



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



RAPORT KOŃCOWY

RAPORT Z EWALUACJI EX-ANTE PROGRAMU OPERACYJNEGO DOTYCZĄCEGO ROZWOJU CYFROWEGO

Wersja 3.0



Poznań, grudzień 2013



Raport przygotowali: *prof. Witold Hołubowicz*
dr Joanna Modławska
dr inż. Tomasz Piaścik
Joanna Barszcz
Krzysztof Bielewicz
Remigiusz Fic
Przemysław Matuszewski
Patrycja Młynarek
Karina Pawlina
Przemysław Rogacki
Krzysztof Romanowski
Łukasz Szklarski

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie	5
2. Ogólna ocena projektu POPC.....	11
3. Wykaz skrótów	15
4. Wprowadzenie.....	17
5. Syntetyczny opis zastosowanych metod badawczych	18
6. Ocena projektu POPC w zakresie poszczególnych modułów badawczych	19
6.1. Trafność interwencji publicznej w kontekście wyzwań i potrzeb (Moduł A)	19
6.1.1. Zasadność interwencji publicznej.....	19
6.1.2. Trafność diagnozy społeczno-ekonomicznej.....	21
6.1.3. Sposób priorytetyzacji wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych.....	25
6.1.4. Aktualność i trafność trendów społeczno-ekonomicznych.....	26
6.1.5. Trafność zaproponowanych celów programu.....	26
6.2. Logika interwencji w kontekście celów rozwojowych (Moduł B).....	35
6.2.1. Związki pomiędzy działaniami i ich produktami a oczekiwanymi rezultatami ..	36
6.2.2. Ocena wpływu realizacji programu na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju	43
6.2.3. Analiza alternatywnych sposobów realizacji założonych celów	44
6.2.4. Sposób zastosowania zasady koncentracji tematycznej.....	46
6.2.5. Adekwatność wielkości i struktury nakładów finansowych.....	47
6.2.6. Spójność wewnętrzna celów i działań planowanych	49
6.2.7. Sposób uwzględnienia wymiaru terytorialnego interwencji oraz zasady zintegrowanego podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego	49
6.2.8. Trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia	50
6.2.9. Przewidywany wpływ projektów dużych i projektów kluczowych	53
6.2.10. Uzasadnienie związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana jest logika interwencji POPC.....	53
6.2.11. Wpływ na realizację założeń i celów programu pozostałych polityk, strategii i programów	54
6.2.12. Wpływ na realizację założeń i celów programu czynników zewnętrznych	54
6.2.13. Uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do programu	55
6.3. Spójność z politykami i strategiami (Moduł C)	57

6.3.1.	Spójność założeń i celów POPC z najważniejszymi politykami i strategiami UE	57
6.3.2.	Spójność założeń i celów POPC z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi	60
6.3.3.	Podział zakresu interwencji POPC z zakresem interwencji innych programów operacyjnych- poprowadzenie linii demarkacyjnej	65
6.4.	Realizacja celów polityk horyzontalnych (Moduł D)	67
6.4.1.	Zakres uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w procesie programowania POPC	68
6.4.2.	Zakres uwzględnienia zasady równości szans i zapobiegania dyskryminacji w procesie programowania POPC.....	72
6.4.3.	Zakres uwzględnienia zasady równości płci w procesie programowania POPC	74
6.4.4.	Stopień i zakres uwzględnienia zasady partnerstwa w POPC	76
6.5.	Układ instytucjonalny (Moduł E)	77
6.5.1.	Struktura zarządzania	77
6.5.2.	Potencjał administracyjny instytucji zaangażowanych w realizację Programu .	81
6.5.3.	Bariery i ryzyka oraz ich rozwiązania w zakresie instytucjonalnym.....	83
6.5.4.	Zasady koordynacji	88
6.6.	Monitorowanie i ewaluacja (Moduł F)	90
6.6.1.	Potencjał instytucjonalny do realizacji działań związanych z monitoringiem i ewaluacją.....	90
6.6.2.	Bariery i ryzyka oraz metody zapewnienia jakości i terminowości przekazywania danych	91
6.6.3.	Zasada <i>evidence based policy</i>	95
6.6.4.	Ocena proponowanych wskaźników.....	96
7.	Wnioski i rekomendacje	106
8.	Aneksy	115

