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy. Brak ograniczeń do określonych kategorii instytucji (np. podmiotów leczniczych) poszerzył grupę beneficjentów i przełożył się na dużą liczbę składanych wniosków. Dopiero na poziomie kryteriów oceny doprecyzowywano wymagania lub preferencje dotyczące współpracy z określonymi podmiotami – POZ, partnerami społeczno-gospodarczymi czy organizacjami pozarządowymi – co pozwalało łączyć szeroki dostęp z ukierunkowaniem projektów na bardziej specjalistyczne lub prozdrowotne elementy. Tak skonstruowany system naborów zwiększał atrakcyjność działania i ułatwiał osiąganie wskaźników produktu.

Nadmierna dominacja szkoleń nad usługami doradczymi w PI 8v

W PI 8v wystąpiła dysproporcja między szkoleniami (97% usług) a doradztwem, które choć kluczowe dla adaptacyjności przedsiębiorstw, było rzadko wybierane z powodu wyższego kosztu wsparcia jednego uczestnika przy identycznych stawkach dofinansowania przewidzianych dla obu form. Wynikało to z przyjętych w Działaniu 8.2 identycznych stawek jednostkowych wsparcia jednego uczestnika. Ponieważ doradztwo jest z natury droższe i bardziej czasochłonne, model finansowania zniechęcał do jego stosowania. W raporcie z 2021 roku[434] zalecano wprowadzenie odrębnych stawek i limitów dla usług szkoleniowych oraz doradczych, co miałoby zwiększyć udział doradztwa i poprawić wpływ projektów na realną adaptacyjność przedsiębiorstw.

Limity finansowe ograniczające dostęp do specjalistycznych usług w PI 8v

Ograniczenie kwalifikowalności do 5000 zł na jedną usługę było środkiem mającym przeciwdziałać wzrostowi cen usług szkoleniowych w BUR, ale jednocześnie stało się czynnikiem utrudniającym. Uczestnicy nie mogli korzystać z długotrwałych lub wysoko wyspecjalizowanych usług, takich jak studia podyplomowe, zaawansowane szkolenia branżowe czy intensywne kursy językowe. Limity wpływały więc negatywnie na logikę interwencji, ograniczając możliwość pełnego dopasowania wsparcia do potrzeb rozwojowych firm. Z wypowiedzi operatorów i instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu wynika potrzeba elastyczniejszego podejścia do limitów oraz ich różnicowania w zależności od rodzaju usług.

Nadmierna liczba RPZ i rozproszenie interwencji

Jak wynika z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ, w PI 8vi przyjęto zbyt szeroki wachlarz regionalnych programów zdrowotnych, co okazało się nadmiernie rozdrobnionym podejściem. W praktyce tylko trzy z ośmiu RPZ wykorzystały swoją alokację, dwa w ogóle nie zostały wdrożone, a pozostałe cechowały się bardzo umiarkowanym zainteresowaniem. Brak zainteresowania realizacją projektów dotyczących cukrzycy skutkowało całkowitym brakiem realizacji działań w tym obszarze. Mimo przesunięć środków na cieszące się znacznie większym popytem projekty w zakresie eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, ostatecznie alokację w PI 8vi zmniejszono o 17,3 mln euro. Przedstawiciele instytucji wskazują, że należało skupić się na mniejszej liczbie problemów zdrowotnych o największym znaczeniu dla regionu, a rekomendacją jest stosowanie bardziej pogłębionych diagnoz potrzeb populacyjnych przed planowaniem interwencji oraz potencjału realizacyjnego w regionie.

Skomplikowane i obciążające procedury rozliczania kosztów medycznych w PI 8vi

[434] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

Istotną barierą o charakterze wewnętrznym były skomplikowane procedury rozliczania kosztów bezpośrednich związanych z realizacją świadczeń zdrowotnych w PI 8vi. Beneficjenci musieli przygotowywać szczegółowe kalkulacje w odniesieniu do poszczególnych pacjentów obejmujące takie koszty jak udział amortyzacji, mediów, materiałów medycznych oraz udział każdej procedury diagnostycznej czy rehabilitacyjnej. Dla wielu podmiotów było to obciążenie przekraczające ich możliwości administracyjne, co ograniczało zainteresowanie aplikowaniem o środki. W wywiadach wskazywano, że wprowadzenie mechanizmu ryczałtowego mogłoby znacząco uprościć rozliczenia. Jednocześnie warto zauważyć, że w perspektywie 2021-2027 ustalanie stawek ryczałtowych jest jeszcze bardziej złożone, wymaga bowiem opiniowania przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz weryfikacji przez Instytucję Audytową, co może wydłużać przygotowania do naborów i wpływać na dezaktualizację wysokości stawek.

Niemożność osiągnięcia wskaźnika rezultatu długoterminowego

Jednym z ograniczeń systemowych była konstrukcja wskaźnika rezultatu długoterminowego w OP VIII, określającego liczbę osób znajdujących się w lepszej sytuacji na rynku pracy po 6 miesiącach od zakończenia udziału. Ponieważ uczestnikami byli głównie pracownicy zatrudnieni na pełen etat, ich status zawodowy nie mógł ulec zmianie zgodnie z definicją wskaźnika, co przełożyło się na osiągnięcie zaledwie 7% wartości docelowej. Wniosek z ewaluacji wskazuje, że wskaźnik ten był nieadekwatny do charakteru interwencji, a przyszłe programy powinny opierać się na miernikach odnoszących się do zmian kompetencyjnych, efektywności pracy lub adaptacyjności, a nie statusu zatrudnienia. Jest to czynnik leżący po stronie systemu wdrażania Programu, ale jednocześnie niezależny od IZ, ponieważ zestaw wskaźników został określony odgórnie na poziomie europejskim i obowiązywał wszystkie programy zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej.

4.8.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP VIII

W rozdziale przedstawiono analizę czynników zewnętrznych, które w istotny sposób przyczyniły się do realizacji poszczególnych celów szczegółowych OP VIII oraz tych, które znacząco utrudniły ich osiągnięcie. Zgodnie z założeniami badania, identyfikacji i ocenie poddano szerokie spektrum uwarunkowań występujących poza systemem wdrażania RPO WSL 2014-2020, obejmujące m.in. otoczenie prawne, zmiany demograficzne, zmiany społeczno-gospodarcze, sytuację pandemiczną, konflikt zbrojny w Ukrainie oraz zasady udzielania pomocy publicznej.

Pandemia COVID-19 jako czynnik zewnętrzny utrudniający realizację wszystkich PI

Pandemia była najpowszechniej wskazywanym czynnikiem zewnętrznym zakłócającym realizację projektów we wszystkich trzech priorytetach inwestycyjnych OP VIII. W sposób nagły i systemowy wpłynęła na funkcjonowanie instytucji opiekuńczych, przedsiębiorstw oraz podmiotów leczniczych, generując opóźnienia,

rezygnacje uczestników, konieczność wstrzymywania działań oraz reorganizacji pracy. W PI 8iv pandemia objawiła się przede wszystkim zamykaniem żłobków lub ograniczaniem ich pracy, rotacją dzieci oraz obawami rodziców o bezpieczeństwo zdrowotne. W PI 8v blokowała procesy szkoleniowe, uniemożliwiała realizację usług rozwojowych wymagających kontaktu bezpośredniego oraz spowalniała oceny, kontrole i rozliczenia. W PI 8vi powodowała zamykanie placówek ochrony zdrowia, ograniczenie liczebności grup rehabilitacyjnych, oraz masowe przenoszenie konsultacji i edukacji zdrowotnej na tryb zdalny. Skutki odczuwali także beneficjenci – praca zdalna utrudniała podpisywanie umów i obieg dokumentów, a absencje kadrowe (L4, kwarantanny) prowadziły do przesunięć działań i trudności w utrzymaniu terminów. W odpowiedzi we wszystkich PI wdrażano podobne działania zaradcze: przejście na formy zdalne i hybrydowe, redukcję liczby osób w grupach, intensyfikację promocji informującej o bezpieczeństwie sanitarnym, wdrażanie środków ochrony oraz liczne wnioski o wydłużenie okresu realizacji projektów. W PI 8vi dodatkowo przenoszono zajęcia poza placówki medyczne, a uczestnikom umożliwiano powroty po przerwach spowodowanych chorobą. Mimo skali problemu, elastyczne decyzje IZ oraz dostosowanie form pracy w większości przypadków pozwoliły utrzymać realizację projektów.

Sytuacja na rynku pracy jako czynnik wzmacniający realizację PI 8iv, PI 8v i PI 8vi

Korzystna sytuacja na rynku pracy, określana jako „rynek pracownika”, była jednym z najsilniejszych czynników zewnętrznych wzmacniających wdrażanie całej OP VIII. W PI 8iv dynamiczny wzrost zatrudnienia oraz dobra koniunktura gospodarcza tworzyły warunki sprzyjające szybszym powrotom rodziców – głównie kobiet – na rynek pracy po przerwie związanej z opieką nad dzieckiem. Poprawa sytuacji ekonomicznej regionu działała motywująco i skracała okres przerwy zawodowej, co umożliwiło osiągnięcie wskaźników rezultatu na poziomie znacznie przekraczającym cele Programu (1444% wartości docelowej). Czynniki te wspierały logikę interwencji, wskazując, że działania ułatwiające godzenie ról zawodowych i opiekuńczych były adekwatne do trendów gospodarczych.

W PI 8v korzystna sytuacja gospodarcza również silnie stymulowała zainteresowanie wsparciem. Pracodawcy, chcąc utrzymać pracowników w warunkach niedoboru kadr, byli bardziej skłonni do inwestowania w ich rozwój kompetencyjny. Interwencja oferowana w ramach PSF była zatem odpowiedzią na rynkową presję podnoszenia kwalifikacji, a wysoki popyt na usługi rozwojowe stanowił odzwierciedlenie potrzeb przedsiębiorstw. Wsparcie nie wymagało działań kompensacyjnych – kluczowe było utrzymanie płynności naborów oraz elastyczne dostosowywanie harmonogramów przez Operatorów, aby sprostać wysokiemu popytowi.

W PI 8vi sytuacja na rynku pracy również generowała zapotrzebowanie na działania na rzecz zdrowia pracowników. Niedobór siły roboczej skłaniał pracodawców do troski o utrzymanie pracowników w dobrej kondycji zdrowotnej, co przełożyło się na

wysoki popyt na projekty dotyczące ergonomii i eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy.

Demograficzne starzenie się społeczeństwa jako czynnik wzmacniający PI 8vi

Starzenie się społeczeństwa było istotnym czynnikiem zewnętrznym wpływającym przede wszystkim na realizację PI 8vi. Rosnący udział osób starszych w populacji oraz związane z tym obciążenia zdrowotne wskazywały na konieczność wdrażania interwencji profilaktycznych, diagnostycznych i rehabilitacyjnych ukierunkowanych na utrzymanie aktywności zawodowej możliwie jak najdłużej. Proces starzenia się populacji nadał interwencji wysoką trafność i sprawił, że działania dotyczące ergonomii oraz profilaktyki chorób przewlekłych były postrzegane jako szczególnie potrzebne i wpisujące się w długofalowe wyzwania rynku pracy. W efekcie obserwowano wysoki popyt na projekty eliminujące zdrowotne czynniki ryzyka w miejscu pracy, co doprowadziło do pełnego wykorzystania alokacji dla części interwencji.

Jednocześnie czynnik ten uwidocznił ograniczenia wdrożeniowe w zakresie programów zdrowotnych. Mimo trafności do potrzeb zdrowotnych regionu, część programów nie uzyskała zainteresowania wnioskodawców z uwagi na bariery proceduralne oraz złożoność dokumentacji.

Demografia – niska liczba dzieci oraz wpływ świadczeń rodzinnych (PI 8iv)

Z drugiej strony czynnik demograficzny – przejawiający się niską liczbą urodzeń w regionie, w bezpośredni sposób ograniczało potencjał rekrutacyjny projektów tworzących i rozszerzających infrastrukturę opieki nad dziećmi do lat 3. Niska liczba dzieci w wielu gminach, zwłaszcza poza największymi ośrodkami miejskimi, przekładała się po pierwsze na chęć realizacji projektów w takich miejscach, a po drugie na trudności w zapełnieniu nowo utworzonych miejsc w żłobkach. Zjawisko to było dodatkowo wzmacniane przez rosnącą konkurencję ze strony innych źródeł finansowania, przede wszystkim programów krajowych Maluch i Maluch+, które w znaczący sposób zwiększyły ogólną pulę dostępnych miejsc opieki. Co istotne, w ocenie beneficjentów oraz IZ efekty te nie powodowały spadku zainteresowania wsparciem w ramach Działania 8.1, lecz wpływały na lokalne zróżnicowanie popytu – szczególnie tam, gdzie kilka podmiotów niemal równolegle tworzyło podobną ofertę, wywołując efekt częściowej nadpodaży.

Na kształtowanie popytu na usługi opieki istotnie oddziaływały także instrumenty polityki rodzinnej, przede wszystkim świadczenie wychowawcze „500+”. W szczególności obserwowano tendencję do opóźniania decyzji o powrocie na rynek pracy przez rodziców, głównie przez osoby bezrobotne lub o niepewnym statusie zawodowym. Zjawisko to zmniejszało liczbę osób spełniających pierwotnie zakładane kryteria grupy docelowej, co doprowadziło do konieczności modyfikacji założeń

interwencji. W efekcie, aby zapewnić możliwość realizacji wskaźników i utrzymania pełnej rekrutacji, w Programie rozszerzono grupę docelową o osoby przebywające na urlopach macierzyńskich i wychowawczych. Ten kierunek zmian okazał się adekwatną odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby gospodarstw domowych oraz dynamikę rynku pracy.

W reakcji na opisane wyzwania beneficjenci PI 8iv podejmowali szerokie działania zaradcze, aby zminimalizować wpływ czynników demograficznych i ekonomicznych na powodzenie projektów. Intensyfikowano lokalne działania promocyjne, z większym naciskiem na osobisty kontakt z rodzicami, marketing szeptany i współpracę z instytucjami lokalnymi. W sytuacjach, gdy w danej miejscowości popyt okazywał się niższy od prognoz, podejmowano również decyzje o przenoszeniu lokalizacji projektu do gmin bardziej perspektywicznych demograficznie lub o zmniejszeniu planowanej liczby miejsc. Częstą praktyką było także aneksowanie projektów w celu zmiany obszaru realizacji i dostosowania interwencji do realnego zapotrzebowania. Działania te pozwoliły utrzymać wysoką efektywność PI 8iv, mimo niesprzyjających zewnętrznych uwarunkowań demograficznych.

Zmiany legislacyjne w obszarze opieki nad dziećmi jako czynnik wspierający wdrażanie PI 8iv

W przypadku PI 8iv, istotnym zewnętrznym czynnikiem wspierającym była nowelizacja ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która weszła w życie w styczniu 2018 roku. Zmiany te znacząco ułatwiły zakładanie i prowadzenie żłobków, w szczególności poprzez zmniejszenie wymagań dotyczących liczby i powierzchni pomieszczeń, co obniżyło koszty inwestycyjne oraz skróciło czas przygotowania placówek do działalności. Beneficjenci wskazywali, że dzięki liberalizacji przepisów możliwe było tworzenie większej liczby miejsc opieki w istniejących lokalizacjach oraz adaptowanie przestrzeni, które wcześniej nie spełniały warunków formalnych. Zmiana ta zwiększyła realność i opłacalność projektów, szczególnie dla podmiotów prywatnych, które dominowały w strukturze beneficjentów.

Wpływ zmian prawnych przełożył się na przyspieszenie realizacji części projektów oraz umożliwił osiągnięcie zakładanych wskaźników produktu, a w wielu przypadkach ich przekroczenie. Beneficjenci nie musieli podejmować działań zaradczych w związku z tym czynnikiem; przeciwnie – dostosowywali projekty do bardziej elastycznych ram prawnych, zwiększając efektywność wykorzystania alokacji.

Stan infrastruktury oraz koszty adaptacji lokali (PI 8iv)

Mimo sprzyjających zmian prawnych dotyczących wymagań dotyczących liczby i powierzchni pomieszczeń w opiece żłobkowej, stan dostępnej infrastruktury technicznej oraz wysokie koszty adaptacji lokali okazał się być jednym z czynników zewnętrznych utrudniających realizację PI 8iv. W wielu gminach brakowało nieruchomości spełniających wymogi ustawy żłobkowej lub wymogi te wiązały się z kosztownymi robotami adaptacyjnymi. Beneficjenci często byli zmuszeni do

modyfikacji zakresów projektów, rezygnacji z planowanych lokalizacji, a w części przypadków nawet do rozwiązania umów o dofinansowanie. W działaniach zaradczych po stronie beneficjentów dominowało intensywne poszukiwanie alternatywnych lokali, etapowanie prac, renegocjowanie zakresu robót oraz zmiany lokalizacji ujęte w aneksach do umów. Analiza wskazuje, że w przyszłych programach szczególną uwagę należy poświęcić przygotowaniu projektowemu beneficjentów, w tym obowiązkowi wcześniejszego potwierdzenia praw do lokalu oraz weryfikacji technicznej obiektów.

Zagrożenia dla długofalowej trwałości miejsc opieki (PI 8iv)

Czynniki zewnętrzne wpływające na trwałość efektów PI 8iv dotyczyły przede wszystkim uzależnienia finansowania miejsc w żłobkach niepublicznych od decyzji corocznych budżetów JST. W kontekście trudnej sytuacji finansowej samorządów, potwierdzanej w wywiadach pogłębionych, pojawiało się ryzyko ograniczenia dotacji celowych na funkcjonowanie miejsc opieki po zakończeniu projektów. Ten czynnik miał bezpośredni wpływ na wskaźnik rezultatu Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, które funkcjonują 2 lata po uzyskaniu dofinansowania ze środków EFS, który osiągnięto na niskim poziomie 42%.

Wojna w Ukrainie i masowe migracje (PI 8v)

Agresja Rosji na Ukrainę oraz towarzysząca jej fala migracji oddziaływała przede wszystkim na PI 8v. Jako odpowiedź na kryzys było uruchomienie dedykowanego naboru dla firm zatrudniających obywateli Ukrainy posiadających polski numer PESEL. W ramach tego naboru dopuszczono m.in. finansowanie kursów języka polskiego – nie przewidzianych pierwotnie jako koszt kwalifikowalny – aby ułatwić integrację pracowników i zapewnić ich efektywne funkcjonowanie w miejscu pracy. Szybka reakcja systemu i dostosowanie reguł kwalifikowalności były ocenione pozytywnie, jednak realne zainteresowanie przedsiębiorców okazało się niskie, co ograniczyło skalę efektów.

Wysokie koszty usług w Bazie Usług Rozwojowych (PI 8v)

Jednym z silniej oddziałujących czynników zewnętrznych ograniczających skuteczność PI 8v był wzrost kosztów usług szkoleniowych w Bazie Usług Rozwojowych. Model popytowy, oparty na swobodnym kształtowaniu cen przez usługodawców, doprowadził do inflacji stawek znacznie przekraczających poziom rynkowy. Zjawisko to ograniczało dostępność kursów, a w części przypadków wymuszało rezygnację przedsiębiorców z bardziej specjalistycznych form wsparcia. Wprowadzone limity finansowe na jednego uczestnika oraz jedną usługę, pozwoliły częściowo zahamować wzrost cen, ale jednocześnie ograniczały elastyczność PSF i utrudniały finansowanie kursów długoterminowych oraz doradztwa. Ewaluacja z 2021

roku[435] wskazuje potrzebę wprowadzenia w kolejnej perspektywie mechanizmów kontroli cen oraz odrębnych pułapów kosztowych dla różnych typów usług, w szczególności dla usług doradczych, które były niedoreprezentowane z powodu swojej kosztochłonności.

Zasady finansowania studiów podyplomowych w PI 8v

Istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność wsparcia w projektach dotyczących podnoszenia kwalifikacji przedsiębiorców i ich pracowników (Działanie 8.2) były ograniczenia w możliwości finansowania studiów podyplomowych w trakcie całego okresu realizacji projektów. Problem wynikał przede wszystkim z długiego czasu trwania tej formy kształcenia – studia podyplomowe obejmują co najmniej dwa semestry, co przy wymogu zakończenia usługi w trakcie realizacji projektu uniemożliwiało prowadzenie naborów przez cały czas jego trwania. Model finansowania, zakładający opłacenie usługi przez operatora dopiero po jej zakończeniu, dodatkowo komplikował sytuację, ponieważ uczelnie – zwłaszcza publiczne – wymagały płatności z góry lub w ratach, a nie były w stanie oczekiwać na rozliczenie po roku nauki. W rezultacie operatorzy zmuszeni byli zamykać nabory na studia podyplomowe mniej więcej w połowie okresu realizacji projektów, co ograniczało dostępność tego typu wsparcia oraz zmniejszało potencjał interwencji w obszarze rozwijania kwalifikacji zawodowych. Problem ten został rozwiązany dopiero w perspektywie 2021-2027 poprzez wprowadzenie modelu samofinansowania przez uczestnika z refundacją kosztów po ukończeniu studiów. Choć nowe rozwiązanie wyeliminowało bariery administracyjne i zapewniło zgodność z zasadami finansowania, wprowadziło jednocześnie potencjalną barierę finansową dla uczestników ze względu na konieczność poniesienia kosztów z góry. Mimo możliwości płatności ratalnej zainteresowanie studiami podyplomowymi nadal pozostaje mniejsze niż usługami szkoleniowymi, choć część uczestników aktywnie korzysta z tej formy wsparcia i sygnalizuje jej oczekiwaną dostępność.

Oprócz wpływu licznych czynników zewnętrznych, w projektach zidentyfikowano również **szereg szczegółowych trudności realizacyjnych** opisywanych we wnioskach o płatność, które wynikały z bieżącego funkcjonowania placówek, ograniczeń instytucjonalnych oraz warunków rynkowych i które w sposób bezpośredni przekładały się na tempo, koszty i efektywność wdrażania interwencji we wszystkich ocenianych priorytetach inwestycyjnych.

Trudności w pozyskaniu personelu (wszystkie PI)

Jednym z najpoważniejszych czynników zewnętrznych zakłócających realizację wszystkich priorytetów inwestycyjnych były trudności w pozyskaniu i utrzymaniu wykwalifikowanego personelu. W PI 8iv dotyczyło to przede wszystkim opiekunów i

[435] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

specjalistów niezbędnych do funkcjonowania żłobków. W PI 8vi problem ten był jeszcze dotkliwszy, obejmując niedobór fizjoterapeutów, psychologów, edukatorów zdrowotnych czy personelu medycznego – profesji już wcześniej deficytowych na rynku pracy, a dodatkowo obciążonych w okresie pandemii. W PI 8v niedobory dotyczyły także kadr administracyjnych i rozliczeniowych, co spowalniało oceny dokumentów, obsługę przedsiębiorców i przygotowanie wniosków o płatność. Problemem była również rotacja pracowników wynikająca z niskich stawek, wyższej konkurencyjności rynku lub wypalenia zawodowego, co generowało opóźnienia, zaburzenia harmonogramów oraz konieczność przenoszenia zaplanowanych działań.

Beneficjenci reagowali poprzez intensyfikację rekrutacji, publikowanie ogłoszeń, podnoszenie wynagrodzeń lub zatrudnianie specjalistów w formułach elastycznych (np. emerytowanych pracowników czy osób na umowach cywilnoprawnych). W PI 8iv reorganizowano grafiki, zwiększano liczbę etatów pomocniczych, a w PI 8vi przesuwano działania szkoleniowe na późniejsze etapy projektu. W PI 8v i 8vi wzmocniono zespoły administracyjne, aby skrócić czas rozliczeń.

Wzrost kosztów i inflacja (PI 8iv, PI 8vi)

Dynamiczny wzrost inflacji stanowił jeden z czynników zewnętrznych wpływających na PI 8iv i PI 8vi (a także zapewne pośrednio na koszt usług w BUR w PI 8v). Istotnie podniósł koszty energii, żywności, mediów oraz usług, co uderzyło w budżety żłobków, które już na etapie projektowania bazowały na kosztorysach sprzed fali podwyżek. W PI 8vi wzrosły koszty usług medycznych, diagnostycznych i rehabilitacyjnych oraz wynagrodzeń specjalistów, co często przekraczało założone wartości szacunkowe. Inflacja mocno podbiła także ceny adaptacji pomieszczeń i doposażenia, przez co część projektów wymagała korekt budżetu, wniosków o aneksowanie do IZ lub dopłat ze środków własnych. Aby ograniczać skutki inflacji, beneficjenci poszukiwali tańszych wykonawców, prowadzili konsultacje rynkowe, rezygnowali z droższych elementów projektów i przenosili wybrane działania na własnych pracowników (szczególnie w PI 8iv). W PI 8vi niektóre instytucje dopłacały do kosztów usług niemożliwych do objęcia dofinansowaniem.

Trudności rekrutacyjne uczestników (wszystkie PI)

We wszystkich PI odnotowano znaczące problemy rekrutacyjne, jednak ich skala i przyczyny różniły się w zależności od charakteru wsparcia. W PI 8iv niska dzietność, obawy rodziców związane z COVID-19 i rezygnacje w trakcie trwania projektu wpływały na trudność w zapełnieniu miejsc, zwłaszcza w gminach o niższym potencjale demograficznym. W PI 8vi (programy zdrowotne) wyjątkowo trudna okazała się rekrutacja mężczyzn oraz osób w wieku 50+, co wynikało m.in. z niechęci do działań profilaktycznych oraz braku wewnętrznej motywacji. Z kolei w PI 8v wyzwaniem była złożoność procedur rekrutacji usług do BUR oraz konieczność wspierania przedsiębiorców w wypełnianiu formalności. Problemy te prowadziły do opóźnień, nieosiągania wskaźników oraz konieczności prowadzenia rekrutacji ciągłej. Beneficjenci stosowali szerokie kampanie informacyjne, współpracowali z POZ, OPS,

parafiami i zakładami pracy (PI 8vi). W PI 8v kluczowe było wsparcie 1:1 przedsiębiorców przy aplikowaniu, uproszczenie procedur i tworzenie instrukcji.

Problemy z lokalami, infrastrukturą i adaptacjami (PI 8iv, PI 8vi)

W PI 8iv oraz PI 8vi wyzwaniem zewnętrznym były uwarunkowania lokalowe i infrastrukturalne. W PI 8iv trudności dotyczyły przede wszystkim braku odpowiednich lokali spełniających wymogi ustawy żłobkowej oraz wysokich kosztów adaptacji. Prace remontowe często wydłużały się, wymagały dodatkowych robót i ekspertyz (np. sanepidu, PPoż); zdarzały się także incydenty takie jak awarie, zalania czy uszkodzenia infrastruktury. W PI 8vi problem dotyczył adaptacji pomieszczeń medycznych, montażu wyposażenia oraz opóźnień w odbiorach. Czasem konieczna była zmiana lokalizacji realizacji działań. Beneficjenci podejmowali działania zaradcze, takie jak intensywne poszukiwanie nowych lokali, negocjacje z właścicielami, szybkie usuwanie usterek, zgłaszanie zmian do IZ oraz aneksowanie harmonogramów.

Zamówienia publiczne i problemy wykonawcze (wszystkie PI)

Trudności w obszarze zamówień publicznych i współpracy z wykonawcami dotyczyły wszystkich PI, lecz szczególnie silnie ujawniły się w PI 8iv i PI 8vi, gdzie niezbędne były zakupy wyposażenia, usług wykończeniowych i medycznych. W części projektów składano zbyt mało ofert, postępowania trzeba było powtarzać lub unieważniać, a wykonawcy wycofywali się z zawierania umów. Wraz ze wzrostem cen rosła liczba ofert przekraczających założone budżety. Dodatkowe komplikacje dotyczyły dokumentowania dostaw oraz odbiorów technicznych, zwłaszcza w okresie pandemii. Beneficjenci stosowali działania naprawcze, modyfikując OPZ i SIWZ, poszukując zamienników sprzętu, wydłużając terminy realizacji, a w razie konieczności rozwiązując umowy z nierzetelnymi wykonawcami.

Problemy ze współpracą z interesariuszami (PI 8vi)

W PI 8vi utrudnieniem zewnętrznym był niski poziom zaangażowania interesariuszy w realizacji programów zdrowotnych – szczególnie lekarzy POZ i AOS, gmin, szkół i lokalnych organizacji. W wielu projektach brakowało odpowiedniej liczby lekarzy kierujących do programów zdrowotnych, co bezpośrednio przekładało się na problemy rekrutacyjne i niskie tempo rekrutacji. Część placówek ograniczała współpracę z projektami z powodu przeciążenia obowiązkami w czasie pandemii. Aby przeciwdziałać trudnościom, beneficjenci intensyfikowali współpracę z lokalnymi instytucjami, organizowali kampanie informacyjne skierowane do lekarzy i społeczności lokalnych, a także korzystali z działań środowiskowych (np. spotkania w klubach seniora, ośrodkach wsparcia, zakładach pracy).

4.9 Oś Priorytetowa IX Włączenie społeczne

4.9.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP IX

Interwencja wdrażana w ramach OP IX dotyczyła:

- PI 9i Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie. PI ten był realizowany za pomocą Działania 9.1 Aktywna integracja.
- PI 9iv Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. PI ten był realizowany za pomocą Działania 9.2 Dostępne i efektywne usługi społeczne i zdrowotne.
- PI 9v Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia. PI ten był realizowany za pomocą Działania 9.3 Rozwój ekonomii społecznej w regionie.

W ramach OP IX zrealizowano łącznie 971 projektów o wartości 1 535 598 864,24 zł, z czego wkład UE wyniósł 1 305 258 960,21 zł.

Tabela 9 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP IX w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 9i (Działanie 9.1)	402	616 438 498,99	616 438 498,99	523 972 651,06
PI 9vi (Działanie 9.2)	554	751 006 777,50	751 006 777,50	638 355 759,59
PI 9v (Działanie 9.3)	15	168 153 587,75	168 153 587,75	142 930 549,56
Ogółem	971	1 535 598 864,24	1 535 598 864,24	1 305 258 960,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

W priorytecie PI 9vi (Działanie 9.2) wykonano 554 projekty, czyli największą część Programu, o łącznej wartości 751 006 777,50 zł i wkładzie UE równym 638 355 759,59 zł. Priorytet PI 9i (Działanie 9.1) obejmował 402 projekty o wartości 616 438 498,99 zł, przy dofinansowaniu unijnym na poziomie 523 972 651,06 zł. Z kolei PI 9v (Działanie 9.3) miał jedynie 15 projektów, jednak o relatywnie dużej skali finansowej – ich wartość wyniosła 168 153 587,75 zł, a wkład UE 142 930 549,56 zł, co wskazuje na znacznie wyższą średnią wartość projektu w tym priorytecie niż w pozostałych.

Ogólna ocena interwencji w ramach OP IX jest pozytywna pod kątem skuteczności – wskaźniki założone w Programie zostały osiągnięte lub przekroczone. OP IX oferowała różnorodne formy pomocy, co umożliwiło lepsze dostosowanie projektów do potrzeb indywidualnych i instytucjonalnych odbiorców.

Udało się stworzyć większą liczbę miejsc świadczenia usług społecznych niż planowano – zarówno w formie usług świadczonych w miejscu zamieszkania, jak i w

stacjonarnych placówkach realizujących wsparcie w formie zdeinstytucjonalizowanej. Umożliwiło to świadczenie dobrej jakości usług społecznych na rzecz osób, które najbardziej tego potrzebowały (m.in. osób z niepełnosprawnościami, rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, osób starszych). Ponadto, uczestnicy uzyskali większą wiarę we własne siły, zyskali większe zadowolenie/poczucie satysfakcji, zdobyli nową wiedzę lub umiejętności (szczególnie w Działaniach 9.1 i 9.3), uzyskali lepszy stan zdrowia i większą pomoc w realizacji codziennych czynności oraz łatwiejsze przemieszczanie się (Działanie 9.2).

W ramach PI 9i (Aktywna Integracja) wskaźniki dotyczące objęcia wsparciem osób z niepełnosprawnościami oraz osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zostały wyraźnie przekroczone, co było efektem premiowania tych grup w kryteriach naboru i przełożyło się na ich większą aktywność w projektach. Satysfakcjonujący poziom osiągnął także wskaźnik rezultatu dotyczący liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących sześć miesięcy po opuszczeniu Programu. Wysoka realizacja dotyczyła również zdobywania kwalifikacji i kompetencji przez uczestników. W PI 9i, obejmującym aktywizację społeczno-zawodową w społecznościach marginalizowanych, interwencje skutecznie odpowiadały na zdiagnozowane deficyty. W zidentyfikowanych środowiskach lokalnych wyraźnie wzrosła aktywność mieszkańców oraz ich przygotowanie do wejścia na rynek pracy. Dzięki kompleksowym działaniom integracyjnym wiele osób zagrożonych wykluczeniem zdobyło nowe kwalifikacje i część z nich podjęła zatrudnienie lub aktywne poszukiwanie pracy. Ogólny bilans PI 9i był bardzo pozytywny – działania wpłynęły na większe zintegrowanie społeczności, pojawiły się trwałe lokalne inicjatywy wsparcia, zwiększyła się liczba bliższych współprac pomiędzy instytucjami na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej.

W PI 9iv (Usługi Społeczne i Zdrowotne) wielokrotnie przekroczono wskaźniki odnoszące się do liczby wspartych miejsc świadczenia usług społecznych i zdrowotnych, co wynikało głównie ze zmiany definicji wskaźnika w trakcie perspektywy: początkowo „miejsce” oznaczało placówkę, a ostatecznie zaczęło obejmować liczbę dostępnych stanowisk w placówce (np. w klubach seniora) oraz osoby świadczące usługi w środowisku (np. opiekunów i asystentów). W PI 9iv, obejmującym rozwój usług społecznych i zdrowotnych, interwencja znacząco zwiększyła dostępność i jakość świadczeń dla osób zagrożonych wykluczeniem. W regionie powstały nowe placówki pomocy społecznej (m.in. domy dziennego pobytu, kluby seniora, placówki wsparcia dziennego) i poszerzono ofertę istniejących – dzięki czemu liczba osób objętych usługami społecznymi wyraźnie wzrosła. W wyniku interwencji świadczone były usługi dla osób niesamodzielnych w zakresie wykraczającym poza świadczenia udzielane przez NFZ lub w czasie oczekiwania na świadczenia z NFZ-u. Wpłynęło to na zwiększenie liczby pacjentów korzystających z opieki zdrowotnej. Ogólny bilans PI 9iv był bardzo pozytywny – projekty nie tylko przekroczyły założone wskaźniki dostępnych miejsc świadczenia usług, ale także ujawniły ukryty wcześniej popyt na wsparcie (mobilizując samorządy do dalszych

działań) oraz zacieśniły współpracę między instytucjami pomocy społecznej a ochroną zdrowia, co przełożyło się na bardziej kompleksowy system opieki.

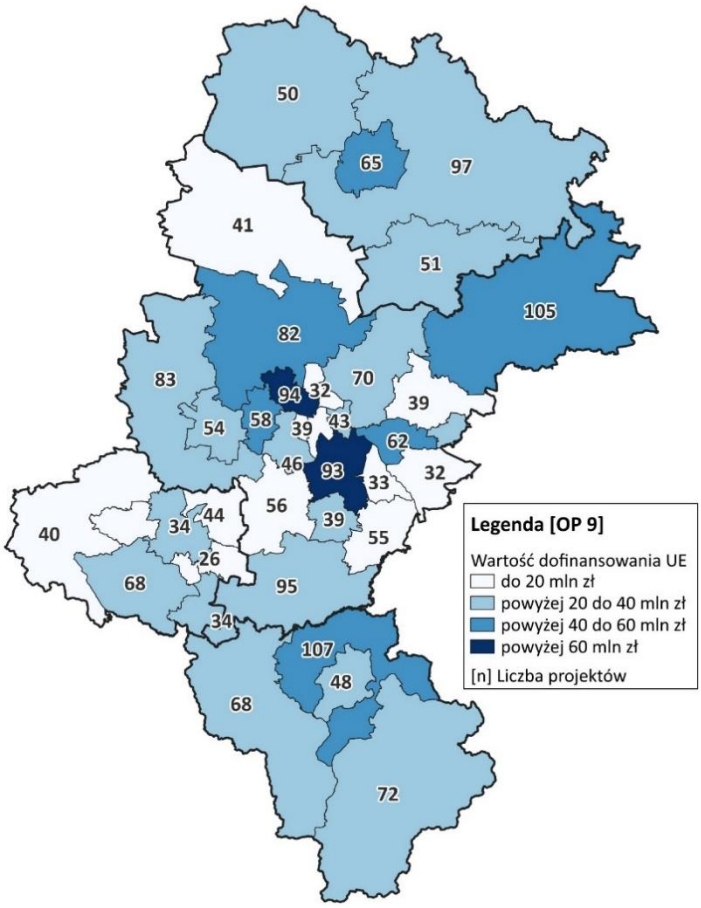
W PI 9v (Ekonomia Społeczna) osiągnięto i przekroczono wskaźnik trwałości miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy w przedsiębiorstwach społecznych. W PI 9v, dotyczącym rozwoju ekonomii społecznej, interwencja przełożyła się na trwałe wzmocnienie tego sektora oraz integrację społeczną osób wykluczonych. Dzięki sieci Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) utworzono setki nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, zapewniając zatrudnienie osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem. Jednocześnie dziesiątki podmiotów ekonomii społecznej (PES) skorzystały ze szkoleń, doradztwa i dotacji, co przełożyło się na profesjonalizację ich działań i zwiększenie przychodów. Ogólny bilans PI 9v był bardzo pozytywny – projekty OWES wykreowały nowe miejsca pracy (często przekraczając zakładane minimum), wzrosła gotowość JST do współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi (np. zlecania im usług publicznych), a między podmiotami powstały partnerstwa i sieci kontaktów, wzmacniając cały ekosystem ekonomii społecznej ponad zakładane cele.

4.9.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP IX

Najwyższą łączną wartość dofinansowania UE (powyżej **50 mln zł**) odnotowano w ramach projektów realizowanych w OP 9 w **Bytomiu** (**111,5 mln zł**, 94 projekty), **Katowicach** (**72,1 mln zł**, 93 projekty) oraz w **Częstochowie** (**50,7 mln zł**, 65 projektów). Wysokie wsparcie (w przedziale **44–50 mln zł**) otrzymały również m.in. **Zabrze** (49,6 mln zł; 58 projektów), **powiat zawierciański** (46,9 mln zł; 105 projektów), **Sosnowiec** (46,6 mln zł; 62 projekty), **powiat tarnogórski** (45,3 mln zł; 82 projekty) oraz **powiat bielski** (44,0 mln zł; 107 projektów). Najniższą wartość wsparcia (poniżej **15 mln zł**) odnotowano w **powiecie bieruńsko-lędzińskim** (8,9 mln zł; 55 projektów), **powiecie mikołowskim** (12,6 mln zł; 56 projektów), **Piekarach Śląskich** (12,7 mln zł; 32 projekty), **powiecie rybnickim** (12,8 mln zł; 44 projekty), **Mysłowicach** (13,1 mln zł; 33 projekty) oraz **Żorach** (13,7 mln zł; 26 projektów). Niskie wartości wsparcia w OP 9 nie koncentrują się wyłącznie w peryferiach regionu – część jednostek o najniższej alokacji leży także w obszarze metropolitalnym, co sugeruje dominację mniejszych projektów społecznych w tych lokalizacjach.

W ujęciu per capita, najwięcej środków w ramach OP 9 trafiło do mieszkańców **Bytomia** (ok. **762 zł/os.**), **powiatu myszkowskiego** (ok. **513 zł/os.**) i **powiatu zawierciańskiego** (ok. **425 zł/os.**), a także do **Świętochłowic** (ok. 379 zł/os.) i **powiatu kłobuckiego** (ok. 346 zł/os.). Najmniej środków na mieszkańca otrzymali natomiast mieszkańcy **powiatu mikołowskiego** (ok. **126 zł/os.**), **powiatu wodzisławskiego** (ok. 141 zł/os.) oraz **powiatu bieruńsko-lędzińskiego** (ok. 149 zł/os.).

Mapa 9 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP IX wg powiatów[436]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[437]

Subregion centralny charakteryzował się największą liczbą projektów, co jest naturalne, biorąc pod uwagę koncentrację dużych miast w tym obszarze. Najwyższą intensywność wsparcia na mieszkańca odnotowano w subregionie północnym, a najniższą w subregionie zachodnim.

[436] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.

[437] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

Na przestrzenne zróżnicowanie interwencji oraz koncentrację wsparcia w określonych obszarach miało wpływ kilka kluczowych czynników[438], przy czym różnice między subregionami nie były znaczące. Duże miasta i powiaty z wysoką gęstością zaludnienia (np. Świętochłowice, Chorzów, Bytom) mają większą liczbę mieszkańców i tym samym większe potrzeby społeczne, co przekładało się na większą wartość dofinansowania[439]. Duże znaczenie miała **aktywność władz samorządowych** jako realizatorów projektów lub animatorów współpracy z sektorem pozarządowym, a także ogólna aktywność podmiotów składających wnioski. Subregion północny (skupiony wokół Częstochowy) oraz subregion centralny charakteryzowały się wysokim udziałem trzeciego sektora w obszarze włączenia społecznego, co mogło przekładać się na większą liczbę projektów i wyższą intensywność wsparcia. Rozkład wsparcia zależał również od **lokalnego potencjału kadrowego, organizacyjnego i finansowego** JST i organizacji pozarządowych oraz od **dostępności informacji** o oferowanych działaniach – szczególnie dla mniejszych podmiotów z mniejszych ośrodków miejskich i wsi. W subregionie północnym dodatkowym impulsem była aktywność promocyjna, wzmacniana m.in. przez osobę z dawnego Regionalnego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego (ROES), które w poprzedniej perspektywie finansowej zachęcały beneficjentów do aplikowania. Na większy stopień rozproszenia wsparcia na obszarze całego województwa miało **zastosowanie formuły ZIT/RIT**, która pozwalała celować wsparciem terytorialnie i ograniczać ryzyko powstawania „białych plam", dzięki czemu pomoc docierała względnie równomiernie.[440] Czasami jednak, tam, gdzie dofinansowania było mniej (np. w powiecie mikołowskim), wcześniej powstały Centra Integracji Społecznej prowadzone przez samorządy, które nie były zainteresowane pozyskiwaniem dodatkowych środków unijnych, ponieważ środki zabezpieczone przez miasto były wystarczające[441]. Wysoka wartość wsparcia w miastach takich jak Bytom była rezultatem objęcia ich specjalnymi instrumentami terytorialnymi (OSI, które kierowały do nich duże ilości środków ze względu na silne zmarginalizowanie[442].

[438] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021; Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020; FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[439] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[440] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021; Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020; FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[441] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[442] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna; Artykuł na temat ustalenia Obszaru Strategicznej Interwencji dla Bytomia.

4.9.3 Priorytet inwestycyjny 9i

Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie

Ocena skuteczności wsparcia

Według zapisów Programu PI 9i miał na celu przede wszystkim wzrost zdolności do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wzmocnienie aktywności społecznej i zawodowej społeczności zamieszkujących obszary zdegradowane i peryferyjne. Oczekiwane efekty interwencji koncentrowały się na zwiększeniu szans na zatrudnienie dla osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem. Realizacja tych celów odbywała się poprzez kompleksowe, zindywidualizowane wsparcie w ramach aktywnej integracji, obejmujące instrumenty społeczne, zawodowe, edukacyjne i zdrowotne. Działania te miały prowadzić do osiągnięcia niezależności ekonomicznej i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Na realizację tych celów przeznaczono alokację w wysokości 111 788 258,00 euro[443]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 111 670 875,34 euro, co stanowi 99,9% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 485 810 684,69 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 512 184 427,72 zł. Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł[444].

W ramach PI 9i osiągnięto znaczące przekroczenia zakładanych celów, szczególnie we wskaźnikach związanych ze wsparciem osób z niepełnosprawnościami oraz wskaźnikach rezultatu dotyczących sytuacji po opuszczeniu Programu[445]:

- Wsparcie dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objęło łącznie 41 503 osoby, co stanowi 148% zakładanej wartości docelowej wynoszącej 28 132 osoby.
- Liczba osób z niepełnosprawnościami, które otrzymały wsparcie w Programie, wyniosła 14 522 osoby, znacznie przekraczając wartość docelową (2 415 osób) i osiągając poziom realizacji 601%.
- Liczba środowisk objętych programami lokalnej aktywności osiągnęła poziom 1 157 sztuk, co jest wynikiem realizacji na poziomie 310% w stosunku do celu 373.

[443] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 477 157 000,45 zł.
[444] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020.
[445] Załącznik 8.9, Tabela „Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 9i".

Wskaźniki rezultatu dotyczące aktywności zawodowej i kwalifikacji również zostały znacząco przekroczone[446]:

- Liczba osób, które po opuszczeniu Programu uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje, wyniosła 11 536 (cel: 3 210), co stanowi 359% realizacji.
- Liczba osób poszukujących pracy po opuszczeniu Programu osiągnęła 5 607 osób (cel: 1 819), co daje 308%.
- Liczba osób pracujących po opuszczeniu Programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) wyniosła 4 926 (cel: 3 210), realizując cel na poziomie 153%.
- Liczba osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu Programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) wyniosła 3 030, realizując cel (738) na poziomie 411%.
- Dodatkowo, 795 osób objętych ochroną czasową w związku z wojną w Ukrainie otrzymało wsparcie w Programie, mimo iż pierwotna wartość docelowa wynosiła 0.

PI 9i został zaprojektowany w celu osiągnięcia wzrostu zdolności do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, co stanowiło adekwatną odpowiedź na zdiagnozowane problemy regionu, w tym narastające bezrobocie długotrwałe i niski wskaźnik aktywności zawodowej wśród grup defaworyzowanych. Zamierzonym efektem interwencji było wzmocnienie aktywności społecznej i zawodowej społeczności lokalnych, zwłaszcza na obszarach zdegradowanych i peryferyjnych. Kluczowe było zapewnienie kompleksowego, zindywidualizowanego wsparcia społeczno-zawodowego, mającego na celu osiągnięcie niezależności ekonomicznej. Oczekiwano rezultatów w postaci uzyskania kwalifikacji lub nabywania kompetencji oraz skutecznego wsparcia w poszukiwaniu i znajdowaniu zatrudnienia dla tej grupy odbiorców.[447]

Projekty realizowane w ramach PI 9i koncentrowały się na zwiększeniu szans na rynku pracy oraz lepszej integracji ze społeczeństwem. Zakładane efekty obejmowały przede wszystkim podniesienie zdolności do zatrudnienia i aktywności społecznej poprzez rozwój kompetencji zawodowych i społecznych, wzrost motywacji oraz przywrócenie samodzielności życiowej. Jakościowo oznaczało to poprawę sytuacji życiowej uczestników: większą samodzielność (np. umiejętność niezależnego funkcjonowania w społeczeństwie i na rynku pracy) oraz lepszą integrację z otoczeniem lokalnym. W rezultacie projekty 9i miały przyczyniać się do trwałego ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego poprzez wyposażenie uczestników w narzędzia umożliwiające im pełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym.[448]

[446] Załącznik 8.9, Tabela: „Programowe wskaźniki rezultatu i produktu– postęp rzeczowy PI 9i".
[447] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[448] Na podstawie informacji z WoD.

Wsparcie w ramach PI 9i obejmowało[449]:

- **Kompleksowe projekty aktywizacji społeczno-zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem** – realizowano zintegrowane programy wsparcia, obejmujące jednocześnie działania społeczne i zawodowe dla osób pozostających poza rynkiem pracy. Projekty te skierowane były do klientów pomocy społecznej (np. bezrobotnych, osób z niepełnosprawnościami, bezdomnych, korzystających z MOPS/PCPR) i miały na celu zwiększenie ich integracji ze społeczeństwem oraz zdolności do podjęcia zatrudnienia. W ramach tych inicjatyw uczestnicy korzystali z szeregu form pomocy: pracy socjalnej, poradnictwa, szkoleń zawodowych, staży, a także działań o charakterze środowiskowym (np. grupowe zajęcia integracyjne). Często projekty przewidywały również wsparcie towarzyszące, takie jak remont i wyposażenie mieszkań treningowych. Wiele z tych projektów opierało się na utworzeniu lub wykorzystaniu lokalnych instytucji reintegracji społecznej: uruchamiano Kluby Integracji Społecznej (KIS) lub Centra Integracji Społecznej (CIS), gdzie prowadzone były zajęcia z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej dla uczestników. Przykładowo, projekt “Bytomska Pracownia Aktywności Społecznej (By-PAS)” objął 582 mieszkańców Bytomia zagrożonych wykluczeniem i realizował działania takie jak intensywna praca socjalna, aktywizacja zawodowa, zajęcia środowiskowe, a nawet adaptacja lokali na mieszkania treningowe – wszystko to w celu przywrócenia tych osób na rynek pracy i do społeczności lokalnej.
- **Programy Aktywności Lokalnej (PAL) na obszarach zagrożonych wykluczeniem** – projekty ukierunkowane na aktywizację i integrację całych społeczności lokalnych zamieszkujących tereny problemowe (np. osiedla objęte rewitalizacją). Skupiały się na animowaniu społeczności i budowaniu kapitału społecznego w danym środowisku. Ich celem była poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zaangażowanie ich we wspólne inicjatywy i rozwijanie lokalnych sieci wsparcia. Efektem takich programów była integracja sąsiedzka oraz zwiększenie aktywności społecznej i obywatelskiej uczestników. Np. PAL „Kolonia Zgorzelec” w Bytomiu zaangażował lokalną społeczność osiedla Kolonia Zgorzelec we wspólne działania integracyjne, co pozwoliło mieszkańcom nabyć nowe kompetencje i zacieśnić więzi społeczne.

PI 9i osiągnął wysoki poziom realizacji zamierzonych celów, co potwierdza ogólna duża skuteczność ewaluowanej interwencji. Osiągnięto lub przekroczono wartości docelowe dla kluczowych wskaźników, w tym szczególnie tych dotyczących liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem oraz osób, które uzyskały kwalifikacje lub kompetencje. Szczególnym sukcesem było znaczne przekroczenie wskaźników związanych ze wsparciem osób z niepełnosprawnościami, co wskazuje na największą skuteczność w dotarciu do tej grupy. Wśród uczestników dominowały efekty "miękkie" (np. wzrost wiary we własne

[449] Ibidem

siły), ale odnotowano też wymierne rezultaty: 40,7% ankietowanych uczestników znalazło stałą pracę, a 62,7% uznało poprawę swojej sytuacji zawodowej za związaną z udziałem w projekcie[450]. Wysoką skuteczność interwencji w PI 9i potwierdziły wywiady z IZ. Według rozmówców interwencja, realizowana w formule aktywnej integracji, była adekwatna i prowadziła do wymiernych rezultatów w postaci poprawy sytuacji zawodowej i znalezienia stałej pracy przez znaczną część uczestników. Ponadto, w wywiadach podkreślono, że pierwszy raz na tak dużą skalę udostępniono możliwość skorzystania ze wsparcia przez organizacje pozarządowe, (a nie tylko JST), co przyczyniło się do wzmocnienia instytucjonalnego tych podmiotów.

Zidentyfikowane efekty jakościowe i ilościowe przyczyniły się do realnej poprawy sytuacji zawodowej beneficjentów, z czego 40,7% ankietowanych uczestników znalazło stałą pracę, a 62,7% oceniło, że ta poprawa była związana z udziałem w projekcie[451]. Ponadto, prowadzone działania o charakterze integrującym, animacyjnym i wolontariackim przyczyniły się do wzrostu poczucia pewności siebie i umiejętności radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych wśród lokalnych społeczności. Zasięg osiągniętych efektów był przeważnie lokalny, koncentrując się na poprawie jakości życia i potencjału społeczno-zawodowego mieszkańców w obrębie danego osiedla lub dzielnicy objętej rewitalizacją.[452] Lokalność efektów potwierdzili przedstawiciele IZ oraz beneficjenci (uczestnicy FGI) – efekty koncentrowały się na integracji mieszkańców obszarów zdegradowanych i peryferyjnych, a wypracowane rozwiązania w niektórych gminach miały przełożenie na składane później projekty w ramach budżetów obywatelskich. Zmiany jakościowe obejmowały również poprawę wizerunku ośrodków pomocy społecznej.

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że **wsparcie w ramach PI 9i wpisało się w istniejące wówczas potrzeby regionu.** Oceniając adekwatność interwencji względem skali potrzeb potencjalnych beneficjentów, warto zwrócić uwagę na zainteresowanie naborami konkursowymi w ramach PI 9i. W ramach 23 naborów konkursowych złożono 611 WoD, w których to kwota wsparcia UE wynosiła 670,7 mln zł – podczas, gdy łączna alokacja naborów konkursowych wyniosła 424,7 mln zł. Taka skala przekroczenia sugeruje, że potrzeby potencjalnych beneficjentów były większe niż zaplanowany poziom finansowania, a interwencja odpowiadała na problem o dużej skali.

Wsparcie w ramach PI 9i zostało ukierunkowane na wzrost zdolności do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, co było bezpośrednią odpowiedzią na kluczowe wyzwania diagnostyczne zidentyfikowane w RPO i Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego. W RPO zdiagnozowano niski wskaźnik zatrudnienia grup defaworyzowanych (CT 8, CT 9), w tym szczególnie osób

[450] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[451] Ibidem.
[452] Ibidem.

długotrwale bezrobotnych (stanowiących 35,2% ogółu bezrobotnych w regionie) oraz osób w wieku 50 lat i więcej, kobiet i osób z niepełnosprawnościami. Aby zniwelować te bariery, zaplanowano kompleksowe działania aktywnej integracji (edukacyjne, społeczne, zawodowe i zdrowotne), zapewniające zindywidualizowane wsparcie, w tym poprzez Centra Integracji Społecznej w odpowiedzi na potrzeby integracji społecznej i zawodowej osób uciekających z terenu Ukrainy. Interwencja ta wpisywała się w regionalny cel strategiczny dotyczący wzmocnienia aktywności społecznej i zawodowej społeczności lokalnych zamieszkujących obszary zdegradowane i peryferyjne, co jest kluczowe dla zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej w regionie (Cel B.2 Strategii – Rozwój kompetencji, umiejętności i wzrost poziomu aktywności mieszkańców). Rozmówcy wywiadów grupowych (eksperci i beneficjenci) oraz przedstawiciele IZ potwierdzili, że wsparcie odpowiadało na realne potrzeby, choć skala tych potrzeb była ogromna. Uczestnicy wywiadów grupowych stwierdzili, że wsparcie w ramach OP 9 pokrywało tereny, gdzie potrzeby były największe, co było widoczne na przykładzie Bytomia, który otrzymał środki jako miasto mocno dotknięte zjawiskiem wykluczenia społecznego. Stwierdzono, że zapotrzebowanie na wsparcie dla osób wykluczonych zawodowo, osób z niepełnosprawnościami oraz problemami opiekuńczo-wychowawczymi, czy uzależnieniami zawsze jest duże i będzie za małe (nawet pomimo poprawy sytuacji finansowej ludności), ponieważ istnieje grono ludzi niesamodzielnych i zależnych, które wymaga pomocy. Wzrost odsetka jednostek reintegracyjnych wspierających osoby wykluczone lub zagrożone wykluczeniem społecznym można zauważyć w statystykach publicznych[453]:

- W woj. śląskim w 2016 r. odnotowano 2,7 jednostek reintegracyjnych na 100 tys. mieszkańców, podczas gdy w roku 2022 było ich już 3,1 na 100 tys. mieszkańców.
- Najwięcej podmiotów w 2023 r. powstało w powiecie myszkowskim (7,7 jednostek reintegracyjnych na 100 tys. mieszkańców), w Świętochłowicach (6,6 jednostek reintegracyjnych na 100 tys. mieszkańców) oraz w Żorach (4,9 jednostki reintegracyjne na 100 tys. mieszkańców).

Omówione wyżej efekty wsparcia w pełni realizują cel szczegółowy PI 9i oraz założenia opisane w Programie. Efekty projektów wpisały się w potrzeby beneficjentów i użytkowników, stanowiły także odpowiedź na wyzwania/ potrzeby regionu ujęte zarówno w samym Programie jak i Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” oraz aktualizacji i pozytywnie wpływały na zmiany wyrażone wskaźnikami statystyki publicznej.

[453] Dane GUS BDL, Jednostki reintegracyjne – wskaźniki.

Efekty niezamierzone

Zgodnie z wynikami ewaluacji[454], interwencja w ramach PI 9i wygenerowała efekty, które nie były pierwotnie zakładane wskaźnikami, ale miały istotny wpływ na sytuację beneficjentów i funkcjonowanie instytucji. Wśród pozytywnych efektów niezamierzonych można wskazać **wzrost potencjału beneficjentów w sferze „miękkiej"** objawiający się większą integracją i uspołecznieniem uczestników, wzrost pewności siebie, wzrost zaangażowania i motywacji uczestników. Aby wzmocnić działanie tego efektu IZ uwzględniła znaczenie wsparcia środowiskowego w przyszłym okresie programowania, rekomendując położenie dużego nacisku na wsparcie środowiskowe i pracę z najbliższym otoczeniem rodzinnym i społecznym ostatecznych odbiorców pomocy. Jako dodatkowe wzmocnienie tego efektu zaproponowano włączenie do katalogu wskaźników mierniki dotyczące efektów o charakterze „miękkim" (np. związanych z motywacją wewnętrzną, jakością życia, funkcjonowaniem rodziny). Drugim efektem pozytywnym był **wpływ na decyzję o dalszym zamieszkiwaniu w woj. śląskim** (na co wskazała blisko połowa uczestników objętych badaniem). Aby wzmocnić ten efekt zaproponowano premiować projekty, które w swoich założeniach i działaniach informacyjnych kładą nacisk na przekształcanie zdobytych umiejętności w lokalną karierę, wykorzystując potencjał zatrudnieniowy regionu. Głównym efektem negatywnym była **rezygnacja uczestników** i problemy z osiąganiem wskaźników. IZ zaleciła, aby w procesie aplikacyjnym zwiększyć znaczenie kwestii doświadczenia podmiotu aplikującego w pracy z daną grupą docelową. Lepsze doświadczenie beneficjentów miało zmniejszyć skalę rezygnacji, jednak w projektach EFS jest to często spotykany problem, wynikający z sytuacji osobistej jednostek.

Efektywność wsparcia

Wsparcie realizowane w ramach PI 9i należy ocenić jako efektywne zarówno w zakresie realizacji celów rzeczowych, jak i osiągania rezultatów społecznych. Skala zrealizowanych projektów oraz poziom osiągnięcia wskaźników wskazują, że przy zaangażowaniu dostępnej alokacji uzyskano rezultaty wyraźnie przekraczające pierwotne założenia Programu. Efektywność ta widoczna jest zarówno w liczbie osób objętych wsparciem, jak i w rezultatach związanych z aktywizacją społeczną i zawodową uczestników.

W ramach PI 9i zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Jak już wskazano, zrealizowano 402 projekty o wartości ogółem około 616,4 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE około 523,9 mln zł. W wyniku realizacji interwencji wsparciem objęto znaczną liczbę osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym 14 522 osoby z niepełnosprawnościami. Jednocześnie istotne wartości osiągnięto w zakresie wskaźników rezultatu, obejmujących m.in. uzyskanie kwalifikacji (359%), podjęcie zatrudnienia (308%) oraz utrzymanie aktywności

[454] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

zawodowej po opuszczeniu Programu (411%). **Wszystkie kluczowe wskaźniki zostały zrealizowane na poziomie wyższym od zakładanego.**

Analiza efektywności kosztowej wskazuje na relatywnie wysoki poziom racjonalności wykorzystania środków finansowych w relacji do osiągniętych efektów rzeczowych. Wyniki badania ewaluacyjnego[455] potwierdzają relatywnie wysoki poziom efektywności kosztowej realizowanych działań projektowych. Obszar aktywnej integracji charakteryzował się jedną z najwyższych różnic pomiędzy postępem rzeczowym a finansowym na korzyść tego pierwszego. Wyniki badania wskazały, że szacowany postęp rzeczowy na podstawie wszystkich podpisanych umów wynosił 224,6%, podczas gdy wykorzystanie alokacji kształtowało się na poziomie 82,0%. Badanie to pozwoliło również ustalić, że w przypadku projektów już rozliczonych zaobserwowano korzystną relację efektów do poniesionych nakładów – postęp rzeczowy wyniósł 159,5% przy postępie finansowym na poziomie 34,2%. Na podstawie tych danych w raporcie stwierdzono, że w tym obszarze udawało się uzyskiwać wyższy od zaplanowanego poziom realizacji celów przy zaangażowaniu określonej puli środków.

Analiza efektywności kosztowej wskazuje, że tryb realizacji (konkursowy vs pozakonkursowy) ma istotne znaczenie przede wszystkim w PI 9i. W szczególności niższe koszty jednostkowe obserwowane były w projektach pozakonkursowych dla masowych wskaźników liczonych „na osobę", takich jak liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem, dla których koszty jednostkowe w projektach pozakonkursowych były istotnie niższe niż w projektach konkursowych. W przypadku wskaźników rezultatu, takich jak poszukiwanie pracy, podjęcie zatrudnienia czy uzyskanie kwalifikacji po opuszczeniu Programu, projekty pozakonkursowe cechowały się niższymi kosztami jednostkowymi, choć skala różnic była mniejsza. Koszt jednostkowy wskaźników rezultatu jest wyższy, lecz pozostaje w relacji proporcjonalnej do kosztu produktu i nie wskazuje na istotną utratę efektywności. Znaczenie trybu realizacji widoczne jest przede wszystkim w odniesieniu do wskaźników produktu, gdzie projekty pozakonkursowe osiągają niższe koszty jednostkowe. Wyższe koszty osiągania rezultatów w porównaniu do wskaźników produktu pozostają spójne z charakterem interwencji w obszarze aktywnej integracji i wynikają z konieczności prowadzenia intensywnych, zindywidualizowanych działań ukierunkowanych na trwałą poprawę sytuacji uczestników.[456].

Na poziom i charakter efektywności wpływał jednocześnie specyficzny kontekst realizacji działań w obszarze aktywnej integracji. Beneficjenci pracowali z osobami w najtrudniejszej sytuacji życiowej (wykluczeni, długotrwale bezrobotni), co wymagało

[455] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j., wrzesień 2021.
[456] Szczegółowe dane na temat kosztów jednostkowych wskaźników znajdują się w „Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników".

kosztownych, zindywidualizowanych i kompleksowych działań. Badanie wykazało, że efektywność rosła wraz ze stażem działalności beneficjenta – doświadczone podmioty potrafiły lepiej racjonalizować wydatki. Jednocześnie poprawa ogólnej sytuacji na rynku pracy paradoksalnie utrudniła rekrutację, pozostawiając w systemie osoby wymagające najdroższych form wsparcia. Pandemia COVID-19 wymusiła wydłużenie okresów realizacji projektów i utrudniła bezpośrednią pracę z uczestnikami, co podniosło koszty organizacyjne. Dodatkowym obciążeniem były obciążenia administracyjne i częste zmiany wytycznych, które angażowały zasoby kadrowe ponad pierwotne założenia. Większość beneficjentów jednoznacznie stwierdziła, że nie widziało możliwości wprowadzenia zmian, które pozwoliłyby obniżyć koszty bez straty dla jakości i skali osiągniętych rezultatów.

Trwałość wsparcia

Z wywiadów z IZ wynika, że kwestia trwałości w PI 9i, 9iv oraz 9v jest wyzwaniem systemowym i stanowi słabość ogólnego systemu wdrażania programów unijnych. Trwałe efekty wsparcia są trudne do osiągnięcia i monitorowania w perspektywie długoterminowej. System kładzie nacisk na wskaźniki projektowe mierzone w trakcie realizacji, a wybrane wskaźniki są sprawdzane po zakończeniu projektu. Często po zakończeniu finansowania unijnego brakuje środków na utrzymanie rezultatów, co skutkuje niską trwałością. IZ wykorzystuje badania ewaluacyjne do mierzenia wskaźników rezultatu długoterminowego, jednakże nawet te badania napotykają na problemy (np. zbyt mała próba), co utrudnia pełną ocenę trwałości.

W przypadku PI 9i Program zakładał osiągnięcie efektów o charakterze długofalowym. W projektach ukierunkowanych na aktywizację społeczno-zawodową osób wykluczonych (np. w ramach poddziałania 9.1.6) ocena merytoryczna odbywała się na podstawie kryteriów efektywności społecznej i zatrudnieniowej.

W ramach PI 9i większość zrealizowanych projektów utrzymała założoną działalność bez zmian naruszających trwałość, choć odnotowano pojedyncze niekorzystne zdarzenia[457]:

- w jednym projekcie beneficjent zaprzestał działalności, co oznacza przedwczesne zakończenie projektu,
- żaden projekt nie został przeniesiony poza założony obszar realizacji (województwo śląskie),
- odnotowano 1 przypadek zmiany właściciela infrastruktury. W tym przypadku według deklaracji beneficjenta uzyskał on korzyść w związku ze zbyciem/przekazaniem elementów infrastruktury ,
- odnotowano 2 przypadki znaczących zmian wpływających na pierwotne założenia projektów.

Poza powyższymi wyjątkami, pozostałe projekty 9i nie doświadczyły zmian mogących naruszać trwałość – wymóg zachowania rezultatów został generalnie

[457] Na podstawie ankiet trwałości.

dochowany. Jeśli chodzi o zachowanie trwałości rezultatów projektów (utrzymanie efektów po zakończeniu dofinansowania)[458]:

- 115 beneficjentów (ok. 46%) potwierdziło utrzymanie rezultatów zgodnie z założeniami (trwałość zachowana),
- 62 beneficjentów (ok. 25%) wskazało brak utrzymania rezultatów,
- 66 beneficjentów (ok. 26%) zadeklarowało, że wymóg trwałości ich nie dotyczył (np. ze względu na specyfikę projektu, rezultaty nietrwałe z natury lub brak obowiązku utrzymania),
- 8 beneficjentów (ok. 3%) nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o trwałość rezultatów.

Uczestnicy wywiadów z IZ wskazali na wyzwania w osiągnięciu trwałych efektów w przypadku aktywizacji społeczno-zawodowej z powodu niskiego bezrobocia oraz trudną grupą odbiorców wsparcia, w której znajdowały się osoby, które i tak ciężko aktywizować. Powodowało to, że takim uczestnikom trudno było wytrwać w pracy przez wymagany okres po opuszczeniu Programu. Największy problem jest związany z przetrwaniem podmiotów i utrzymaniem finansowania usług po zakończeniu projektu. Działania te mają często charakter jednorazowy.

Beneficjenci i eksperci, którzy wzięli udział w wywiadach grupowych także podkreślili, że trwałość projektów w ramach EFS jest kluczowym wyzwaniem, często trudnym do osiągnięcia bez ciągłego finansowania unijnego. Podkreślili, iż mimo, że trwałość w projektach EFS nie jest często wymagana, beneficjenci często dobrowolnie dążą do utrzymania efektów ze względu na odpowiedzialność wobec grupy docelowej i środowiska lokalnego. Wiele organizacji z sektora pomocy społecznej (np. MOPS) osiągnęło założone efekty (wskaźniki) i widzi, że rezultaty te utrzymują się – osoby, które znalazły pracę, nadal ją mają i nie korzystają już z pomocy finansowej ośrodka. Utrzymują się również relacje i znajomości nawiązane podczas projektów. Wyniki badania z beneficjentami w ramach ewaluacji OP IX wskazują na przekonanie o dominacji efektów długoterminowych (wieloletnich) nad efektami krótkoterminowymi (w momencie realizacji projektu). Przewidywana trwałość efektów projektów była każdorazowo wyższa w odniesieniu do beneficjentów (instytucji) niż do uczestników projektów. Trwałość instytucjonalna jest postrzegana jako czynnik zapewniający dalszą pomoc kolejnym odbiorcom. W projektach dot. włączenia społecznego (w tym aktywnej integracji) kluczowe znaczenie dla długofalowej trwałości działań dot. włączenie społecznego ma ich społeczny wymiar, związany z samoorganizacją i oddolną aktywnością mieszkańców.[459]

[458] Ibidem.
[459] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

4.9.4 Priorytet inwestycyjny 9iv

Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

Ocena skuteczności wsparcia

Według zapisów Programu PI 9iv koncentrował się na wzroście dostępności i jakości usług społecznych oraz usług zdrowotnych świadczonych w interesie ogólnym. Głównym celem było ograniczenie ryzyka wykluczenia społecznego, wynikającego z dysproporcji w dostępie do tych usług. Oczekiwano, że nastąpi rozwój i standaryzacja usług społecznych, szczególnie w formule środowiskowej, zgodnie z procesem deinstytucjonalizacji.

Na realizację tych celów przeznaczono alokację w wysokości 134 982 216,00 euro[460]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 134 834 403,80 euro, co stanowi 99,9% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 592 415 639,67 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 592 845 588,84 zł. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych.

W PI 9iv kluczowe wskaźniki dotyczące rozwoju usług społecznych i zdrowotnych zostały zrealizowane na bardzo wysokim poziomie[461].

- Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi wyniosła 35 453 osoby (cel: 9 908), osiągając 358% realizacji.
- Liczba osób objętych usługami zdrowotnymi świadczonymi w interesie ogólnym wyniosła 25 639 osób (cel: 11 231), co stanowi 228% realizacji.

Znaczące przekroczenia dotyczą liczby wspartych miejsc świadczenia usług, które istniały po zakończeniu projektu[462]:

- Liczba wspartych miejsc świadczenia usług społecznych wyniosła 10 221 sztuk (cel: 297), osiągając poziom 3441%.
- Liczba wspartych miejsc świadczenia usług zdrowotnych wyniosła 3 396 sztuk (cel: 178), osiągając poziom 1908%.

W ramach przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, wsparto 221 podmiotów (cel: 215), co daje 103% realizacji. Wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na te działania wyniosła 27 988 344 EUR (cel: 21 656 925 EUR), realizując cel na poziomie 129%. Ponadto, 4 150 osób, którym udzielono ochrony

[460] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 576 158 090,77 zł.
[461] Załącznik 8.9, Tabela: „Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 9iv”.
[462] Ibidem.

czasowej w związku z wojną w Ukrainie, objęto wsparciem w Programie (przy wartości docelowej 0)[463].

PI 9iv został zaprojektowany w celu osiągnięcia wzrostu dostępności i jakości usług społecznych i zdrowotnych świadczonych w interesie ogólnym. W kontekście zdiagnozowanych niedoborów usług i rosnącego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, wynikającego ze starzenia się społeczeństwa, zamierzone efekty jakościowe koncentrowały się na rozwoju i standaryzacji usług społecznych. Zgodnie z procesem deinstytucjonalizacji, priorytetem było rozwijanie wsparcia szczególnie w formule środowiskowej. Oczekiwano, że interwencja doprowadzi do utworzenia nowych placówek i miejsc świadczenia usług oraz przyczyni się do ograniczenia ryzyka wykluczenia wynikającego z dysproporcji w dostępie do opieki zdrowotnej.[464]

Projekty w ramach PI 9iv dotyczyły m.in. tworzenia nowych miejsc świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych (np. dzienne domy pomocy, kluby seniora, mieszkania wspomagane) oraz usprawnienia istniejących form pomocy rodzinom, osobom starszym, z niepełnosprawnościami czy dzieciom zagrożonym wykluczeniem. Kluczowym zamierzonym efektem jakościowym było zwiększenie dostępu tych grup do wysokiej jakości usług blisko ich miejsca zamieszkania, co miało przełożyć się na poprawę jakości życia odbiorców pomocy i ich większą integrację ze społecznością lokalną. Dzięki tym interwencjom miała zmniejszyć się również konieczność kierowania osób wymagających opieki do placówek instytucjonalnych, np. rozwój usług środowiskowych miał ograniczać liczbę dzieci trafiających do instytucjonalnej pieczy zastępczej, a osoby niesamodzielne mogły dłużej funkcjonować we własnym domu. Projekty w ramach 9iv prowadziły do wzmocnienia lokalnego systemu usług społecznych i zdrowotnych. W zamierzeniu miały stać się one bardziej dostępne, zróżnicowane i dostosowane do indywidualnych potrzeb, co w dłuższej perspektywie sprzyja inkluzji społecznej i zapobiega marginalizacji grup zagrożonych.[465]

W ramach wsparcia PI 9iv wsparcie obejmowało[466]:

- **Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich dla osób niesamodzielnych (seniorów i osób z niepełnosprawnościami)** – koncentrowały się na zwiększaniu dostępności usług społecznych dla osób wymagających opieki. W praktyce oznaczało to tworzenie nowych placówek i miejsc świadczenia opieki dziennej oraz wsparcia domowego. Bardzo wiele projektów zakładało utworzenie lub doposażenie dziennego domu pomocy, klubu seniora lub innej placówki dziennego pobytu dla osób starszych i niesamodzielnych, gdzie mogą oni spędzać czas pod fachową opieką. Równolegle rozwijano usługi

[463] Ibidem.
[464] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[465] Na podstawie informacji z WoD.
[466] Ibidem.

opieki domowej – wiele inicjatyw finansowanych z 9iv rozszerzało usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, m.in. poprzez zatrudnienie dodatkowych opiekunek środowiskowych czy asystentów osobistych osób z niepełnosprawnościami. Projekty przewidywały też formy odciążenia opiekunów rodzinnych (tzw. opieka wytchnieniowa) oraz wykorzystywanie nowych rozwiązań, np. teleopieki, wolontariatu opiekuńczego i sąsiedzkiego, aby zwiększyć samodzielność i bezpieczeństwo osób niesamodzielnych.

- **Wsparcie rodzin, dzieci i procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej** - ich celem była pomoc rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze i zapobieganie umieszczaniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej. W ramach tych inicjatyw tworzono m.in. placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży oferujące opiekę pozaszkolną, zajęcia edukacyjne i terapeutyczne dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych. Uzupełniająco wiele projektów oferowało pracę z rodziną w kryzysie poprzez zatrudnienie asystentów rodzin i organizowanie usług specjalistycznych (terapia rodzinna, mediacje itp.). Wspierano również rodziny zastępcze – np. poprzez szkolenia dla kandydatów na rodziców zastępczych i podnoszenie kompetencji obecnych opiekunów. Istotnym nurtem było wsparcie procesu deinstytucjonalizacji opieki nad dziećmi – projekty realizowały zalecenia przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej.

Realizacja celów PI 9iv (Działanie 9.2) została oceniona pozytywnie, zwłaszcza w zakresie wzrostu skali i jakości oferowanych usług społecznych i zdrowotnych. Wskaźniki produktu dotyczące liczby wspartych miejsc świadczenia usług (zarówno społecznych, jak i zdrowotnych) zostały znacznie przekroczone. Należy jednak zaznaczyć, że to ekstremalne przekroczenie wynikało ze zmiany definicji wskaźnika, która zaczęła obejmować liczbę osób świadczących usługi w środowisku, a nie tylko samą placówkę, co było nowością w programowaniu regionalnym. Działanie to stanowiło adekwatne narzędzie do osiągnięcia celu, kładąc nacisk na rozwój i standaryzację usług, szczególnie w formule środowiskowej (deinstytucjonalizacja). Efekty mierzone u uczestników były specyficzne dla obszaru problemowego, obejmując poprawę stanu zdrowia i spokoju. Ponadto, w kontekście czynników zewnętrznych, wsparcie przyczyniło się do większego bezpieczeństwa epidemiologicznego w instytucjach ochrony zdrowia w okresie pandemii COVID-19.[467] Rozmówcy wywiadów pogłębionych z IZ również wysoko ocenili wpływ interwencji w ramach PI 9iv bowiem przyczyniła się ona do znaczącego rozwoju i standaryzacji usług społecznych w regionie. Podkreślono ekstremalnie przekroczone wartości wskaźników dotyczących liczby wspartych miejsc świadczenia usług (społecznych i zdrowotnych). Nie udało się osiągnąć natomiast założonego efektu trwałości projektu pilotażowego dot. DDOM ze względu na to, iż Ministerstwo

[467] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

Zdrowia (NFZ) nie włączyło ich do koszyka świadczeń gwarantowanych, co było warunkiem pierwotnym[468].

Interwencja była skutecznie zaadresowana na potrzeby specyficzne dla sfery usług społecznych i zdrowotnych, prowadząc do odczuwalnych zmian u uczestników, takich jak poprawa stanu zdrowia, większy spokój, większa możliwość wypoczynku, większa pomoc w realizacji codziennych czynności, łatwiejsze przemieszczanie w mieszkaniu i poza nim[469]. Wpływ PI 9iv na system pomocy społecznej był znaczący, stanowiąc ogromny bodziec do rozwoju i standaryzacji usług społecznych oraz podniesienia ich jakości w stosunku do okresu sprzed RPO[470].

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że **wsparcie w ramach PI 9iv wpisało się w istniejące wówczas potrzeby regionu.** Oceniając adekwatność interwencji względem skali potrzeb potencjalnych beneficjentów, warto zwrócić uwagę na zainteresowanie naborami konkursowymi w ramach PI 9iv. W ramach 36 naborów konkursowych złożono 805 WoD, w których to kwota wsparcia UE wynosiła 857,9 mln zł – podczas, gdy łączna alokacja naborów konkursowych wyniosła 479,9 mln zł. To pokazuje, że skala potrzeb była wówczas znacznie większa niż możliwości Programu.

Diagnoza regionalna wskazywała na niedobory w dostępie do usług opiekuńczych i specjalistycznych usług medycznych, a także konieczność rozwoju form środowiskowych w celu deinstytucjonalizacji opieki. Zaplanowane wsparcie koncentrowało się na rozwoju usług wsparcia rodziny, mieszkalnictwa wspomaganego i chronionego oraz usług opiekuńczych z priorytetyzacją formuły środowiskowej. W obszarze zdrowia interwencja miała przeciwdziałać negatywnym procesom demograficznym i zachorowaniom na choroby cywilizacyjne (Cel B.1 Strategii – Poprawa kondycji zdrowotnej mieszkańców województwa) poprzez zapewnienie kompleksowej opieki nad matką i dzieckiem oraz rehabilitacji dla dzieci z niepełnosprawnościami. Uczestnicy wywiadów grupowych (beneficjenci i eksperci) podkreślili, że potrzeby związane z opieką nad osobami starszymi i osobami z niepełnosprawnościami są nieubłaganie narzucane przez demografię i będą się powiększały w kolejnych latach. Rozmówcy z IZ wskazali natomiast, że przeniesienie ciężaru wsparcia z instytucji do usług środowiskowych, bliżej klienta jest kierunkiem zgodnym z zapisami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ze względu na rosnącą liczbę osób wymagających opieki. Projekty z PI 9iv najczęściej skupiały się na rozwijaniu lokalnych usług społecznych „blisko domu” – tak, aby osoby wymagające wsparcia (dzieci, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami) mogły

[468] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[469] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[469] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[470] Ibidem.

otrzymać potrzebną pomoc w swojej społeczności, a nie w instytucjach całodobowych.

Wsparcie z PI 9iv wpisało się w pozytywne zmiany w regionie w obszarze usług społecznych. Dane ze statystyki publicznej[471] wskazują, że między 2014 a 2023 rokiem spadł w woj. śląskim wskaźnik beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności z 526 na 234.

Liczba osób, którym przyznano świadczenia pomocy społecznej spadła w woj. śląskim ze 168 395 (2014) do 68 580 (2024). Spadła też liczba korzystających ze świadczeń rodzinnych, rodzin otrzymujących zasiłki rodzinne na dzieci z 85 989 w 2014 r. do 34 808 w 2023 r. Dane te mogą świadczyć o poprawie sytuacji materialnej mieszkańców regionu.

Omówione wyżej efekty wsparcia w pełni realizują cel szczegółowy PI 9iv oraz założenia opisane w Programie. Efekty projektów wpisały się w potrzeby beneficjentów i użytkowników, stanowiły także odpowiedź na wyzwania/ potrzeby regionu ujęte zarówno w samym Programie jak i Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+" oraz aktualizacji i pozytywnie wpływały na zmiany wyrażone wskaźnikami statystyki publicznej.

Efekty niezamierzone

Zgodnie z wynikami ewaluacji[472], interwencja w ramach PI 9iv wygenerowała efekty, które nie były pierwotnie uwzględnione we wskaźnikach, ale miały istotny wpływ na sytuację beneficjentów i funkcjonowanie instytucji. Jednym z efektów pozytywnych projektów infrastrukturalnych i miękkich było **zwiększenie bezpieczeństwa epidemiologicznego** grupy docelowej i placówek podczas pandemii COVID-19. IZ zareagowała na pandemię, wprowadzając tryb nadzwyczajny dla wsparcia ochrony zdrowia. Tryb ten charakteryzował się znaczącym skróceniem czasu oceny merytorycznej i procesów kontraktacji. Głównym efektem negatywnym okazała się **niska trwałość projektów pilotażowych DDOM**, ponieważ nie zostały włączone do koszyka świadczeń gwarantowanych przez NFZ (czynnik zewnętrzny), co było pierwotnym założeniem trwałości i skutkowało zanikiem efektu. IZ rekomendowała doprecyzowanie kwestii trwałości rezultatów projektów EFS jako „gotowości do świadczenia określonych usług" i/lub rozważenie premiowania w ramach EFS projektów zapewniających trwałość rozumianą jako faktyczne świadczenie określonych usług w danym zakresie, a nie tylko gotowość do ich świadczenia. W tym zakresie (i podobnych) można rozważyć wprowadzenie w procesie aplikacyjnym kryterium premiującego, jakim byłoby posiadanie przez wnioskodawcę alternatywnej, długookresowej strategii finansowania na wypadek, gdyby zakładane wsparcie systemowe (np. ze strony NFZ) nie zostało uruchomione.