1. STRESZCZENIE

Niniejszy raport przedstawia wyniki przeprowadzonej ewaluacji ex-ante Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC). Badanie ewaluacyjne ex-ante POPC miało charakter partycypacyjny, co oznacza, że ewaluacja prowadzona była równolegle z procesem programowania, a ewaluator współpracował z osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie Programu i na bieżąco dokonywał jego analizy i oceny (kolejnych wersji POPC przedstawianych w miarę opracowywania Programu). Punktem wyjścia dla procesu ewaluacji ex-ante była wstępna koncepcja POPC oraz jej kolejne wersje, natomiast niniejszy raport podsumowuje proces ewaluacji i zawiera wyniki oceny końcowej, dotyczącej wersji 4.0 Programu.

Celem głównym ewaluacji była ocena projektu programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego na lata 2014-2020. Dokonana została ocena trafności i spójności wewnętrznej oraz zewnętrznej POPC, a także ocena systemu realizacji Programu.

W ramach oceny trafności i spójności wewnętrznej POPC (moduł A oceny projektu POPC), przeprowadzono analizę trafności przewidywanych w Programie działań jako odpowiedzi na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczne. W opinii ewaluatora POPC zakłada realizację działań nakierowanych na usuwanie przyczyn zidentyfikowanych problemów, co pozwoli na osiągnięcie rezultatów eliminujących bądź ograniczających problemy, Program cechuje więc odpowiednia trafność¹.

Działania POPC będą realizowane w ramach 3 przedmiotowych osi priorytetowych (i dodatkowo osi IV *Pomoc techniczna*):

- Oś priorytetowa I – *Powszechny dostęp do szybkiego Internetu,*
- Oś priorytetowa II – *E-administracja i otwarty rząd,*
- Oś priorytetowa III – *Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa.*

Ewaluator uznał tak określone w ramach powyższych osi trzy obszary interwencji POPC za spójne i komplementarne. Zaniechanie działań w jednym z nich wpłynęłoby negatywnie na wyniki działań w pozostałych obszarach, a wymienione obszary łącznie obejmują zagadnienia istotne z punktu widzenia realizacji celów POPC².

W niniejszej ewaluacji ex-ante poddano ocenie także trafność i spójność wewnętrzną Programu w odniesieniu do możliwości realizacji założonych w POPC celów rozwojowych. Ewaluator uznał cele i działania planowane do realizacji w ramach poszczególnych osi priorytetowych POPC oraz pomiędzy tymi osiami (dodatni bilans sprzężeń zwrotnych) za

¹ Szczegółowy opis zidentyfikowanych problemów oraz trafności diagnozy znajduje się w pkt. 6.1.1 oraz 6.1.2 niniejszego Raportu

² Por. szczegółowe uzasadnienie w pkt. 6.1.1 *Zasadność interwencji publicznej* niniejszego Raportu

spójne i komplementarne: oś I Programu zapewnia techniczne warunki (możliwość dostępu do Internetu), co buduje podaż usług i treści w Internecie, oś II przewiduje dostarczanie atrakcyjnych treści, zaś oś III – kształtowanie umiejętności i usuwanie mentalnych barier korzystania z Internetu, przez co obydwie osie przyczynią się do wzrostu popytu na e-usługi i treści. Ponadto stwierdzono, że wskazane w projekcie POPC formy wsparcia są właściwe dla założonych celów. Podczas prac ewaluacyjnych nie stwierdzono istotnych nie trafności w proponowanych formach wsparcia.

W ramach I osi priorytetowej POPC (Powszechny dostęp do szybkiego Internetu) zaplanowano wsparcie projektów w zakresie budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci dostępowej. Działania te, w połączeniu z inwestycjami w sieć szkieletową zrealizowanymi w obecnej perspektywie finansowej (głównie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Rozwoju Polski Wschodniej), spowodują powstanie produktów określonych jako możliwość dostępu do szybkiego (ponad 30Mb/s) Internetu przez określoną liczbę gospodarstw domowych. Jak stwierdzono w niniejszej ewaluacji ex-ante można oczekiwać, że działania doprowadzą do osiągnięcia założonego celu szczegółowego (ograniczenie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu), szczególnie, że wsparciem będą objęte inwestycje na terenach, na których obecnie nie ma możliwości uzyskania takiego dostępu. Działania te służyć więc będą osiągnięciu celu tematycznego – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych i wpisują się w priorytet inwestycyjny – poszerzenie dostępu do sieci szerokopasmowych, rozwój sieci o wysokiej przepustowości i wspieranie przyjęcia nowych technologii i sieci w gospodarce cyfrowej³.

Działania przewidziane do realizacji w ramach II osi priorytetowej (*e-Administracja i otwarty rząd*) to przede wszystkim wsparcie budowy i rozwoju usług publicznych świadczonych z wykorzystaniem Internetu. Ponadto w drugiej osi priorytetowej POPC prowadzone będą także działania mające na celu podniesienie cyfrowej efektywności urzędów poprzez sukcesywne wdrażanie katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu, który będzie zawierał standardy i dobre praktyki w zakresie m.in. polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzania danych osobowych, upowszechniania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP, standaryzacji kluczowych interfejsów między modułami wykorzystywanego oprogramowania, zapewnienia interoperacyjności systemów oraz integracji na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej. Tak określone kierunki działań będą według ewaluatora sprzyjać realizacji celu szczegółowego – poprawa cyfrowej efektywności urzędów. Oś priorytetowa II obejmuje także działania związane z wykorzystaniem informacji sektora publicznego. Dzięki założeniu, że warunkiem udzielenia wsparcia na digitalizację zasobów ISP, będzie udostępnienie jej efektów do ponownego wykorzystania, będą sprzyjały osiągnięciu założonych celów – będą powodowały zarówno zwiększenie atrakcyjności treści dostępnych w Internecie (i w konsekwencji

³ Por. szczegółowe uzasadnienie w pkt. 6.1.1 *Trafność interwencji publicznej* niniejszego Raportu

stymulowały korzystanie z Internetu) jak i rozwój aplikacji internetowych wykorzystujących udostępnione treści oraz rozwój inicjatyw (komercyjnych i niekomercyjnych) bazujących na udostępnionych treściach.

Działania osi priorytetowej II będą więc sprzyjać osiągnięciu celu tematycznego 2 (CT2) . Wpisują się one w priorytet inwestycyjny – „Wzmacnianie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych dla e-administracji, e-learningu, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia”.

Działania w ramach osi III (*Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa*) będą miały charakter szkoleniowy, doradczy i popularyzacyjny. Przewidziane w POPC tworzenie lokalnych centrów integracji w oparciu o już istniejące publiczne punkty dostępu do Internetu (PIAP, zlokalizowane najczęściej w bibliotekach, szkołach, domach kultury) spowoduje, że wykorzystane zostaną efekty działań realizowanych w obecnej perspektywie finansowej. Będzie to sprzyjało osiągnięciu założonych celów – e-integracji i e-aktywizacji, bez ponoszenia nieuzasadnionych kosztów. Z kolei wspieranie inicjatyw polegających na podnoszeniu kompetencji cyfrowych (głównie w stosunku do grup wymagających szczególnego wsparcia – między innymi niepełnosprawnych), animowanie działań budujących kapitał społeczny z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz tworzenie innowacyjnych narzędzi podnoszenia umiejętności cyfrowych wśród osób o średnim poziomie kompetencji, będzie ograniczało ryzyko wykluczenia cyfrowego w zagrożonych nim grupach społeczeństwa.