[471] Dane GUS BDL.
[472] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

Efektywność wsparcia

Wsparcie realizowane w ramach PI 9iv należy ocenić jako wysoce efektywne zarówno w zakresie realizacji celów rzeczowych, jak i osiągania zakładanych rezultatów. Skala osiągniętych efektów, w szczególności w obszarze rozwoju usług społecznych i zdrowotnych, wskazuje na bardzo korzystną relację pomiędzy poniesionymi nakładami finansowymi a uzyskanymi rezultatami rzeczowymi.

W ramach PI 9iv zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Jak już wskazano, zrealizowano 554 projekty o wartości ogółem około 751 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE około 638,4 mln zł. W wyniku realizacji interwencji utworzono lub utrzymano10 221 miejsc świadczenia usług społecznych oraz 3 396 miejsc świadczenia usług zdrowotnych istniejących po zakończeniu projektu. **Wartości wszystkich wskaźników zostały osiągnięte w wymiarze większym niż zakładano, co potwierdza wysoką skuteczność interwencji w zakresie zwiększania dostępności usług**.

W ramach badania ewaluacyjnego[473] wykazano relatywnie wysoki poziom efektywności kosztowej realizowanych działań projektowych. Badanie ewaluacyjne zidentyfikowało w tym priorytecie najwyższą różnicę pomiędzy postępem rzeczowym i finansowym w całej ocenianej interwencji. Z analizy danych przeprowadzonej w badaniu wynikało, że szacowana realizacja wskaźników na podstawie podpisanych umów osiągnęła poziom aż 1240,9% przy wykorzystaniu 98,5% dostępnej alokacji. Postęp faktyczny dla projektów rozliczonych został w badaniu określony na poziomie 519,9% przy postępie finansowym wynoszącym zaledwie 21,9%. Dane te potwierdzają możliwość osiągania bardzo wysokich efektów rzeczowych przy relatywnie ograniczonym zaangażowaniu środków finansowych.

Analiza efektywności kosztowej wskazuje, że PI 9iv charakteryzuje się bardzo wysoką efektywnością kosztową wskaźników produktu oraz wyraźnie wyższymi kosztami jednostkowymi wskaźników rezultatu. Zróżnicowanie to pozostaje spójne z charakterem interwencji, w której osiąganie trwałych rezultatów wymaga długotrwałych i złożonych działań organizacyjnych oraz jakościowych, wykraczających poza samo zwiększenie liczby miejsc świadczenia usług[474].

Istotnym czynnikiem różnicującym efektywność kosztową w PI 9iv był typ beneficjenta. Najniższe koszty jednostkowe występują w projektach realizowanych przez beneficjentów systemowych, zdolnych do realizacji działań o dużej skali i wysokim stopniu standaryzacji realizowanych usług. Pozwalało to na osiąganie efektów skali i bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów.

[473] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j., wrzesień 2021.
[474] Szczegółowe dane na temat kosztów jednostkowych wskaźników znajdują się w „Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników".

Na ocenę efektywności wpływał jednocześnie specyficzny kontekst realizacji interwencji. Niedofinansowanie systemu ochrony zdrowia z jednej strony zwiększało presję na szybkie wydatkowanie środków, a z drugiej – wymuszało maksymalizację efektów z każdej wydanej złotówki. Proces deinstytucjonalizacji (polegający na przechodzeniu od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej) jest z natury kosztowny ze względu na potrzebę budowania nowych sieci wsparcia. Dodatkowym czynnikiem komplikującym realizację projektów była pandemia COVID-19, która powodowała trudności w świadczeniu usług opartych na bezpośrednim kontakcie z uczestnikami projektów w placówkach wsparcia dziennego i usługach środowiskowych, a także generowała potrzebę zakupu dodatkowych środków ochrony, co nie było pierwotnie planowane w budżetach. Większość beneficjentów jednoznacznie stwierdziła, że nie widziało możliwości wprowadzenia zmian, które pozwoliłyby obniżyć koszty bez straty dla jakości i skali osiągniętych rezultatów.

Trwałość wsparcia

W przypadku PI 9iv trwałość była kluczowym elementem, zwłaszcza w odniesieniu do usług społecznych i zdrowotnych – jednym ze wskaźników rezultatu była Liczba wspartych w Programie miejsc świadczenia usług społecznych/zdrowotnych istniejących po zakończeniu projektu. Wskaźnik ten został osiągnięty ponad trzydziestokrotnie (3441% osiągnięcia).

W Priorytecie Inwestycyjnym 9iv niemal wszystkie projekty spełniły wymogi trwałości – tylko sporadycznie odnotowano niepożądane zmiany[475]:

- żaden beneficjent nie zakończył działalności, wszystkie projekty kontynuowały funkcjonowanie w wymaganym okresie,
- nie doszło do relokacji projektów poza obszar woj. śląskiego,
- odnotowano 1 przypadek zmiany właściciela infrastruktury. Nie stwierdzono uzyskania korzyści przez beneficjenta w związku z tą zmianą – oznacza to, że transfer własności nie przyniósł beneficjentowi dodatkowego przychodu lub innej przewagi,
- odnotowano 6 przypadków istotnych zmian w projektach mogących wpływać na ich pierwotne cele (ok. 0,7% wszystkich projektów 9iv).

Zdecydowana większość inicjatyw utrzymała zakładany sposób realizacji bez zmian sprzecznych z wymogami trwałości. W zakresie utrzymania rezultatów projektów (zachowania trwałości po zakończeniu finansowania) wyniki prezentują się bardzo pozytywnie[476]:

- 698 beneficjentów (ok. 87%) potwierdziło zachowanie trwałości rezultatów, czyli utrzymanie funkcjonowania i efektów zgodnie z umową o dofinansowanie,

[475] Na podstawie ankiet trwałości.
[476] Ibidem.

- 14 beneficjentów (ok. 2%) wykazało brak utrzymania rezultatów (te projekty nie spełniły wymogu trwałości, stanowiąc jednak znikomy odsetek w skali priorytetu),
- 33 beneficjentów (ok. 4%) uznało, że wymóg trwałości ich nie dotyczył (najczęściej ze względu na specyfikę projektu, gdzie formalny obowiązek utrzymania rezultatów nie miał zastosowania),
- 56 beneficjentów (ok. 7%) nie udzieliło odpowiedzi dotyczącej trwałości rezultatów.

Priorytet 9iv cechuje się wysokim poziomem zachowania trwałości projektów. Zdecydowana większość beneficjentów utrzymała efekty swoich projektów w wymaganym okresie. W nielicznych sytuacjach doszło do zmian (np. przekazania infrastruktury czy modyfikacji projektu), jednak nie wpłynęły one znacząco na ogólną ocenę trwałości w ramach priorytetu.

Przedstawiciele IZ na wywiadach wskazali, że w tym PI problem z trwałością jest szczególnie widoczny w kontekście tworzenia infrastruktury i usług, które miały być kontynuowane ze źródeł krajowych. Jak wspomniano wcześniej, brak trwałości dotyczył przede wszystkim DDOM-ów (Poddziałanie 9.2.6). Były one otwierane w trybie pilotażowym w założeniu, że NFZ przejmie ich finansowanie (włączy je do koszyka świadczeń gwarantowanych), co nie nastąpiło. W kontekście usług społecznych, np. klubów seniora, IZ zauważyła, że instytucjonalna gotowość do świadczenia usług po zakończeniu projektu w niektórych przypadkach nie sprawdziła się. Choć środowisko (szczególnie w gminach z aktywnymi organizacjami) często wymusza utrzymanie pewnych usług, to często jakość tych usług jest niższa niż ta, którą zapewniał projekt. W tym kontekście warto przytoczyć wnioski z wywiadu grupowego z ekspertami, gdzie wskazano na niepotrzebne dofinansowywanie przeładowanych działaniami projektów z OP IX, których efekty trudno potem utrzymać (po ich zakończeniu). Zamiast tego, eksperci proponują edukowanie wnioskodawców i wybieranie projektów, które zapewniają niezbędne potrzeby i które po zakończeniu nie będą stanowiły problemu do kontynuacji przez instytucje, które miałyby przejąć ich finansowanie. Z badania wyłania się wniosek, aby w jeszcze większym stopniu na etapie przygotowywania projektu myśleć o jego trwałości (co wydaje się lepiej przestrzegane w projektach infrastrukturalnych, a bardziej problematyczne w projektach „miękkich"). Jak podkreślili jednak przedstawiciele IZ, pomimo problemów z trwałością finansowania, projekty te przyczyniły się do wzrostu jakości i standaryzacji świadczenia usług społecznych, co weszło do praktyki instytucji pomocy społecznej nawet poza projektami (efekt niezamierzony). Jak wskazali uczestnicy wywiadów grupowych (beneficjenci) infrastruktura stworzona w ramach projektów (np. ośrodek rehabilitacji, mieszkanie treningowe, placówki wsparcia dziennego) jest dalej wykorzystywana i utrzymywana, często dzięki środkom własnym gminy lub zlecaniu zadań organizacjom pozarządowym. Największą trudnością w utrzymaniu trwałości są finanse. Po zakończeniu projektu pojawiają się wysokie koszty utrzymania obiektów, zwłaszcza związane z

wynagrodzeniami pracowników oraz ogrzewaniem.[477] W przypadku PI 9iv trwałość jest w dużej mierze uwarunkowana popytem na dany rodzaj usług. Wysoki (lub rosnący) poziom popytu będzie działał pozytywnie na trwałość wsparcia, natomiast niski (lub spadający) będzie czynnikiem negatywnym.[478]

4.9.5 Priorytet inwestycyjny 9v

Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia

Ocena skuteczności wsparcia

Według zapisów Programu głównym celem PI 9v było osiągnięcie wzrostu liczby i stabilności miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej w województwie śląskim. Oczekiwane efekty koncentrowały się na zwiększeniu szans zatrudnienia dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Poprzez wsparcie, w tym udzielanie dotacji na zakładanie przedsiębiorstw społecznych, dążono do profesjonalizacji tego sektora. Ekonomia społeczna miała pełnić rolę efektywnego systemu wsparcia i generatora miejsc pracy, przyczyniając się do zwalczania ubóstwa i osiągania spójności społecznej.

Na realizację tych celów przeznaczono alokację w wysokości 31 295 505,00 euro[479]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 31 043 061,98 euro, co stanowi 99,2% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 136 460 432,94 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 136 501 620,44 zł. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych.

W PI 9v osiągnięto realizację wszystkich wskaźników[480]:

- Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w Programie osiągnęła 8 976 osób (cel: 5 806), co stanowi 155% realizacji.
- Liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem wyniosła 3 109 (cel: 2 165), osiągając 144%.
- Utworzono 2 563 miejsca pracy w przedsiębiorstwach społecznych (cel: 1 977), co stanowi 130% realizacji.

[477] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[478] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[479] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 133 581 733,54 zł.
[480] Załącznik 8.9, Tabela: „Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 9v".

- Liczba osób pracujących po opuszczeniu Programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) wyniosła 1 848 (cel: 1 161), realizując cel na poziomie 159%.
- W zakresie COVID-19 wsparto 321 podmiotów (cel: 16), co dało realizację na poziomie 2006%. Wartość wydatków kwalifikowalnych na COVID-19 wyniosła 859 871 EUR (cel: 954 416 EUR), osiągając 90% realizacji.
- Wsparcie otrzymało również 101 osób objętych ochroną czasową w związku z wojną w Ukrainie.

Głównym celem PI 9v było osiągnięcie wzrostu liczby i stabilności miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej w regionie, stanowiące istotną odpowiedź na problemy bezrobocia i ubóstwa. Zamierzonym efektem było profesjonalne wsparcie dla PES, realizowane poprzez świadczenie profilowanych usług doradczych, edukacyjnych i biznesowych, co miało zwiększyć efektywność funkcjonowania tego sektora. Interwencja zakładała również wsparcie finansowe, w tym dotacje na tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych oraz dodatkowych miejsc pracy, co miało przyczynić się do zwalczania ubóstwa i osiągania spójności społecznej w regionie.[481]

Projekty zgrupowane w PI 9v dotyczyły wsparcia sektora ekonomii społecznej i wzmocnienia przedsiębiorczości społecznej jako narzędzia integracji społeczno-zawodowej. Obejmowały one funkcjonowanie regionalnych Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) w subregionach województwa oraz inicjatywy służące koordynacji rozwoju ekonomii społecznej. Głównym zakładanym rezultatem było zwiększenie liczby oraz stabilności miejsc pracy tworzonych w sektorze ekonomii społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem. W praktyce dzięki tym projektom powstały setki nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, zapewniających zatrudnienie na stabilnych warunkach (umowy o pracę, w tym spółdzielcze) osobom, które miały trudności z wejściem na otwarty rynek pracy. Jakościowo efekty te oznaczały nie tylko poprawę sytuacji zawodowej uczestników (zdobycie stałego zatrudnienia i podniesienie kwalifikacji), ale także wzmocnienie samego sektora ekonomii społecznej – w wyniku interwencji wzrosła profesjonalizacja podmiotów ekonomii społecznej, rozszerzyła się sieć współpracy oraz podniosła się świadomość roli przedsiębiorczości społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych, przyczyniając się tym samym do trwałego umocnienia tego sektora jako ważnego elementu polityki włączenia społecznego w regionie.[482]

W ramach wsparcia PI 9iv wsparcie obejmowało[483]:

- **Projekty polegające na prowadzeniu Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES)** – obejmowały zazwyczaj całe subregiony województwa – na ich terenie konsorcja organizacji prowadziły OWES, zapewniając animację

[481] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[482] Na podstawie informacji z WoD.
[483] Ibidem.

lokalnych inicjatyw, specjalistyczne doradztwo biznesowe, szkolenia oraz bezzwrotne dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych.

- **Koordynacja rozwoju ekonomii społecznej na poziomie regionalnym** – realizowano także projekt o charakterze strategicznym, koordynowany przez samorząd województwa (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej). Projekt ten miał na celu wzmocnienie sektora ekonomii społecznej poprzez koordynację i monitoring realizacji Regionalnego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej w woj. śląskim. W praktyce oznaczało to zbudowanie sieci współpracy pomiędzy wszystkimi OWES w regionie, wyznaczanie kierunków rozwoju ekonomii społecznej oraz promocję marki ekonomii społecznej. W ramach tego przedsięwzięcia organizowano m.in. regularne spotkania i szkolenia dla pracowników OWES, fora wymiany doświadczeń dla podmiotów ekonomii społecznej, a także działania edukacyjne zwiększające świadomość na temat przedsiębiorczości społecznej.

PI 9v wykazał wysoką ogólną skuteczność w osiąganiu celów. Osiągnięto wartości docelowe dla liczby podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem oraz liczby osób zagrożonych ubóstwem objętych wsparciem, a także wskaźnik mierzący liczbę miejsc pracy utworzonych w PS (2563 miejsca pracy). Jakość interwencji była wysoka, a beneficjenci bardzo pozytywnie oceniali skuteczność świadczenia profilowanych usług doradczych, edukacyjnych i biznesowych[484]. Działanie to przyczyniło się do wzmocnienia instytucjonalnego organizacji (lepsza wiedza i umiejętności pracowników) i stanowiło kompleksowe narzędzie w zwalczaniu ubóstwa, oddziałujące na najszerszą populację odbiorców.[485] Wysoką skuteczność realizacji wsparcia w ramach PI 9v zauważyli też rozmówcy z IZ, podkreślili wysokie poziomy osiągnięcia wskaźników. W rezultacie działań utworzono realne miejsca pracy oraz stworzono i przetestowano model przedsiębiorstwa społecznego jako alternatywnej formy reintegracji społeczno-zawodowej[486].

Działania, zwłaszcza w zakresie doradztwa, edukacji i usług biznesowych, zostały ocenione jako wysoce skuteczne, prowadząc do wzmocnienia instytucjonalnego organizacji i poprawy kwalifikacji ich pracowników. Ilościowo widoczny był pozytywny wpływ na rynek pracy: w wyniku udzielonych dofinansowań liczba miejsc pracy powstałych w przedsiębiorstwach społecznych ponad dwukrotnie wzrosła w analizowanym okresie, choć stabilność tych miejsc pracy pozostaje wyzwaniem.[487] Podmioty ekonomii społecznej wykazały się odpornością w obliczu czynników zewnętrznych, takich jak pandemia (np. przez przebranżowienie na produkcję

[484] Ocena w na poziomie „5,0” w 5-punktowej skali stosowanej w badaniu ankietowym.
[485] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[486] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[487] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

maseczek czy catering dla szpitali), co umożliwiło im utrzymanie miejsc pracy i zachowanie ciągłości funkcjonowania[488]. Kluczowym efektem jakościowym było stworzenie i przetestowanie modelu przedsiębiorstwa społecznego jako efektywnej, alternatywnej ścieżki reintegracji społeczno-zawodowej. Model ten zyskał na tyle duże znaczenie, że stanowił wzór dla prawodawstwa krajowego, wpływając na kształt Ustawy o Ekonomii Społecznej z 2022 roku.[489] Realizacja projektów z PI 9v ujawniła potrzebę kompleksowej regulacji brakującej wcześniej w polskim prawie. Doświadczenia z OWES (Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej), finansowanymi z PI 9v w ramach RPO, pokazały efektywność wsparcia, ale też wyzwania jak rotacja pracowników i brak trwałości zatrudnienia, co stało się podstawą do legislacji. Warunki statusu PS w ustawie sformułowano tak, by pasowały do istniejących projektów PI 9v, ułatwiając ich kontynuację po wejściu w życie regulacji 30 października 2022 r.[490]

Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że **wsparcie w ramach PI 9v wpisało się w istniejące wówczas potrzeby regionu.** Oceniając adekwatność interwencji względem skali potrzeb potencjalnych beneficjentów, warto zwrócić uwagę na zainteresowanie naborami konkursowymi w ramach PI 9v. W ramach 3 naborów konkursowych złożono 15 WoD, w których to kwota wsparcia UE wynosiła 164,9 mln zł – podczas, gdy łączna alokacja naborów konkursowych wyniosła 138,5 mln zł. Poziom nadsubskrypcji wyniósł ok. 19%, co może świadczyć o trafnym zaplanowaniu alokacji, zapewniającym konkurencyjność oraz możliwość wyboru projektów o najwyższej jakości.

Realizacja PI 9v stanowiła odpowiedź na potrzebę wzrostu liczby i stabilności miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej (PES). Zgodnie z diagnozą, sektor ekonomii społecznej był postrzegany jako potencjalny generator usług publicznych oraz alternatywna przestrzeń do reintegracji zawodowej osób wykluczonych. Cele wsparcia były zgodne z kierunkami z Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu, kładąc nacisk na budowanie potencjału tego sektora. Wsparcie z PI 9v obejmowało dotacje na zakładanie przedsiębiorstw społecznych oraz świadczenie profilowanych usług doradczych, edukacyjnych i biznesowych. Działania te miały służyć wzrostowi szans na zatrudnienie dla osób dotkniętych ubóstwem (Cel A.4 Strategii "Śląskie 2020+" – Przedsiębiorczość lokalna i społeczna wykorzystująca lokalne rynki i potencjały) oraz przyczyniać się do zwalczania ubóstwa i osiągania spójności społecznej w regionie.

Omówione wyżej efekty wsparcia realizują cel szczegółowy PI 9v oraz założenia opisane w Programie. Efekty projektów wpisały się w potrzeby beneficjentów i użytkowników, stanowiły także odpowiedź na wyzwania/ potrzeby regionu ujęte zarówno w samym Programie jak i Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego

[488] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[489] Ibidem.
[490] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej, KPS.430.012.2021, Nr ewid. 156/2021/P/21/046/KPS.

„Śląskie 2020+” oraz aktualizacji i pozytywnie wpływały na zmiany wyrażone wskaźnikami statystyki publicznej.

Efekty niezamierzone

Zgodnie z wynikami ewaluacji[491], interwencja w ramach PI 9v wygenerowała efekty, które nie były pierwotnie zakładane wskaźnikami, ale miały istotny wpływ na sytuację beneficjentów i funkcjonowanie instytucji. Efektem pozytywnym było **wzmocnienie instytucjonalne sektora** poprzez podwyższenie poziomu wiedzy i umiejętności pracowników wspartych instytucji oraz lepszą współpracę z innymi podmiotami w regionie. IZ zaleciła utrzymanie wsparcia dla ekonomii społecznej, opartego na filarach pomocy finansowej, szkoleniach i doradztwie (realizowanego przez OWES). Natomiast efektem negatywnym okazała się **słabość w utrwaleniu potencjału danego podmiotu**. Relatywnie rzadko odnotowano efekty, które mogłyby trwale wpłynąć na potencjał instytucjonalny, takie jak zwiększenie zatrudnienia, stabilność miejsc pracy oraz pozyskanie długookresowych źródeł finansowania. IZ zaleciła, aby wsparcie dotyczyło także instrumentu zabezpieczenia osób wykluczonych przed trwałym wypadnięciem z rynku pracy w rezultacie sytuacji kryzysowych (pandemia, dekoniunktura). Działania organizacji pozarządowych mogłyby skuteczniej wspierać sektor, ale wymaga to oparcia ich na długoterminowych strategiach rozwoju, których przygotowanie wiąże się z kosztami.

Efektywność wsparcia

Wsparcie realizowane w ramach PI 9v należy ocenić jako efektywne zarówno w zakresie realizacji celów rzeczowych, jak i osiągania rezultatów społeczno-zawodowych. Osiągnięte wartości wskaźników oraz skala objęcia wsparciem podmiotów i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wskazują na korzystną relację pomiędzy poniesionymi nakładami finansowymi a uzyskanymi efektami interwencji w obszarze ekonomii społecznej.

W ramach PI 9v wspierano dotacje bezzwrotne na zakładanie przedsiębiorstw społecznych oraz wsparcie funkcjonujących przedsiębiorstw w tworzeniu dodatkowych miejsc pracy. Udzielano także dotacji na świadczenie profilowanych usług doradczych, edukacyjnych i biznesowych. W wyniku realizacji działań wsparciem objęto 321 podmiotów w zakresie zwalczania lub przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 oraz 8 976 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Istotne efekty osiągnięto również w zakresie wskaźników rezultatu – 1 848 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracowało po opuszczeniu Programu (łącznie z osobami pracującymi na własny rachunek). Niemal wszystkie wskaźniki zostały osiągnięte w wymiarze większym niż zakładano.

[491] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

Zgodnie z wynikami badania ewaluacyjnego[492], efektywność w tym obszarze została oceniona jako relatywnie wysoka, choć różnice pomiędzy postępem rzeczowym a finansowym były mniejsze niż w przypadku Działań 9.1 i 9.2. W toku badania ustalono, że szacowana realizacja wskaźników na podstawie umów wynosiła 123,5% przy postępie finansowym na poziomie 95,7%. Analiza projektów rozliczonych przeprowadzona w ramach ewaluacji wykazała postęp rzeczowy rzędu 68,0% przy wykorzystaniu 29,8% alokacji. Badanie to potwierdziło tym samym, że również w sektorze ekonomii społecznej udawało się osiągać założone efekty projektowe efektywnie pod względem kosztowym.

W PI 9v, w ujęciu ogólnym, najwyższą efektywnością kosztową charakteryzują się wskaźniki produktu mierzone na osobę, związane z objęciem wsparciem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Koszt jednostkowy wskaźników rezultatu jest wyraźnie wyższy, jednak relacja ta pozostaje stabilna przy tej samej skali projektów. Analiza ze względu na poddziałania, tryb realizacji czy typ beneficjenta nie przyniosła istotnych zróżnicowań[493].

Na ocenę efektywności wsparcia istotny wpływ miała specyfika sektora ekonomii społecznej. Efektywność w tym obszarze zależała od stabilności nowo tworzonych miejsc pracy, co było wyzwaniem. Kluczowym wsparciem były usługi doradcze i biznesowe (OWES), których wysoka skuteczność przekładała się na efektywność całego sektora. Specyfika przedsiębiorstw społecznych sprawia, że są one bardziej podatne na wahania rynkowe. Zmiany cen i wzrost kosztów pracy (inflacja) bezpośrednio uderzyły w rentowność podmiotów ekonomii społecznej, utrudniając utrzymanie wskaźników zatrudnienia bez dodatkowego wsparcia. Pandemia drastycznie ograniczyła możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez te podmioty. Większość beneficjentów jednoznacznie stwierdziła, że nie widziało możliwości wprowadzenia zmian, które pozwoliłyby obniżyć koszty bez straty dla jakości i skali osiągniętych rezultatów.

Trwałość wsparcia

W przypadku PI 9v głównym celem był wzrost liczby i stabilności miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej, a więc trwałość interwencji była tu bardzo istotna. W Programie poprzez badanie ewaluacyjne monitorowano Liczbę miejsc pracy istniejących co najmniej 30 miesięcy, utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych – wskaźnik ten udało się osiągnąć w pełni (107% osiągnięcia – 611 miejsc)[494]. Przedstawiciele IZ podczas wywiadów sprawozdali, że pierwotne dane z ewaluacji (pomiar czwarty) mogły sugerować, że wskaźnik jest niski, ale nowsze badanie

[492] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j., wrzesień 2021.
[493] Szczegółowe dane na temat kosztów jednostkowych wskaźników znajdują się w „Załączniku 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników".
[494] Wskaźnik mierzony w badaniu: Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, wrzesień 2025.

(pomiar piąty) wykazało, że liczba utworzonych miejsc została przekroczona. Ostatecznie, mimo początkowych trudności, cel został osiągnięty na wysokim poziomie. IZ podejmowało działania mające na celu zwiększenie trwałości, choć przyznano, że brak systemowego mechanizmu jest przeszkodą. Na rzeczywiste zrealizowanie tego wskaźnika wskazali także beneficjenci podczas wywiadu grupowego – stwierdzili bowiem, że mimo, iż osiągnięcie tego wskaźnika było wyzwaniem to wiele podmiotów osiągnęło ponad 100 utworzonych miejsc pracy, z czego połowa funkcjonuje do dzisiaj, a także, iż wiele przedsiębiorstw społecznych zwiększyło zatrudnienie o 1000%.

Uczestnicy projektów w ramach Działania 9.3 wykazali największe przekonanie o relatywnie długim okresie trwałości efektów odczuwalnych po otrzymaniu pomocy (63% respondentów)[495].

W Priorytecie Inwestycyjnym 9v projekty w przeważającej mierze spełniły wymogi trwałości[496]:

- żaden projekt nie został przerwany z powodu zakończenia działalności beneficjenta,
- nie odnotowano przenosin projektów poza obszar realizacji (województwo śląskie),
- odnotowano 2 przypadki zmiany właściciela infrastruktury. W obu przypadkach beneficjenci nie odnieśli korzyści finansowych z tytułu tych zmian – przekazanie własności nie skutkowało osiągnięciem dodatkowych przychodów,
- żaden projekt nie przeszedł znaczącej zmiany wpływającej na jego pierwotne cele czy założenia,

Projekty realizowane w ramach 9v zachowały ciągłość działania i zakres zgodny z założeniami – nie stwierdzono poważnych odstępstw mogących podważyć trwałość tych interwencji.

Wyniki dotyczące utrzymania rezultatów projektów po zakończeniu dofinansowania również wskazują na wysoki poziom trwałości[497]:

- 11 beneficjentów (ok. 79%) potwierdziło utrzymanie rezultatów zgodnie z założeniami (beneficjenci kontynuują działania lub korzystają z efektów projektów),
- żaden beneficjent nie zgłosił niespełnienia wymogu trwałości w 9v,
- 1 projekt nie był objęty wymogiem trwałości (beneficjent zaznaczył, że trwałość go nie dotyczyła),

[495] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[496] Na podstawie ankiet trwałości.
[497] Na podstawie ankiet trwałości.

- 2 beneficjentów nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o trwałość.

Dostępne dane nie wykazały istotnych problemów z trwałością – żaden z projektów nie naruszył wymogu utrzymania rezultatów. Większość projektów 9v nadal funkcjonuje zgodnie z pierwotnymi celami, a wszelkie zmiany (np. przekazanie infrastruktury innemu podmiotowi) przebiegły bez negatywnego wpływu na trwałość osiągniętych efektów.

4.9.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP IX

Wsparcie w ramach PI 9i i PI 9iv było realizowane w ramach dedykowanych Poddziałań ZIT i RIT, zaś w PI 9v polityka terytorialna (OSI, LSR) była uwzględniona w ramach szerszych poddziałań konkursowych.

W ramach Działania 9.1 Aktywna integracja realizowano wsparcie za pomocą mechanizmów ZIT, RIT oraz poza ZIT/RIT (OSI, konkurs, LSR):

- Poddziałanie 9.1.1 Wzmacnianie potencjału społeczno-zawodowego społeczności lokalnych – ZIT,
- Poddziałanie 9.1.2 Wzmacnianie potencjału społeczno-zawodowego społeczności lokalnych – RIT.

Projekty te służyły wzmocnieniu aktywności społecznej i zawodowej społeczności lokalnych zamieszkujących obszary zdegradowane i peryferyjne. W ramach tych poddziałań realizowano programy na rzecz wzmacniania potencjału społecznego i zawodowego lokalnych społeczności, które mogły stanowić istotny element przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach opracowanych Programów Rewitalizacji (PR) i powinny wpisywać się w Strategie ZIT/RIT.

Projekty realizowane w formule ZIT/RIT w obszarze aktywnej integracji objęły wsparciem 6868 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, przekraczając zakładaną wartość docelową (ok. 5116 osób). W ramach tych projektów zrealizowano także lokalne inicjatywy aktywizujące społeczność – 154 środowiska lokalne zostały objęte programami aktywności lokalnej (również nieznacznie powyżej planu 145). Należy zaznaczyć, że bezpośrednie rezultaty miękkie, takie jak liczba uczestników, którzy po opuszczeniu Programu znaleźli pracę lub uzyskali kwalifikacje, nie zostały odnotowane na poziomie projektów ZIT/RIT w PI 9i. Większość takich rezultatów (np. podjęcie zatrudnienia czy zdobycie kwalifikacji przez uczestników) osiągnięto w projektach realizowanych poza instrumentami ZIT/RIT (np. w innych poddziałaniach) – projekty ZIT/RIT koncentrowały się przede wszystkim na udzieleniu szerokiego wsparcia integracyjnego i aktywizacyjnego osobom zagrożonym wykluczeniem.[498]

[498] Na podstawie informacji z systemu SL.

W ramach Działania 9.2 Dostępne i efektywne usługi społeczne i zdrowotne realizowano wsparcie za pomocą mechanizmów ZIT, RIT oraz poza ZIT/RIT (OSI, konkurs, LSR):

- Poddziałanie 9.2.1 Rozwój usług społecznych i zdrowotnych – ZIT,
- Poddziałanie 9.2.2 Rozwój usług społecznych i zdrowotnych – RIT.

Projekty te dotyczyły wzrostu dostępności i jakości usług społecznych i zdrowotnych zapobiegających ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Podobnie jak w przypadku PI 9i, mogły stanowić uzupełnienie przedsięwzięć rewitalizacyjnych i musiały wpisywać się w Strategie ZIT/RIT. Działania obejmowały m.in. rozwój usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, usług opiekuńczych i asystenckich oraz rozwój usług mieszkalnictwa wspomaganego.

W ramach ZIT i RIT zrealizowano szereg projektów rozwijających usługi społeczne świadczone na poziomie lokalnym. Dostosowano 7 obiektów infrastruktury do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (np. placówki opieki, centra usług), co zwiększyło ich dostępność. Dzięki projektom ZIT/RIT ponad 3000 osób otrzymało usługi asystenckie i opiekuńcze w społecznościach lokalnych (planowano ok. 2200) – m.in. wsparcie asystentów osobistych czy opiekunów środowiskowych, pozwalające osobom niesamodzielnym funkcjonować w domu. Ponadto około 14 015 osób skorzystało z różnego rodzaju lokalnych usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym (wartość znacznie powyżej zakładanego planu ok. 9876). Chodzi tu np. o usługi opieki dziennej, zajęcia integracyjne czy poradnictwo dla różnych grup wymagających wsparcia. Projekty ZIT/RIT przyczyniły się też do rozwoju usług mieszkaniowych i rodzinnych. Zapewniono 234 osobom usługi w formie mieszkań chronionych lub wspomaganych, umożliwiając im bardziej samodzielne życie (planowano ok. 146 osób). Również 5101 osób otrzymało specjalistyczne usługi wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej (np. poprzez asystentów rodziny, działania reintegracyjne dla rodzin zastępczych), co znacząco przekroczyło założenia (ok. 3165 osób). W obszarze usług zdrowotnych zintegrowane projekty objęły opieką 2363 osoby zagrożone wykluczeniem (plan: 2103) – poprzez lokalne usługi medyczne, rehabilitacyjne czy profilaktyczne świadczone w społeczności. Uzyskane efekty pokazują, że instrumenty terytorialne ZIT i RIT istotnie przyczyniły się do zwiększenia dostępu do usług społecznych i zdrowotnych w regionie. W wielu kategoriach wskaźników projekty ZIT/RIT zrealizowały lub przekroczyły swoje cele, odpowiadając za znaczącą część osiągniętych wartości w całym Działaniu 9.2 (np. ok. 22% odbiorców usług asystenckich i aż 50% odbiorców usług rodzinnych pochodziło z projektów ZIT/RIT).[499]

W ramach Działania 9.3 Rozwój ekonomii społecznej w regionie nie wydzielono osobnych poddziałań dedykowanych bezpośrednio ZIT/RIT, jednak instrumenty terytorialne wpływały na realizację wsparcia:

[499] Na podstawie informacji z systemu SL.

- Poddziałanie 9.3.1 Wsparcie sektora ekonomii społecznej – konkurs obejmowało realizację przedsięwzięć na Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI) oraz działań wynikających z Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) obejmujących obszary wiejskie i rybackie,
- Projekty realizowane w ramach Poddziałania 9.3.1 (podobnie jak inne projekty w OP IX) mogły wspierać realizację kompleksowych działań rewitalizacyjnych, o ile zostały ujęte w Programach Rewitalizacji. W tym kontekście Poddziałanie 9.3.1 było powiązane z rewitalizacją.

Wdrażanie wsparcia w formule ZIT/RIT w OP IX napotkało na szereg wyzwań, które były typowe dla projektów EFS. Procedura wymagała każdorazowego sprawdzania gotowości ZIT i RIT do ogłaszania naborów, co prowadziło do ich przesuwania i spiętrzenia pracy na końcówkę perspektywy. Konieczność przeprowadzenia podwójnej oceny projektów – najpierw przez ZIT/RIT (bardziej strategiczna i formalna) a następnie przez IZ (ocena merytoryczna) – była problematyczna. Choć kryteria mogły być inne, każdy z oceniających musiał zapoznać się z całym wnioskiem, co znacznie przedłużało proces oceny i wdrażania. Formuła ZIT/RIT, łącząca fundusze (EFS i EFRR), miała zapewnić komplementarność wsparcia (np. usługi społeczne w infrastrukturze wybudowanej z EFRR). Jednak nieskoordynowane harmonogramy realizacji projektów infrastrukturalnych (EFRR) i miękkich (EFS) stanowiły główny problem, ponieważ EFRR wymaga więcej czasu na wybudowanie, co opóźniałoby projekty EFS.[500] Problem tego nieskoordynowania potwierdzili też beneficjenci i eksperci, którzy wzięli udział w badaniu (zintegrowanie działań EFS – społecznych, aktywizacyjnych – z projektami infrastrukturalnymi – EFRR – było kluczowe dla rewitalizacji i wsparcia). Beneficjenci wskazali na problem kiedy zakończyły się działania „miękkie" projektu i beneficjent musiał szukać kolejnego projektu „miękkiego" żeby powiązać go z dopiero co ukończoną inwestycją infrastrukturalną. Natomiast w oczekiwaniu na ukończenie infrastruktury, wcześniej rozpoczęte projekty EFS musiały być realizowane w zastępczych lokalach**.** Według beneficjentów sama realizacja projektów ZIT/RIT (tzw. „miękkiej" części EFS) nie odbiegała od standardowych projektów konkursowych w zakresie uzyskiwania efektów. Proces wnioskowania był nieco odmienny niż w standardowych projektach. Eksperci z kolei wskazali, że instrumenty ZIT/RIT (np. w Bytomiu) zapewniały mocne kierowanie wsparcia do miast i obszarów, które były mocno zmarginalizowane i potrzebowały kompleksowej rewitalizacji. Eksperci podkreślili także, że choć wsparcie terytorialne było słusznym pomysłem, widoczna była duża dysproporcja w zaangażowaniu między miastami. Zależy to od aktywności danej gminy lub podmiotu, który chce realizować takie inwestycje.

Instrumenty ZIT i RIT przyczyniły się do bardziej równomiernego rozłożenia wsparcia na terenie województwa, w tym w obszarach deficytowych, co było słuszną ideą. Formuła ta pozwoliła na celowanie terytorialne wsparcia, co było pozytywne, choć

[500] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.

skuteczność zależała również od aktywności podmiotów (beneficjentów) w danym subregionie.[501]

4.9.7 Grupy docelowe w ramach OP IX

W PI 9i wsparciem obejmowano przede wszystkim osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym (w tym osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotne) oraz ich otoczenie, kierując do nich kompleksowe programy aktywnej integracji łączące instrumenty społeczne, edukacyjne, zawodowe i zdrowotne, realizowane m.in. przez CIS/KIS/ZAZ/WTZ oraz działania wzmacniające społeczności lokalne. Od 2022 r. analogiczne formy integrowania i reintegracji adresowano także do uchodźców z Ukrainy.

W PI 9iv grupę docelową stanowiły osoby wymagające wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (osoby starsze, niesamodzielne, z niepełnosprawnościami) i ich opiekunowie, a także rodziny z dziećmi oraz uczestnicy pieczy zastępczej, którym oferowano rozwój i dostęp do zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych i zdrowotnych w środowisku lokalnym (opiekuńczych, asystenckich, wytchnieniowych, teleopieki, placówek wsparcia dziennego), równolegle podnosząc jakość i standard usług w instytucjach je świadczących. Po 24.02.2022 r. usługi te rozszerzono również na uchodźców.

PI 9v był ukierunkowany na osoby zagrożone wykluczeniem wchodzące na rynek pracy poprzez sektor ekonomii społecznej oraz na same PES i ich otoczenie instytucjonalne. Wsparcie zapewniało reintegrację i zatrudnienie w PES, dotacje na tworzenie nowych przedsiębiorstw społecznych i miejsc pracy, a także wsparcie doradcze, szkoleniowe, animacyjne i koordynacyjne (OWES, partnerstwa lokalne) służące trwałości ekonomicznej i rozwojowi sektora.

Beneficjenci, którzy wzięli udział w wywiadzie grupowym wskazali grupę docelową, która ich zdaniem nadal potrzebuje wsparcia w kontekście aktywizacji społecznej i integracji – seniorów. Beneficjenci wskazali, że w projektach z Działania 9.1 i 9.2, ogólne wsparcie dla seniorów (zwłaszcza w zakresie aktywizacji i integracji) było zapewnione, istniały usługi opiekuńcze czy zdrowotne (DDOM). Wskazali na dalszą aktualność potrzeb w zakresie działań integrujących, takich jak tworzenie klubów seniora czy miejsc spotkań. Beneficjenci podkreślili na pewne trudności z dotarciem do seniorów z bardzo ograniczoną sprawnością ze względu na ich nieufność względem nieznanych im osób. Jak wskazują prognozy i wskaźniki demograficzne polskie społeczeństwo się starzeje, a potrzeba aktywizacji społecznej seniorów jest bardzo duża, co potwierdziły pilotażowe projekty w obecnej perspektywie, które cieszą się ogromną popularnością (często stosowane są listy rezerwowe ze względu na nadmiar chętnych uczestników z tej grupy wiekowej). Beneficjenci rozróżnili potrzebę zachęcenia do skorzystania ze wsparcia szczególnie przez osoby w wieku

[501] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.

55-64 lata (w kontekście PI 9iv), które często są jeszcze bardzo aktywne zawodowo i społecznie.

Przedstawiciele IZ wskazali z kolei, że brakowało celowanego wsparcia dla **osób w kryzysie bezdomności**, szczególnie związanego z mieszkalnictwem i innym wsparciem w tym obszarze w ramach OP IX. Tego typu wsparcie pojawiło się dopiero w perspektywie FESL (Fundusze Europejskie dla Śląskiego). Podczas wywiadu grupowego eksperci zwrócili uwagę na przeznaczanie dużych środków na seniorów i osoby młode, natomiast osoby w wieku aktywności zawodowej (30-60 lat), które nie są wykluczone ani nie są zagrożone wykluczeniem, ale potrzebują przestrzeni do spotkań i aktywności społecznej, nie miały możliwości skorzystania ze wsparcia.

W ewaluacji OP IX[502], wśród grup niedostatecznie wspieranych lub nowych, wymagających celowanej interwencji, szczególnie w ramach PI 9i i PI 9iv, zidentyfikowano przede wszystkim obywateli państw trzecich, w tym migrantów (ze względu na podwyższone ryzyko wykluczenia społecznego m.in. wśród ofiar handlu ludźmi oraz osób z udzieloną ochroną międzynarodową, a także możliwe negatywne skutki odpływu legalnie pracujących imigrantów na rynki bogatszych państw). Ponadto dzieci oraz grupy w niekorzystnej sytuacji w kontekście dostępu do ochrony zdrowia, a także osoby długotrwale bezrobotne i osoby starsze – rekomendowane do intensywniejszego włączania w przedsięwzięcia ekonomii społecznej (PI 9v). Jednocześnie ocena skuteczności interwencji wykazała wysoką trafność dotarcia do kluczowych grup w PI 9i i PI 9iv, zwłaszcza osób z niepełnosprawnościami (w tym ruchową i intelektualną) oraz osób/rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Odpowiednio dobrana była także struktura uczestników według stopnia niepełnosprawności (dominacja stopnia umiarkowanego i znacznego, co wskazuje na ograniczenie zjawiska „creaming'u"). Równocześnie wskazano na istotne wyzwanie jakim był relatywnie niski udział osób z zaburzeniami psychicznymi mimo rosnącej skali problemów i deficytów wsparcia systemowego. Ponadto podkreślono niewystarczające objęcie pomocą opiekunów osób niesamodzielnych, co może ograniczać efektywność deinstytucjonalizacji.

4.9.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP IX

Czynniki wpływające pozytywnie

Wysokie kwalifikacje i liczebność personelu projektów. Jak wynika z badania ankietowego wśród beneficjentów, jednym z najistotniejszych wewnętrznych czynników sukcesu był wysoki poziom kwalifikacji personelu zaangażowanego w projekty EFS – aż 74,3% beneficjentów wskazało, że kompetencje kadry pozytywnie wpływały na skalę osiąganych efektów[503]. Również odpowiednio liczne zespoły

[502] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[503] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

projektowe okazały się ważne - ponad połowa badanych (50,9%) dostrzegła, że większa liczba osób zaangażowanych w realizację projektu sprzyja sprawnej realizacji działań i osiąganiu celów[504]. Potwierdzają to opinie IZ: jej przedstawiciele podkreślali, że wymogi Programu w zakresie kwalifikacji i doświadczenia kadry (zwłaszcza w PI 9iv, dotyczącej usług społecznych) doprowadziły do profesjonalizacji i standaryzacji świadczeń. Wyższe kompetencje personelu przełożyły się na poprawę jakości wsparcia udzielanego uczestnikom, co wprost sprzyja realizacji celów włączenia społecznego.

Wymagania programowe były czynnikiem rozwoju instytucjonalnego beneficjentów i efektu skali. Istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność realizacji projektów były wymagania instytucjonalne i organizacyjne wbudowane w konstrukcję OP IX. Beneficjenci w wywiadzie grupowym podkreślali, że udział w Programie wymusił podniesienie profesjonalizmu ich organizacji. Konieczność spełnienia określonych procedur, prowadzenia rozliczeń i dotrzymywania standardów sprawiła, że szczególnie organizacje pozarządowe stały się bardziej świadome strategicznie i lepiej zorganizowane. Finansowanie zewnętrzne pozwoliło także na działanie tych podmiotów na szerszą skalę, niż byłoby to możliwe bez dotacji. Dla części beneficjentów projekty unijne stanowiły wręcz punkt wyjścia do dalszego rozwoju – wiele inicjatyw zapoczątkowanych dzięki wsparciu w ramach OP IX było kontynuowanych w kolejnych perspektywach finansowych, co wskazuje na długofalowy pozytywny efekt Programu. Takie wzmocnienie instytucjonalne zwiększało zdolność beneficjentów do realizacji celów społecznych zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu dofinansowania.

Współpraca z instytucjami wdrażającymi i partnerstwa lokalne. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym była dobra współpraca na poziomie instytucji zaangażowanych w system wdrażania. Beneficjenci bardzo wysoko ocenili przebieg współpracy z personelem IZ i IP – 80,0% badanych zadeklarowało pozytywny wpływ opieki projektowej i kontaktów z pracownikami Urzędu na realizację projektów[505]. Przyjazne i merytoryczne wsparcie ze strony IZ ułatwiało rozwiązywanie problemów i sprawne prowadzenie działań, co przekładało się na lepsze wyniki. Równie ważna okazała się współpraca w ramach partnerstw projektowych na poziomie lokalnym. Zgodnie z opiniami beneficjentów, partnerstwo między samorządami (np. Urzędem Miasta czy MOPS) a organizacjami pozarządowymi stanowiło istotną wartość dodaną[506]. NGO mogły działać bardziej elastycznie i dysponowały wyspecjalizowaną kadrą, co rozwiązywało problemy administracji publicznej, która często – z uwagi na reżim zamówień publicznych – miała trudności z szybkim zatrudnieniem odpowiednich specjalistów[507]. Takie wykorzystanie komplementarnych kompetencji

[504] Ibidem.
[505] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[506] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[507] Ibidem.

partnerów zwiększało zasięg i skuteczność interwencji. Eksperci również zwracali uwagę, że w środowiskach trudnych przewagą inicjatyw oddolnych jest możliwość szybkiego reagowania i budowania zaufania – NGO potrafiły podjąć akcję pomocy w ciągu kilkunastu minut i prowadzić bezpośrednią pracę „na ulicy", co trudno osiągnąć strukturze urzędniczej[508]. Zaangażowanie sektora pozarządowego wniosło więc do projektów większą elastyczność i szybkość działania, szczególnie istotne w pracy z osobami wykluczonymi.

Włączenie nowych beneficjentów i ukierunkowanie na grupy priorytetowe. Z punktu widzenia IZ, jedną z kluczowych pozytywnych zmian w realizacji OP IX było szersze włączenie organizacji pozarządowych jako beneficjentów w PI 9i (Działanie 9.1 Aktywna integracja). Przejście od wsparcia kierowanego głównie do jednostek samorządu (OPS, PCPR) do dopuszczenia NGO jako pełnoprawnych realizatorów okazało się dużym sukcesem – innowacyjna formuła spotkała się z bardzo dużym zainteresowaniem i pozwoliła na większe zaangażowanie trzeciego sektora w aktywizację społeczną[509]. W efekcie wzrosła różnorodność podmiotów realizujących projekty, co sprzyjało lepszemu dotarciu do różnych grup docelowych. Co więcej, IZ stosowała w konkursach kryteria, które profilowały wsparcie na grupy najbardziej potrzebujące, premiując m.in. udział osób z niepełnosprawnościami. Również ogólny poziom zapotrzebowania na oferowane wsparcie okazał się czynnikiem sprzyjającym realizacji celów OP IX – ponad połowa beneficjentów EFS wskazała, że duża grupa potencjalnych odbiorców i wysoki popyt na pomoc ułatwiały realizację projektów[510]. Jak zauważyli eksperci, rewitalizacja i działania włączeniowe przynoszą najlepsze efekty właśnie wtedy, gdy wynikają z faktycznych potrzeb i inicjatyw oddolnych, zwiększając sprawczość mieszkańców korzystających ze wsparcia. Tam, gdzie projekty trafiały dokładnie w lokalne zapotrzebowanie, wzrastało zaangażowanie uczestników i trwałość uzyskanych rezultatów.

Sprawna realizacja finansowa i elastyczność procedur. W opinii beneficjentów istotnym pozytywnym czynnikiem okazała się sprawność instytucji wdrażających w obsłudze finansowej projektów. Aż 70,3% badanych doceniło dużą szybkość dokonywania płatności przez instytucję finansującą[511]. Terminowe refundacje i przepływ środków zapobiegały przestojom w realizacji działań, pozwalając beneficjentom skupić się na merytorycznej pracy z uczestnikami, co w oczywisty sposób sprzyjało osiąganiu założonych wskaźników. Pozytywnie oceniono również pewne uproszczenia proceduralne zastosowane w Programie – na przykład możliwość niewielkiej korekty wartości wskaźników (do 5%) bez konieczności formalnej zmiany umowy z IZ i bez skutków finansowych dla beneficjenta[512]. Ten

[508] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[509] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[510] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[511] Ibidem.
[512] Ibidem.

mechanizm elastyczności umożliwiał dostosowanie się projektów do drobnych odchyleń od planu bez obciążania beneficjentów nadmierną biurokracją, co ułatwiało sprawne domykanie projektów zgodnie z celami. Ponadto szeroki katalog form wsparcia oferowanych w ramach OP IX pozwalał lepiej dopasować interwencje do zróżnicowanych potrzeb odbiorców. Różnorodność działań (zarówno miękkich, jak i – tam gdzie to możliwe – powiązanych inwestycji infrastrukturalnych) była wskazywana jako atut Programu[513]. Dzięki temu projekty mogły być projektowane bardziej kompleksowo – oferta wsparcia była na tyle bogata, że łatwiej było dobrać adekwatne instrumenty pomocy dla danej grupy docelowej, co korzystnie wpłynęło na skuteczność działań.

Kompleksowość podejścia i trwałe efekty w społecznościach. Zarówno przedstawiciele IZ, jak i eksperci, zwrócili uwagę, że podejmowane były starania, aby wsparcie w OP IX miało charakter możliwie kompleksowy. Mimo pewnych ograniczeń proceduralnych, IZ dążyła do łączenia interwencji miękkich (EFS) z twardymi (EFRR) w ramach komplementarnych projektów – szczególnie w PI 9i i 9iv – tak aby inwestycje infrastrukturalne uzupełniały działania społeczne. Intencją takiego podejścia była m.in. skuteczniejsza deinstytucjonalizacja – zapewnienie osobom objętym wsparciem zarówno usług dostosowanych do ich potrzeb, jak i odpowiednich warunków infrastrukturalnych w ich lokalnym otoczeniu (np. mieszkań chronionych, placówek dziennych). Tam, gdzie rzeczywiście udało się przeprowadzić działania kompleksowo, rezultaty były bardzo wymierne. Eksperci wskazali choćby przykłady miast, w których rewitalizacja społeczna i infrastrukturalna szły w parze – np. w Bytomiu skoordynowane łączenie projektów „twardych" i „miękkich" na przestrzeni lat przełożyło się na zauważalną zmianę w zaniedbanych dotąd dzielnicach[514]. Synergiczne łączenie inwestycji w infrastrukturę z aktywizacją społeczną potęgowało osiąganie celów włączenia (infrastruktura była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem przez zmotywowanych uczestników). Co więcej, rezultaty wielu projektów miały charakter trwały i wykraczały poza przewidziane wskaźniki. W projektach aktywizacyjnych (PI 9i oraz 9iv) obserwowano np. przypadki, gdzie osoby po zakończeniu udziału w projekcie podejmowały zatrudnienie, choć już nie były formalnie obejmowane wsparciem – wypracowanie codziennej rutyny w trakcie projektu zaowocowało trwałą zmianą postaw uczestników[515]. Takie niezamierzone pozytywne efekty („ludzka radość" z podjęcia pracy) nie były ujmowane w oficjalnych wskaźnikach, ale świadczyły o głębszym oddziaływaniu interwencji na życie ludzi. Również materialne efekty projektów wzmacniały trwałość oddziaływania OP IX. Beneficjenci wskazywali, że dzięki środkom z PI 9iv udało się pozyskać specjalistyczny sprzęt i zaadaptować niewykorzystane wcześniej pomieszczenia (np. stary blok operacyjny zaadaptowany na potrzeby rehabilitacji), które po projekcie nadal służą społeczności[516]. Przykładowo utworzenie ośrodka rehabilitacji czy DDOM

[513] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[514] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[515] Ibidem.
[516] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.

z pełnym wyposażeniem zapewniło bazę do świadczenia usług również po zakończeniu dofinansowania, a tym samym podtrzymuje osiągnięte cele (w postaci zwiększonej dostępności usług opiekuńczych).

Czynniki wpływające negatywnie

Nadmierna biurokracja i formalizm działania. Najpoważniejszym czynnikiem wewnętrznym utrudniającym realizację celów OP IX okazała się rozbudowana biurokracja. Skalę wymogów administracyjnych jako problem wskazała największa grupa badanych beneficjentów – 49,1% uczestników projektów EFS uznało biurokrację za czynnik negatywnie wpływający na realizację[517]. Beneficjenci sygnalizowali także częste trudności z okresowym rozliczaniem projektów (16,0% wskazań negatywnych), co obrazuje, że nie tylko liczba wymaganych dokumentów, ale i zawiłość procedur finansowych bywała obciążeniem[518]. Zdecydowanie potwierdzają to opinie ekspertów oraz realizatorów lokalnych. W trakcie wywiadów wskazywano, że skrupulatne podejście instytucji do kontroli realizacji (np. wymóg drobiazgowego ewidencjonowania czasu pracy personelu co do godziny, zbierania licznych kart usług i list obecności) oraz ogólny brak zaufania do wykonawców („przekonanie, że beneficjent musi być skrupulatnie sprawdzany, by zrobił coś dobrze") poważnie utrudniały pracę w środowiskach trudnych[519]. Realizatorzy musieli poświęcać dużo czasu na spełnianie wymogów formalnych kosztem działań merytorycznych, co w skrajnych przypadkach mocno utrudniało możliwość wejścia w środowisko osób wykluczonych i budowania z nimi relacji[520]. Również uczestnicy FGI z beneficjentami akcentowali, że procedury aplikacyjne i sprawozdawcze bywają nadmiernie sformalizowane i powtarzalne – np. konieczność wielokrotnego wpisywania tych samych danych we wniosku – co jest postrzegane jako zbędne obciążenie. Dodatkowo, sztywne przepisy zamówień publicznych utrudniały elastyczne zarządzanie projektem (chociażby szybkie zatrudnienie potrzebnego specjalisty w jednostce publicznej wymagało długiej procedury przetargowej). Taki poziom biurokracji działał demotywująco na beneficjentów i opóźniał realizację, ograniczając efektywność projektów. Zdaniem ekspertów obszarowych nadmierny formalizm stał w sprzeczności z potrzebą elastycznego reagowania na problemy społeczne.

Ograniczona elastyczność systemu i wydłużone procedury. Wewnętrznym wyzwaniem okazała się również niska zdolność systemu do szybkiego reagowania na pojawiające się potrzeby i sytuacje kryzysowe. IZ przyznała, że środki unijne z natury nie są instrumentem, który można uruchomić szybko i elastycznie w obliczu

[517] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[518] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[519] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[520] Ibidem.

nagłych kryzysów[521]. Gdy zaistniała konieczność wprowadzenia zmian w Programie w trybie pilnym (np. w reakcji na pandemię COVID-19 czy kryzys uchodźczy z Ukrainy), wymagane procedury – włącznie z uzyskaniem zgody Komisji Europejskiej – sprawiały, że interwencje były zbyt powolne w stosunku do bieżących potrzeb[522]. Ta strukturalna ociężałość ograniczała skuteczność wsparcia w sytuacjach, gdy liczył się czas. Na co dzień beneficjenci odczuwali też inne przejawy opóźnień proceduralnych. Część badanych zwróciła uwagę na sam moment podpisywania umowy o dofinansowanie – 14,3% wskazało, że termin zawarcia umowy był dla nich niekorzystny[523]. Opóźnienia w finalizacji umów (np. przeciągające się oceny wniosków czy negocjacje warunków) powodowały skrócenie realnego czasu realizacji projektów, co zmuszało do przyspieszania działań kosztem ich jakości lub redukcji zakresu wsparcia[524]. Wolno działające procedury miały negatywne oddziaływanie w ramach terytorialnych instrumentów ZIT/RIT, które z założenia miały zbliżyć wsparcie do lokalnych potrzeb. W praktyce jednak instrumenty te charakteryzowały się nadmiernym sformalizowaniem procesu wyboru projektów, co spowalniało wdrażanie OP IX[525].

Brak synchronizacji projektów zintegrowanych (EFS – EFRR). Odmianą problemów proceduralnych okazały się trudności w koordynacji projektów finansowanych z różnych funduszy. W ramach zintegrowanych przedsięwzięć, łączących komponenty społeczne (EFS) i infrastrukturalne (EFRR) – co dotyczyło zwłaszcza PI 9iv skoncentrowanego na usługach społecznych wymagających infrastruktury – pojawiły się kłopoty z synchronizacją czasową działań[526]. Jak wskazali zarówno przedstawiciele IZ, jak i beneficjenci, harmonogramy realizacji części „twardej" i „miękkiej" często się rozjeżdżały. Taki brak zgrania terminów obniżał efektywność interwencji – uczestnicy nie mogli od razu korzystać z ulepszonej bazy lokalowej, a część efektów społecznych nie była wzmacniana przez planowane zaplecze infrastrukturalne we właściwym czasie.

Niska jakość i niefunkcjonalność niektórych inwestycji. Wewnętrznym mankamentem, na który zwrócili uwagę eksperci, były również problemy z jakością rezultatów materialnych tam, gdzie projekty OP IX obejmowały inwestycje (np. remonty, wyposażenie placówek). Zwłaszcza w mniejszych jednostkach samorządowych obowiązek stosowania procedur konkurencyjności i przetargów publicznych skutkował wyborem najtańszych ofert, co często przekładało się na niższą jakość wykonania[527]. Jednocześnie beneficjentów nie było stać w ramach

[521] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[522] Ibidem.
[523] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[524] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[525] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[526] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[527] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.

projektu na zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów – architektów czy prawników – którzy mogliby dopilnować lepszej jakości rozwiązań technicznych[528]. Tego typu błędy w projektowaniu i wykonaniu infrastruktury ograniczały możliwość efektywnego korzystania z niej przez beneficjentów ostatecznych. Można wnioskować, że wewnętrzne regulacje dotyczące zamówień (koncentracja na kryterium ceny) oraz brak mechanizmów zapewnienia jakości wpłynęły negatywnie na osiąganie celów – jeśli nowa infrastruktura nie była w pełni funkcjonalna, potencjalne korzyści dla uczestników nie mogły zostać w pełni zrealizowane.

Ograniczona trwałość rezultatów po zakończeniu projektów. Istotnym problemem wewnętrznym okazała się słaba trwałość wypracowanych efektów, szczególnie w projektach miękkich (EFS). IZ zwróciła uwagę, że system realizacji nastawiony był głównie na krótkookresowe rezultaty mierzone wskaźnikami w trakcie trwania projektu, natomiast brakowało mechanizmów i środków zapewniających kontynuację rezultatów po jego zakończeniu[529]. Także beneficjenci wprost wskazywali na trudności z utrzymaniem efektów finansowanych działań. W projektach np. placówek wsparcia dziennego po zakończeniu dofinansowania gminy często stawały przed problemem kontynuowania usług z własnych, ograniczonych środków. O ile infrastruktura (budynek, wyposażenie) zwykle była utrzymana zgodnie z wymogami trwałości, o tyle poziom oferowanego wsparcia musiał zostać zredukowany[530]. Wsparcie kontynuowane z budżetu gminy bywało mniej intensywne i mniej dostępne niż w trakcie projektu, przez co część uczestników nie mogła w pełni korzystać z wypracowanych rozwiązań.

Sztywne ramy finansowe a planowanie długookresowe. Eksperci zauważyli ponadto, że wewnętrzne zasady finansowe programów EFS utrudniały planowanie działań o dłuższym horyzoncie, co pośrednio wpływało na trwałość. Beneficjenci nie mieli możliwości waloryzowania stawek kosztów w trakcie projektu ani uwzględnienia w budżetach rosnącej inflacji czy wzrostu płacy minimalnej w przyszłych latach[531]. W praktyce oznaczało to, że projekt zaplanowany np. na 3-4 lata niósł ryzyko niedoszacowania kosztów pracy personelu czy usług w późniejszym okresie. W efekcie wielu beneficjentów decydowało się ograniczyć długość projektów do maksymalnie dwóch lat, by zminimalizować ryzyko finansowe[532]. Ta nieformalna strategia skracania horyzontu wynikała z braku elastyczności budżetowej systemu i wpływała negatywnie na osiąganie bardziej trwałych zmian – niektóre procesy integracji społecznej wymagają bowiem dłuższego zaangażowania uczestników, niż pozwala na to dwuletni projekt. Innym aspektem wewnętrznym, który zagrażał trwałości, było projektowanie wsparcia na bardzo wysokim poziomie intensywności, nie do utrzymania po projekcie. W części projektów oferowano dodatkowe, kosztowne udogodnienia, jak np. bezpłatne wyżywienie i wycieczki dla uczestników

[528] Ibidem.
[529] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.
[530] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[531] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[532] Ibidem.

(przykładowo w niektórych projektach żłobkowych). O ile w trakcie dofinansowania takie rozszerzone wsparcie było atrakcyjne i podnosiło zadowolenie mieszkańców, o tyle po zakończeniu projektu samorządów nie było stać na kontynuowanie usług w tak bogatym zakresie[533]. W konsekwencji często nie przejmowały one finansowania tych „nadstandardowych" elementów. Mieszkańcy, którzy przyzwyczaili się do wysokiego poziomu usług, czuli się później rozczarowani lub oszukani ich nagłym ograniczeniem[534]. Ten czynnik uwypukla, że jeśli projekt wykracza poza realne możliwości trwałego zapewnienia określonych benefitów, to w dłuższej perspektywie może to podważać osiągnięte rezultaty (np. zaufanie do instytucji czy chęć uczestnictwa w podobnych inicjatywach).

Niedoskonałości mechanizmu wsparcia ekonomii społecznej (PI 9v). W obszarze ekonomii społecznej (PI 9v) zidentyfikowano specyficzne negatywne czynniki wewnętrzne związane z konstrukcją systemu wsparcia. Eksperci ocenili, że błędem było połączenie w jednym podmiocie (OWES) dwóch ról: doradczo-wspierającej oraz grantodawczej[535]. OWES-y, odpowiadając jednocześnie za przygotowanie kandydatów do prowadzenia przedsiębiorstw społecznych i za rozdysponowanie dotacji na ten cel, były silnie motywowane do wydatkowania całej puli środków oraz osiągnięcia założonej liczby przyznanych dotacji. W efekcie – jak przyznali eksperci – zdarzało się, że dotacje przyznawano osobom, które formalnie spełniały kryteria, ale w praktyce nie nadawały się do prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego. Brakowało im kompetencji menadżerskich czy choćby motywacji, jednak nacisk na realizację wskaźników przeważył nad rzetelną oceną ich rokujących szans. W rezultacie wiele nowo utworzonych firm społecznych upadało w krótkim czasie[536], co tłumaczy trudności z utrzymaniem miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej po zakończeniu projektów. Innym problemem, na który zwrócili uwagę beneficjenci, było nadmierne przerzucenie ryzyka finansowego na podmioty wspierające. IZ wymagała od OWES-ów utrzymania rezultatów (np. miejsc pracy w nowych przedsiębiorstwach społecznych) pod groźbą zwrotu środków[537]. Jeżeli któryś z beneficjentów dotacji (np. przedsiębiorstwo społeczne) nadużył środków lub popełnił przestępstwo odzyskanie przyznanych funduszy okazywało się niemożliwe. Mimo to, zgodnie z umowami, to OWES jako realizator projektu musiał zwrócić niewyegzekwowane środki z własnych środków[538]. W efekcie zarządzanie projektem w Działaniu 9.3 niosło za sobą ogromne ryzyko dla samych instytucji wdrażających – jedna nieuczciwa osoba mogła wygenerować stratę finansową obciążającą OWES, na co te podmioty nie miały realnego wpływu (system egzekucji okazywał się nieskuteczny)[539].

[533] Ibidem.
[534] Ibidem.
[535] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[536] Ibidem.
[537] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.
[538] Ibidem.
[539] Ibidem.

Wyzwania związane z grupami docelowymi i kryteriami kwalifikowalności. Realizacja OP IX ujawniła również trudności wynikające z definicji i kryteriów obejmowania wsparciem określonych grup. Z jednej strony program – dążąc do ambitnych wskaźników – nakładał ścisłe wymogi kwalifikowalności uczestników, co w praktyce spowodowało, że do projektów trafiały często osoby najbardziej problemowe, tzw. „trudni klienci" oporni na działania włączeniowe (dotyczyło to zwłaszcza PI 9i oraz 9v)[540]. Jak zauważyli eksperci, zaczęto bardzo mocno precyzować kryteria, by kierować pomoc do najtrudniej aktywizowalnych grup, co z etycznego punktu widzenia jest zasadne, ale równocześnie znacząco obniżało odsetek sukcesów w krótkim okresie. Osoby długotrwale wykluczone społecznie i zawodowo wymagają bowiem długiego procesu pracy – nierzadko kilku lat intensywnych działań animacyjnych, terapeutycznych i szkoleniowych – by realnie zmienić swoją sytuację życiową[541]. Tymczasem projekty EFS z definicji trwały krótko (zwykle rok do dwóch lat), co oznacza, że na najtrudniejszych uczestnikach często nie udawało się w tym czasie osiągnąć trwałych rezultatów (np. znalezienia i utrzymania zatrudnienia). W konsekwencji wskaźniki zatrudnieniowe czy reintegracji społecznej w grupie „najcięższych" przypadków pozostawały niskie. Z punktu widzenia OP IX oznaczało to wyzwanie: albo pogodzić się z niższymi wartościami wskaźników przy realnym pomaganiu najbardziej potrzebującym, albo w przyszłości rozważyć zmiany w podejściu (np. dłuższe, etapowe wsparcie dla tych osób). Z drugiej strony, paradoksalnie, sztywne kryteria kwalifikowalności powodowały, że pewne osoby potrzebujące pomocy były z niej wykluczone, jeśli formalnie nie mieściły się w zadanych definicjach grup docelowych. Uczestnicy FGI z beneficjentami wskazali np. problem w projektach dla seniorów (PI 9iv lub 9i z komponentem aktywizacji osób w wieku 50 lat i więcej): jeśli projekt przewidywał wsparcie dla osób 65+, to niemożliwe było objęcie pomocą osób nieco młodszych (np. w wieku 60 lat), nawet jeśli zgłaszały taką potrzebę. Taka sztywność zasad stanowiła barierę w odpowiadaniu na realne potrzeby społeczności lokalnej – osoby „tuż za progiem" kryterium często pozostawały bez żadnej oferty, co lokalnie ograniczało osiąganie celu włączenia społecznego (nie obejmowano wsparciem wszystkich chętnych z grup zagrożonych wykluczeniem).

Częste zmiany interpretacji przepisów i wytycznych programowych dodatkowo potęgowały trudności po stronie beneficjentów. Niemal 40% ankietowanych realizatorów projektów (39,4%) stwierdziło, że częstość zmiany interpretacji/wytycznych negatywnie wpływała na przebieg ich projektów[542]. Niestabilność reguł (np. odmienne wykładnie kryteriów kwalifikowalności czy wskaźników pojawiające się w trakcie realizacji) wprowadzała zamieszanie i zmuszała beneficjentów do ciągłego dostosowywania się, co mogło prowadzić do

[540] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[541] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[542] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.

błędów lub opóźnień we wdrażaniu. Ponadto występowały problemy z niektórymi kryteriami wyboru projektów – nie do końca precyzyjne zapisy rodziły wątpliwości w interpretacji. Przykładowo kryterium dotyczące procesu deinstytucjonalizacji (istotne w PI 9iv) okazało się na tyle złożone, że sprawiało trudności wnioskodawcom[543]. Część potencjalnych beneficjentów mogła mieć problem z udowodnieniem spełnienia tego kryterium lub poprawnym jego zrozumieniem, co stanowiło barierę w aplikowaniu o środki na usługi społeczne. W toku realizacji pojawiły się także niejednoznaczności związane z pomiarem wskaźników. Pewne wskaźniki rezultatu były trudne do zoperacjonalizowania, co zmuszało IZ i beneficjentów do korygowania podejścia. Takie ex post „urealnianie" danych świadczy, że definicje wskaźników nie zawsze były jasno rozumiane na etapie składania projektów. Ponadto, jak zauważono w ewaluacji, system monitorowania koncentrował się na stosunkowo łatwiejszych do osiągnięcia efektach miękkich kosztem twardszych rezultatów. Im bardziej konkretny i mierzalny efekt (np. uczestnik podejmujący zatrudnienie), tym rzadziej był on osiągany – odnotowano, że wskaźniki zatrudnieniowe miały najniższe wartości spośród mierników postępu uczestników[544]. Sugeruje to, że projekty chętniej realizowały działania przekładające się na „miękkie" rezultaty (np. poprawa umiejętności, udział w szkoleniach), zaś najtrudniejsze cele pozostawały często niezrealizowane. Ta cecha wewnętrznego systemu wskaźników mogła pośrednio zniechęcać do podejmowania bardziej ryzykownych działań nastawionych na trwałą zmianę życiową uczestników, co w konsekwencji wpływało na stopień osiągania nadrzędnych celów OP IX.

Fragmentacja wsparcia i rozdzielenie sektorów działania. Kolejnym czynnikiem utrudniającym realizację celów była struktura interwencji podzielona na wiele wąskich segmentów. Zarówno z perspektywy IZ, jak i beneficjentów, zbytnie rozczłonkowanie wsparcia w ramach OP IX stanowiło barierę dla kompleksowych działań. Program operacyjny został podzielony na liczne poddziałania i priorytety, co oznaczało, że aby zrealizować szerszy projekt obejmujący różne aspekty (np. jednocześnie edukację, aktywizację zawodową i włączenie społeczne), należało de facto składać kilka osobnych wniosków do różnych działań. Nie było możliwości zaadresowania wieloaspektowego problemu w ramach jednego projektu, jeśli wykraczał on poza sztywne ramy danego działania[545]. IZ wskazała np., że nie dało się w jednym projekcie połączyć komponentów edukacyjnych z typowo społecznymi, bo obszary te były odseparowane instytucjonalnie (inną instytucję czy wydział samorządu odpowiadał za edukację, a inny za włączenie społeczne). Brak wewnętrznej koordynacji między sektorami na poziomie Programu i samorządów ograniczał holistyczne podejście do problemów beneficjentów. W podobny sposób rozdział dotyczył usług społecznych i zdrowotnych. W dokumentach programowych usługi te

[543] Ibidem.
[544] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, 2021.
[545] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ RPO WSL 2014-2020.

zostały przypisane do odrębnych kategorii – pomoc społeczna była finansowana z OP IX (EFS), podczas gdy usługi zdrowotne leżały poza jej zakresem lub w gestii EFRR. W konsekwencji w projektach społecznych nie można było oferować jednocześnie komponentu zdrowotnego, chyba że beneficjent zdołał formalnie wykazać, iż dana usługa medyczna nie podlega finansowaniu z NFZ[546]. Ten wymóg stanowił istotne utrudnienie w integrowaniu wsparcia dla osób niesamodzielnych czy z niepełnosprawnościami, które często potrzebują pakietu usług łączących pomoc społeczną z elementami rehabilitacji czy ochrony zdrowia. Rozdzielenie sektorowe zmuszało do realizacji osobnych projektów lub pomijania pewnych potrzeb uczestników. Taka fragmentacja oferty wsparcia mogła ograniczać skuteczność OP IX w osiąganiu celów, bo nie pozwalała w pełni zaadresować kompleksowych barier wykluczenia danej osoby w ramach jednego spójnego działania.

Brak elastyczności w ścieżkach uczestników. Warto odnotować jeszcze jeden praktyczny problem wskazany przez beneficjentów, świadczący o małej elastyczności systemu. W projektach aktywizacji społeczno-zawodowej (PI 9i) zdarzały się sytuacje, że osoby potencjalnie potrzebujące wsparcia nie mogły zostać objęte projektem, ponieważ jednocześnie uczestniczyły już w innym projekcie finansowanym ze środków EFS - obowiązywał zakaz podwójnego finansowania tych samych osób [547]. W efekcie część potrzebujących mogła pozostawać poza wsparciem w danym momencie tylko dlatego, że brała udział w innym działaniu (niekoniecznie pokrywającym wszystkie jej potrzeby). Ten czynnik wewnętrzny wskazuje na brak elastycznego, zorientowanego na uczestnika podejścia – system bardziej chronił się przed ewentualnym podwójnym finansowaniem niż zapewniał komplementarność ścieżki wsparcia danej osoby. W kontekście osiągania celów OP IX oznaczało to, że niektóre osoby nie otrzymały optymalnego zestawu działań aktywizujących.

4.9.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP IX

Poza czynnikami wewnętrznymi, wpływ na osiągniecie celów szczegółowych OP IX miały także uwarunkowania zewnętrzne.

Czynniki wpływające pozytywnie:

- poziom zapotrzebowania na pomoc wśród potencjalnych odbiorców wsparcia oraz wielkość grupy potencjalnych odbiorców;
- niedofinansowanie systemu ochrony zdrowia (PI 9iv) – zwiększało możliwości absorpcyjne i poziom zainteresowania oferowanym wsparciem wśród potencjalnych wnioskodawców;
- zmiana podejścia i wzrost zainteresowania oraz świadomości mieszkańców na temat znaczenia i kompleksowości rewitalizacji (PI 9i cel 2).

[546] FGI z ekspertami z obszaru usługi i infrastruktura społeczna.
[547] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP IX RPO WSL 2014-2020.

Czynniki ograniczające:

- pandemia COVID-19 – utrudnienia w realizacji projektów, zwłaszcza tych, które zakładały świadczenie określonych usług społecznych i zdrowotnych lub oferowały wsparcie bezpośrednie uczestnikom (np. szkolenia, doradztwo indywidualne lub grupowe); utrudnienia w przejściu z formuły stacjonarnej na zdalną (np. osób w wieku 50 lat i więcej lub z wykluczeniem cyfrowym); ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa społeczne;
- zmienność otoczenia administracyjnego i legislacyjnego na poziomie regionalnym, krajowym i wspólnotowym (częstość zmian interpretacji / wytycznych dotyczących projektów finansowanych z funduszy unijnych; problemy z okresowym rozliczaniem projektu; skala biurokracji w trakcie realizacji projektu; moment czasowy odpisywania umowy projektu; zmiany w przepisach prawa);
- późne przyjęcie Ustawy o rewitalizacji oraz Wytycznych, a także wynikające z nich limity przestrzenne i ludnościowe dotyczące obszaru rewitalizacji (w przypadku rewitalizacji - PI 9i cel 2);
- pomoc krajowa w formie transferów socjalnych (np. Program 500+) – stanowiła „konkurencję" dla wsparcia oferowanego w ramach RPO WSL 2014-2020, szczególnie w obszarze aktywnej integracji (demotywacja do korzystania z kompleksowego wsparcia projektowego, które jest zorientowane na trwałe przezwyciężenie problemów);
- dobra sytuacja na rynku pracy w latach 2014-2019 oraz spadek bezrobocia (przyczyniły się do zmniejszenia grupy potencjalnych odbiorców wsparcia w projektach aktywnej integracji – Działanie 9.1);
- bariery mentalne i obawy (przed stygmatyzacją lub niepowodzeniem) potencjalnych uczestników wsparcia;
- zróżnicowania terytorialne w dostępie do usług zdrowotnych;
- pozyskanie wykonawców zadań projektowych.

4.10 Oś Priorytetowa X Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna

4.10.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP X

- PI 9a Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych.
    - Działanie 10.1 – Infrastruktura ochrony zdrowia
    - Działanie 10.2 – Rozwój mieszkalnictwa socjalnego, wspomaganego i chronionego oraz infrastruktury usług społecznych

- PI 9b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich
    - Działanie 10.3 – Rewitalizacja obszarów zdegradowanych
    - Działanie 10.4 – Poprawa stanu środowiska miejskiego

W OP X zrealizowano łącznie 328 projektów, co stanowi łącznie niemal 5% spośród wszystkich osi. Jeśli chodzi o ich wartość (projektów ogółem), wyniosła ona ponad 2 miliardy złotych (2 022 195 631, 37zł) co stanowi z kolei już ok. 8,6% wartości wszystkich projektów łącznie. Stwierdzić więc można, że projekty z OP X charakteryzowały się nieco większą średnią wartością pojedynczego projektu w stosunku do średniej dla całego Programu. Jest to jedna z OP, w których realizowano działania inwestycyjne związane z remontami, pracami budowlanymi co często związane jest z kosztami większymi niż w przypadku działań tzw. miękkich.

Tabela 10 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP X w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 9a (Działanie 10.1)	99	582 780 778,36	519 675 364,32	440 669 637,39
PI 9a (Działanie 10.2)	100	266 773 366,50	241 060 336,70	196 823 246,50
PI 9b (Działanie 10.3)	128	903 628 592,40	723 311 244,70	609 123 498,40
PI 9b (Działanie 10.4)	1[548]	269 012 894,12	269 012 894,12	228 660 960,00
Ogółem	328	2 022 195 631,37	1 753 059 839,80	1 475 277 342,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

W PI 9a – inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną[549] oraz PI 9b – wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich – zrealizowano odpowiednio 199 i 129 projektów. Mimo to, wartość projektów w ramach PI 9b była większa- wyniosła ok.1,17 mld wobec ok. 0,85 mld w ramach PI 9a. Średnia wartość projektów w ramach PI 9a wyniosła ok. 4,29 mln zł, w PI 9b było to już ponad 9 mln zł. Średnie wartości projektów w obu PI są wyższe od średniej dla całego Programu – dla niego wynosi ona ok. 3,3 mln zł – warto jednak pamiętać o różnej charakterystyce wsparcia w

[548] W ramach Działania 10.4 wdrażanego przez EBI wsparto 17 projektów / inwestycji pożyczkami, mimo, że w danych całość widnieje jako 1 projekt.
[549] Pełna nazwa to: 9a - inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych.

ramach różnych PI – większa średnia wartość projektów nie stanowi o efektywności czy lepszej jakości projektów.

W podziale na Działania – wszystkie oprócz 10.4 mają zbliżoną liczbę projektów (od 99 do 128) choć ich wartość jest już bardzo zróżnicowana – projekty o najwyższej, średniej wartości znajdują się w Działaniu 10.3.

Efekty poszczególnych PI są różne, w PI 9a działania były w dużej części **reakcją na zmieniającą się rzeczywistość** – wsparto w znacznym stopniu opiekę zdrowotną w wyniku wybuchu pandemii COVID-19 (Działanie 10.1), z kolei w ramach Działania 10.2 próbowano wesprzeć osoby z Ukrainy w znalezieniu tymczasowego schronienia – a po czasie udzielania tej pomocy wykorzystywane były do standardowych celów polityki społecznej gmin jako mieszkania socjalne czy chronione.

Działania rewitalizacyjne zrealizowane w ramach PI 9b to projekty infrastrukturalne dotyczące przebudów, modernizacji budynków, przystosowania ich do pełnienia różnorodnych funkcji społecznych. Szczególnymi projektami były te dot. **przebudowy obiektów poprzemysłowych** (w tym pokopalnianych), które stanowią istotne dla regionu dziedzictwo i obiekty te zyskiwały dzięki rewitalizacji nowe funkcje. Działania rewitalizacyjne z PI 9b były komplementarne ze społecznymi projektami realizowanymi w ramach OP IX[550], dzięki czemu wiązki projektów wpływały na **sfery funkcjonalno- przestrzenną, społeczną, gospodarczą i środowiskową.**

4.10.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP X

Podczas badań jakościowych realizowanych w badaniu **nie stwierdzono prawidłowości dot. przestrzennego zróżnicowania wsparcia** w OP X. Również badania ewaluacyjne czy raporty nie wskazują wyraźnej dominacji wybranych części województwa. Zgodnie z mapą w niniejszym podrozdziale można jedynie stwierdzić, że w subregionie centralnym znajdowało się skupisko powiatów z dość wysoką wartością dofinansowania UE w OP X. Subregion ten skupia największą liczbę miast, co jest silnie powiązane z realizacją projektów rewitalizacyjnych, nie oznacza to więc większego niż w innych częściach regionu zainteresowania rewitalizacją.

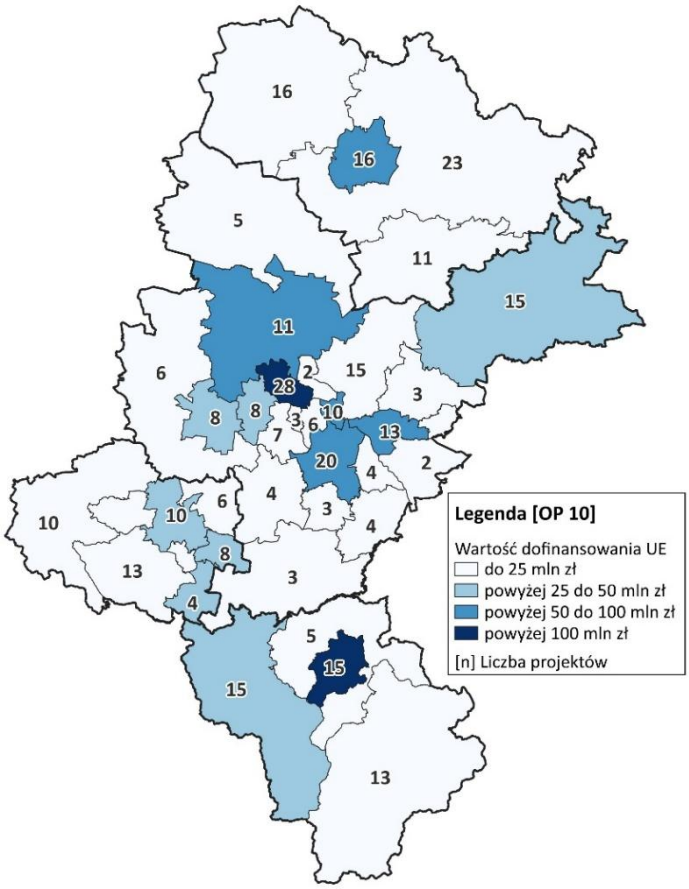
Delikatne zróżnicowanie przestrzenne dostrzeżono w jednym z badań ewaluacyjnych[551]. Specyfiką województwa śląskiego jest spora liczba obiektów poprzemysłowych, a realizacja projektów rewitalizacyjnych w tego typu budynkach/ przestrzeniach była silnie uzasadniona. W ramach Działania 10.3 na terenie województwa śląskiego wsparcie uzyskało 14 projektów zrealizowanych w obiektach poprzemysłowych i tutaj dominacja subregionu centralnego była już znacząca, bo 9 spośród 14 tego typu projektów zrealizowano właśnie tam, żadnego projektu w tym zakresie nie wykonano w subregionie północnym.