III oś strategiczna POPC zakłada także działania skierowane do studentów kierunków z zakresu technik informacyjno-komunikacyjnych, co przyczyni się do wspierania rozwoju najbardziej zaawansowanych kompetencji cyfrowych i właściwego wykorzystania potencjału tych osób.

Działania osi priorytetowej III będą więc sprzyjać osiągnięciu celu tematycznego – „Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wpisują się one w priorytety inwestycyjne 2.2 oraz 2.3– Wzmacnianie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych dla e-administracji, e-learningu, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia oraz Rozwój produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, handlu elektronicznego oraz zwiększanie zapotrzebowania na technologie informacyjno-komunikacyjne”.

W opinii ewaluatora spowoduje to łącznie wzrost wykorzystania rozwiązań opartych o technologie informacyjno-komunikacyjne oraz o dostęp do szybkiego Internetu, co stymulowało będzie rozwój gospodarczy oraz przyczyniało się do e-integracji grup społecznych, które potencjalnie są zagrożone wykluczeniem cyfrowym.

Jednocześnie podział środków finansowych pomiędzy poszczególne osie priorytetowe został uznany za wystarczająco precyzyjny i zgodny ze skalą działań zaplanowanych w poszczególnych osiach⁴.

W opinii ewaluatora przewidywane efekty realizacji POPC przyczynią się do realizacji celów kluczowych dokumentów i strategii przyjętych na poziomie kraju oraz Unii Europejskiej. Spójność zewnętrzna Programu wynika ze zgodności założeń i celów POPC z najważniejszymi politykami strategiami i prawodawstwem na poziomie unijnym, w szczególności ze strategią *Europa 2020*, *Europejską Agendą Cyfrową* oraz *Wspólnymi Ramami Strategicznymi*, a także z innymi dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym. Analiza zapisów POPC pozwala na stwierdzenie jego spójności z założeniami Umowy Partnerstwa, ze *Strategią Rozwoju Kraju 2020*, ze *Strategią Sprawne Państwo*, a w szczególności z jej dokumentami wykonawczymi: *Planem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)* oraz *Narodowym Planem Szerokopasmowym (NPS)*. Przewidziane w POPC działania w odpowiedni sposób uzupełniać będą wsparcie innych programów operacyjnych (krajowych i regionalnych) na lata 2014-2020, ponadto stwierdzono, iż prawidłowo została poprowadzona linia demarkacyjna pomiędzy nimi, a POPC.

Elementem oceny w ramach niniejszej ewaluacji ex-ante było także uwzględnianie na etapie prac nad tworzeniem Programu zasad horyzontalnych. Stwierdzono, że w procesie programowania uczestniczyły podmioty zaangażowane w promocję zasad horyzontalnych, których przedstawiciele brali udział w konsultacjach kształtu oraz zapisów POPC; zapewniony w nich został również udział partnerów z sektora środowiskowego. W ramach Programu przewidziane zostały konkretne działania i instrumenty służące realizacji zasad horyzontalnych⁵. W zapisach Programu podkreślono także, iż na etapie monitorowania i ewaluacji zapewniony zostanie udział partnerów w sprawozdawczości, przekazywaniu informacji o postępie realizacji programu oraz w dyskusji nad rezultatami ewaluacji Programu.

Przedmiotem oceny POPC był także projektowany układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, w odniesieniu do realizacji założeń i celów Programu.

Zgodnie z projektem Programu, w realizację działań związanych z POPC będą zaangażowane:

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, jako podmiot udzielający desygnacji, Instytucja Zarządzająca (IZ) oraz Instytucja Certyfikująca (IC);
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, jako Instytucja Pośrednicząca (IP);

⁴ Szczegółowe uzasadnienie – por, pkt. 6.2.5 *Adekwatność wielkości i struktury środków finansowych* niniejszego Raportu

⁵ Szczegółowe omówienie uwzględniania zasad horyzontalnych w POPC znajduje się w pkt. 6.4 niniejszego Raportu

- Ministerstwo Finansów, jako Instytucja Audytowa (IA) oraz podmiot odpowiedzialny za otrzymywanie płatności od KE.

Elementem systemu realizacji Programu będzie także Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia), niemniej w wersji 4.0 POPC, będącej przedmiotem niniejszej ewaluacji, nie określono jaki podmiot będzie pełnił tę funkcję. Na podstawie przeprowadzonych badań metodami jakościowymi uznać należy także, iż planowany układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, w odniesieniu do realizacji założeń i celów Programu może okazać się niewystarczający, stąd prawdopodobnie konieczne będzie uzupełnienie zasobów kadrowych instytucji systemu realizacji POPC. W wyniku realizacji badań jakościowych (wywiady pogłębione) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w prace nad Programem, zidentyfikowano także najważniejsze bariery i ryzyka w zakresie systemu instytucjonalnego realizacji Programu:

- możliwe opóźnienia w pracach nad POPC, spowodowane skomplikowaną strukturą organizacyjną podczas tworzenia Programu, (w przygotowywanie Programu zaangażowane są dwa resorty: MIR oraz MAiC, prowadzone są jednak konsultacje z innymi podmiotami, m. in. resortem gospodarki, finansów, a także z partnerami społecznymi, wszystkie to konieczne procedury mogą spowodować opóźnienia w pracach),
- niezakończenie projektów szerokopasmowych z okresu 2007-2013 w terminie może negatywnie wpłynąć na realizację osi 1,
- przedłużające się negocjacje z KE mogą wywołać opóźnienia w rozpoczęciu realizacji Programu,
- niewystarczające zasoby kadrowe – brak specjalistów do spraw sieci szerokopasmowych i e-administracji w MIR,
- mała elastyczność projektowanych form i zakresu wsparcia POPC ze względu na długi okres programowania (7 + 3 lata)⁶.

Ostatnim elementem oceny w niniejszej ewaluacji POPC były przewidywane w projekcie Programu procedury jego monitorowania i ewaluacji na etapie realizacji. W trakcie badania ex-ante pozyskano informacje na temat planów dotyczących prowadzenia monitoringu i ewaluacji od osób dysponujących odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w zakresie ich prowadzenia w innych programach operacyjnych. Jak uznali respondenci z tej grupy, wystąpić może wiele barier i ryzyk związanych z procesem dostarczania danych niezbędnych do efektywnego monitorowania i ewaluacji Programu, leżących zarówno po stronie instytucji, jak i po stronie beneficjentów. Ważną kwestią w tym zakresie, zarówno według

⁶ Szczegółowy opis barier i ryzyk związanych z systemem instytucjonalnym POPC – por. pkt. 6. 5.3 niniejszego Raportu



osób badanych, jak i ewaluatora, jest właściwe zdefiniowanie wskaźników produktu i rezultatu Programu, w sposób jednoznaczny, co zminimalizuje ryzyko rozbieżnych interpretacji przez beneficjentów oraz instytucje odpowiadające za monitorowanie i ewaluację Programu.

Na podstawie przeprowadzonych badań, ewaluator sformułował także rekomendacje dotyczące podejmowania działań mających na celu zmniejszenie obciążeń beneficjentów oraz usprawnienie obsługi projektów finansowanych w ramach POPC⁷. W ramach przeprowadzonej ewaluacji ex-ante POPC wykonana została także analiza wskaźników produktu i rezultatu w trzech wymiarach: analizy cech wskaźników, analizy wartości docelowej wskaźników i analizy dopasowania wskaźników. Wyniki tej analizy zostały szczegółowo omówione w Aneksie E do niniejszego Raportu.

⁷ Por. pkt. 7 niniejszego Raportu.

2. OGÓLNA OCENA PROJEKTU POPC

Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa przeprowadzona została w oparciu o kryteria: spójności, trafności oraz przewidywanej skuteczności, efektywności i użyteczności Programu.