[550] W Działaniu 10.4 nie było wymogu komplementarności z działaniami realizowanymi w ramach OP IX, natomiast warunkiem obligatoryjnym przy pozyskaniu pożyczki była realizacja efektu społecznego.
[551] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 202 str. 79.

Na podstawie poniższej mapy[552] można stwierdzić, że są JST, które wyróżniają się pod względem liczby realizowanych w nich projektów. W ramach OP X i są to Bytom (28 projektów), powiat częstochowski (23 projekty) oraz Katowice (20 projektów). Inną, istotną daną jest wartość dofinansowania UE w podziale na JST- w tym przypadku wyróżnia się również Bytom (niemal 214 mln zł), a za nim znajduje się Bielsko- Biała (niemal 130 mln zł). Dofinansowanie UE dla kolejnych JST było już znacznie poniżej 100 mln zł. Analizując JST pod względem dofinansowania UE per capita w ramach OP X – **po raz trzeci należy wyróżnić Bytom** (niemal 1500 zł), kolejnym miastem są Siemianowice Śląskie (ponad 900 zł) i trzecim, wyróżniającym się Bielsko – Biała (niemal 800 zł). Na mapie prezentowanej powyżej, pod względem wartości dofinansowania dostrzegalna jest koncentracja w środkowej części województwa (subregion centralny).

[552] Mapa nie obrazuje danych odnoszących się do wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom w formie instrumentów finansowych.

Mapa 10 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP X wg powiatów[553]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[554]

Należy pamiętać, że oprócz rozkładu przestrzennego rozumianego jako różnice w występowaniu czy wielkości wsparcia w porównaniu JST, w przypadku działań rewitalizacyjnych występuje **szczególny wymiar terytorialny wewnątrz gmin**. Realizacja projektów następowała w zdefiniowanych dla każdej z gmin w programach rewitalizacji obszarach zdegradowanych co sprawiało, że poprzedzona odpowiednimi diagnozami interwencja trafiała w miejsca koncentracji problemów i potrzeb w tym zakresie. Obrazuje to zdanie z raportu z badania[555] poświęconego m.in. PI 9b, że

[553] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[554] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat. Mapa nie obrazuje danych odnoszących się do wsparcia udzielonego ostatecznym odbiorcom w formie instrumentów finansowych.
[555] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 144.

projekty rewitalizacyjne realizują założenie o większym ukierunkowaniu terytorialnym wsparcia dzięki koncentracji na obszarach o największym stopniu zdegradowania.

4.10.3 Priorytet inwestycyjny 9a

Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych

OCENA SKUTECZNOŚCI WSPARCIA

Cele jakie realizują działania wpisujące się w PI 9a zgodne są z pełnym rozwinięciem[556] nazwy PI i skupiają się na: lepszej dostępności i efektywności systemu ochrony zdrowia oraz lepszym dostępie do usług społecznych dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem[557].
W PI 9a znajdują się dwa działania: 10.1 oraz 10.2.
Cele szczegółowe dla Działania 10.1 Infrastruktura ochrony zdrowia: zwiększenie dostępności i jakości świadczeń medycznych; zwiększenie dostępności i jakości świadczeń medycznych poprzez podjęcie działań inwestycyjnych, ukierunkowanych na zapobieganie, przeciwdziałanie, zwalczanie choroby COVID-19, wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2.

Cele szczegółowe dla Działania 10.2 Rozwój mieszkalnictwa socjalnego, wspomaganego i chronionego oraz infrastruktury usług społecznych: lepszy dostęp do usług społecznych dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem.

Poziom certyfikacji w PI 9a wynosi 141 009 550,66 euro (634 081 867,87 zł) [558], a kontraktacji: (624 539 895,13 zł). Alokacja (143 162 603 euro[559]) jest nieznacznie wyższa niż certyfikacja (w euro). Różnica ta jest jednak nieznaczna – około 1%. Minimalnie większa różnica występuje pomiędzy certyfikacją (w zł), a kontraktacją (w zł) i wynosi ok. 1,5%.

Wartości 8 z 13 wskaźników zostały osiągnięte lub przekroczone[560]. Do wskaźników, które w znacznym stopniu przekroczyły wartości docelowe należą

[556] 9a - inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych
[557] RPO WSL_ wer. 22.05.2024.
[558] Zbliżona/taka sama kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%). stąd wartość środków certyfikowanych jest taka sama/podobna.
[559] „Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 611 075 254,65”
[560] Tabele w załączniku 1: Programowe wskaźniki produktu– postęp rzeczowy PI 9a oraz Programowe wskaźniki produktu– postęp rzeczowy PI 9a.

wskaźniki związane z pandemią COVID-19, 6 na 8 spośród nich przekroczyły wartości docelowe. Niemal pięciokrotnie przekroczono wydatki kwalifikowane przeznaczone na działania związane z pandemią COVID-19 (wyniosły ponad 130 mln zł), a wsparciem objęto niemal 1,5 mln osób. Znaczne przekroczenie tego typu wskaźników należy jednak rozpatrywać odrębnie od standardowych wskaźników programowych. Działania realizowane w związku z wybuchem pandemii COVID-19 podejmowane były w reakcji na bieżącą sytuację więc wzrost wydatków i liczby osób objętych wsparciem wydają się być konsekwencją przeciwdziała skutkom pandemii, a nie wyjątkowo skutecznym i efektywnym działaniem.

Największe przekroczenie zakładanych wartości wystąpiło w przypadku Liczby wspartych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej (5 – krotność). Wskaźnik ten nie był jednak monitorowany w tej samej formie (brzmieniu) i wartość wskazana w tabeli jest sumą 3 różnych wskaźników, pojawia się więc możliwość częściowego nałożenia się ich wartości. Co ciekawe, mimo dość znacząco mniejszej Liczby wspartych podmiotów leczniczych objętych wsparciem (82 zamiast 107), Ludność objęta ulepszonymi usługami zdrowotnymi znacząco przekroczyła planowaną wartość o niemal milion osób osiągając liczbę ponad 2,2 mln.

Jeśli chodzi o **wskaźniki rezultatu**, których źródłem nie jest SL2014, a statystyka publiczna, **ich wartości nie zostały osiągnięte**. W przypadku Liczby porad udzielonych w ramach ambulatoryjnej opieki zdrowotnej niedobór wartości wskaźnika jest niewielki, bo porad na rok 2023 było 41,55 mln wobec zakładanych 42,32 mln. Drugi wskaźnik zw. z Liczbą gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej – tu różnica była bardzo duża, bo wobec zakładanych niemal 148 tysięcy gospodarstw udało się uzyskać jedynie poniżej 55 tysięcy.

Skuteczność wsparcia w ramach Działania 10.1 i 10.2 ocenili beneficjenci projektów podczas badania ewaluacyjnego[561]. W ocenie beneficjentów, **skuteczność była bardzo wysoka**, oceniana od 4,29/5 do 4,75/5 w zależności rodzaju działań.

Zakres realizowanych projektów w przypadku PI 9a był dostosowywany do niecodziennych czasów i (w przypadku Działania 10.1) skupił się w dużej mierze na reagowaniu na bieżące zapotrzebowanie związane z wystąpieniem pandemii COVID-19. Mimo, że nie było to zaplanowane (choć potem dodane) działanie, było ono w danym czasie najbardziej potrzebnym działaniem, wciąż doskonale wpisującym się w pierwotne założenia związane z dostępnością i jakością dostępnych świadczeń zdrowotnych. Dzięki realizacji projektów w ramach Działania 10.1 wiele placówek medycznych zyskało wartościowy, potrzebny im do świadczenia w ogóle lub świadczenia w lepszy sposób swoich usług, a niektórych przypadkach była to

[561] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia, 2021, str. 64

rozbudowa pomieszczeń czy oddziałów- dostosowanie do zmieniającego się zapotrzebowania w służbie zdrowia[562]. Możliwość braku osiągnięcia wskaźnika dot. Liczby porad ambulatoryjnych była sygnalizowana na samym początku perspektywy finansowej w 2015, obawiano się też przy założeniach tak dużych wzrostów porad o ich jakość[563]. Wzrost możliwości świadczenia usług zdrowotnych jest i będzie jeszcze bardziej istotny m.in. w związku ze starzejącym się społeczeństwem.

Zdrowie wskazane zostało w treści Programu jako jeden z najważniejszych priorytetów rozwoju[564]. Opis zapotrzebowania podzielony jest na specyficzne dla regionu i poszczególnych grup wiekowych schorzenia i związane z tym potrzeby. Przez fakt, że podczas wdrażania niniejszej perspektywy środki trafiły w znaczącym stopniu na działania zw. z pandemią COVID-19, konieczne byłoby w przyszłości intensywne wspieranie wszelkich innych diagnozowanych obszarów problemowych w zakresie zdrowia.

Działanie 10.2 przyniosło efekty w postaci **budynków czy pomieszczeń pełniących istotne funkcje społeczne**, związane z usługami społecznymi, integracją społeczną czy mieszkaniami socjalnymi[565]. Tak jak w przypadku Działania 10.1, również w 10.2 bieżąca sytuacja sprowokowała zmiany w najpotrzebniejszych celach projektów i stały się nimi **zagwarantowanie schronienia i pomocy obywatelom Ukrainy** w wyniku wybuchu konfliktów. Zmodernizowano wiele pomieszczeń, w których mogli oni znaleźć miejsca do spania i dziennego przebywania, problemem okazał się proces wprowadzania w Programie zmian, który trwał zbyt długo więc ostatecznie wsparcie jedynie częściowo (ze względu na opóźnienie umożliwienia finansowania tych aktywności) pomogło nowej grupie osób[566].

W treści Programu[567] wskazywano szereg palących potrzeb regionu związanych z kwestiami społecznymi, takimi jak niewystarczająca infrastruktura służąca celom opieki społecznej, niedoborom liczby instytucji takich jak kluby integracji społecznej, mieszkania chronione czy dzienne domy pomocy. Z zakresu realizowanych projektów wynika, że wpisywały się one w znacznym stopniu w potrzeby diagnozowane w Programie i łącznie z działaniami rewitalizacyjnymi wpłynęły pozytywnie na wzrost liczby miejsc, w których można realizować różnorodne (i przez różne podmioty) usługi społeczne. Istotną rolę w tym zakresie pełniły również projekty miękkie (EFS), dzięki którym realizowane były konkretne działania czy zakładane nowe inicjatywy wspierające m.in. osoby wykluczone.

[562] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[563] Raport „Analiza sytuacji zdrowotnej, potrzeb infrastrukturalnych w województwie śląskim oraz założeń wdrażania i wyboru [projektów z obszaru zdrowia w ramach RPO WSL na lata 2014- 2020, Poznań 2015, str. 109
[564] RPO WSL 2014–2020
[565] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[566] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020
[567] RPO WSL 2014–2020

Warto dodać, że liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. Ludności w regionie spada systematycznie przez ostanie lata. Na początku perspektywy unijnej 2014-2020 było to 526 tysięcy osób, w 2020 roku 281 tysięcy, a 2024 już 219. Zmniejsza się niestety liczba łóżek w szpitalach ogólnych, w 2014 roku było ich w regionie 25 757, a w 2020 roku 21 024.[568]

Efekty niezamierzone

W PI 9a **nie identyfikowano jednoznacznie zbyt wielu efektów niezamierzonych**, innych niż zakładane przed realizacją projektów. Również podczas realizowanego badania ewaluacyjnego w 2021 beneficjenci i inni uczestnicy badania mieli trudności z ich wskazaniem.

Mimo wszystko, podczas wywiadów pogłębionych realizowanych na potrzeby ewaluacji[569], niektórzy respondenci wskazywali zwiększenie potencjału systemu ochrony zdrowia i usług opiekuńczych do późniejszego kryzysu pandemicznego (nieprzewidzianego zapotrzebowania). Zwiększenie tego potencjału wskazywane było w dwóch wymiarach: po pierwsze przez sam rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, z drugiej strony poprzez informatyzację procesów świadczenia usług społecznych i zdrowotnych. Informatyzacja ta przyspieszała znacznie już w trakcie wprowadzenia obostrzeń pandemicznych.

Wskazywano również na poprawę dostępności infrastruktury dla osób ze szczególnymi potrzebami- jako efekt dodatkowy projektów infrastrukturalnych zorientowanych na ogólną poprawę dostępności rozwijanej infrastruktury w obszarze usług społecznych i zdrowotnych.

Efektywność wsparcia

W PI 9a dostępne było wsparcie w formie dotacji (zarówno w Działaniu 10.1 jak i 10.2). W Działaniu 10.1 projekty wybierano w trybie konkursowym oraz nadzwyczajnym, w Działaniu 10.2 konkursowym, pozakonkursowym i nadzwyczajnym. Minimalny wkład własny beneficjentów wynosił zależnie od typu działań od 5% do 15% wydatków kwalifikowanych w całym PI 9a. W Działaniu 10.1 nie stosowano instrumentów terytorialnych w przeciwności do Działania 10.2, w którym umożliwiono realizację wsparcia przez ZIT, RIT oraz OSI.

Jak wspomniano we wcześniejszej części rozdziału, w PI 9a zrealizowano łącznie 199 projektów o sumarycznej wartości niemal 850 mln zł, w tym wartości dofinansowania UE niemal 640 mln zł. W ramach Działania 10.1, ponad 2,2 mln osób została objęta ulepszonymi usługami zdrowotnymi i wsparto 82 podmioty lecznicze. Duża część efektów związana była z działaniami realizowanymi w wyniku pandemii COVID-19, były to m.in. zakup 120 respiratorów bardzo potrzebnych w tamtym

[568] Wszystkie wskazane dane pochodzą z GUS BDL
[569] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia, 2021, str. 165.

czasie, zakupienie ponad 7,7 tysiąca sztuk sprzętu medycznego czy niemal 1,5 mln osób objętych wsparciem w związku z pandemią COVID-19.

Z kolei dzięki Działaniu 10.2 wykonano wielu remontów budynków przystosowując obiekty do pełnienia funkcji społecznych lub mieszkań dla osób potrzebujących wsparcia, co miało istotne znacznie w sytuacji potrzeby znalezienia tymczasowych lokali dla potrzebujących uchodźców z Ukrainy.

Efektywność wsparcia została pozytywnie oceniona w badaniu ewaluacyjnym dotyczącym obu Działań[570], w którym beneficjenci zapytani o możliwość uzyskania podobnych efektów przy niższych kosztach w zdecydowanej większości, nie dostrzegali jej. Co istotne, średnia odpowiedzi przeczących takiej możliwości wśród beneficjentów Działań 10.1 i 10.2 wobec beneficjentów pozostałych Działań była wyraźnie wyższa i wynosiła 85,95% wobec średniej 73,8%. Zgodnie ze wspomnianym badaniem ewaluacyjnym, w obu Działaniach wystąpił relatywnie wysoki poziom efektywności kosztowej – zarówno jeśli chodzi o postęp faktyczny jak i szacunkowy, udało się osiągnąć efekty w stopniu wyższym niż poziom wykorzystanej alokacji.

Analiza kosztów jednostkowych wskazała na nieco większy koszt jednostkowy w przypadku realizacji projektów w trybie konkursowym, biorąc jednak pod uwagę, że to wskaźnik związany z różnego rodzaju inwestycjami i są one trzy (wskaźniki), informacja ta może być traktowana poglądowo, nie jako istotny wniosek dotyczący zalet czy wad danego trybu wyboru projektów. Nie dostrzeżono uwarunkowania efektywności kosztowej od typu beneficjenta.

Na efektywność kosztową wpływały różnego rodzaju czynniki zewnętrzne. Z racji, że były to działania inwestycyjne, szczególne oddziaływanie miał wzrost kosztów (np. materiałów budowlanych czy kosztów pracy). Na powyższe czynniki oraz kolejny, dotyczący problemów z realizacją zamówień publicznych, zwrócili uwagę również uczestnicy wywiadu grupowego.

Czynnik związany z pandemią COVI-19 ma szczególne znaczenie w przypadku PI 9a, w którym częścią aktywności było bieżące reagowanie na trudną i nieustannie zmieniającą się sytuację pandemiczną. Dbałość o efektywność kosztową w sytuacji kryzysowej zagrożenia zdrowia i życia wielu osób jest utrudniona, lecz mimo to nie zdiagnozowano z nią problemów.

Trwałość wsparcia

W ankietach trwałości beneficjenci PI 9a **nie identyfikowali zagrożeń dla zachowania trwałości rezultatów projektów**[571], zwrócono również na to uwagę podczas badań jakościowych realizowanych na potrzeby badania.[572]

[570] Ewaluacja wpływu RPO WSL 2014-2020 w obszarze wsparcia usług społecznych i zdrowotnych oraz systemu ochrony zdrowia w województwie śląskim, 2021, str. 94.
[571] Ankiety trwałości dla realizowanych projektów.
[572] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020

Okres trwałości projektów w PI 9a wynosił 5 lat. W przypadku Działania 10.1, projekty, które miały na celu zakup wyposażenia pomocnego w trakcie pandemii COVID-19 miały szczególną możliwość zachowania trwałości– użytkowania sprzętów po ustaniu pandemii COVID-19 w codziennej pracy publicznej służby zdrowia[573].

W przypadku Działania 10.2, znaczna część mieszkań remontowanych, przystosowywanych była do możliwości zamieszkania ich przez osoby z Ukrainy (uchodźców, którzy pojawili się w Polsce w wyniku wojny). W związku z tym, że pomoc ta miała mieć jedynie charakter czasowy, beneficjenci mieli za zadanie przeprowadzić prace w sposób, który umożliwiał będzie późniejsze wykorzystanie zasobów lokalnych na mieszkania o najmie socjalnym, wspomagane i chronione zgodnie z zapisami Działania 10.2. Jest to przykład przemyślanego inwestowania w zasób gminny, który służyć mógł do dwojakich celów, trafiając ostatecznie do mieszkańców znajdujących się w trudnej sytuacji.

4.10.4 Priorytet inwestycyjny 9b

Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich

Ocena skuteczności wsparcia

W PI 9b jako cel szczegółowy przyjęto zwiększoną aktywizację społeczno-gospodarczą ludności zamieszkującej rewitalizowane tereny. Nie wyszczególniono innych celów szczegółowych dla Działania 10.3 i 10.4 – są one zbieżne z celem szczegółowym całego PI. Spodziewane efekty przejawiają się m.in. za pomocą samego wskaźnika przypisanego do tego celu, czyli Liczby funkcjonujących form aktywizacji ludności zamieszkującej rewitalizowane tereny[574].

Poziom certyfikacji w PI 9b wyniósł 184 726 029,62 euro (829 184 288,66 zł) [575], a kontraktacji 823 861 347,07 zł. Alokacja (195 188 919 euro[576]) jest nieznacznie wyższa niż certyfikacja (w euro). Różnica ta wyniosła 5,7%[577]. Z kolei różnica pomiędzy certyfikacją (w zł), a kontraktacją (w zł) wyniosła 0,6%[578] - ponad 5 mln zł. Do PI 9b przyporządkowane były dwa wskaźniki produktu[579]. **Wartości jednego** z nich dot. Ludności mieszkającej na obszarze objętym zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich zostały **znacznie przekroczone** i osiągnęły niemal

[573] SZOOP RPO WSL 2014-2020 wersja 23.1
[574] Ibidem.
[575] Niższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%). W związku z tym zakontraktowano zbyt małe środki, by możliwe było odzyskanie ich w ramach certyfikacji.
[576]Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 833 144 381,86
[577] Działanie 10.4 będące częścią PI 9b realizowane było przy wykorzystaniu instrumentów finansowych – wdrażane w ramach jednej umowy wykorzystującej 100% alokacji. Różnice kursowe przy certyfikacji kolejnych transz powodują pewne różnice alokacji w EUR, należy więc uznać 100% wykorzystania alokacji.
[578] W Działaniu 10.4, w ramach którego realizowano IF, poziom certyfikacji wyniósł 100%
[579] Tabela w załączniku 1 „Programowe wskaźniki produktu– postęp rzeczowy PI 9b”

156% - ponad 1,7 mln osób wobec docelowej wartości wynoszącej ponad 1,1 mln osób.

Drugi wskaźnik dot. Powierzchni obszarów objętych rewitalizacją nie uzyskał wartości docelowej – 160 ha, ale różnica była minimalna i udało się objąć działaniami powierzchnię 159,3 ha, co daje **99,5% osiągnięcia**.

Wskaźnik rezultatu był w PI 9b jeden[580] i mierzył on Liczbę funkcjonujących form aktywizacji ludności zamieszkującej rewitalizowane obszary. Z 350 form aktywizacji w 2015 roku, w 2023 roku przybyło ich 45 (łącznie było ich 395), a wartością zakładaną były 744 formy. **Różnica w wartości zakładanej jest więc znaczna** i wynosi 349 form. Wartość wskaźnika bazuje na deklaracjach gmin podczas CAWI/ CATI w ramach badania[581]. W badaniu podkreślono, że część zadań została już zakończona, więc nie istniała już w dniu realizacji badania, bądź jest dopiero planowana, w związku z czym nie były one wskazywane przez gminy. Należy więc traktować wartość wskaźnika jedynie poglądowo, pokazuje realną liczbę funkcjonujących form aktywizacji na czas realizacji badania (w 2023).

W treści Programu[582] wskazano istotne dla województwa śląskiego wyzwanie: **terytorialnie zróżnicowane wskaźniki zagrożenia ubóstwem i niedobory w dostępie do usług społecznych**, w tym usług środowiskowych; niski udział podmiotów niepublicznych w świadczeniu usług społecznych.

Na wyzwanie to odpowiadają naturalnie działania miękkie realizowane w ramach OP IX (Włączenie społeczne), jednak równie istotne są komplementarne do nich działania inwestycyjne, infrastrukturalne w OP X wszelkie działania społeczne potrzebują do tego przestrzeni, najlepiej odpowiednio przystosowanej.

Zgodnie z treścią Programu „województwo śląskie jako jedyne w kraju charakteryzuje się wyższymi wskaźnikami ubóstwa skrajnego w miastach niż na wsiach” stąd **działania rewitalizacyjne w miastach województwa śląskiego wydają się bardzo potrzebną i adekwatną formą pomocy**. Na etapie opracowywania Programu diagnozowało się także „niedobory w zakresie liczby jednostek w przypadku: klubów integracji społecznej (23%), ośrodków interwencji kryzysowej (16%), mieszkań chronionych (12%), środowiskowych domów samopomocy (10%), dziennych domów pomocy (6%), noclegowni, schronisk, domów dla bezdomnych (2%) oraz domów pomocy społecznej (1%)”[583].

Kompleksowe działania rewitalizacyjne są odpowiedzią na powyższe potrzeby – w wielu projektach budynki pełnią różnorodne funkcje społeczne, takie jak: centra aktywności seniorów, punkty aktywności społeczno- zawodowej, centra usług

[580] Ibidem.
[581] Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS oraz wskaźnika rezultatu strategicznego EFRR w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 (pomiar IV), str. 78.
[582] RPO WSL 2014-2020
[583] RPO WSL 2014-2020

społecznościowych, tereny wypoczynkowo- rekreacyjne, centra aktywności obywatelskiej inne placówki pełniące funkcje społeczne[584].

Zmiany jakie niosą za sobą działania rewitalizacyjne, łączą wiele sfer:

Sfera techniczna – budynki są remontowane z zewnątrz i w środku. W przypadku budynków użyteczności publicznej całościowo, w przypadku budynków mieszkalnych, ich wspólne części. Co wpływa na jakość życia mieszkańców, jakość realizowanych usług społecznych, ale też efektywność energetyczną (poprzez modernizacje ociepleń czy wymianę źródeł ciepła), oszczędności finansowe (np. poprzez wymianę oświetlenia na LED).

Sfera funkcjonalno- przestrzenna – projekty polegały na remoncie, modernizacji istniejących budynków, które nie były używane lub ich funkcjonalność była ograniczona. To istotne, bo w przypadku dziedzictwa przemysłowego województwa śląskiego liczba obiektów poprzemysłowych (w tym pokopalnianych) jest znaczna. W ramach projektów nadawano więc budynkom i obszarom nowe funkcje. W niektórych projektach uwzględniono przystosowanie całego terenu- podwórza, rynku czy placu przy budynkach co dodatkowo wpłynęło na estetyzację miasta i np. przystosowanie przestrzeni do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Sfera społeczna – o prócz oczywistego udostępniania nowych budynków na potrzeby realizacji działań społecznych, rewitalizacja ma inny efekt. Istotny był fakt, że budynki mieszkalne, w których prowadzono działania zamieszkiwane były przez osoby w jakiś sposób wykluczone, z problemami. Zmiana, zadbanie o ich przestrzeń powodować może u nich pozytywny efekt motywacji do zmian, polepszania sytuacji życiowej.

Sfera gospodarcza – jednocześnie realizowano liczne działania EFS, projekty mające na celu poprawę społeczno- gospodarczą terenów i ich mieszkańców (opisane szerzej w rozdziałach dot. OP IX).

Podsumowując, działania rewitalizacyjne przyniosły wiele korzyści obszarom zdegradowanym i ich mieszkańcom, jednak **identyfikuje się dalszą potrzebę realizacji tego typu działań,** bo zapotrzebowanie na nie ciągle istnieje[585]. Sytuacja demograficzna (starzenie się społeczeństwa) wiązać się może z coraz większym zapotrzebowaniem na usługi społeczne skierowane do seniorów. W ramach projektów rewitalizacyjnych powstają przestrzenie, w których odbywa się wiele inicjatyw skierowanych do mieszkańców, których znaczną część stanowią osoby starsze. Potrzeba ich aktywizowania może zyskiwać na znaczeniu, istotne, aby obiekty były w jak największym stopniu im przyjazne, a tematyka prowadzonych aktywności obejmowała była do nich dostosowana (obejmowała np. edukację zdrowotną, profilaktykę itp.).Według danych GUS, w 2023 roku powierzchnia obszarów rewitalizacji wynosiła w całym województwie śląskim 50 810 ha, liczba ta

[584] Lista projektów FE 2014-2020, 30.09.2025r.
[585] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020

od 2020 nieznacznie malała od poziomu 57 361 ha. Tym samym zmniejszała się ludność zamieszkująca obszary rewitalizacji z niemal 776 tysięcy w 2020 roku do 710 w 2023. W regionie, w 2020 roku istniały 2 Specjalne Strefy Rewitalizacji, po roku 2021 pozostała jedna, w Bytomiu.

Z efektów rewitalizacji monitorowanych przez GUS można się dowiedzieć, że liczba osób, którym udzielono pomocy wynosiła w latach 2020-2024 od 13 do niemal 25 tysięcy osób rocznie. Z kolei liczba nowych budynków infrastruktury społecznej w tym czterech latach wyniosła 30 sztuk[586].

Efekty niezamierzone

Wśród identyfikowanych efektów nieplanowanych w PI 9b pojawiło się m.in.: **nawiązywanie nowych form współpracy** pomiędzy organizacjami pozarządowymi z samorządem wynikających z udostępnienia im nowych przestrzeni. Nowe przestrzenie, większe, lepiej dostosowane mogą pełnić funkcje różnorodne, realizowane przez nowe podmioty- nie współpracujące do tej pory z daną gminą. W przypadku pojawienia się odpowiedniej przestrzeni możliwe było nawiązanie współprac, co wiąże się z korzyściami dla mieszkańców.[587]

Inny efekt to **popularność remontów kamienic** – realizacja ich przez wspólnoty mieszkaniowe poza projektami rewitalizacyjnymi będącymi ich inspiracją[588]. To ciekawy efekt wynikający z koncentracji terytorialnej działań rewitalizacyjnych. Gdyby kilkanaście kamienic zostało wyremontowanych w całym mieście, nie byłoby to tak zauważalne jak w przypadku kilku kwartałów zabudowy- efekt jest bardziej widoczny i inspiruje okoliczne podmioty odpowiadające za pozostałe budynki do remontów. Następny efekt to powstawanie nowych, nieplanowanych w ramach projektów inicjatyw (w tym oddolnych) w przestrzeniach oddawanych na cele społeczności lokalnych. Kolejnym efektem było **zaangażowanie mieszkańców** w utrzymanie trwałości polegające na zmianie nastawienia do dbałości o (wyremontowane) części wspólne czy podwórka, co może być częściowo wynikiem zaangażowania mieszkańców w procesy przygotowania lub realizacji projektów[589]. Mieszkańcy partycypujący w projektach chętniej dbali i angażowali się w utrzymanie budynków nawet po ich zakończeniu.

[586] Wszystkie wskazane dane pochodzą z GUS BDL, w przypadkach, gdy podano dane na lata 2020-2024, nie było danych wcześniejszych
[587] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 63.
[588] Wywiady indywidualne z przedstawicielami IZ oraz IP RPO WSL 2014-2020
[589] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 86-88.

Negatywne efekty niezamierzone pojawiały się częściej w przypadku realizacji komplementarnych projektów społecznych, m.in. z racji czynników zewnętrznych (jak pandemia COVID-19) czy specyfiki działań z grupami o szczególnych potrzebach[590].

Efektywność wsparcia

W PI 9b dostępne było wsparcie w formie dotacji (Działanie 10.3) oraz pożyczek w ramach Działania 10.4. W Działaniu 10.3 projekty wybierano w trybie konkursowym oraz pozakonkursowym, w Działaniu 10.4 w trybie przewidzianym dla wdrażania instrumentów finansowych. Minimalny wkład własny beneficjentów w Działaniu 10.3 wynosił zależnie od typu działań od 5% do 15% wydatków kwalifikowanych. W Działaniu 10.4 nie stosowano instrumentów terytorialnych, w przeciwności do Działania 10.3, w którym umożliwiano wsparcia poprzez ZIT, RIT oraz OSI.

W ramach Działania 10.4 zastosowano instrument zwrotny - tzw. Pożyczkę rewitalizacyjną. Warunki jej otrzymania wiązały się z charakterystycznymi kwestiami dla projektów rewitalizacyjnych (wynikanie projektu z Programu Rewitalizacji, wpływ na różne sfery), ale również wymagało pozytywnej oceny zdolności kredytowej. Maksymalna kwota jaką można było uzyskać to 50 mln zł, okres kredytowania wynosił 20 lat od daty pierwszego uruchomienia środków, a jako podstawę ustalenia oprocentowania wskazano stopę referencyjną NBP (ówcześnie 1,5% roczne), która mogła być pomniejszona o wskaźnik społeczny.

Zgodnie z wcześniejszą ewaluacją[591], efektywność została zachowana, o czym z jednej strony świadczył postęp rzeczowy wyższy niż wykorzystana alokacja, z drugiej pozytywna jej ocena przez uczestników badania, a także konkursowy tryb wyboru projektów sprawiający, że ich koncepcje tworzone są przy zapewnieniu możliwie dużych efektów przy możliwie niewielkich i uzasadnionych kosztach.

Specyfika projektów rewitalizacyjnych jest odmienna od „standardowych" remontów czy budów. W ramach tych działań można wyróżnić dbałość o niematerialne wartości (np. historyczne, społeczne), co zdaniem uczestników wywiadu grupowego może mieć odzwierciedlenie w efektywności kosztowej – przykładowo taniej byłoby zbudować nowy budynek niż remontować zabytkowy, lecz nie byłoby to wówczas zgodne z podstawowymi założeniami procesów rewitalizacyjnych.

Analizując efektywność kosztową wskaźników przypisanych do PI 9b, dostrzec można znaczne zróżnicowanie w zależności od Poddziałań. Co ciekawe, wystąpiła również różnica w zależności od Działań – Działanie 10.4 (w którym wykorzystano instrumenty finansowe) charakteryzowało się nieco niższą efektywnością kosztową. Należy jednak mieć na uwadze niewielkie możliwości porównawcze (2 wskaźniki), stąd nie jest zasadne uogólnianie tych wniosków do całości interwencji.

[591] Ibidem, str. 75.

Złożone prace modernizacyjne, remontowe zbiegły się z wpływającymi na wiele inwestycji problemami wywołanymi pandemią COVID-19, a w dalszej perspektywie opóźnieniami oraz wzrostem kosztów realizacji inwestycji, co zdaniem uczestników wywiadu grupowego mogło mieć wpływ na efektywność. Wzrost kosztów realizacji prac budowlanych wskazany był również jako czynnik wpływający potencjalnie na efektywność w badaniu ewaluacyjnym[592], co istotne, wskazano tam wzrost już pomiędzy 2014, a 2020 (przed pandemią COVID-19).

Trwałość wsparcia

Trwałość projektów powinna zostać zachowana przez 5 lat[593]. W projektach realizowanych w ramach PI 9b w ankietach trwałości **beneficjenci nie identyfikowali problemów z jej zachowaniem** czy symptomów przyszłych problemów[594].

Projekty rewitalizacyjne charakteryzowały się specyficzną komplementarnością działań EFRR (w ramach OP X) i EFS (w ramach innych OP). Inwestycje związane z przebudową, remontem czy modernizacją obiektów zachowują trwałość poprzez utrzymanie stanu obiektów, wiele projektów było silnie powiązanych z projektami zakładającymi działania społeczne, do częstych przykładów należą: umiejscawianie w wyremontowanych przestrzeniach działań takich jak spółdzielnie, kluby sąsiedzkie czy nawet centra usług społecznych, senioralnych itp.; udostępnienie mieszkań socjalnych zmodernizowanych w ramach projektu z EFRR uczestnikom projektów EFS, objętych wachlarzem działań zwalczających wykluczenie.

Niejednokrotnie przestrzenie objęte modernizacjami w ramach projektu przyjmowały różne funkcje, służąc wielu grupom mieszkańców w bieżącej działalności instytucji zw. z rozwojem społecznym, przeciwdziałaniu wykluczeniu- różnorodność działań i grup odbiorców to dodatkowy atut, sposób zachowania trwałości sprawiający, że wykorzystywanie obiektów mogło być ciągłe i niezagrożone.

Jednym ze sposobów zachowania trwałości bywało również przekazywanie funkcjonowania przestrzeni zmodernizowanych odpowiednim jednostkom organizacyjnym lub organizacjom, dzięki czemu gwarantowane było ich wykorzystywanie.

4.10.5 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP X

Instrumenty terytorialne (ZIT, RIT) można było realizować w Działaniach 10.2 oraz 10.3. W celu oceny skuteczności wsparcia w ramach ZIT/ RIT, analizie poddano dane na temat stopnia realizacji wskaźników w projektach z Poddziałania ZIT, RIT i poza polityką terytorialną.

[592] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 73
[593] Zasada trwałości nie ma zastosowania w przypadku IF.
[594] Ankiety trwałości dla realizowanych projektów.

Analiza tych danych pozwoliła stwierdzić, że **wartości w przypadku trzech wskaźników programowych są bardzo zbliżone** niezależnie od tego czy projekty w ramach poddziałań realizowane były za pomocą instrumentów terytorialnych czy nie. Różnice nie są większe niż 1 punkt procentowy, co świadczy o zbliżonych efektach realizacji projektów. Nie upatruje się również różnicy pomiędzy Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi, a Regionalnymi Inwestycjami Terytorialnymi.

Realizacja projektów za pomocą instrumentów terytorialnych została oceniona także podczas badania ewaluacyjnego dot. działań rewitalizacyjnych[595]:

W badaniu jako jeden z elementów skuteczności realizacji projektów ZIT/ RIT wskazano wysoki stopień wykorzystania alokacji na moment opracowania badania – wysoki w przypadku Działania 10.3 – projekty infrastrukturalne były dla beneficjentów atrakcyjne i wykorzystanie alokacji w ramach podpisanych UoD na 9.11.2020 r. wynosiło już ok. 90%[596].

Elementem, który został w badaniu ewaluacyjnym poddany krytyce, była **niska komplementarność działań rewitalizacyjnych w kontekście efektów i powiązań pomiędzy projektami realizowanymi w różnych miastach**. Podejmowano np. próby stworzenia zintegrowanego programu rewitalizacji dla Świętochłowic, Chorzowa i Rudy Śląskiej jednak nie udało się doprowadzić do skutecznej realizacji projektów.

Konkluzje wynikające z badania ewaluacyjnego dot. realizacji projektów rewitalizacyjnych w ramach ZIT/ RIT były dość krytyczne. Wskazano na brak komplementarności pomiędzy miastami i specyfikę rewitalizacji, która już w Ustawie o rewitalizacji jest widocznie ograniczona do obszaru zdegradowanego w ramach gminy. Problemy rozwiązywane w procesach rewitalizacyjnych są specyficzne dla obszaru zdegradowanego danej gminy i działania je niwelujące powinny być dostosowane właśnie do nich, stąd wątpliwość czy bazujące na szczegółowej diagnozie w ramach gminy wsparcie powinno być realizowane w ramach instrumentów terytorialnych.

4.10.6 Grupy docelowe w ramach OP X

Grupy docelowe wymagające wsparcia, które ujmowane są w OP X wyszczególnione zostały w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych[597].

W przypadku Działań 10.1 i 10.2 (całego PI 9a) nie wskazano grup docelowych.

W przypadku Działania 10.3, w Programie wskazano konkretnie grupę docelową i są nią interesariusze obszaru rewitalizacji (w tym przede wszystkim jego

[595] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 65-66.
[596] Ibidem.
[597] SZOOP RPO WSL 2014-2020 wersja 23.1

mieszkańcy)[598]. Katalog interesariuszy w przypadku rewitalizacji jest bardzo różnorodny, oprócz mieszkańców obszaru zdegradowanego i całej gminy (wpływ pośredni np. poprzez korzystanie z obiektów wyremontowanych) należą do nich władze samorządowe oraz różnorodne organizacje świadczące usługi w zrewitalizowanym obszarze.

Podczas badań jakościowych[599] stwierdzono, że zakres odbiorców wsparcia w przypadku rewitalizacji (ocenianej całościowo łącznie z komplementarnymi działaniami EFS) jest bardzo szeroki. Uznano, że kluczowe w procesach rewitalizacji jest zaangażowanie organizacji pozarządowych, a grupą którą trudno zachęcić do współpracy jest sektor prywatny - przedsiębiorcy. W różnego rodzaju wywiadach podczas badania podkreślano potrzebę dalszej realizacji projektów rewitalizacyjnych, więc jednocześnie zaleca się rozszerzanie grup docelowych wsparcia na kolejnych mieszkańców obszarów zdegradowanych w województwie śląskim.

Grupy docelowe zostały określone także w ramach Działania 10.4 (szerzej w przypisie)[600].

Podsumowując, uznać można, że **katalog grup wspieranych w ramach OP X jest bardzo szeroki i różnorodny**, jednocześnie zauważa się potrzebę kontynuacji działań, więc przyszłe oddziaływanie poszerzałoby się na analogiczne grupy – np. innych mieszkańców danego obszaru zdegradowanego objętych działaniami w kolejnych projektach.

Działania z obszaru pomocy społecznej, rewitalizacji itp. są silnie zakorzenione na poziomie lokalnym. Gminne jednostki organizacyjne zajmują się bezpośrednią pracą z grupami wykluczonymi, współpracują z organizacjami pozarządowymi, co wynika z ich znajomości specyfiki lokalnych deficytów. Nieefektywne byłoby przeniesienie kompetencji wykonawczych na poziom centralny, Specyfika danych gromadzonych np. przez OPS wymuszałaby sprawozdawczość do poziomu krajowego, co generowałoby dodatkowe obciążenia administracyjne bez wartości dodanej na poziomie operacyjnym. Nieco większe uzasadnienie miałoby wsparcie zbliżone do Działania 10.1 z poziomu centralnego, co ostatecznie ma miejsce. W Działaniu 10.1 elastyczność podejścia w kryzysowej sytuacji, jaką była pandemia COVID-19, została jednak ugruntowana lokalnością, tj. dobrą znajomością potrzeb, krótką ścieżką

[598] Ibidem.
[599] FGI z beneficjentami i ekspertami
[600] Jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, Związek Metropolitalny, podmioty, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki i stowarzyszenia, podmioty działające na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego wybrane zgodnie z prawem zamówień publicznych, Kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, organizacje pozarządowe, jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych (niewymienione wyżej), spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, TBS, spółdzielnie, przedsiębiorcy, instytucje kultury, Lokalne Grupy Działania, porozumienia ww. podmiotów, podmioty działające w oparciu o umowę/ porozumienie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (tzw. projekty hybrydowe).

dotarcia, kontaktu, co mogłoby okazać się trudniejsze przy operowaniu wsparciem z poziomu centralnego i przynieść efekty mniejsze i bardziej oddalone w czasie.

4.10.7 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP X

Pozytywnym czynnikiem wewnątrz regionu, który wpłynął na realizację celów OP X było **utworzenie Zespołu ds. rewitalizacji** oraz **opracowanie dokumentu pn. Zasady wsparcia rewitalizacji w ramach RPO WSL 2014-2020**. Praca członków zespołu pozwoliła na zrealizowanie trudnego i nowego dla wszystkich procesu przygotowania, dopracowania, oceny i wpisania w wykaz programów rewitalizacji, bez których niemożliwe byłoby wdrożenie interwencji.

Czynnikiem mającym bardzo duży wpływ na późniejszą realizację celów OP X były uwarunkowania, a potem proces opracowania programów rewitalizacji w gminach. Można go traktować jednocześnie jako czynnik zewnętrzny, związany z działaniami prowadzonymi przez gminy na poziomie lokalnym (opracowanie programu rewitalizacji, proces konsultacji społecznych, ewentualne aktualizacje) oraz wewnętrzny, wynikający z prowadzonej przez IZ oceny programów rewitalizacji. Programy te tworzone w dość podobnym czasie trafiały następnie do oceny, która z racji kumulacji liczby dokumentów przygotowywanych w tym samym czasie, konieczności wprowadzania poprawek i konsultowania, wydłużała się. Pierwsze konkursy w ramach Działania 10.3 odbyły się 2 lata po rozpoczęciu perspektywy finansowej 2014 – 2020 i wpłynęło to m.in. na osiąganie niskich wartości pośrednich we wskaźnikach. Co istotne, kluczowy wpływ na opóźnienie miało **oczekiwanie na ukończenie prac i przyjęcie ustawy o rewitalizacji** (przyjęta w październiku 2015 r.), co było procesem niezależnym od IZ czy gmin.

Innym aspektem mającym wpływ na realizację założeń programów rewitalizacji, było faktyczne prowadzenie inwestycji wpisanych do programów jako przedsięwzięcia podstawowe i pozostałe przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Czynnik czasu często decydował o konieczności dostosowania założeń do bieżących realiów danej gminy, stąd cennymi dla beneficjentów były ustalenia, dzięki którym możliwe było realizowanie projektów wpisanych jako pozostałe przedsięwzięcia po uprzedniej ocenie ich zgodności/ wpisywania się w program rewitalizacji.

Problematyczną kwestią, wpływającą na realizację celów i utrudniająca proces aplikowania o wsparcie były ewentualne zmiany w założeniach projektów w stosunku do zapisów dot. tych przedsięwzięć w programie rewitalizacji. Zmiana jednego z elementów projektu w stosunku do zapisów w dokumencie (np. nazwy czy kwoty) wiązała się z koniecznością uregulowania, wypracowania tych ustaleń indywidualnie z Instytucją Zarządzającą. Z drugiej strony, jeśli chodzi o kwestie finansowe – możliwe było ubieganie się o zwiększenie kwoty przez beneficjenta, co sprawiało, że realizacja niektórych zagrożonych projektów mogła zostać dokończona.

Czynnikiem wewnętrznym choć wynikającym z uwarunkowań niezależnych od gmin był **brak otrzymania dofinansowania na projekt EFS** (tzw. miękki), który spełniał

warunek obligatoryjnej komplementarności wobec projektu infrastrukturalnego. Na przypadki takie zareagowano w 2018 umożliwiając w ramach PI 9b komplementarność z działaniami zgodnymi z celami EFS w zakresie włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Rozwiązanie to pozwoliło z jednej strony na zachowanie zasady komplementarności stojącej u podstaw wieloaspektowości działań rewitalizacyjnych, z drugiej zaś pomogło beneficjentom na realizację tej zasady[601].

4.10.8 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP X

Głównym czynnikiem w przypadku Działania 10.1, który zdeterminował jego założenia i wpłynął na zmianę wskaźników była **sytuacja pandemiczna**. Większość działań w ramach 10.1 wpisywała się w walkę ze skutkami COVID-19 i przystosowywaniu opieki medycznej pod nowe potrzeby.

Również beneficjenci projektów rewitalizacyjnych wielokrotnie wskazywali na poważne konsekwencje pandemii COVID-19[602]. Pierwszym problemem były ograniczania związane z przemieszczaniem się ludności oraz samą zachorowalnością ludzi, zwolnieniami chorobowymi czy rekonwalescencją (np. pracowników), które powodowały opóźnienia w realizacji projektów (w tym działań remontowych, budowlanych). Te same powody wpływały też na realizację działań w ramach komplementarnych projektów społecznych (EFS), a ich realizacja była związana z trwałością działań inwestycyjnych.

Kolejnym skutkiem pandemii COVID-19 były **opóźnienia w dostawach materiałów i problemy w łańcuchach dostaw** na światowym rynku. Opóźnienia czy braki niektórych towarów powodowały zastoje w pracach remontowych i tym samym wpływały na harmonogram realizowanych prac remontowych, budowlanych.

Na realizację celów OP X wpływ miału uwarunkowania prawne związane z wymaganiami realizacji projektów rewitalizacyjnych na podstawie przygotowanego i przyjętego dla gminy **programu rewitalizacji.**

Po pierwsze, część JST nie zdecydowała się na przyjęcie dokumentu co sprawiało, że wsparcie w zakresie rewitalizacji nie było dla nich możliwe. Drugim aspektem prawnym, formalnym były **ograniczenia związane z koncentracją terytorialną obszaru rewitalizacji (maks. 20% powierzchni i 30% ludności gminy).** W przypadku województwa śląskiego niejednokrotnie znacznie ograniczały delimitację obszaru zgodnie z diagnozami zjawisk kryzysowych. Konieczność wpisania się w zapisy ustawy o rewitalizacji wymagała wybrania części obszaru diagnozowanego jako zdegradowany[603]. Problem z koniecznością realizacji projektów

[601] Opis czynników wewnętrznych bazuje na Ewaluacji wpływu RPO WSL na latach 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 85-88.
[602] Dane związane z wdrażaniem – dane z wniosków o płatność – problemy w trakcie realizacji projektów.
[603] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 85.

rewitalizacyjnych na konkretnym obszarze rewitalizacji występował również, gdy działania planowano zrealizować na granicy miast – obszary zdegradowane wytyczane były w ramach odrębnych granic administracyjnych JST i skoordynowanie takiego działania byłoby niezwykle trudne i wymagałoby ścisłej współpracy graniczących JST.

Mimo problemów, JST dostrzegły wartość w opracowaniu programów rewitalizacji. Zdecydowana większość beneficjentów Działania 10.3 badanych podczas ewaluacji działań rewitalizacyjnych[604] określiło, że **zapisy programów rewitalizacji miały pozytywny wpływ na realizację projektów**.

Dla Działania 10.2 główną zmienną, problemem okazał się **konflikt w Ukrainie**. W wyniku agresji Rosji na Ukrainę, tysiące uchodźców pojawiła się w Polsce, w tym na Górnym Śląsku. Zareagowano zmianą założeń Działania 10.2, w którym umożliwiano dostosowywanie miejsc noclegowych (czasowo) do potrzeb uchodźców. Zmiany te trwały jednak długo co skutkowało ograniczoną przydatnością projektów spóźnionych reakcją o kilka miesięcy.

Inflacja, wzrost cen produktów i usług był poważnym czynnikiem zewnętrznym, który utrudniał realizację projektów[605]. O problemie tym wspominali wielokrotnie beneficjenci projektów podkreślając, że problem ten dotyczył wielu etapów realizacji projektów - już od momentu poszukiwania Wykonawcy prac budowlanych, niejednokrotnie przetargi nie były rozstrzygane z powodu zbyt niskiej ceny, koszty rosły również w trakcie prac budowlanych i beneficjenci musieli poszukiwać środków finansowych na uzupełnienie tworzącej się luki. Problem z finansami to jeden z częściej wymienianych zagadnień, pojawiał się często w kontekście realizacji projektów w Działaniu 10.1.

Innym czynnikiem zewnętrznym który wpłynął na realizację projektów w OP X był[606]: **nieuregulowany status prawny nieruchomości**/ sytuacja własnościowa obiektów uniemożliwiający objęcie działaniami miejsc istotnych dla obszaru zdegradowanego. Jako przykład wskazano teren po Kopani Węgla Kamiennego „Pokój" w Rudzie Śląskiej.

Kolejnym czynnikiem była **niechęć JST do realizacji projektów w partnerstwach**. Ten czynnik był szczególnie istotny w przypadku JST, które nie posiadały takiego doświadczenia i nie miały wiedzy nt. zarządzania projektem w ten sposób.

Następny czynnik to pozytywny wpływ **dużego zainteresowania mieszkańców** działaniami projektowym wskazywany był jako istotny czynnik wpływający na realizację niektórych projektów (w badaniu ewaluacyjnym działań rewitalizacyjnych czynnik ten wymieniono w kontekście Działania 10.3).

---

[604] Ibidem, str. 88.
[605] Dane związane z wdrażaniem – dane z wniosków o płatność – problemy w trakcie realizacji projektów.
[606] Ewaluacja wpływu RPO WSL na lata 2014-2020 na rewitalizację społeczną, infrastrukturalną i gospodarczą regionu, 2021, str. 86-87.

W badaniu ewaluacyjnym[607] dotyczącym instrumentów finansowych (w tym Działania 10.4), beneficjenci Działania wskazali na czynniki zewnętrzne wpływające na realizację projektów w perspektywie 2014-2020 związane ze złożonymi konsekwencjami pandemii COVID-19 na wykonywane prace budowlane. Pierwszym był wzrost cen robót i materiałów budowlanych podwyższający koszty całych inwestycji lub odsuwanie ich w czasie. Kolejnym było przerwanie łańcuchów dostaw – ten czynnik nakładał się w późniejszym czasie z konsekwencjami konfliktu w Ukrainie, inflacją i wzrostem stóp procentowych. Innym wyzwaniem w realizacji celów Działania 10.4 była dynamicznie zmieniająca się sytuacja instytucjonalno-prawna związana z realizacją projektów rewitalizacyjnych i konieczność śledzenia zmian i dostosowania się do nich.

Co ważne, niektóre z czynników miały **dwojaki wpływ** – przykładowo wzrost kosztów finansowania projektów mógł sprawiać, że wzrastała atrakcyjność korzystania z instrumentów finansowych w Działaniu 10.4 z perspektywy beneficjentów.

4.11 Oś Priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego

4.11.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP XI

W OP XI realizowane były cele priorytetów inwestycyjnych:

- PI 10i Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia (Działanie 11.1 Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego),
- PI 10iv Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwienie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu zrealizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami (Działanie 11.2 Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy – kształcenie zawodowe uczniów oraz Działanie 11.3 Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy – kształcenie zawodowe osób dorosłych),
- PI 10iii Wyrównanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzenie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej

[607] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, 2022, str. 39.

oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji (Działanie 11.4 Podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób dorosłych).

Największą liczbę projektów o najwyższej wartości zrealizowano w PI 10i. Na wysoką wartość projektów w tym PI wpływ miało m.in. siedem edycji programu stypendialnego „Śląskie. Inwestujemy w talenty" o łącznej wartości dofinansowania UE ponad 44,0 mln zł. Podobną wartość, co w PI 10i, miały projekty w PI 10iv, z tym że w tym przypadku realizowano znacznie mniej projektów ale o dużej wartości (średnio ponad 3,5 mln zł). Najmniej projektów o najniższej wartości zrealizowano w PI 10iii.

Tabela 11 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP XI w podziale na PI i Działania

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 10i (Działanie 11.1)	833	464 832 052,88	464 832 052,88	395 107 242,63
PI 10iv (Działanie 11.2, Działanie 11.3)	253	441 546 773,27	441 546 773,27	375 314 680,51
PI 10iii (Działanie 11.4)	42	147 496 011,36	147 496 011,36	125 371 594,17
Ogółem	1 128	1 053 874 837,51	1 053 874 837,51	895 793 517,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Oś Priorytetowa XI w sposób istotny przyczyniła się do podniesienia dostępności i jakości edukacji w województwie śląskim na wszystkich etapach kształcenia. Interwencja objęła zarówno edukację przedszkolną, kształcenie ogólne dzieci i młodzieży, edukację zawodową oraz kształcenie ustawiczne osób dorosłych, a także wsparcie uczniów szczególnie uzdolnionych i uczniów z Ukrainy. W zdecydowanej większości obszarów wskaźniki produktu i rezultatu zostały znacząco przekroczone, co oznaczało, że zapotrzebowanie na oferowane formy wsparcia było większe, niż pierwotnie zakładano. W wielu obszarach interwencja doprowadziła do zmian o charakterze systemowym: wzmocnienia współpracy szkół z pracodawcami, upowszechnienia nowoczesnych metod nauczania, rozwoju kultury uczenia się przez całe życie oraz podniesienia zdolności instytucjonalnej samorządów do reagowania na sytuacje kryzysowe.

W ramach PI 10i wsparcie skoncentrowane na edukacji przedszkolnej, kształceniu ogólnym oraz programie stypendialnym pozwoliło na znaczące zwiększenie liczby miejsc wychowania przedszkolnego, poprawę jakości oferty szkół i przedszkoli oraz rozwój kompetencji kluczowych uczniów. Utworzenie i dofinansowanie tysięcy miejsc przedszkolnych, w tym na obszarach deficytowych, przełożyło się na wyrównywanie

dostępu do opieki i edukacji we wczesnym dzieciństwie, a doposażenie placówek i rozszerzenie oferty zajęć specjalistycznych umożliwiło lepsze wsparcie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W kształceniu ogólnym szczególnie widoczny był rozwój kompetencji kluczowych, indywidualizacja pracy z uczniem oraz poprawa infrastruktury dydaktycznej (pracownie, sprzęt TIK), co zredukowało jedną z głównych barier zdiagnozowanych w systemie oświaty jaką była słabość wyposażenia. Program stypendialny „Śląskie. Inwestujemy w talenty" wypełnił lukę w systemowym wsparciu uczniów zdolnych, wzmacniając ich osiągnięcia w obszarach STEM i językowych, a równocześnie zwiększając zaangażowanie nauczycieli oraz motywując innych uczniów do podejmowania wysiłku edukacyjnego. Nowe Poddziałanie 11.1.6, uruchomione w odpowiedzi na kryzys uchodźczy, zapewniło możliwość kontynuowania nauki przez uczniów z Ukrainy, łącząc wsparcie językowe, psychospołeczne i infrastrukturalne z budową zdolności instytucjonalnych samorządów do szybkiego reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

W PI 10iv, obejmującym kształcenie zawodowe uczniów (Działanie 11.2) oraz kształcenie zawodowe osób dorosłych (Działanie 11.3), interwencja skutecznie odpowiadała na deficyty w zakresie dopasowania kompetencji do potrzeb rynku pracy. W szkołach zawodowych znacząco wzrosła liczba uczniów odbywających staże i praktyki u pracodawców, a doposażenie pracowni oraz ścisła współpraca z przedsiębiorstwami wzmocniły praktyczny wymiar nauki zawodu. Jednocześnie duża skala szkoleń dla nauczycieli i instruktorów przełożyła się na aktualizację ich wiedzy branżowej i metod dydaktycznych. W obszarze kształcenia dorosłych projekty pozaszkolne okazały się wyjątkowo efektywne – liczba osób, które uzyskały kwalifikacje, wielokrotnie przekroczyła zakładane wartości, co świadczyło o silnym popycie na elastyczne formy podnoszenia kompetencji. Słabiej rozwijały się natomiast szkolne formy kształcenia dorosłych oraz inicjatywy związane z Centrami Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, co wskazywało na bariery formalne i organizacyjne, które powinny zostać uwzględnione w przyszłych interwencjach. Mimo tych ograniczeń, ogólny bilans PI 10iv był bardzo pozytywny, a działania takie jak największy projekt województwa śląskiego „Śląskie. Zawodowcy" dodatkowo wzmocniły wizerunek szkolnictwa zawodowego i sieci współpracy szkół z pracodawcami.

W PI 10iii, ukierunkowanym na wyrównanie dostępu do uczenia się przez całe życie, osiągnięto wysokie rezultaty w zakresie podnoszenia kwalifikacji dorosłych, zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach i w wieku 50+. Realizowane projekty – skoncentrowane na rozwijaniu kompetencji cyfrowych oraz znajomości języków obcych – przyczyniły się do ograniczenia zdiagnozowanej luki kompetencyjnej i wzmocniły pozycję uczestników na rynku pracy. Jednocześnie odnotowano zmianę postaw uczestników – wzrost świadomości znaczenia uczenia się przez całe życie i traktowanie udziału w szkoleniach jako inwestycji w rozwój zawodowy. Wyzwania dotyczyły głównie długoterminowej trwałości kompetencji w warunkach szybkiego postępu technologicznego oraz trudności w rekrutacji części grup docelowych

(zwłaszcza osób o najniższych kwalifikacjach), co wskazywało na potrzebę dalszego rozwijania mechanizmów motywujących i dopasowanych form wsparcia.

4.11.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP XI

Największa koncentracja liczby projektów i wartości wsparcia występowała w dużych miastach i powiatach o wysokiej aktywności projektowej – Częstochowa (27 projektów, wartość dofinansowania UE projektów 37,4 mln zł), Sosnowiec (43 projekty, 33,5 mln zł), Katowice (65 projektów, 30,5 mln zł), powiat cieszyński (94 projekty, 35,3 mln zł), będziński (86 projektów, 22,4 mln zł), tarnogórski (75 projektów, 21,4 mln zł) i żywiecki (64 projekty, 23,1 mln zł). Na tym tle wyróżnia się Częstochowa, w której wartość projektów była wysoka, choć ich liczba jedna z niższych wśród powiatów o podobnej liczbie ludności[608].

Największą liczbę projektów realizowały powiaty cieszyński (94), będziński (86), częstochowski (78), tarnogórski (75), gliwicki (77, ale o wartości jedynie 14,5 mln zł) i żywiecki (64).

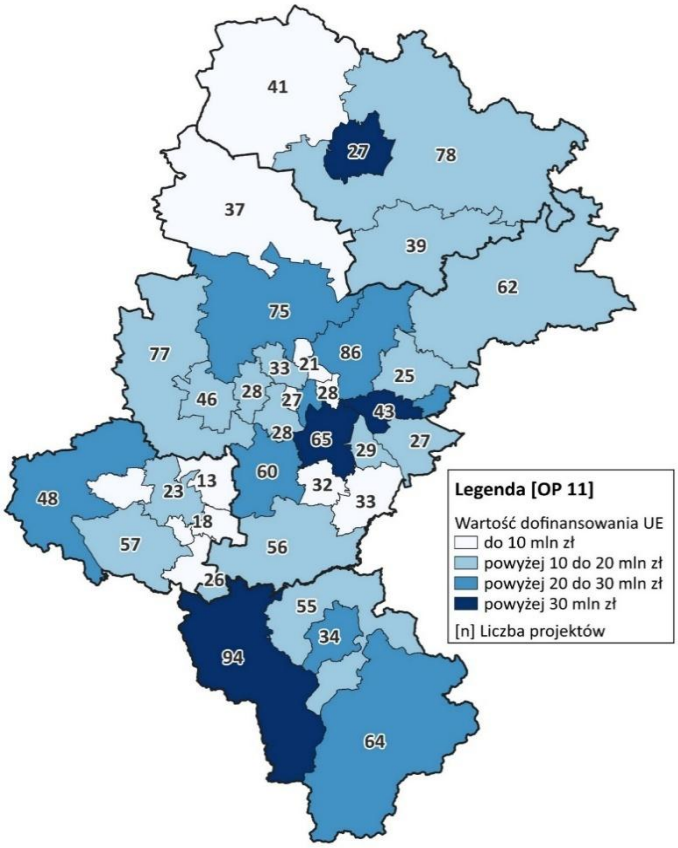
Najmniejszą liczbę projektów zanotowano w powiecie rybnickim (13), Piekarach Śląskich (21), Zabrzu (28), Jastrzębiu-Zdroju (26), Świętochłowicach (27), Jaworznie (27) i Dąbrowie Górniczej (25). Powiaty z najniższą wartością wsparcia to: rybnicki (4,4 mln zł), bieruńsko-lędziński (6 mln zł), Świętochłowice (6,8 mln zł), lubliniecki (5,5 mln zł), Piekary Śląskie (4,6 mln zł).

Pod względem wsparcia per capita zdecydowanie wyróżnia się raciborski (253,54 zł), mikołowski (226,52 zł), Chorzów (217,68 zł). Na uwagę zasługuje powiat cieszyński, który jest na 1. miejscu pod względem liczby projektów, na 2. pod względem ich liczby oraz zajmuje wysoką, 4. pozycję pod względem wartości projektów na jednego mieszkańca (203,30 zł). W największym stopniu wpłynęły na to liczne projekty z Poddziałania 11.1.4. Poprawa efektywności kształcenia ogólnego – konkurs (w tym kilka projektów o wartości powyżej 1 mln zł) oraz 11.1.3. Wzrost upowszechnienia wysokiej jakości edukacji przedszkolnej – konkurs (w tym np. projekt miasta Cieszyn pn. Wybieram cieszyńskie przedszkole o wartości 2,3 mln zł).

Najniższe wsparcie na osobę odnotowano w powiecie rybnickim (57,98 zł – jednocześnie o najniższej liczbie projektów oraz o najmniejszej wartości), powiecie lublinieckim (74,52 zł), Piekarach Śląskich (90,75 zł), Rudzie Śląskiej (84,93 zł), Tychach (81,74 zł), powiecie bieruńsko-lędzińskim (101,95 zł) oraz w Gliwicach (107,04 zł).

[608] Na wysoką wartość projektów wpływa m.in. projekt Zawodowa współpraca w ramach Poddziałania 11.2.2. Wsparcie szkolnictwa zawodowego – RIT o wartości dofinansowania UE 9,3 mln zł (wraz z kontynuacją w postaci projektu Zawodowa współpraca 2 za 3,8 mln zł), a także projekty konkursowe w Poddziałaniu 11.1.4. Poprawa efektywności kształcenia ogólnego – konkurs: Dostępna szkoła, Odkryj w sobie talent!, Uśmiechnięta szkoła, o łącznej wartości 8,7 mln zł. Beneficjentami wszystkich projektów jest gmina miasto Częstochowa.

Mapa 11 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP XI wg powiatów[609]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[610]

Jak wynika z badania z 2021 roku[611], realizacja wsparcia w ramach Osi Priorytetowej XI była ściśle powiązana z zastosowaniem mechanizmów terytorialnych. Instrumenty te okazały się relatywnie skuteczniejsze w porównaniu z projektami realizowanymi w trybie konkursowym i pozakonkursowym. Szczególnie korzystne były dla mniejszych społeczności lokalnych oraz gmin o ograniczonym potencjale administracyjnym i

[609] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[610] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.
[611] Ewaluacja sposobu, w jaki wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach VIII osi priorytetowej Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy, EVALU, 2021.

finansowym. Dzięki wyodrębnionej alokacji gminy te nie konkurowały bezpośrednio z większymi ośrodkami miejskimi, co zwiększało ich szanse na uzyskanie wsparcia.

Potwierdzają to przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację RPO WSL, którzy wskazują, że mimo iż instrumenty te były zbyt mocno sformalizowane i powodowały przedłużenie oceny (podwójna ocena w IZ i ZIT/RIT) oraz spowalniały nabory, to ich wprowadzenie w obszarze edukacji, doprowadziło do bardzo równomiernego wsparcia, przyczyniając się do wzrostu dostępności w obszarach deficytowych.

W ramach **Działania 11.1 Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego i średniego** rozkład wsparcia był w dużej mierze kształtowany przez czynniki zewnętrzne, w szczególności przez zmiany legislacyjne w Prawie oświatowym. Obowiązek zapewnienia miejsc wychowania przedszkolnego dla najmłodszych dzieci, nałożony na jednostki samorządu terytorialnego, spowodował duże zainteresowanie gmin pozyskaniem środków unijnych. Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe JST, fundusze europejskie stały się kluczowym narzędziem umożliwiającym tworzenie nowych miejsc przedszkolnych. Wsparcie kierowane było więc przede wszystkim tam, gdzie potrzeby infrastrukturalne oraz regulacyjne były najbardziej odczuwalne.

4.11.3 Priorytet inwestycyjny 10i

Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 10i było zwiększenie odsetka dzieci objętych wysokiej jakości usługami placówek wychowania przedszkolnego w województwie śląskim oraz ograniczenie liczby dzieci o specjalnych potrzebach mających utrudniony dostęp do wsparcia. Wartością dodaną była aktywizacja zawodowa osób, którym opieka nad dziećmi wcześniej uniemożliwiała podjęcie pracy. Efektywność wsparcia była analizowana cyklicznie na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów oraz wyników kontroli i badań. Działanie 11.1 realizowało te cele poprzez tworzenie dodatkowych miejsc w przedszkolach, wydłużanie godzin pracy placówek, podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej i rozszerzanie oferty o zajęcia wyrównawcze. W obszarze kształcenia ogólnego wspierano rozwój kompetencji kluczowych, kreatywności i pracy zespołowej uczniów, wdrażano nauczanie oparte na eksperymencie oraz wspomagano szkoły w pracy z uczniami o specjalnych potrzebach. Wspierano również młodzież uzdolnioną w zakresie przedmiotów przyrodniczych, informatycznych, języków obcych nowożytnych, matematyki lub przedsiębiorczości poprzez stypendia naukowe dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.

Na PI 10i przeznaczono 82 816 364,00 EUR, tj. 353 493 368,10 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji był zadowalający – osiągnął 99,7%. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna.

W ramach PI 10i osiągnięto znaczące rezultaty w obszarze edukacji przedszkolnej i kształcenia ogólnego. Wsparciem objęto tworzenie i dofinansowanie 7 476 miejsc wychowania przedszkolnego, co stanowiło 243% zakładanego celu, a 26 873 dzieci uczestniczyło w dodatkowych zajęciach wspierających ich szanse edukacyjne (192% celu). Trwałość efektów była wysoka – 3 529 miejsc wychowania przedszkolnego funkcjonowało dwa lata po uzyskaniu dofinansowania, osiągając 138% planowanej wartości[612]. W zakresie kształcenia ogólnego wsparciem objęto 156 727 uczniów rozwijających kompetencje kluczowe i umiejętności uniwersalne, co stanowiło 338% celu, z czego 124 806 uczniów faktycznie nabyło te kompetencje, przekraczając założenia o 449%. Bardzo wysokie wyniki odnotowano także w doposażeniu infrastruktury – 898 szkół uzyskało nowoczesne pracownie przedmiotowe (607% celu), a 903 wykorzystały je do prowadzenia zajęć (610%). Ponadto 999 szkół i placówek wyposażono w sprzęt TIK (645%), z czego 1 003 jednostki aktywnie wykorzystywały go w procesie dydaktycznym (647%). W odpowiedzi na sytuację humanitarną związaną z wojną w Ukrainie wsparciem w PI 10i objęto również 993 osoby korzystające z ochrony czasowej[613].

Diagnoza sytuacji w zakresie **wychowania przedszkolnego** w województwie śląskim zawarta w Programie wskazywała na szereg wyzwań, które wymagały interwencji ukierunkowanej na zwiększenie dostępności oraz poprawę jakości edukacji przedszkolnej. Dane statystyczne za lata 2003–2013 potwierdzały systematyczny wzrost zarówno liczby przedszkoli, jak i dostępnych w nich miejsc. Choć wskaźniki plasowały województwo w krajowej czołówce, dynamika ich poprawy była jedną z najniższych w Polsce. Zróżnicowanie terytorialne było stosunkowo niewielkie, z wyjątkiem subregionu zachodniego, gdzie wskaźnik upowszechnienia wynosił 72%. Na obszarach wiejskich odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym kształtował się na poziomie 72,4%, co przewyższało średnią krajową, lecz nadal pozostawało niższe niż w miastach.

Diagnoza podkreślała także szczególne wyzwania związane z mobilnością zawodową mieszkańców regionu. Jak pokazywały dane statystyczne, część rodziców dojeżdżała do pracy z gmin sąsiadujących z dużymi miastami, co generowało dodatkowe zapotrzebowanie na miejsca przedszkolne w miastach. Tego typu

[612] Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, 2025.
[613] Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.11 Oś priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 8iv

zjawiska mogły prowadzić do niedoszacowania rzeczywistych potrzeb przedszkolnych w obszarach o wysokiej dynamice migracji wahadłowej.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania realizacja PI 10i przyczyniła się do znaczącego zwiększenia dostępności i jakości wychowania przedszkolnego. Zgodnie z wynikami raportu ewaluacyjnego z 2020 roku[614], interwencja skutkowała widoczną poprawą jakości i kompleksowości usług edukacyjnych, a także znacznym wzrostem liczby miejsc w placówkach przedszkolnych. Efekty te były szczególnie istotne w kontekście diagnozy wskazującej na rosnące potrzeby w zakresie opieki przedszkolnej, zwłaszcza w obszarach deficytowych oraz intensywnie zurbanizowanych. Wsparcie pozwoliło nie tylko rozszerzyć ofertę edukacyjną przedszkoli, ale również uzupełnić ją o elementy, które bez dofinansowania nie byłyby możliwe do realizacji. Interwencja umożliwiła objęcie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi kompleksowym wsparciem, obejmującym zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, terapeutyczne, socjoterapeutyczne oraz ukierunkowane na rozwój psychoruchowy i kompetencje społeczno-emocjonalne. W wielu placówkach wdrażano indywidualne plany wspomagania dostosowane do potrzeb rozwojowych dzieci, co przekładało się na personalizację ścieżek edukacyjnych i lepsze efekty rozwojowe. Beneficjenci jednoznacznie wskazywali, że bez środków zewnętrznych wsparcie specjalistyczne oraz zajęcia dodatkowe nie byłyby realizowane, a 84,2% z nich podkreślało, że projekty skutecznie odpowiadały na problem niedostatecznego wyposażenia placówek w materiały dydaktyczne i sprzęt.

Zdaniem uczestnika FGI – przedstawiciela jednej z gmin, w której zrealizowano kilka projektów w ramach Działania 11.1, udzielone wsparcie miało charakter kompleksowy i trafnie odpowiadało na realne potrzeby edukacyjne oraz społeczne lokalnej społeczności. Szczególnie podkreślano, że interwencja w obszarze edukacji przedszkolnej była „strzałem w dziesiątkę" – zarówno w kontekście tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego, jak i zwiększenia dostępności opieki dla dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Projekty realizowane w szkołach łączyły różne formy wsparcia, obejmując zarówno zajęcia dodatkowe dla dzieci wymagających większego wsparcia, jak i zajęcia rozwijające dla uczniów szczególnie uzdolnionych, a także doposażenie placówek w niezbędne materiały i sprzęt.

Wyniki wywiadów z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WSL przeprowadzone w ramach niniejszego badania potwierdziły, że realizacja Poddziałań 11.1.1-3 przyczyniła się do zwiększenia równomierności terytorialnej dostępu do edukacji przedszkolnej, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu instrumentu ZIT oraz komplementarności z inwestycjami infrastrukturalnymi w ramach EFRR. Wsparcie koncentrowało się m.in. na obszarach deficytowych, dzięki czemu możliwe było zrównoważenie dostępu do usług przedszkolnych w całym regionie.

[614] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

Jednocześnie odnotowano znaczący wzrost zainteresowania konkursami oraz skuteczności działań – wskaźniki dotyczące tworzenia nowych miejsc opieki zostały osiągnięte lub przekroczone, co świadczyło o wysokiej aktywności samorządów i innych podmiotów edukacyjnych.

Interwencja miała także wymierny wpływ na zróżnicowanie i wzbogacenie oferty przedszkoli. Jak wskazywały wywiady z przedstawicielami instytucji, dzięki środkom zewnętrznym placówki oferowały bardziej atrakcyjne i rozbudowane programy edukacyjne, co pobudzało konkurencję między nimi i pozytywnie wpływało na jakość usług. Zjawisko to pozostawało w bezpośredniej relacji z diagnozą wskazującą na nierówną dynamikę rozwoju usług przedszkolnych – dzięki interwencji udało się zwiększyć tempo zmian, zwłaszcza tam, gdzie wcześniej było ono stosunkowo niskie.

Perspektywa 2014-2020 przyniosła znaczącą poprawę wskaźnika Odsetek dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym. W województwie śląskim wskaźnik ten był i tak na wyższym poziomie w roku 2016 (77,9% vs. 76,1%) a dodatkowo wzrósł o 17,1 p.p. w roku 2024 r., podczas gdy w Polsce wzrost był średnio i 16,5 p.p. W roku 2024 wskaźnik w województwie śląskim wyniósł 95,0%[615].

Nadal jednak widoczne są dysproporcje między obszarami wiejskimi i miastami. W miastach wzrost odsetka dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym był większy niż na wsi, co sprawiło, że dysproporcje w dostępie do przedszkoli się pogłębiły. W 2024 roku wskaźnik w miastach wyniósł 111,1% a na obszarach wiejskich 69,1%. Wskazuje to na zaspokojenie potrzeb w miastach i nadal potrzebę interwencji na wsi. Jednocześnie beneficjenci i eksperci podczas FGI zwracali uwagę na potrzeby specyficzne dla miast – o ile nie ma tam potrzeby tworzenia już nowych miejsc wychowania przedszkolnego, o tyle istnieje duża potrzeba inwestowania w placówki edukacyjne – nie tylko przedszkole, które często zlokalizowane są w starych, czasem zabytkowych budynkach. Istnieje też potrzeba ciągłego inwestowania w poprawę jakości edukacji przedszkolnej, szczególnie w obliczu coraz większej liczby dzieci ze szczególnymi potrzebami, ze zdiagnozowanymi deficytami.

Diagnoza sytuacji w zakresie **edukacji ogólnej** w województwie śląskim wskazywała, że mimo generalnej poprawy poziomu wykształcenia ludności w latach 2002-2011, system oświaty nadal wymagał wzmocnienia pod kątem jakości kształcenia i wyrównywania szans edukacyjnych. Zgodnie z danymi GUS odsetek osób z wykształceniem co najmniej średnim systematycznie rósł, a szczególnie dynamicznie zwiększał się udział osób z wykształceniem wyższym. Jednocześnie, pomimo znacznego postępu także na obszarach wiejskich, poziom wykształcenia ludności wiejskiej pozostawał wyraźnie niższy niż w miastach, co potwierdzał Narodowy Spis Powszechny z 2011 roku. Dane spisowe pokazywały również, że mieszkańcy regionu w dużym stopniu kontynuowali naukę, korzystając zarówno z

[615] Szczegółowe dane pokazano w załączniku 8.11.

kształcenia stacjonarnego, jak i niestacjonarnego, co wskazywało na wysoką motywację edukacyjną, ale także na potrzebę zapewnienia wysokiej jakości oferty dydaktycznej na kolejnych etapach kształcenia.

Analiza wyników egzaminów zewnętrznych ujawniała, że województwo śląskie osiągało głównie wyniki zbliżone do średnich krajowych. W egzaminie gimnazjalnym rezultaty w części humanistycznej odpowiadały przeciętnym wynikom w kraju, natomiast w części matematyczno-przyrodniczej były nieco niższe. Podobnie w egzaminie maturalnym odnotowywano umiarkowaną zdawalność, z istotnym zróżnicowaniem między powiatami oraz słabszymi wynikami na obszarach wiejskich. Zdawalność egzaminów z języków obcych oraz matematyki pozostawała na poziomie równym lub nieco niższym niż średnia krajowa, a szkoły z województwa rzadko zajmowały czołowe miejsca w rankingach ogólnopolskich. Oznaczało to, że pomimo rosnącego poziomu wykształcenia ludności, efektywność procesu kształcenia – rozumiana jako jakość osiąganych wyników – nie była w pełni satysfakcjonująca.

W diagnozie podkreślano także znaczący wpływ warunków materialnych na jakość nauczania. Dane statystyczne wskazywały, że w 2012 roku województwo śląskie należało do regionów o jednym z najgorszych wskaźników w zakresie wyposażenia szkół w sprzęt komputerowy – liczba uczniów przypadających na jeden komputer była jedną z najwyższych w kraju. Ograniczało to możliwości efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie dydaktycznym i utrudniało kształtowanie kompetencji cyfrowych uczniów. Jednocześnie, zgodnie z badaniami dotyczącymi doskonalenia zawodowego nauczycieli, zdecydowana większość kadry pedagogicznej podejmowała działania na rzecz podnoszenia swoich kompetencji, jednak dostępna oferta szkoleniowa była często słabo dostosowana do realnych potrzeb szkół i nauczycieli. Sygnalizowano także niedostateczne wsparcie kompetencyjne nauczycieli w obszarach takich jak zarządzanie klasą, kształcenie kompetencji międzyprzedmiotowych, wykorzystywanie nowych technologii, a także w zakresie pracy z uczniami o szczególnych potrzebach i z uczniami zdolnymi.

Na tle tak zarysowanej diagnozy wsparcie realizowane w ramach PI 10i stanowiło ważną odpowiedź na potrzeby systemu edukacji ogólnej. Jak wynika z raportu ewaluacyjnego z 2020 roku[616], działania te koncentrowały się na kształtowaniu kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych uczniów oraz na doskonaleniu kompetencji nauczycieli. Wsparcie przyczyniło się do wyraźnego wzbogacenia oferty edukacyjnej szkół – wprowadzano nowe zajęcia, nowoczesne metody nauczania oraz formy pracy bardziej angażujące uczniów. Podkreślano, że dzięki projektom nauczyciele częściej sięgali po metody oparte na eksperymencie, organizowali wyjazdy edukacyjne, stosowali pracę w grupach oraz dyskusję jako stałe elementy procesu dydaktycznego. Tworzono również warunki do prowadzenia nauczania

[616] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

opartego na metodzie eksperymentu w pracowniach przedmiotowych, co było szczególnie istotne w kontekście wcześniejszych ograniczeń infrastrukturalnych.

Jednym z kluczowych wymiarów efektów interwencji była poprawa wyposażenia szkół. Zgodnie z danymi przywoływanymi w raporcie, wskaźniki dotyczące doposażenia pracowni przedmiotowych oraz zakupu sprzętu TIK zostały znacznie przekroczone – wsparciem objęto wielokrotnie więcej szkół, niż pierwotnie planowano. Badania ewaluacyjne wykazały istotną poprawę ocen jakości usług edukacyjnych właśnie w powiązaniu z dostępnością sprzętu i materiałów dydaktycznych. W ten sposób zredukowano jedną z kluczowych barier zidentyfikowanych w diagnozie, jaką był niski poziom wyposażenia technicznego szkół, szczególnie w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Umożliwiło to wdrażanie nowoczesnych metod pracy, wzmocnienie kompetencji cyfrowych uczniów oraz bardziej efektywne przygotowanie ich do wyzwań rynku pracy i dalszych etapów kształcenia.

Istotnym efektem jakościowym była również indywidualizacja procesu kształcenia. W projektach realizowanych w ramach Poddziałania 11.1.4 kładziono nacisk na pracę z uczniami o specjalnych oraz największych potrzebach edukacyjnych i rozwojowych. Zgodnie z raportem z 2020 roku w wielu szkołach wprowadzono rozwiązania pozwalające lepiej diagnozować potrzeby uczniów i dostosowywać do nich metody pracy, co przekładało się na lepsze wsparcie zarówno dla uczniów mających trudności w nauce, jak i tych wymagających szczególnych wyzwań edukacyjnych. Działania projektowe uzupełniały w ten sposób luki wskazane w diagnozie, dotyczące niedostatecznego systemowego wsparcia edukacji włączającej oraz pracy z uczniami zdolnymi.

Równolegle interwencja w znacznym stopniu odpowiadała na potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Wsparcie obejmowało rozwój umiejętności i kompetencji zawodowych kadry pedagogicznej w obszarach bezpośrednio powiązanych z działaniami na rzecz uczniów – w tym w zakresie stosowania metod aktywizujących, wykorzystywania TIK w dydaktyce, indywidualizacji nauczania oraz pracy z uczniami o zróżnicowanych potrzebach.

Jednocześnie w wywiadach z przedstawicielami instytucji RPO WSL zwracano uwagę, że pomimo znaczących efektów interwencji, ujawniły się również obszary wsparcia niewystarczająco rozwinięte w perspektywie badanej interwencji. Dotyczyło to zwłaszcza systemowego wsparcia dla uczniów szczególnie uzdolnionych oraz wsparcie włączające dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Sygnalizowano także potrzebę jeszcze silniejszego akcentu na rozwijanie kompetencji społecznych i obywatelskich uczniów, rozbudowę oferty doradztwa zawodowego oraz włączenie do działań edukacyjnych elementów dotyczących odporności psychicznej dzieci i młodzieży oraz bezpieczeństwa cyfrowego. Wnioski te stały się ważnym punktem odniesienia przy projektowaniu wsparcia w perspektywie 2021-2027.

Wzrost dostępności do **edukacji ogólnej** realizowany był również poprzez nowe Poddziałanie 11.1.6 Wzrost dostępności do edukacji ogólnej dla uczniów z Ukrainy – tryb nadzwyczajny, które wprowadzono w odpowiedzi na bezprecedensowy napływ uchodźców spowodowany wojną. Interwencja ta powstała jako szybka reakcja na nagłą potrzebę zapewnienia dzieciom i młodzieży z Ukrainy możliwości kontynuowania nauki oraz zabezpieczenia podstawowych warunków edukacyjnych. Pomimo trybu nadzwyczajnego, który znacząco przyspieszał wdrażanie wsparcia, proces wymagał wcześniejszego zatwierdzenia zmian programowych, co pokazało ograniczenia systemu funduszy unijnych w sytuacjach kryzysowych. Doświadczenia z tego okresu ujawniły potrzebę tworzenia bardziej elastycznych mechanizmów reagowania w przyszłych perspektywach. Realizacja projektów przyniosła wymierne efekty w zakresie wyrównywania szans i zwiększenia dostępu do edukacji, ponieważ uczniowie z Ukrainy zostali objęci opieką edukacyjną w szkołach podstawowych i liceach regionu, a zajęcia dodatkowe z języka polskiego, oddziały przygotowawcze i wsparcie asystentów międzykulturowych pozwoliły im realnie uczestniczyć w procesie nauczania. Projekty przełożyły się także na rozwój kompetencji uczniów, zwłaszcza językowych i cyfrowych – intensywne kursy języka polskiego umożliwiały komunikację i naukę przedmiotową, a szeroki zakup sprzętu ICT (laptopy, translatory, monitory interaktywne) wzmacniał ich samodzielność oraz dostęp do zasobów edukacyjnych. Ważnym rezultatem były również efekty społeczne i psychospołeczne, dzięki wsparciu psychologicznemu, zajęciom terapeutycznym i pracy asystentów międzykulturowych, które ułatwiały integrację, łagodziły skutki traumy i poprawiały komunikację między uczniami, nauczycielami i rodzicami. Wreszcie, interwencja przyniosła istotne efekty infrastrukturalne i organizacyjne, ponieważ doposażenie szkół w sprzęt ICT, pomoce dydaktyczne oraz meble stworzyło bardziej przyjazne i nowoczesne środowisko nauki, wzmacniając potencjał instytucjonalny placówek również w perspektywie długoterminowej.

Diagnoza sytuacji w obszarze **wspierania uczniów szczególnie uzdolnionych** wskazywała na wyraźną lukę w systemie edukacji – brakowało mechanizmów systemowego wsparcia dla talentów, co ograniczało możliwości rozwijania potencjału młodzieży o ponadprzeciętnych zdolnościach. Wyzwanie to potwierdzały zarówno analizy regionalne, jak i głosy przedstawicieli IZ RPO WSL, które wskazywały, że dotychczasowe działania edukacyjne koncentrowały się głównie na uczniach o specjalnych potrzebach edukacyjnych lub z trudnościami w nauce, pozostawiając uczniów zdolnych bez odpowiedniego wsparcia rozwojowego.

W odpowiedzi na tę zdiagnozowaną potrzebę w ramach Poddziałania 11.1.5 wdrożono **program stypendialny** „Śląskie. Inwestujemy w talenty – edycje I-VII”, realizowany w trybie pozakonkursowym i mający strategiczny charakter dla polityki edukacyjnej regionu. Jak wynika z ewaluacji ostatniej – siódmej, edycji projektu,

przeprowadzonej przez beneficjenta[617], dla 98% stypendystów otrzymane wsparcie umożliwiło zmniejszenie istniejących barier w ścieżce edukacji, bądź rozwijania zainteresowań i pasji. Niemal wszyscy stypendyści (98%) stwierdzili również, że udział w projekcie przysłużył się do ich wzrostu zaangażowania w samodzielną naukę i umiejętności uczenia się. Nieco niższy, ale nadal wysoki odsetek uczestników wskazał również, że zakup pomocy dydaktycznych oraz opłacenie uczestnictwa w dodatkowych zajęciach nie byłoby możliwe bez otrzymania pomocy finansowej w postaci stypendium. Wszystkie osoby stwierdziły, że są zadowolone z uczestnictwa w projekcie. Analiza danych wykazała również, że 100% stypendystów nabyło kompetencje kluczowe i umiejętności uniwersalne niezbędne na rynku pracy, a projekt odpowiadał potrzebom edukacyjnym jego uczestników.

Jak wynika z badania z 2020 roku[618], wśród najczęściej obserwowanych efektów programu stypendialnego wskazywano możliwość rozwijania zainteresowań uczniów – aspekt ten podkreślało 77,8% uczestników. Stypendyści mieli okazję poszerzać wiedzę, realizować własne projekty edukacyjne, uczestniczyć w dodatkowych zajęciach oraz zdobywać nowe doświadczenia. Program przyczynił się także do wzrostu kompetencji miękkich, szczególnie w zakresie komunikacji i samoorganizacji, które stanowią istotne uzupełnienie kompetencji przedmiotowych. W konsekwencji obserwowano rozwój osobisty uczniów, wzrost ich motywacji do dalszej nauki oraz znaczącą poprawę wyników w nauce. Wielu stypendystów osiągało sukcesy w konkursach i olimpiadach, co potwierdzało skuteczność wsparcia.

Program oddziaływał również na środowisko szkolne. Udział uczniów w programie zwiększył zaangażowanie nauczycieli w pracę z uczniami zdolnymi – taką opinię wyraziło 71,4% respondentów. Opiekunowie dydaktyczni podnosili także własne kompetencje i wiedzę, co deklarowało 50,8% z nich[619]. Oznaczało to, że program wzmocnił nie tylko samych uczniów, ale i kompetencyjne zaplecze szkół, przyczyniając się do budowania trwałej kultury wspierania talentów.

Przedstawiciele IZ w wywiadach uznali program stypendialny za dobrą praktykę w zakresie identyfikowania i promowania uczniów uzdolnionych. Podkreślali, że skutecznie uzupełnił lukę w postaci braku systemowego wsparcia. Uznano, że kierunek związany z wyłapywaniem talentów, ich diagnozowaniem i wspieraniem powinien być kontynuowany i rozwijany w kolejnych perspektywach finansowych ze względu na jego kluczowe znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego regionu.

W 2016 r. zdawalność matury w województwie śląskim wyniosła 77,63% wśród absolwentów przystępujących po raz pierwszy do wszystkich egzaminów

[617] Beneficjent, tj. Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (w imieniu Samorządu Województwa Śląskiego) w grudniu 2023 roku opracował na własne potrzeby raport z ewaluacji ostatniej edycji projektu pn. Śląskie. Inwestujemy w talenty – VII edycja, realizowanego w okresie od 1 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.
[618] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.
[619] Ibidem.

obowiązkowych, podczas gdy w Polsce było to 79,5%. Dawało to województwu 10. miejsce w rankingu w kraju. W 2025 r. zdawalność w śląskim osiągnęła 80% (21 909 z 27 265 zdających), co jest identyczne ze średnią krajową. Województwo śląskie zajęło 4. miejsce w rankingu. Poprawę wyników oraz miejsca w rankingu można powiązać z poprawą jakości edukacji szkolnej.

4.11.4 Priorytet inwestycyjny 10iv

Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwienie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu zrealizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 10iv było dostosowanie oferty szkół zawodowych i placówek kształcenia dorosłych do potrzeb rynku pracy oraz zwiększenie liczby instytucji oferujących naukę w warunkach zbliżonych do rzeczywistego środowiska pracy. Efekt ten realizowano poprzez Działanie 11.2, które wspierało poprawę jakości edukacji zawodowej, doskonalenie nauczycieli, rozwój doradztwa zawodowego oraz współpracę szkół z pracodawcami. Jednocześnie w ramach Działania 11.3 prowadzono kursy kwalifikacyjne i umiejętności zawodowych dla dorosłych, a także działania potwierdzające wiedzę i umiejętności zdobyte poza systemem formalnym. Wspierano również poprawę jakości edukacji dla dorosłych oraz rozwój centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego. Dzięki temu oferta edukacyjna regionu miała lepiej odpowiadać na potrzeby mieszkańców i przedsiębiorców, przyczyniając się do spadku bezrobocia i wzrostu kwalifikacji zawodowych.

Na PI 10iv przeznaczono 80 902 707,00 EUR, tj. 345 325 114,56 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji był zadowalający – osiągnął 99,4%. Zbliżona kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%), stąd wartość środków certyfikowanych jest podobna.

W ramach PI 10iv osiągnięto bardzo wysokie rezultaty w obszarze edukacji zawodowej oraz kształcenia dorosłych. W szkołach i placówkach kształcenia zawodowego 15 756 uczniów odbyło staże i praktyki u pracodawców, co stanowiło 260% zakładanego celu. Dodatkowo 5 839 uczniów objęto wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych (308%), z czego 4 956 nabyło te kompetencje po zakończeniu udziału w Programie (475%). Po sześciu miesiącach od ukończenia nauki 3 030 uczestników kontynuowało kształcenie lub podjęło zatrudnienie, realizując 166% celu. Wsparciem objęto także 2 116 nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu (787%), spośród których 1 766 uzyskało nowe kwalifikacje lub kompetencje (821%). Znaczące efekty osiągnięto w zakresie

doposażenia – 408 szkół zawodowych wyposażono w nowoczesny sprzęt i materiały dydaktyczne (609%), a 416 jednostek aktywnie wykorzystywało to wyposażenie w procesie nauczania (621%).

W obszarze kształcenia dorosłych wsparciem objęto aż 56 408 osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia (1 193%), spośród których 40 315 uzyskało kwalifikacje zawodowe (5 686%). Pomoc otrzymały także dwa centra kształcenia zawodowego i ustawicznego (100% celu). Jedynie w zakresie szkolnych form kształcenia dorosłych odnotowano niższy poziom realizacji – 347 uczestników, co stanowiło 19% planowanej wartości[620].

Diagnoza sytuacji w szkolnictwie zawodowym w województwie śląskim wskazywała na szereg wyzwań związanych zarówno z demografią, jak i z niedopasowaniem kompetencji młodzieży i osób dorosłych do potrzeb rynku pracy. Dane statystyczne potwierdzały, że w latach 2004-2011 liczba szkół zasadniczych zawodowych oraz liczba uczniów w tych placówkach stopniowo malała, przy czym dynamika tego spadku była silnie zróżnicowana subregionalnie. W subregionie centralnym obserwowano wyraźną redukcję zasięgu działania szkolnictwa zasadniczego, w subregionach północnym i południowym – stabilizację liczby szkół przy jednoczesnym spadku liczby uczniów, natomiast w subregionie zachodnim – wzrost liczby szkół mimo spadku populacji uczniów. Jeszcze silniejsza tendencja spadkowa dotyczyła szkolnictwa zawodowego na poziomie średnim, w którym w latach 2007-2013 liczba szkół zmniejszyła się o około 35%, a liczba uczniów o blisko 20%. Dane te potwierdzały, że system kształcenia zawodowego wymagał znaczącego wsparcia rozwojowego.

Pomimo relatywnie dużego potencjału edukacji zawodowej w regionie, diagnoza wskazywała też na pilną potrzebę modernizacji oferty i dostosowania jej do zmieniających się oczekiwań pracodawców. Przywołane dane potwierdzały, że aż 80% pracodawców w Polsce napotykało trudności w rekrutacji kandydatów o odpowiednich kompetencjach, a ponad 38% wskazywało na brak kompetencji kluczowych wśród aplikujących. Potrzeby te przekładały się bezpośrednio na sytuację młodych mieszkańców województwa śląskiego – deficyt umiejętności praktycznych i kompetencji ogólnych utrudniał im wejście na rynek pracy oraz znalezienie stabilnego zatrudnienia. Z drugiej strony dorośli mieszkańcy regionu zgłaszali zapotrzebowanie na szybkie i elastyczne formy podnoszenia kwalifikacji, pozwalające im reagować na zmiany struktury zatrudnienia oraz rosnącą potrzebę przekwalifikowania.

W kontekście powyższych wyzwań PI 10iv – tj. Działanie 11.2 dotyczące kształcenia zawodowego młodzieży oraz Działanie 11.3 obejmujące kształcenie zawodowe osób

[620] Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.11 Oś priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 10iv

dorosłych – stanowiły kompleksową odpowiedź na deficyty zidentyfikowane w regionalnym systemie edukacji zawodowej.

W obszarze **szkolnictwa zawodowego** wsparcie skierowane do szkół i placówek kształcenia zawodowego wyraźnie podniosło jakość i efektywność nauczania, odpowiadając bezpośrednio na zdiagnozowane potrzeby dotyczące praktycznego przygotowania do zawodu oraz lepszego dopasowania kompetencji absolwentów do oczekiwań rynku pracy. Jak wynika z raportu z 2020 roku[621], w interwencji położono szczególny nacisk na rozwój praktycznego aspektu nauki zawodu, co umożliwiło uczniom zdobycie umiejętności praktycznych oczekiwanych przez pracodawców. Realizowane projekty wspierały kształcenie w naturalnych warunkach pracy, co pozwalało na lepsze przygotowanie absolwentów do wejścia na rynek pracy bez konieczności dodatkowego szkolenia.

Interwencje obejmowały działania ukierunkowane na rozwój kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych niezbędnych na rynku pracy, takich jak ICT, umiejętności matematyczno-przyrodnicze, kreatywność, przedsiębiorczość czy myślenie krytyczne, a także umiejętności uczenia się i pracy zespołowej w kontekście środowiska pracy. Był to bezpośredni krok w stronę neutralizacji problemu wskazanego w diagnozie – braku kompetencji ogólnych u kandydatów do pracy.

Zgodnie z raportem, co potwierdziły również wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WSL, rozwijanie współpracy szkół z pracodawcami było uznawane za jedną z najlepszych praktyk. Takie podejście sprzyjało tworzeniu oferty edukacyjnej odpowiadającej realnym potrzebom branż oraz umożliwiało wdrażanie staży, praktyk i zajęć praktycznych w środowisku pracy.

Wsparcie objęło także nauczycieli oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu. Poziom realizacji wskaźników w zakresie doskonalenia kompetencji nauczycieli zawodowych kilkukrotnie przekroczyły planowane wartości. Rozwój kadry był istotnym elementem eliminującym jedną z barier diagnozowanych w regionie – brak dostosowanych form doskonalenia zawodowego.

Dodatkowo projekt strategiczny „Śląskie. Zawodowcy”, wskazywany w wywiadach jako istotny element wsparcia systemowego, przyczynił się do popularyzacji szkolnictwa zawodowego jako atrakcyjnej ścieżki edukacyjnej. Projekt doprowadził do podniesienia kompetencji zawodowych uczniów i uczennic oraz ich lepszego dostosowania do wymogów rynku pracy dzięki realizacji staży w przedsiębiorstwach, szkoleń i doradztwa. Z analizy wskaźników programowych wynika, że w stażach i praktykach u pracodawców uczestniczyło 1 154 uczniów szkół zawodowych, natomiast wsparciem objęto 164 nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, choć wartość ta była niższa od zakładanej (370 osób). Powstały sieci współpracy szkół z przedsiębiorcami oraz zrealizowano kampanię promującą szkolnictwo

[621] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

zawodowe, co wzmocniło relacje między oświatą a rynkiem pracy. Programy wsparcia były przygotowywane wspólnie przez szkoły i pracodawców, co umożliwiło ich dostosowanie do indywidualnych potrzeb uczestników i realnych wymagań branż. W efekcie zwiększyło się zaangażowanie pracodawców w kształcenie praktyczne, a uczniowie zdobyli doświadczenie zawodowe bardziej adekwatne do potrzeb rynku.

Wsparcie w obszarze **kształcenia zawodowego osób dorosłych** odpowiadało na kluczowe potrzeby rynku pracy – szczególnie potrzebę elastycznego, szybkiego i praktycznego podnoszenia kwalifikacji przez osoby dorosłe, niezależnie od ich wcześniejszego wykształcenia, w formach pozaszkolnych.

Szczególnie imponujący był poziom osób, które uzyskały kwalifikacje w ramach pozaszkolnych form kształcenia – wartość końcowa osiągnęła poziom 5686% celu końcowego. Oznaczało to, że interwencja skutecznie zaspokajała oddolne potrzeby szkoleniowe dorosłych mieszkańców regionu. Według 71,9% beneficjentów[622] projekty trafnie odpowiadały na deficyty w zakresie kursów potwierdzających kwalifikacje, co bezpośrednio odnosiło się do problemu zgłaszanego przez pracodawców w diagnozie – braku umiejętności i potwierdzonych kwalifikacji wśród kandydatów.

Największym zainteresowaniem cieszyły się krótkie, intensywne kursy i szkolenia zawodowe – formy dostosowane do potrzeb osób pracujących lub poszukujących pracy. Umożliwiały one szybkie zdobycie kwalifikacji lub ich uzupełnienie, co czyniło je szczególnie skutecznym narzędziem w kontekście zmian zachodzących na regionalnym rynku pracy.

Pomimo wprowadzenia kryteriów premiujących, szkolne formy kształcenia dla dorosłych cieszyły się niewielkim zainteresowaniem. Wywiady z przedstawicielami IZ potwierdziły, że złożoność przepisów oświatowych oraz konieczność tworzenia programów nauczania zniechęcały samorządy i potencjalnych beneficjentów do realizacji projektów w tej formule.

Największym wyzwaniem była niska realizacja projektów dotyczących Centrów Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego (CKZ) – cel 35 CKZ zmniejszono do 3, a ostatecznie zrealizowano tylko 2. Jak wskazywały instytucje, przyczyną były bariery formalne oraz niewielkie zainteresowanie szkolnymi formami kształcenia dorosłych. Jednocześnie brak realizacji celów CKZ nie zaburzył ogólnego sukcesu Działania – pozostałe formy kształcenia osiągnęły rekordowe wyniki.

Wskaźnik odsetka uczniów branżowych szkół I stopnia w ogólnej liczbie uczniów szkół ponadpodstawowych utrzymuje się na wyższym poziomie niż średnia dla Polski (w 2024 roku było to odpowiednio 57,3% vs. 54,3%). Wskaźnik ten, w porównaniu do 2016 roku, spadł – zarówno w Polsce, jak i w województwie śląskim, przy czym w

[622] Badanie ilościowe w ramach badania pn. Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

województwie śląskim spadek ten był nieco mniejszy niż w kraju (o 3.4 p.p, vs. 3,9 p.p.).

Spadł również wskaźnik odsetka osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym/branżowym w ogóle bezrobotnych, co wskazuje na poprawę sytuacji w grupie osób z takim wykształceniem. W Polsce wskaźnik ten zmniejszył się o 2,1 p.p. (z 26,6% w 2016 roku do 24,5% w 2024 roku). W województwie śląskim zmiana była większa – o 2,8 p.p. (z 26,5% do 23,6%).

Efekty niezamierzone

W obszarze PI 10iv można wskazać kilka **efektów niezamierzonych**, które stanowiły wartość dodaną interwencji[623].

W ramach **Działania 11.2 – Kształcenie zawodowe uczniów**, którego głównym celem było podnoszenie umiejętności młodzieży oraz wzmacnianie współpracy szkół z pracodawcami, pojawiły się pierwsze istotne dodatkowe rezultaty. Po pierwsze, nauczyciele i instruktorzy praktycznej nauki zawodu, którzy zdobyli nowe kompetencje dzięki szkoleniom lub stażom u pracodawców, wykazywali trwałą tendencję do dalszego samodoskonalenia. Po zakończeniu projektów kontynuowali rozwijanie umiejętności, szczególnie w zakresie nowoczesnych metod dydaktycznych. Po drugie, realizacja projektów przyczyniła się do zmiany społecznego postrzegania szkolnictwa zawodowego – obserwowano wzrost akceptacji społecznej dla tej ścieżki oraz większe zainteresowanie kursami i kształceniem praktycznym. Wzmocniono również współpracę poprzez rozwój partnerstw między szkołami a przedsiębiorstwami, często wykraczających poza ramy pojedynczych projektów. Współpraca ta okazała się jedną z najbardziej wartościowych praktyk, ponieważ umożliwiała uczniom naukę zawodu w warunkach zbliżonych do rzeczywistego środowiska pracy, natomiast pracodawcom – przygotowanie przyszłych pracowników wyposażonych w umiejętności adekwatne do potrzeb rynku.

Efektem dodatkowym realizowanych interwencji były wymierne korzyści dla uczniów wchodzących na rynek pracy. Jak podkreślali uczestnicy FGI, ukończenie specjalistycznych szkoleń – takich jak kurs spawacza, barmana czy baristy – często przekładało się na natychmiastowe propozycje pracy dorywczej lub sezonowej. Równie istotne były kontakty nawiązane podczas staży i praktyk u pracodawców, które nierzadko przekształcały się w zatrudnienie po zakończeniu nauki szkolnej. Tego rodzaju efekty, choć niewpisane bezpośrednio w logikę wskaźników, stanowiły realną wartość dodaną interwencji, wzmacniając jej prozatrudnieniowy charakter.

Jeden z beneficjentów – przedstawiciel zespołu szkół zawodowych, wskazał również, że w ich przypadku niezamierzonym pozytywnym efektem realizowanych projektów

[623] Wnioski w rozdziale oparto o wyniki wywiadów pogłębionych oraz wyniki badania pn. Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

było łatwiejsze dostosowanie się do reformy szkolnictwa zawodowego z 2019 roku. Reforma ta zakładała wyposażenie absolwentów w pełne kwalifikacje zawodowe potwierdzone egzaminami oraz zdobywanie przez uczniów – jeszcze w trakcie nauki – dodatkowych umiejętności i uprawnień wymaganych przez rynek pracy. Projekty unijne przygotowały szkołę do wdrożenia tych założeń. Nauczyciele przedmiotów zawodowych prowadzili dodatkowe zajęcia wprowadzające elementy praktyczne, które nie były ujęte w podstawie programowej, ale odpowiadały na potrzeby pracodawców. W ramach projektów wprowadzono również możliwość zdobywania certyfikatów branżowych, takich jak certyfikaty Cisco – międzynarodowych potwierdzeń kompetencji IT koniecznych na stanowiskach związanych z sieciami komputerowymi, bezpieczeństwem czy infrastrukturą. Kiedy reforma zwiększyła liczbę godzin kształcenia zawodowego, szkoły mogły natychmiast wykorzystać ten potencjał: elementy wypracowane wcześniej w projektach – w tym moduły Cisco – zostały płynnie włączone do podstawy programowej zawodu technik informatyk, umożliwiając tworzenie rozszerzonej oferty edukacyjnej („technik informatyk z certyfikatami Cisco”). Efekt ten był nieprzewidywany na etapie tworzenia wniosków projektowych, jednak projekty okazały się katalizatorem zmian systemowych, umożliwiając nauczycielom zdobycie specjalistycznych, kosztownych kompetencji, a szkołom – budowanie nowoczesnej, rynkowej oferty kształcenia.

W **Działaniu 11.3 – Kształcenie zawodowe osób dorosłych**, efektem niezamierzonym była skala zainteresowania kursami i egzaminami zawodowymi, która znacznie przekroczyła początkowe oczekiwania. Ostatecznie odsetek osób, które ukończyły szkolenia i uzyskały kwalifikacje, okazał się znacznie wyższy, niż prognozowano, co świadczyło o rosnącej świadomości znaczenia ustawicznego kształcenia oraz o silnym zapotrzebowaniu na możliwość elastycznego zdobywania nowych kompetencji zawodowych.

Efektywność wsparcia

Efektywność kosztową wsparcia szkół zawodowych można ocenić jako wysoką, co wynika przede wszystkim z ponadprzeciętnego poziomu realizacji zaplanowanych wskaźników w stosunku do poniesionych nakładów. Osiągnięte wartości znacząco przekroczyły zakładane cele – zarówno w zakresie doposażenia szkół w sprzęt i materiały dydaktyczne, objęcia wsparciem nauczycieli kształcenia zawodowego i instruktorów praktycznej nauki zawodu, jak i liczby uczniów uczestniczących w stażach, praktykach oraz zajęciach rozwijających kompetencje kluczowe. Oznacza to, że za przewidzianą alokację zrealizowano znacznie większą skalę działań, niż pierwotnie planowano, co świadczy o wysokiej efektywności interwencji.

Jednocześnie należy podkreślić, że koszt wsparcia był silnie zróżnicowany w zależności od rodzaju beneficjenta oraz specyfiki kształcenia zawodowego, w którym koszty wyposażenia pracowni istotnie różnią się między zawodami. Koszt uruchomienia pełnowartościowej pracowni w zawodach technicznych (np. mechatronika, informatyka, obróbka CNC) jest znacznie wyższy niż w zawodach usługowych, co naturalnie wpływało na poziom kosztów jednostkowych projektów. W

przypadku doposażenia szkół najwyższe koszty jednostkowe odnotowano u przedsiębiorstw (709 976,53 zł na szkołę), nieco niższe w projektach realizowanych przez NGO (574 938,49 zł), a najniższe – w jednostkach samorządu terytorialnego (468 470,60 zł). Podobną zależność odnotowano w kosztach wsparcia ucznia w zakresie staży i praktyk – od 12 232,62 zł w JST do 17 999,41 zł w projektach realizowanych przez przedsiębiorstwa.

W obszarze kształcenia zawodowego osób dorosłych szczególnie wysoką efektywność osiągnięto w pozaszkolnych formach podnoszenia kwalifikacji, gdzie wskaźniki rezultatu przekroczono ponad dziesięciokrotnie, co oznacza bardzo korzystny stosunek nakładów finansowych do uzyskanych efektów. Jednocześnie niską efektywnością charakteryzowały się szkolne formy kształcenia dorosłych, które – mimo premiowania w kryteriach – nie cieszyły się zainteresowaniem.

Trwałość wsparcia

Trwałość efektów interwencji w obszarze PI 10iv była oceniana jako wysoka, zwłaszcza w obszarach dotyczących kompetencji kadry pedagogicznej (Działanie 11.2), rozwoju umiejętności uczestników (Działanie 11.3) oraz doposażenia placówek (Działanie 11.2). Projekty szkoleniowe dla nauczycieli i instruktorów zawodu uznawano za szczególnie trwałe, ponieważ przekazywały aktualną, skondensowaną wiedzę branżową, możliwą do wykorzystania na wielu płaszczyznach zawodowych. Ponad 75% badanych nauczycieli deklarowało możliwość praktycznego zastosowania nabytych umiejętności, choć odsetek ten malał wraz z wiekiem uczestników – wśród uczestników w wieku 20-29 lat przekracza 90%, natomiast wśród uczestników wieku 50 lat lub więcej spada poniżej 70%[624]. Podobnie efekty miękkie dotyczące uczniów i dorosłych – obejmujące zdobycie wiedzy, kompetencji lub kwalifikacji – były postrzegane jako inwestycja o potencjalnie długim horyzoncie oddziaływania, wspierająca rozwój kariery oraz motywację do dalszej edukacji. Trwałość wzmacniało także doposażenie szkół w nowoczesne pracownie i sprzęt, które pozostawały na wyposażeniu placówek i stanowiły istotny element unowocześnienia procesu kształcenia.

Jednocześnie na trwałość efektów wpływają czynniki o charakterze instytucjonalnym i zewnętrznym, które będą warunkować jej utrzymanie w przyszłości. Kluczowe znaczenie będzie mieć inwestowanie w wysokiej jakości infrastrukturę i wyposażenie oraz regularna aktualizacja sprzętu i technologii w odpowiedzi na szybkie zmiany rynkowe, zwłaszcza w kontekście cyfryzacji, robotyzacji i sztucznej inteligencji. Trwałość zależeć będzie także od zdolności beneficjentów do zabezpieczenia środków własnych pozwalających na kontynuację działań i eksploatację zakupionych zasobów – co stanowi istotne wyzwanie, ponieważ wielu beneficjentów oceniało

[624] Ewaluacja wsparcia realizowanego w obszarze edukacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, sierpień 2018; za: Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

koszty utrzymania rezultatów jako wysokie[625]. Istotną rolę będą odgrywać również zasoby kadrowe, w tym stabilność zatrudnienia i kontynuacja samokształcenia przez nauczycieli, gdyż wzrost kompetencji kadry pozostaje jednym z najbardziej długotrwałych rezultatów projektów.

Trwałość efektów będzie także wzmacniana przez zdolność systemu szkół do dostosowywania oferty do potrzeb rynku pracy oraz przez rozwój współpracy szkół z pracodawcami – uznawanej za jedną z najcenniejszych praktyk Działania 11.2. Umożliwia ona uczniom zdobywanie praktycznych umiejętności na nowoczesnym sprzęcie i zwiększa ich gotowość do wejścia na rynek pracy. Wreszcie, realizacja kolejnych, wzajemnie powiązanych projektów – jak np. kontynuacja inicjatywy „Śląskie. Zawodowcy" – będzie sprzyjać utrwalaniu efektów w dłuższej perspektywie.

Efekty niezamierzone

Zamierzone efekty interwencji w ramach PI 10i były bardzo szerokie i obejmowały m.in. zwiększenie dostępności do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, podniesienie jakości i efektywności kształcenia ogólnego, rozwój kompetencji kluczowych uczniów, wsparcie nauczycieli w doskonaleniu zawodowym, a także wzmocnienie rozwoju dzieci i młodzieży uzdolnionej poprzez programy stypendialne oraz – w odpowiedzi na nagły kryzys – zapewnienie dostępu do edukacji dla uczniów z Ukrainy. Realizacja tych celów doprowadziła również do pojawienia się kilku **efektów niezamierzonych**, które miały wpływ na szerszy zakres oddziaływania wsparcia.

W obszarze **edukacji przedszkolnej**, oprócz planowanego zwiększenia liczby miejsc wychowania przedszkolnego, wsparcie doprowadziło do wzbogacenia i uatrakcyjnienia oferty placówek przedszkolnych dzięki finansowaniu dodatkowych zajęć i pomocy dydaktycznych. Wzmocniona oferta pobudziła m.in. konkurencję między placówkami, co – jak wskazywano w wywiadach z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WSL – przełożyło się na wyższą jakość usług. Dodatkowym rezultatem było tworzenie kompleksowego wsparcia dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, obejmującego m.in. zatrudnienie specjalistów i realizację zajęć terapeutycznych, które bez funduszy unijnych nie zostałyby wdrożone[626]. Efektem projektów było także dostosowanie do potrzeb rodziców pracujących. Projekty często obejmowały wydłużenie godzin pracy

[625] Ocena wysokości kosztów niezbędnych do zachowania trwałości projektu (badanie ilościowe beneficjentów): Zdecydowanie wysokie: 4,9%, Wysokie: 40,9%, Przeciętne: 44,8%, Raczej niewysokie: 6,9%, Zdecydowanie niewysokie: 2,6%. Dane uwzględniają odpowiedzi beneficjentów OP XI oraz OP XII, bez możliwości rozdzielenia danych; za: Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

[626] Za: Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

placówek w celu dostosowania ich do czasu i charakteru pracy wykonywanej przez rodziców, co wspierało godzenie życia zawodowego i prywatnego.

W ramach **kształcenia ogólnego** wsparcie przyczyniło się do dodatkowych, pozytywnych skutków w zakresie pracy kadry nauczycielskiej. Nauczyciele, którzy rozwinęli swoje kompetencje dzięki projektom, kontynuowali samodoskonalenie po zakończeniu udziału w interwencji, w szczególności w zakresie nowoczesnych metod pracy z uczniem i wykorzystania TIK. Upowszechniono również atrakcyjne metody nauczania, takie jak eksperyment, praca w grupach czy wyjazdy edukacyjne, co nie było pierwotnie celem projektów, a stało się ich trwałym efektem[627].

Zdaniem beneficjentów uczestniczących w FGI, realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych stała się dla szkół istotnym wyróżnikiem, wzmacniającym ich pozycję i rozpoznawalność w lokalnych społecznościach. Podkreślano, że udział w takich projektach był postrzegany przez rodziców jako potwierdzenie wysokiej jakości oferty edukacyjnej, nowoczesnego wyposażenia oraz dbałości o rozwój uczniów. Projekty unijne stanowiły dodatkowy atut podczas rekrutacji. W rezultacie interwencja przyczyniała się nie tylko do poprawy jakości kształcenia, lecz także do zwiększenia atrakcyjności szkół w oczach rodziców i uczniów.

Jak wynika z raportu ewaluacyjnego z 2020 roku[628], w przypadku **programu stypendialnego**, ukierunkowanego na wsparcie uczniów uzdolnionych, również odnotowano efekty wykraczające poza planowane. Udzielanie stypendiów pobudzało motywację także wśród uczniów, którzy nie otrzymali wsparcia ale chcieliby je dostawać, skłaniając ich do większego wysiłku i podejmowania wyzwań edukacyjnych. Wzrosło także zaangażowanie nauczycieli pracujących z uczniami uzdolnionymi – którzy otrzymywali wynagrodzenie za rolę opiekuna dydaktycznego. Stwierdzono, że nauczyciele w większym stopniu zaangażowali się w pracę na rzecz uczniów uzdolnionych (71,4% badanych), a połowa badanych odnotowała wzrost kompetencji oraz wiedzy opiekunów dydaktycznych. Stypendyści rozwijali nie tylko kompetencje przedmiotowe, ale również miękkie, w tym komunikacyjne.

W nowym **Poddziałaniu 11.1.6, skierowanym do uczniów z Ukrainy**, pojawiły się istotne dodatkowe efekty systemowe i organizacyjne, wynikające bezpośrednio z nadzwyczajnego trybu realizacji projektów oraz konieczności szybkiego reagowania na bezprecedensowy kryzys migracyjny. Jednostki samorządu terytorialnego oraz organy prowadzące szkoły wypracowały procedury szybkiego diagnozowania potrzeb uchodźców, mechanizmy sprawnego doposażania szkół oraz narzędzia kierowania wsparcia do placówek o największym napływie uczniów. Wzmocniono zdolność instytucjonalną szkół i samorządów do reagowania na sytuacje kryzysowe zarówno w wymiarze organizacyjnym (zatrudnianie kadry, organizacja oddziałów

[627] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.
[628] Ibidem.

przygotowawczych i zajęć dodatkowych), jak i finansowym (pozyskiwanie i rozliczanie środków zewnętrznych, obsługa projektów ryczałtowych). W efekcie system oświaty w regionie stał się bardziej elastyczny i odporny na nagłe zmiany liczby i struktury uczniów, a zdobyte doświadczenia stanowiły ważny zasób również na przyszłość.

Efektywność wsparcia

Efektywność kosztową wsparcia w obszarze edukacji ogólnej należy ocenić jako wysoką, co wynika przede wszystkim z wyraźnego przekroczenia większości wskaźników produktu i rezultatu przy zaangażowaniu określonych środków. Osiągnięto znacznie większą skalę efektów, niż planowano – w szczególności wskaźnik dotyczący liczby szkół, których pracownie przedmiotowe zostały doposażone, przekroczono sześciokrotnie. Podobnie, w zakresie edukacji przedszkolnej utworzono znacznie więcej miejsc wychowania przedszkolnego niż pierwotnie zakładano, co wskazuje na wysoką wydajność nakładów i dobrą reakcję systemu wdrażania na potrzeby lokalne. Wysokiej efektywności interwencji sprzyjało premiowanie tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego w istniejącej bazie oświatowej – poprzez wykorzystanie już funkcjonujących obiektów takich jak przedszkola, budynki po zlikwidowanych placówkach, domy kultury czy remizy, ponieważ znacząco ograniczało koszty adaptacyjne i umożliwiało szybkie uruchomienie miejsc.

Wyniki badania ewaluacyjnego[629] potwierdzają również brak efektu jałowej straty (deadweight) na poziomie projektu – zdecydowana większość beneficjentów deklarowała, że nie zrealizowałaby inwestycji bez wsparcia EFS. Jedynie w przypadku największych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiciele IZ i IP sygnalizowali możliwość wystąpienia częściowego efektu jałowej straty w projektach dotyczących nowych miejsc przedszkolnych, gdyż duże miasta musiałyby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu niezależnie od dostępności środków. Mimo tego wsparcie pozostawało w znacznym stopniu adekwatne do rzeczywistych potrzeb beneficjentów.

Analiza kosztów jednostkowych potwierdza zróżnicowaną, ale generalnie korzystną efektywność kosztową interwencji. W zakresie tworzenia miejsc wychowania przedszkolnego najniższe koszty jednostkowe zanotowano w projektach realizowanych przez JST i ich jednostki organizacyjne (12 723,89 zł za miejsce), co wynika z dostępu do istniejącej infrastruktury i efektu skali. Najwyższe koszty odnotowano w projektach realizowanych przez NGO (24 236,93 zł), dla których tworzenie miejsc często wiązało się z większą skalą prac adaptacyjnych i brakiem zaplecza technicznego. Niepubliczne jednostki edukacyjne i oświatowe osiągały umiarkowane koszty jednostkowe (18 168,85 zł), natomiast przedsiębiorstwa

[629] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

realizowały interwencje na poziomie 21 372,12 zł za miejsce, co plasowało je powyżej średniej, ale poniżej kosztów NGO.

Zróżnicowanie kosztów obserwowane jest również w obszarze kształcenia ogólnego. Koszt jednostkowy wsparcia jednego ucznia był najniższy w projektach realizowanych przez niepubliczne jednostki edukacyjne (1 648,78 zł) oraz JST (1 696,47 zł). Najwyższe koszty jednostkowe odnotowano w projektach NGO (2 173,69 zł) oraz przedsiębiorstw (2 164,20 zł). W przypadku doposażenia pracowni przedmiotowych najniższy koszt jednostkowy dotyczył JST (204 894,70 zł na szkołę), podczas gdy najwyższy wystąpił w projektach realizowanych przez przedsiębiorstwa (251 987,86 zł).

Trwałość wsparcia

Ocena trwałości interwencji realizowanych w ramach PI 10i wskazuje na generalnie wysokie prawdopodobieństwo utrzymania efektów w dłuższym okresie, choć była ona zróżnicowana między obszarami wsparcia. W **edukacji przedszkolnej** trwałość była w dużej mierze zagwarantowana już na etapie realizacji projektów – beneficjenci byli zobowiązani do zachowania utworzonych miejsc wychowania przedszkolnego. Jak wynika z badania mierzącego uzyskane wartości wskaźników rezultatów i rezultatów długoterminowych EFS, wszystkie miejsca wychowania przedszkolnego istniały 2 lata po uzyskaniu dofinansowania[630]. Utrzymywaniu rezultatów sprzyja duże i stałe zapotrzebowanie społeczne na miejsca wychowania przedszkolnego, choć jednocześnie wskazywano, że w dłuższej perspektywie czynnik demograficzny – prognozowany dalszy spadek liczby dzieci, może ograniczyć możliwość pełnego wykorzystania powstałych miejsc.

W obszarze **kształcenia ogólnego** trwałość oceniano jako wysoką zwłaszcza w odniesieniu do podniesionych kompetencji nauczycieli. Trwałość interwencji była również wzmacniana przez doposażenie placówek w nowoczesny sprzęt, który pozostawał na wyposażeniu szkół i umożliwiał dalsze wdrażanie nabytych kompetencji. Część doposażenia i materiałów edukacyjnych pozostała w szkołach, zwiększając ich potencjał również po zakończeniu projektów. Analogicznie oceniono trwałość efektów w ramach wsparcia dla uczniów z Ukrainy – zwłaszcza w zakresie zdobytych kompetencji językowych, psychologicznych i społecznych, które miały znaczenie zarówno w dalszej edukacji, jak i w procesie ich stopniowej integracji ze społeczeństwem polskim.

Trwałość **programu stypendialnego** „Śląskie. Inwestujemy w talenty” oceniano w kategoriach długofalowego oddziaływania na kapitał ludzki regionu. Zakładano, że nabyte kompetencje przedmiotowe i miękkie będą wspierały rozwój edukacyjny i zawodowy stypendystów przez wiele lat, a udział w programie wzmacniał postawę uczenia się przez całe życie.

[630] Ewaluacja uzyskanych wartości wskaźników rezultatu długoterminowego EFS w ramach RPO WSL na lata 2014 2020 (pomiar V), ASM – Research Solutions Strategy, 2025.

Na trwałość rezultatów interwencji w przyszłości wpływać będzie zestaw czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Po stronie beneficjentów kluczowe pozostanie właściwe rozpoznawanie potrzeb oraz realistyczne planowanie działań, umożliwiające adekwatne projektowanie wsparcia. Istotną rolę odgrywać będzie także zabezpieczenie środków własnych pozwalających na kontynuację działań, utrzymanie miejsc przedszkolnych, utrzymanie kadry czy eksploatację zakupionego sprzętu. Inwestycje w kompetencje nauczycieli mogą okazać się szczególnie trwałe w warunkach niewielkiej rotacji pracowników oraz kontynuacji samokształcenia po zakończeniu projektów. Trwałości sprzyjać będzie również wysoki poziom wyposażenia szkół w infrastrukturę i materiały dydaktyczne, który umożliwi praktyczne stosowanie zdobytych kompetencji. Brak wystarczających środków własnych po stronie części beneficjentów może w przyszłości utrudniać utrzymanie rezultatów projektów lub prowadzić do konieczności ich ograniczenia.

Jednocześnie trwałość efektów mogą ograniczać czynniki zewnętrzne, takie jak zmieniające się trendy technologiczne wymagające systematycznej aktualizacji sprzętu i umiejętności, a także wspomniana sytuacja demograficzna – zwłaszcza w odniesieniu do edukacji przedszkolnej.

Wnioski płynące z oceny trwałości wskazywały na konieczność dalszych inwestycji w edukację przedszkolną – zwłaszcza na terenach wiejskich – oraz w kształcenie ogólne i rozwój kompetencji kluczowych, gdyż potrzeby w tych obszarach mają charakter trwały i ewoluują wraz ze zmianami społeczno-gospodarczymi.

4.11.5 Priorytet inwestycyjny 10iii

Wyrównanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzenie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji

Ocena skuteczności wsparcia

Celem PI 10iii było podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności osób dorosłych w zakresie języków obcych oraz kompetencji cyfrowych, szczególnie wśród osób starszych i o niskich kwalifikacjach. Działanie 11.4 realizowało te cele poprzez organizację szkoleń i kursów dla osób dorosłych zainteresowanych rozwojem kompetencji językowych i cyfrowych, a także poprzez programy walidacji i certyfikacji umiejętności zdobytych poza formalnym systemem kształcenia. W efekcie miał zwiększyć się dostęp do edukacji dorosłych oraz wzmocnić ich pozycja na rynku pracy.

Na PI 10iii przeznaczono 25 989 685,00 EUR, tj. 110 934 371,45 zł (kurs z 29.08.2025r.: 4,2684). Poziom certyfikacji jest nieco niższy niż alokacja (92,5%), co wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych. Poziom dofinansowania w ramach PI był w zbliżonej lub takiej samej wysokości (85%). W

związku z tym zakontraktowano zbyt małe środki, by możliwe było odzyskanie ich w ramach certyfikacji.

W ramach PI 10iii wsparciem objęto 35 531 osób w wieku 25 lat i więcej, co stanowiło 245% zakładanego celu. Spośród nich 30 784 uczestników uzyskało kwalifikacje lub nabyło nowe kompetencje, osiągając aż 354% planowanej wartości. Szczególną grupę beneficjentów stanowiły osoby o niskich kwalifikacjach – 15 612 uczestników (101% celu), z których 13 643 poprawiło swoje umiejętności i kwalifikacje po zakończeniu Programu, realizując 148% założonego wskaźnika. Bardzo wysoką skuteczność odnotowano także w przypadku osób w wieku 50 lat i więcej – 7 129 osób zostało objętych wsparciem (197%), a 6 025 z nich uzyskało kwalifikacje lub kompetencje zawodowe, co oznaczało realizację celu na poziomie 277%[631].

Diagnoza sytuacji w zakresie **kształcenia osób dorosłych** w województwie śląskim wskazywała, że model uczenia się przez całe życie jest słabo zakorzeniony. Dane statystyczne pokazywały szybki proces starzenia się społeczeństwa – w latach 2000-2010 województwo śląskie należało do najszybciej starzejących się w kraju, a udział osób starszych rósł tu znacznie szybciej niż średnio w Polsce. Jednocześnie odnotowano wzrost liczby bezrobotnych powyżej 50. roku życia, przy czym udział osób dorosłych w wieku 25-64 lata uczestniczących w kształceniu i dokształcaniu był niski i w 2013 r. wynosił jedynie 4,5%, co stanowiło wartość nieznacznie powyżej średniej krajowej, ale niższą niż w kilku innych województwach. Szczególnie niepokojąca była marginalna skala uczestnictwa w edukacji wśród osób w wieku 50-69 lat – zarówno w formach pozaformalnych, jak i nieformalnych. Diagnoza potwierdzała zatem istnienie wyraźnej luki kompetencyjnej oraz niskiej aktywności edukacyjnej osób dorosłych, zwłaszcza starszych i o niższych kwalifikacjach.

W tym kontekście PI 10iii stanowił interwencję ukierunkowaną bezpośrednio na redukcję zdiagnozowanych deficytów kompetencyjnych. Jego celem był wzrost kwalifikacji i kompetencji dorosłych mieszkańców województwa, w szczególności w obszarze umiejętności cyfrowych (ICT) oraz znajomości języków obcych, z naciskiem na osoby starsze i o niskich kwalifikacjach. Projekty realizowane w tym działaniu w bardzo wysokim stopniu odpowiadały na potrzebę uzupełnienia braków językowych – zdecydowana większość beneficjentów podkreślała, że wsparcie było adekwatne do tej luki[632]. Istotnym elementem interwencji były programy walidacji i certyfikacji kompetencji uzyskanych poza projektem, które umożliwiały formalne potwierdzenie umiejętności dorosłych, zwiększając ich przejrzystość i rozpoznawalność na rynku pracy.

[631] Szczegółowe dane na temat zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu znajduje się w Załączniku 8.11 Oś priorytetowa XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego, w tabeli pn. Programowe wskaźniki rezultatu i produktu – postęp rzeczowy PI 10iii

[632] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

Istotną wartością dodaną Działania PI 10iii było wpisanie części projektów w inteligentne specjalizacje regionu, w szczególności w obszar technologii informacyjno-komunikacyjnych. Jak wynikało z raportu z 2020 roku, znaczna część beneficjentów postrzegała swoje projekty jako bezpośrednio powiązane z inteligentnymi specjalizacjami, co wzmacniało długofalową spójność interwencji z kierunkami rozwoju gospodarczego województwa. W odniesieniu do grup defaworyzowanych – zwłaszcza osób powyżej 50. roku życia – mimo początkowych trudności w rekrutacji, ostateczne szacunki realizacji wskaźników opartych na podpisanych umowach wskazywały na przekroczenie wartości docelowych, także w odniesieniu do liczby uczestników, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po zakończeniu udziału.

Efekty niezamierzone

W ramach PI 10iii efektem dodatkowym jest powiązanie realizowanych przedsięwzięć z inteligentnymi specjalizacjami regionu, co wskazało 68,2% beneficjentów objętych analizą[633]. Dotyczyło to obszaru technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), które – jak wynikało z wypowiedzi respondentów – były przez nich postrzegane jako szeroka, jednolita specjalizacja[634]. Po drugie, wsparcie przyczyniło się do realnego zmniejszenia luki kompetencyjnej w zakresie znajomości języków obcych, umożliwiając uczestnikom uzyskanie formalnych kwalifikacji oraz podniesienie umiejętności językowych, których brak stanowił jedną z kluczowych barier rozwojowych na regionalnym rynku pracy. W efekcie interwencja nie tylko podniosła poziom kompetencji uczestników, lecz także wzmocniła ich pozycję na rynku pracy. Dodatkowo interwencja wzmocniła postawy uczenia się przez całe życie – uczestnicy projektów wykazywali rosnącą świadomość znaczenia stałego podnoszenia kwalifikacji i częściej traktowali udział w szkoleniach jako inwestycję w rozwój zawodowy, co wskazywało na trwałą, systemową zmianę w kulturze edukacyjnej dorosłych mieszkańców regionu.

Efektywność wsparcia

Efektywność kosztową wsparcia realizowanego w PI 10iii można ocenić jako wysoką, przede wszystkim ze względu na relację między poniesionymi nakładami a osiągniętymi efektami. Interwencja pozwoliła na objęcie wsparciem 2,5 razy większej liczby uczestników, niż pierwotnie zakładano przy określonej alokacji, co jednoznacznie wskazuje na korzystny stosunek kosztów do uzyskanych rezultatów.

Koszt jednostkowy wsparcia jednej osoby był zróżnicowany w zależności od typu beneficjenta, co odzwierciedlało różnice w strukturze kosztów oraz modelu realizacji usług. Najniższe koszty jednostkowe odnotowano w projektach realizowanych przez niepubliczne jednostki edukacyjne i oświatowe (2 050,81 zł) oraz JST (2 210,20 zł),

[633] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.
[634] Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020 (RIS) wskazuje na trzy główne obszary: energetykę, medycynę oraz technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT).

co sugeruje wysoką efektywność operacyjną tych podmiotów i dobre wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Wyższe koszty jednostkowe występowały w projektach przedsiębiorstw (3 462,71 zł) oraz organizacji pozarządowych (3 485,06 zł), co może wynikać z większego zróżnicowania oferowanych usług, konieczności zakupów zewnętrznych oraz większych kosztów pośrednich związanych z obsługą uczestników.

Trwałość wsparcia

Ocena trwałości efektów osiągniętych w ramach Działania 11.4 wskazuje, że interwencja miała charakter inwestycji w kapitał ludzki, którego rezultaty z założenia utrzymują się w dłuższej perspektywie. Trwałość efektów w rozumieniu zatrudnieniowym – np. poprzez utrzymanie lub zdobycie pracy po zakończeniu udziału w projekcie – nie była w Działaniu 11.4 mierzona, ponieważ interwencja koncentrowała się na nabyciu kompetencji, a nie na bezpośrednich rezultatach zatrudnieniowych. Projekty skoncentrowane na rozwijaniu kompetencji językowych oraz umiejętności cyfrowych dorosłych uczestników stanowiły formę wsparcia, której trwałość była definiowana przede wszystkim przez to, na ile zdobyta wiedza i kwalifikacje mogły być wykorzystywane po zakończeniu projektu. W tym sensie trwałość rozumiano jako kontynuację korzystania z nabytych kompetencji w życiu zawodowym, a tym samym jako element sprzyjający budowaniu postawy uczenia się przez całe życie. Beneficjenci realizujący projekty byli formalnie zobowiązani do osiągnięcia efektu w postaci uzyskania kwalifikacji lub nabycia kompetencji przez uczestników, co miało stanowić minimalny poziom zapewnienia trwałości – jednak faktyczne utrzymanie rezultatów zależało od stopnia, w jakim uczestnicy stosowali te umiejętności w praktyce[635].

Ocena trwałości kompetencji wskazuje na ich zasadniczo długookresowy charakter, przy czym kompetencje językowe i cyfrowe, jako kluczowe na rynku pracy, są postrzegane jako szczególnie trwałe, o ile podlegają dalszemu rozwijaniu. Z wywiadów z beneficjentami wynikało, że uczestnicy stosunkowo dobrze rozumieli korzyści płynące z podnoszenia kwalifikacji, co sprzyjało utrwalaniu efektów, choć równocześnie zwracano uwagę, że długoterminowa trwałość kompetencji zależy od ciągłej adaptacji do zmian rynkowych i zdolności do ich praktycznego wykorzystania.

Na trwałość rezultatów Działania 11.4 wpływa szereg czynników, które w przyszłości będą warunkować możliwość długotrwałego wykorzystania kompetencji przez uczestników. Kompetencje cyfrowe i językowe wymagają stałego doskonalenia, aby nie ulec dezaktualizacji. Kluczowe pozostaje też dopasowanie zdobytych kompetencji do potrzeb rynku pracy, które w regionie charakteryzuje się dużą dynamiką wynikającą m.in. z restrukturyzacji przemysłu, globalizacji i rozwoju technologicznego. Jednocześnie czynniki zewnętrzne, takie jak szybki rozwój technologiczny, automatyzacja i upowszechnianie AI, mogą stanowić wyzwanie dla

[635] Ewaluacja dotycząca sposobu, w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach Osi Priorytetowych XI Wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz XII Infrastruktura edukacyjna, EU-Consult, 2020.

trwałości rezultatów – kompetencje nabyte w trakcie projektu mogą wymagać częstszej aktualizacji, aby zachować swoją przydatność.

4.11.6 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP XI

W OP XI mechanizmy terytorialne zastosowano w odniesieniu do edukacji przedszkolnej (PI 10i), kształceniu zawodowe uczniów (PI 10iv) oraz podnoszeniu kwalifikacji zawodowych osób dorosłych (PI 10iii) – wdrożono Poddziałania ZIT, RIT oraz konkursowe. Udział mechanizmów terytorialnych był w OP XI wysoki – alokacja w ramach Poddziałań ZIT i RIT stanowiła 38% środków przeznaczonych na wsparcie edukacji przedszkolnej; we wsparciu szkolnictwa zawodowego było to 48%, a kształceniu ustawicznym 21%.

Jak wynika z badania z 2020 roku[636], instrumenty te wykazały wyższą skuteczność niż projekty realizowane w trybie konkursowym, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych społeczności lokalnych oraz gmin dysponujących ograniczonym potencjałem administracyjnym i finansowym. Wyodrębnienie dedykowanej alokacji pozwalało tym jednostkom unikać bezpośredniej konkurencji z większymi ośrodkami miejskimi, co istotnie zwiększało ich możliwości uzyskania wsparcia.

Analiza poziomu realizacji wskaźników w PI 10i pokazuje, że wszystkie mechanizmy wdrażania – ZIT, RIT i tryb konkursowy – osiągały wartości przekraczające założone cele, co potwierdza wysoką skuteczność interwencji niezależnie od ścieżki wdrażania. Jednocześnie widoczne jest zróżnicowanie efektywności poszczególnych mechanizmów, przy czym **projekty konkursowe w większości przypadków osiągały najlepsze rezultaty**. W zakresie liczby dofinansowanych miejsc wychowania przedszkolnego najwyższy poziom osiągnęły projekty konkursowe (103,33%), przewyższając RIT (102,95%) oraz ZIT (101,00%). Podobny trend obserwujemy w obszarze doskonalenia nauczycieli. Choć RIT osiągnął najwyższy rezultat pod względem liczby nauczycieli objętych wsparciem (116,41%), to w kluczowym wskaźniku jakościowym – liczbie nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje – najlepszy wynik zanotowano w projektach konkursowych (120,77%), wyprzedzając RIT (117,79%) i ZIT (105,49%).

W **PI 10iv** (Działanie 11.2 Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy – kształcenie zawodowe uczniów) **mechanizmy terytorialne wykazały się najwyższą skutecznością**. To właśnie projekty realizowane w formule terytorialnej osiągnęły najwyższe wartości wskaźników, w tym dotyczących liczby uczniów uczestniczących w stażach i praktykach oraz liczby doposażonych szkół zawodowych. Efektywność ZIT i RIT w tym obszarze tłumaczono znacznym zróżnicowaniem subregionów, wynikającym z odmiennych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i infrastrukturalnych. Szkolnictwo zawodowe odzwierciedlało specyfikę lokalnych rynków pracy, dlatego powiązanie wsparcia ze strategiami terytorialnymi pozwalało skuteczniej odpowiadać na te zróżnicowane potrzeby.

[636] Ibidem.

Udział mechanizmów terytorialnych ZIT i RIT w realizacji wskaźników PI 10iv okazał się **wyraźnie wyższy, niż wynikałoby to z poziomu alokacji przeznaczonej na politykę terytorialną (48%)**. Projekty realizowane w tych formułach wygenerowały bowiem ponad połowę wartości kluczowych wskaźników. W przypadku wskaźnika Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu objętych wsparciem, projekty ZIT i RIT odpowiadały łącznie za 52,2% całkowitej wartości. Jeszcze większy udział odnotowano przy wskaźniku Liczba uczniów uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawców, gdzie mechanizmy terytorialne wygenerowały 57,7% wartości końcowej, oraz przy wskaźniku Liczba szkół doposażonych w sprzęt do kształcenia zawodowego, gdzie udział ten wyniósł 57,1%. Oznacza to, że mimo mniejszego udziału w alokacji, ZIT i RIT były ponadproporcjonalnie skuteczne w generowaniu rezultatów.

Skuteczność mechanizmów terytorialnych była również **porównywalna lub wyższa** niż w projektach konkursowych, co szczególnie widoczne było w obszarze wsparcia nauczycieli. Wskaźnik Liczba nauczycieli objętych wsparciem osiągnął w ZIT 109,91%, w RIT 110,69%, podczas gdy projekty konkursowe odnotowały 93,77%. Podobnie przy wskaźniku Liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje, projekty ZIT osiągnęły 113,82%, RIT 111,57%, a konkursowe jedynie 100,83%. W odniesieniu do wskaźnika Liczba uczniów odbywających staże i praktyki, różnice były niewielkie, ale nadal korzystne dla mechanizmów terytorialnych: ZIT 101,38%, RIT 106,22%, konkursowe 103,99%. Natomiast w obszarze doposażenia szkół zawodowych skuteczność wszystkich mechanizmów była niemal identyczna – około 100%.

W **PI 10iii** skuteczność interwencji była **wyraźnie wyższa w ramach mechanizmów terytorialnych ZIT i RIT** niż w projektach konkursowych. Podczas gdy w projektach konkursowych część wskaźników nie osiągnęła wartości docelowych, w ZIT i RIT wszystkie zostały przekroczone, co jednoznacznie świadczy o ich większej efektywności. Przykładowo, w przypadku liczby osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem projekty ZIT osiągnęły 116,31%, RIT 129,21%, natomiast projekty konkursowe jedynie 88,70%.

W odniesieniu do liczby osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem, ZIT odnotował wynik 125,60%, RIT 121,70%, podczas gdy projekty konkursowe osiągnęły 113,57%. Jeszcze bardziej wyraźne różnice obserwujemy dla osób w wieku 50+, gdzie ZIT osiągnął 125,83%, RIT 129,24%, a projekty konkursowe tylko 99,06%, czyli poniżej celu.

Różnice pomiędzy ścieżkami wdrażania są jeszcze większe w przypadku wskaźników rezultatu. W zakresie liczby osób o niskich kwalifikacjach, które uzyskały kwalifikacje lub nabyły kompetencje, ZIT i RIT osiągnęły niemal identycznie wysokie wartości – ponad 160% – podczas gdy projekty konkursowe zakończyły się wynikiem 110,55%. Podobny obraz wyłania się przy wskaźniku dotyczącego osób 50+, które zdobyły kwalifikacje: ZIT osiągnął 158,40%, RIT 153,98%, a konkursy 122,32%.

Największe różnice wystąpiły przy wskaźniku dotyczącym wszystkich osób w wieku 25+, które uzyskały kwalifikacje lub kompetencje – gdzie ZIT osiągnął imponujące 182,02%, RIT 149,93%, a projekty konkursowe 141,37%.

Powyższa analiza dowodzi, że mechanizmy terytorialne w PI 10iii funkcjonowały wyjątkowo skutecznie, a ich efektywność – zarówno w obszarze produktu, jak i rezultatu – była wyraźnie wyższa niż w tradycyjnych konkursach. Wynika to prawdopodobnie z lepszego dopasowania projektów ZIT i RIT do specyficznych, lokalnych potrzeb oraz większej zdolności tych mechanizmów do mobilizowania grup wymagających aktywizacji, takich jak osoby starsze i o niskich kwalifikacjach.

4.11.7 Grupy docelowe w ramach OP XI

Grupy docelowe w **PI 10i** zostały zaprojektowane w sposób szeroki i systemowy, obejmując równocześnie dzieci/uczniów, ich rodziców, instytucje edukacyjne oraz kadrę pedagogiczną, co należy ocenić jako bardzo dobrze dopasowane do celów interwencji zarówno w obszarze edukacji przedszkolnej, jak i ogólnej. W wychowaniu przedszkolnym wsparcie kierowano do dzieci w wieku przedszkolnym, w tym dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, ich rodziców/opiekunów oraz przedszkoli (w tym z oddziałami integracyjnymi i specjalnych), oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i nauczycieli wychowania przedszkolnego. Taka konfiguracja odbiorców dobrze odpowiadała diagnozowanym wyzwaniom: potrzebie dalszego zwiększania dostępności miejsc wychowania przedszkolnego (szczególnie na obszarach deficytowych i wiejskich), poprawy jakości oferty oraz objęcia specjalistycznym wsparciem rosnącej grupy dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Jednocześnie, uwzględnienie rodziców jako beneficjentów działań (np. poprzez wydłużanie godzin funkcjonowania placówek) bezpośrednio wspierało cel aktywizacji zawodowej osób, którym opieka nad dziećmi utrudniała wcześniejsze podjęcie pracy.

W edukacji ogólnej za odbiorców przyjęto szkoły i placówki prowadzące kształcenie ogólne, uczniów i wychowanków (w tym ze specjalnymi lub największymi potrzebami edukacyjnymi i rozwojowymi), rodziców, nauczycieli i pracowników pedagogicznych, a także pracodawców i partnerów społeczno-gospodarczych. Tak skonstruowana grupa docelowa umożliwiała równoczesne oddziaływanie na jakość procesu dydaktycznego (doposażenie szkół, rozwój kompetencji nauczycieli, wprowadzanie nauczania opartego na eksperymencie), wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów (szczególnie z obszarów wiejskich i o słabszych wynikach egzaminacyjnych) oraz lepsze powiązanie systemu edukacji z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Istotnym uzupełnieniem było wyodrębnienie w programie stypendialnym „Śląskie. Inwestujemy w talenty” uczniów szczególnie uzdolnionych szkół ponadpodstawowych jako odrębnej grupy odbiorców – bezpośrednio odpowiadające zdiagnozowanej luce systemowej we wsparciu talentów oraz zapotrzebowaniu gospodarki regionu na kompetencje STEM.

W toku realizacji PI 10i nastąpiło ponadto ważne, dynamiczne rozszerzenie grupy docelowej o uczniów z Ukrainy, którzy przybyli do województwa śląskiego po 24 lutego 2022 r. i zostali objęci wsparciem w ramach trybu nadzwyczajnego – interwencja zapewniła im dostęp do edukacji, naukę języka polskiego, wsparcie psychologiczne i międzykulturowe oraz niezbędne doposażenie szkół, co pokazuje zdolność systemu do reagowania na nowe, nieprzewidziane wcześniej potrzeby.

Z perspektywy oceny adekwatności można stwierdzić, że zasadniczo dobór grup odbiorców był kompletny i spójny z diagnozą. Pewną luką, sygnalizowaną w badaniach jakościowych, pozostaje konieczność dalszego wzmocnienia wsparcia dla uczniów szczególnie uzdolnionych na wcześniejszych etapach kształcenia oraz pogłębienia systemowych rozwiązań na rzecz uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Grupy docelowe w **PI 10iv** zostały zdefiniowane szeroko i systemowo. W obszarze szkolnictwa zawodowego wsparcie kierowano do uczniów szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz młodocianych pracowników, a więc do osób, u których diagnoza wskazywała na deficyty umiejętności praktycznych i kompetencji ogólnych utrudniających wejście na rynek pracy; równolegle objęto wsparciem szkoły i placówki kształcenia zawodowego, jednostki samorządu terytorialnego i inne organy prowadzące, co umożliwiło doposażenie 408 szkół w nowoczesny sprzęt (609% celu) i realną zmianę warunków kształcenia. Włączenie do grupy docelowej pracodawców, przedsiębiorców i rzemieślników (oraz ich zrzeszeń), a także doradców zawodowych i brokerów edukacyjnych, bezpośrednio odpowiadało zdiagnozowanej potrzebie budowania stałej współpracy szkół z rynkiem pracy oraz rozwoju doradztwa zawodowego. Trafnym elementem konstrukcji grup docelowych było również uwzględnienie nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu – bardzo wysoki poziom realizacji wskaźników (2 116 osób objętych wsparciem, 1 766 osób z nowymi kwalifikacjami) pokazuje, że inwestycja w kadrę była realnie wykorzystana i miała trwały charakter.

W obszarze kształcenia zawodowego osób dorosłych za główną grupę odbiorców przyjęto osoby dorosłe, które z własnej inicjatywy podejmują kształcenie formalne lub uczestniczą w kursach i szkoleniach – ten wybór okazał się trafny z punktu widzenia popytowego charakteru wsparcia. Włączenie do grup docelowych placówek kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego, szkół dla dorosłych oraz branżowych szkół II stopnia miało umożliwiać równoległy rozwój szkolnych form kształcenia dorosłych, jednak w praktyce zainteresowanie tą ścieżką okazało się niewielkie, a cele dotyczące CKZ zrealizowano jedynie w minimalnym zakresie (2 zamiast planowanych 3 jednostek), co wskazuje raczej na bariery formalno-organizacyjne i nieatrakcyjność istniejącego modelu szkolnego, niż na nieadekwatność samej definicji grupy docelowej.

Grupę odbiorców w ramach **PI 10iii** stanowiły osoby dorosłe pracujące, które z własnej inicjatywy podejmowały udział w szkoleniach i kursach, przy czym

interwencja była celowo ukierunkowana na osoby należące do grup defaworyzowanych – przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach oraz osoby w wieku 50 lat i więcej. Była to więc grupa zidentyfikowana w diagnozie jako wykazująca największą lukę kompetencyjną, najniższą aktywność edukacyjną i szczególnie wysoki poziom ryzyka zawodowego, co czyniło ją adekwatnym i właściwie zdefiniowanym adresatem wsparcia. Zarówno dane statystyczne, jak i opinie ekspertów potwierdzały istnienie trwałej, głębokiej luki kompetencyjnej w zakresie języków obcych i kompetencji cyfrowych – dwóch obszarach o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania na współczesnym rynku pracy. W praktyce realizacyjnej grupy te okazały się także osiągalne w procesie rekrutacji: pomimo początkowych trudności w mobilizacji osób starszych oraz osób o niskich kwalifikacjach, ostatecznie osiągnięto i przekroczono wszystkie kluczowe wskaźniki. W PI 10iii nie wprowadzano formalnej zmiany grupy docelowej, ponieważ już pierwotnie została ona sformułowana szeroko i elastycznie, obejmując wszystkie osoby dorosłe zainteresowane podnoszeniem kompetencji.

Z perspektywy logiki interwencji grupa docelowa była właściwie dobrana – obejmowała kluczowe populacje wymagające wsparcia kompetencyjnego. Można jednak wskazać potencjalny obszar rozszerzenia: osoby bierne zawodowo, nie tylko pracujące, lecz pozostające poza rynkiem pracy, które również wykazywały bardzo niski udział w edukacji dorosłych i wysoki poziom ryzyka dezaktualizacji kompetencji.

4.11.8 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP XI

Analizie poddano czynniki wewnętrzne, tj. poszczególne elementy systemu zarządzania i wdrażania Programu, które wpływały na przebieg realizacji interwencji w ramach OP XI. Wykorzystano wyniki wcześniejszego badania ewaluacyjnego z 2020 roku, pogłębione wywiady z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację Programu, szczegółowe opisy problemów występujących w projektach opisane we wnioskach o płatność, a także informacje pozyskane z ankiet monitorujących trwałość. Dzięki połączeniu tych źródeł możliwe było zidentyfikowanie zarówno czynników wspierających, jak i utrudniających wdrażanie działań zdrowotnych.

Kompleksowe zaplanowanie wsparcia w PI 10i i 10iv

Kompleksowe zaplanowanie wsparcia w ramach PI 10i i PI 10iv stanowiło jeden z kluczowych czynników sprzyjających osiąganiu celów szczegółowych OP XI, ponieważ interwencja była projektowana równolegle na rzecz uczniów, nauczycieli oraz wyposażenia i infrastruktury edukacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W projektach przedszkolnych wsparcie, poza tworzeniem miejsc wychowania przedszkolnego, obejmowało jednocześnie zajęcia, w tym specjalistyczne dla dzieci z SPE (korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne, terapeutyczne, stymulujące rozwój psychoruchowy i kompetencje społeczno-emocjonalne), indywidualne plany wspomagania rozwoju oraz doposażenie placówek w

nowoczesne materiały dydaktyczne i sprzęt. W edukacji ogólnej kompleksowość przejawiała się w równoległym rozwijaniu kompetencji kluczowych uczniów (matematyczno-przyrodniczych, językowych, ICT, kreatywności, przedsiębiorczości), rozbudowie oferty zajęć dydaktyczno-wyrównawczych i działań z zakresu indywidualizacji pracy z uczniem ze SPE, inwestycjach w doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz w doposażeniu szkół w narzędzia TIK i pomoce sprzyjające nauczaniu opartemu na metodzie eksperymentu. W kształceniu zawodowym kompleksowość oznaczała połączenie dodatkowych kursów i szkoleń zawodowych dla uczniów z doposażeniem pracowni praktycznej nauki zawodu w nowoczesny, zbliżony do realiów rynkowych sprzęt, silne osadzenie procesu kształcenia w praktyce poprzez staże i praktyki zawodowe u pracodawców oraz równoległe podnoszenie kwalifikacji nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, tak aby absolwenci wychodzili na rynek pracy z umiejętnościami możliwie bliskimi oczekiwaniom przedsiębiorców.

Tak szeroko zakrojona kompleksowość wynikała bezpośrednio z warunków konkursowych oraz przyjętego systemu kryteriów oceny projektów. Kryteria dostępu wymagały, aby wsparcie było oparte na indywidualnej diagnozie potrzeb przedszkola, szkoły lub placówki, przygotowanej przez samą jednostkę, organ prowadzący lub wyspecjalizowany podmiot badawczy, a wnioski z tej diagnozy musiały zostać wprost wpisane do wniosku o dofinansowanie. Dla dzieci i uczniów ze SPE wprowadzono zarówno kryteria dostępu (np. możliwość dostosowywania istniejących miejsc do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami poprzez dodatkową ofertę specjalistyczną), jak i kryteria premiujące, które faworyzowały projekty obejmujące wsparciem osoby z niepełnosprawnościami oraz wykorzystujące sprawdzone narzędzia i metody pracy wypracowane w poprzedniej perspektywie (PO KL 2007-2013). W kształceniu zawodowym kryteria dostępu wymuszały m.in. współpracę szkół z otoczeniem społeczno-gospodarczym, obowiązkowy udział znaczącej części uczniów w stażach i praktykach zawodowych oraz powiązanie kursów kwalifikacyjnych z procesem walidacji i certyfikacji, co gwarantowało, że nabywane kwalifikacje będą rozpoznawalne na rynku pracy. Jednocześnie kryteria punktowe premiowały projekty najlepiej odpowiadające na zapotrzebowanie pracodawców, zapewniające interdyscyplinarne wykorzystanie laboratoriów i pracowni, powiązane z inwestycjami infrastrukturalnymi EFRR oraz silnie zorientowane na rozwój kompetencji kluczowych.

W efekcie warunki konkursowe i kryteria oceny projektów ukierunkowywały wnioskodawców na projektowanie zintegrowanych działań, w których wsparcie ucznia, podniesienie kompetencji nauczycieli oraz doposażenie placówki wzajemnie się uzupełniały, co przełożyło się na odczuwalny wzrost jakości i kompleksowości oferty edukacyjnej w szkołach i przedszkolach objętych interwencją.

Ukierunkowanie wsparcia na grupy defaworyzowane poprzez kryteria wyboru projektów

Czynnikiem silnie sprzyjającym realizacji celów szczegółowych w ramach OP XI było systemowe ukierunkowanie interwencji na grupy defaworyzowane, wpisane w kryteria wyboru projektów w PI 10i i 10iv oraz PI 10iii.

W PI 10i i 10iv preferencje dla grup defaworyzowanych realizowano przede wszystkim poprzez kryteria terytorialne i społeczne. Projekty były premiowane za kierowanie wsparcia do osób zamieszkujących miasta średnie i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, przy czym na przykład w Działaniu 11.3 premiowano, jeśli co najmniej 60% uczestników pochodziło z tych obszarów. W obszarze edukacji ogólnej i wychowania przedszkolnego kryteria premiujące wzmacniały udział dzieci z niepełnosprawnościami i SPE, umożliwiając m.in. odstępstwo od obowiązku tworzenia nowych miejsc tam, gdzie projekt polegał na dostosowaniu istniejącej infrastruktury do potrzeb dzieci z niepełnosprawnością lub rozszerzeniu oferty specjalistycznej. Dodatkowo premiowano projekty rozwijające kompetencje kadry w zakresie pedagogiki specjalnej oraz działania realizowane na obszarach wiejskich (OSI).

W PI 10iii ukierunkowanie na grupy defaworyzowane miało charakter jeszcze silniejszy. Po pierwsze, już kryterium dostępu definiowało grupę docelową wyłącznie jako osoby dorosłe należące do grup defaworyzowanych (osoby o niskich kwalifikacjach, osoby 50+), uczestniczące z własnej inicjatywy. Po drugie, wprowadzono obowiązkowy minimalny udział osób 50+ (co najmniej 60% uczestników) jako kryterium „0/1”. Po trzecie, dodatkowe punkty (4 lub 9) przyznawano za wysoki udział osób o niskich kwalifikacjach (odpowiednio min. 50% i 60% uczestników). W praktyce oznaczało to, że projekty skoncentrowane na grupach o największej luce kompetencyjnej miały największe szanse na uzyskanie dofinansowania i wysoką pozycję na liście rankingowej.

Jednocześnie, w ramach Działania 11.1, kryteria oceny dodatkowo wzmacniały wyrównywanie szans edukacyjnych: preferowano wsparcie dla dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami, a w programie stypendialnym przyznawano znaczącą liczbę punktów dodatkowych m.in. uczniom z niepełnosprawnościami oraz z rodzin wielodzietnych z barierami finansowymi. W efekcie system projektowy był spójny: zarówno po stronie edukacji przedszkolnej i szkolnej, jak i uczenia się dorosłych oraz rozwoju kompetencji ogólnych i zawodowych, zastosowano zestaw kryteriów dostępu i premiujących, który preferował projekty rzeczywiście skierowane do grup o najsłabszej pozycji edukacyjnej i zawodowej.

Tak zaprojektowane kryteria oceny projektów sprawiły, że wsparcie w OP XI w sposób konsekwentny trafiało do grup defaworyzowanych – zarówno ze względu na cechy indywidualne (niepełnosprawność, wiek 50+, niskie kwalifikacje, sytuacja materialna), jak i terytorialne (obszary wiejskie OSI, miasta średnie tracące funkcje). W rezultacie wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące liczby osób z grup

defaworyzowanych objętych wsparciem, jak i osiągnięcia przez nie efektów (np. uzyskania kwalifikacji, poprawy wyników edukacyjnych) zostały przekroczone, co potwierdza skuteczność tego czynnika w realizacji celów szczegółowych OP XI.

Komplementarność interwencji EFS i EFRR jako czynnik wpływający na realizację celów szczegółowych w PI 10i oraz 10iv

W ramach PI 10i oraz 10iv istotnym czynnikiem wzmacniającym efekty i skalę interwencji była komplementarność projektów finansowanych z EFS i EFRR. Komplementarność ta przejawiała się zarówno na poziomie logiki interwencji, jak i faktycznej praktyki realizacyjnej w projektach dotyczących edukacji ogólnej, przedszkolnej oraz zawodowej.

Po pierwsze, mechanizmy wdrażania wprowadzały obligatoryjne powiązanie wsparcia infrastrukturalnego (EFRR) z działaniami „miękkimi" EFS, co w praktyce oznaczało, że beneficjenci składający wnioski o doposażenie pracowni zawodowych, modernizację szkół czy tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego musieli wykazać istnienie lub plan realizacji projektu EFS ukierunkowanego na podnoszenie kompetencji, szkolenia, rozwój kadry czy wyrównywanie szans edukacyjnych. Rozwiązanie to pełniło rolę systemowego „mechanizmu motywującego": aby zdobyć środki infrastrukturalne, jednostki samorządu terytorialnego musiały równolegle wdrażać działania szkoleniowe i organizacyjne. Przełożyło się to na wysoką liczbę projektów EFS oraz dużą liczbę szkół i uczestników objętych wsparciem w PI 10i i 10iv.

Po drugie, komplementarność znajdowała odzwierciedlenie w trendach aplikacyjnych. W przypadku edukacji przedszkolnej (PI 10i) znaczący popyt na tworzenie nowych miejsc wynikał zarówno z faktycznej potrzeby, jak i z możliwości jednoczesnego skorzystania z działań EFS wspierających aktywizację rodziców i rozwój oferty przedszkoli. Wsparcie dla szkolnictwa zawodowego (PI 10iv) również było chętnie wykorzystywane, szczególnie przez powiaty będące organami prowadzącymi szkoły zawodowe. Ograniczona dostępność środków własnych na modernizację szkolnictwa branżowego powodowała, że warunek komplementarności stawał się zachętą do składania spójnych projektów łączących doposażenie infrastruktury z działaniami szkoleniowymi i doradczymi.

Po trzecie, zastosowanie mechanizmu komplementarności wymagało odpowiedniego skoordynowania naborów. W początkowym okresie wdrażania perspektywy 2014-2020 niedopasowanie harmonogramów konkursów EFS i EFRR stanowiło wyraźne utrudnienie, o którym też wspominali beneficjenci w trakcie realizacji projektów. Projekty miękkie i inwestycyjne były ogłaszane w różnych terminach, co ograniczało możliwość planowania kompleksowych przedsięwzięć. Problem ten został jednak zidentyfikowany we wczesnej fazie wdrażania, a IZ wprowadziła działania korygujące, m.in. dostosowanie terminów konkursów, uspójnienie opisów logiki projektowej oraz dopuszczenie elastycznych rozwiązań w harmonogramach

realizacji. Dzięki temu udało się ograniczyć negatywny wpływ niespójności czasowej na komplementarność interwencji.

W rezultacie komplementarność EFS i EFRR w PI 10i i 10iv stała się jednym z czynników sprzyjających realizacji celów szczegółowych OP XI, wzmacniając efektywność działań poprzez łączenie inwestycji infrastrukturalnych z rozwojem kompetencji uczniów i kadry oraz zwiększając trwałość efektów. Wymóg powiązania interwencji doprowadził do większej liczby projektów kompleksowych oraz zwiększył osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu.

4.11.9 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP XI

W rozdziale przedstawiono analizę czynników zewnętrznych, które w istotny sposób przyczyniły się do realizacji poszczególnych celów szczegółowych OP XI oraz tych, które znacząco utrudniły ich osiągnięcie. Zgodnie z założeniami badania, identyfikacji i ocenie poddano szerokie spektrum uwarunkowań występujących poza systemem wdrażania RPO WSL 2014-2020, obejmujące m.in. otoczenie prawne, zmiany demograficzne, zmiany społeczno-gospodarcze, sytuację pandemiczną, konflikt zbrojny w Ukrainie oraz zasady udzielania pomocy publicznej.

Sytuacja pandemiczna (COVID-19) jako czynnik zewnętrzny wpływający na realizację celów szczegółowych OP XI

Pandemia COVID-19 stanowiła jeden z najsilniejszych czynników zewnętrznych zakłócających realizację projektów i osiąganie efektów w PI 10i, 10iv oraz 10iii. W projektach realizowanych w ramach OP XI pandemia spowodowała liczne utrudnienia organizacyjne, kadrowe i rekrutacyjne, co przełożyło się na opóźnienia i konieczność modyfikacji sposobu realizacji wsparcia. Najbardziej dotknięte były działania obejmujące zajęcia praktyczne i szkolenia zawodowe (PI 10i, PI 10iv), a także projekty szkoleniowe dla osób dorosłych (PI 10iii), których organizacja wymagała kontaktu bezpośredniego, pracy w specjalistycznych pracowniach lub bliskiej współpracy z pracodawcami.

Pandemia doprowadziła do czasowego zawieszenia zajęć i wymusiła przejście na tryb zdalny lub hybrydowy, co zakłóciło płynność realizacji cykli szkoleniowych i utrudniło utrzymanie jakości wsparcia, zwłaszcza tam, gdzie kluczowa była nauka praktyczna. Obawy zdrowotne uczestników, izolacje i kwarantanny powodowały rezygnacje z udziału oraz spadek aktywności, szczególnie wśród osób dorosłych (PI 10iv, PI 10iii). W kształceniu zawodowym młodzieży odnotowano liczne przerwy w realizacji kursów praktycznych i staży, ponieważ przedsiębiorcy ograniczali możliwość przyjmowania uczniów na praktyki. W efekcie wiele projektów zanotowało opóźnienia i ryzyko niewykonania wskaźników produktu i rezultatu, a niektóre gotowe grupy rekrutacyjne „rozpadały się” z powodu długiego oczekiwania na wznowienie zajęć (PI 10iii).

W odpowiedzi na te trudności beneficjenci podejmowali szeroki zakres działań zaradczych. Najważniejszym instrumentem było wydłużanie okresów realizacji

projektów, co pozwalało na nadrobienie zajęć i osiągnięcie wskaźników. Upowszechniono stosowanie form zdalnych i hybrydowych, zapewniając kontynuację zajęć tam, gdzie pozwalała na to specyfika wsparcia. Równocześnie prowadzono dodatkowe rekrutacje oraz intensywną promocję online, aby odbudować liczebność grup szkoleniowych w PI 10iv, PI 10iii. Po powrocie do trybu stacjonarnego stosowano intensyfikację zajęć, zwiększając liczbę godzin w krótszym czasie. W działaniach opartych na praktyce zawodowej wprowadzano zmiany harmonogramów i reorganizację kursów, aby dostosować je do ograniczonej dostępności przedsiębiorstw i pracowni specjalistycznych.