Ewaluator wysoko ocenił zarówno spójność wewnętrzną, jak i zewnętrzną POPC (co zostało omówione szczegółowo w ocenie w zakresie Modułu B i C niniejszego raportu). Spójność wewnętrzną Programu została zapewniona przede wszystkim poprzez komplementarność działań przewidzianych we wszystkich osiach POPC, które zostały zaplanowane zgodnie z logiką interwencji, z uwzględnieniem wzajemnej zależności popytu i podaży na usługi cyfrowe (oś II), warunkowane powszechną dostępnością do szerokopasmowego Internetu (oś I) oraz odpowiednim poziomem kompetencji cyfrowych społeczeństwa (oś III). Z kolei spójność zewnętrzna Programu wynika ze zgodności założeń i celów POPC z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, w szczególności ze strategią *Europa 2020*, *Europejską Agendą Cyfrową* oraz *Wspólnymi Ramami Strategicznymi*⁸, a także z innymi dokumentami strategicznymi na poziomie unijnym i krajowym (*Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę*, *Strategią Rozwoju Kraju 2020*, *Długookresową Strategią Rozwoju Kraju 2030*, *Policy paper dotyczący rozwoju cyfrowego Polski do 2020*). Analiza zapisów POPC pozwala na stwierdzenie jego spójności z założeniami Umowy Partnerstwa, ze *Strategią Sprawne Państwo*, a w szczególności z jej dokumentami wykonawczymi: *Planem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)* oraz *Narodowym Planem Szerokopasmowym (NPS)*. W opinii ewaluatora przewidziane w POPC działania w odpowiedni sposób uzupełniają będą wsparcie przewidziane w innych programach operacyjnych na poziomie krajowym (w Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój, Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój) i regionalnym (Regionalne Programy Operacyjne) na lata 2014-2020, ponadto stwierdzono, iż prawidłowo została poprowadzona linia demarkacyjna pomiędzy nimi a POPC.

Kolejne kryterium, uwzględnione w niniejszej ewaluacji, to trafność (ang. *relevance*), pozwalająca ocenić w jakim stopniu cele programu odpowiadają potrzebom w zakresie cyfryzacji kraju, zidentyfikowanym w diagnozie przeprowadzonej dla celów opracowania Programu. Zagadnienie to poddano szczegółowej analizie w części dotyczącej Modułu A niniejszego raportu, która pozwoliła na stwierdzenie zadawalającej trafności celów POPC w odniesieniu do diagnozy społeczno-ekonomicznej, przeprowadzonej w podziale na trzy obszary, którym odpowiadają trzy podstawowe osie programu. Przeprowadzona diagnoza wskazała następujące główne problemy, na które odpowiada interwencja POPC⁹:

⁸ Spójność z politykami i strategiami szczegółowo opisano w rozdz. 6.3

⁹ Trafność diagnozy przeprowadzonej na potrzeby tworzenia POPC szczegółowo opisano w rozdz. 6.1 *Trafność interwencji publicznej w kontekście wyzwań i potrzeb* niniejszego Raportu

- Infrastruktura pozwalająca na dostęp do Internetu w Polsce odbiega od średniej dostępności infrastruktury w państwach Unii Europejskiej, a istniejące łącza internetowe odbiegają pod względem prędkości od średniej europejskiej; na problem ten odpowiadają działania przewidziane w osi I POPC.
- Poziom zaawansowania e-usług publicznych w kraju jest niższy niż średnia unijna, podobnie jak poziom korzystania z tych usług przez obywateli. Niewystarczający jest także poziom informatyzacji urzędów¹⁰, co jest barierą dla rozwoju e-usług publicznych; odpowiednie działania na rzecz poprawy funkcjonowania e-administracji przewidziano w osi II POPC, co dodatkowo wspomagane będzie działaniami na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych społeczeństwa w osi III.
- Potencjał informacji sektora publicznego w Polsce nie jest właściwie wykorzystywany, poprawy wymaga zarówno ilość, jakość, jak i sposób udostępniania tych informacji, co przewidywane jest w ramach osi II POPC.
- Wysoki odsetek polskich obywateli nie korzysta z Internetu, co powoduje zagrożenie tych osób wykluczeniem cyfrowym; przeciwdziałanie temu zjawisku przewidziano w osi III Programu.