Pandemia COVID-19 ujawniła znaczną podatność projektów edukacyjnych na czynniki kryzysowe oraz pokazała, jak ważne jest w systemie wdrażania przewidywanie elastycznych form realizacji, zwłaszcza w działaniach, które wymagają kontaktu bezpośredniego. Jednocześnie wdrożone działania zaradcze – w szczególności elastyczność harmonogramów, możliwość pracy zdalnej, intensyfikacja zajęć oraz rozszerzenie rekrutacji – pozwoliły na ograniczenie negatywnego wpływu pandemii i w większości przypadków umożliwiły osiągnięcie zakładanych wskaźników.

Wpływ wojny w Ukrainie jako czynnik zewnętrzny kształtujący realizację OP XI

Agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. stała się nagłym i silnym czynnikiem zewnętrznym, który znacząco wpłynął na realizację celów szczegółowych OP XI. Do szkół województwa śląskiego trafiła duża grupa uczniów z Ukrainy, wymagających natychmiastowego wsparcia językowego, edukacyjnego i psychologicznego. Sytuacja ta stworzyła nowe potrzeby, nieprzewidziane w pierwotnych założeniach programowych, a jednocześnie wymusiła szybkie działania organizacyjne i finansowe po stronie IZ. Aby odpowiedzieć na te potrzeby, uruchomiono w trybie nadzwyczajnym Poddziałanie 11.1.6, stanowiące dodatkowy komponent wsparcia, ukierunkowany na zapewnienie właściwych warunków nauki i integracji uczniów z Ukrainy.

Placówki oświatowe musiały zorganizować dodatkowe oddziały przygotowawcze, zatrudnić asystentów międzykulturowych, dostosować pomieszczenia i wyposażyć sale w dodatkowy sprzęt (ławki, krzesła, materiały dydaktyczne, translatory, słowniki). Jednocześnie wzrosło zapotrzebowanie na pomoc psychologiczno-pedagogiczną i zajęcia terapeutyczne, ponieważ część uczniów doświadczała traumy wojennej. W konsekwencji szkoły stanęły przed wyzwaniem szybkiej adaptacji organizacyjnej, a projekty musiały zostać elastycznie dostosowane do nowej grupy odbiorców, co miało wpływ na harmonogramy, strukturę budżetów oraz zapotrzebowanie na kadrę.

Działania zaradcze obejmowały uruchomienie dedykowanego które pozwoliło sfinansować wszystkie kluczowe elementy niezbędne do zapewnienia równego dostępu do edukacji: zajęcia językowe, materiały dydaktyczne, sprzęt ICT, asystentów międzykulturowych, wsparcie psychologiczne oraz adaptacje

pomieszczeń. Proces wdrażania musiał zostać przyspieszony – wprowadzono uproszczenia proceduralne, szybkie ścieżki akceptacji zmian oraz umożliwiono przesunięcia środków.

Brak popytu na tworzenie Centrów Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego (CKZiU) w PI 10iv

Realizacja założenia tworzenia CKZiU w ramach PI 10iv okazała się jednym z bardziej problematycznych obszarów OP XI. Pomimo planów utworzenia 35 jednostek, powstały tylko 2, co świadczyło o niemal całkowitym braku zainteresowania beneficjentów tą formą wsparcia. Kluczowym czynnikiem był brak popytu. CKZiU nie postrzegały tego działania jako atrakcyjnego lub potrzebnego, nie zgłaszały gotowości do aplikowania, a skomplikowane przepisy dotyczące organizacji kształcenia ustawicznego oraz wymóg współpracy z Kuratorium dodatkowo zniechęcały do podejmowania inicjatyw. Również oczekiwanie, aby CKZiU odpowiadały na potrzeby branż kluczowych, zwiększało barierę wejścia, wymagając od szkół przygotowania złożonych analiz strategicznych i inwestycyjnych. W efekcie wskaźniki produktu i rezultatu w tym zakresie nie zostały osiągnięte, a potencjał CKZiU jako regionalnych centrów kompetencji pozostał niewykorzystany.

Brak popytu na szkolne formy kształcenia dorosłych w PI 10iv

Szkolne formy kształcenia dorosłych okazały się trudne do zrealizowania w projektach PI 10iv. Beneficjenci zgłaszali niskie zainteresowanie dorosłych tego typu ofertą, trudności rekrutacyjne oraz duży wysiłek organizacyjny przy niskich rezultatach. Aby wspierać ten typ interwencji, wprowadzono w naborze 2019 r. dodatkowe 8 punktów za projekty, w których co najmniej 35% uczestników stanowili dorośli uczestniczący w formach szkolnych. Mimo tego nie zgłoszono ani jednego projektu obejmującego ten zakres. Odnotowano natomiast bardzo duże zainteresowanie pozaszkolnymi formami kształcenia i na ten typ projektów przekierowano środki. Formy szkolne nie odpowiadały na potrzeby dorosłych, którzy preferowali krótsze, praktyczne kursy zawodowe.

Zmiany w ustawodawstwie jako czynnik wpływający na realizację OP XI

Zmiany w krajowym ustawodawstwie oświatowym wywarły istotny, choć zróżnicowany wpływ na wdrażanie działań realizowanych w ramach OP XI. W obszarze wychowania przedszkolnego (PI 10i) reforma oświatowa z 2017 r. okazała się czynnikiem zdecydowanie sprzyjającym. Na samorządy nałożono obowiązek zagwarantowania miejsc przedszkolnych dla wszystkich dzieci w wieku od 3 do 5 lat, co znacząco zwiększyło zapotrzebowanie na inwestycje w edukację przedszkolną. Zbieżność czasowa między wejściem w życie nowych regulacji a uruchomieniem naborów w Poddziałaniach 11.1.1-11.1.3 spowodowała bardzo wysokie zainteresowanie samorządów ofertą finansowania – zarówno w zakresie tworzenia nowych miejsc, jak i doposażenia istniejących placówek czy rozszerzania oferty

edukacyjnej. W efekcie osiągnięcie wskaźników okazało się relatywnie łatwe, a przekroczenie wartości docelowych było w wielu przypadkach rezultatem bezpośredniego oddziaływania regulacji krajowych.

Odwrotny efekt wystąpił jednak w obszarze szkolnictwa ogólnego i zawodowego (PI 10iv), gdzie reforma wprowadzająca likwidację gimnazjów i wdrożenie nowych typów szkół branżowych wywołała liczne komplikacje organizacyjne. Beneficjenci zgłaszali trudności w dostosowaniu projektów do zmieniającej się siatki godzin, planów lekcji i struktur organizacyjnych szkół. Przekształcenia placówek wymuszały zmiany w organizacji zajęć dodatkowych, rekrutacji i harmonogramach, w niektórych przypadkach wpływając również na możliwość osiągnięcia wskaźników. Dynamiczne zmiany legislacyjne powodowały opóźnienia w realizacji zaplanowanych form wsparcia oraz konieczność ponownej konfiguracji projektów na poziomie zarówno organizacyjnym, jak i merytorycznym. Instytucja Zarządzająca umożliwiała beneficjentom modyfikację harmonogramów, dopuszczając zmiany w organizacji zajęć i elastyczność w strukturze grup.

Poza opisanymi wyżej przekrojowymi czynnikami zewnętrznymi, w realizacji projektów współfinansowanych z EFS w obszarze edukacji odnotowano również typowe, powtarzające się problemy wdrożeniowe, które w różnym stopniu dotyczyły PI 10i, PI 10iv oraz PI 10iii.

Problemy kadrowe: brak specjalistów, rotacja i absencje

We wszystkich typach działań widoczny był problem niewystarczających zasobów kadrowych – zarówno po stronie nauczycieli, specjalistów, jak i trenerów. W edukacji przedszkolnej brakowało logopedów, psychologów, terapeutów SI czy innych specjalistów, co powodowało opóźnienia w diagnozach i pracy z dziećmi oraz ograniczało możliwość realizacji zaplanowanych zajęć. W projektach dotyczących szkolnictwa zawodowego pojawiały się przerwy w kursach i konieczność zmiany prowadzących oraz redukcja liczby godzin, wynikające z absencji lub rotacji instruktorów, doradców zawodowych czy nauczycieli przedmiotów zawodowych. W przypadku kształcenia dorosłych dochodziło dodatkowo ryzyko obniżenia jakości szkoleń ze względu na trudności w znalezieniu doświadczonych trenerów, gotowych prowadzić zajęcia w określonych stawkach budżetowych. Działania zaradcze beneficjentów polegały na powtarzaniu i rozszerzaniu rekrutacji (np. o dodatkowe kanały komunikacji) oraz na organizowaniu zastępstw poprzez oddelegowanie kadry np. z placówek macierzystych. W części projektów stosowano podwyższenie stawek lub zmianę form zatrudnienia, aby zwiększyć atrakcyjność oferty, a także negocjowano warunki z wykonawcami. Wprowadzano również modyfikacje programów zajęć, dostosowując je do kwalifikacji nowej kadry, oraz uzyskiwano zgody IZ na zmiany kwalifikacji osób zatrudnianych w projektach.

Problemy rekrutacyjne i frekwencyjne uczestników

Drugą grupą trudności były problemy z rekrutacją uczestników i utrzymaniem frekwencji, dotyczące zarówno dzieci, młodzieży, jak i dorosłych (PI 10i, PI 10iv, PI 10iii). W przedszkolach dochodziło do opóźnień w uruchamianiu nowych grup oraz trudności w zapełnieniu miejsc, szczególnie w okresach wakacyjnych lub na obszarach o mniejszej liczbie dzieci. W kształceniu dorosłych oraz w projektach szkoleniowych w ramach PI 10iii i PI 10iv częste były rezygnacje z powodów osobistych, zdrowotnych i zawodowych, a także niska motywacja do udziału w kursach wymagających większego zaangażowania czasowego. Powodowało to opóźnienia w starcie grup, konieczność powtarzania rekrutacji oraz realne ryzyko nieosiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu. Beneficjenci reagowali, intensyfikując działania promocyjne w mediach lokalnych, Internecie, social mediach, a także poprzez współpracę z OPS, PUP i innymi instytucjami. Stosowano bezpośredni kontakt telefoniczny i osobiste spotkania z potencjalnymi uczestnikami, prowadzono rekrutacje uzupełniające lub ciągłe i elastycznie dostosowywano godziny zajęć do potrzeb uczestników, np. wieczorowo lub weekendowo. W projektach dla dorosłych i w PI 10iii zmieniano także tematykę kursów na bardziej atrakcyjną rynkowo.

Problemy przetargowe i zakupowe

Istotnym źródłem opóźnień były trudności związane z zakupami i postępowaniami przetargowymi, obejmujące zarówno wyposażenie sal i pracowni, jak i zakupy usług szkoleniowych. W przedszkolach oraz szkołach zawodowych pojawiały się powtarzające się unieważnienia postępowań z powodu braku ofert, ofert przewyższających budżet albo niespełniających wymagań technicznych, co przekładało się na opóźnienia w doposażeniu sal i pracowni i rozpoczęciu części zajęć. W kształceniu dorosłych i kształceniu zawodowym dochodził problem gwałtownie rosnących cen sprzętu i usług, zwiększający ryzyko przekroczenia założonych w projektach budżetów. W odpowiedzi beneficjenci ponownie ogłaszali przetargi i zapytania ofertowe, dzielili zamówienia na mniejsze części w celu zwiększenia konkurencji, aktualizowali szacunki wartości zamówień i wybierali tańsze zamienniki sprzętu. W projektach z zakresu edukacji przedszkolnej wydłużano terminy dostaw oraz tymczasowo korzystano z własnych zasobów placówek, co pozwalało rozpocząć zajęcia przed dostawą pełnego wyposażenia.

Problemy infrastrukturalne i zależność od projektów EFRR

W części projektów szczególne znaczenie miała ścisła zależność działań „miękkich” od realizacji inwestycji infrastrukturalnych finansowanych z EFRR (PI 10i, PI 10iv). Wychowanie przedszkolne oraz kształcenie zawodowe uczniów opierały się w niektórych przypadkach na nowych lub modernizowanych pomieszczeniach, pracowniach i obiektach. Opóźnienia w robotach budowlanych, problematyczne odbiory techniczne, a także brak gotowych sal i pracowni skutkowały przesuwaniem uruchomienia nowych miejsc i zajęć. Zajęcia trzeba było czasowo przenosić do lokalizacji zastępczych, co komplikowało logistykę i organizację pracy, a niespójne harmonogramy projektów EFS i EFRR prowadziły do przestojów w realizacji zajęć

praktycznych. Działania zaradcze obejmowały aktywną współpracę z wykonawcami robót, zgłaszanie reklamacji, organizowanie ponownych odbiorów oraz etapowanie wdrażania nauki i kursów – najpierw uruchamiano formy niewymagające nowej infrastruktury. W wielu przypadkach niezbędne było formalne wydłużanie okresu realizacji projektów i dopasowywanie harmonogramów do faktycznych postępów inwestycji, przy równoczesnym ścisłym monitorowaniu robót i szybkim uruchamianiu przetargów uzupełniających.

Problemy finansowe, płynnościowe i budżetowe

Realizacja projektów napotykała także bariery finansowe, związane zarówno z płynnością, jak i konstrukcją budżetów. W części JST pojawiały się trudności płynnościowe i konieczność prefinansowania wydatków, zwłaszcza wynagrodzeń i większych zakupów, zanim środki z kolejnych transz dofinansowania mogły zostać wypłacone. Opóźnienia w rozliczeniach i ewentualne korekty finansowe wpływały na bezpieczeństwo finansowe beneficjentów, szczególnie w projektach dotyczących kształcenia dorosłych. W projektach szkolnictwa zawodowego dodatkowym wyzwaniem były błędy w ewidencjach PEFS i dokumentach księgowych, co wymagało korekt i mogło skutkować opóźnieniami w wypłatach. Działania zaradcze obejmowały współpracę z organami prowadzącymi w celu zapewnienia prefinansowania, modyfikacje form wkładu własnego i realokacje środków między zadaniami, a także korekty dokumentów księgowych i wniosków o płatność. Beneficjenci negocjowali również terminy płatności z wykonawcami, aby złagodzić presję płynnościową.

Problemy organizacyjne funkcjonowania placówek i szkół

Istotną grupę barier stanowiły problemy organizacyjne wynikające z codziennego funkcjonowania placówek oświatowych i instytucji szkoleniowych. W przedszkolach dochodziło do opóźnień w realizacji zajęć, konieczności kumulowania godzin w późniejszych okresach oraz trudności w dostępie do specjalistycznej infrastruktury, np. basenów czy sal gimnastycznych, co wiązało się z przepełnieniem szkół po reformie systemu oświaty. Nauczyciele byli często obciążeni dodatkowymi zadaniami, co wpływało na organizację zajęć projektowych. W szkołach zawodowych zmiany planów lekcji, obciążenie egzaminami oraz inne obowiązki edukacyjne komplikowały organizację kursów w trakcie roku szkolnego. W projektach szkoleniowych (PI 10iii) uczestnicy zgłaszali uwagi dotyczące opóźnień, przesunięć terminów i reorganizacji grup. W odpowiedzi organizowano odrabianie zajęć w późniejszych okresach i intensyfikowano wsparcie w momentach mniejszego obciążenia, planowano zajęcia w weekendy, ferie i po egzaminach oraz wykorzystywano placówki dyżurujące do kontynuowania zajęć w okresach wakacyjnych. Jednocześnie stosowano elastyczne łączenie grup oraz modyfikacje godzin, by lepiej dopasować zajęcia do możliwości uczestników.

Problemy z realizacją staży i współpracą z pracodawcami

W projektach z zakresu kształcenia zawodowego ważnym wyzwaniem okazała się organizacja staży, praktyk i współpracy z przedsiębiorstwami. Część pracodawców odmawiała przyjmowania stażystów, powołując się na ograniczenia organizacyjne, obawy sanitarne lub brak zasobów kadrowych do opieki nad stażystami. Trudności pojawiały się również przy dopasowaniu profilu uczniów do zapotrzebowania firm, co ograniczało możliwość pełnego wykorzystania potencjału staży. W kształceniu dorosłych zdarzało się odwoływanie wizyt studyjnych i specjalistycznych warsztatów branżowych, co zmniejszało praktyczny wymiar wsparcia. Wszystko to generowało ryzyko nieosiągnięcia wskaźników dotyczących liczby staży, praktyk i form współpracy z pracodawcami. Działania zaradcze obejmowały poszukiwanie nowych partnerów biznesowych, często w innych sektorach lub lokalizacjach, zmianę lokalizacji i terminów staży za zgodą IZ, a także modyfikacje zakresu wsparcia i form szkoleń w projektach skierowanych do dorosłych.

Problemy z kursami, szkoleniami i studiami podyplomowymi

W projektach dotyczących doskonalenia kadry i rozwijania kompetencji zawodowych występowały również trudności związane z organizacją kursów, szkoleń i studiów podyplomowych. W części przypadków nie udało się uruchomić zaplanowanych form wsparcia ze względu na brak dostępności określonych kierunków, odwołanie edycji przez organizatora lub zbyt małą liczbę chętnych. Pojawiały się rezygnacje nauczycieli i uczestników z powodów zdrowotnych czy zawodowych, co zmuszało do zmian w planach szkoleniowych. W odpowiedzi beneficjenci poszukiwali kursów alternatywnych, lepiej dopasowanych do potrzeb i dostępnych na rynku, modyfikowali programy i kierunki szkoleń tak, aby zachować logikę projektów przy jednoczesnym zapewnieniu ich wykonalności, organizowali dodatkowe przygotowania do egzaminów oraz przesuwali terminy realizacji części kursów na późniejsze okresy, np. po wakacjach lub po zakończeniu największych obciążeń szkolnych.

4.12 Oś Priorytetowa XII Infrastruktura edukacyjna

4.12.1 Podsumowanie efektów wsparcia – OP XII

Oś Priorytetowa XII obejmowała swoim zakresem Priorytet Inwestycyjny 10a Inwestycje w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej realizowany poprzez następujące Działania:

- Działanie 12.1 Infrastruktura wychowania przedszkolnego,
- Działanie 12.2 Infrastruktura kształcenia zawodowego,
- Działanie 12.3 Instytucje popularyzujące naukę.

W ramach Osi Priorytetowej XII zrealizowano łącznie 153 projekty o wartości całkowitej ponad 612,7 mln zł, z czego wkład Unii Europejskiej wyniósł ok. 376,5 mln zł. Dane te pokazują znaczącą skalę inwestycji w infrastrukturę edukacyjną.

Szczegółowe dane dotyczące wartości projektów zrealizowanych w ramach osi XII, w tym dane w podziale na Działania prezentuje poniższa tabela.

Tabela 12. Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP XII w podziale na PI i Działania.

PI (Działanie/ Działania)	Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
PI 10a (Dz. 12.1)	69	264 984 148,89	199 011 603,73	132 935 063,08
PI 10a (Dz. 12.2)	83	196 781 121,61	167 022 424,64	141 705 198,53
PI 10a (Dz. 12.3)	1	150 936 054,13	147 422 119,92	101 874 981,55
Ogółem:	153	612 701 324,63	513 456 148,29	376 515 243,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

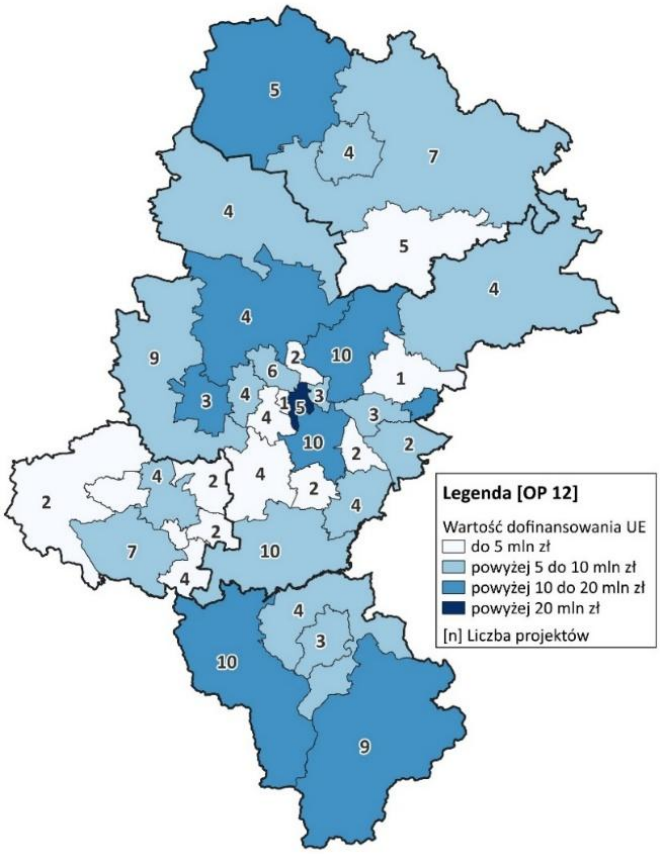
Najwięcej projektów w ramach OP XII zrealizowano w Działaniu 12.2 Infrastruktura kształcenia zawodowego – 83 projekty o łącznej wartości ok. 196,8 mln zł, z czego wkład UE wyniósł ok. 141,7 mln zł. Drugim pod względem liczby projektów było Działanie 12.1 Infrastruktura wychowania przedszkolnego z 69 projektami o wartości ogółem ok. 265,0 mln zł, z czego wkład UE stanowił ok. 132,9 mln zł. Choć projektów w Działaniu 12.1 zrealizowano mniej to ich wartość była zdecydowanie większa niż w Działaniu 12.2. Działanie 12.3 było prowadzone w trybie pozakonkursowym i obejmowało jeden projekt realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego o wartości ogółem wynoszącej ok. 150,9 mln zł, z wkładem UE wynoszącym ok. 101,9 mln zł.

W ramach Działania 12.1 realizowano inwestycje polegające na budowie, przebudowie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych. W wyniku realizacji działania udało się objąć wsparciem dużą liczbę obiektów infrastruktury przedszkolnej oraz zwiększyć potencjał objętej wsparciem infrastruktury. Rozwój infrastruktury przedszkolnej przyczynił się do wzrostu odsetka dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym. Działanie 12.2 obejmowało budowę, modernizację i doposażenie laboratoriów, sal do praktycznej nauki zawodu. W wyniku realizacji Działania 12.3 udało się wesprzeć aż 171 obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego, co jest znacznie większą liczbą niż pierwotnie zakładano. Działanie 12.3 kierowało wsparcie na kluczowe instytucje popularyzujące naukę (tj. Planetarium Śląskie) i obejmowało przebudowę i wyposażenie obiektu w nowoczesny sprzęt dydaktyczny.

4.12.2 Rozkład przestrzenny wsparcia – OP XII

Na mapie zaprezentowano liczbę i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP XII w ujęciu przestrzennym.

Mapa 12 Liczba i wartość wkładu UE w projektach (na podstawie zawartych UoD) w OP XII wg powiatów[637].



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.[638]

Najwięcej projektów (po 10) zrealizowano w Katowicach, powiecie pszczyńskim, będzińskim oraz cieszyńskim. O kilka mniej, bo 9 projektów, zrealizowano w powiecie gliwickim. Najmniej projektów zrealizowano w Dąbrowie Górniczej i Świętochłowicach (po 1 projekcie). Tę dysproporcję najlepiej oddaje skala aplikowania o środki - podczas gdy z terenu Katowic złożono aż 19 wniosków, z których finalnie do dofinansowania wybrano 10, to w Dąbrowie Górniczej oraz Świętochłowicach złożono jedynie po jednym wniosku o dofinansowanie, który ostatecznie został wybrany do realizacji. Największe wsparcie finansowe przypadło subregionowi

[637] Pod uwagę wzięto umowy nierozwiązane.
[638] Pod uwagę wzięto miejsca realizacji projektów zarejestrowane we wnioskach o dofinansowanie i umowach o dofinansowanie. W SL 2014 nie zostało zaprojektowane przypisanie wartości dofinansowania projektów do konkretnych miejsc realizacji. Wobec tego dane podane na mapach należy traktować jako przybliżone. Na mapie nie zamieszczono projektów, które miały jako miejsce realizacji przypisane wyłącznie całe województwo. Jeśli dany projekt realizowany był w kilku powiatach na mapie wskazano go więcej niż jeden raz, a wartości dofinansowania podzielono proporcjonalnie na powiaty, w których realizowany był projekt. W związku z powyższym, łączna liczba projektów wskazanych na mapie jest wyższa niż faktyczna liczba projektów w województwie, ponieważ jednostką analizy jest powiat.

centralnemu - 261 191 666,47 zł, co można wiązać z jego większą powierzchnią i liczbą mieszkańców w porównaniu z pozostałymi subregionami województwa oraz z tym, że na terenie tego subregionu realizowano projekt w ramach działania 12.3 „Planetarium - Śląski Park Nauki.”.

W ujęciu per capita zdecydowanie najwięcej środków otrzymał Chorzów, gdzie dofinansowanie per capita wyniosło 1 086,55 zł. Tak wysoki poziom wsparcia w Chorzowie można łączyć z faktem, że to właśnie na jego terenie realizowano projekt „Planetarium - Śląski Park Nauki.”. Kolejno najwyższe wsparcie per capita zanotowano w powiecie kłobuckim (155,63 zł), bieruńsko-lędzińskim (121,00 zł), będzińskim (117,70 zł) oraz żywieckim (110,03 zł), jednak te wartości znacząco odbiegają od wartości identyfikowanych w Chorzowie. Tak wyróżniającej się skali wsparcia w Chorzowie można doszukiwać się w jego relatywnie niewielkiej liczbie mieszkańców przy jednoczesnej realizacji projektów o dużej wartości finansowej (tj. projekt pn. „Planetarium - Śląski Park Nauki.”). Chorzów w ramach OP XII realizował 5 projektów o najwyżej wartości ogółem spośród wszystkich powiatów województwa. Z drugiej strony, najmniej środków na 1 mieszkańca przypadło mieszkańcom Tychów - 21,60 zł. Na terenie Tychów realizowano jedynie dwa projekty z Działania 12.2, które jak wskazują dane w tabeli Tabela 12. Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP XII w podziale na PI i Działania., pomimo zdecydowanie większej liczby zrealizowanych projektów cechuje niższa wartość realizowanych interwencji, niż Działanie 12.1.

Finalnie jednak zdaniem beneficjentów OP XII skala otrzymanego wsparcia była odpowiednia i adekwatna do identyfikowanych lokalnych potrzeb. Beneficjenci podkreślali, że wsparcie w pełni odpowiadało zidentyfikowanym przez nich wyzwaniom i wymaganiom w powiatach, w których realizowali projekty.[639]

Analiza danych ilościowych wskazuje, że duże ośrodki miejskie (tj. np. Katowice i Chorzów) charakteryzowały się relatywnie wysoką skalą realizowanej interwencji (pod względem liczby projektów, czy wydatków per capita). Eksperci z obszaru edukacji podkreślali zasadność ukierunkowania wsparcia z zakresu infrastruktury edukacyjnej na większe miasta, argumentując, że funkcjonuje w nich szerokie i zróżnicowane spektrum instytucji wychowania przedszkolnego oraz kształcenia zawodowego. W konsekwencji działania interwencyjne rozproszone są na liczne placówki. Mimo zauważalnych efektów i wysokiej intensywności interwencji w większych miastach, eksperci wskazywali jednak, że nie wszystkie potrzeby infrastrukturalne palcówek wychowania przedszkolnego oraz kształcenia zawodowego zostały w pełni zaspokojone, szczególnie na terenie Katowic oraz Gliwic.[640]

[639] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[640] FGI z ekspertami z obszaru edukacji.

4.12.3 Priorytet inwestycyjny 10a

Inwestycje w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej

Ocena skuteczności wsparcia

W ramach PI 10a prowadzono interwencje w trzech obszarach infrastruktury edukacyjnej, mające na celu wzmocnienie potencjału edukacyjnego oraz poprawę dostępu do edukacji. Wspierano infrastrukturę wychowania przedszkolnego, co miało na celu zwiększenie liczby miejsc dla dzieci w placówkach edukacji przedszkolnej. Wsparcie obejmowało również infrastrukturę kształcenia zawodowego, co miało przyczyniać się do stopniowego zwiększania kompetencji uczniów szkół kształcących w zawodach. Wspierano także infrastrukturę popularyzującą naukę, czego efektem miało być aby podniesienie jej atrakcyjności oraz potencjału do przyciągania większej liczby odwiedzających. Alokacja dla PI 10a wynosiła 84 900 493,00 euro.[641] Kontraktacja w ramach PI 10a wynosiła 370 038 960,88 zł, a certyfikacja 427 114 950,96 zł stanowiąc 117,9% alokacji.[642]

Realizacja PI 10a cieszyła się znacznie większym zainteresowaniem, niż początkowo zakładano. Dokumenty programowe wskazywały na fakt, że w odpowiedzi na zróżnicowania demograficzne celem szczegółowym Programu było zwiększenie liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. Jak wskazywali beneficjenci potrzeby w zakresie dostępności miejsc zostały w dużej mierze zaspokojone.[643] Zamiast planowanych 50 obiektów infrastruktury wychowania przedszkolnego wsparciem objęto aż 76. Dzięki temu znacząco zwiększono potencjał infrastruktury w zakresie opieki i edukacji najmłodszych, tworząc miejsca dla 52 892 dzieci, podczas gdy pierwotnie przewidywano objęcie wsparciem 32 329 osób. Największy bezwzględny wzrost liczby placówek (wzrost o 24 obiekty) odnotowano w mieście Katowice.[644] Ponad oczekiwania zrealizowano również działania dotyczące infrastruktury kształcenia zawodowego. Wobec planowanych 52 obiektów finalnie wsparciem objęto aż 171 jednostek, co oznacza znaczne przekroczenie zakładanych wartości. W przypadku infrastruktury popularyzującej naukę efekty osiągnięto natomiast zgodnie z założeniami. Liczba osób odwiedzających Planetarium Śląskie w ramach zorganizowanych grup uczniowskich i przedszkolnych wyniosła 156 000, co odpowiadało wartości planowanej na etapie programowania.[645] Analiza wskazuje

[641] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 362 389 264,32 zł.
[642] Wyższa kwota certyfikacji w porównaniu do kwoty alokacji wynika z uwzględniania w ramach certyfikacji 85% kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy poziom dofinansowania w ramach PI był na niższym poziomie. Do certyfikacji pod uwagę zostały więc wzięte również środki finansowe nie pochodzące ze wsparcia UE, a ponoszone przez beneficjentów samodzielnie lub przy udziale innych źródeł.
[643] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[644] Opracowano na podstawie analizy wskaźnika „Przedszkola wg typu i organu prowadzącego" pochodzącego z bazy BDL GUS.
[645] Zobacz szerzej: Załącznik 1. Tabela 10a.

zatem na istotny wpływ prowadzonej w ramach PI 10a interwencji na jakość infrastruktury edukacyjnej w regionie. W województwie śląskim odnotowano również znaczącą poprawę w kluczowych obszarach edukacji. Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wzrósł z 83,6% w 2014 r. do 96,3% w 2023 r., co świadczy o coraz szerszym dostępie do edukacji przedszkolnej w regionie. Wskaźnik rezultatu określający odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym został zatem w pełni osiągnięty. Nie osiągnięto natomiast planowanych wartości wskaźników rezultatu mierzących zdawalność egzaminów zawodowych w województwie śląskim oraz liczbę osób (w tym młodzież szkolna w zorganizowanych grupach) odwiedzających instytucje paramuzealne. Wskaźniki te były jednak szczególnie narażone na wpływ czynników zewnętrznych. Eksperci zauważali, że szkolnictwo zawodowe boryka się z problemem przyciągnięcia uczniów[646], co mogło wpływać na stopień osiągnięcia wskaźnika dotyczącego zdawalności egzaminów zawodowych. Odwiedzanie instytucji paramuzealnych zostało natomiast ograniczone w wyniku pandemii COVID-19. Wskaźniki ten był niemożliwy do osiągnięcia w czasie, gdy instytucje były zamknięte lub obowiązywały rygorystyczne limity osób. Na ten fakt wskazuje diametralny spadek liczby odwiedzających instytucje paramuzealne z ponad 165 tys. osób w 2019 r. na jedynie ok. 14 tys. osób w 2020 r.[647] Pandemia COVID-19 wpłynęła również na transformację codziennych praktyk społecznych, prowadząc do ich intensywnego przeniesienia do przestrzeni cyfrowej. Wymuszona izolacja utrwaliła w społeczeństwie nowe nawyki uczestnictwa w kulturze „na odległość", a to stworzyło wyzwanie dla instytucji kulturowych związane z przywróceniem frekwencji sprzed 2020 roku.[648]

Beneficjenci wskazywali na fakt, że jakość kształcenia zawodowego w województwie wzrosła dzięki dostępowi do nowoczesnego i specjalistycznego sprzętu.[649] Dokumenty programowe wskazywały także na konieczność dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy w kontekście restrukturyzacji przemysłu.[650] Skala zainteresowania (171 wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego) dowodzi, że luka infrastrukturalna w tym zakresie była duża. Interwencja precyzyjnie odpowiedziała na potrzebę stworzenia warunków zbliżonych do rzeczywistego środowiska pracy zawodowej. Choć efekty wskaźników produktu przekroczyły plany, beneficjenci OP XII oraz eksperci z obszaru edukacji wskazywali jednak na potrzebę ciągłości wsparcia.[651] Ze względu na szybki postęp technologiczny (np. w branży IT, grafice), sprzęt zakupiony w 2016 r. wymaga

[646] FGI z ekspertami z obszaru edukacji.
[647]GUS STRATEG, Programy regionalne – RPO WSL, dostęp: Programy regionalne – RPO WSL
[648] M. Bieczyński, Muzea w internecie w odpowiedzi na „kulturowy szok" pandemii COVID-19, Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego, Nr 2, 2023, s.137
[649] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[650] Regionalny Program Operacyjny województwa Śląskiego na lata 2014-2020 Szczegółowy opis osi priorytetowych, s. 377
[651] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020, FGI z ekspertami z obszaru edukacji.

wymiany co kilka lat, aby utrzymać jakość kształcenia. Zatem potrzeba modernizacji ma charakter ciągły, a nie jednorazowy.

Powyższa analiza wskazuje na wysoki wpływ interwencji na zmiany zachodzące w regionie oraz wysoką adekwatność realizowanego wsparcia.

Efekty niezamierzone

Beneficjenci OP XII wskazywali, że prowadzona przez nich interwencja przynosiła szczególnie efekty zamierzone, takie jak poprawa jakości kształcenia czy stworzenie warunków pracy zbliżonych do rynkowych. Na fakt, że beneficjenci, nie identyfikowali znacznych efektów niezamierzonych wskazywała również ewaluacja ex-post obejmująca OS XII.[652] W ramach prowadzonych badań empirycznych udało się jednak zidentyfikować jeden niezamierzony efekt pozytywny.

Eksperci z obszaru edukacji zwracali uwagę na nieplanowany efekt interwencji związany z poprawą warunków pracy kadry dydaktycznej. Modernizacja infrastruktury oraz doposażenie pracowni kształcenia zawodowego znacząco podniosły standard i jakość pracy nauczycieli. Efekt ten przełożył się na zwiększenie atrakcyjności placówek jako miejsc zatrudnienia, co ułatwiło rekrutację wysoko wykwalifikowanych specjalistów.[653]

Efektywność wsparcia

W ramach PI 10a zastosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne. Wartość projektów ogółem wyniosła 612 701 324,63 zł, przy wkładzie UE 376 515 243,16 zł. Końcowy poziom kontraktacji, tzn. wykorzystania alokacji (w zrealizowanych projektach) OP XII wyniósł około 102,1%, a jak wskazano przy opisie skuteczności wsparcia interwencja odnotowała znaczące przekroczenia złożonych wartości wskaźników produktu. Finalnie wsparto 76 obiektów infrastruktury przedszkolnej, 171 obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego oraz Planetarium Śląskie.

Na fakt, że wsparcie realizowane w ramach PI 10a charakteryzuje się wysoką efektywnością kosztową wskazywała uprzednio prowadzona ewaluacja obejmująca OP XII RPO WSL 2014-2020.[654] W przypadku Działania 12.1 obejmującego infrastrukturę przedszkolną koszt jednostkowy utworzenia lub wsparcia jednego obiektu wyniósł 1 749 145,57 zł, co jest najwyższą wartością spośród wszystkich analizowanych danych. Jednocześnie, analizując wskaźnik odnoszący się do potencjału infrastruktury (liczby miejsc dla dzieci), koszt jednostkowy wynosi 14 458,89 zł na jedno miejsce. Dla Działania 12.2 obejmującego infrastrukturę kształcenia zawodowego, relacje kosztowe są odmienne. Średni koszt wsparcia jednego obiektu infrastruktury zawodowej wyniósł 821 139,18 zł, czyli ponad dwukrotnie mniej niż w przypadku obiektów infrastruktury przedszkolnej. Natomiast

[652] Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 96
[653] FGI z ekspertami z obszaru edukacji.
[654] Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 86

koszt jednostkowy na jedną osobę korzystającą z infrastruktury kształtuje się na poziomie 3 242,83. zł. Z kolei w Działaniu 12.3, które obejmowało tylko jeden projekt realizowany w trybie pozakonkursowym, koszt przypadający na jednego odwiedzającego wyniósł 653,04 zł.[655] Analiza wskazuje, że wsparcie kierowane na infrastrukturę przedszkolną wiąże się z wyższymi kosztami w przeliczeniu na obiekt, natomiast projekty dotyczące infrastruktury kształcenia zawodowego osiągają zdecydowanie niższe koszty jednostkowe. Dodatkowo Działanie 12.3 zostało ocenione w ramach uprzednio prowadzonej ewaluacji obejmującej OP XII RPO WSL 2014-2020, jako Działanie o szczególnie wysokiej efektywności kosztowej w relacji do poziomu osiągniętych wartości wskaźników.[656] Dane ilościowe dot. skuteczności oraz efektywności wsparcia zebrane na potrzeby badania ex-post potwierdzają ten wniosek.

Pomimo, że duża część projektów realizowana była w czasie pandemii, wojny to beneficjenci OP XII nie wskazali na wpływ tych czynników na efektywność realizowanej interwencji. Istotnym czynnikiem zewnętrznym negatywnie wpływającym na efektywność realizacji projektów była rosnąca inflacja. Dynamiczny wzrost cen rynkowych sprawił, że oferty składane w postępowaniach przetargowych często znacząco przekraczały budżety zaplanowane przez beneficjentów na etapie projektowania interwencji. Dodatkowo beneficjenci oraz eksperci z zakresu edukacji wskazywali, że infrastruktura kształcenia zawodowego ze względu na szybki postęp technologiczny wymaga wymiany, bądź modernizacji co kilka lat. Oznacza to, że pojedyncza inwestycja nie wystarcza do utrzymania nowoczesnego stanu infrastruktury. Konieczne są dalsze, systematyczne nakłady finansowe w tym zakresie.[657] Zachowanie wysokiej jakości infrastruktury kształcenia zawodowego wymaga zatem zarówno odpowiedniego finansowania tworzenia nowych obiektów, jak i regularnej ich aktualizacji. Konieczne jest zatem zapewnienie możliwości finansowania dalszych interwencji w tym zakresie.

Trwałość wsparcia

Trwałość rezultatów interwencji oceniana jest wysoko zarówno w poprzednio realizowanych badaniach ewaluacyjnych, jak i w prowadzonych w ramach ewaluacji ex-post badaniach terenowych. Przegląd wcześniejszych ewaluacji wskazuje, że efekty interwencji realizowanej w ramach PI 10a utrzymają się przez okres od 5 lat od momentu zakończenia projektu (w przypadku wyposażenia, m.in. placów zabaw czy sprzętów do praktycznej nauki zawodu), do 20 lat, w przypadku budynków i utworzonych sal czy pracowni.[658]

[655] Zobacz szerzej: Załącznik 9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników
[656] Ibidem., s. 86
[657] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020, FGI z ekspertami z obszaru edukacji.
[658] Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 88

Zidentyfikowano czynniki oraz działania podejmowane przez beneficjentów, które sprzyjały zachowaniu trwałości. Beneficjenci wskazywali, że zachowaniu trwałości sprzyjało łączenie przez nich projektów wspierających infrastrukturę edukacyjną z działaniami finansowanymi z EFS. To połączenie zapewniało, że nowa infrastruktura oraz sprzęt będą faktycznie wykorzystywane. Przegląd ewaluacji obejmującej swoim zakresem OP XII wykazał, że działaniem sprzyjającym trwałości podejmowanym przez beneficjentów jest także prawidłowe oszacowanie rzeczywistych potrzeb i zasobów instytucjonalnych na etapie aplikowania. W przypadku projektów infrastrukturalnych kluczowym czynnikiem sprzyjającym jest również zastosowanie dobrej jakości materiałów budowlanych oraz zakup sprzętu wysokiej jakości, co wydłuża okres ich eksploatacji.[659]

Zidentyfikowano także czynniki zagrażające utrzymaniu wysokiej trwałości interwencji. Wcześniejsza ewaluacja obejmująca swoim zakresem OP XII wskazała, że na trwałość wykorzystywania infrastruktury edukacyjnej wpływały zmiany programowe (np. likwidacja pewnych szczebli edukacji (np. gimnazjów)) lub zmiany w przepisach prawa. Wskazała także, że wyzwanie dla trwałości stanowił wzrost cen towarów i usług w Polsce, który generował ryzyko zawyżenia kosztów utrzymania efektów projektu w okresie trwałości.[660] W ramach badań terenowych beneficjenci wskazywali także, że kluczowe wyzwanie dla trwałości, szczególnie w kontekście infrastruktury kształcenia zawodowego, stanowi postęp technologiczny, który może powodować dezaktualizację zakupionego sprzętu[661], o czym szerzej wspomniano już przy okazji opisu efektywności wsparcia. Eksperci wskazywali także, że dodatkowy czynnik ryzyka dla utrzymania trwałości rezultatów stanowią niekorzystne procesy demograficzne. Zwracano uwagę, że w niektórych miastach zauważalne jest stopniowe zmniejszanie się liczby dzieci, co przekłada się na pojawienie się wolnych miejsc w placówkach.[662]

4.12.4 Efekty realizacji instrumentu ZIT/RIT w ramach OP XII

W ramach OP XII instrument ZIT/RIT został zastosowany Działaniu 12.1 obejmującego wsparciem infrastrukturę wychowania przedszkolnego oraz Działaniu 12.2 dotyczącego infrastruktury kształcenia zawodowego. Wybór projektów w tych działaniach odbywał się w formule konkursowej. Logika Programu nie zakładała realizacji tożsamych działań poza polityką regionalną.

W ramach Działania 12.1 zrealizowano 35 projektów w formule ZIT oraz 34 projekty w formule RIT. Projekty ZIT wsparciem objęły 39 obiektów infrastruktury przedszkolnej, natomiast projekty RIT – 37 obiektów. Podobna liczba projektów ZIT oraz RIT dostosowała również obiekty infrastruktury przedszkolnej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W tym kontekście oba mechanizmy przynosiły zatem tożsame efekty. W odniesieniu do potencjału objętej wsparciem infrastruktury

[659] Ibidem., s. 91
[660] Ibidem., s. 88
[661] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[662] FGI z ekspertami z obszaru edukacji.

projekty ZIT przełożyły się na zwiększenie dostępności miejsc dla 5 188 dzieci, podczas gdy projekty RIT wygenerowały potencjał na poziomie 4 006 dzieci. Projekty ZIT miały zatem większy udział w osiągniętej całkowitej wartości wskaźnika „Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej". Projekty realizowane w formule ZIT uzyskały jednak wyższe dofinansowanie unijne (o 8 327 094,48 euro) od projektów RIT, co wskazuje, że realizowały one interwencje o większej skali. Projektem, który zwiększył potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi był projekt „Przedszkole naszych marzeń - dostosowanie infrastruktury przedszkolnej w Zabrzu do realizacji programu" realizowany w formule ZIT. Dzięki realizacji tego projektu możliwości placówki w Zabrzu wzrosły o 539 miejsc dla dzieci. W ramach Działania 12.2 formułą ZIT objęto 55 projektów, natomiast formułą RIT 27 projektów. Skala realizacji projektów w formule ZIT była zatem zdecydowanie większa, co przekładało się na przynoszone efekty. W projektach realizowanych w formule ZIT wsparto o 25 obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego. Projekty ZIT miały zatem większy udział w osiągniętej całkowitej wartości wskaźnika Liczba wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego. Projekty ZIT dostosowały również o 10 obiektów więcej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami niż projekty RIT.

Beneficjenci wskazywali, że przygotowanie projektów zintegrowanych nie sprawiło im problemów. Uznali ją nawet za bardzo korzystną i zrozumiałą formę wsparcia dla samorządów. Wskazali także, że projekty te są bardziej przemyślane, ponieważ wynikają z dogłębnej analizy i strategii, co przekłada się na ich skuteczność.[663]

4.12.5 Grupy docelowe w ramach OP XII

W Programie nie określono konkretnych grup docelowych w ramach OP XII. Działanie 12.3 obejmujące wsparcie infrastruktury popularyzującej naukę nie było adresowane wyłącznie do wąsko określonej grupy odbiorców. Efekty Działań 12.1 oraz 12.2 choć trafiały w szczególności do uczniów oraz dzieci w wieku 3-5 lat, to korzyści płynące z interwencji obejmowały także szerszą społeczność - nauczycieli, rodziców oraz mieszkańców gmin, którzy również korzystali z nowej infrastruktury.

Wsparcie kierowane do odbiorców działań odpowiadało na ich potrzeby i wynikało bezpośrednio z diagnozy potrzeb regionu. Zidentyfikowano niską dynamikę wzrostu liczby miejsc w przedszkolach oraz dysproporcje w dostępie do edukacji przedszkolnej między miastem a wsią. Skierowanie wsparcia na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego było bezpośrednią odpowiedzią na te braki. Zdiagnozowano również niedopasowanie oferty edukacji zawodowej do potrzeb rynku pracy, przestarzałe wyposażenie pracowni oraz niski prestiż szkolnictwa zawodowego. Wsparcie w postaci modernizacji infrastruktury i doposażenia pracowni miało na celu stworzenie warunków nauki zbliżonych do rzeczywistego środowiska pracy. Kryteria wyboru projektów dla Działania 12.2 wskazywały jednak na fakt, że dodatkowo punktowane była m.in. zgodność założeń projektu z regionalnymi

[663] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.

specjalizacjami wynikającymi z Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013- 2020, Programu Rozwoju Technologii Województwa Śląskiego na lata 2010-2020 lub z potrzebami rynku pracy. Beneficjenci w trakcie prowadzonych badań terenowych wskazywali, że wsparcie w ramach Działania 12.2 było zatem kierowane szczególnie do kierunków „innowacyjnych", tj. technik informatyk lub kierunków „technicznych", tj. np. technik mechanik. Beneficjenci wskazywali, że kierunki cieszące się tradycyjnie dużym zainteresowaniem uczniów, takie jak technik ekonomista, były natomiast obejmowane wsparciem jedynie w ograniczonym zakresie.[664] Podejście prezentowane w kryteriach wyboru projektów było jednak zgodne z identyfikowanymi potrzebami regionu. Natomiast wsparcie instytucji takich jak Planetarium Śląskie było celowym działaniem mającym na celu przyciągnięcie odwiedzających i popularyzację nauki.[665] Jednakże jak wskazywali beneficjenci ze względu na skalę potrzeb odbiorców (szczególnie w szkolnictwie zawodowym) oraz dynamiczne zmiany (m.in. technologiczne), potrzeby te nie zostały zaspokojone w sposób ostateczny i wymagają kontynuacji działań w kolejnych perspektywach finansowych.[666]

4.12.6 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP XII

Analiza wcześniej zrealizowanego badania ewaluacyjnego obejmującego swoim zakresem OP XII RPO WSL wskazała, że sukces realizacji wsparcia w dużej mierze zależał od zasobów ludzkich i organizacyjnych beneficjentów oraz jakości współpracy z instytucjami wdrażającymi Program.[667] Czynnikiem sprzyjającym, na który wskazywali beneficjenci, była także synergia działań OP XII z działaniami „miękkimi". Synergia ta ułatwiała osiąganie celów oraz zapewniała trwałość wykorzystywania powstałej infrastruktury. Beneficjenci wysoko oceniali także realizację projektów w formule ZIT/RIT. Wskazali oni, że projekty realizowane w tej formule są przemyślane i wynikają z dogłębnej analizy i strategii, co przekłada się na ich skuteczność zarówno w kontekście zwiększania liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego, jak i zwiększania kompetencji uczniów szkół kształcących w zawodach. Projekty wspierające infrastrukturę wychowania przedszkolnego oraz infrastrukturę kształcenia zawodowego mogły również wspierać realizację kompleksowych działań rewitalizacyjnych, co również zostało ocenione jako pozytywny czynnik wspierający realizację postawionych w osi XII celów w ramach prowadzonych badań terenowych.[668] Zmniejszono także wartość wskaźnika produktu Liczba osób odwiedzających Planetarium Śląskie ze zorganizowanych grup uczniowskich i

[664] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[665] Opracowano na podstawie: Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 32-50
[666] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[667] Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 60-83
[668] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.

przedszkolnych z 240 000 osób[669] na 156 000 osób, co umożliwiło jego realizację w 100%.

Z drugiej strony trudności w osiąganiu celów OP XII koncentrowały się głównie wokół obciążeń administracyjnych oraz braków kadrowych po stronie beneficjentów. Ewaluacja obejmująca OP XII wskazywała, że problemy generowały przede wszystkim ograniczone zasoby personalne, w tym brak doświadczonej kadry oraz duże obciążenie pracowników łączących zadania projektowe z innymi obowiązkami.[670] Nie zidentyfikowano, aby jakikolwiek element systemu wdrażania i zarządzania Programem utrudniał realizację celów OP XII.

4.12.7 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP XII

Na realizację projektów realizowanych w ramach OP XII wpływały m.in. zmiany w Prawie Oświatowym, tj. wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez gminy miejsc w placówkach przedszkolnych dla najmłodszych dzieci. Ze względu na ograniczone budżety samorządów, oferta wsparcia z RPO WSL spotkała się z dużym zainteresowaniem, co ułatwiło realizację celów związanych z upowszechnieniem edukacji przedszkolnej. W latach wdrażania RPO WSL identyfikowano także ogólnokrajowy trend rozwoju szkolnictwa zawodowego. Wzrost znaczenia praktycznego aspektu nauki zawodu w polityce krajowej sprawił także, że wsparcie infrastruktury kształcenia zawodowego idealnie wpisało się w aktualne potrzeby, co przełożyło się na duże zainteresowanie beneficjentów.[671]

Na realizację projektów wpływały także zmiany demograficzne. Niektórzy beneficjenci wskazywali, że monitorując liczbę uczniów w placówkach kształcenia zawodowego zauważyli utrzymujący się trend spadkowy. Nawet wysoka jakość nowocześniej infrastruktury nie była w stanie przezwyciężyć skutków identyfikowanych na terenie beneficjentów zmian demograficznych.[672] Beneficjenci wskazywali, że mieli nadzieję, że nowoczesne doposażenie placówek, w szczególności techników i szkół branżowych zadziała jako „magnes" i w efekcie przyciągnie nowych uczniów. Efekt ten w wielu przypadkach, szczególnie w gminach i powiatach województwa śląskiego narażonych na negatywne trendy demograficzne, nie wystąpił. Monitorując liczbę uczniów w kolejnych latach po zakończeniu inwestycji, beneficjenci zauważyli utrzymujący się trend spadkowy, co sugeruje, że wysoka jakość infrastruktury placówki nie jest w stanie zniwelować wpływy negatywnych trendów demograficznych. Co więcej, beneficjenci OP XII, szczególnie z mniejszych gmin województwa, identyfikowali zjawisko dużej rotacji uczniów pomiędzy kierunkami. Młodzież, mimo dostępu do nowoczesnej infrastruktury

[669] Dane pozyskane z: Regionalnego Programu Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, wersja obowiązująca od 18.12.2014 do 15.08.2018, s. 300.
[670] Ewaluacja dotycząca sposobu w jaki wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 przyczyniło się do osiągnięcia celów w ramach OP XI i XII, s. 65-93.
[671] Ibidem., s. 50- 65.
[672] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.

kształcenia, często zmienia profil nauczania.[673] Już przed rozpoczęciem programowania RPO WSL 2014–2020 spadek liczby młodzieży był wskazywany jako istotny problem strategiczny w obszarze edukacji, co znalazło odzwierciedlenie w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+".[674] Wniosek beneficjentów pogłębiają również dane pochodzące z BDL GUS. Udział uczniów branżowych szkół w ogólnej liczbie uczniów szkół ponadpodstawowych w latach 2014-2023 na poziomie całego województwa odnotował spadek.[675] Dodatkowo choć na poziomie całego województwa widoczne są okresowe wzrosty liczby uczniów techników to w wielu powiatach (bielskim, gliwickim, kłobuckim, będzińskim, częstochowskim) przez znaczny okres programowania, tj. w latach 2014-2018, obserwowano spadek liczby uczniów w technikach.[676] Powiaty będziński, częstochowski, gliwicki oraz kłobucki są również powiatami notującymi spadek liczby ludności.[677] Dane te ilustrują sytuację, w której modernizacja infrastruktury kształcenia nie była w stanie powstrzymać, zwłaszcza w pierwszych latach po realizacji inwestycji, spadku liczby uczniów wynikającego z sytuacji demograficznej. Finalnie więc napływ nowych uczniów jest determinowany szczególnie czynnikami zewnętrznymi, w tym trenami demograficznymi, na które beneficjenci nie mają możliwości oddziaływania.

Eksperci z obszaru edukacji wskazywali również, że niekorzystne trendy demograficzne oddziałują nie tylko na szkolnictwo zawodowe, lecz także na sektor wychowania przedszkolnego. Spadek liczby dzieci w wieku przedszkolnym prowadzi do pojawienia się znacznej nadwyżki wolnych miejsc w placówkach, co dokładniej opisano przy okazji oceny trwałości interwencji.[678] Dodatkowo beneficjenci oraz eksperci wskazywali, że wśród uczniów w ostatnich latach bardziej popularne stało się kształcenie ogólne, co również wpływało na zmniejszenie się liczby uczniów kształcących się zawodowo.[679]

Na pojawienie się czynników, które mogły utrudniać realizację poszczególnych projektów wskazywali beneficjenci. Pierwszym identyfikowanym czynnikiem była pandemia COVID-19, która powodowała wydłużenie czasu realizacji inwestycji, trudności w dostępie do materiałów, problemy z wykonawcami. Na realizowaną interwencję wpływ miał także wybuch wojny w Ukrainie. Identyfikowano odpływ pracowników budowlanych, będących obywatelami Ukrainy oraz braki materiałowe (np. braki stali), co skutkowało zatrzymaniem prac na budowach. Na projekty wpływała także inflacja i powodowany nią wzrost cen. Inflacja powodowała, że oferty

[673] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020.
[674] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+", s. 17
[675] Opracowano na podstawie analizy wskaźnika „Udział uczniów branżowych szkół I stopnia w ogólnej liczbie uczniów szkół ponadpodstawowych [%]" pochodzącego z bazy BDL GUS.
[676] Opracowano na podstawie analizy wskaźnika „Technika (wraz z ogólnokształcącymi szkołami artystycznymi dającymi uprawnienia zawodowe) [osoby]" pochodzącego z bazy BDL GUS.
[677] Opracowano na podstawie analizy wskaźnika „ludność w tysiącach [tys. Osób]" pochodzącego z bazy BDL GUS.
[678] FGI z ekspertami z obszaru edukacji.
[679] FGI z przedstawicielami beneficjentów OP XII RPO WSL 2014-2020; FGI z ekspertami z obszaru edukacji.

w przetargach przewyższały zakładane na etapie projektowania interwencji przez beneficjentów budżety, co prowadziło do unieważniania postępowań lub konieczności dokładania środków własnych ze strony beneficjentów. Na interwencje wspierającą placówki kształcenia zawodowego wpływ miał także postęp technologiczny, który powodował m.in., że sprzęt zakupiony na początkowym etapie programowania wymagał wymiany, aby utrzymać jakość kształcenia.

4.13 Oś Priorytetowa XIII Pomoc techniczna

4.13.1 Podsumowanie efektów wsparcia

W ramach OP XIII Pomoc Techniczna (Działanie 13.1) zrealizowano w sumie 79 projektów o wartości niemal 704,4 mln zł, w tym wkład UE wyniósł nieco ponad 598,7 mln zł.

Tabela 13 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP XIII

Liczba projektów	Wartość projektów ogółem (zł)	Wydatki kwalifikowalne (zł)	Wartość wkładu UE (zł)
79	704 379 848,90	704 379 848,90	598 722 871,57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Wsparcie zrealizowane z OP XIII przyczyniło się do zapewnienia: niezbędnych i kompetentnych zasobów zarówno kadrowych, jak i innych umożliwiających sprawne zarządzanie i wdrażanie RPO WSL 2014-2020; łatwo dostępnych i wiarygodnych informacji na potrzeby monitorowania oraz sprawnie funkcjonującego systemu wymiany doświadczeń; wykorzystania środków w Programie dzięki użytecznemu i skutecznemu wsparciu wnioskodawców i beneficjentów; większej świadomości mieszkańców województwa śląskiego na temat wpływu Programu na rozwój regionu i jakość życia mieszkańców. Dodatkowo, wśród efektów wsparcia zidentyfikowano m.in. wzmacnianie pamięci instytucjonalnej, rozwój kultury współpracy, wzrost jakości danych i kultury analitycznej.

4.13.2 Rozkład przestrzenny wsparcia

W przypadku OP XIII wszystkie projekty zostały zrealizowane i przypisane w SL2014 jako projekty obejmujące całe województwo – bez podziału na powiaty. Z tego też względu, oraz z uwagi na specyfikę tej OP, zrezygnowano z przedstawiania rozkładu wsparcia za pomocą mapy. W tabeli przedstawiono w zamian (poglądowo) informacje o liczbie i wartości dofinansowania projektów w podziale na beneficjentów OP XIII.

Tabela 14 Liczba i wartość projektów zrealizowanych w ramach OP XIII – w podziale na beneficjentów

Beneficjent	Liczba projektów	Wartość wkładu UE (zł)
Gmina Miasto Częstochowa	9	3 287 906,25

Beneficjent	Liczba projektów	Wartość wkładu UE (zł)
Miasto Bielsko-Biała	9	3 316 623,64
Śląskie Centrum Przedsiębiorczości	9	98 702 311,95
Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	9	69 050 122,58
Województwo Śląskie	34	420 865 517,65
Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku	9	3 500 389,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na dzień 30.09.2025r.

Ocena skuteczności wsparcia

Zgodnie z treścią RPO WSL 2014-2020, OP XIII miała trzy cele:

- Cel szczegółowy 1: utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia personelu zaangażowanego w zarządzanie, wdrażanie i monitorowanie RPO WSL 2014-2020 oraz zapewnienie możliwości podnoszenia jego kwalifikacji i niezbędnych warunków pracy;
- Cel szczegółowy 2: zapewnienie skutecznego i sprawnego systemu zarządzania i wdrażania;
- Cel szczegółowy 3: zapewnienie skutecznego systemu informacji i promocji dla Programu i efektywne wsparcie dla beneficjentów.

Na realizację tych celów przeznaczono alokację w wysokości 118 mln euro[680]. Kwota ostatecznie certyfikowanych wydatków wyniosła 120 708 264,61 euro, co stanowi 102,3% kwoty alokacji. Można zatem mówić o wysokiej skuteczności w zakresie postępu finansowego. Mając na uwadze dane w PLN, to w zawartych UoD zakontraktowano w sumie 526 771 857,70 zł, a certyfikacji podlegały wydatki w kwocie 537 902 695,37 zł. Można zakładać, że wyższa kwota certyfikowanych wydatków wynika z przyjętej strategii IZ RPO WSL polegającej na tym, by certyfikować większą wartość wydatków na wypadek, gdyby konieczne było uwzględnienie jakichkolwiek korekt finansowych, które to ostatecznie obniżyłyby kwotę certyfikowanych wydatków.

Analizując postęp rzeczowy OP XIII trzeba mieć na uwadze, że w Programie nie określono wartości docelowych dla wskaźników produktu, a jedynie dla wskaźników rezultatu. Należy bowiem zaznaczyć, że w perspektywie 2014-2020 wskaźniki produktu dla PT nie były wymagane; zostały wprowadzone przez IZ RPO WSL na potrzeby monitorowania postępu rzeczowego. Nie ustalono dla nich wartości docelowych, a wskazany stopień realizacji odzwierciedla to, co udało się zrealizować w stosunku do założeń poczynionych przez beneficjentów na etapie sporządzania wniosków o dofinansowanie. Z tego względu – w przypadku wskaźników produktu

[680] Alokacja po przeliczeniu na PLN wg. ustalonego kursu z 29.08.2025r (4,2684 zł) to: 503 671 200,00 zł.

analizie poddano wartości docelowe i osiągnięte w ramach projektów, a w przypadku wskaźników rezultatu wartości docelowe z Programu i osiągnięte z poziomu projektów[681].

W wyniku zrealizowanych projektów:

- sfinansowano w sumie 69 722,65 etatomiesięcy (cel z projektów osiągnięty na poziomie 93%),
- przeprowadzono 40 ewaluacji (cel z projektów osiągnięty na poziomie 69%),
- zapewniono wsparcie 32 054 uczestników form szkoleniowych dla beneficjentów (cel z projektów osiągnięty na poziomie 110%),
- zakupiono 2 201 urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowisk pracy (cel z projektów osiągnięty na poziomie 84%).

Uzyskany poziom realizacji wskaźników produktu należy ocenić pozytywnie – mimo, że w 3 z 4 przypadków poziom realizacji okazał się niższy niż zakładano[682].

Zrealizowane wsparcie z OP XIII pozwoliło także na uzyskanie rezultatów w postaci:

- niższego niż zakładano poziomu fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności – 5,68% względem zakładanego poziomu 6,5%
- wdrożenia 58,24% rekomendacji operacyjnych – względem zakładanego poziomu 45%,
- wysokiej oceny przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów - 4,36 względem zakładanego poziomu 4,2 (na skali 1-5).

Poza danymi ilościowymi dotyczącymi bezpośrednich efektów, warto zwrócić także uwagę na efekty jakościowe, które bezpośrednio realizują cele szczegółowe OP XIII. W tym celu wykorzystano przede wszystkim informacje zawarte w WoD projektów oraz wyniki wybranych badań ewaluacyjnych.

W przypadku celu szczegółowego nr 1, założono osiągnięcie rezultatu w postaci dostępności niezbędnych i kompetentnych zasobów kadrowych oraz innych - niezbędnych zasobów umożliwiających sprawne zarządzanie i wdrażanie RPO WSL 2014-2020. Realizacja tego celu została zapewniona zarówno poprzez system wynagradzania pracowników zaangażowanych w realizację Programu oraz poprzez podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych. Podnoszenie kwalifikacji było możliwe dzięki różnym formom dokształcania, które obejmowały m.in. szkolenia, kursy, studia, konferencje, warsztaty. Pracownikom zaangażowanym w zarządzanie i wdrażanie zapewniono dostęp do działań edukacyjnych (wewnętrznych i zewnętrznych) z obszarów istotnych dla realizacji Programu. Zapewnienie odpowiedniego potencjału zostało także zapewnione w obszarze technicznym i organizacyjnym. Wszystkie te

[681] Rozdział 8.13, Tabele „Programowe wskaźniki produktu – postęp rzeczowy OP XIII" ; „Programowe wskaźniki rezultatu – postęp rzeczowy OP XIII".
[682] Opis czynników mających wpływ na realizacje wskaźników zawarto w dalszej części rozdziału.

działania przyczyniły się również do tego, że **ostateczny poziom fluktuacji pracowników w instytucjach był niższy od tego, jaki zakładano w Programie**.

W przypadku celu szczegółowego nr 2 założono osiągnięcie rezultatu w postaci sprawnej realizacji Programu, łatwo dostępnych i wiarygodnych informacji na potrzeby monitorowania oraz sprawnie funkcjonującego systemu wymiany doświadczeń. Było to możliwe dzięki: budowie, wdrożeniu i utrzymaniu systemów informatycznych obsługujących procesy zarządzania, wdrażania, monitorowania, audytu i kontroli Programu, w tym przede wszystkim systemu LSI2014; realizacji działań obejmujących wymianę doświadczeń, dobrych praktyk między różnymi instytucjami, w tym także z innych regionów; zapewnieniu funkcjonowania KM RPO WSL 2014-2020; realizacji i upowszechnianiu badań ewaluacyjnych, realizacji analiz, ekspertyz, ocen i opinii; finansowaniu monitoringu i aktualizacji RSI. Sprawne funkcjonowanie systemu monitoringu i ewaluacji przyczyniło się także do wypracowywania wysokiej jakości raportów ewaluacyjnych i rekomendacji – czego dowodem jest również **wyższy, niż zakładano, odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych**.

W przypadku celu szczegółowego nr 3 założono rezultat dotyczący z jednej strony – wzrostu skuteczności potencjalnych beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie, zwiększenia poziomu wiedzy potencjalnych beneficjentów i beneficjentów w zakresie prawidłowego realizowania i rozliczania projektów, a co za tym idzie maksymalnego wykorzystania środków dostępnych w ramach Programu. Na użyteczność i skuteczność prowadzonych działań edukacyjnych wśród beneficjentów wskazuje chociażby **wysoka ocena przydatności szkoleń** (ocena ta jest wyższa, niż zakładano w Programie). Z drugiej strony nastąpił również wzrost poziomu świadomości mieszkańców województwa śląskiego na temat wpływu Programu na rozwój regionu i jakość życia mieszkańców. Osiągnięcie tego typu efektów potwierdzają także wyniki badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny działań informacyjno-promocyjnych[683]. W raporcie wskazano bowiem, że zrealizowano w całości cele Strategii Komunikacji RPO WSL 2014-2020, które to obejmowały właśnie takie kwestie jak: aktywizowanie mieszkańców województwa śląskiego w ubieganiu się o wsparcie, wspieranie beneficjentów w realizacji projektów, zapewnienie mieszkańcom województwa śląskiego informację na temat projektów współfinansowanych z RPO WSL 2014-2020; wzrost akceptacji mieszkańców dla działań rozwojowych realizowanych przy pomocy środków RPO WSL 2014-2020.

O skuteczności OP XIII świadczą nie tylko wskaźniki i efekty jakościowe bezpośrednio przypisane do trzech celów szczegółowych tej osi. Równie ważnym, o ile nie ważniejszym, **miernikiem skuteczności tego typu wsparcia są wszystkie efekty Programu, tj. OP I – XII**, które to zostały przedstawione i szerzej omówione w rozdziałach powyżej. Jak udowodniono wyżej, wszystkie cele szczegółowe tych osi zostały osiągnięte. Warto zwrócić także uwagę na ostateczną skalę interwencji w

[683] Ewaluacja ex post działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych w ramach RPO WSL na lata 2014-2020, Ecorys Polska Sp. z o.o., Evalu Sp. z o.o., Warszawa 2023, s. 108-120.

wymiarze finansowym. Zgodnie z pozyskanymi danymi z IZ RPO WSL 2014-2020, w ramach OP I-XII zakontraktowano w sumie niemal 15,1 mld zł, a certyfikowano nieco ponad 16,1 mld zł. Porównując zaś wartości w euro (tj. bez konieczności przeliczeń kursu – okoliczność ta powoduje bowiem odstępstwa w zależności od tego, jaki kurs zostanie przyjęty), widać, że alokacja w ramach OP I-XII wyniosła niemal 3,5 mld euro, a certyfikacja nieco ponad 3,6 mld euro.

Poziom realizacji wskaźników rezultatu OP XIII, celów szczegółowych OP I - XII oraz osiągnięty postęp finansowy Programu bezsprzecznie dowodzą tego, że wsparcie zrealizowane w ramach OP XIII było skuteczne i odpowiedziało na potrzeby zarówno IZ/IP, jak i beneficjentów.

Efekty niezamierzone

Analizując zakres zrealizowanej interwencji oraz uzyskane (założone) efekty, można zakładać również wystąpienie określonych efektów dodatkowych, które wymieniono niżej i krótko scharakteryzowano.

Wzmacnianie pamięci instytucjonalnej

Zrealizowane projekty systemowo wzmocniły potencjał wspartych instytucji. Dzięki finansowaniu wynagrodzeń, stabilizacji zatrudnienia, licznym szkoleniom oraz rozbudowie narzędzi informatycznych doszło do skumulowania wiedzy operacyjnej i proceduralnej, która trwale podnosi jakość zarządzania funduszami. Zjawisko to przejawia się w kilku wymiarach:

- utrwalenie kompetencji pracowników, którzy długoterminowo pracowali przy Programie i rozwijali specjalistyczne umiejętności;
- standaryzacja procesów, które z czasem stały się powtarzalne, bardziej przewidywalne i lepiej udokumentowane;
- tworzenie jednolitych narzędzi i procedur, w tym instrukcji, schematów obiegu informacji czy praktyk zarządczych;
- łatwiejsze przejście do perspektywy 2021-2027, ponieważ doświadczenia, błędy i rozwiązania wypracowane w 2014-2020 stały się fundamentem do projektowania nowego systemu wdrażania.

Pamięć instytucjonalna jest zatem jednym z ważniejszych, choć nieformalnych rezultatów OP XIII. Jej znaczenie wzmacnia fakt, że poziom fluktuacji kadr w IZ/IP RPO WSL okazał się niższy niż zakładano.

Rozwój kultury współpracy i profesjonalizacji administracji

Dzięki finansowaniu szkoleń, konferencji, wymiany doświadczeń i pracy w różnych gremiach (np. KM, zespoły robocze, grupy przy MFiPR) pojawiły się efekty, które nie były bezpośrednio planowane, ale realnie wpłynęły na funkcjonowanie systemu:

- wzrost poziomu profesjonalizacji administracji publicznej, m.in. w obszarach ewaluacji, kontroli, zamówień, partnerstwa;

- zacieśnienie współpracy między IZ, IP, beneficjentami i innymi instytucjami, co ułatwiło koordynację i zmniejszyło liczbę problemów proceduralnych;
- powstanie nieformalnych sieci eksperckich, ułatwiających szybsze rozwiązywanie problemów i wymianę dobrych praktyk.

Wzrost jakości danych i kultury analitycznej

Finansowanie monitoringu, badań ewaluacyjnych i narzędzi IT przełożyło się na poprawę jakości danych wykorzystywanych do zarządzania Programem, rozwój i upowszechnienie praktyki wykorzystania danych, analiz i badań w podejmowaniu decyzji, lepsze przygotowanie instytucji do pracy z danymi i wynikami badań w perspektywie 2021-2027.

Efektywność wsparcia

Jak już wspomniano, w ramach OP XIII zrealizowano w sumie 79 projektów o wartości niemal 704,4 mln zł, w tym wkład UE wyniósł nieco ponad 598,7 mln zł. W ramach osi przewidziano wyłącznie wsparcie dotacyjne, co oczywiście jest w pełni uzasadnione mając na uwadze charakter wsparcia i typ beneficjentów.

Na pozytywną ocenę efektywności w przypadku OP XIII wskazuje przede wszystkim porównanie poziomu kontraktacji i certyfikacji alokacji z poziomem realizacji celów wyrażonym wskaźnikami, przede wszystkim wskaźnikami rezultatu. Jak już wspomniano wyżej, postęp rzeczowo-finansowy był na podobnym poziomie – w przypadku każdego z rezultatów udało się osiągnąć poziom wyższy niż zakładano. O efektywności wsparcia zrealizowanego w tej osi świadczy także omawiania wyżej skuteczność – rozumiana jako zapewnienie realizacji wszystkich celów szczegółowych Programu, w tym kontraktacji i certyfikacji alokacji w ramach OP I-XII.

Oceniając efektywność wsparcia, warto zwrócić także uwagę na uwarunkowania wdrażania. Ostateczna alokacja wyniosła 118 mln euro i została zwiększona w trakcie wdrażania o 8 mln euro - zwiększono przede wszystkim alokację przeznaczoną na realizację celu szczegółowego nr 1, w tym na wynagrodzenia, zasoby techniczne/ organizacyjne, podnoszenie kompetencji. Jednocześnie zmniejszono alokację na realizację celu szczegółowego nr 3 i częściowo nr 2 (dotyczy to zadania polegającego na prowadzeniu i upowszechnianiu badań ewaluacyjnych). Modyfikacje takie były odpowiedzią na zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze, w tym przede wszystkim postępujący wzrost wynagrodzeń w gospodarce, konieczność zwiększania wynagrodzeń w sektorze publicznym (w celu ograniczenia zjawiska fluktuacji). To zaś powoduje, że **nie ma przesłanek do twierdzenia, że możliwe byłoby osiągnięcie podobnych efektów/ rezultatów z wykorzystaniem mniejszych środków finansowych**.

Trwałość wsparcia

Mając na uwadze osiągnięte efekty (zamierzone i dodatkowe), można ocenić, że **trwałość wsparcia i utrzymanie tych efektów są dość wysokie**. Trwałość ta przejawia w kilku aspektach:

- Zasoby kadrowe i kompetencyjne – dzięki finansowaniu etatów oraz szerokiej ofercie szkoleniowej, instytucje utrzymały stabilne zespoły o wysokim poziomie kompetencji. Fluktuacja pracowników była niższa niż zakładano w Programie, co wskazuje na realną szasnę długookresowego utrzymania potencjału wytworzonego w trakcie wdrażania interwencji. To przełożyło się także na ciągłość wskazanej już wyżej pamięci instytucjonalnej.
- Narzędzia IT, wyposażenie biurowe, itp. – z natury są to efekty zachowujące trwałość w perspektywie kilkuletniej.
- Wypracowane procedury i standardy pracy/ współpracy – procedury, instrukcje, metodyki i dokumenty powstałe dzięki wsparciu z OP XIII zostały wykorzystane na potrzeby przygotowania systemu wdrażania FESL 2021-2027; podlegają one stopniowym modyfikacjom wraz z rozwojem organizacji i w odpowiedzi na uwarunkowania zewnętrzne (w tym przepisy prawa).
- Wiedza i doświadczenie po stronie beneficjentów – szkolenia, konsultacje i działania informacyjne poprawiły jakość realizacji projektów oraz zdolność wnioskodawców do wykorzystywania środków UE. Podobnie, jak w przypadki IZ/IP RPO WSL, również po stronie beneficjentów występuje zjawisko kumulowania doświadczenia, pamięci instytucjonalnej – zdobyta wiedza jest zaś wykorzystywana przy okazji aplikowania i realizowania nowych projektów, nie tylko ze środków FESL 2021-2027.

Czynnikiem wpływającym na utrzymanie trwałości efektów jest przede wszystkim stabilność finansowania w przypadku wspartych instytucji, w tym kolejne programy regionalne i środki przeznaczone na pomoc techniczne, w tym podobny zakres wsparcia.

4.13.3 Grupy docelowe

Zgodnie z zapisami SZOOP RPO WSL 2014-2020, grupami docelowymi/ odbiorcami wsparcia OP XIII (nie wliczając oczywiście pracowników beneficjentów) były media oraz podmioty spełniające przesłanki ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tj. podmioty, które zgodnie ze statutem lub umową nie działają w celu osiągnięcia zysku lub przeznaczają zysk na cele statutowe (czyli przede wszystkim NGO). Uwzględnienie takich grup docelowych było uzasadnione przede wszystkim z uwagi na ich angażowanie w prowadzone działania komunikacyjne i edukacyjne. Jak wskazano w raporcie z oceny działań informacyjno-promocyjnych[684], do współpracy informacyjno-promocyjnej włączono partnerów społeczno-gospodarczych związanych z zagadnieniami dotyczącymi innowacyjności (np. IOB, jednostki naukowo-badawcze) oraz organizacje i instytucje zrzeszające przedsiębiorców i pracodawców. Współpraca z NGO miała też formę płatnych zleceń – przykładem może być prowadzenie działań edukacyjnych skierowanych do pracowników IZ/IP RPO WSL i dotyczących kwestii związanych z zapewnieniem dostępności działań do

[684] Ewaluacja ex post działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych w ramach RPO WSL na lata 2014-2020, Ecorys Polska Sp. z o.o., Evalu Sp. z o.o., Warszawa 2023, s. 100-102.

potrzeb OzN. Działania komunikacyjne były także prowadzone w ścisłej współpracy z różnego rodzaju mediami. Współpraca taka przybierała zarówno formę działań odpłatnych (np. artykuły sponsorowane, spoty/ audycje/ reportaże, konkursy radiowe, itp.) jak i bezpłatnych (np. relacjonowanie konferencji czy innych wydarzeń ważnych z punktu widzenia wdrażania RPO WSL).

Przeprowadzone analizy nie wskazują na to, by zakres i forma tych działań skierowanych do wskazanych w SZOOP grup docelowych był nieadekwatny – zastrzeżeń w tym zakresie nie zidentyfikowano także we wspomnianym badaniu ewaluacyjnym. W ocenie ewaluatora, nie ma też w tym przypadku przesłanek do tego, by tego typu grupy docelowe nie były wspierane ze środków regionalnych.

4.13.4 Czynniki wewnętrzne wpływające na cele OP

Jak już wskazano wyżej, wskaźnikom produktu nie przypisano wartości docelowych w Programie – poziom ich realizacji był monitorowany wyłącznie na poziomie projektów. Skuteczność realizacji wskaźników produktu była zatem wprost powiązana z przyjętym sposobem oszacowania ich wartości docelowych oraz reagowaniem na zachodzące zmiany w trakcie wdrażania:

- W przypadku wskaźnika dot. liczby etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej można przypuszczać, że IZ/ IP RPO WSL deklarowały wszystkich lub większość pracowników, których zatrudniają w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie/ wdrażanie Programu jako tych, których wynagrodzenia będą finansowane, co nie zawsze miało jednak przełożenie na realne finansowanie – nie wszyscy pracownicy byli ostatecznie uwzględniani w ramach PO PT. Analiza informacji z WoP wskazuje bowiem, że w trakcie wdrażania dochodziło także do naturalnych rotacji pracowniczych, przedłużających się wakatów na konkretnych stanowiskach, jak i zmian organizacyjnych tzn. przesunięć/przeniesień pracowniczych do innych Departamentów, co wpływało na liczbę finansowanych etatów. Dodatkowo, do wskaźnika nie wliczały się okresy, gdy pracownik przebywał na zwolnieniach lekarskich, macierzyńskich
-
- /rodzicielskich czy urlopach bezpłatnych – to również wpływało na stopień osiągania wskaźnika.
- Poziom oszacowania i realizacji powyższego wskaźnika miał przełożenie także na wartości docelowe i osiągnięte wskaźnika dotyczącego liczby zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy – analiza informacji z WoP wskazuje, że w części przypadków rezygnowano z tego typu zakupów, dokonywano przesunięć sprzętu/ wyposażenia wewnątrz komórek organizacyjnych, dokonywano przesunięć przewidzianych na taki zakup środków na finansowanie wynagrodzeń pracowników (za zgodą IZ RPO WSL).

- Niższa liczba ewaluacji wynika z faktu, że pierwotnie planowano ich więcej mając na uwadze różne potrzeby informacyjne, a w trakcie wdrażania część tych potrzeb była zaspokajana w inny sposób (z wykorzystaniem wewnętrznych danych, analiz), część potrzeb traciła na znaczeniu, dochodziło do łączenia mniejszych badań w jedno duże. Ponadto, realizowano badania i analizy zewnętrzne, które nie były jednak ewaluacjami, dlatego nie zostały wliczone do wskaźnika.
- W przypadku wskaźnika dot. liczby uczestników form szkoleniowych trudne było oszacowanie wartości docelowych, które były częściowo niezależne od instytucji, wiązały się bowiem z zainteresowaniem wsparciem ze strony odbiorców.

Istotny wpływ na ostatecznie skuteczną realizację celów miało z pewnością zwiększenie alokacji na OP XIII, w tym przede wszystkim na zadanie dotyczące finansowania wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację Programu.

Podkreślenia wymaga także elastyczność IZ RPO WSL w obszarze reagowania na trudności zgłaszane przez beneficjentów, w tym wyrażanie zgód na dokonywanie przesunięć środków między różnymi zadaniami.

Przekroczenie wartości rezultatów dotyczących zarówno odsetka wdrożonych rekomendacji operacyjnych, jak i oceny przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów wskazuje także na wysoką jakość prowadzonych działań przez IZ i IP RPO WSL 2014-2020 – można zakładać, że owa jakość wynika również z wszystkich działań podnoszących kompetencje pracowników, które były finansowane ze środków PT.

4.13.5 Czynniki zewnętrzne wpływające na cele OP

Podstawowym czynnikiem zewnętrznym mającym wpływ na wdrażanie OP XIII miała **linia demarkacyjna** między PO PT a wszystkimi OP PT w ramach pozostałych programach operacyjnych. Wnioski z ewaluacji ex post PO PT[685] wskazują, że linia demarkacyjna spełniała swoją rolę, przyczyniając się do spójności i harmonizacji wdrażania programów:

- Określała ona jasny podział odpowiedzialności, dzięki czemu możliwe było uniknięcie dublowania działań i zapewnienie przejrzystości w zakresie kompetencji różnych instytucji.
- Miała kluczowe znaczenie dla spójności i harmonizacji wdrażania PO PT oraz osi priorytetowych Pomocy Technicznej w innych programach operacyjnych. Przede wszystkim zapewniała przejrzystość podziału kompetencji między instytucjami zaangażowanymi w realizację programów. Dzięki niej można było zazwyczaj jednoznacznie określić, które zadania były realizowane w ramach PO PT, a które należały do pozostałych programów operacyjnych.

[685] Ewaluacja ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, Ecorys Polska Sp. z o.o., Evalu Sp. z o.o., Warszawa 2024, s. 113-117.