Na spełnianie kryterium trafności POPC wpływa przede wszystkim nakierowanie projektowanych działań na usuwanie przyczyn zidentyfikowanych problemów, co pozwoli na eliminację bądź znaczne ograniczenie występowania zdiagnozowanych problemów.

Kryterium efektywności (ang. *efficiency*) w niniejszej ewaluacji ex-ante odnosi się do oceny „ekonomiczności” POPC, czyli stosunku nakładów (finansowych, zaangażowanych zasobów ludzkich) do przewidywanych produktów i rezultatów Programu. Ocena spełniania tego kryterium opiera się na analizie możliwości osiągnięcia zbliżonych efektów przy wykorzystaniu mniejszych zasobów i/lub zwiększaniu efektów przy zastosowaniu porównywalnych nakładów. Ewaluator ocenił podział środków finansowych pomiędzy poszczególne osie priorytetowe POPC jako właściwy i zgodny ze skalą działań zaplanowanych w poszczególnych osiach¹¹. Przewidywana skuteczność (ang. *effectiveness*) Programu oceniona została w odniesieniu do możliwości osiągnięcia w przewidywanej perspektywie czasowej celów Programu, zdefiniowanych na etapie jego programowania. W tym kryterium wzięto pod uwagę określone w POPC wartości wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych celów Programu. Przeprowadzona przez ewaluatora analiza wskaźnikowa¹² wykazała, że w odniesieniu do 6 z 11 wskaźników produktu¹³ (tj. „Dodatkowe gospodarstwa

¹⁰ Por. Raport *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.* MAiC 2013. Raport wskazuje m.in. na fakt, że 85-99% urzędów nie posiada dokumentu, w którym zawarta byłaby strategia (plan, program) rozwoju teleinformatycznego (cyfryzacji, informatyzacji).

¹¹ Por. pkt. 6.2.5 niniejszego Raportu.

¹² Por. Aneks E do niniejszego Raportu.

¹³ Wartości niektórych wskaźników, choć nie oszacowanych w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa 4.0, zostały ocenione na podstawie wskaźników produktu i rezultatu określonych w przekazanej przez IZ POPC

domowe, które w wyniku interwencji programu uzyskały możliwość dostępu do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s”; „Liczba urzędów, które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego”; „Liczba produktów i usług cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i e-usług publicznych”; „Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych”; „Liczba kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących TIK”; „Liczba wspartych centrów aktywności”, „Liczba wspartych programistów”), metodyka wyznaczenia wartości docelowej wskaźnika została oceniona jako jasna i przejrzysta, co dowodzi realności jej osiągnięcia w kontekście planowanej na realizację poszczególnych osi alokacji. Na tej podstawie w obszarach, do których odnoszą się wymienione wskaźniki, przewidywaną skuteczność Programu można określić jako wysoką.

Wątpliwości co do przewidywanej skuteczności budzą natomiast 2 wskaźniki produktu: 1) „Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja” – z uwagi na fakt, że metodyka oszacowania wartości wskaźnika opiera się na założeniu, iż każdy z kluczowych obszarów usług publicznych będzie reprezentowany przez jedną usługę publiczną, nie jest to zgodne z definicją wskaźnika; ponadto wartość powinna być przedstawiona w formie skumulowanej, z uwzględnieniem tych usług, które zostaną rozwinięte do kolejnego poziomu; oraz 2) „Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – pełne załatwienie sprawy”, łącznie z ewentualną płatnością – podobnie jak w poprzednim przypadku metodyka oszacowania wartości wskaźnika opiera się na założeniu, że każdy z kluczowych obszarów usług publicznych będzie reprezentowany przez jedną usługę publiczną, co nie jest zgodne z definicją wskaźnika. Powyższe problemy wskazują, że przewidywana skuteczność Programu w kontekście tak zdefiniowanych powyższych wskaźników będzie kształtowała się na niskim poziomie.