- Wspierała spójne zarządzanie i wdrażanie programów poprzez koordynację działań między PO PT a osiami priorytetowymi w innych programach operacyjnych.
- Była na tyle elastycznym narzędziem, by móc reagować na zmieniające się okoliczności i dostosowywać wsparcie techniczne do nowych wyzwań. Dobrym przykładem może być zmiana linii demarkacyjnej, w ramach której przeniesiono obowiązek finansowania (od 2022 r.) wynagrodzeń pracowników IP programów z PO PT na OP PT w ramach poszczególnych programów. Jak bowiem wskazano w wynikach ewaluacji ex post PO PT – było to jedynym rozwiązaniem by móc zapewnić finansowanie systemu realizacji programów operacyjnych.

Poza Linią demarkacyjną, pozytywny wpływ na skuteczność oraz spójność działań prowadzonych w ramach OP PT miały także **przyjęte na poziomie krajowym mechanizmy koordynacji pomocy technicznej**. Wnioski z badania ex post PO PT wskazują jednoznacznie, że szczególne znaczenie na uspójnienie zasad wdrażania pomocy technicznej z PO PT i pomocy technicznej z innych programów na lata 2014-2020 miało ustalenie wspólnej listy wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych w zakresie pomocy technicznej dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych, a także wspólnej listy wskaźników. Bardzo ważnym elementem były również Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej.

Wpływ na realizację celów mały także czynniki społeczno-gospodarcze. **Pandemia COVID-19** wpłynęła pozytywnie na realizację wskaźników dotyczących liczby uczestników form szkoleniowych czy niższy, niż zakładano poziom fluktuacji pracowników. W pierwszym przypadku, pandemia doprowadziła do upowszechnienia się innych form prowadzenia działań, niż tylko stacjonarnie. Zaczęto organizować szkolenia i spotkania w formie online lub hybrydowej. Zniknęła więc bariera związana z koniecznością dojazdu – w wydarzeniach brały udział osoby, które wcześniej nie mogły w nich uczestniczyć z uwagi na konieczność poniesienia kosztów i czasu w celu dojazdu na miejsce spotkania. Zniknęła też bariera związana z możliwością uczestnictwa w spotkaniu/szkoleniu ograniczonej liczby osób (z uwagi na pojemność sali szkoleniowej). W drugim przypadku można zakładać, że pandemia mogła czasowo osłabić motywacje pracowników do zmiany miejsca pracy – mogli oni bowiem częściej postrzegać pracę w instytucjach publicznych jako bardziej pewną, niż np. praca w sektorze prywatnym, który wówczas mierzył się z wieloma problemami wynikającymi z sytuacji pandemicznej. Z drugiej strony, pandemia mogła mieć negatywny wpływ na ostateczną liczbę zakupionego sprzętu i wyposażenia stanowisk pracy – wynikało to zarówno z problemów w przeprowadzaniu postepowań przetargowych, jak i wyższych kosztów jednostkowych od tych szacowanych na etapie WoD (wzrost kosztów sprzętu IT był właśnie szczególnie widoczny w czasie pandemii).

Na poziom fluktuacji, ale także na wzrost kosztów wynagrodzeń pracowników IZ/IP wpływały także **pozytywne zmiany w otoczeniu gospodarczym** zachodzące na

przestrzeli lat 2014-2023 (tj. wzrost wynagrodzeń, spadek bezrobocia, wzrost liczby miejsc pracy w gospodarce). Czynniki te z jednej strony mogły zwiększać wskaźnik fluktuacji, ale z drugiej wymuszać zmiany w polityce kadrowej IZ/IP – przede wszystkim w aspekcie wzrostu podstawowych wynagrodzeń i rozwijania finansowych oraz pozafinansowych sposobów motywowania pracowników (czyli podejmować działania, które były skuteczną odpowiedzią na ewentualne ryzyko wzrostu fluktuacji).

5 Ocena efektów wdrażania RPO WSL 2014-2020

5.1 Ocena kompleksowości i komplementarności wsparcia

Celem niniejszego rozdziału jest ocena **kompleksowości** i **komplementarności** wsparcia realizowanego w ramach RPO WSL 2014–2020. Analiza ta pozwala określić, w jakim stopniu konstrukcja i sposób wdrażania Programu odpowiadały na złożone potrzeby regionu oraz czy poszczególne interwencje wzajemnie się wzmacniały, tworząc spójną całość działań rozwojowych.

Ocena przeprowadzona została w odniesieniu do trzech głównych **obszarów oddziaływania Programu**: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, wynikające zarówno z układu osi priorytetowych RPO WSL, jak i ze struktury potrzeb zidentyfikowanych w Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020+". W każdym z obszarów przeanalizowano dwa wzajemnie powiązane wymiary interwencji:

- **Kompleksowość** rozumianą jako stopień, w jakim działania realizowane w danym obszarze tematycznym odpowiadały na złożony charakter problemów regionu oraz czy obejmowały wszystkie kluczowe elementy niezbędne do ich skutecznego rozwiązania.
- **Komplementarność** definiowaną jako sposób, w jaki różne typy interwencji wzajemnie się uzupełniały, prowadząc do wzmocnienia efektów w ramach Programu.

Analiza kompleksowości i komplementarności wsparcia w RPO WSL znajduje dodatkowe uzasadnienie w przepisach regulujących wdrażanie funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020. Zgodnie z **Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013**, państwa członkowskie zobowiązane były do zapewnienia koordynacji, spójności i komplementarności interwencji pomiędzy EFRR, EFS i FS, tak aby działania wdrażane w ramach polityki spójności nie funkcjonowały w oderwaniu od siebie, lecz wzajemnie się wzmacniały[686]. Również **Umowa Partnerstwa 2014–2020** akcentowała konieczność odchodzenia od sektorowego, rozproszonego modelu wdrażania instrumentów i przechodzenia do interwencji zintegrowanych, łączących działania z różnych funduszy i obszarów

[686] ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

polityki. Dokument wskazuje wprost, że efektywne wsparcie regionalne wymaga budowania pakietów działań odpowiadających na złożone potrzeby terytoriów[687].

Ocena kompleksowości i komplementarności w RPO WSL 2014–2020 została zatem przeprowadzona zarówno w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb regionu, jak i do systemowych wymogów projektowania interwencji w polityce spójności. W kolejnych częściach przedstawiono wyniki analizy dla trzech obszarów oddziaływania, a następnie syntetyczną ocenę wpływu tych mechanizmów na efekty Programu.

5.1.1 Kompleksowość wsparcia

Ocena kompleksowości wsparcia została przeprowadzona w oparciu o trzy uzupełniające się źródła: analizę dokumentów strategicznych i programowych (Strategia „Śląskie 2020+", RPO WSL, SZOOP i załączniki), analizę ilościową danych wdrożeniowych dotyczących alokacji, liczby projektów, struktury beneficjentów i typów interwencji oraz materiał jakościowy pozyskany w wywiadach z przedstawicielami IZ, IP oraz JST. Takie podejście umożliwiło porównanie diagnozy i celów strategicznych z rzeczywistym zakresem wsparcia oraz ocenę, czy działania prowadzone w trzech głównych obszarach – gospodarczym, społecznym i środowiskowym – tworzyły pełne i adekwatne odpowiedzi na potrzeby regionu. W kolejnych podrozdziałach zaprezentowano wyniki tej analizy w podziale na trzy obszary oddziaływania Programu.

Kompleksowość wsparcia w obszarze gospodarczym

Zgodnie z diagnozą zawartą w Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020+" gospodarka regionu charakteryzowała się wysokim udziałem przemysłów tradycyjnych, co przez lata determinowało kierunki rozwoju województwa. Województwo śląskie odpowiadało za znaczącą część krajowej produkcji przemysłowej, jednak wysoki, sięgający ok. 40% udział przemysłu w regionalnym PKB oznaczał niską dywersyfikację gospodarki i ograniczoną odporność na zmiany koniunkturalne oraz wyzwania transformacji energetycznej. Strategia wskazuje również na niski poziom innowacyjności, nakłady na działalność B+R na poziomie 0,63% PKB oraz słabą współpracę nauki z biznesem, co ograniczało zdolność przedsiębiorstw do wdrażania nowoczesnych technologii. Jednocześnie region mierzył się z efektami restrukturyzacji przemysłu, w tym bezrobociem strukturalnym i relatywnie niskim poziomem przedsiębiorczości, a niedopasowanie kwalifikacji utrudniało adaptację pracowników do zmian gospodarczych. W odpowiedzi na te wyzwania Strategia „Śląskie 2020+" akcentowała konieczność modernizacji gospodarki, rozwijania inteligentnych specjalizacji (energetyka, technologie medyczne, ICT), wzmacniania potencjału B+R oraz budowania konkurencyjności MŚP.

[687] Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020; Umowa Partnerstwa

W odpowiedzi na te wyzwania interwencja RPO WSL 2014–2020 w obszarze gospodarczym została skoncentrowana w trzech osiach priorytetowych:
OP I – Nowoczesna gospodarka,
OP II – Cyfrowe Śląskie,
OP III – Konkurencyjność MŚP.

Tworzyły one logiczny zestaw narzędzi obejmujący kluczowe elementy wzmacniania potencjału gospodarczego regionu – od rozwoju infrastruktury B+R, przez cyfryzację administracji i gospodarki, po inwestycje modernizacyjne i ekspansję rynkową przedsiębiorstw.

OP I obejmowała przede wszystkim projekty badawczo-rozwojowe, rozwój laboratoriów i infrastruktury B+R, prace nad prototypami oraz wdrażanie innowacji produktowych i procesowych. Interwencje odwoływały się do potrzeb wzmacniania inteligentnych specjalizacji, a także poprawy zdolności przedsiębiorstw do współpracy z sektorem nauki.

OP II koncentrowała się na cyfryzacji usług publicznych oraz budowie infrastruktury TIK, wspierając rozwój systemów informatycznych administracji, cyfrowej geodezji, e-zdrowia, e-edukacji i e-kultury. Choć były to działania głównie wspierające sektor publiczny, poprawiały warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i dostępność usług o znaczeniu gospodarczym.

OP III zapewniała szeroki wachlarz instrumentów wspierających działalność MŚP – od inwestycji w rozwój i modernizację, przez wsparcie internacjonalizacji, po rozwój modeli biznesowych, cyfryzację firm i usługi proinnowacyjne świadczone przez instytucje otoczenia biznesu.

Obszar gospodarczy był najmniejszym wolumenowo komponentem Programu, ale jednocześnie jednym z najbardziej wyspecjalizowanych i precyzyjnie ukierunkowanych. Na działania w ramach osi I–III przeznaczono łącznie **ok. 575 mln euro**, co odpowiada **17,2% alokacji RPO WSL**, a więc znacznie mniej niż w obszarach społecznych i środowiskowych. Pomimo mniejszej skali finansowej obszar ten charakteryzował się bardzo dużą aktywnością projektową: w jego ramach zrealizowano **1935 projektów**, z czego zdecydowaną większość – ponad 1500 – stanowiły przedsięwzięcia inwestycyjne MŚP w ramach OP III.

Struktura beneficjentów wskazuje, że obszar gospodarczy koncentrował się na podmiotach bezpośrednio lub pośrednio związanych z rozwojem działalności gospodarczej i innowacji, w tym przedsiębiorstwach sektora MŚP, instytucjach otoczenia biznesu oraz jednostkach naukowych: Łącznie z różnych form wsparcia skorzystało **1 586 unikalnych podmiotów**. Taki układ beneficjentów odzwierciedlał logikę interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie potencjału gospodarczego regionu.

Rozkład liczby projektów i alokacji odzwierciedla logikę całego obszaru: największe projekty wdrażano tam, gdzie regionalne potrzeby były najbardziej pilne i najbardziej

„mierzalne”, czyli w modernizacji i podnoszeniu konkurencyjności MŚP, co znajduje potwierdzenie w skali interwencji OP III (1506 projektów o wartości blisko 3,0 mld zł; dominacja PI 3c – 1444 projekty). Mniejszy wolumen projektów B+R i cyfryzacyjnych wynikał zarówno z bardziej selektywnego charakteru tych interwencji, jak i barier technicznych oraz instytucjonalnych, które ograniczały liczbę potencjalnych wnioskodawców. Mniejszy wolumen projektów B+R i cyfryzacyjnych odzwierciedla skala interwencji w OP I (310 projektów) i OP II (119 projektów). (więcej w rozdz. 4.1, 4.2 i 4.3 niniejszego raportu).

Ogółem dane ilościowe potwierdzają, że obszar gospodarczy był ukierunkowany na **kompleksową modernizację sektora przedsiębiorstw**, zapewniając firmom zarówno dostęp do narzędzi inwestycyjnych, jak i – w mniejszym stopniu – do infrastruktury B+R oraz usług cyfrowych, co razem tworzyło spójny pakiet interwencji wspierających transformację gospodarczą regionu.

Perspektywa przedstawicieli IZ/IP oraz ekspertów potwierdza, że w obszarze gospodarczym logika wsparcia była zasadniczo dobrze dopasowana do złożoności wyzwań regionu, ale jej realizacja napotykała bariery systemowe. Podkreślano szczególnie znaczenie regionalnych inteligentnych specjalizacji – włączenie inteligentnych specjalizacji[688] do Programu sprawiło, że dokument ten stał się realnym punktem odniesienia dla ukierunkowania wsparcia, a udział projektów wpisujących się w specjalizacje był bardzo wysoki. Jednocześnie zwracano uwagę, że najtrudniejszym elementem łańcucha była faza komercjalizacji wyników B+R – trzyletni horyzont realizacji projektów rzadko pozwalał domknąć pełny cykl „od pomysłu do rynku”. Eksperci wskazywali też na luki narzędziowe (niedostatek instrumentów kapitałowych dla firm technologicznych, brak wsparcia dla małych, wczesnych projektów) oraz ograniczoną efektywność części instrumentów otoczenia biznesu. W praktyce oznaczało to, że kompleksowość wsparcia w obszarze gospodarczym była wysoka na poziomie koncepcji i zakresu interwencji, ale w większym stopniu niż w innych obszarach zależała od uwarunkowań zewnętrznych, tj. ram prawnych, czasu trwania perspektywy oraz komplementarności z programami krajowymi.

Kompleksowość wsparcia w obszarze społecznym

Diagnoza Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020+” podkreśla, że wyzwania społeczne regionu miały charakter wielowymiarowy i długofalowy. Województwo doświadczało starzenia się populacji, niskiego przyrostu naturalnego oraz malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym, co zwiększyło presję na system usług opiekuńczych i zdrowotnych. Strategia wskazuje również na niedostosowanie systemu edukacji do zmieniających się potrzeb rynku pracy – w szczególności w obszarze kompetencji kluczowych, zawodowych i cyfrowych – oraz na nierówny dostęp do wysokiej jakości kształcenia. W wielu gminach zdiagnozowano kumulację problemów społecznych: wykluczenie, niską aktywność obywatelską oraz

[688] Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020

ograniczony dostęp do usług publicznych, zwłaszcza opiekuńczych, zdrowotnych i edukacyjnych. W odpowiedzi na te zjawiska Strategia „Śląskie 2020+" sformułowała cel „Szanse rozwojowe mieszkańców – wysoka jakość życia, kapitał ludzki i społeczny", obejmujący rozwój usług społecznych i zdrowotnych, kształcenia ustawicznego, aktywizacji zawodowej, włączenia społecznego oraz modernizację infrastruktury edukacyjnej i społecznej.

Odpowiedź RPO WSL na zidentyfikowane w Strategii wyzwania społeczne była szeroka i obejmowała zarówno działania miękkie (usługi, aktywizacja, kompetencje), jak i interwencje infrastrukturalne (przedszkola, szkoły, centra usług społecznych, infrastruktura zdrowotna, przestrzenie publiczne). Konstrukcja osi priorytetowych **OP VII–XII** odzwierciedlała kluczowe elementy potrzeb regionu: kwestie demograficzne, wykluczenie społeczne, jakość edukacji, zdrowie publiczne oraz dostępność usług społecznych.

OP VII (rynek pracy) odpowiadała na problemy bezrobocia strukturalnego i niskiej aktywności zawodowej, oferując instrumenty takie jak szkolenia, staże, doradztwo, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i wsparcie samozatrudnienia. Jej logika koncentrowała się na wejściu lub powrocie na rynek pracy oraz dostosowaniu kwalifikacji do potrzeb gospodarki opartej na wiedzy.

OP VIII (kadry dla gospodarki opartej na wiedzy) uzupełniała działania rynku pracy, skupiając się na zdrowiu pracowników, utrzymaniu aktywności zawodowej osób starszych oraz ułatwianiu godzenia życia zawodowego i rodzinnego. W praktyce tworzyła ona zaplecze zdrowotno-opiekuńcze dla rynku pracy, wzmacniając zdolność mieszkańców do długofalowej aktywności zawodowej.

OP IX (włączenie społeczne) była odpowiedzią na wykluczenie społeczne i nierówności terytorialne w dostępie do usług. Rozwój usług środowiskowych, opiekuńczych, asystenckich oraz wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami i ekonomii społecznej adresowały potrzeby grup najbardziej narażonych na marginalizację oraz gmin o kumulacji problemów społecznych.

OP X (rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna) skupiała się na obszarach o najwyższej koncentracji problemów społecznych, łącząc modernizację infrastruktury zdrowotnej, społecznej i edukacyjnej z odnową przestrzeni publicznych. Zgodnie z krajowymi wytycznymi projekty rewitalizacyjne musiały mieć charakter zintegrowany, co sprzyjało łączeniu komponentów infrastrukturalnych i społecznych oraz wzmacniało kompleksowość interwencji.

OP XI (wzmocnienie potencjału edukacyjnego) koncentrowała się na jakości edukacji – rozwijaniu kompetencji kluczowych, programach wyrównawczych, wsparciu szkół zawodowych oraz doradztwie edukacyjno-zawodowym. Oś ta miała na celu długofalowe wzmocnienie kapitału ludzkiego, w tym lepsze przygotowanie młodych osób do wejścia na rynek pracy.

OP XII (infrastruktura edukacyjna) dopełniała obszar edukacji poprzez inwestycje w przedszkola, szkoły i infrastrukturę kształcenia zawodowego. Koncentrowała się na poprawie warunków nauki oraz zwiększaniu dostępności edukacji – w szczególności w gminach o niższym poziomie wyposażenia infrastrukturalnego i mniejszym dostępie do usług.

Obszar społeczny był najbardziej rozbudowaną częścią RPO WSL 2014–2020 zarówno pod względem finansowym, jak i liczby realizowanych przedsięwzięć. Na działania społeczne, edukacyjne, zdrowotne i rewitalizacyjne przeznaczono łącznie **ok. 1,28 mld euro**, co stanowiło **ponad jedną trzecią wartości całego Programu** (38,3%). Jest to najwyższa alokacja spośród wszystkich trzech analizowanych obszarów, co potwierdza, że kwestie społeczne, w tym edukacja, integracja społeczna, zdrowie i rewitalizacja, były jednym z głównych priorytetów polityki regionalnej.

Równie wysoka była aktywność projektowa. W ramach OP VII–XII zrealizowano **3697 projektów**, co stanowiło ponad połowę wszystkich przedsięwzięć w Programie. Skala ta odzwierciedla zarówno szeroki katalog dostępnych typów interwencji, jak i duże zapotrzebowanie ze strony beneficjentów, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, szkół, placówek zdrowotnych i organizacji społecznych. Jednocześnie działania społeczne angażowały największą liczbę instytucji: **1 740 unikalnych beneficjentów**, co pokazuje, że wsparcie nie było skoncentrowane w wąskiej grupie podmiotów. Układ przestrzenny potwierdza też szeroki zasięg terytorialny interwencji: projekty w osiach VII-XII realizowano **we wszystkich powiatach**, a w każdym z nich występowały działania **we wszystkich sześciu osiach** obszaru społecznego. Różnice dotyczyły przede wszystkim skali finansowej - dofinansowanie UE w przeliczeniu na mieszkańca było niższe w części powiatów i wyższe w tych, gdzie koncentracja potrzeb społecznych była większa (przykładowo, łączne dofinansowanie UE w obszarze społecznym w przeliczeniu na mieszkańca wahało się od ok. **501 zł/os.** (Tychy) do ok. **2 894 zł/os.** (Bytom)).

Skala finansowa i liczebna interwencji wskazuje, że obszar społeczny był fundamentem RPO WSL, a jednocześnie obszarem, w którym lokalne instytucje miały największą zdolność absorpcji środków. Ilościowo to właśnie projekty społeczne, edukacyjne i rewitalizacyjne tworzyły najbardziej rozbudowany segment Programu, co wzmacnia ocenę wysokiej kompleksowości wsparcia w tym obszarze.

Oceniając kompleksowość w obszarze społecznym, można stwierdzić, że interwencje Programu obejmowały wszystkie kluczowe komponenty potrzeb regionu:

- **demografia i usługi opiekuńcze** – OP VIII i OP IX,
- **rynek pracy i kompetencje** – OP VII i OP XI,
- **wykluczenie społeczne i dostępność usług** – OP IX,
- **problemy przestrzenne i infrastrukturalne** – OP X,

- **edukacja i jakość kształcenia** – OP XI i OP XII.

Szczególnie istotne jest to, że w tym obszarze Program tworzył **spójny łańcuch interwencji**, obejmujący zarówno infrastrukturę usług publicznych (EFRR), jak i działania usługowe i integracyjne (EFS). Wynikało to po części z wymogów systemowych (np. Wytycznych w zakresie rewitalizacji oraz cross-financingu), a po części z realiów funkcjonowania JST i instytucji społecznych, które łączyły projekty twarde i miękkie we własnych pakietach działań.

W rezultacie obszar społeczny cechował się **najwyższym poziomem kompleksowości** w całym Programie — zarówno pod względem zakresu tematycznego, jak i zdolności do odpowiadania na wielowymiarowe wyzwania rozwojowe regionu. Wnioski z wywiadów z ekspertami i przedstawicielami instytucji edukacyjnych oraz rynku pracy potwierdzają wysoką kompleksowość wsparcia w obszarze społecznym, ale jednocześnie wskazują na kilka słabszych ogniw. Za najbardziej modelowy przykład uznawano kształcenie zawodowe, gdzie inwestycje w infrastrukturę (nowoczesne pracownie, wyposażenie) były konsekwentnie łączone z działaniami rozwojowymi dla uczniów i nauczycieli, co w ocenie respondentów przyniosło widoczne efekty jakościowe. Zwracano jednak uwagę, że nie wszystkie formy wsparcia kadry były równie dobrze dopasowane do potrzeb – część szkoleń miała charakter zbyt ogólny. Podkreślano również niedostateczne rozwinięcie doradztwa zawodowego oraz brak systemowego wsparcia psychologicznego i psychospołecznego dla osób w trudniejszej sytuacji na rynku pracy. JST i dyrektorzy szkół sygnalizowali dodatkowo, że skomplikowane procedury konkursowe i rozliczeniowe ograniczały ich zdolność do pełnego wykorzystania dostępnych instrumentów. Oznacza to, że przy zachowaniu bardzo szerokiego zakresu tematycznego i dobrego dopasowania do głównych wyzwań, kompleksowość wsparcia była częściowo osłabiana przez bariery instytucjonalne i administracyjne.

Kompleksowość w obszarze środowiskowym

Diagnoza Strategii „Śląskie 2020+” wskazuje, że sytuacja środowiskowa regionu pozostaje jednym z jego najpoważniejszych wyzwań, wynikającym zarówno z historycznej działalności przemysłowej, jak i współczesnych procesów urbanizacyjnych. Województwo śląskie od wielu lat zmaga się z utrzymującym się zanieczyszczeniem powietrza, niską efektywnością energetyczną zabudowy, degradacją terenów poprzemysłowych, niską retencją wód oraz presją na przestrzeń wynikającą z wysokiego poziomu urbanizacji. W świetle diagnozy strategicznej poprawa jakości środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu są niezbędnymi warunkami dla rozwoju społecznego i gospodarczego regionu. W odpowiedzi na te wyzwania Strategia Rozwoju Województwa formułuje cel: „Zrównoważone wykorzystanie zasobów środowiska i poprawa jego jakości”. Kierunki działań obejmują modernizację systemów grzewczych i rozwój OZE, poprawę efektywności energetycznej, rekultywację terenów zdegradowanych, inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową, zwiększanie retencji, rozwój transportu niskoemisyjnego oraz działania edukacyjne i promujące postawy prośrodowiskowe.

RPO WSL 2014-2020 odpowiadał na te potrzeby trzema osiami priorytetowymi – OP IV, OP V i OP VI – obejmującymi działania dotyczące efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, ochrony zasobów wodnych, rekultywacji terenów poprzemysłowych oraz rozwoju zrównoważonego transportu. Konstrukcja tych osi odzwierciedlała główne obszary interwencji środowiskowej w regionie i pozwalała realizować projekty o charakterze systemowym, długofalowym oraz technicznie złożonym.

Znaczącą rolę w interwencji odgrywały działania niskoemisyjne – w tym termomodernizacja budynków publicznych, modernizacja sieci ciepłowniczych oraz instalacje OZE – które bezpośrednio odpowiadały na problem niskiej emisji w regionie. Projekty wodno-ściekowe i dotyczące gospodarki odpadami, realizowane w ramach OP V, umożliwiały poprawę jakości wód, zwiększenie retencji oraz lepsze wykorzystanie zasobów środowiska. Z kolei interwencje transportowe w OP VI, obejmujące zarówno tabor niskoemisyjny, jak i modernizację infrastruktury, wpływały na ograniczenie emisji z transportu i poprawę mobilności mieszkańców.

Interwencje środowiskowe cechowała wysoka spójność działań. Dominowały projekty infrastrukturalne o jednoznacznie mierzalnych rezultatach, takich jak redukcja emisji, zwiększenie efektywności energetycznej, rozbudowa sieci kanalizacyjnych czy rekultywacja terenów. Dzięki temu obszar środowiskowy wyróżniał się największą przejrzystością logiki interwencji i jednym z najwyższych poziomów osiągnięcia wskaźników rzeczowych w całym Programie. Ewaluacje ex post podkreślały, że działania te były ukierunkowane na rozwiązywanie problemów strukturalnych o charakterze regionalnym oraz miały wysoką trwałość techniczną.

Obszar środowiskowy był największym pod względem alokacji elementem RPO WSL. Na działania w ramach osi IV–VI przeznaczono łącznie **ok. 1,49 mld euro**, co stanowiło **44,5% wartości całego Programu**. To niemal połowa budżetu RPO, co odzwierciedla strategiczną wagę problemów środowiskowych w regionie oraz priorytet władz województwa dla projektów infrastrukturalnych o długotrwałym efekcie.

W ramach tego obszaru zrealizowano **1 376 projektów**, przy czym największa liczba przedsięwzięć dotyczyła działań niskoemisyjnych – w OP IV zrealizowano **987 projektów**, co uczyniło ten segment jednym z najbardziej intensywnych ilościowo w Programie. Projekty wodno-ściekowe, rekultywacyjne oraz transportowe – choć mniej liczne – charakteryzowały się wysoką wartością jednostkową, co jest typowe dla inwestycji infrastrukturalnych.

Wsparcie trafiło do **533 unikalnych beneficjentów**, głównie jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych i operatorów infrastruktury. Ich dominująca rola jest naturalna dla interwencji, które dotyczą infrastruktury publicznej i wymagają długiej perspektywy utrzymaniowej.

Skala finansowa i rzeczowa tego obszaru jednoznacznie wskazuje, że działania środowiskowe stanowiły fundament inwestycyjny RPO WSL, odpowiadając w sposób

konsekwentny na kluczowe problemy środowiskowe regionu i wzmacniając jego zdolność adaptacyjną do procesów transformacji.

Podsumowując, obszar środowiskowy charakteryzował się wysoką kompleksowością interwencji, obejmując wszystkie główne problemy wskazane w diagnozie strategicznej. Logika wsparcia była tu wyjątkowo spójna, a dominacja projektów infrastrukturalnych sprzyjała osiąganiu mierzalnych rezultatów oraz trwałych efektów środowiskowych. Wsparcie to stanowiło jeden z kluczowych filarów inwestycyjnych Programu i odegrało zasadniczą rolę w procesie adaptacji regionu do wyzwań klimatycznych i środowiskowych. Eksperci podkreślali, że w obszarze środowiskowym Program w największym stopniu zbliżał się do „twardej" definicji kompleksowości – szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz poprawy efektywności energetycznej, gdzie wsparcie uznawano za dobrze skalibrowane do potrzeb i pozwalające wyrównywać różnice między gminami. Jednocześnie wskazywano na wyraźnie słabszy segment gospodarki odpadami i recyklingu, w którym zainteresowanie projektami było niskie, a osiągnięty poziom wskaźników znacząco odbiegał od założeń. W obszarze transportu eksperci zwracali uwagę na dominację inwestycji drogowych oraz ograniczoną możliwość finansowania rozwiązań sprzyjających zrównoważonej mobilności (transport publiczny, ITS), wynikającą m.in. z wąsko zdefiniowanych kryteriów kwalifikowalności. W konsekwencji kompleksowość wsparcia środowiskowego była bardzo wysoka w tych segmentach, które odpowiadały za kluczowe, infrastrukturalne deficyty regionu, natomiast wyraźnie słabsza tam, gdzie realizacja projektów wymagała dłuższego horyzontu przygotowania inwestycji lub większej dojrzałości rynku.

PODSUMOWANIE

Podsumowując ocenę kompleksowości, należy wskazać, że RPO WSL 2014–2020 obejmował pełen zakres głównych potrzeb regionalnych zidentyfikowanych w Strategii „Śląskie 2020+". Najbardziej kompleksowy charakter miały interwencje w obszarze społecznym i środowiskowym, natomiast w obszarze gospodarczym kompleksowość była częściowo ograniczona przez krótką perspektywę czasową i ograniczoną skalę alokacji. Łącznie działania trzech obszarów tworzyły spójny system odpowiedzi na kluczowe wyzwania rozwoju regionu. W każdym z obszarów działania Programu uwzględniano również terytorialne zróżnicowanie potrzeb regionu, w szczególności w ramach ZIT i działań rewitalizacyjnych, co dodatkowo wzmacniało kompleksowość interwencji.

5.1.2 Komplementarność wsparcia

Komplementarność analizowana jest zarówno wertykalnie, w relacjach między działaniami realizującymi różne funkcje w ramach tej samej ścieżki wsparcia (np. infrastruktura → usługi → kompetencje), jak i horyzontalnie — poprzez powiązania między obszarami Programu.

Komplementarność między poziomami wsparcia

Identyfikacja tych powiązań opierała się na analizie bazy projektów RPO WSL 2014-2020 (przepływów beneficjentów między osiami priorytetowymi) oraz wynikach wywiadów z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących, beneficjentami i reprezentantami subregionów JST.

W wielu częściach Programu komplementarność ujawniała się w postaci **sekwencji działań**, które prowadziły od inwestycji materialnych do usług i kompetencji. Najbardziej wyraźne były te zależności w obszarze edukacji, rynku pracy i rewitalizacji. Dane pokazują, że instytucje – szkoły, OPS-y, gminy – wykorzystywały różne osie priorytetowe jako elementy jednego, logicznego łańcucha. Przykładowo, ponad jedna czwarta szkół realizujących projekty kompetencyjne w ramach OP XI równolegle modernizowała swoje obiekty w OP XII, co wskazuje, że działania miękkie i twarde były zaplanowane jako wzajemnie wzmacniające się elementy podnoszenia jakości edukacji. Podobną sekwencję widać w działaniach instytucji rynku pracy, które nie ograniczały się do projektów aktywizacyjnych: część z nich uczestniczyła również w przedsięwzięciach edukacyjnych, co poszerzało zakres oddziaływania ich projektów i zwiększało ich trwałość.

Wywiady z przedstawicielami IZ i IP pokazują, że komplementarność między poziomami wsparcia była w wielu przypadkach świadomie projektowana i wprost wpisywana w zasady konkursów. Dotyczyło to szczególnie relacji między EFRR a EFS: przy inwestycjach w infrastrukturę społeczną, edukacyjną czy zdrowotną często wymagano powiązania z projektem „miękkim", zapewniającym funkcjonowanie nowych obiektów i rozwój oferty usługowej. Respondenci podkreślali jednak, że przy części typów projektów takie powiązania miały charakter bardziej formalny niż merytoryczny, a konieczność zapewnienia osobnego finansowania komponentu EFS generowała dla beneficjentów istotne ryzyko zwłaszcza tam, gdzie brak dofinansowania „miękkiej" części mógł podważyć pełne wykorzystanie infrastruktury.

Najsilniej komplementarność między poziomami wsparcia zaznaczyła się jednak w obszarze rewitalizacji. To tutaj najczęściej występowała praktyka łączenia modernizacji infrastruktury z usługami społecznymi, integracyjnymi i edukacyjnymi. Z danych wynika, że aż 43% beneficjentów realizujących przedsięwzięcia w OP X prowadziło równolegle projekty w OP IX, a około jedna trzecia łączyła modernizację infrastruktury również z działaniami edukacyjnymi w OP XI. Wywiady potwierdzają tę tendencję: przedstawiciele IP wskazywali, że gminy nie postrzegały rewitalizacji jako pojedynczej inwestycji, ale jako „pakiet zmian", w którym równocześnie poprawia się przestrzeń, wzmacnia lokalne instytucje społeczne i podnosi kompetencje mieszkańców. Takie podejście jest zgodne z Wytycznymi dotyczącymi rewitalizacji[689], które wymagają integracji działań infrastrukturalnych z usługami społecznymi – i w przypadku województwa śląskiego te wymogi były rzeczywiście realizowane.

[689] Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020.

W obszarze gospodarczym komplementarność miała nieco inny charakter. Tu logika interwencji zakładała przechodzenie od badań i prototypowania (OP I), przez wdrażanie i rozwój działalności (OP III), aż po poprawę cyfrowego otoczenia funkcjonowania przedsiębiorstw (OP II). Koncepcja ta była spójna, jednak w praktyce pełna sekwencja działań rzadko mieściła się w horyzoncie jednej perspektywy finansowej. W wywiadach z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących zwracano uwagę, że choć konstrukcja osi I–III była zaprojektowana jako pełna ścieżka wsparcia, to cykl powstawania i dojrzewania innowacji w praktyce znacząco wykracza poza ramy jednego okresu programowania. Zdaniem respondentów trzyletni czas realizacji projektów był zbyt krótki, aby przedsiębiorstwa mogły przejść całą sekwencję działań przewidzianych w logice interwencji. W efekcie podkreślano, że potencjał kompleksowości wsparcia w obszarze gospodarczym był częściowo ograniczany przez uwarunkowania czasowe, a nie przez konstrukcję Programu jako taką.

Komplementarność między obszarami oddziaływania

Analiza komplementarności między obszarami oddziaływania została przeprowadzona w oparciu o analizę przepływów beneficjentów[690] między osiami priorytetowymi (na podstawie danych z listy projektów oraz danych monitoringowych) oraz jakościową analizę opisów projektów. Wnioski te zostały następnie zweryfikowane w wywiadach z przedstawicielami IZ/IP, beneficjentami, reprezentantami subregionów JST oraz ekspertami.

Komplementarność w RPO WSL była widoczna również w relacjach między trzema głównymi obszarami: społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Przeprowadzone analizy pozwoliły wyodrębnić trzy charakterystyczne „klastry komplementarności", czyli takie kombinacje interwencji, które najczęściej współwystępowały w działaniach beneficjentów.

Klaster 1: Społeczno–edukacyjno–rewitalizacyjny (OP IX–X–XI–XII)

Komplementarność w klastrze społeczno–edukacyjnym była najbardziej widoczna i najlepiej potwierdzona zarówno danymi, jak i wnioskami z rozmów. Połączenie działań edukacyjnych (OP XI–XII), rynku pracy (OP VII–VIII) oraz usług społecznych i integracyjnych (OP IX) tworzyło spójny i zintegrowany system wsparcia. Aż **42% szkół i placówek edukacyjnych**, które korzystały z projektów rozwojowych w OP XI, realizowało jednocześnie projekty infrastrukturalne w OP XII. Co więcej, ok. **28% JST** prowadzących projekty usług społecznych w OP IX równolegle uczestniczyło w działaniach na rzecz aktywizacji zawodowej w OP VII. Przedstawiciele JST w wywiadach potwierdzali, że połączenie projektów miękkich i infrastrukturalnych było konieczne, aby uzyskać realny efekt – np. nowo utworzone miejsca opieki czy centra

[690] Analiza przepływów beneficjentów polega na sprawdzeniu, ile tych samych podmiotów korzystało ze wsparcia w różnych osiach priorytetowych. Jeżeli ten sam beneficjent realizuje projekty w kilku częściach Programu, oznacza to, że interwencje tworzą **ciąg działań**, a nie izolowane przedsięwzięcia.

usług społecznych wymagały równoległego finansowania kompetencji kadry, partnerstw lokalnych oraz działań aktywizacyjnych. Analiza przepływów wskazuje dodatkowo, że **ponad 300 beneficjentów** realizowało projekty w więcej niż jednej osi społecznej, co czyni ten klaster najbardziej „połączoną" częścią Programu.

Ponadto, w ramach działań rewitalizacyjnych obserwowano wyraźne powiązanie między projektami infrastrukturalnymi a działaniami społecznymi i edukacyjnymi wdrażanymi równolegle przez te same jednostki samorządu terytorialnego. Zbieżność tych wzorców potwierdzali również uczestnicy wywiadów z reprezentantami subregionów JST, wskazując, że projekty infrastrukturalne i społeczne były w praktyce planowane jako elementy jednego pakietu działań lokalnych. Modernizacja szkół, bibliotek, domów kultury, centrów usług społecznych czy przestrzeni publicznych była w wielu przypadkach projektowana tak, aby stanowić zaplecze dla rozwijanych usług – opiekuńczych, integracyjnych, edukacyjnych czy animacyjnych. Tego typu powiązania sprzyjały pełnemu wykorzystaniu powstałej infrastruktury oraz przekładały się na poprawę dostępności usług i większą aktywność lokalnych społeczności. W efekcie klaster rewitalizacyjno-społeczny należał do najlepiej zintegrowanych w całym Programie, spójnie wpisując się w standardy rewitalizacji[691] określone w krajowych wytycznych.

Klaster 2: Gospodarczo–innowacyjny (OP I–III + elementy OP II)

W obszarze gospodarczym komplementarność miała przede wszystkim charakter strukturalny – wynikała z zaprojektowanej sekwencji działań od B+R (OP I), przez cyfryzację usług publicznych i gospodarki (OP II), po inwestycje wzmacniające konkurencyjność przedsiębiorstw (OP III). Przepływy między osiami były zauważalne, choć ograniczone czasem perspektywy finansowej. Dane pokazują, że spośród **195 beneficjentów projektów B+R** tylko ok. **12%** sięgnęło po wsparcie inwestycyjne z OP III. W wywiadach przedstawiciele IZ i IP wskazywali, że cykl dojrzewania innowacji jest znacznie dłuższy niż 2–3 lata przewidziane na realizację projektów, co naturalnie ogranicza skalę „pełnej ścieżki" realizowanej w ramach jednej perspektywy. Jednocześnie analiza przepływów pokazuje, że **ponad 1/3 beneficjentów OP III** korzystała równolegle z usług cyfrowych wdrażanych w OP II, a **ok. 18%** przedsiębiorstw inwestujących w modernizację deklarowało wcześniejszą współpracę z instytucjami otoczenia biznesu wspieranymi w OP I. W praktyce klaster gospodarczy funkcjonował więc jako **ekosystem**, w którym różne typy interwencji wzajemnie wzmacniały warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a nie jako liniowa ścieżka realizowana przez pojedynczych beneficjentów.

Klaster 3: Środowiskowo–rewitalizacyjny (OP IV–V–VI + OP X)

Komplementarność w obszarze środowiskowym wynikała przede wszystkim z bardzo wyraźnej spójności logiki interwencji między OP IV, OP V i OP VI. Analiza danych pokazuje, że zdecydowana większość beneficjentów – ponad 220 jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych – realizowała więcej niż

[691] Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020

jeden typ interwencji środowiskowych, łącząc projekty niskoemisyjne, wodno-ściekowe, odpadowe lub transportowe. W efekcie wsparcie w tym obszarze przyjmowało charakter pakietowy: termomodernizacja budynków i modernizacja sieci ciepłowniczych w OP IV często była uzupełniana projektami dotyczącymi gospodarki wodno-ściekowej w OP V, a w wielu przypadkach również inwestycjami transportowymi w OP VI (np. zakupem taboru niskoemisyjnego).

Ten model wdrażania sprzyjał osiąganiu efektów zbieżnych terytorialnie – gminy poprawiały jednocześnie jakość powietrza, efektywność energetyczną i dostępność transportu, co odpowiadało logice działań wskazanych w Strategii „Śląskie 2020+". Komplementarność wzmacniała również możliwość osiągania skumulowanych rezultatów: redukcji emisji, poprawy stanu środowiska i ograniczenia kosztów eksploatacyjnych infrastruktury publicznej. Charakter inwestycji środowiskowych – długookresowy, infrastrukturalny i oparty na twardych rezultatach – sprzyjał utrwalaniu efektów i ograniczał ryzyko rozproszenia działań. W rezultacie obszar środowiskowy cechował się jedną z najwyższych w Programie wewnętrznych spójności i zdolnością do tworzenia sekwencji interwencji uzupełniających się funkcjonalnie oraz terytorialnie.

Ocena komplementarności Programu jako całości

W ujęciu ogólnym RPO WSL charakteryzował się **wysokim poziomem komplementarności**, przy czym jej intensywność była różna w zależności od obszaru. Najbardziej rozwinięte i najłatwiej identyfikowalne powiązania występowały w obszarze społecznym i rewitalizacyjnym. Tu zarówno konstrukcja Programu, jak i praktyka wdrażania zachęcały beneficjentów do łączenia inwestycji infrastrukturalnych z usługami i działaniami edukacyjnymi. W obszarze gospodarczym komplementarność była spójna koncepcyjnie, lecz trudniejsza do pełnej realizacji operacyjnej. Natomiast w obszarze środowiskowym dominowały powiązania infrastrukturalne – projekty były wzajemnie spójne i często osadzone w tych samych dokumentach planistycznych, choć rzadziej łączyły się z działaniami w obszarze społecznym lub gospodarczym.

5.2 Ocena wsparcia subregionów województwa śląskiego

5.2.1 Potrzeby województwa i jego subregionów

RPO WSL 2014-2020, został zaprojektowany jako Program dwufunduszowy (składający się z EFRR i EFS), co zwiększa komplementarność i efektywność interwencji realizowanej z tego źródła, w szczególności poprzez ścisłe powiązanie projektów infrastrukturalnych (EFRR) z działaniami miękkimi (EFS). Program ten stanowił kluczowy instrument realizacji wizji rozwoju regionu zawartej w „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego Śląskie 2020+", uchwalonej 1 lipca 2013 roku. Strategia ta, będąca aktualizacją wcześniejszego dokumentu, miała za zadanie „rozwiązanie głównych problemów i utrzymanie województwa na ścieżce trwałego i

zrównoważonego rozwoju oraz podnoszenie konkurencyjności regionu”[692]. Strategia „Śląskie 2020+” zidentyfikowała szereg horyzontalnych wyzwań, które RPO miało przekuć na konkretne interwencje:

- **Transformacja przestrzenna i rewitalizacja:** województwo śląskie zostało określone w dokumencie jako obszar o znacznej degradacji terenu, wynikającej z długotrwałej działalności przemysłowej. Nadanie nowych funkcji terenom zdegradowanym i poprzemysłowym oraz rewitalizacja przestrzeni miast została wskazana jako poważne wyzwanie rozwojowe tego obszaru[693]. Strategia wskazała na Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) ukierunkowane na procesy rewitalizacyjne oraz poprawę dostępu do usług społecznych[694].
- **Wzrost konkurencyjności gospodarki:** jednym z celów strategicznych Strategii było uczynienie regionu nowoczesną gospodarką rozwijającą się w oparciu o innowacyjność i kreatywność[695].
- **Rynek pracy i kapitał ludzki:** Pomimo posiadanych potencjałów, w latach bezpośrednio poprzedzających realizację RPO WSL 2014-2020 wskaźnik zatrudnienia był niższy niż krajowy, co wskazywało na konieczność wsparcia rozwoju kapitału ludzkiego[696].

Analiza zróżnicowania wsparcia subregionów koncentruje się na specyfice społeczno-gospodarczej poszczególnych subregionów, identyfikując ich unikalne wyzwania, które powinny być adresowane przez Program, jakim był RPO WSL 2014-2020. Subregiony weszły w okres programowania 2014-2020 z odmiennymi priorytetami:

1. **Subregion centralny:** był skupiony na zarządzaniu dynamicznie rozwijającą się metropolią, poprawie transportu aglomeracyjnego i wsparciu innowacyjności.
2. **Subregion południowy:** charakteryzował się postindustrialnym dziedzictwem, wrażliwością środowiskową (Beskidy) i rosnącymi potrzebami w zakresie usług skierowanych do seniorów.
3. **Subregion zachodni:** stanowi obszar silnie dotknięty monokulturą węglową (Rybnicki Obszar Węglowy), stojący w obliczu transformacji, wysokiego ryzyka bezrobocia i problemów z infrastrukturą na terenach pogórniczych.
4. **Subregion północny:** to natomiast obszar w dużym stopniu wiejski, z kluczowymi lukami w podstawowej infrastrukturze wodno- kanalizacyjnej, gdzie zainteresowanie działaniami infrastrukturalnymi było największe.

Poniższa tabela syntetyzuje kluczowe wyzwania rozwojowe, stanowiące punkt odniesienia dla oceny adekwatności interwencji RPO WSL 2014-2020.

[692] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”, s. 4.
[693] RPO WSL 2014-2020, s. 13.
[694] SzOOP RPO WSL 2014-2020,
[695] Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”, s. 75.
[696] Ibidem, s. 14-15.

Tabela 15. Kluczowe wyzwania subregionów województwa śląskiego w latach 2014-2020

Subregion	Dominujące wyzwanie	Charakterystyka infrastrukturalna
Centralny	• utrzymanie/wzmacnianie funkcji metropolitalnych	• zaawansowana, ale wymaga integracji w zakresie transportu (Inteligentny system zarządzania transportem)
Południowy	• transformacja postindustrialna • konieczność poprawy jakości powietrza • rozwój usług senioralnych	• stabilna, z wyjątkiem obszarów poprzemysłowych
Zachodni	• monokultura węglowa (JSW) • ryzyko wzrostu poziomu bezrobocia	• tereny pogórnicze • braki w drogach • braki w kanalizacji gminnej
Północny	• luki w infrastrukturze wodno-ściekowej (poza aglomeracjami) • trudności demograficzne	• rozproszona zabudowa • teren pagórkowaty (co powoduje wysokie koszty doprowadzenia kanalizacji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie FGI z przedstawicielami subregionów.

SUBREGION CENTRALNY

Subregion centralny, obejmujący rdzeń metropolii, koncentrował swoje potrzeby na zarządzaniu dynamicznym rozwojem gospodarczym, poprawie efektywności energetycznej oraz usprawnieniu transportu aglomeracyjnego. Jak dowiodło FGI z przedstawicielami subregionu, Miasto Katowice jako centralny ośrodek, doświadczało w latach 2014-2020 intensywnego rozwoju. Aktywność władz miasta nie zastępowała, ale uzupełniała inicjatywy przedsiębiorców, którzy chętnie korzystali ze środków unijnych. Wpływa to na komplementarność działań władz publicznych i podmiotów prywatnych, co przyczynia się do dynamicznego rozwoju.

W wyniku przeprowadzonych FGI z przedstawicielami subregionu można stwierdzić, że w sferze cyfryzacji, działania JST koncentrowały się na dwóch kierunkach: wewnętrznym (cyberbezpieczeństwo, wyposażenie w podstawowy sprzęt) oraz kulturowym (digitalizacja zasobów Archiwum Miasta oraz Muzeum Historii Katowic). Mniejsze JST również intensywnie inwestowały we wzmocnienie cyberbezpieczeństwa i rozwój e-usług.

Interwencja RPO w subregionie metropolitalnym była wysoce skoncentrowana na projektach aglomeracyjnych i ogólnie oceniana przez uczestników FGI jako adekwatna, szczególnie w zakresie efektywności energetycznej i zarządzania mobilnością.

Katowice zrealizowały kompleksowy projekt termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, o wartości ponad 114 milionów PLN, co wskazuje na priorytetowe traktowanie efektywności energetycznej infrastruktury miejskiej.

Działania te były realizowane także przez mniejsze JST, które również dokonywały termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej na swoim terenie.

W obszarze transportu, środki RPO były kluczowe dla stworzenia zintegrowanego systemu mobilności aglomeracyjnej. Dofinansowano budowę węzłów przesiadkowych oraz wdrożenie Inteligentnego Systemu Zarządzania Transportem (ITS). System ITS, poprzez informatyczne usprawnienie poruszania się po mieście i nadawanie priorytetu komunikacji publicznej, ma znaczenie nie tylko lokalne, ale dla całej metropolii, ponieważ znacząca rzesza pracowników dojeżdża do pracy do Katowic z miast ościennych. Mniejsze gminy, jak Rudziniec, również włączyły się w ten system, budując centrum przesiadkowe przy dworcu PKP, obsługujące połączenia metropolitalne oraz lokalne.

Rewitalizacja w subregionie centralnym stanowi przykład efektywnej komplementarności projektów twardych (EFRR) i miękkich (EFS). Katowice realizowały równolegle przebudowę przestrzeni (np. Park Bogucki, Las Londzina) wraz z działaniami miękkimi, takimi jak tworzenie Centrów Aktywności Lokalnej (CAL) i pracą ze społecznością. Jak potwierdzili przedstawiciele miasta uczestniczący w FGI, komplementarność ta wpłynęła na osiągnięte pozytywne efekty podejmowanych działań. Wykraczały one poza pierwotne cele założone przez władze miasta jako beneficjenta. Praca prowadzona w dzielnicach rewitalizowanych doprowadziła do powstania i wykształcenia sieci liderów lokalnych. Ci liderzy, potrafiący efektywnie komunikować się z mieszkańcami i miastem, stali się kluczowi dla kolejnych, bardziej zaawansowanych projektów partycypacyjnych (realizowanych z innych środków, m.in. Urbact, Interreg), które wymagają zaangażowania społeczności lokalnej. Ten wzrost jakości kapitału społecznego, choć niezamierzony, jest trwałym rezultatem interwencji RPO i umożliwia miastu aplikowanie o środki na projekty wymagające wysokiej partycypacji w przyszłości, co zwiększa zdolność do absorpcji funduszy.

Mimo wysokiej skuteczności i efektywności działań, Katowice i inne JST wchodzące w skład subregionu centralnego, zidentyfikowały luki w dostępnych typach wsparcia. Przede wszystkim w ich opinii, w RPO WSL 2014-2020 brakowało dedykowanej ścieżki finansowania infrastruktury kultury, co uniemożliwiło realizację kluczowych projektów rozwojowych. Ponadto, JST subregionu centralnego zwracały uwagę na konieczność kontynuacji wsparcia dla rewitalizacji terenów poprzemysłowych i pokolejowych, zwłaszcza w kontekście nadawania nowych funkcji obszarom poprzemysłowym.

SUBREGION POŁUDNIOWY

Jak wskazali przedstawiciele subregionu w trakcie FGI, w latach 2014-2020 subregion charakteryzował się potrzebą pilnej poprawy jakości powietrza, szczególnie w kontekście walorów turystycznych oferowanych przez Beskidy oraz intensywną rewitalizacją miejskich terenów poprzemysłowych w Bielsku-Białej. Dodatkowo, kluczowym trendem występującym w subregionie było starzenie się

społeczeństwa, co zwiększyło zapotrzebowanie na usługi społeczne i rozwój infrastruktury zdrowotnej.

RPO WSP 2014-2020 było przez przedstawicieli subregionu postrzegane jako narzędzie, które umożliwiło osiągnięcie wymiernej skuteczności w obszarze środowiska i energetyki, pomimo początkowych trudności z pozyskaniem środków. W Bielsku-Białej głównym celem była poprawa jakości powietrza poprzez likwidację źródeł węglowych. Chociaż środki unijne na ten cel udało się pozyskać dopiero pod koniec okresu programowania, ich interwencja była na tyle efektywna, że osiągnięte efekty w zakresie eliminacji przekroczenia stężenia pyłów PM 10 i PM 2,5 które wcześniej były normą, przedstawiciele miasta biorący udział w FGI określili jako „skokowe".

Mniejsze gminy również osiągnęły znaczącą efektywność: gmina Jasienica skoncentrowała się na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i OZE (mikroinstalacje fotowoltaiczne dla mieszkańców), co przyniosło istotne i widoczne zmiany w bilansie energetyczno-ekonomicznym gminy oraz w stanie jakości powietrza.

Subregion południowy, jak wynika z przeprowadzonych FGI, odnotował wyjątkowy sukces w sektorze ochrony zdrowia. Dzięki RPO WSL 2014-2020 zrealizowano duży projekt (ok. 80 mln PLN) w Beskidzkim Centrum Onkologii Szpitala Miejskiego w Bielsku-Białej. Dzięki niemu udało się unowocześnić bazę, tj. blok operacyjny i oddział medycyny nuklearnej. Inwestycja ta uczyniła placówkę wiodącym ośrodkiem onkologicznym w subregionie.

W Bielsku-Białej model komplementarności projektów twardych (EFRR) i miękkich (EFS) był konsekwentnie stosowany – podobnie jak w subregionie centralnym – w rewitalizacji, skutkując powstaniem i funkcjonowaniem nowych placówek usług społecznych (kluby seniora, placówki wsparcia dziennego) w zrewitalizowanych budynkach. Była to realna odpowiedź na lokalne potrzeby.

W subregionie południowym ujawniły się jednakże bariery utrudniające dostosowanie się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji.

Priorytet deinstytucjonalizacji stworzył barierę regulacyjną uniemożliwiającą JST aplikowanie o środki na kluczowe dla starzejącego się społeczeństwa potrzeby, takie jak modernizacja czy budowa placówek całodobowych (np. domów pomocy społecznej). JST wyraźnie postulowały w trakcie FGI o możliwość modernizacji i budowy obiektów 24-godzinnych dla osób starszych oraz z niepełnosprawnością.

Dodatkowo należy wspomnieć, że dynamika rynku OZE przerosła ramy czasowe Programu. Wnioski projektowe przygotowane z dużym wyprzedzeniem (np. w 2018 r.) dezaktualizowały się do czasu realizacji (2020 r.), a zmiany w projekcie były niemożliwe, co uniemożliwiło beneficjentom wdrożenie najbardziej efektywnych rozwiązań. Ponadto, kluczowe cele RPO WSL 2014-2020 w zakresie likwidacji źródeł węglowych zostały zagrożone przez niekontrolowane czynniki zewnętrzne: kryzys

energetyczny i interwencje rządowe (dotowanie węgla), które spowodowały gwałtowne zmniejszenie liczby mieszkańców chętnych do likwidacji pieców węglowych w ramach projektów unijnych.

Współpraca w ramach subregionu jest pozytywnie postrzegana przez JST, jednak duże ośrodki wyraziły obawę o bycie liderami wspólnych przedsięwzięć z mniejszymi gminami, wskazując na nieproporcjonalnie duże obciążenie administracyjne i odpowiedzialność w okresie trwałości projektu. Z tego względu jako wartościowe można uznać wprowadzenie mechanizmów zachęcających, takich jak wyższe koszty pośrednie dla liderów konsorcjów.

SUBREGION ZACHODNI

Subregion zachodni jest regionem o najwyższym ryzyku transformacyjnym w województwie, wynikającym z monokultury przemysłowej Jastrzębskiej Spółki Węglowej (JSW). Jastrzębie-Zdrój, którego znaczna część mieszkańców (7 tys.) jest zatrudniona w JSW, stoi w obliczu potencjalnego problemu masowych zwolnień grupowych i wzrostu bezrobocia, co dotknęłoby bezpośrednio całego subregionu. Inne kluczowe wyzwania subregionu to braki w infrastrukturze drogowej (drogi na terenach pogórniczych ulegają stałej degradacji) oraz niedobory w podstawowej infrastrukturze komunalnej, takiej jak kanalizacja, zwłaszcza w mniejszych gminach

Interwencja RPO WSL 2014-2020 w subregionie koncentrowała się na wstępnych działaniach transformacyjnych, chociaż była niewystarczająca w stosunku do skali wyzwań.

Należy wskazać, że środki unijne odegrały ważną rolę w przebranżowieniu osób odchodzących z przemysłu, dostosowując ich kwalifikacje do nowoczesnego rynku pracy, co było szczególnie istotne w kontekście bliskości Republiki Czeskiej, w której te osoby mogły znaleźć zatrudnienie. JST z subregionu, uczestniczące w FGI postulowały kontynuację tego wsparcia, ukierunkowując je na tzw. „zielone miejsca pracy” związane z OZE i termomodernizacją.

Dodatkowo, dzięki wsparciu UE zauważono poprawę jakości środowiska dzięki przejściu z tradycyjnego ogrzewania na alternatywne źródła. Jednakże ten rozwój został szybko zahamowany przez niedostateczną infrastrukturę przesyłową i linie energetyczne.

Skuteczność RPO WSL 2014-2020 w subregionie zachodnim była poważnie ograniczona przez luki Programu, które nie uwzględniały podstawowych wyzwań infrastrukturalnych w wystarczającym stopniu.

Niezaspokojone potrzeby drogowe zostały uznane przez JST uczestniczące w FGI za najbardziej krytyczną lukę. JST zgodnie wskazywały, że potrzeby te są niezwykle istotne, jednak w Programie nie było wystarczających środków na to, by zrealizować interwencje w tym zakresie. Braki infrastruktury drogowej utrudniają natomiast skomunikowanie niektórych obszarów, np. ułatwienie dostępu do autostrady A1 z niektórych gmin.

Ponadto, niektóre gminy (jak np. Jastrzębie Zdrój) zaznaczyły, że brak kolei na ich terenie sprzyja wykluczeniu komunikacyjnego, co wymaga podejmowania pilnych działań z zakresie rozwoju innych gałęzi transportu.

Mniejsze JST (Nędza, Gorzyce, Świerklany) nadal borykają się natomiast z poważnym problemem rozwoju infrastruktury kanalizacyjnej. Jak zaznaczono, środki na cen cel są zbyt małe i szybko ulegają wyczerpaniu.

SUBREGION PÓŁNOCNY

Analizowany subregion wyróżnia się rozproszoną zabudową, pagórkowatym terenem oraz wskaźnikami demograficznymi wskazującymi na starzenie się społeczeństwa i odpływ ludności. Kluczowym, fundamentalnym wyzwaniem są braki w infrastrukturze wodno-ściekowej (kanalizacja) w gminach wiejskich, co pogarsza stan środowiska i zagraża bezpieczeństwu mieszkańców (powtarzające się sytuacje obecności baterii E. Coli w wodzie). Rozproszona zabudowa dodatkowo powoduje, że koszty budowy kanalizacji są wysokie, z uwagi na konieczność stworzenia licznych przepompowni i długie odcinki doprowadzające kanalizację do zabudowań.

RPO WSL 2014-2020 skutecznie wsparło jednak termomodernizację (Częstochowa, Dąbrowa Zielona) oraz edukację. Działania z zakresu stworzenia przedszkoli poprawiło odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną na terenie mniejszych gmin. Dodatkowo, stworzono ośrodki aktywności kulturalnej, takie jak świetlice środowiskowe czy kluby seniora – ich działalność jest kontynuowana pomimo zakończenia projektów, co wskazuje na potrzebę istnienia takich miejsc.

Warto również wspomnieć o trudnościach w realizacji projektów. Mimo zidentyfikowanej potrzeby w zakresie konieczności rozwoju e-usług (działanie 1.4), wnioski na kluczowe projekty niektórych gmin, choć wysoko ocenione, nie znalazły się na liście projektów rekomendowanych do dofinansowania z powodu zbyt małej alokacji w naborze.

Dodatkowo, na co również zwrócono uwagę w FGI, w latach 2014-2020 gminy wiejskie zostały wykluczone z możliwości finansowania infrastruktury kanalizacyjnej. Rygorystyczne wymogi dot. wskaźników koncentracji ludności doprowadziły do tego, że dysproporcje pomiędzy ośrodkami miejskimi a wiejskimi (o mniejszej gęstości zaludnienia i rozproszonej zabudowie) uległy zwiększeniu. Gminy te, zlokalizowane często w parkach krajobrazowych, muszą polegać na droższych, lokalnych i niesystemowych rozwiązaniach (jak przydomowe oczyszczalnie), co nie rozwiązuje problemu sanitarnego w sposób kompleksowy i finansowo obciąża budżety lokalne.

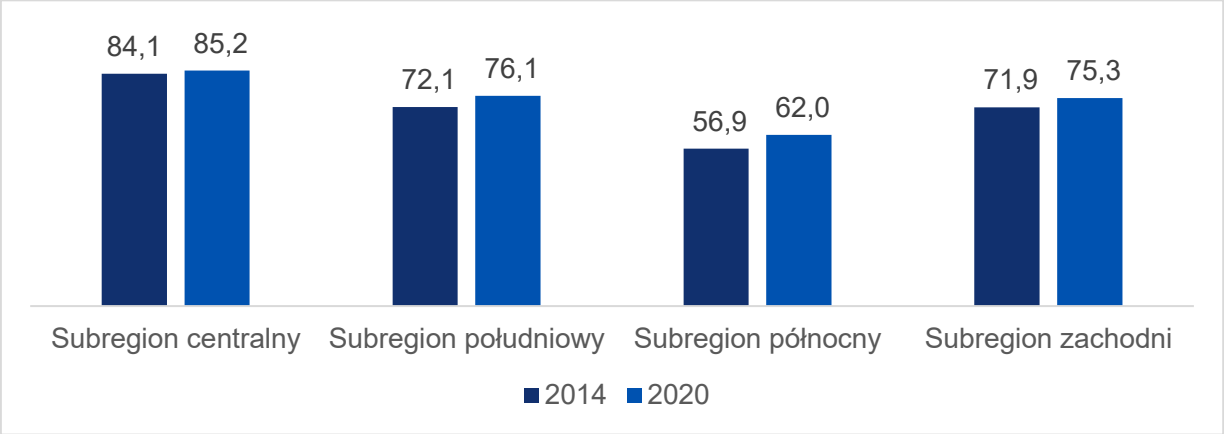
W przypadku subregionu północnego beneficjenci biorący udział w FGI również zwrócili uwagę na kwestie komplementarności projektów. Wskazano, że wymóg ten wiąże się jednak z pewnymi ryzykami. Przykładowo, gmina Janów, realizując projekt rewitalizacyjny obawiała się ryzyka finansowego, ponieważ projekt EFRR, który realizowała, był warunkowany projektem miękkim (EFS), który początkowo otrzymał

jedynie miejsce na liście rezerwowej. To zjawisko tworzy dużą niepewność i może zniechęcać JST do realizacji projektów kompleksowych w przyszłości.

Potrzeby poszczególnych subregionów województwa, te wyrażone w trakcie FGI, jak i wynikające z dokumentów strategicznych, potwierdzone zostały przez obiektywne dane statystyczne.

Przede wszystkim, należy wspomnieć o odsetku osób korzystających z oczyszczalni ścieków w ogólnej liczbie ludności. Kwestia ta została podniesiona jako najistotniejsza potrzeba przez przedstawicieli subregionów północnego i zachodniego. Dane GUS ukazują, że te dwa subregiony (przede wszystkim północny) znacząco odstają od pozostałej części województwa w zakresie wartości tego wskaźnika średnia dla woj. śląskiego ogółem w 2014 r. – 78,8%, w 2020 r. – 81,1%, średnia dla Polski w 2014 r. – 71,5%, w 2020 r. – 74,9%)[697].

Wykres 1. Odsetek osób korzystających z oczyszczalni ścieków w ogólnej liczbie ludności w 2014 i 2020 r. [%]

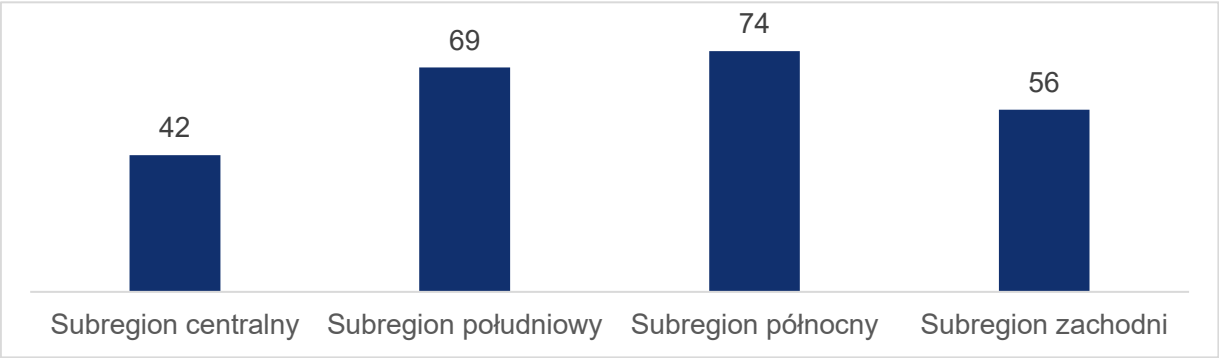


Źródło: BDL GUS.

Powyższe wynikać może z odsetka gmin wiejskich w poszczególnych subregionach. Te, co ukazuje poniższy wykres, najwyższy jest w subregionie północnym, co potwierdzać może, że na niski poziom wykorzystania kanalizacji wpływa specyfika subregionu – m.in. duże rozproszenie zabudowy i związane z tym wysokie koszty budowy przyłączy kanalizacyjnych.

Wykres 2. Odsetek gmin wiejskich w poszczególnych subregionach województwa śląskiego [%]

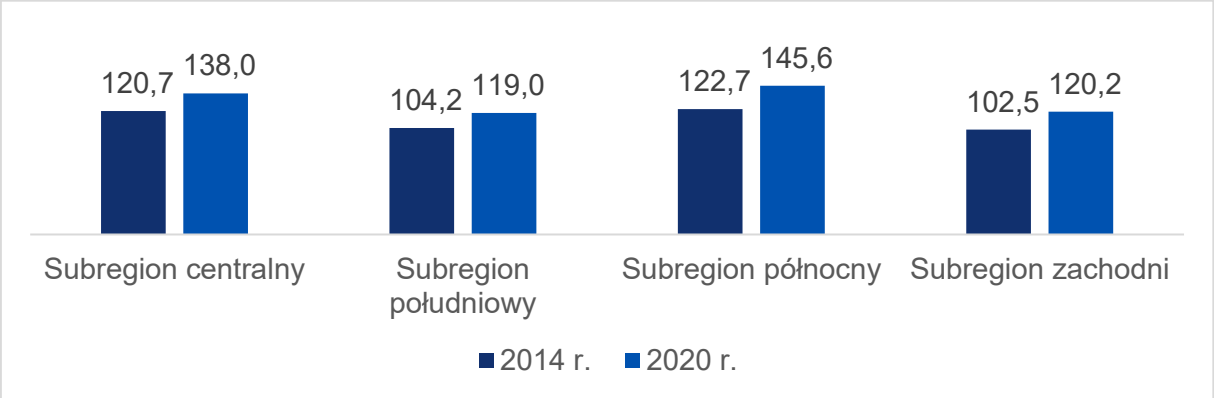
[697] Za: BDL GUS.



Źródło: BDL GUS 2024.

Wspomnieć też należy o starzeniu się społeczeństwa, które jest poważnym problemem nie tylko w województwie, ale w całym kraju. Wskaźnik obciążenia w latach 2014-2020 wzrósł i nadal rośnie. Jako najistotniejszy problem ten wskazali podczas FGI przedstawiciele subregionu południowego. Mimo to, należy nadmienić, że nie tylko tam ten problem występuje, a wręcz – że w pozostałych subregionach występuje on w większym nasileniu. To uzasadnia interwencję w obszar społeczny i mimo, że nie zostało to wskazane przez przedstawicieli innych subregionów w ramach FGI – potwierdzone jest przez dane dot. realizowanych w poszczególnych subregionach projektów, co uwzględniono w dalszej części niniejszego rozdziału.

Wykres 3. Wskaźnik obciążenia demograficznego w poszczególnych subregionach województwa śląskiego [%]



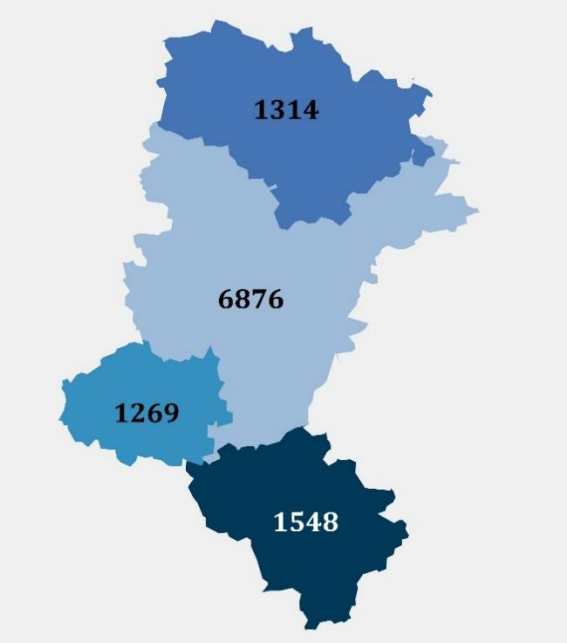
Źródło: BDL GUS.

5.2.2 Ocena przekrojowa skuteczności wsparcia

W dalszej części ukazano zróżnicowanie przestrzenne w zakresie wydatkowania środków z Programu. Łącznie w regionie realizowano 11 007 projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020. Łączna wartość dofinansowania im przyznanego wyniosła ponad 13,265 mld zł. Jednakże, co warto zauważyć zróżnicowanie w zakresie absorbcji środków przez podregiony było bardzo duże. Największa liczba projektów realizowana była w subregionie centralnym, który

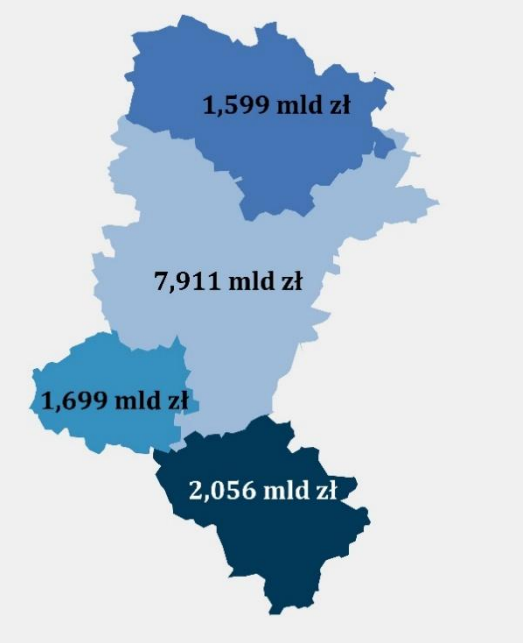
pod względem zarówno powierzchni, jak i liczby mieszkańców, stanowi największy subregion województwa. Przekłada się to również na wartość projektów, która w subregionie centralnym była największa i sięgała blisko 8 mld zł wg poziomu dofinansowania.

Mapa 13. Liczba projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na subregiony



Źródło: opracowanie własne.

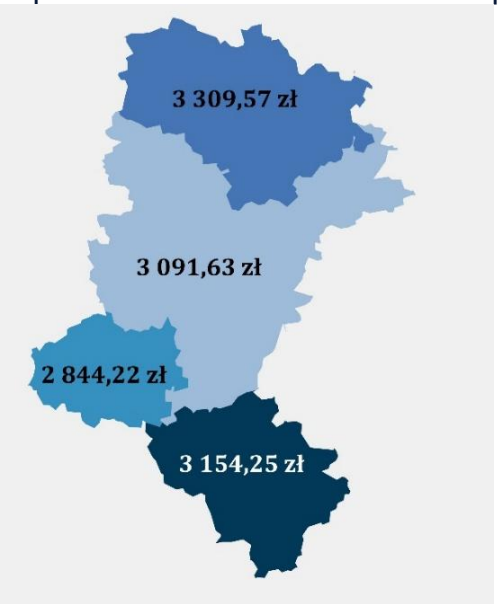
Mapa 14. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na subregiony



Źródło: opracowanie własne.

Dalsza analiza objęła natomiast wartość projektów w przeliczeniu na 1 mieszkańca subregionu. W tym zakresie dysproporcje okazały się znacząco mniejsze. Przekładając liczbę i wartość projektów realizowanych w ramach RPO WSL 2014-2020 na województwo śląskie ogółem, średnia wartość dofinansowania na mieszkańca wynosi 3 091,24 zł. W subregionie centralnym jest ona zatem najbardziej zbliżona do średniej województwa. Powyżej średniej województwa wartość ta plasuje się w subregionach północnym i południowym, zaś w subregionie zachodnim jest ona najniższa i znajduje się poniżej średniej dla całego województwa.

Mapa 15. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na subregiony



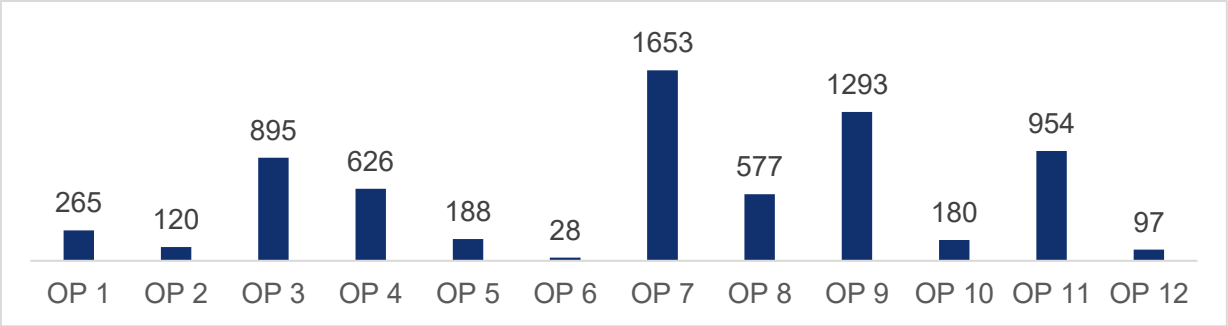
Źródło: opracowanie własne.

Zależności przeanalizowano także w podziale na osie priorytetowe, zderzając wyniki dot. wykorzystania środków RPO WSL 2014-2020 z potrzebami, które wyrażali przedstawiciele subregionów w trakcie FGI.

SUBREGION CENTRALNY

W subregionie centralnym najwyższą liczbę projektów odnotowano w OP VII (regionalny rynek pracy) oraz OP IX (włączenie społeczne), co wynika z dużej skali działań miękkich realizowanych na obszarze metropolitalnym o wysokiej gęstości zaludnienia. Znaczną liczbę projektów zarejestrowano także w OP III (Konkurencyjność MŚP) oraz OP XI (wzmocnienie potencjału edukacyjnego). Najmniej projektów zrealizowano w OP VI (transport) oraz OP XII (infrastruktura edukacyjna), co odzwierciedla specyfikę dużych, lecz nielicznych projektów infrastrukturalnych w transporcie i stosunkowo mniejszą skalę potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury edukacyjnej w obszarze metropolii.

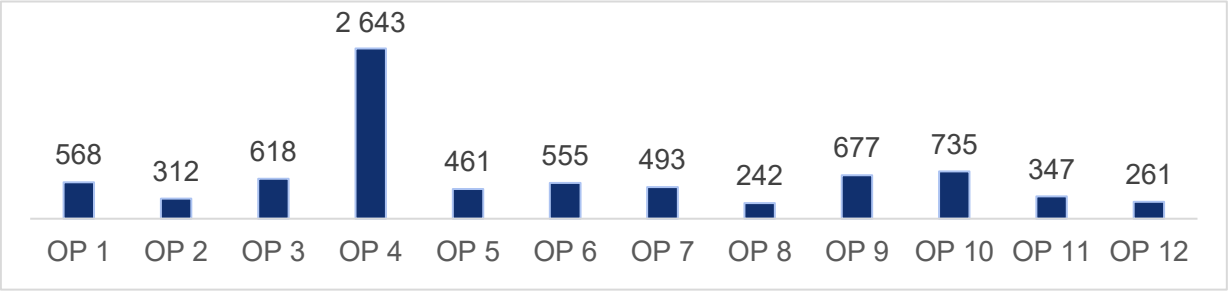
Wykres 4. Liczba projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie centralnym



Źródło: opracowanie własne.

Struktura wartości dofinansowania w subregionie centralnym znacząco różni się od rozkładu liczby projektów. Największy udział finansowy odnotowano w OP IV (efektywność energetyczna, OZE i gospodarka niskoemisyjna), która stanowiła kluczowy kierunek inwestycji w subregionie centralnym. Wysokie wartości finansowania odnotowano również w OP X (rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna), OP IX (włączenie społeczne) oraz OP III (konkurencyjność MŚP). OP VII – mimo największej liczby projektów – charakteryzuje się relatywnie niższą wartością dofinansowania, co jest typowe dla interwencji o charakterze społecznym. Najmniejszą alokację odnotowano zaś w OP VIII i XII, co potwierdza ich stosunkowo ograniczoną skalę finansową.

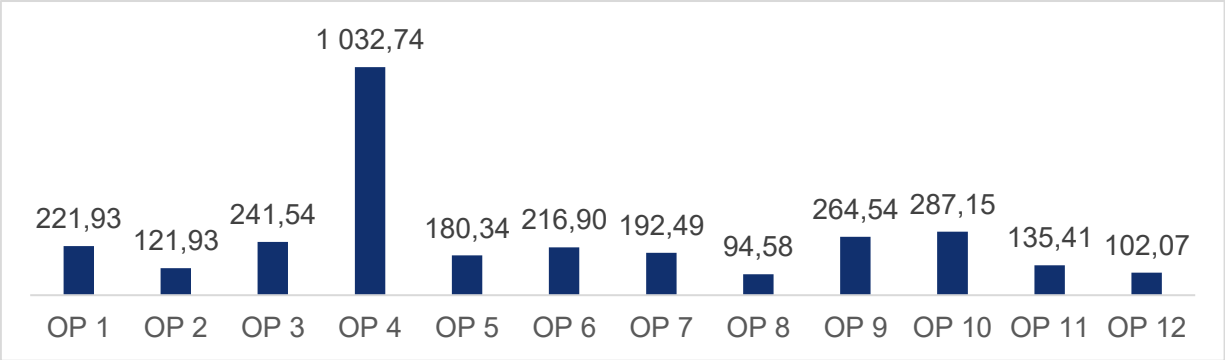
Wykres 5. Łączne dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie centralny [w mln PLN]



Źródło: opracowanie własne.

W przeliczeniu na mieszkańca najwyższe wartości finansowania utrzymują się w OP IV oraz X. Wysokie wartości per capita odnotowano również w OP IX, co odzwierciedla intensywność działań społecznych i rewitalizacyjnych. Najniższe wartości na jednego mieszkańca dotyczą OP VIII i XII, co wynika zarówno z ograniczonego finansowania, jak i dużej liczby mieszkańców obszaru metropolitalnego.

Wykres 6. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie centralnym w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w PLN]



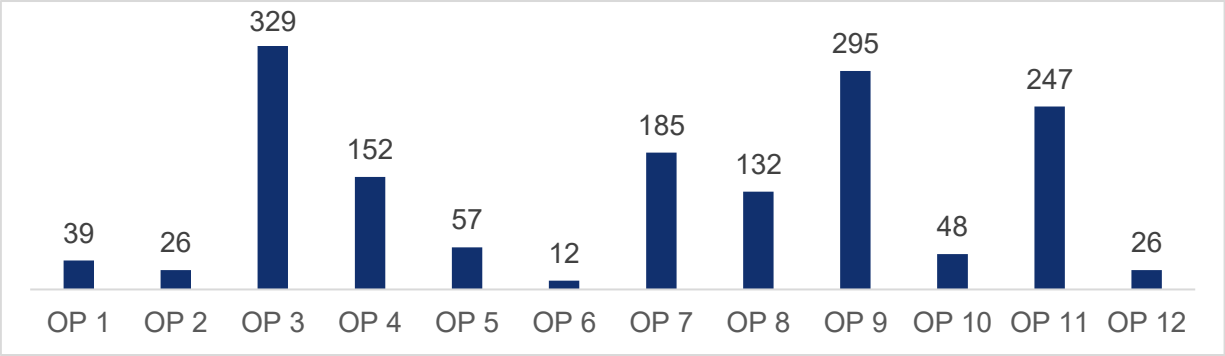
Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowane zależności wskazują, że w subregionie centralnym występuje wyraźna dychotomia: obszary społeczne generują najwięcej projektów (OP VII i OP IX), natomiast inwestycje energetyczne i rewitalizacyjne (OP IV i X) stanowią główny ciężar finansowy całej interwencji RPO WSL 2014-2020. Struktura wsparcia w subregionie centralnym łączy więc wysoką intensywność działań miękkich z dużymi projektami infrastrukturalnymi, co jest charakterystyczne dla obszaru metropolitalnego. Jednakże, region realizuje projekty transportowe, co do których wyraził największe potrzeby w trakcie prowadzonych badań jakościowych. Liczba projektów w OP VI jest w subregionie centralnym największa spośród wszystkich analizowanych subregionów.

SUBREGION POŁUDNIOWY

W subregionie południowym dominują projekty realizowane w OP III, IX i XI. Wysoka liczba projektów w osiach społecznych (OP IX i XI) odzwierciedla specyfikę demograficzną regionu, w tym proces starzenia się ludności i duże zapotrzebowanie na usługi społeczne i edukacyjne. Umiarkowaną liczbę projektów odnotowano w OP IV (efektywność energetyczna, OZE i gospodarka niskoemisyjna), co pokazuje, że działania środowiskowe były realizowane, lecz ich liczba była niższa niż projektów społecznych. Najmniejszą liczbę projektów zrealizowano w OP VI (transport) oraz XII (infrastruktura edukacyjna), co wskazuje, że w subregionie południowym projekty infrastrukturalne o charakterze transportowym oraz inwestycje w bazę edukacyjną występowały w ograniczonym zakresie.

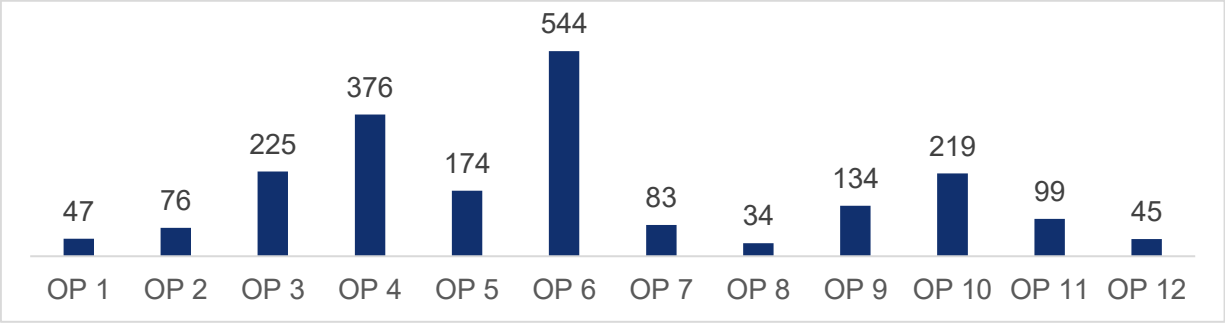
Wykres 7. Liczba projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie południowym



Źródło: opracowanie własne.

W odróżnieniu od rozkładu liczby projektów, strukturę wartościową regionu zdominowała OP VI, która skupia największą pulę środków finansowych, jednak działania w tym zakresie należą do jednych z najbardziej kosztochłonnych. OP VI osiąga najwyższą łączną wartość dofinansowania, co oznacza, że w subregionie południowym realizowano projekty transportowe o istotnej wartości budżetowej (12 dużych inwestycji o wysokim koszcie jednostkowym). Na kolejnych pozycjach pod względem wartości finansowania plasują się osie o charakterze infrastrukturalnym i środowiskowym (w tym OP IV) oraz osie związane z rewitalizacją i usługami społecznymi. Najniższe łączne kwoty przypadają na osie, w których dominują drobne działania miękkie lub niskobudżetowe inwestycje.

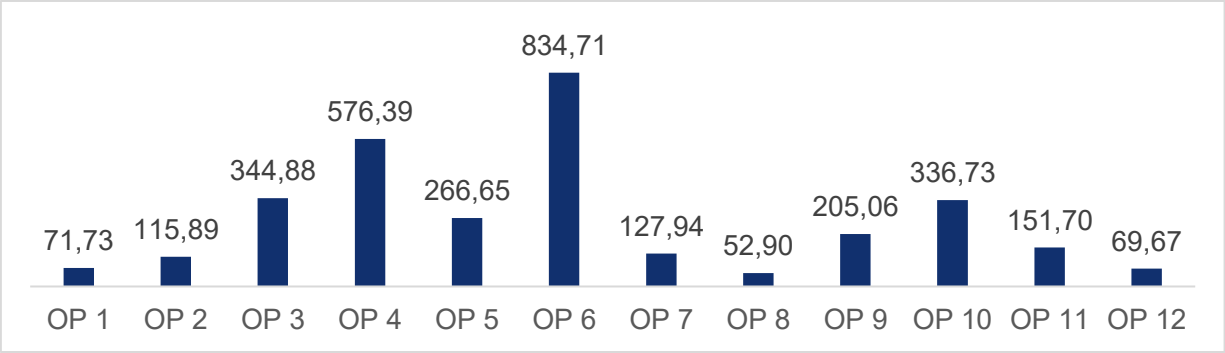
Wykres 8. Łączne dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie południowym [w mln PLN]



Źródło: opracowanie własne.

W przeliczeniu na mieszkańca najwyższą wartość per capita wykazuje OP VI (Transport), co wynika bezpośrednio z dominacji OP VI w łącznym budżecie subregionu i z dużych kosztów jednostkowych projektów transportowych. Wysokie wartości per capita obserwuje się także w osiach infrastrukturalnych i środowiskowych (m.in. OP IV) oraz — w mniejszym stopniu — w obszarach rewitalizacji i włączenia społecznego. Najniższe wartości w przeliczeniu na 1 mieszkańca dotyczą osi, które charakteryzują się dużą liczbą projektów o niewielkich budżetach jednostkowych.

Wykres 9. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie południowym w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w PLN]



Źródło: opracowanie własne.

Obraz struktury wsparcia w subregionie południowym ukazuje, że subregion ten intensywnie wykorzystał środki RPO WSL 2014-2020. W subregionie występuje wyraźne rozróżnienie: OP III, IX i XI generują znaczną liczbę projektów o charakterze miękkim lub o niższych budżetach jednostkowych, natomiast OP VI, pomimo relatywnie niewielkiej liczby projektów, skupia największą łączną pulę środków.

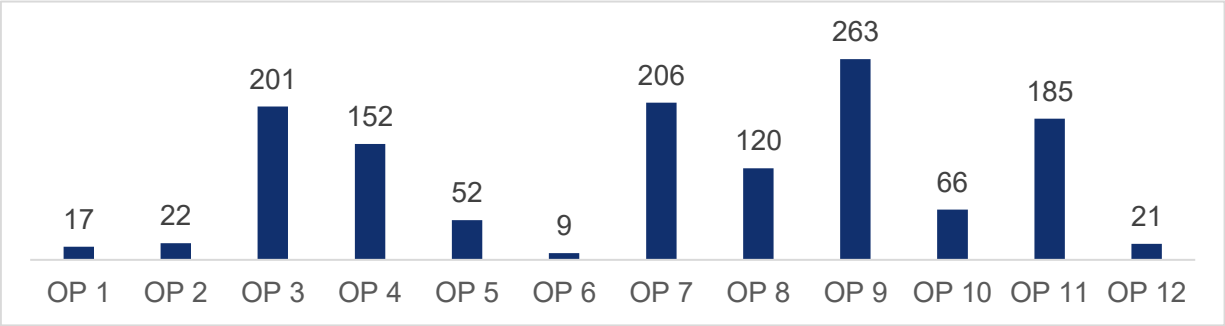
Połączenie rozproszonej aktywności miękkiej z koncentracją dużych projektów infrastrukturalnych wymaga zróżnicowanego podejścia programowego: mechanizmy wsparcia i harmonogramy powinny uwzględniać długi cykl przygotowania i wdrażania inwestycji transportowych, zaś równoległe instrumenty powinny ułatwiać szybką realizację wielu drobniejszych projektów społecznych i edukacyjnych. Jednocześnie istnieje ryzyko, że koncentracja środków na kilku projektach transportowych może maskować niedoinwestowanie innych obszarów infrastrukturalnych (np. infrastruktury edukacyjnej) lub nierównomierne efekty lokalne.

Jednakże, struktura otrzymanego wsparcia jest zgodna z wyrażonymi w trakcie FGI potrzebami gmin subregionu, które zmagają się przede wszystkim z problemami społecznymi (starzenie się społeczeństwa, konieczność rozwoju usług skierowanych do seniorów). Subregion inwestuje również w rozwój poprawę jakości powietrza (wysokość wsparcia zarówno ogółem jak i na 1 mieszkańca wskazuje, że subregion znajduje się pod względem tych inwestycji na 2. miejscu w województwie).

SUBREGION PÓŁNOCNY

Subregion północny charakteryzuje się znaczną liczbą projektów w OP III, VII, IX i XI, natomiast niewielką liczbą projektów infrastrukturalnych (OP VI i XII). Odzwierciedla to utrwalone ograniczenia możliwości inwestycyjnych gmin wiejskich, zwłaszcza w obszarze transportu i infrastruktury edukacyjnej, przy jednoczesnej intensyfikacji działań społecznych i edukacyjnych.

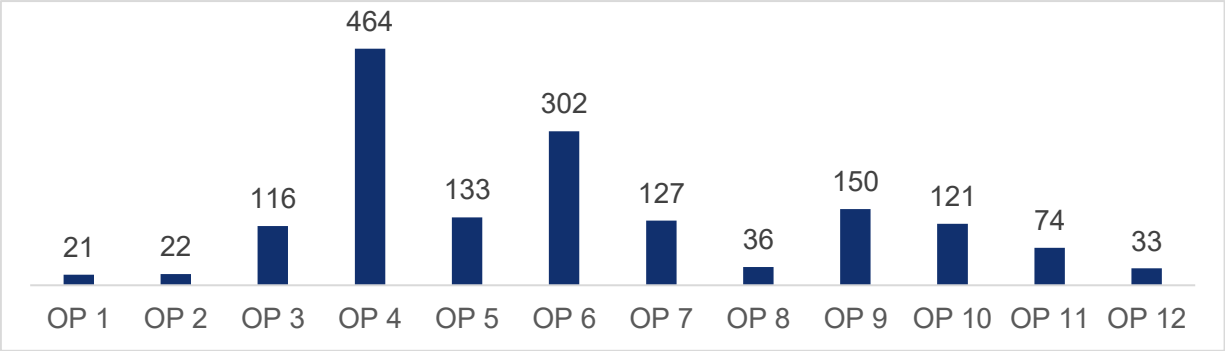
Wykres 10. Liczba projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie północnym



Źródło: opracowanie własne.

Najwyższe wartości dofinansowania w subregionie północnym odnotowano w OP IV, co potwierdza dużą skalę inwestycji w termomodernizację i efektywność energetyczną w subregionie.

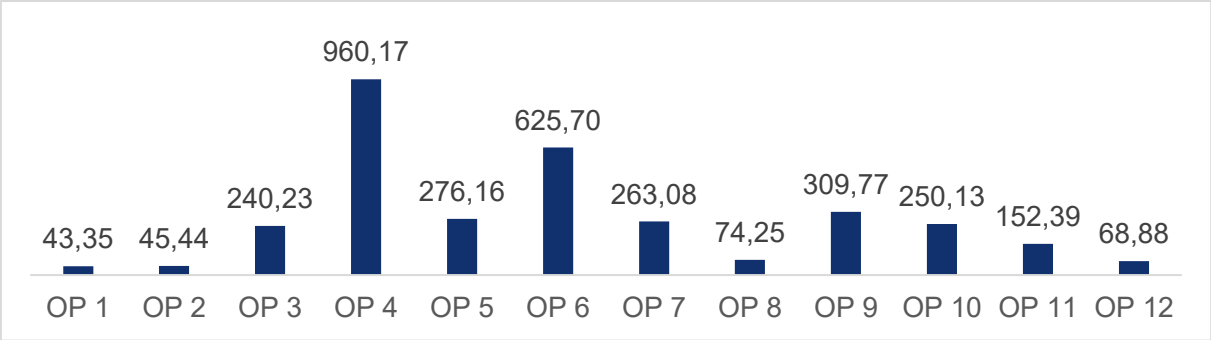
Wykres 11. Łączne dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie północnym [w mln PLN]



Źródło: opracowanie własne.

W subregionie północnym najwyższe wartości per capita odnotowano w OP IV i VI, a także w OP X i IX. Wynika to z połączenia stosunkowo wysokiej wartości projektów z mniejszą liczebnością ludności.

Wykres 12. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie północnym w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w PLN]



Źródło: opracowanie własne.

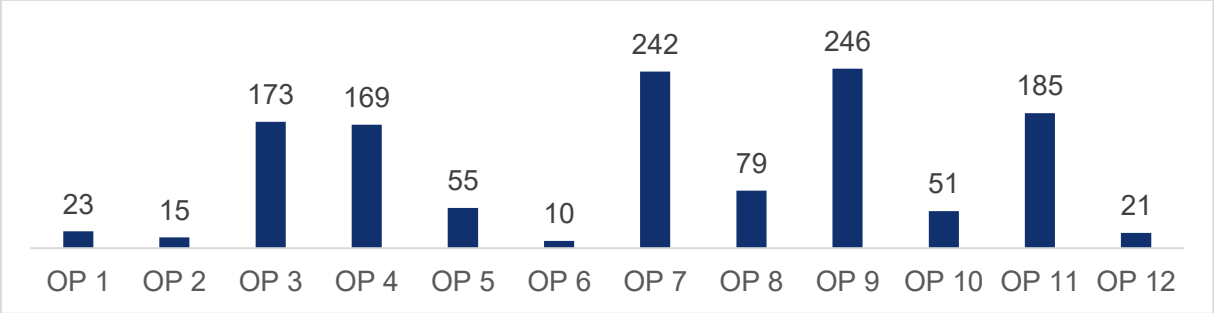
Analiza powyższych danych dla subregionu północnego ukazuje, że struktura wsparcia w tej części województwa jest zdominowana przez projekty środowiskowe i społeczne. OP IV generuje najwyższą wartość finansowania pomimo umiarkowanej liczby projektów, co jest charakterystyczne dla wysokokosztowych inwestycji w efektywność energetyczną. Jednocześnie OP III, IX i XI cechują się wysoką liczbą projektów przy umiarkowanych nakładach, co jest typowe dla działań miękkich i edukacyjnych. Subregion północny wykazuje wyraźne luki w zakresie finansowania infrastruktury transportowej i edukacyjnej, co znajduje potwierdzenie zarówno w liczbie projektów, jak i w zakresie wartości projektów na mieszkańca.

Co istotne, subregion północny znajduje się na przedostatnim miejscu w województwie, jeśli chodzi o wykorzystanie środków OP V i VI – tak pod względem liczby projektów, ich wartości, jak i wartości per capita. Ukazuje to, że mimo dużych potrzeb wyrażanych w zakresie budowy/modernizacji dróg oraz kanalizacji sanitarnej, potrzeby te nie zostały zaspokojone przez środki RPO WSL 2014-2020, których strumień popłynął raczej do innych subregionów.

SUBREGION ZACHODNI

Struktura liczby projektów w subregionie zachodnim jest zbliżona do subregionu północnego: najwięcej projektów zrealizowano w OP VII, IX i XI. Jednocześnie bardzo niska liczba projektów w OP VI wskazuje na niedostateczne możliwości finansowania kluczowych potrzeb infrastrukturalnych, co zostało potwierdzone również w jakościowej części analizy.

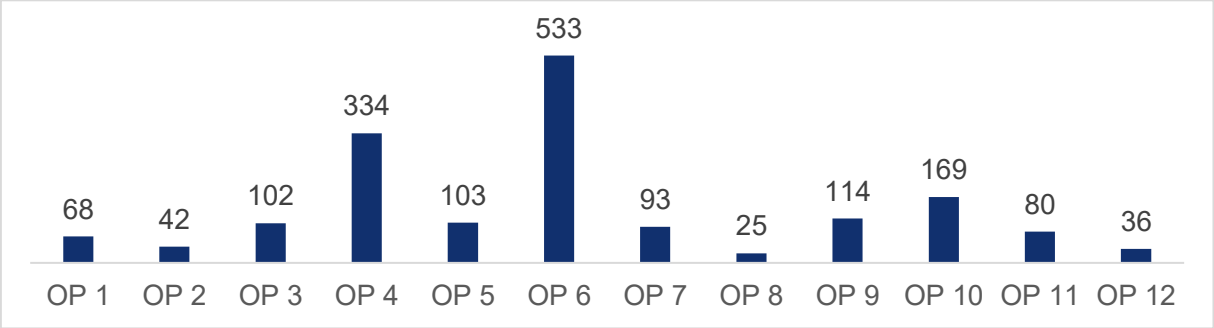
Wykres 13. Liczba projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie zachodnim



Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w pozostałych subregionach, największe środki finansowe w subregionie zachodnim przeznaczono na OP VI. Wysokie wartości finansowania widoczne są także w OP IV i X. Najniższe alokacje dotyczą OP VIII. Działania podejmowane przez region charakteryzowały się więc koncentracją na inwestycjach o charakterze inwestycyjnym i wyrównawczym. Dominującym kierunkiem wsparcia była modernizacja infrastruktury podstawowej, ukierunkowana na redukcję dysproporcji w zakresie komunikacji drogowej, w dostępie do usług publicznych i podniesienie standardów ochrony środowiska.

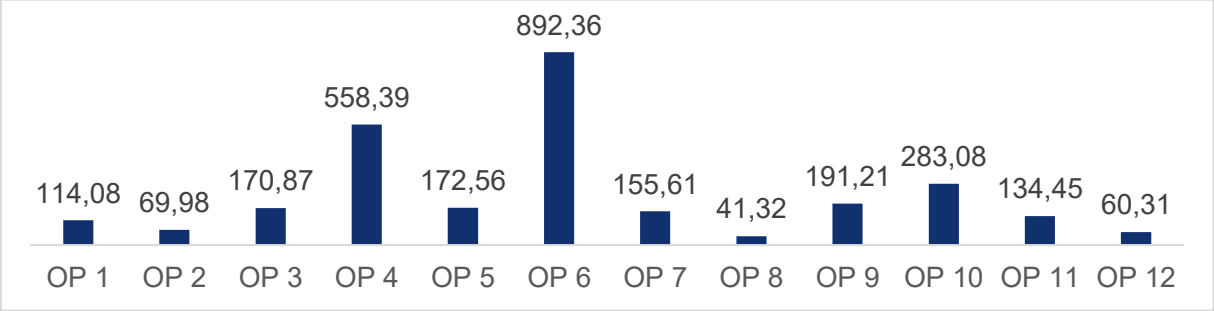
Wykres 14. Łączne dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie zachodnim [w mln PLN]



Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu per capita najwyższe wartości dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca dotyczą w subregionie zachodnim OP IV i VI, natomiast najniższe OP II, VIII i XII. Wskazuje to na ograniczoną skalę inwestycji infrastrukturalnych i cyfrowych oraz w zakresie kadr, pomimo deklarowanych potrzeb, oraz na dominację działań w obszarze efektywności energetycznej i transportu.

Wykres 15. Wartość projektów współfinansowanych ze środków RPO WSL 2014-2020 w podziale na osie priorytetowe w subregionie zachodnim w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w PLN]



Źródło: opracowanie własne.

Analizując powyższe można wysnuć wniosek, że subregion zachodni – mimo największych wyzwań infrastrukturalnych w województwie – realizował głównie projekty miękkie oraz projekty z zakresu efektywności energetycznej. Ograniczona liczba projektów infrastrukturalnych znajduje odzwierciedlenie zarówno w niskich wartościach finansowych OP I, II i XII, jak i niskich wskaźnikach dot. dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Co istotne, analiza danych zastanych ukazała, że rzeczywiście region nie wykorzystał środków na rozbudowę systemu kanalizacji – pod tym względem znajduje się na ostatnim miejscu w województwie. Zestawienie danych potwierdza więc niedopasowanie dostępnej w latach 2014-2020 interwencji RPO WSL 2014-2020 (lub warunków jej udzielania) do kluczowych potrzeb subregionu, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu środków na inwestycje energetyczne i społeczne.

Podsumowanie

Tabela, która znajduje się w dalszej części niniejszego rozdziału ukazuje, główne cele poszczególnych osi priorytetowych RPO WSL 2014-2020 wraz z podsumowaniem adekwatności wsparcia dla poszczególnych subregionów.

Tabela 16. Ocena adekwatności wsparcia RPO WSL 2014-2020 dla poszczególnych subregionów województwa śląskiego

OP	Główne cele OP wg RPO WSL 2014-2020	Adekwatność wsparcia dla subregionów
I. Nowoczesna gospodarka	Promowanie inwestycji B+R, innowacji, transferu technologii, ekoinnowacji oraz wspieranie badań i pierwszej produkcji	**Subregion centralny:** bardzo wysoka adekwatność. Katowice jako ośrodek metropolitalny, doświadczały intensywnego rozwoju, a JST ograniczały się do uzupełniania inicjatyw przedsiębiorców, którzy aktywnie korzystali z funduszy na innowacyjność. **Pozostałe subregiony:** niska adekwatność wsparcia JST. JST wiejskie nie realizowały projektów stricte dla przedsiębiorstw, ponadto ich aktywność koncentrowała się na innych priorytetach rozwojowych niż wsparcie przedsiębiorczości.
II. Cyfrowe Śląskie	Wsparcie cyfryzacji (TIK) w urzędach (e-usługi) oraz digitalizacja zasobów publicznych	**Subregion centralny:** wysoka adekwatność. Inwestycje w cyberbezpieczeństwo, e-usługi oraz digitalizacja Archiwum Miasta i Muzeum Historii Katowic. **Pozostałe subregiony:** niska alokacja - wnioski na e-administrację znalazły się na liście rezerwowej, co uniemożliwiło mniejszym JST realizację kluczowych dla nich projektów.
III. Konkurencyjność MŚP	Poprawa warunków do rozwoju MŚP, innowacje w MŚP, TIK w działalności gospodarczej, umiędzynarodowienie, dokapitalizowanie.	**Wszystkie subregiony:** wysoka adekwatność dla sektora biznesu, lecz niewielka rola w bezpośrednich inwestycjach JST.
IV. Efektywność energetyczna, OZE i gospodarka niskoemisyjna	Poprawa efektywności energetycznej, wsparcie dla OZE, likwidacja niskiej emisji.	**Wszystkie subregiony:** bardzo wysoka adekwatność i skuteczność horyzontalna interwencji. **Subregiony południowy i centralny:** skokowa poprawa jakości powietrza w wyniku zrealizowanych projektów. Niewystarczająca infrastruktura przesyłowa dla OZE oraz dezaktualizacja projektów z powodu opóźnień powoduje, że działania

OP	Główne cele OP wg RPO WSL 2014-2020	Adekwatność wsparcia dla subregionów
		z tego zakresu są w dalszym ciągu istotne dla wszystkich subregionów.
V. Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów	Gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, dziedzictwo kulturowe, ochrona bioróżnorodności, wzmocnienie potencjału służb ratowniczych.	**Subregiony północny i zachodni:** krytyczna nieadekwatność interwencji. Wykluczenie znacznych obszarów wiejskich z finansowania kanalizacji z powodu niespełniania kryteriów aglomeracyjnych. **Subregiony centralny i zachodni:** wysokie zainteresowanie i wysoka skuteczność interwencji.
VI. Transport	Zwiększenie mobilności regionalnej (węzły TEN-T), rozwój systemów transportu kolejowego, promowanie multimodalnej mobilności miejskiej.	**Subregion centralny:** wysoka adekwatność. Kluczowe inwestycje w ITS oraz węzły przesiadkowe dla metropolii. **Subregion zachodni:** nierozwiązany problem wykluczenia komunikacyjnego Jastrzębia-Zdroju (brak kolei). **Wszystkie subregiony:** krytyczne pominięcie finansowania dróg lokalnych/gminnych w całym regionie.
VII. Regionalny Rynek Pracy	Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, outplacement, poprawa zdolności do zatrudnienia.	**Subregion zachodni:** wysoka adekwatność wsparcia w kontekście transformacji. Środki „miękkie” są kluczowe do przebranżowienia osób odchodzących z JSW, by zapobiec ryzyku pojawienia się wysokiego poziomu bezrobocia. **Subregiony południowy i centralny:** niska adekwatność interwencji w obszarach o niskim bezrobociu (Bielsko-Biała, Katowice), gdzie trudno było spełnić wskaźniki w projektach z powodu braku uczestników.
VIII. Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy	Wzmacnianie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników,	**Subregion zachodni:** wysoka adekwatność interwencji. Środki te odegrały kluczową rolę w przebranżowieniu osób odchodzących z monokultury przemysłowej JSW, dostosowując ich do nowoczesnego

OP	Główne cele OP wg RPO WSL 2014-2020	Adekwatność wsparcia dla subregionów
	poprawa dostępu do profilaktyki ułatwiającej powrót do pracy.	rynku pracy. JST postulują kontynuację tego wsparcia, ukierunkowując je na „zielone miejsca pracy”. **Subregiony centralny oraz południowy:** przeciętna adekwatność. W Katowicach i Bielsku-Białej, ze względu na niskie bezrobocie, projekty aktywizacyjne stały się nieadekwatne, co utrudniało realizację wskaźników przez beneficjentów.
IX. Włączenie społeczne	Aktywna integracja, dostępne i efektywne usługi społeczne i zdrowotne, rozwój ekonomii społecznej.	**Generalnie:** Wysoka adekwatność dla tworzenia Klubów Seniora i Świetlic Środowiskowych. **Wszystkie subregiony:** obserwuje się krytyczną lukę. Priorytet deinstytucjonalizacji stał się „barierą regulacyjną”, uniemożliwiającą finansowanie modernizacji placówek całodobowych.
X. Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna	Infrastruktura ochrony zdrowia, rozwój mieszkalnictwa socjalnego, rewitalizacja obszarów zdegradowanych.	**Wszystkie subregiony:** wysoka skuteczność i kompleksowość wsparcia. Sukces w modernizacji szpitali i rewitalizacji terenów postindustrialnych z komponentem społecznym. **Subregion centralny:** Przykład wzorcowej komplementarności projektów twardych i miękkich. Realizacja kompleksowych rewitalizacji (np. Park Bogucki) połączona z tworzeniem Centrów Aktywności Lokalnej. Wykształcenie sieci liderów lokalnych zwiększających kapitał społeczny. Zidentyfikowano potrzebę dalszego wsparcia terenów pokolejowych. **Subregion Zachodni:** Dalsze potrzeby koncentrują się na rewitalizacji terenów zdegradowanych i zapobieganiu wykluczeniu komunikacyjnemu tych obszarów. **Subregion południowy:** Sukces w sektorze ochrony zdrowia (modernizacja Beskidzkiego Centrum Onkologii za ok. 74 mln zł

OP	Główne cele OP wg RPO WSL 2014-2020	Adekwatność wsparcia dla subregionów
		dofinansowania UE). Skuteczne powiązanie rewitalizacji z usługami senioralnymi (kluby seniora).
XI. Wzmocnienie potencjału edukacyjnego	Ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki, równy dostęp do edukacji, infrastruktura szkolnictwa zawodowego.	**Wszystkie subregiony:** wysoka adekwatność interwencji dla szkolnictwa zawodowego, zwiększenie liczby miejsc przedszkolnych zwłaszcza na obszarach wiejskich. **Subregion zachodni:** obserwuje się niedopasowanie wsparcia z uwagi na wykluczenie placówek szkolnictwa specjalnego z dofinansowania.
XII. Infrastruktura edukacyjna	Budowa i modernizacja przedszkoli, infrastruktury kształcenia zawodowego (CKZiU) oraz szkolnictwa wyższego.	**Subregion południowy**: Mniejszy nacisk położono na infrastrukturę twardą w porównaniu do działań miękkich w edukacji, które dominowały w strukturze projektów subregionu. **Subregion zachodni**: niskie wykorzystanie środków – ograniczona liczba projektów infrastrukturalnych i niskie wartości finansowe. **Subregion północny:** Skutecznie wsparto tworzenie przedszkoli w mniejszych gminach, co realnie poprawiło dostęp do opieki nad dziećmi44. Jednocześnie ogólna liczba projektów infrastrukturalnych w OP XII pozostała niewielka ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne gmin wiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie SzOOP RPO WSL 2014-2020 wersja 23.1 i FGI.

Analiza wsparcia w podziale na subregiony potwierdza wyraźną dominację OP IV (Efektywność energetyczna, OZE, gospodarka niskoemisyjna) we wszystkich subregionach pod względem wartości finansowania oraz wartości per capita. W osiach społecznych (VII, IX i XI) odnotowano najwyższą liczbę projektów, przy relatywnie niższych średnich wartościach dofinansowania – charakterystycznych dla działań miękkich. Jednocześnie w każdym subregionie widoczny jest niedobór projektów w OP VI (transport), przy jednoczesnym wysokim poziomie potrzeb infrastrukturalnych, szczególnie w subregionie zachodnim i północnym. Strukturę interwencji cechuje zatem silna koncentracja na działaniach środowiskowych, edukacyjnych i społecznych, przy ograniczonej możliwości finansowania kluczowych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Analiza interwencji RPO WSL 2014-2020 pokazuje, że Program był wysoce skuteczny i adekwatny w obszarach horyzontalnych (tj. efektywność energetyczna czy termomodernizacja) oraz w rewitalizacji obszarów miejskich i postindustrialnych. Program umożliwił ponadto poprawę jakości powietrza i usprawnienie systemów transportowych, co potwierdzili przedstawiciele JST uczestniczących w FGI. Jednakże, Program był niewystarczający względem specyficznych potrzeb subregionów w zakresie finansowania infrastruktury drogowej oraz rozwoju sieci kanalizacji.

Koncepcja komplementarności projektów twardych i miękkich, jako priorytet RPO WSL 2014-2020, generalnie sprawdziła się tam, gdzie była wdrażana (np. edukacja, rewitalizacja). Zapewniała ona długotrwałe wykorzystanie infrastruktury i generowała trwałe rezultaty społeczne (np. Centra Aktywności Lokalnej, kluby seniora, świetlice środowiskowe itp., które funkcjonowały również po zakończeniu realizacji projektów). Wśród JST istnieją jednak obawy dotyczące mechanizmu finansowego. Brak gwarancji finansowania projektu miękkiego (EFS), który jest warunkiem rozliczenia projektu twardego (EFRR), stwarza duże ryzyko finansowe dla JST, co w trakcie FGI zostało zidentyfikowane jako główna trudność tegoż rozwiązania i co może prowadzić do unikania projektów kompleksowych w przyszłości. W praktyce oznacza to, że JST zmuszone były do przygotowania się na sfinansowanie komponentu miękkiego ze środków własnych, gdyby EFS zawiódł.

Reasumując, realizacja RPO WSL 2014-2020 w zróżnicowanych subregionach województwa śląskiego przyniosła znaczące, pozytywne zmiany w zakresie efektywności energetycznej, rewitalizacji miejskiej i specjalistycznej infrastruktury zdrowotnej. Jednakże, ujawniła również kluczowe luki programowe, które pogłębiły dysproporcje, zwłaszcza w zakresie podstawowej infrastruktury lokalnej (drogi, kanalizacja wiejska) oraz w obszarach dotkniętych specyficznymi wkluczeniami demograficznymi i regulacyjnymi.

6 Ocena przyjętych mechanizmów wdrażania RPO WSL 2014-2020

6.1 Instrumenty finansowe

Instrumenty finansowe w RPO WSL 2014-2020 wdrażane były w modelu z Funduszem Funduszy, zarządzanym przez Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czyli Europejski Fundusz Inwestycyjny i Europejski Bank Inwestycyjny. Wsparcie skierowane było na trzy obszary: konkurencyjność MŚP, rynek pracy oraz rewitalizację.

Wsparcie w ramach instrumentów finansowych miało być również realizowane w ramach Działania 4.2 Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach jednak finalnie wstrzymano wdrażanie tego Działania. Bezpośrednią przyczyną rezygnacji było rozprzestrzenienie się pandemii COVID-19 na terenie województwa[698]. Kluczową barierą we wdrożeniu tego działania okazała się także trudność w wyłonieniu pośrednika finansowego[699]. W związku z zaistniałą sytuacją Instytucja Zarządzająca podjęła decyzję o wycofaniu tego działania z puli instrumentów finansowych i przeniesieniu alokacji na wsparcie dotacyjne dla sektora MŚP, które w warunkach kryzysu było bardziej pożądane przez przedsiębiorców[700].

Działanie 3.4: Dokapitalizowanie zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości

Celem Działania 3.4 było wsparcie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie ich dostępu do kapitału zewnętrznego. Instrumenty finansowe wspierały inwestycje w środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz kapitał obrotowy powiązany z rozwojem. W wyniku realizacji Działania 3.4 wsparto 945 przedsiębiorstw, choć pierwotnie planowano wesprzeć 744 przedsiębiorstwa. Kwota zaangażowanych środków wyniosła 605 754 066,68 zł, w tym 387 532 627,54 zł pochodziło ze środków UE[701]. Pośrednikami finansowymi w ramach Działania 3.4 byli Bank Polska Kasa Opieki S.A., Fundusz Górnośląski, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych.

Poszczególne elementy pożyczki, tj. okres spłaty, warunki zabezpieczenia, maksymalna kwota pożyczki, oprocentowanie pożyczki, wysokość wkładu własnego zostały ocenione pozytywnie. Pozytywnie oceniano także zainteresowanie wsparciem przez ostatecznych odbiorców wsparcia z oferowanego instrumentu

[698] Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego Na Lata 2014-2020 Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych, str. 124
[699] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, str. 8.
[700] Wywiady indywidualne z przedstawicielem Menadżera Funduszu Funduszy.
[701] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

finansowego[702]. Na wysokie zainteresowanie wsparciem wskazuje także skala udzielonych pożyczek (1071).

Istotnym wyzwaniem wskazywanym przez pośredników finansowych była pandemia COVID-19, która z jednej strony wywołała dużą niepewność inwestycyjną wśród przedsiębiorców. Z drugiej jednak strony w czasie pandemii COVID-19 wystąpił nagły spadek stóp procentowych. Konstrukcja oprocentowania (oparta na zmiennych stopach rynkowych) sprawiła zatem, że w okresie rekordowo niskich stóp procentowych oferta stała się wyjątkowo korzystna dla przedsiębiorców. Gdy jednak stopy procentowe zaczęły ponownie rosnąć, ta sama konstrukcja wsparcia zaczęła być dla wielu pożyczkobiorców problematyczna. Wzrost stóp procentowych wpływał zatem na koszt części pożyczki finansowanej ze środków własnych Pośrednika. W efekcie mechanizm, który początkowo zwiększał atrakcyjność produktu, w późniejszym czasie stał się źródłem trudności[703]. Należy jednak podkreślić, że środki pochodzące bezpośrednio z Programu były nieoprocentowane, co przy ich znacznym udziale w strukturze pożyczki zapewniało uśrednioną wartość oprocentowania na poziomie znacznie niższym od rynkowego, gwarantując tym samym wysoką preferencyjność wsparcia.

Działanie 7.5: Wsparcie osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej poprzez instrumenty finansowe

W ramach Działania 7.5 wsparcie kierowano do osób planujących rozpocząć działalność gospodarczą oraz jej dalszy rozwój[704]. Wsparcie realizowane było w formie preferencyjnych mikropożyczek na start. W wyniku realizacji wsparcia udało się wesprzeć 139 osób pozostających bez pracy, co wskazywało na osiągnięcie zakładanej wartości docelowej wskaźnika na poziomie 99%. Instrumentami zwrotnymi na podjęcie działalności gospodarczej w Programie wsparto jednak znacznie więcej osób pracujących niż początkowo planowano, realizując wskaźnik na poziomie 420%. W wyniku wsparcia udzielono 156 mikropożyczek. Łączna kwota środków zaangażowanych wyniosła 14 890 886,59 zł, z czego wkład środków unijnych wyniósł 12 446 540,72 zł[705]. Pośrednikiem finansowym w ramach Działania 7.5 było Stowarzyszenie Bielskie Centrum Przedsiębiorczości.

W wywiadach pozytywnie oceniano współpracę Menadżera Funduszy z pośrednikiem finansowym. Utrzymanie obecnego modelu wdrażania IF (poprzez Menadżera Funduszu Funduszy oraz pośredników finansowych) rekomendowano

[702] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, 2022, str. 7-8.
[703] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.
[704] Tj. osób bezrobotnych, biernych zawodowo, zwłaszcza tych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, tj. osoby w wieku 50 lat i więcej, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach, a także pozostałe grupy, zidentyfikowane w ramach RPO. Szczegółowe informacje znajdują się w SZOOP RPO WSL 2014-2020, str. 260.
[705] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

również w ramach ewaluacji ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w FE SL 2021-2027[706]. Elementy pożyczki, tj. okres spłaty, oprocentowanie, wysokość wkładu własnego nie generowały problemów i zostały ocenione jako odpowiednio dobrane. Podstawową barierą wdrożeniową na początku realizacji Programu była jednak zbyt niska maksymalna kwota pożyczki, która w warunkach rynkowych okazywała się niewystarczająca do uruchomienia działalności[707]. Mimo relatywnie wysokiemu zainteresowaniu Działaniem 7.5 maksymalna kwota pożyczki nie odpowiadała realnym potrzebom rynku, co ograniczało liczbę finalnie składanych wniosków. Sygnały otrzymywane przez pośredników finansowych z rynku doprowadziły jednak do podjęcia zasadnych działań naprawczych w tym zakresie. Efektem było podniesienie maksymalnej kwoty wsparcia, co przełożyło się na większą liczbę składanych wniosków i wzrost wykorzystania dostępnych środków. Kolejnym ograniczeniem były wymagania dotyczące zabezpieczeń. Choć warunki zabezpieczenia były dostosowane do realiów rynkowych, dla niektórych klientów stanowiły barierę w uzyskaniu finansowania. Wskazywano, że brakowało mechanizmów, które mogłyby ułatwić dostęp do pożyczek osobom startującym z działalnością gospodarczą. Takie mechanizmy mogłyby przejmować część ryzyka związanego z niespłacalnością i umożliwiać udzielanie pożyczek przy ograniczonych zabezpieczeniach. Jednakże udzielanie pożyczek całkowicie bez zabezpieczeń jest niemożliwe ze względu na ryzyko finansowe[708].

Kolejne wyzwania wiązały się z czynnikami wywołanymi sytuacjami kryzysowymi, tj. pandemia COVID-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie. Wydarzenia te wpłynęły na przebieg realizacji wsparcia w ramach Działania 7.5. Pośrednicy finansowi wskazywali, że oba zjawiska spowodowały gwałtowne ograniczenie aktywności gospodarczej, istotne trudności operacyjne oraz zmiany w postawach potencjalnych pożyczkobiorców[709]. W czasie pandemii COVID-19 obawy dotyczące stabilności rynku naturalny sposób hamowały zainteresowanie podejmowaniem działalności gospodarczej. W okresie pandemicznym pośrednik finansowy wdrażający wsparcie w ramach Działania 7.5 był zatem zmuszony ograniczyć swoją aktywność operacyjną. W odpowiedzi na pojawiające się trudności wdrożono jednak nowy mechanizm wsparcia pożyczkobiorców, tzw. „wakacje pożyczkowe”. Rozwiązane to umożliwiało zawieszenie rat na określony czas bez doliczania odsetek. Miało to umożliwić przetrwanie przedsiębiorcom, którzy utracili płynność lub musieli wstrzymać działalność na czas pandemii. Wojna w Ukrainie nałożyła się bezpośrednio na okres, kiedy pośrednicy kończyli borykać się ze skutkami pandemii. Ponownie wywołała ona załamanie nastrojów gospodarczych - przedsiębiorcy ponownie zaczęli obawiać się inwestowania. W tym okresie wzrosły także ceny i koszty prowadzenia działalności.

[706] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, 2022, str. 141.
[707] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.
[708] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.
[709] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.

Wzrost cen i niepewność rynkowa powodowały, że część pożyczkobiorców zaczęła mieć trudności ze spłatami. W tym przypadku również stosowano „wakacje pożyczkowe" w celu zapobiegania rynkowym skutkom wojny w Ukrainie. Zastosowane mechanizmy wsparcia pożyczkobiorców przyniosły pozytywne efekty, co potwierdzają dane raportowe. Spośród 156 podpisanych umów jedynie 5 pożyczkobiorców odnotowało opóźnienia w spłacie (3 z tych przypadków dotyczyły umów zawartych w okresie, gdy obserwowano skutki pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie)[710].

Pośrednik finansowy wskazywał także na fakt występowania trudniej konkurencji instrumentów zwrotnych oferowanych w ramach Dz. 7.5 w stosunku do bezzwrotnych dotacji (oferowanych m.in. przez Urzędy Pracy)[711]. Dotacje, jako środki niewymagające zwrotu, były dla wielu potencjalnych pożyczkobiorców (zwłaszcza w przypadku osób bezrobotnych lub rozpoczynających działalność gospodarczą na niewielką skalę) bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem. W okresach, w których kwota dotacji była wysoka przedsiębiorcy często wybierali właśnie tę formę wsparcia, rezygnując z pożyczek. Pośrednicy oceniali więc, że konkurencja ze strony bezzwrotnych instrumentów była znaczącą barierą w pozyskiwaniu odbiorców wsparcia. Choć prowadzono stosowne działania promujące IF wsparcie dotacyjne nadal było preferowaną przez odbiorców formą wsparcia. Pożyczkobiorców przybywało w momencie, kiedy wsparcie dotacyjne wyczerpywało się. Na wystąpienie tego czynnika wskazywała także ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020

Działanie 10.4: Poprawa stanu środowiska miejskiego

Działanie 10.4 dedykowane było projektom rewitalizacyjnym, mającym na celu ożywienie społeczne i gospodarcze obszarów zdegradowanych. W ramach Działania 10.4 realizowano zatem pożyczki rewitalizacyjne. W ramach realizacji Działania 10.4 udzielono 17 pożyczek. Łączna kwota zaangażowanych środków wyniosła 267 306 744,23 zł, w tym 224 142 871,89 zł pochodziło ze środków Unii Europejskiej[712]. Pośrednikiem finansowym w ramach Działania 10.4 był Bank Gospodarstwa Krajowego.

Wszelkie elementy pożyczki, tj. okres spłaty, oprocentowanie, warunki zabezpieczenia, maksymalna wartość pożyczki, wysokość wkładu własnego zostały ocenione jako odpowiednio dobrane. Oprocentowanie pożyczki było wręcz czynnikiem zwiększającym zainteresowanie odbiorców ostatecznych oferowanym instrumentem finansowym. Pozytywnie oceniano także współpracę Menadżera Funduszy z pośrednikiem finansowym. W przypadku Działania 10.4 wyzwaniem okazało się jednak osiągnięcie zakładanych wartości wskaźnikowych. Wskaźnik

[710] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.
[711] Wywiady indywidualne z przedstawicielami pośredników finansowych.
[712] Dane z LSI 2014 przekazane przez Zamawiającego – stan aktualny na dzień 11.09.2025 r.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

Ludność mieszkająca na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich nie został osiągnięty w 100%. Kluczowym problemem we wdrażaniu była konstrukcja wskaźników- wskaźnik dotyczący liczby mieszkańców stał w sprzeczności z drugim wskaźnikiem założonym do osiągnięcia w ramach Działania 10.4 dotyczącym powierzchni obszarów objętych rewitalizacją (który finalnie udało się osiągnąć w 109%). Jak wskazywał pośrednik finansowy rewitalizacja pojedynczego budynku nie przekładała się znacząco na powierzchnię objętą wskaźnikiem, ale obejmowała zakresem jego mieszkańców, natomiast renowacja rozległego parku mogła spełniać wskaźnik powierzchniowy, ale niekoniecznie wpływała znacząco na liczbę mieszkańców korzystających z inwestycji.[713] Trudności w realizacji wskaźnika dot. ludności mieszkającej na obszarach objętych zintegrowanymi strategiami rozwoju obszarów miejskich zostały zgłoszone i finalnie odstąpiono od nałożenia kary ze względu na jego nieosiągnięcie. Dodatkowo mimo restrykcyjnego sposobu liczenia wskaźników, uznano, że obszar oddziaływania interwencji był znacznie szerszy, co było zgodne z ideą rewitalizacji służącej całej społeczności lokalnej[714].

Projekty rewitalizacyjne charakteryzuje również długi czas realizacji. Oznaczało to, że nawet dobrze zaplanowane projekty mogły napotkać problemy z terminowym rozliczeniem finansowym, co wymagało od pośredników i beneficjentów szczególnej uwagi przy harmonogramowaniu działań i zarządzaniu ryzykiem inwestycji. Na czas realizacji działań infrastrukturalnych wpływ miały również przerwanie łańcuchów dostaw, rosnące ceny materiałów i usług budowlanych spowodowane pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie[715].

W przypadku działań rewitalizacyjnych, podobnie jak w Działaniu 7.5, istniała możliwość finansowania interwencji w ramach dotacji. Sprawiało to, że wsparcie w ramach IF traktowane było często jako „produkt drugiego wyboru". Potencjalni pożyczkobiorcy w pierwszej kolejności sięgali zatem po bezzwrotne wsparcie, gdyż dotacje były dla nich bardziej atrakcyjne. Podobnie jak w Działaniu 7.5, pośrednik finansowy prowadził stosowne działania promujące wsparcie projektów rewitalizacyjnych w ramach IF w celu zachęcenia potencjalnych pożyczkobiorców do skorzystania ze wsparcia.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania terenowe oraz przegląd wcześniej zrealizowanych ewaluacji wskazuje zatem, że wsparcie realizowane w formie instrumentów zwrotnych w ramach RPO WSL 2014-2020 było oceniane pozytywnie. Działanie 3.4 oceniono pozytywnie pod względem warunków pożyczki i zainteresowania wsparciem przez ostatecznych odbiorców. W Działaniu 7.5 elementy pożyczki

[713] Wywiady indywidualne z przedstawicielem Menadżera Funduszu Funduszy.
[714] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, 2022, str. 8.
[715] Op. Cit.

(oprócz początkowej, zbyt niskiej maksymalnej kwoty) również oceniono jako odpowiednio dobrane. Natomiast mechanizmy wsparcia pożyczkobiorców (tj. „wakacje pożyczkowe") przyniosły pozytywne efekty, minimalizując opóźnienia w spłatach. W Działaniu 10.4 pozytywnie oceniono wszelkie elementy pożyczki oraz wyróżniano oprocentowanie pożyczki, jako czynnik zwiększający zainteresowanie odbiorców ostatecznych oferowanym instrumentem finansowym.

Pomimo ogólnej skuteczności, wdrażanie IF napotykało na różnorodne wyzwania i bariery, tj.:

- konkurencja z instrumentami bezzwrotnymi (Działanie 7.5, Działanie 10.4),
- wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie (Działanie 3.4, Działanie 7.5, Działanie 10.4),
- trudności w osiąganiu wskaźników (Działanie 10.4),
- nieadekwatność parametrów finansowania (Działanie 7.5).

Pośrednicy finansowi podejmowali odpowiednie działania, aby ograniczać potencjalne negatywne skutki identyfikowanych wyzwań.

Finalnie jednak realizowane badania obejmujące tematykę finansowania interwencji poprzez IF wskazują, że instrumenty finansowe, dzięki swojej konstrukcji wymuszają na odbiorcach realizację projektów rzeczywiście dla nich istotnych i przynoszących jak najwyższy zwrot z inwestycji. Dodatkowo konieczność zwrotu otrzymanych środków wraz z oprocentowaniem wpływa na wzrost racjonalności podejmowanych decyzji w długim okresie[716]. Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w FE SL 2021-2027 wykazała także, że zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej dotacje powinny być stosowane jedynie w obszarach wysokiego ryzyka inwestycyjnego lub tam, gdzie występuje niedoskonałość rynkowa (np. związana z niekonkurencyjnością dóbr publicznych). W pozostałych obszarach należy stosować instrumenty finansowe[717].

6.2 Zasady horyzontalne

W okresie programowania 2014–2020 polityka spójności była realizowana z uwzględnieniem zestawu zasad horyzontalnych oraz przekrojowych celów politycznych, określonych przede wszystkim w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013[718]. Dokument wskazuje w szczególności na znaczenie zrównoważonego rozwoju, równości kobiet i mężczyzn i niedyskryminacji (w tym zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami), a także

[716] Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena ex ante instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa Śląskiego na lata 2014-2020", 2014, str. 3.
[717] Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz podsumowanie dotychczasowego wdrażania tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020, 2022, str. 8.
[718] ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

uwzględniania zmian demograficznych i celów klimatycznych przy planowaniu i wdrażaniu programów operacyjnych.

Rozporządzenie podkreśla również zasadę partnerstwa, której stosowanie służy prawidłowemu przygotowaniu i prowadzeniu programów we współpracy z partnerami publicznymi, społecznymi i gospodarczymi. W Umowie Partnerstwa[719] zasada ta została rozwinięta jako fundament procesu programowania i monitorowania polityki spójności w Polsce. Partnerstwo pełni więc przede wszystkim funkcję ram instytucjonalnych, w których wdrażane są właściwe zasady horyzontalne, nie stanowiąc odrębnej polityki tematycznej.

Wymogi wynikające z rozporządzenia ogólnego i Umowy Partnerstwa zostały doprecyzowane w dokumentach krajowych, które precyzują sposób wdrażania zasad horyzontalnych w funduszach UE. Kluczową rolę pełnią tu Wytyczne[720] w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn na lata 2014–2020. Dokument ten określa obowiązki instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących oraz beneficjentów w zakresie: uwzględniania potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zapewniania dostępności infrastruktury, usług, informacji i technologii, eliminowania barier oraz stosowania zasady uniwersalnego projektowania. Wytyczne nakładają także obowiązek prowadzenia szkoleń z zakresu równości i dostępności, stosowania narzędzi monitorowania oraz uwzględniania zasady niedyskryminacji w komunikacji i działaniach informacyjnych.

Integralną częścią Wytycznych są dwa załączniki operacyjne. **Załącznik nr 1 (Standard minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn)** określa kryteria oceny projektów EFS w zakresie równości płci. Standard definiuje minimalny poziom uwzględnienia perspektywy płci w projekcie, obejmując m.in. obowiązek przeprowadzenia diagnozy sytuacji kobiet i mężczyzn, dostosowania działań do zidentyfikowanych nierówności oraz monitorowania rezultatów z podziałem na płeć. Niespełnienie standardu minimum uniemożliwia otrzymanie dofinansowania. Z kolei **załącznik nr 2 (Standardy dostępności dla polityki spójności 2014–2020)** określa wymagania dotyczące dostępności infrastruktury, produktów, usług oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dokument wskazuje konkretne elementy, jakie muszą być zapewnione w projektach – od dostępności architektonicznej i technicznej, przez dostępność cyfrową, po komunikacyjną (np. informacje w formatach alternatywnych). Standardy te były obowiązujące dla projektów finansowanych z EFRR i EFS, a ich niespełnienie mogło skutkować odrzuceniem projektu lub koniecznością modyfikacji.

[719] Ministerstwo Finansów i Polityki Regionalnej; Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 Umowa Partnerstwa.
[720] Minister Inwestycji i Rozwoju; Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020.

Wymogi równościowe i dostępnościowe były uzupełniane przez **Agendę działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji**[721], która wskazywała działania niezbędne do budowania kompetencji pracowników instytucji wdrażających fundusze oraz potencjalnych beneficjentów, m.in. poprzez szkolenia, warsztaty, materiały edukacyjne oraz system wczesnej identyfikacji zagrożeń nierównością lub brakiem dostępności w projektach.

Elementem europejskich ram odniesienia jest także **Europejski Filar Praw Socjalnych**, wzmacniający podejście oparte na równości, inkluzji, prawie do usług dostępnych dla wszystkich oraz ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

Dokumenty te tworzą spójny system regulacji, który przekłada ogólne wymagania unijne na praktyczne obowiązki stosowane przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i beneficjentów RPO WSL 2014–2020.

Na poziomie regionalnym zasady te zostały rozwinięte w RPO WSL 2014–2020, który precyzuje ich znaczenie oraz sposób wdrażania w warunkach województwa śląskiego. Program zawiera odrębny rozdział poświęcony tym zasadom, w którym przedstawiono ich znaczenie oraz kierunki implementacji na poziomie regionalnym. Ujęcie to jest zgodne z wymogami wynikającymi z rozporządzenia ogólnego i Umowy Partnerstwa, ale stanowi jednocześnie doprecyzowanie, w jaki sposób poszczególne zasady mają być wdrażane w specyficznych warunkach społeczno-gospodarczych regionu.

W RPO WSL podkreślono, że **zrównoważony rozwój** stanowi zasadę przekrojową, która powinna być uwzględniana zarówno w dokumentach programowych, jak i przy projektowaniu działań finansowanych z Programu. Program akcentuje także środowiskowe kryteria wyboru projektów, znaczenie oceny oddziaływania na środowisko oraz rolę działań edukacyjnych zwiększających świadomość ekologiczną. Z kolei **zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami**, została wpisana do Programu jako obowiązek obowiązujący na wszystkich etapach wdrażania. Wskazuje się również na konieczność dostosowania infrastruktury współfinansowanej z EFRR do zasad uniwersalnego projektowania. Podobnie **zasada równości szans kobiet i mężczyzn** została określona jako zasada horyzontalna obowiązująca we wszystkich priorytetach. Program przewiduje także gromadzenie danych w podziale na płeć oraz prowadzenie badań ewaluacyjnych dotyczących skuteczności podejmowanych działań.

Tak sformułowane zapisy programowe tworzą punkt wyjścia do oceny, w jakim stopniu RPO WSL 2014–2020 zapewnił realizację zasad horyzontalnych w praktyce – w trakcie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji. W kolejnych podrozdziałach analizowane będą rozwiązania zastosowane przez Instytucję

[721] Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014-2020.

Zarządzającą oraz Instytucje Pośredniczące na każdym z tych etapów, a także problemy napotykane przez beneficjentów i instytucje uczestniczące w systemie oraz dobre praktyki związane z wdrażaniem poszczególnych zasad.

Etap programowania RPO WSL 2014–2020

Etap programowania RPO WSL 2014–2020 stanowił moment, w którym określono ramy realizacji zasad horyzontalnych na poziomie regionalnym. Integracja zasad zrównoważonego rozwoju, równości szans i niedyskryminacji, dostępności oraz równości kobiet i mężczyzn została oparta na kilku komplementarnych warstwach: na poziomie diagnozy społeczno-gospodarczej regionu, konstrukcji Programu i logiki interwencji, konsultacji społecznych oraz prac instytucjonalnych prowadzonych przez IZ i IP.

Diagnoza strategiczna

W przypadku województwa śląskiego punktem wyjścia dla określenia zakresu interwencji była diagnoza społeczno-gospodarcza regionu, przede wszystkim ujęta w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”. Dokument ten już na poziomie analizy stanu regionu akcentował kwestie wpisujące się w trzy podstawowe obszary zasad horyzontalnych:

- **zrównoważony rozwój** – poprzez wskazanie problemów środowiskowych regionu, wysokiej emisji, degradacji przestrzeni i potrzeb energetycznych;
- **równość i niedyskryminacja** – poprzez diagnozę wyzwań demograficznych, niskiej aktywności zawodowej wybranych grup, starzenia się społeczeństwa oraz zróżnicowań wewnątrzregionalnych;
- **dostępność i usługi publiczne** – m.in. w obszarze transportu, zdrowia i edukacji, których jakość i dostępność była jednym z kluczowych wyzwań rozwojowych.

Diagnoza wskazywała, że wiele zjawisk problemowych ma charakter strukturalny, a fundusze unijne mogą wspierać ich ograniczanie tylko wtedy, gdy działania będą projektowane w sposób uwzględniający ich wielowymiarowy charakter.

Dokumentacja programowa i logika interwencji

Na etapie programowania RPO WSL 2014–2020 zasady horyzontalne potraktowano jako fundament przekrojowy, który powinien przenikać cały system interwencji. Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym oraz logiką Umowy Partnerstwa, obowiązek zapewnienia równości, niedyskryminacji, dostępności oraz zrównoważonego rozwoju miał zostać zintegrowany ze wszystkimi etapami cyklu życia Programu – od określenia obszarów wsparcia, poprzez konstrukcję kryteriów wyboru, po organizację systemu monitorowania.

Dokument programowy RPO WSL 2014–2020 zawiera odrębny rozdział poświęcony zasadom horyzontalnym (rozdz. 9), w którym omówiono zrównoważony rozwój,

równość szans i zapobieganie dyskryminacji oraz równość szans kobiet i mężczyzn w kontekście interwencji Programu. Zasady te nie funkcjonują jedynie jako ogólne deklaracje, ale są powiązane z konkretnymi obszarami wsparcia, co potwierdza m.in. ewaluacja systemu realizacji RPO WSL[722], wskazując, że już na poziomie zapisów Programu i SZOOP zidentyfikowano obszary, w których zakładano szczególnie silne oddziaływanie na poszczególne zasady:

Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, była powiązana przede wszystkim z interwencjami ukierunkowanymi na dostęp do usług i infrastruktury. Ewaluacja wskazuje, że najbardziej oczywisty i planowany wpływ na tę zasadę występował w działaniach obejmujących: cyfryzację, transport, rynek pracy, rozwój kadr, włączenie społeczne, rewitalizację oraz infrastrukturę społeczną, edukacyjną i zdrowotną. To właśnie w tych obszarach przewidywano likwidowanie barier, zwiększanie dostępności i poprawę jakości usług publicznych.

Zasada równości szans kobiet i mężczyzn została najpełniej odzwierciedlona w obszarach interwencji typowych dla Europejskiego Funduszu Społecznego, takich jak rynek pracy, rozwój kompetencji, edukacja i włączenie społeczne. Ewaluacja potwierdza, że w tych segmentach Program zakładał możliwość realnego wpływu na zmniejszenie nierówności płci, zarówno poprzez działania aktywizacyjne, jak i projektowanie wskaźników osobowych w podziale na płeć.

Zasada zrównoważonego rozwoju została osadzona w logice interwencji odnoszących się do środowiska i infrastruktury. W szczególności odnosiła się do wsparcia działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, transportu oraz rewitalizacji. Ewaluacja wskazuje, że właśnie w tych obszarach zaplanowane działania miały największy potencjał do generowania efektów środowiskowych i klimatycznych.

Zasada partnerstwa nie była powiązana z żadnym konkretnym rodzajem wsparcia. Zgodnie z jej charakterem odnosiła się przede wszystkim do sposobu prowadzenia całego procesu programowania, konsultacji społecznych oraz późniejszego funkcjonowania struktur zarządzania. Była to zasada definiująca ramy instytucjonalne wdrażania, a nie element wpływający na treść interwencji.

Program na etapie programowania uwzględnił także ogólnokrajowe wytyczne dotyczące **deinstytucjonalizacji**, wyłączając z katalogu możliwych do dofinansowania inwestycje w infrastrukturę instytucji opiekuńczo-pobytowych, chyba że towarzyszył im proces przechodzenia do usług świadczonych w środowisku lokalnym. Rozwiązanie to stanowiło bezpośrednią implementację zasady przeciwdziałania wykluczeniu i wzmacniania integracji społecznej.

[722] Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 oraz stosowania zasad horyzontalnych.

Konsultacje społeczne

W procesie programowania RPO WSL 2014–2020 szczególną rolę odgrywała zasada partnerstwa, wynikająca zarówno z rozporządzenia ogólnego, jak i Umowy Partnerstwa. W praktyce oznaczało to obowiązek zaangażowania szerokiego kręgu interesariuszy — administracji rządowej i samorządowej, partnerów gospodarczych i społecznych, organizacji pozarządowych, a także podmiotów działających na rzecz równości, niedyskryminacji, integracji społecznej czy ochrony środowiska. Zasada ta została wdrożona konsekwentnie i na wszystkich etapach przygotowania Programu.

Prace nad przyszłą perspektywą rozpoczęły się już w 2012 r., kiedy Zarząd Województwa Śląskiego przyjął dokument Założenia do przyszłego Regionalnego Programu Operacyjnego. Kolejne wersje, od Wstępnego Projektu, aż po Projekt RPO WSL, były systematycznie kierowane do konsultacji społecznych, stanowiąc otwarty proces współtworzenia Programu.

Informacje o rozpoczęciu konsultacji publikowano w oficjalnym serwisie Województwa Śląskiego oraz na stronie internetowej RPO. Spotkania konsultacyjne organizowano we wszystkich subregionach we współpracy z samorządami lokalnymi, a dla osób, które nie mogły uczestniczyć osobiście, udostępniono transmisję on-line projektu RPO WSL w wersji 2.0. Rejestracja na spotkania odbywała się elektronicznie, co poszerzało dostęp do procesu. W ramach konsultacji możliwe było zgłaszanie uwag drogą elektroniczną, a dodatkowym narzędziem wspierającym współpracę była baza PARTNER 3, wykorzystywana do identyfikacji potrzeb rozwojowych oraz gromadzenia propozycji projektów. Współpraca z partnerami obejmowała również konsultacje zakresu ZIT i RIT oraz przygotowanie list projektów strategicznych.

Dodatkowym, formalnym potwierdzeniem uwzględnienia zasad horyzontalnych jest fakt, że projekt RPO WSL został przekazany do zaopiniowania instytucjom krajowym, w tym:

- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Radzie Działalności Pożytku Publicznego,
- Międzyresortowemu Zespołowi ds. Wykorzystania Funduszy Strukturalnych,
- **Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania – wprost w celu oceny zgodności Programu z polityką horyzontalną równości szans i niedyskryminacji**.

Pozytywna opinia Pełnomocnika oznacza, że zasady równości i niedyskryminacji zostały zweryfikowane jako prawidłowo włączone do Programu już na etapie programowania. Tak prowadzony proces konsultacji zapewnił udział szerokiego grona interesariuszy i umożliwił uwzględnienie w Programie aspektów związanych z równością, niedyskryminacją, dostępnością oraz zrównoważonym rozwojem, w zakresie wynikającym z przepisów i treści dokumentów programowych.

Mechanizmy realizacji zasad horyzontalnych

Na etapie programowania RPO WSL 2014–2020 przewidziano konkretne narzędzia i rozwiązania, które miały zapewnić wdrażanie zasad horyzontalnych w sposób systemowy i operacyjny:

Na etapie programowania RPO WSL 2014–2020 przewidziano zestaw narzędzi, które miały zapewnić, że zasady horyzontalne będą stosowane w sposób systemowy, spójny i możliwy do egzekwowania na kolejnych etapach wdrażania Programu. Mechanizmy te obejmowały zarówno rozwiązania programowe, jak i przyszłe obowiązki dla wnioskodawców oraz kryteria oceny projektów.

W zakresie **zrównoważonego rozwoju** zaplanowano, że cele środowiskowe zostaną bezpośrednio wbudowane w logikę interwencji Programu, przede wszystkim w Osi Priorytetowe IV i V, a także w działania dotyczące transportu i rewitalizacji. Obowiązek stosowania oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami krajowymi i unijnymi gwarantował, że projekty infrastrukturalne będą uwzględniały kwestie środowiskowe już na etapie przygotowania. Dodatkowo w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko opracowano szczegółowe kryteria środowiskowe, które umożliwiały ocenę projektów pod kątem efektywności energetycznej, gospodarowania zasobami, ochrony bioróżnorodności czy adaptacji do zmian klimatu. Mechanizm premiowania projektów proekologicznych wzmacniał założenie, że interwencja funduszy unijnych powinna minimalizować presję na środowisko, a tam gdzie to możliwe, wzmacniać działania adaptacyjne.

W odniesieniu do **równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności**, Program przewidział obowiązek stosowania zasady uniwersalnego projektowania we wszystkich projektach finansowanych z EFRR oraz konieczność tworzenia dostępnych warunków uczestnictwa w projektach EFS. Już na etapie programowania zdefiniowano obszary, w których interwencja miała szczególne znaczenie dla osób z niepełnosprawnościami, m.in. rynek pracy, włączenie społeczne, zdrowie, edukacja oraz infrastruktura usług publicznych. Kryteria wyboru projektów miały uwzględniać potrzeby grup defaworyzowanych oraz wymuszać eliminowanie barier architektonicznych, komunikacyjnych i cyfrowych. Program zakładał również systematyczne monitorowanie wsparcia kierowanego do osób z niepełnosprawnościami oraz prowadzenie badań ewaluacyjnych, które miały pozwolić na ocenę skuteczności zastosowanych działań.

W obszarze **równości kobiet i mężczyzn** już na etapie tworzenia Programu wprowadzono obowiązek przeprowadzania analizy sytuacji płci w każdym projekcie finansowanym z EFS, co miało umożliwić ocenę, czy działania projektowe odpowiadają na zidentyfikowane nierówności. Standard minimum dotyczący równości płci stanowił kluczowe narzędzie oceny projektów, jego niespełnienie uniemożliwiało uzyskanie dofinansowania. Zdefiniowano również mechanizmy premiujące inicjatywy wzmacniające niezależność ekonomiczną kobiet, wspierające godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz eliminację stereotypów płciowych.

System monitorowania Programu uwzględniał obowiązek gromadzenia danych w podziale na płeć, a zaplanowane badania ewaluacyjne miały oceniać efektywność działań ukierunkowanych na równouprawnienie.

Mechanizmy te tworzyły spójny, wielowarstwowy system zapewniania zgodności z zasadami horyzontalnymi, od ram programowych, przez kryteria wyboru projektów, po plan monitorowania i przyszłe narzędzia ewaluacji. Dzięki temu zasady horyzontalne nie stanowiły jedynie deklaracji programowej, lecz były wbudowane w konstrukcję całego Programu i jego operacyjne wdrażanie.

Etap wdrażania RPO WSL 2014-2020 oraz realizacji projektów

Realizacja zasad horyzontalnych była wspierana przez szereg narzędzi wbudowanych w system zarządzania Programem.

Operacjonalizacja zasad horyzontalnych po stronie IZ/IP

Po stronie IZ oraz IP zasady horyzontalne zostały zakotwiczone w szeregu narzędzi operacyjnych, które miały zapewnić ich realizację niezależnie od specyfiki projektów. Najważniejszymi z nich były: kryteria wyboru projektów, dokumentacja konkursowa, standardy dostępności (po 2018 r.), interpretacje i instrukcje przygotowywane przez IZ, a także szkolenia kierowane zarówno do pracowników instytucji, jak i beneficjentów.

Wywiady z przedstawicielami IZ/IP pokazują, że wdrażanie zasad horyzontalnych wymagało intensywnej pracy interpretacyjnej, zwłaszcza w obszarze dostępności. Instytucje wielokrotnie stawały przed koniecznością doprecyzowania, co oznacza „zapewnienie dostępności” w przedsięwzięciach, które nie generowały oczywistych rezultatów — na przykład w projektach inwestycyjnych dotyczących urządzeń przemysłowych, aparatury badawczej czy infrastruktury o bardzo specjalistycznym przeznaczeniu. Przedstawiciele IZ/IP wskazywali, że w takich przypadkach starano się zachować spójność z Wytycznymi, ale równocześnie unikać podejścia skrajnie formalistycznego. Wywiady potwierdzają, że IZ dążyła do tego, by zasady horyzontalne stosować „tam, gdzie mają sens”, ale jednocześnie – zgodnie z przepisami – nie dopuszczać do neutralności w zakresie dostępności.

Na poziomie struktur zarządzania zasady horyzontalne były również osadzone w pracach Komitetu Monitorującego RPO WSL 2014–2020. Przy Komitecie zaplanowano utworzenie grupy roboczej ds. zasad horyzontalnych, odpowiedzialnej za bieżące monitorowanie ich realizacji w Programie. Jednym z ważnych elementów wsparcia wdrożeniowego była funkcja koordynatora ds. równości szans i niedyskryminacji. Z wywiadów z IZ wynika, że rola ta była istotnym zapleczem eksperckim w procesie tworzenia regulaminów konkursów, wzorów wniosków oraz instrukcji. Koordynator opiniował zapisy konkursowe i wnosił poprawki zapewniające zgodność z zasadami równościowymi i standardami dostępności, a także był obecny podczas spotkań informacyjnych dla beneficjentów. Wnioski z innych badań ewaluacyjnych dot. RPO WSL 2014-2020 potwierdzają przydatność tego stanowiska,

zwłaszcza w kontekście spójności zapisów konkursowych oraz ich zgodności z dokumentami nadrzędnymi.

Kryteria wyboru projektów

Kryteria wyboru projektów były głównym i najbardziej skutecznym mechanizmem zapewniania zgodności projektów z zasadami horyzontalnymi. To właśnie na etapie oceny projektów wymogi dotyczące równości, niedyskryminacji, dostępności oraz zrównoważonego rozwoju były egzekwowane w sposób najbardziej systematyczny.

W projektach EFS kluczową rolę odgrywała obowiązkowa analiza sytuacji kobiet i mężczyzn oraz standard minimum. Ewaluacje wskazują, że standard minimum był narzędziem powszechnie stosowanym, jednak charakteryzował się niskim progiem wejścia, bowiem większość projektów spełniała go bez trudności. W wywiadach przedstawiciele IZ/IP wskazywali, że choć standard porządkował pewne elementy projektowania działań, to jego efektywność w sensie realnej zmiany społecznej była ograniczona.

Najwięcej wyzwań dotyczyło dostępności, czyli obszaru, w którym jednocześnie występowały wysokie oczekiwania programowe oraz duża złożoność praktyczna. Z wywiadów z IZ/IP wynika, że jednym z najtrudniejszych zagadnień było stosowanie zasad dostępności do projektów o charakterze neutralnym produktowo. Instytucje musiały wypracowywać interpretacje pozwalające na zachowanie zgodności z wytycznymi, ale równocześnie unikać narzucania beneficjentom obowiązków nieuzasadnionych charakterem projektu. Wprowadzenie Standardów Dostępności (od 2018 r.) wyraźnie uporządkowało ten obszar — zarówno IZ, jak i beneficjenci oceniali, że po ich wejściu w życie wymagania stały się bardziej przewidywalne i łatwiejsze do zastosowania.

W przypadku zrównoważonego rozwoju kryteria środowiskowe – opracowane w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – były narzędziem ocenianym jako klarowne, a problemy interpretacyjne pojawiały się rzadziej niż w przypadku dostępności. Ewaluacje wskazują, że kryteria te skutecznie promowały rozwiązania prośrodowiskowe, szczególnie w działaniach dotyczących efektywności energetycznej i inwestycji infrastrukturalnych.

Realizacja zasad horyzontalnych na poziomie projektów

Wdrażanie zasad horyzontalnych na poziomie projektów przebiegało z dużym zróżnicowaniem, zależnym od charakteru interwencji oraz rodzaju beneficjenta. Wywiady z beneficjentami ujawniają, że projekty społeczne (EFS) były najłatwiejszym obszarem wdrażania zasad równościowych i dostępnościowych. Wiele działań z definicji obejmowało grupy defaworyzowane, a dostępność usług i indywidualizacja wsparcia były naturalnym elementem konstrukcji projektów.

Najwięcej wyzwań zgłaszano w projektach infrastrukturalnych oraz inwestycyjnych współfinansowanych z EFRR. Beneficjenci wskazywali m.in. na wysokie koszty

dostosowań, trudności związane z barierami architektonicznymi w budynkach zabytkowych, a także problemy z interpretacją wymogów dostępności w odniesieniu do specjalistycznej aparatury badawczej lub elementów infrastruktury o nietypowej funkcji. Z perspektywy beneficjentów istotnym ograniczeniem była nie tylko złożoność standardów, ale także brak dodatkowych form wsparcia ułatwiających wdrażanie dostosowań – część respondentów postulowała powrót do szerszego stosowania mechanizmu racjonalnych usprawnień.

Zasada zrównoważonego rozwoju była wdrażana w sposób stosunkowo płynny — zarówno wywiady, jak i ewaluacje pokazują, że beneficjenci najczęściej odnosili się do niej poprzez stosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych, spełnianie wymogów prawa krajowego lub udział w działaniach edukacyjnych związanych z ochroną środowiska. Wymogi środowiskowe postrzegano jako spójne z dotychczasową praktyką inwestycyjną.

Kontrola projektów i interpretacja zasad horyzontalnych

Kontrola projektów była obszarem, w którym zasady horyzontalne najczęściej generowały napięcia. Wywiady z przedstawicielami IZ/IP wskazują, że kluczowym problemem był brak jednolitego taryfikatora kar za naruszenia zasad dostępności. W praktyce oznaczało to konieczność każdorazowego rozstrzygania, w jaki sposób traktować przypadki częściowej dostępności, takiej jak brak jednego elementu infrastruktury przy ogólnej zgodności inwestycji.

Kontrolerzy raportowali również trudności w ocenie dostosowań infrastruktury w sytuacjach, w których beneficjenci zmagali się z ograniczeniami konserwatorskimi lub technologicznymi. Wywiady z beneficjentami potwierdzają te obserwacje. Wielu respondentów deklarowało niepewność co do ostatecznych wymogów, a także wskazywało na niejednolitość podejścia pomiędzy różnymi kontrolami.

Jednocześnie przedstawiciele IZ/IP podkreślali, że stabilność systemu i przestrzeganie zasad dostępności były konieczne w kontekście ryzyka audytów ze strony Komisji Europejskiej. W tym sensie kontrola była nie tylko elementem weryfikacji zgodności projektów, ale także mechanizmem zabezpieczającym system przed ewentualnymi korektami finansowymi.

Etap monitorowania i ewaluacji

System monitorowania oparto na wskaźnikach rezultatu i produktu zaprojektowanych na poziomie Programu, w tym na wskaźnikach odnoszących się bezpośrednio do zasad horyzontalnych. W odniesieniu do równości kobiet i mężczyzn obligatoryjne było gromadzenie danych w podziale na płeć – zgodnie z wytycznymi EFS oraz zapisami RPO. W przypadku zasady niedyskryminacji monitorowano m.in. liczbę dostosowanych obiektów oraz realizację mechanizmów racjonalnych usprawnień. Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach rocznych, na żadnym etapie realizacji Programu nie zidentyfikowano projektu, który zadeklarowałby

niestosowanie zasad równości lub dostępności. Oznacza to, że rozwiązania wdrożone na etapie programowania i oceny projektów skutecznie eliminowały sytuacje, w których projekt wchodziłby do realizacji bez zapewnienia minimalnych standardów w tym obszarze. Jednocześnie monitorowanie obejmowało również jakość realizacji zasad przez samą instytucję zarządzającą — dotyczyło to dostępności budynków IZ/IP, dostępności cyfrowej stron internetowych, dostępnych formatów materiałów informacyjnych oraz przestrzegania zasad równościowych w komunikacji.

Systematycznym źródłem informacji o realizacji zasad były także załączniki do sprawozdań rocznych, obejmujące opis działań szkoleniowych, informacyjnych i koordynacyjnych. Wynika z nich, że w całym okresie wdrażania IZ prowadziła regularne szkolenia dotyczące równości szans, dostępności oraz tworzenia dostępnych dokumentów. Koordynatorka ds. równości i niedyskryminacji stale uczestniczyła w pracach związanych z przygotowaniem dokumentacji konkursowej i pełniła funkcję doradczą przy weryfikacji zgodności projektów z zasadami horyzontalnymi. W ostatnich latach perspektywy została również formalnie włączona w prace Zespołu ds. dostępności powołanego w Urzędzie Marszałkowskim, co dodatkowo wzmacniało monitorowanie zgodności na poziomie instytucjonalnym.

Ewaluacje realizowane w trakcie Programu pełniły przede wszystkim funkcję oceny jakościowej, dostarczając pogłębionej wiedzy o sposobie funkcjonowania systemu zasad horyzontalnych. Ewaluacja systemowa RPO WSL[723] potwierdziła, że wpływ interwencji na równość, niedyskryminację i zrównoważony rozwój był najmocniej widoczny w tych obszarach wsparcia, które już na etapie programowania zostały powiązane z zasadami horyzontalnymi: usługach społecznych, rynku pracy, edukacji, ochronie środowiska czy efektywności energetycznej. Jednocześnie wskazano, że formalne narzędzia, takie jak standard minimum w zakresie równości płci, choć skuteczne w zapewnianiu zgodności proceduralnej, nie zawsze prowadziły do głębokiej, jakościowej zmiany. Z kolei w projektach kierowanych do osób z niepełnosprawnościami odnotowano wyraźnie pozytywne efekty, a niektóre z wdrożonych rozwiązań zostały wskazane w ewaluacji jako dobre praktyki o potencjale replikacji.

Wyniki monitoringu i wnioski z ewaluacji były wykorzystywane przez IZ do modyfikacji dokumentów wdrożeniowych, doprecyzowania kryteriów wyboru projektów oraz projektowania szkoleń dla beneficjentów i pracowników instytucji pośredniczących. Sprawozdania roczne dokumentują konsekwentne utrzymanie tych narzędzi oraz ich dostosowywanie do potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów i instytucje wdrażające. Aby zapewnić spójność podejścia, analizowano także sposób stosowania zasad

[723] Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 oraz stosowania zasad horyzontalnych.

horyzontalnych w działaniach informacyjno-promocyjnych, gdzie szczególnie eksponowano zasadę równości szans.

Wyniki monitorowania i ewaluacji wskazują, że system wdrażania zasad horyzontalnych w RPO WSL 2014–2020 był stabilny, konsekwentny i spójny. Zapewnienie zgodności odbywało się wielowarstwowo – poprzez ocenę projektów, monitoring wskaźników, kontrolę dostępności instytucjonalnej oraz bieżącą pracę koordynacyjną. Ewaluacje potwierdziły, że rozwiązania przyjęte w Programie umożliwiały realizację założeń unijnych i krajowych, choć w niektórych obszarach (np. w zakresie równości płci) wskazano na potrzebę bardziej zaawansowanych narzędzi w przyszłych perspektywach.

7 Obszary wsparcia oraz rozwiązania wdrożeniowe możliwe do realizacji w perspektywie 2027+ (wnioski i zalecenia z badania)

7.1 Obszary i rozwiązania RPO WSL warte kontynuacji

7.1.1 Obszary wsparcia

Obszary, które będą wspierane w perspektywie unijnej 2028-2034 powinny wykazywać spójność z celami rozwojowymi i kierunkami działań regionu, zawartymi w aktualizowanej strategii rozwoju województwa „Śląskie 2030”, a także z aktami prawnymi UE i dokumentami kierunkowymi na perspektywę unijną 2028-2034. Specyfika śląskiego w kontekście celów rozwoju proponowanych przez Unię Europejską pozycjonuje je jako region odpowiedzialnej transformacji gospodarczej i energetycznej. W powyższym kontekście można wnioskować o wysokiej zbieżności pomiędzy celami strategii „Śląskie 2030”, a obszarami wsparcia obecnymi w RPO WSL 2014-2020. Strategia kontynuuje, lecz także wzmacnia zidentyfikowane wcześniej priorytety. Poniżej przedstawiono główne obszary wsparcia, które należy kontynuować w perspektywie unijnej 2028-2034, zgodnie z analizą danych zastanych oraz badaniami terenowymi.

Transformacja energetyczna i klimat

Do kluczowych obszarów spójności można zaliczyć transformację energetyczną i klimat. „Zielony” filar strategii „Śląskie 2030”, kluczowy dla wizji regionu, skoncentrował się m. in. na klimacie. Warto dodać, że w strategii „Śląskie 2020+” obszar ten nie został uwzględniony w celach strategicznych. Do wysokiej jakości środowiska i przestrzeni dąży się poprzez walkę ze smogiem, obniżanie zużycia energii i nabierającą w ostatnich latach szczególnego znaczenia racjonalną gospodarkę wodną. Z uwagi na specyfikę regionu, Strategia kładzie nacisk na rekultywację i zagospodarowanie terenów pogórniczych. Z powyższym ściśle powiązane są działania rewitalizacyjne obszarów zdegradowanych, w szczególności

poprzemysłowych. Województwo śląskie jako region silnie zurbanizowany, ukierunkowuje swój rozwój także na kluczową infrastrukturę transportową, zrównoważony transport zbiorowy, adaptację miast do zmian klimatu i koncepcję „smart city". Cele klimatyczne pozostają wciąż istotne w projekcie rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), w tym na rzecz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Interreg), Fundusz Spójności (FS), ze zwiększonym naciskiem na bezpieczeństwo (infrastruktura podwójnego zastosowania – cywilno-wojskowa).

Wnioski zebrane w trakcie FGI z ekspertami, beneficjentami i subregionami, wskazują, że należy dążyć do dywersyfikacji źródeł **energii** i promowania projektów hybrydowych, a także większego nacisku na rozwój stabilnych źródeł niezależnych od pogody (np. kogeneracja). Ważny jest także wymiar społeczny i walka z ubóstwem energetycznym (wymiana źródeł ciepła, termomodernizacja), gdyż transformacji energetycznej nie należy utożsamiać jedynie z technologią, lecz także z jakością życia mieszkańców. Powyższe postulaty są zbieżne z celami Społecznego Funduszu Klimatycznego (Social Climate Fund), który od 2026 r. ma wspierać właśnie grupy wrażliwe i dotknięte ubóstwem energetycznym. Przeprowadzone badania jakościowe wskazują również na dalszą konieczność poprawy efektywności energetycznej i szersze włączenie spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w działania ukierunkowane na ten cel. Działania te wykazują spójność z dyrektywą EPBD (budynkową) wymuszającą dążenie do budynków bezemisyjnych, co trwale obniży koszty eksploatacyjne. Należy wspierać także tworzenie spółdzielni energetycznych i klastrów, które pozwalają na bilansowanie energii lokalnie (net-metering). W perspektywie 2028-2034 kluczowe będzie powiązanie inwestycji w OZE z magazynami energii i systemami zarządzania, aby uniknąć destabilizacji sieci. Działania te wpisują się w priorytety nowego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, który ma na celu dekarbonizację przemysłu i zwiększenie autonomii energetycznej UE.

Z uwagi na potrzeby związane z postępującymi **zmianami klimatu** (zagrożenia suszy, wyczerpywanie zasobów wodnych regionu), występuje dalsza konieczność zapobiegania ryzyku klęsk żywiołowych i katastrof poprzez inwestycje w zakresie dostosowania infrastruktury do ekstremalnych stanów pogodowych. W zurbanizowanym województwie śląskim kluczowe będą działania w miastach. Unijne Rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych oraz Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu kładzie nacisk na błękitno-zieloną infrastrukturę oraz koncepcję miasta-gąbki. inwestycje związane z budową kanalizacji deszczowej, zbiorników retencyjnych oraz małej retencji. W tym kontekście ważne będą także inwestycje w wyposażanie jednostek służb ratowniczych. Finansowane będą systemy ostrzegania i zarządzania kryzysowego oparte na AI oraz infrastrukturę cywilno-ochronną. Potrzeby w regionie będą się systematycznie zwiększać z uwagi na postępujące zmiany klimatu. Zanieczyszczenia wód i zapóźnienia infrastrukturalne sprawiają, że konieczne jest dalsze uzupełnianie

deficytów w zakresie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, należy jednak zaznaczyć, że planowane działania UE przewidują ukierunkowanie wsparcia w większym stopniu na ucyfrowienie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, a nie finansowanie podstawowej infrastruktury. Równie istotne jest prowadzenie działań modernizacyjnych w oczyszczalniach ścieków, wpływających na poprawę stopnia ich oczyszczania. Ważne przy tym będzie uwzględnienie nowej wersji Dyrektywy Ściekowej, przyjętej w 2024 roku. Zgodnie z jej zapisami, oczyszczalnie ścieków mają stać się producentami zielonej energii (do 2045 roku sektor powinien być neutralny energetycznie). Wsparcie powinno być nadal kierowane na transformację w stronę gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), która to stanie się elementem bezpieczeństwa surowcowego UE, w tym zakresie odzysku surowców krytycznych, budownictwa cyrkularnego i recyklingu, a także – jak wskazują eksperci – w termiczne unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

W UE następuje stopniowe odejście od finansowania budowy nowych dróg lokalnych czy regionalnych, które nie realizują szerszych celów strategicznych. W projektach rozporządzeń na lata 2028–2034 nacisk kładziony jest na efektywność i celowość inwestycji, a nie sam rozwój sieci drogowej. Priorytetem nie będzie zatem budowa nowych dróg, które służą wyłącznie poprawie komfortu kierowców samochodów osobowych, bez wyraźnego powiązania z transportem zbiorowym lub siecią transeuropejską (TEN-T). Istotniejsza będzie modernizacja istniejącej infrastruktury, zamiast budowy nowej, integracja z transportem kolejowym i rowerowym oraz inwestycje służące bezpieczeństwu. Projekt Rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Spójności Gospodarczej wskazuje, że każda interwencja w infrastrukturę transportową musi wynikać z SUMP/SULP. Ponadto zaostrzeniu ulegnie zasada DNSH. W związku z tym, w kolejnym okresie programowania zaleca się przyjęcie powyższego kierunku wsparcia, przy czym zaleca się opracowanie jednolitych szablonów kalkulacji redukcji emisji oraz standardów danych środowiskowych, aby umożliwić rzetelną ocenę wpływu projektów. Ponieważ region jest silnie zurbanizowany oraz istotną rolę pełni Górnośląsko Zagłębiowska Metropolia, w kolejnej perspektywie finansowej UE nadal warto wspierać kompleksowe i zintegrowane inwestycje w **transport miejski i podmiejski**, polegające na zakupie nowoczesnego, zeroemisyjnego taboru oraz budowie multimodalnych węzłów przesiadkowych wraz z uwzględnieniem infrastruktury rowerowej. Przedsięwzięcia nie mogą mieć znamion punktowości i powinny oddziaływać na komunikację również z odległymi od Metropolii częściami województwa.

Innowacyjność i cyfryzacja

W strategii rozwoju „Śląskie 2030” skoncentrowano się na zmianie profilu gospodarczego regionu z tradycyjnego na nowoczesny, oparty o wiedzę i technologie cyfrowe. Zaproponowano silne ukierunkowanie na modernizację sektorów tradycyjnych, automatyzację, cyfryzację oraz nacisk na Regionalne Inteligentne Specjalizacje. W powyższym kontekście region powinien ukierunkowywać się na

rozwój ekosystemu innowacji. Jednocześnie, strategia promuje przedsiębiorczość lokalną, opartą m. in. na turystyce.

Z badania wynika, że istnieje ciągła potrzeba inwestowania w aktualizację i modernizację **aparatury badawczej** ze względu na szybki postęp technologiczny. Kluczowe jest nie tylko kupowanie nowego sprzętu, ale także utrzymanie i efektywne wykorzystanie już istniejącego. Wsparcie dotacyjne pozostaje istotnym mechanizmem w tym obszarze. Zgodnie z projektem rozporządzenia o Europejskim Funduszu Konkurencyjności, a także ze strategią Czystego Przemysłowego Ładu, należy kontynuować wspieranie prac badawczo-rozwojowych w firmach, jednak z wyraźnym ukierunkowaniem na nowe, strategiczne obszary, takie jak zielona transformacja i sztuczna inteligencja[724]. Głównym wyzwaniem pozostaje brak trwałych mechanizmów transferu technologii. Zaleca się zatem pogłębianie networkingu, "uczenia się" współpracy oraz wzmacnianie powiązań między sferą naukową a biznesową. Ważne jest ukierunkowane wsparcia na powstawanie i rozwój startupów technologicznych, zwłaszcza działających w ramach Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji, choć nie tylko. Z uwagi na wyzwania związane z zieloną transformacją regionu, można rozważyć szczególne uwzględnienie (premiowanie) rozwiązań ograniczających ślad węglowy i optymalizujących zasoby. Biorąc pod uwagę rozwój działalności innowacyjnej i B+R w regionie, istotne będzie skupienie uwagi na finansowaniu tematycznych partnerstw strategicznych (np. w formie klastrów), przy czym wsparcie dotyczyć powinno wspólnych przedsięwzięć (a nie budowy i utrzymania samych struktur).

Według rozporządzenia eIDAS 2.0, e-usługi muszą być kompatybilne z Europejskim Portfelem Tożsamości Cyfrowej, co oznacza, że finansowane będą systemy udostępniające API do aplikacji centralnych i europejskich. Z kolei Rozporządzenie o interoperacyjnej Europie[725], zakłada integrację systemów różnych podmiotów (np. OPS, PUP, jednostek leczniczych). E-usługi powinny być także dostępne dla osób starszych i z niepełnosprawnościami (Deklaracja praw i zasad cyfrowych). W zakresie e-administracji należy uruchamiać usługi o najwyższym poziomie dojrzałości, które pozwalają obywatelom załatwiać sprawy urzędowe w pełni online na poziomie lokalnym. Niezbędny jest dalszy rozwój infrastruktury informatycznej w celu podniesienia poziomu cyfrowego urzędów, co jest warunkiem koniecznym dla funkcjonowania **e-usług** i podstawą nowoczesnej gospodarki. Równie ważne jest tworzenie lub rozwój elektronicznych usług wewnątrzadministracyjnych (back-office), bez których sprawne działanie e-usług publicznych nie jest możliwe. Rekomenduje się także dalszy rozwój otwartych danych i zapewnianie dostępu do nich prywatnym

[724] W ramach działań z zakresu sztucznej inteligencji zaleca się wdrażanie gotowych rozwiązań w określonych obszarach (analityka predykcyjna, automatyzacja i optymalizacja procesów, cyberbezpieczeństwo), a także projektowanie i tworzenie własnych rozwiązań AI (budowa, trenowanie/uczenie, AI Edge Computing).
[725] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/903 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie ustanowienia środków na rzecz wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii.

podmiotom oraz organizacjom pozarządowym (NGO). Podmioty te mogą na ich podstawie oferować nowe, komercyjne lub niekomercyjne usługi i rozwiązania, co powinno wiązać się z dalszą cyfryzacją zasobów dotąd niezdigitalizowanych.

Zaleca się kontynuację przygotowania terenów inwestycyjnych na obszarach typu brownfield, w tym poprzez wprowadzenie dodatkowych zachęt dla inwestycji poza subregionem centralnym, aby wyrównywać szanse rozwojowe. Ważne pozostaje kontynuowanie szerokiego wachlarza wsparcia dedykowanego MŚP tj. w zakresie umiędzynarodowienia, innowacyjności, wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności gospodarczej, a także dokapitalizowania zewnętrznych źródeł dofinansowania przedsiębiorczości. Ważna jest jednocześnie większa elastyczność w ocenie trwałości projektów innowacyjnych z uwagi na starzejące się technologie oraz ocena rzeczywistej użyteczności rozwiązań dla firmy. Ze względu na konieczność poniesienia większych nakładów pracy w zakresie analizy użyteczności, mechanizmem tym powinny zostać objęte tylko największe projekty pod względem wielkości budżetu i/lub strategicznego charakteru.

Usługi społeczne i demografia

Cele strategii „Śląskie 2030" odpowiadają na wyzwania demograficzne i społeczne, skupiając się wokół jakości życia i kapitału ludzkiego. Niezwykle ważna staje się, w obliczu kryzysów lat ubiegłych, poprawa jakości usług zdrowotnych, choć nie mniej ważne a najbliższych latach będzie wsparcie „srebrnej gospodarki", a więc usług skierowanych do seniorów, deinstytucjonalizacja opieki oraz integracja imigrantów. System edukacji i nauki powinien opierać się o cyfryzację szkół i promocję kształcenia się przez całe życie. Ponadto, wnioski z dziewiątego sprawozdania Parlamentu Europejskiego na temat spójności gospodarczej i społecznej (2024/2107(IN) przedstawiają przymus przesunięcie środków z infrastruktury na człowieka (usługi społeczne, zdrowie, automatyzacja pracy), co wiąże się z alarmującymi danymi o starzeniu się społeczeństwa.

W tym kontekście drugim obszarem wsparcia wartym kontynuacji w okresie programowania UE 2028-2034, zgodnym również z celami rozwoju województwa, są usługi społeczne i demografia. W badaniu podkreślano rosnącą potrzebę wsparcia wobec **osób w wieku 50+**, koniecznego z uwagi na procesy demograficzne (starzenie się społeczeństwa). Wymaga ona wdrożenia działań wspierających ich w dłuższej aktywności zawodowej oraz dostosowania do rosnącego zapotrzebowania na wsparcie medyczne i opiekuńcze dla starzejącego się społeczeństwa. Konieczne jest przy tym oddziaływanie i na samych seniorów (np. szkolenia z nowych technologii), i na rynek pracy (np. promowanie elastycznych form zatrudnienia). Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Europejską strategią w dziedzinie opieki[726], w perspektywie 2028-2034 środki będą kierowane w większym stopniu na dzienne domy pobytu, usługi asystenckie w miejscu zamieszkania i mieszkania wspomagane

[726] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (COM/2022/440 final).

i treningowe. Konieczne jest tworzenie także klubów seniora, które przeciwdziałają osamotnieniu i utracie samodzielności.

W kontekście transformacji gospodarczej i postępu technologicznego ważne są działania przygotowujące do zmiany zawodu. Rośnie grupa osób, które nie będą mogły pracować w dotychczasowym zawodzie, dlatego należy wspierać elastyczność i zdolność adaptacji pracowników. Powyższe jest zgodne z projektem rozporządzenia ustanawiającego EFS, kładącym nacisk na **przekwalifikowywanie pracowników** pod kątem zielonej transformacji i AI. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie[727], priorytetem będą kwalifikacje w sektorach gospodarki wodorowej, głębokiej termomodernizacji i gospodarki obiegu zamkniętego. W związku z nasilającą się migracją, istotne będą działania integracyjne i zawodowe skierowane do uchodźców i imigrantów[728]. Eksperci postulują także instytucjonalizację badań rynku pracy poprzez utworzenie lokalnych obserwatoriów na poziomie powiatów, co pozwoli na lepsze dopasowanie kształcenia i wsparcia. Należy kontynuować wsparcie w formie kompleksowej, łącząc dotacje na założenie działalności gospodarczej z doradztwem w zakresie jej prowadzenia. Zarówno eksperci, jak i beneficjenci podkreślają konieczność zwiększenia roli doradztwa zawodowego w projektach.

W perspektywie finansowej 2021-2027 rozwój opieki nad dziećmi do lat 3 jest realizowany na poziomie krajowym. Jeśli jednak w perspektywie 2027+ wsparcie tego typu będzie ponownie realizowane na poziomie regionalnym, zasadne jest kontynuowanie wsparcia tworzenia miejsc **opieki na dziećmi do lat 3**, szczególnie w gminach o niskiej dostępności („białe plamy”), ponieważ potrzeby regionu wciąż nie są zaspokojone. Kluczowe jest również dalsze wspieranie alternatywnych form opieki, takich jak dzienni opiekunowie, kluby dziecięce czy nianie, które są szczególnie istotne w niewielkich gminach, gdzie tworzenie dużych żłobków bywa ekonomicznie lub infrastrukturalnie niemożliwe. Należy wówczas wzmocnić rolę samorządów i NGO w zapewnieniu trwałości tych miejsc na terenach wiejskich, gdzie rynek prywatny jest niewydolny.

W obszarze usług rozwojowych dla przedsiębiorstw i pracowników zaleca się kontynuację wsparcia w modelu popytowym, z koncentracją na osobach o niższych kwalifikacjach oraz pracownikach w starszym wieku. Niezbędne jest jednocześnie ukierunkowanie wsparcia na obszary i branże dotknięte procesami restrukturyzacyjnymi. Kluczowym rozwiązaniem jest wykorzystanie Bazy Usług Rozwojowych, w którym to przedsiębiorca i pracownik samodzielnie identyfikują potrzeby kompetencyjne i wybierają usługę rozwojową.

[727] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1735 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji technologii neutralnych emisyjnie i zmiany rozporządzenia (UE) 2020/852.
[728] Nowy Pakt o Migracji i Azylu.

W kontekście włączenia społecznego, warto także wspomnieć kierunki i grupy docelowe, które należy objąć wsparciem to przede wszystkim opieka długoterminowa, wsparcie zdrowia psychicznego oraz usługi mobilne dla osób niesamodzielnych. Zaleca się objęcie interwencją pacjentów hospicjów, którzy dotychczas byli marginalizowani w projektach unijnych. Należy wzmocnić wsparcie dla seniorów poprzez **usługi aktywizujące i integracyjne**, zapobiegające osamotnieniu. Interwencja powinna przesuwać się w stronę usług środowiskowych i lokalnych centrów aktywności. Rekomenduje się ponadto dalsze wspieranie podmiotów ekonomii społecznej, ale z usprawnieniami mechanizmów, takimi jak umożliwienie wsparcia dla istniejących jednoosobowych działalności gospodarczych (JDG) czy rozdzielenie roli doradczej i grantowej OWES. Należy przy tym odejść od sztywnych wskaźników (np. obowiązkowa długość udziału) na rzecz indywidualizacji ścieżki wsparcia. Warto umożliwić łączenie komponentu społecznego i zdrowotnego w jednym projekcie, aby zapewnić holistyczną pomoc.

Mimo znacznego wsparcia, potrzeby w zakresie dostępu do **opieki medycznej** w województwie śląskim nie zostały w pełni zaspokojone i wymagają kontynuacji. W obszarze zdrowia warto skupić się na innych dziedzinach niż te związane bezpośrednio z pandemią COVID-19. Ważne są kompleksowe programy zdrowotne ukierunkowane na choroby układu krążenia i oddechowego, które są główną przyczyną dezaktywizacji zawodowej. Warto wzmocnić programy rehabilitacyjne (kardiologiczne, oddechowe), które realnie ułatwiają powrót do pracy.

Znaczne niedofinansowanie oraz skala potrzeb uzasadniają kontynuację wsparcia dla obiektów dziedzictwa kulturowego, turystycznych i sportowych. Działania te mają na celu wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w regionie.

Edukacja

W perspektywie po 2027 r. rekomenduje się kontynuację i rozwijanie wsparcia w obszarze **edukacji przedszkolnej**, przy jednoczesnym jego silniejszym zróżnicowaniu terytorialnym. Dane statystyki publicznej pokazują, że choć odsetek dzieci 3-4-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym w województwie śląskim należy do najwyższych w kraju, to dysproporcje między miastem a wsią pozostają znaczące. Wsparcie w zakresie tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego powinno być kontynuowane głównie na terenach wiejskich i w gminach deficytowych, gdzie nadal istnieją realne bariery dostępu. Jednocześnie w dużych i średnich miastach istotne będą inwestycje w modernizację i doposażenie istniejących przedszkoli zwłaszcza w placówkach zlokalizowanych w starych, często zabytkowych budynkach. Konieczne jest też wsparcie dla dzieci ze zróżnicowanymi potrzebami edukacyjnymi poprzez systematyczne podnoszenie jakości oferty edukacyjnej (nowoczesne metody pracy i specjalistyczne wsparcie).

W obszarze kształcenia ogólnego należy kontynuować rozwój kompetencji kluczowych uczniów i doposażanie szkół w infrastrukturę dydaktyczną i w sposób ciągły w TIK z uwagi na szybko postępujące starzenie się technologii. Zaleca się

przywrócenie finansowania placówek specjalistycznych oraz specjalnych form edukacji, z uwagi na rosnącą liczbę dzieci z niepełnosprawnościami i zaburzeniami rozwojowymi. Ważnym kierunkiem kontynuacji jest wsparcie ukierunkowane na indywidualizację procesu kształcenia, a także rozwój programów stypendialnych dla uczniów zdolnych, ale z ograniczeniem biurokracji i mniejszą wagą kryterium dochodowego. Z kolei szkolenia dla nauczycieli powinny być poprzedzone rzetelną diagnozą potrzeb i być bardziej selektywne.

Zgodnie ze strategią „Śląskie 2030" w regionie nacisk kładzie się na uczenie się przez całe życie, w związku z czym kluczowa jest kontynuacja wsparcia w obszarze kształcenia zawodowego młodzieży oraz dorosłych, z wyraźnym ukierunkowaniem na praktyczną naukę zawodu, współpracę z pracodawcami i elastyczne formy podnoszenia kwalifikacji. Niezbędne jest dalsze inwestowanie w modernizację doposażanie **szkół zawodowych** w nowoczesne pracownie i infrastrukturę dydaktyczną, gdyż dla wielu organów prowadzących środki UE są jedynym źródłem takich inwestycji. W kolejnym okresie programowania warto kontynuować wsparcie staży i praktyk oraz otworzyć krótkie kursy kwalifikacyjne także dla uczniów liceów. Wsparcie inwestycyjne powinno być powiązane z racjonalizacją sieci szkół, aby uniknąć rozdrobnienia kierunków. Zaleca się zwiększenie nacisku na modernizację infrastruktury edukacyjnej w dużych ośrodkach miejskich (np. Katowice, Gliwice), gdzie potrzeby są skumulowane ze względu na dużą liczbę placówek.

W przypadku obszaru edukacji należy dążyć do wsparcia kompleksowego, dwufunduszowego, kierowanego na całościowe rozwiązywanie problemów w poszczególnych placówkach.

7.1.2 Mechanizmy wdrożeniowe

W przyszłej perspektywie należy wyraźnie rozgraniczyć obszary wspierane dotacyjnie od tych, gdzie efektywniejsze są **instrumenty zwrotne**. W sektorze MŚP zaleca się kontynuację stosowania pożyczek, ponieważ zwiększają one zaangażowanie finansowe firm i wymuszają racjonalność biznesową. Dla MŚP szczególnie zalecane są pożyczki z opcją częściowego umorzenia (np. po utrzymaniu miejsc pracy lub wdrożeniu innowacji). Model ten sprawdził się w przeszłości (np. POLSEF II) i łączy zalety kapitału zwrotnego z zachętą dotacyjną. Należy wykorzystać środki wracające z instrumentów finansowych do budowy trwałego, wieloletniego systemu finansowania inwestycji regionalnych. Pożyczki z opcją umorzenia zalecane są także w zakresie poprawy efektywności energetycznej przedsiębiorstw. System oceny wniosków powinien być elastyczny i nie zmuszać pożyczkobiorców do realizacji nieefektywnych elementów tylko w celu zwiększenia punktacji wskaźnikowej. Projekty niegenerujące dochodu, nastawione na efekty społeczne (np. włączenie społeczne, edukacja), powinny pozostać w systemie dotacyjnym. Zaleca się także kontynuację wsparcia dotacyjnego dla MŚP, która powinna mieć miejsce w przypadku projektów z obszaru innowacji, charakteryzujących się największym stopniem ryzyka dla beneficjentów.

Wnioski zebrane w ramach niniejszego badania wskazują na konieczność stosowania różnych **trybów wyboru projektów** w zależności od specyfiki interwencji. Tryb pozakonkursowy warto stosować w przypadku projektów strategicznych i kompleksowych, o dużym stopniu złożoności, a także w przypadku tych działań, w których nie ma spodziewanej konkurencji (np. transport publiczny). Należy go jednocześnie stosować w obszarach wymagających interoperacyjności i jednolitych standardów dla całego regionu.

Mniejsze projekty, w obszarach, w których konkurencja o środki może być znaczna (np. usługi społeczne oraz zdrowotne), powinny startować w konkursach. Konkurencja wymusza na wnioskodawcach dopracowanie koncepcji projektowej, aby uzyskać przewagę punktową. Tryb konkursowy/ konkurencyjny pozwala więc wyłaniać te rozwiązania lokalne, które są najbardziej użyteczne i te, które w największym stopniu odpowiadają na potrzeby, poprzez system kryteriów premiujących. Możliwe jest także szybkie odrzucenie projektów nieprzygotowanych i przekierowanie funduszy do tych, które wykazują gotowość realizacyjną. Konkurencja o ograniczone zasoby wymusza na beneficjentach koncentrację zasobów. Zaleca się organizowanie dedykowanych konkursów dla obszarów o najniższym poziomie dostępu do usług, aby wyrównywać szanse w regionie.

W strategii „Śląskie 2030" uwzględniono zrównoważony rozwój terytorialny, realizowany w szczególności poprzez wzmacnianie partnerstw, np. ZIT/RIT. Niniejsze badanie wykazało potrzebę kontynuacji **instrumentu ZIT**. Środki powinny koncentrować się na inicjatywach, które pozwalają na osiąganie efektu synergii i w największym stopniu wpływają na rozwój ponadlokalny (więcej niż jednej gminy). Należy więc ograniczyć wsparcie do tych obszarów, które w największym stopniu pozwalają na realizację faktycznego zintegrowania, np. mobilność miejska, infrastruktura zdrowotna i infrastruktura edukacyjna oraz działania miękkie w tym zakresie. Istotne jest unikanie dofinansowywania inwestycji o braku lub znikomym wpływie na obszar więcej niż jednej gminy.

Zgodnie z nowymi projektami rozporządzeń, w perspektywie unijnej 2028-2034 planuje się wdrożenie modelu „**wypłata za efekty**". Rozliczenie projektów będzie następować na podstawie dowodów stwierdzających osiągnięcie zadeklarowanych rezultatów, na kwotę ustaloną odgórnie przed rozpoczęciem realizacji zadania. Rozwiązanie to ma wyeliminować problem nadmiernej biurokracji w kontekście projektów unijnych. Takie podejście powodować może jednak ryzyko finansowe polegające na braku możliwości całościowego pokrycia kosztów projektu przez beneficjenta lub na powstaniu luki inflacyjnej. W związku z tym, zalecane jest wprowadzenie mechanizmu opierającego się na waloryzacji stawek za efekt i/ lub systemie zaliczkowym. Ponadto, warto wprowadzić system transzowy oparty na kamieniach milowych. Należy przy tym dążyć do zapewnienia ułatwień w adaptacji rozwiązań związanych z uproszczonymi metodami rozliczania przez administrację wdrażającą program regionalny w kolejnej perspektywie finansowej UE, bez konieczności prowadzenia kosztownych analiz (np. opracowanie katalogu krajowego

stawek jednostkowych). Jednocześnie warto zaadaptować na grunt polski rozwiązania dotyczące finansowania niepowiązanego z kosztami, stosowane w innych krajach UE. Przykładem może być Estonia[729], gdzie stosowane są płatności za kamienie milowe w projektach podnoszenia kompetencji cyfrowych. Instytucja otrzymuje wówczas stałą kwotę za każdą osobę, która zdała standaryzowany egzamin zewnętrzny. Z kolei Portugalia[730] stworzyła szeroki katalog stawek jednostkowych na poziomie krajowym dla usług opiekuńczych i terapeutycznych. W Austrii[731] mechanizmy finansowania wprowadzone zostały w projektach środowiskowych (płatność za uniknięta emisję CO2 lub oszczędność energii). Wysokość dofinansowania jest powiązana z audytem energetycznym „ex-post". Jeśli budynek osiągnął zakładany standard, wypłacana jest premia za efekt.

Rozwiązaniem wdrożeniowym wartym stosowania w kolejnej perspektywie unijnej są **kryteria premiujące**, pozwalające wybierać projekty zgodnie z preferencjami założonymi w Programie i wpływające na realizację celów szczegółowych. Kluczową zmianą w podejściu do punktacji powinno być przesunięcie akcentu z deklaracji we wniosku na gotowość i gwarancję osiągnięcia rezultatu:

- W projektach edukacyjnych punkty powinny być przyznawane za wykazanie, że inwestycja wynika z analizy demograficznej i racjonalizacji sieci szkół (np. konsolidacja kierunków), co gwarantuje nabór uczniów i trwałość projektu.
- W projektach cyfrowych (e-usługi) premiowane (lub wręcz obligatoryjne) powinno być przedstawienie rzetelnej diagnozy popytu na daną e-usługę, aby uniknąć tworzenia rozwiązań, z których nikt nie korzysta.

Jednocześnie premiowane powinny być rozwiązania, które rozwiązują kilka problemów jednocześnie:

- Wyższa punktacja powinna być stosowana dla projektów łączących OZE z magazynami energii i systemami zarządzania, w przeciwieństwie do prostych instalacji samej fotowoltaiki.
- Warto stosować premiowanie projektów, które w jednym wniosku łączą inwestycje w infrastrukturę (np. pracownie zawodowe) z działaniami miękkimi (szkolenia dla nauczycieli, staże dla uczniów). Ważne jest przy tym, aby nie oceniać takiego projektu dwoma osobnymi zestawami kryteriów, lecz jednym, zintegrowanym.
- W ramach projektów z zakresu cyfryzacji punkty powinny być przyznawane za projekty wpisujące się w więcej niż jeden obszar tematyczny (np. projekt e-usług łączący administrację, geodezję i bezpieczeństwo).

[729] EdTech Estonia, dostęp: 5.02.2026.
[730] Portugal. Finacing of care services for persons with disabilities, dostęp: 5.02.2026.
[731] European Commission, 'Simplified cost options' and 'Financing not linked to costs in the area of social inclusion and youth: A study complementing the ESF+ impact assessment. Final Resport, dostęp: 5.02.2026.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

System punktowy powinien służyć niwelowaniu dysproporcji. W związku z tym zaleca się:

- W konkursach dotyczących usług społecznych (np. żłobki, kluby seniora) stosowanie dodatkowych punktów lub dedykowanych puli środków skierowanych do gmin o najniższym wskaźniku dostępności tych usług.
- W projektach gospodarczych (tereny inwestycyjne) należy premiować lokalizacje poza subregionem centralnym oraz inwestycje na terenach poprzemysłowych i zdegradowanych.

Ważne jest jednocześnie premiowanie rozwiązań efektywnych kosztowo i nowoczesnych:

- W infrastrukturze drogowej system punktowy powinien wyraźnie preferować modernizację istniejących dróg, ze względu na niższe koszty środowiskowe i pilne potrzeby remontowe. Punkty powinny być przyznawane za powiązanie inwestycji infrastrukturalnej z wdrożeniem integracji taryfowej lub cyfrowej (np. wspólny bilet), co zwiększa użyteczność dla pasażera.
- W projektach B+R premiowane powinno być wpisywanie się w nowe obszary innowacji, takie jak zielona transformacja czy sztuczna inteligencja (AI).

7.2 Identyfikacja nowych obszarów i rozwiązań wdrożeniowych

Analiza dokumentów przygotowanych na poziomie KE dotyczących wyzwań na okres programowania po 2027 roku wskazuje na nowy główny obszar priorytetowy, jakim jest **budowanie odporności politycznej, gospodarczej i społecznej w obliczu sytuacji geopolitycznej w Europie**[732]. W dokumentach tych wskazuje się, że wojna w Ukrainie i narastająca niestabilność geopolityczna w otoczeniu Unii Europejskiej unaoczniły konieczność budowania bardziej niezależnej, odpornej i samowystarczalnej Europy. Konflikt zbrojny na wschodniej granicy UE ujawnił słabości gospodarek krajów członkowskich w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, surowcowego i militarnego, a także uzależnienie od globalnych łańcuchów dostaw podatnych na wstrząsy. Rosnące ryzyka inwestycyjne, przerwane

[732] Wykorzystano takie dokumenty jak: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Dynamiczny budżet UE na mierzenie się z priorytetami przyszłości – Wieloletnie ramy finansowe 2025-2027, (COM(2025) 570 final – SWD(2025) 571 final); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w tym Europejską współpracę terytorialną (Interreg) i Fundusz Spójności, w ramach Funduszu określonego w rozporządzeniu (UE) […] [PPKR] oraz ustanawiające warunki wdrażania unijnego wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego w latach 2028-2034; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy monitorowania wydatków budżetowych i oceny wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii; Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe, report of the high-level group on the future of cohesion policy, KE, 2024 Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe ; Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, KE, 2024; The future of European competitiveness, A competitiveness strategy for Europe, Mario Draghi, kompleksowa strategia na rzecz konkurencyjności Europy i jej przyszłości w obliczu zmieniającego się krajobrazu globalnego, 2025.

łańcuchy handlowe i presja migracyjna powodują, że odporność gospodarcza i społeczna stały się kluczowymi elementami polityki rozwoju.

Specyficzne cechy województwa śląskiego są ściśle powiązane z poszczególnymi wyzwaniami w obszarze odporności gospodarczej i bezpieczeństwa, zarówno ze względu na uwarunkowania geograficzne, gospodarcze, jak i społeczne. Na podstawie analizowanych dokumentów oraz wywiadu grupowego z ekspertami ds. bezpieczeństwa i odporności, można wskazać następujące wyzwania wynikające z uwarunkowań geopolitycznych:

Wyzwania geopolityczne i bezpieczeństwa narodowego

- **Bezpieczeństwo energetyczne, surowcowe i infrastruktura krytyczna**

Wojna w Ukrainie ujawniła znaczną podatność europejskich gospodarek na zaburzenia w dostawach energii, surowców i kluczowych komponentów, co szczególnie dotyczy regionów o wysokiej koncentracji przemysłu i infrastruktury, takich jak województwo śląskie. Eksperci podkreślają, że województwo śląskie – z uwagi na przebiegające przez region strategiczne linie energetyczne, kolejowe oraz obecność ważnych lotnisk – stanowi kluczowy obszar zarówno dla bezpieczeństwa UE, jak i NATO, a tym samym powinien być jednym z głównych beneficjentów środków na budowanie odporności. Wysokie ryzyko przerwania ciągłości dostaw, rosnące prawdopodobieństwo blackoutu oraz zagrożenia związane z potencjalnymi atakami na elektrociepłownie i sieci przesyłowe wymagają nowego podejścia do projektowania lokalnych systemów bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju magazynowania zasobów oraz utrzymania usług krytycznych. Konieczne jest również stworzenie skutecznych mechanizmów prawno-finansowych umożliwiających zapewnienie gotowości dostaw podstawowych zasobów – w tym żywności i wody – oraz budowanie regionalnych rezerw strategicznych, które pozwolą na zwiększenie odporności województwa śląskiego w sytuacjach kryzysowych.

- **Odporność gospodarcza i skracanie łańcuchów dostaw**

Niestabilność geopolityczna uwidoczniła konieczność odbudowy regionalnych zdolności produkcyjnych oraz dywersyfikacji źródeł dostaw, ponieważ globalne łańcuchy logistyczne okazały się wysoce podatne na przerwy i zakłócenia. W regionach o wyjątkowo gęstej infrastrukturze transportowej, takich jak województwo śląskie, skutkuje to zwiększonym ryzykiem zatorów, ograniczeniem dostępności usług oraz opóźnieniami produkcyjnymi. Przez województwo śląskie przebiegają kluczowe europejskie trasy transportowe, działa tu także duża liczba centrów logistycznych, co wzmacnia rolę regionu jako węzła dystrybucyjnego, ale równocześnie czyni go bardziej wrażliwym w sytuacjach kryzysowych. W takich uwarunkowaniach wzmacnianie odporności gospodarczej wymaga rozwijania lokalnych łańcuchów wartości, wspierania przedsiębiorców – w tym w zakresie technologii dual-use – oraz zwiększania autonomii i elastyczności regionalnych systemów logistycznych. Kluczową rolę mogą odegrać tu małe i średnie

przedsiębiorstwa, które – przy odpowiednim wsparciu administracyjnym i finansowym – mają potencjał, aby stać się zarówno beneficjentami, jak i dostawcami bezpieczeństwa, aktywnie uczestnicząc w budowaniu bardziej odpornych łańcuchów dostaw w warunkach narastających napięć geopolitycznych.

- **Cyberbezpieczeństwo i odporność instytucji**

Cyberzagrożenia stały się jednym z najpoważniejszych wyzwań dla administracji publicznej, uczelni, dużych przedsiębiorstw i MŚP. Jeden z ekspertów uczestniczących w FGI powołuje się na dane, które wskazują, że województwo śląskie jest jednym z najbardziej atakowanych regionów w kraju, co wynika m.in. z wysokiej koncentracji instytucji publicznych, podmiotów akademickich i firm przemysłowych. Cyberbezpieczeństwo staje się elementem szeroko pojętego **zarządzania kryzysowego**, obejmującego ochronę danych, ciągłość działania, odpieranie ataków ransomware czy ochronę infrastruktury krytycznej. Kluczowe jest wzmocnienie zdolności reagowania oraz budowanie kompetencji w zakresie cyberochrony na poziomie instytucji, biznesu i społeczeństwa.

- **Dezinformacja, wojna hybrydowa i odporność społeczna**

Wojna informacyjna, manipulacja przekazem i szerzenie dezinformacji stały się narzędziem destabilizacji społecznej i politycznej. Dezinformacja wywołuje strach, polaryzuje społeczeństwo, podważa zaufanie do instytucji publicznych i utrudnia sprawne działanie służb w sytuacjach nadzwyczajnych. Budowanie **odporności kognitywnej** wymaga edukacji informacyjnej, wzmocnienia kompetencji medialnych, rzetelnej komunikacji kryzysowej oraz współpracy administracji z organizacjami społecznymi, mediami i sektorem bezpieczeństwa.

- **Mobilność ludności, integracja uchodźców i infrastruktura ochrony ludności**

Konflikt na wschodzie doprowadził do napływu uchodźców i zwiększonej mobilności ludności, co wymaga dostosowania usług publicznych (edukacja, zdrowie, rynek pracy) oraz rozwijania kompetencji instytucji w zakresie integracji społecznej i międzykulturowej. Jednocześnie ujawniono krytyczny problem **zapasów infrastruktury ochrony ludności**. Stan większości schronów jest zły, ich modernizacja często ekonomicznie nieuzasadniona, a budowa nowych obiektów na dużą skalę jest nierealna finansowo. Dlatego potrzebne są modele wspierające mieszkańców, samorządy i spółdzielnie w przygotowaniu istniejących obiektów, w tym adaptacji piwnic, garaży i pomieszczeń technicznych do funkcji schronowych, oraz rozwijanie nowych form ochrony ludności, zintegrowanych z planowaniem kryzysowym.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

Wyzwania w administracji publicznej i samorządach

- **Wyzwania związane z ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej**

Kryzysy ostatnich lat obnażyły poważne niedopasowanie między zakresem obowiązków nakładanych na samorządy a ich realnymi możliwościami organizacyjnymi i kadrowymi.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, która weszła w życie 1 stycznia 2025 r., nakłada na jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) liczne obowiązki w zakresie budowania odporności na zagrożenia, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast kierują i koordynują realizację zadań ochrony ludności na poziomie gminy, w tym tworzenie lokalnych zasobów i infrastruktury ochronnej. Muszą organizować szkolenia, ćwiczenia oraz edukację mieszkańców, prowadzić ewidencję podmiotów i zasobów ochrony ludności, a także utrzymywać gotowość systemów ostrzegania i alarmowania.

Starostowie odpowiadają za pomoc gminom w realizacji zadań, gdy ich zasoby są niewystarczające, organizację szkoleń dla powiatowych podmiotów oraz prowadzenie ewidencji zasobów ochronnych. Współpracują z gminami w zakresie planów ewakuacji i współfinansowania schronów.

Marszałkowie tworzą zasoby ochrony ludności na poziomie województwa, ewidencjonują podmioty i wydają zalecenia co do ich skali. Rady gmin planują środki finansowe na te zadania w budżetach, a samorządy wszystkich szczebli inwentaryzują i budują infrastrukturę schronową, przygotowują plany ewakuacji oraz współpracują z wojewodami. Część zadań zleconych jest finansowana z budżetu państwa.

Jak wskazują eksperci ustawa nakłada na samorządy liczne, skomplikowane zadania (jak w przypadku Katowic blisko 30 nowych obowiązków), co znacząco przekracza ich zdolność operacyjną. Najmocniej problem ten dotyka małych gmin, które nie posiadają specjalistycznych zespołów ani zasobów pozwalających na skuteczne planowanie, nadzór i reagowanie kryzysowe.

Zdaniem ekspertów duże miasta są znacznie lepiej przygotowane do realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej niż mniejsze gminy, zarówno pod względem kompetencyjnym, jak i strukturalnym. Ośrodki takie jak Katowice czy Zabrze posiadają wyspecjalizowane wydziały zarządzania kryzysowego, działające w oparciu o zdefiniowane struktury organizacyjne i zróżnicowane kadry obejmujące byłych żołnierzy, policjantów oraz osoby z kierunkowym wykształceniem. Jednostki te są w stanie realizować szeroki zakres zadań, w tym również kwestie finansowe i zamówienia publiczne wynikające z nowych obowiązków ustawowych.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską
Województwo Śląskie

W małych gminach wdrożenie tych samych zadań stanowi jednak poważne wyzwanie. Po pierwsze, liczba i stopień skomplikowania obowiązków rosną, podczas gdy potencjał kadrowy i instytucjonalny takich jednostek pozostaje ograniczony. Zarządzanie kryzysowe wymaga specjalistycznych kompetencji, których często brakuje, a skala potencjalnych zagrożeń może łatwo przekroczyć możliwości lokalnych struktur. W wielu małych gminach trwają dopiero prace nad odtworzeniem lub zbudowaniem siatek i struktur zarządzania kryzysowego, jednak nowe komórki organizacyjne są najczęściej bardzo niewielkie – liczą zwykle zaledwie dwie lub trzy osoby. Co więcej, pracownicy ci realizują zadania kryzysowe obok wielu innych obowiązków, takich jak obsługa imprez masowych, sprawy obywatelskie czy działania mobilizacyjno-obronne, co dodatkowo ogranicza zdolność do skutecznego odpowiadania na sytuacje nadzwyczajne.

- **Brak standardów, niejasny podział kompetencji i niedopracowane ramy prawne**

Zdaniem ekspertów, mimo wejścia w życie nowej ustawy system ochrony ludności nadal cechuje się chaotycznym podziałem zadań pomiędzy poziomami administracji publicznej, co znacząco utrudnia skuteczną współpracę oraz jasne przypisanie odpowiedzialności za poszczególne elementy bezpieczeństwa. Małe gminy nie dysponują spójnymi wytycznymi, standardami operacyjnymi ani szablonami organizacyjnymi, które umożliwiłyby im budowę adekwatnych struktur zarządzania kryzysowego. Dodatkowym utrudnieniem jest opóźnione wdrażanie aktów wykonawczych do ustawy, w tym brak warunków technicznych dla obiektów zbiorowej ochrony, co komplikuje przygotowania do realizacji nowych obowiązków. W ocenie ekspertów konieczne jest ukierunkowane wsparcie mniejszych gmin, najlepiej w formie jednoznacznych standardów i rekomendacji przygotowanych na poziomie wojewody, określających m.in. niezbędne referaty i profil kompetencyjny pracowników. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że w wielu małych jednostkach zadania z zakresu zarządzania kryzysowego będą realizowane przez jedną osobę, co istotnie obniży zdolność do skutecznego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Urzędnicy nie mają dostępu do systemowych szkoleń, wsparcia eksperckiego ani narzędzi do prognozowania zagrożeń. Potrzebne jest rozwijanie edukacji i profesjonalizacji służb oraz urzędników, a także wskazywanie trendów, kierunków rozwoju i dobrych praktyk, aby administracja lokalna była zdolna do adekwatnej reakcji w sytuacjach dynamicznie zmieniających się zagrożeń.

- **Konieczność zmiany metod analizowania ryzyka i aktualizacji planów**

Dotychczasowe podejście administracji publicznej do zarządzania kryzysowego w dużej mierze opierało się na analizie danych historycznych, co było wystarczające w przypadku niektórych przewidywalnych zagrożeń – jak powodzie, które w województwie śląskim występują cyklicznie i dla których dane z przeszłości pozostają

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

cennym źródłem wiedzy. W dużych miastach, takich jak Katowice, plany zarządzania kryzysowego aktualizowano zgodnie z zaleceniami wojewody co dwa lata, co dotychczas było akceptowalnym standardem. Jednak w obliczu nowych, dynamicznie zmieniających się wyzwań – takich jak zagrożenia wynikające z wojny, cyberataków, potencjalnych blackoutów czy zakłóceń infrastruktury krytycznej – tradycyjna metodyka okazuje się niewystarczająca.

Eksperci podkreślają konieczność zmiany podejścia, polegającej na wprowadzeniu narzędzi umożliwiających analizę ryzyka w czasie rzeczywistym oraz modelowanie przyszłych scenariuszy zagrożeń. Oznacza to, że urzędnicy i służby muszą nauczyć się oceniać ryzyko w sposób prospektywny, uwzględniając nie tylko dane z przeszłości, lecz także doświadczenia międzynarodowe oraz obserwowane trendy globalne, jak choćby przypadek blackoutu na Półwyspie Iberyjskim. Aktualne analizy zagrożeń są oceniane jako niewystarczające i wymagają znaczącego udoskonalenia. Powinny być one aktualizowane zdecydowanie częściej niż ustawowe dwa lata – zgodnie z poziomem ryzyka najlepiej co kwartał lub co pół roku – a ich celem musi być formułowanie prognoz oraz wybieganie w przyszłość.

- **Słaba współpraca z mieszkańcami i organizacjami społecznymi**

Zdaniem ekspertów, problemem jest to, że wiele urzędów nadal funkcjonuje w odizolowanych strukturach, utrudniających współpracę między instytucjami publicznymi, społecznościami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi. Schematy działania oparte na sztywnych przepisach ograniczają możliwość budowania lokalnej odporności i zaangażowania społecznego, które są kluczowe w sytuacjach kryzysowych. Administracja potrzebuje narzędzi i rozwiązań prawnych umożliwiających otwarcie na współpracę, wymianę informacji i wspólne przygotowanie się na sytuacje nadzwyczajne.

Wyzwania społeczne

- **Budowanie odporności społecznej i edukacja mieszkańców**

Kluczowym wyzwaniem jest zwiększenie odporności społecznej poprzez rozwijanie wiedzy i świadomości mieszkańców na temat właściwego postępowania w sytuacjach kryzysowych. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast, w których rotacja mieszkańców jest wysoka, a poziom przygotowania społeczności do reagowania na zagrożenia – niewystarczający. Rozwijanie kompetencji społecznych w zakresie bezpieczeństwa wymaga intensywnej edukacji, szkoleń, kampanii informacyjnych oraz zapewnienia dostępu do praktycznych narzędzi i komunikatów.

Jeden z ekspertów podkreśla, że odporność społeczna to indywidualna i grupową zdolność ludzi do zaspokajania ich podstawowych potrzeb bytowych w sytuacji zagrożenia oraz zdolność do ich współdziałania z podmiotami realizującymi zadania ochrony ludności, a także w celu zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanych zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń.

Wzmacnianie odporności społecznej wymaga:

- przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji zagrożenia poprzez zwiększanie świadomości ryzyka i gotowości społeczeństwa:
- informowaniu obywateli o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo obywateli,
- edukacji ludności w zakresie ochrony ludności,
- instruowaniu obywateli o zasadach zabezpieczenia przed zagrożeniem i postępowania w sytuacjach zagrożenia, w szczególności w zakresie udzielania pierwszej pomocy i ewakuacji;.
- wzmacnianiu lokalnych inicjatyw dotyczących budowania społecznej odporności na zagrożenia.
- przeciwdziałania dezinformacji obniżającej społeczną odporność na obszarze gminy, powiatu i województwa.
- wzmacniania świadomości ryzyk i społecznej odporności na sytuacje zagrożeń.
- realizacji zobowiązań wynikających z uczestnictwa Polski w NATO i UE w zakresie budowania odporności państwa na zagrożenia[733].

Ustawa o ochronie ludności kładzie nacisk na budowanie odporności społecznej poprzez edukację, zwiększanie świadomości zagrożeń, przygotowanie do reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz wzmacnianie lokalnych inicjatyw.

- **Zagrożenia psychologiczne i brak wyspecjalizowanego wsparcia**

Współczesne kryzysy – w tym działania hybrydowe, dezinformacja i presja informacyjna – generują silne obciążenia psychiczne, prowadząc do zaburzeń percepcji, podwyższonego lęku, a potencjalnie nawet do zespołu stresu pourazowego (PTSD). Tymczasem brakuje wyspecjalizowanych jednostek oraz struktur przygotowanych do niesienia profesjonalnego wsparcia psychologicznego zarówno mieszkańcom, jak i służbom zaangażowanym w reagowanie kryzysowe. Zwiększenie dostępności takiej pomocy stanowi istotny element budowania szeroko rozumianej odporności społecznej.

- **Włączenie organizacji społecznych w system reagowania kryzysowego**

Niewystarczająco wykorzystywany jest potencjał organizacji pozarządowych, które mogą odgrywać kluczową rolę w reagowaniu kryzysowym, wspierać administrację publiczną oraz przejmować część zadań operacyjnych. NGO dysponują zasobami społecznymi, wysoką elastycznością działania, zdolnością szybkiej mobilizacji oraz szerokimi kontaktami ze społecznościami lokalnymi, co czyni je cennym partnerem w

[733] Art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 20 grudnia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 2022).

sytuacjach nadzwyczajnych. Ich pełniejsze włączenie wymaga jednak stworzenia ram współpracy, mechanizmów finansowania oraz wypracowania standardów, które pozwolą wykorzystać ich potencjał w sposób systemowy.

- **Wsparcie grup wrażliwych w sytuacjach kryzysowych**

Osoby starsze, z niepełnosprawnościami lub wymagające stałej opieki są szczególnie narażone na skutki sytuacji kryzysowych i wymagają dedykowanych form wsparcia. Wzmocnienie bezpieczeństwa tych grup musi stanowić integralny element systemu ochrony ludności, obejmujący zarówno działania prewencyjne, jak i operacyjne w trakcie kryzysów. Konieczne jest opracowanie rozwiązań umożliwiających szybkie dotarcie z informacją i pomocą do osób najbardziej zagrożonych, zapewnienie im odpowiednich warunków ewakuacji, dostępu do opieki oraz wsparcia psychologicznego, a także rozwijanie lokalnych sieci współpracy między instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi i usługodawcami.

- **Niedostateczne uwzględnienie zdrowia publicznego w systemie ochrony ludności**

Zdaniem ekspertów, jednym z istotnych wyzwań społecznych jest rola zdrowia publicznego. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej koncentruje się przede wszystkim na bezpieczeństwie cywilnym i obronie cywilnej, traktując kwestie zdrowia publicznego jako element drugorzędny. Brak dedykowanych regulacji przekłada się na niewystarczające planowanie, finansowanie i koordynację działań związanych z ochroną zdrowia mieszkańców w warunkach zagrożeń takich jak pandemie, skażenia środowiskowe czy masowe zdarzenia medyczne. W konsekwencji konieczne jest uzupełnienie systemu prawnego oraz działań o rozwiązania wzmacniające odporność zdrowia publicznego.

Wyzwania w sektorze przedsiębiorczości

- **Wzmocnienie roli małych i średnich przedsiębiorstw w budowaniu odporności gospodarczej**

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią fundament gospodarki województwa śląskiego i posiadają duży potencjał do łagodzenia ryzyk związanych z przerwami w łańcuchach dostaw. Dzięki swojej elastyczności, lokalnym powiązaniom i zdolności do szybkiej adaptacji mogą odgrywać kluczową rolę w zwiększaniu autonomii produkcyjnej regionu. Jednak pełne wykorzystanie ich możliwości wymaga ukierunkowanego wsparcia finansowego, doradczego i administracyjnego, które pozwoli im wzmocnić kompetencje, inwestować w bezpieczeństwo oraz rozwijać technologie sprzyjające odporności.

- **Budowanie kultury współdziałania między biznesem, administracją i społeczeństwem**

Jednym z istotnych wyzwań jest brak rozwiniętej kultury współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi, mimo że firmy powinny być postrzegane nie tylko jako beneficjenci wsparcia, lecz również jako partnerzy współtworzący lokalny system bezpieczeństwa. Zdaniem ekspertów, wdrażanie rozwiązań z zakresu odporności nie może jednak prowadzić do nadmiernego obciążania przedsiębiorstw kosztami, które mogłyby ograniczyć ich konkurencyjność, dlatego konieczne jest tworzenie instrumentów sprzyjających współdziałaniu, opartych na wsparciu, a nie na nakładaniu kolejnych obowiązków. W tym kontekście warto podkreślić, że ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza znaczącą zmianę podejścia, nadając przedsiębiorcom formalny status „podmiotów ochrony ludności”[734] oraz wprowadzając obowiązek integrowania planów zakładowych z krajowym systemem bezpieczeństwa. Choć oznacza to nowe zadania, eksperci zwracają uwagę, że nie powinny być one postrzegane wyłącznie jako koszt, lecz jako szansa na budowanie przewagi konkurencyjnej, wzmocnienie odporności społecznej oraz uzyskanie trwałej „społecznej licencji na działanie”. W rezultacie rozwijanie współpracy w ramach trójkąta administracja – sektor prywatny – społeczeństwo obywatelskie staje się kluczowym elementem budowy skutecznego, lokalnego ekosystemu bezpieczeństwa.

- **Przezwyciężenie barier prawnych i instytucjonalnych we współpracy z sektorem prywatnym**

Pomimo istnienia narzędzi prawnych umożliwiających współpracę – takich jak porozumienia przewidziane w ustawie o ochronie ludności – samorządy często wykazują ostrożność lub wręcz niechęć do ich stosowania z obawy przed ryzykiem prawnym. Taka zachowawczość ogranicza możliwości rozwijania innowacyjnych form partnerstwa między administracją, przedsiębiorstwami i organizacjami społecznymi. Przezwyciężenie tych barier wymaga wypracowania jasnych procedur, budowania zaufania instytucjonalnego oraz wzmacniania kompetencji prawnych po stronie samorządów, tak aby tworzenie partnerstw było procesem bezpiecznym i efektywnym.

[734] Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (z 5 grudnia 2024 r., Dz.U. 2024 poz. 1907) wprowadza formalny status „podmiotów ochrony ludności” dla wybranych przedsiębiorców i spółek prawa handlowego, wyznaczanych przez organy ochrony ludności (np. wójtów, starostów, wojewodów). Art. 17 ust. 1 pkt 37 ustawy definiuje podmioty ochrony ludności, w tym te wyznaczone na podstawie art. 18, który umożliwia organom ochrony ludności (wójt, starosta, wojewoda) wyznaczanie podległych jednostek organizacyjnych lub spółek prawa handlowego (w tym przedsiębiorców) jako podmiotów ochrony ludności. Wyznaczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej i nakłada obowiązek wykonywania zadań ochrony ludności (np. ratownictwo, ewakuacja, zasoby strategiczne) w ramach ich możliwości. Przykłady obejmują przedsiębiorstwa telekomunikacyjne czy infrastrukturalne, zobowiązane do współpracy z systemem bezpieczeństwa.

Finansowanie zewnętrzne

W odniesieniu do zidentyfikowanych wyzwań konieczne jest zdecydowane sięganie po środki zewnętrzne, w szczególności dostępne w ramach Unii Europejskiej i NATO. Eksperci podkreślają potrzebę odejścia od dotychczasowego, pasywnego podejścia i aktywnego angażowania się różnych podmiotów w proces wzmacniania odporności społecznej oraz bezpieczeństwa. Jako państwo frontowe zarówno dla UE, jak i NATO, Polska powinna w znacznie większym stopniu korzystać z dostępnych instrumentów finansowych i programowych, przeznaczając je na budowanie odporności regionalnej. W tym kontekście województwo śląskie – ze względu na swoje strategiczne położenie, koncentrację infrastruktury krytycznej oraz rolę w systemach logistycznych – powinno zostać jednym z kluczowych beneficjentów wsparcia. Konieczne jest zatem systematyczne identyfikowanie oraz wykorzystywanie konkretnych programów unijnych i NATO, takich jak inicjatywy w obszarze zarządzania kryzysowego, odporności cywilnej czy infrastruktury krytycznej, które mogą zostać wykorzystane do konsekwentnego wzmacniania odporności Śląska i całego kraju.

Główne programy NATO oferujące środki na budowanie odporności społecznej, gospodarczej, politycznej i podobnych obszarów to Societal Resilience Grants z Działu Dyplomacji Publicznej (PDD) oraz Science for Peace and Security (SPS) Programme. Te inicjatywy finansują projekty organizacji pozarządowych, uniwersytetów i think tanków z krajów członkowskich i partnerskich, skupiając się na przeciwdziałaniu zagrożeniom informacyjnym, obronie wartości demokratycznych, bezpieczeństwie hybrydowym i innowacjach technologicznych.

Societal Resilience Grants PDD wspiera projekty wzmacniające odporność społeczeństw, w tym poprzez kampanie edukacyjne, badania i warsztaty. Finansowanie wynosi 5-15 tys. euro (wyjątkowo do 25 tys. euro), z priorytetami takimi jak obrona praworządności, wsparcie Ukrainy i budowanie sieci społecznościowych w krajach NATO i partnerskich. Nabory są cykliczne, a projekty muszą być realizowane w danym roku.

Science for Peace and Security (SPS)[735] finansuje badania naukowe i innowacje w zakresie bezpieczeństwa cywilnego, w tym odporności na kryzysy gospodarcze i polityczne poprzez projekty wieloletnie oraz wydarzenia jak warsztaty czy szkolenia. Wspiera współpracę między państwami NATO a partnerami, z naciskiem na technologie dual-use i wymianę wiedzy. Do programu mogą aplikować zespoły naukowców, eksperci i administracja z co najmniej jednego kraju członkowskiego NATO oraz jednego kraju partnerskiego NATO, zatrudnieni w instytucjach rządowych, akademickich lub non-profit (nie dla zysku). Prywatne firmy nastawione na zysk nie kwalifikują się.

[735] Science for Peace and Security Programme

Źródłem finansowania działań w zakresie szeroko pojętej odporności mogą być także fundusze unijne.

Poniżej przedstawiono zestawienie działań, które zostały wskazane przez ekspertów w odniesieniu do poszczególnych wyzwań:

Działania odpowiadające na wyzwania geopolityczne i bezpieczeństwa narodowego

Wyzwania geopolityczne i bezpieczeństwa narodowego to przede wszystkim wyzwania o charakterze horyzontalnym, z których znaczna część wymaga działań i decyzji na poziomie krajowym. Jednocześnie eksperci wskazują wyraźnie, że istnieje szereg interwencji, które mogą i powinny być realizowane na poziomie regionalnym.

- **Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury krytycznej**

W obliczu rosnących zagrożeń dla infrastruktury krytycznej, zwłaszcza energetycznej i transportowej, konieczna jest realizacja działań zwiększających odporność systemów zaopatrzenia oraz ciągłość świadczenia usług publicznych. Projekty mogą obejmować modernizację lokalnych sieci energetycznych, wsparcie rozwoju mikrosieci, instalacji awaryjnych źródeł zasilania oraz systemów magazynowania energii, które umożliwią utrzymanie funkcjonowania kluczowych obiektów w przypadku blackoutu. Samorządy powinny otrzymać możliwość finansowania zakupu generatorów, agregatów prądotwórczych i sprzętu niezbędnego do działań ochrony ludności. Niezbędne jest również „nowe spojrzenie" na zabezpieczenia energetyczne miast i gmin, oparte na analizach międzynarodowych doświadczeń, takich jak przypadki blackoutów w Hiszpanii i Portugalii. Integralnym elementem działań powinno być włączenie operatorów infrastruktury krytycznej w regionalne systemy oceny ryzyka, tak aby analizy zagrożeń uwzględniały ich wiedzę, dane operacyjne i perspektywę technologiczną. Tak zorganizowany system współpracy umożliwi tworzenie bardziej realistycznych scenariuszy kryzysowych i lepsze przygotowanie regionu na potencjalne wstrząsy.

- **Zwiększanie odporności gospodarczej i skracanie łańcuchów dostaw**

W celu przeciwdziałania zakłóceniom w łańcuchach dostaw wskazane jest wdrażanie działań ukierunkowanych na rozwijanie lokalnych zdolności produkcyjnych oraz dywersyfikację źródeł dostaw. Projekty mogą obejmować wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie budowy magazynów buforowych, lokalnych centrów dystrybucyjnych, systemów zarządzania logistycznego oraz inwestycji w technologie zwiększające autonomię produkcji. Kluczowe jest również rozwijanie w tym kontekście synergii w ramach tzw. trójkąta kompetencji: administracja publiczna – przedsiębiorstwa – społeczeństwo obywatelskie. Przedsiębiorstwa, jako podmioty dysponujące sprzętem, zasobami i infrastrukturą, mogłyby być angażowane jako dostawcy bezpieczeństwa, np. poprzez udostępnianie generatorów, zasobów logistycznych czy infrastruktury awaryjnej w sytuacjach kryzysowych. Współpraca ta

może przybrać formę lokalnych partnerstw odporności, porozumień sektorowych lub sieci współpracy powiązanych z planowaniem kryzysowym gmin i powiatów.

- **Rozwój cyberbezpieczeństwa administracji i instytucji publicznych**

Wysoka intensywność cyberataków w regionie śląskim sprawia, zdaniem ekspertów, że konieczne jest systemowe wzmocnienie bezpieczeństwa cyfrowego administracji publicznej, jednostek organizacyjnych, szkół, uczelni, instytucji kultury oraz jednostek ochrony zdrowia. Projekty powinny obejmować zarówno inwestycje technologiczne (systemy zabezpieczeń, odnowienie infrastruktury IT, systemy monitoringu zagrożeń), jak i rozwój kompetencji administratorów oraz osób odpowiedzialnych za utrzymanie systemów.

- **Wsparcie adaptacji istniejących obiektów do funkcji ochrony ludności**

W związku z powszechnym brakiem schronów i złym stanem istniejących, konieczne jest rozwijanie działań umożliwiających adaptację obecnej infrastruktury do funkcji ochrony ludności. Projekty mogą obejmować modernizację piwnic, garaży i pomieszczeń technicznych w budynkach wielorodzinnych, szkołach czy zakładach pracy, instalację systemów wentylacji, wzmocnienie konstrukcji, wprowadzenie zasilania awaryjnego oraz doposażenie w niezbędne środki przetrwania. Jednocześnie należy podkreślić, że część ekspertów wskazuje na konieczność położenia większego priorytetu na budowanie odpornego, świadomego społeczeństwa, argumentując, że nawet najlepiej przygotowane schrony nie spełnią swojej funkcji bez odpowiednio przeszkolonej i poinformowanej ludności.

Działania odpowiadające na wyzwania w administracji publicznej i samorządach

- **Budowa regionalnego systemu wsparcia dla JST w zakresie ochrony ludności**

Samorząd województwa może odegrać kluczową rolę w tworzeniu spójnego systemu wsparcia dla gmin i powiatów, które w różnym stopniu są przygotowane do realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jednym z priorytetów powinno być opracowanie standardów, wytycznych i szablonów organizacyjnych, które ujednolicą minimalne wymagania dotyczące struktury referatów, kompetencji pracowników, zakresu odpowiedzialności oraz modeli współpracy. Uzupełnieniem tych działań mogłoby być utworzenie regionalnego centrum kompetencji ochrony ludności, oferującego szkolenia, doradztwo, wsparcie eksperckie oraz pakiety dobrych praktyk, przygotowane m.in. na podstawie doświadczeń miast takich jak Katowice czy Zabrze, które posiadają już rozwinięte struktury zarządzania kryzysowego.

Istotnym zadaniem będzie również wsparcie JST w integracji lokalnych planów ochrony ludności z dokumentami sektorowymi obejmującymi transport, energetykę czy zdrowie publiczne, a także wsparcie w opracowaniu lokalnych scenariuszy

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

kryzysowych. Samorząd województwa może ponadto wspierać gminy poprzez finansowanie wyposażenia, oprogramowania oraz niezbędnej infrastruktury biurowej dla zespołów zarządzania kryzysowego, jak również realizację projektów rozwojowych zwiększających potencjał kadrowy – obejmujących szkolenia, mentoring i doradztwo operacyjne.

Należy podkreślić, że dostosowanie struktur JST do wymogów ustawy jest zadaniem pilnym i nie może czekać do kolejnego okresu programowania, natomiast rozwój kompetencji oraz profesjonalizacja kadr będzie procesem wieloletnim, wymagającym stabilnego wsparcia finansowego i systemowego.

- **Profesjonalizacja kadr zarządzania kryzysowego**

Profesjonalizacja kadr stanowi jeden z fundamentów odporności instytucjonalnej regionu. W tym obszarze samorząd województwa może uruchomić lub finansować specjalistyczny program szkoleniowy dedykowany pracownikom gmin i powiatów, obejmujący m.in. analizę ryzyk, zarządzanie danymi i scenariuszami kryzysowymi, współpracę międzysektorową, komunikację kryzysową oraz podejmowanie działań w obszarze bezpieczeństwa i odporności.

Rozwiązaniem może być również finansowanie studiów podyplomowych oraz specjalistycznych szkoleń dla urzędników, co pozwoli zbudować w samorządach lokalnych kadrę o wysokiej gotowości operacyjnej i zdolną do podejmowania decyzji w warunkach presji czasu.

- **Rozwój narzędzi do analizy ryzyka i planowania kryzysowego**

Nowoczesne zarządzanie kryzysowe wymaga narzędzi umożliwiających analizę danych w czasie rzeczywistym, predykcję zagrożeń oraz szybkie modelowanie scenariuszy przyszłych zdarzeń. Samorząd województwa może podjąć działania w kierunku budowy regionalnej platformy analitycznej, integrującej dane środowiskowe, infrastrukturalne i operacyjne z różnych źródeł. Platforma taka mogłaby być wykorzystywana przez wszystkie JST w regionie, wspierając je w podejmowaniu decyzji i planowaniu.

Równolegle województwo może opracować wspólną, ujednoliconą metodologię analiz zagrożeń oraz procedury częstszej ich aktualizacji – np. co sześć miesięcy – wraz z pakietem wsparcia dla gmin dotyczącym sposobu gromadzenia danych, ich przetwarzania i praktycznego wykorzystania. Warto, aby działania te obejmowały również tworzenie lokalnych centrów monitorowania bezpieczeństwa oraz wsparcie techniczne i doradcze w projektowaniu rozwiązań służących zabezpieczeniu sieci wodociągowych, energetycznych i transportowych na poziomie poszczególnych JST.

Dodatkowym elementem mogłoby być wsparcie gmin w tworzeniu i zarządzeniu punktami zapewnienia żywności i wody na wypadek sytuacji kryzysowej, zgodnie z zadaniami dotyczącymi budowania odporności infrastrukturalnej.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

- **Wzmocnienie współpracy między administracją, biznesem i NGO-sami**

Skuteczne reagowanie na zagrożenia wymaga integracji działań trzech sektorów: administracji publicznej, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd województwa może odegrać tu rolę koordynatora, tworząc regionalne forum odporności, w ramach którego spotykałyby się samorządy, przedsiębiorstwa, służby oraz organizacje społeczne w celu wymiany doświadczeń, wypracowywania wspólnych standardów i inicjowania współpracy.

Działaniem uzupełniającym może być opracowanie modelu współpracy samorządów z przedsiębiorcami, którzy zgodnie z ustawą stają się „podmiotami ochrony ludności", oraz przygotowanie analogicznych rozwiązań dotyczących relacji z organizacjami pozarządowymi. Samorząd województwa może również wspierać JST w budowaniu lokalnych planów współpracy z mieszkańcami i wolontariuszami, integrując działania społeczne z systemem bezpieczeństwa.

Uzupełniającym elementem może być stworzenie programów grantowych dla NGO działających w obszarze reagowania kryzysowego, edukacji społecznej i budowania odporności lokalnej. W ten sposób samorząd województwa wzmocni zarówno potencjał instytucjonalny organizacji społecznych, jak i zdolność JST do rozwijania trójsektorowych partnerstw, które są kluczowe w nowoczesnych systemach bezpieczeństwa.

Działania odpowiadające na wyzwania społeczne

Zdaniem ekspertów, skuteczne budowanie odporności społecznej wymaga znacznie szerszego niż dotychczas włączenia społeczności lokalnych oraz organizacji pozarządowych w działania z zakresu ochrony ludności. Podkreślają oni, że w sytuacji poważnego kryzysu, takiego jak konflikt zbrojny czy zdarzenia o charakterze masowym, wiele struktur instytucjonalnych oraz wcześniej zaplanowanych procedur może okazać się niewystarczających. Dlatego niezbędne jest rozwijanie tzw. „drugiej linii obrony", opartej na dobrze zorganizowanych, samopomocowych inicjatywach obywatelskich, które są zdolne do działania nawet wtedy, gdy system instytucjonalny zostaje przeciążony.

Eksperci zwracają uwagę, że organizacje pozarządowe stanowią istotny, a wciąż niewykorzystany zasób w budowaniu odporności państwa. NGO mają potencjał, aby odciążyć administrację publiczną, przejmując część zadań związanych z edukacją, przygotowaniem społeczności, dystrybucją pomocy czy prowadzeniem szkoleń. Jednocześnie ich aktywność może pobudzać lokalną mobilizację i angażować mieszkańców, co wzmacnia całościową gotowość społeczną. Wskazują oni również na konieczność przełamania obecnych barier, które powodują, że organizacje niepowiązane z lokalnymi władzami bywają często wykluczane ze współpracy – praktyka ta osłabia potencjał społeczny i ogranicza zdolność do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

Eksperci podkreślają również, że administracja publiczna, działając w oderwaniu od obywateli, nie jest w stanie zapewnić pełnego bezpieczeństwa lokalnym społecznościom. Warunkiem realnej odporności jest aktywne włączenie mieszkańców, budowanie z nimi partnerstwa oraz stworzenie przestrzeni do współdziałania. Z tego względu konieczne jest kierowanie dedykowanych działań i projektów do społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych, tak aby mogły one rozwinąć swój potencjał oraz stać się integralną częścią systemu ochrony ludności. W związku z tym wskazać można na szereg kluczowych działań, które powinny być kierowane do społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych (NGO), a także na potencjał, jaki te podmioty wnoszą do systemu bezpieczeństwa.

- **Programy edukacji i budowania odporności społecznej**

Kluczowym kierunkiem interwencji powinny być kompleksowe programy edukacyjno-informacyjne, nastawione na podnoszenie świadomości mieszkańców w zakresie zagrożeń oraz właściwego postępowania w sytuacjach kryzysowych. Projekty tego typu mogą obejmować kampanie społeczne, lokalne programy edukacyjne w szkołach, warsztaty dla mieszkańców oraz ćwiczenia praktyczne dotyczące ewakuacji, udzielania pierwszej pomocy, przygotowania gospodarstw domowych do przerw w dostawach energii, wody czy żywności. Istotne jest, aby działania te nie miały charakteru fasadowego, ale bazowały na realnej wiedzy i doświadczeniach, były dopasowane do specyfiki poszczególnych gmin. Programy mogą być realizowane wspólnie przez samorządy, organizacje pozarządowe, szkoły, ochotnicze straże pożarne i inne podmioty lokalne.

- **w tym programy angażujące młodzież i kobiety jako liderów odporności**

Ze względu na podkreślaną przez ekspertów szczególną rolę młodzieży i kobiet w budowaniu lokalnej odporności, warto rozwijać projekty, które czynią z nich aktywnych liderów działań. Mogą to być młodzieżowe programy edukacyjne, szkolne kluby bezpieczeństwa, inicjatywy wolontariackie czy młodzieżowe rady ds. bezpieczeństwa, w których młodzi ludzie – już od najmłodszych lat – uczą się zasad reagowania na zagrożenia i przekazują tę wiedzę rówieśnikom oraz dorosłym. W podobny sposób można wzmacniać rolę kobiet poprzez szkolenia i wsparcie dla kół gospodyń wiejskich oraz innych lokalnych struktur kobiecych, które tradycyjnie odgrywają istotną rolę w samoorganizacji społeczności.

Przykładem inicjatywy angażującej młodzież może być Program Złotokłos 2024 – Europejski Obóz dla Młodych Liderów OSP i Odporności Społecznej, który stanowi przykład kompleksowej inicjatywy edukacyjno-szkoleniowej skierowanej do dzieci i młodzieży, realizowanej w ramach działań na rzecz budowania odporności społecznej. Wydarzenie, zorganizowane w sierpniu 2024 r. w Złotokłosie (woj., mazowieckie), zostało przeprowadzone we współpracy z partnerami z Polski, Ukrainy i Mołdawii, przy udziale m.in. OSP Złotokłos, Gminy Piaseczno, International Centre for Chemical Safety and Security (ICCSS) oraz firmy Arkom. Celem obozu było

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

przygotowanie młodych uczestników do pełnienia ról liderów w lokalnych strukturach ratowniczych oraz wzmacnianie ich kompetencji w obszarze reagowania kryzysowego. Program obejmował intensywne szkolenia praktyczne i teoretyczne z zakresu pierwszej pomocy, ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, pracy zespołowej oraz gotowości operacyjnej. Zajęcia realizowano z wykorzystaniem zaawansowanych symulatorów i innowacyjnych metod szkoleniowych, a ważnym elementem obozu była też współpraca międzynarodowa i wymiana doświadczeń między uczestnikami z trzech państw. Inicjatywa wpisywała się w cele projektów międzynarodowych, takich jak EURO-MED-REACT, i była pierwszym pilotażowym europejskim obozem tego typu. Program zakładał nie tylko rozwój indywidualnych kompetencji młodych liderów, lecz także wspieranie tworzenia nowych drużyn ratowniczych w ich lokalnych społecznościach oraz opracowanie modelu europejskiego programu wsparcia młodzieżowych grup pożarniczych opartego na standardach wypracowanych przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Zdaniem ekspertów, obóz Złotokłos 2024 stanowi przykład efektywnego podejścia do angażowania młodzieży w działania związane z budowaniem odporności społecznej poprzez praktyczne szkolenia, rozwój kompetencji przywódczych oraz międzynarodową współpracę w obszarze bezpieczeństwa i ochrony ludności.

- **Projekty przeciwdziałania dezinformacji i „wojnie kognitywnej”**

W odpowiedzi na zagrożenia wynikające z dezinformacji i wojen informacyjnych konieczne jest rozwijanie projektów ukierunkowanych na wzmacnianie kompetencji medialnych mieszkańców. Mogą to być działania edukacyjne dotyczące korzystania z mediów społecznościowych, rozpoznawania manipulacji, weryfikowania źródeł informacji oraz reagowania na kampanie dezinformacyjne. Projekty takie mogą obejmować cykle spotkań, kursy online, inicjatywy „fact-checkingowe” prowadzone przez NGO, konkursy i programy skierowane do szkół oraz lokalnych liderów opinii. Celem jest budowanie świadomej społeczności, odpornej na wpływ fałszywych narracji obniżających zaufanie i poczucie bezpieczeństwa. Zdaniem ekspertów, również w tym obszarze kluczowe jest zaangażowanie młodzieży – z jednej strony dlatego, że to właśnie młode osoby są najbardziej narażone na wpływ dezinformacji ze względu na intensywne korzystanie z mediów społecznościowych, dynamiczny sposób konsumpcji treści oraz ekspozycję na algorytmicznie wzmacniane przekazy. Z drugiej strony młodzież dysponuje wysokimi kompetencjami cyfrowymi, intuicyjnie porusza się w środowisku online i potrafi szybko identyfikować trendy, formaty komunikacyjne oraz mechanizmy oddziaływania mediów. Włączenie młodych ludzi w działania edukacyjne – zarówno jako odbiorców, jak i współtwórców kampanii czy lokalnych programów – pozwala zwiększyć skuteczność działań, dotrzeć do rówieśników oraz stworzyć w społecznościach lokalnych grupy młodych liderów odpowiedzialnych za budowanie odporności informacyjnej.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

- **Wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego**

Ważnym obszarem interwencji są działania wzmacniające stabilność organizacyjną i finansową NGO oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Typowe projekty mogą dotyczyć tworzenia i finansowania lokalnych i regionalnych programów grantowych dla organizacji zaangażowanych w budowanie odporności, ochronę ludności, edukację i pomoc humanitarną. Istotne jest także wsparcie rozwoju instytucjonalnego NGO – np. poprzez dofinansowanie kosztów zarządczych, zatrudnienia kadry, doskonalenia kompetencji, cyfryzacji i tworzenia partnerstw. Działania te powinny być wprost wpisane w programy regionalne jako osobna linia wsparcia, tak aby organizacje mogły działać stabilnie także po zakończeniu pojedynczych projektów finansowanych z budżetów samorządowych.

- **Rozwój partnerstw samorząd-NGO-mieszkańcy w obszarze ochrony ludności**

Ważnym elementem odpowiedzi na wyzwania społeczne jest wykorzystanie istniejących ram prawnych do budowania trwałej współpracy między samorządami a organizacjami społecznymi. Typowe projekty mogą polegać na zawieraniu porozumień pomiędzy gminami a NGO w celu wspólnej realizacji zadań z zakresu ochrony ludności – np. informowania mieszkańców o zagrożeniach, organizacji szkoleń i ćwiczeń, przygotowywania miejsc doraźnego schronienia czy magazynowania sprzętu i środków pomocowych. Rozwiązania te powinny znaleźć odzwierciedlenie w rocznych i wieloletnich programach współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi, gdzie należy wprost uwzględniać działania i finansowanie projektów dotyczących bezpieczeństwa oraz budowania odporności społecznej. Tym samym gminy powinny zacząć systemowo wpisywać ten obszar do swoich programów współpracy, traktując go jako stały i istotny element lokalnej polityki publicznej.

Wreszcie, ważnym typem projektów mogą być te, które formalizują i utrwalają rolę organizacji pozarządowych w systemie ochrony ludności. Mogą one polegać na tworzeniu lokalnych i ponadlokalnych „klastrów bezpieczeństwa", w których NGO, samorządy i inne podmioty podpisują porozumienia określające zakres zadań, zasady finansowania oraz mechanizmy współpracy na czas pokoju i kryzysu. NGO mogą w ich ramach realizować zadania informacyjne, edukacyjne, operacyjne (np. prowadzenie punktów pomocy humanitarnej) oraz logistyczne, stając się ważną częścią „drugiej linii obrony" w sytuacji, gdy zasoby administracji publicznej zostają przeciążone.

- **Wsparcie grup wrażliwych w sytuacjach kryzysowych**

Osoby starsze, z niepełnosprawnościami oraz wymagające stałej opieki powinny być objęte dedykowanymi projektami wzmacniającymi ich bezpieczeństwo. Działania te mogą polegać na tworzeniu lokalnych rejestrów osób wymagających szczególnej

Fundusze Europejskie dla Śląskiego | Rzeczpospolita Polska | Dofinansowane przez Unię Europejską | Województwo Śląskie

uwagi, opracowywaniu indywidualnych planów ewakuacji, zapewnieniu systemów wczesnego powiadamiania, organizacji sieci wolontariuszy docierających do tych osób w czasie kryzysu, a także dostosowaniu infrastruktury i usług do ich potrzeb. Ważnym elementem jest także ścisła współpraca z ośrodkami pomocy społecznej, organizacjami opiekuńczymi i zdrowotnymi, jak również z organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami.

- **Projekty z zakresu lokalnej logistyki, dystrybucji dóbr i samopomocy**

W obliczu zagrożeń związanych z przerwami w dostawach żywności, leków i innych dóbr podstawowych, istotne są projekty rozwijające lokalne mechanizmy samopomocy i dystrybucji. Mogą one polegać na wzmacnianiu spółdzielni spożywczych, kooperatyw konsumenckich, banków żywności czy innych struktur zdolnych do organizowania i prowadzenia dystrybucji dóbr w kryzysie. Ważnym kierunkiem są także projekty przygotowujące miejsca doraźnego schronienia i obiekty ochronne, wyposażane we wspólnie zarządzane zasoby. W realizacji takich inicjatyw kluczową rolę mogą odgrywać organizacje pozarządowe, parafie, koła gospodyń wiejskich czy inne formy lokalnej samoorganizacji.

Działania odpowiadające na wyzwania w sektorze przedsiębiorczości

Działania na rzecz budowania bezpieczeństwa i odporności w obszarze przedsiębiorczości, skierowane do przedsiębiorców, powinny koncentrować się na wsparciu finansowym i administracyjnym, budowaniu synergii z władzami lokalnymi i społeczeństwem oraz wykorzystaniu istniejących instrumentów prawnych.

- **Wzmocnienie cyberbezpieczeństwa przedsiębiorstw**

Ze względu na wysoką skalę cyberzagrożeń w województwie śląskim, szczególnie dotykających sektor prywatny, jednym z kluczowych kierunków interwencji powinna być rozbudowa kompetencji i infrastruktury cyberbezpieczeństwa przedsiębiorstw. Wsparcie to może obejmować zarówno szkolenia z zakresu reagowania na incydenty, zarządzania ryzykiem cyfrowym i bezpiecznego korzystania z zasobów informatycznych, jak i finansowanie zakupu specjalistycznego oprogramowania, sprzętu, systemów zabezpieczeń czy wdrażania norm i certyfikacji. Projekty te mogą znacząco podnieść poziom odporności MŚP na ataki cybernetyczne, które w warunkach podwyższonych zagrożeń geopolitycznych stają się jednym z najbardziej krytycznych elementów bezpieczeństwa gospodarczego.

- **Wsparcie technologii i infrastruktury podwójnego zastosowania (dual-use)**

Kolejnym ważnym obszarem interwencji jest wzmacnianie potencjału przedsiębiorstw w zakresie wdrażania technologii podwójnego zastosowania (dual-use), które mogą być wykorzystywane zarówno w celach cywilnych, jak i w systemach bezpieczeństwa. Technologie te, z uwagi na swoją wszechstronność, elastyczność i

możliwość szybkiego adaptowania do różnych potrzeb, stanowią istotny element budowy odporności gospodarczej regionu. Wsparcie firm pracujących nad rozwiązaniami dual-use może obejmować finansowanie prac badawczo-rozwojowych, inwestycje w innowacje, rozwój nowych produktów oraz przygotowanie przedsiębiorstw do współpracy z administracją publiczną i służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Działania te nie tylko zwiększą konkurencyjność regionalnych MŚP, lecz także wpiszą się w europejskie kierunki strategiczne związane ze wzmocnieniem bezpieczeństwa i autonomii technologicznej.

Uzupełnieniem tego podejścia powinna być rozbudowa i finansowanie infrastruktury o charakterze dual-use, czyli obiektów, które na co dzień pełnią funkcje cywilne, a w sytuacjach zagrożeń – militarnych, klimatycznych lub technologicznych – mogą zostać szybko przystosowane do roli obiektów ochronnych dla ludności. Dotyczy to w szczególności garaży i parkingów podziemnych, magazynów, piwnic oraz pomieszczeń technicznych w budynkach użyteczności publicznej, które – przy odpowiednich standardach projektowych – mogą zostać wyposażone w elementy umożliwiające czasowe hermetyzowanie, zapewnienie wentylacji awaryjnej, zasilania rezerwowego oraz podstawowych warunków bytowych. Finansowanie takich inwestycji pozwalałoby łączyć racjonalność ekonomiczną z celami bezpieczeństwa, unikając kosztownej budowy dedykowanych schronów, a jednocześnie zwiększając realną zdolność regionu do ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.

- **Rozwój klastrów bezpieczeństwa jako platform współpracy**

Zdaniem ekspertów, kierunkiem działań powinno być też wspieranie powstawania i rozwoju klastrów bezpieczeństwa, które integrują przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, uczelnie, instytuty badawcze oraz służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Klastry te stanowią wyspecjalizowane formy współpracy ukierunkowane na rozwój i wdrażanie technologii w obszarze bezpieczeństwa, w tym cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego, infrastrukturalnego czy obronności. Samorząd województwa, poprzez instrumenty finansowe i pozafinansowe, może wspierać inicjowanie takich struktur, rozwój projektów badawczo-rozwojowych, pozyskiwanie finansowania z programów krajowych i europejskich oraz promowanie współpracy międzynarodowej. Korzyści wynikające z funkcjonowania klastrów obejmują m.in. efekt skali, łatwiejszy dostęp do wiedzy i technologii, wspólne projekty inwestycyjne oraz wzmocnienie pozycji regionu jako ośrodka nowoczesnych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa.

Podsumowując, analiza wyzwań geopolitycznych, instytucjonalnych, społecznych i gospodarczych wskazuje, że budowanie odporności powinno stać się jednym z kluczowych, horyzontalnych priorytetów polityki rozwoju po 2027 roku. Wymaga to jednoczesnego wzmacniania infrastruktury krytycznej, administracji publicznej, systemu ochrony ludności, społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora przedsiębiorstw. Istotnym warunkiem powodzenia jest aktywne korzystanie z

zewnętrznych źródeł finansowania oraz tworzenie zintegrowanych interwencji angażujących administrację, biznes, NGO i lokalne społeczności. Proponowane działania i typy projektów mogą stanowić podstawę do zbudowania nowej osi lub komponentu wsparcia w regionalnym programie operacyjnym, nakierowanego na kompleksowe wzmacnianie odporności województwa śląskiego.

Fundusze Europejskie dla Śląskiego
Rzeczpospolita Polska
Dofinansowane przez Unię Europejską
Województwo Śląskie

8 Załącznik 1 – tabele do raportu końcowego

(osobny plik Word)

9 Załącznik 2 – materiały dodatkowe

9.1 Tabele prezentujące rozkład przestrzenny oraz wysokość wsparcia per capita

(osobne pliki Excel)

9.2 Tabele prezentujące koszty jednostkowe wskaźników

(osobny plik Excel)

9.3 Tabele prezentujące postęp rzeczowy projektów ZIT/RIT

(osobny plik Excel)