Analiza wskaźnikowa wykazała ponadto, że metodyka wyznaczenia wartości docelowej jest jasna i przejrzysta dla 3 z 9 wskaźników rezultatu: „Gospodarstwa domowe w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s”; „Odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną”; „Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną w celu odsyłania wypełnionych formularzy w formie”. W odniesieniu do powyższych wskaźników stwierdzono, że osiągnięcie zakładanej wartości jest realne w przewidywanych terminach i w kontekście przydzielonych środków finansowych, toteż w obszarach, do których odnoszą się wymienione wskaźniki przewidywaną skuteczność Programu można określić jako wysoką.

Jeśli chodzi o dwa wskaźniki rezultatu: „Odsetek osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych” oraz „Odsetek osób regularnie korzystających z internetu”, ewaluator na podstawie przeprowadzonej analizy wskaźnikowej uznał, iż przewidywana skuteczność Programu będzie niższa od zakładanej w wartości

docelowej tych wskaźników. Z założeń do oszacowania wartości tych wskaźników wynika, że interwencja w ramach osi III POPC (o łącznej alokacji w wysokości 135 mln euro) musiałaby wpłynąć na zwiększenie się liczby osób regularnie korzystających z Internetu o ponad 2 miliony, a na zwiększenie się liczby osób prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych – o ponad 1,5 miliona. Taki poziom wzrostu w odniesieniu do obydwu tych wskaźników jest realny do osiągnięcia, niemniej analiza dopasowania tych wskaźników wskazuje, że planowana w POPC interwencja wpłynie na nią jedynie częściowo (w mniejszym niż zakładany stopniu).

Z kolei jeśli chodzi o wskaźnik „Odsetek internautów pozytywnie oceniających jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej” – opiera się on na subiektywnej opinii użytkowników informacji z sektora publicznego, co praktycznie uniemożliwia szacowanie przewidywanej skuteczności Programu w tym zakresie (przyjęto, że poziom zadowolenia będzie wzrastał liniowo, zgodnie ze wzrostem dostępności informacji publicznej, nie wzięto natomiast pod uwagę, że poziom zadowolenia osób korzystających z udostępnionych aplikacji będzie regularnie malał, wraz z pojawianiem się nowych potrzeb).

Użyteczność (ang. *utility*) Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oceniono poprzez odniesienie przewidywanego oddziaływania Programu do potrzeb wskazanych w nim grup docelowych (odbiorców wsparcia). Kryterium to jest powiązane ze spełnianiem kryterium trafności projektowanych działań, odnosi się jednak bezpośrednio do oceny na ile przewidziane Programem zmiany, wywołane jego realizacją, będą korzystne z punktu widzenia jego przyszłych beneficjentów. W opinii ewaluatora kryterium użyteczności działań przewidzianych w trzech głównych osiach POPC zostało spełnione, co znalazło odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonego w ramach niniejszej ewaluacji badań pierwotnych. Respondenci tych badań zapytani zostali o opinię na temat wspierania projektów dotyczących rozwoju cyfrowego ze środków UE na lata 2014-2020 –jako projekty, które powinny być dofinansowywane; W tym zakresie wskazywano przedsięwzięcia dotyczące rozwoju e-usług publicznych, projekty związane z budową sieci szerokopasmowej oraz dotyczące przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Działania te, ocenione zostały zarówno przez ekspertów, jak i przez przyszłych odbiorców wsparcia jako najlepiej odpowiadające na potrzeby beneficjentów związane z rozwojem cyfryzacji i pokrywają się one z zakresem wsparcia przewidzianym w trzech podstawowych osiach Programu.

Na podstawie powyższych ustaleń należy stwierdzić, że będąca przedmiotem oceny ex-ante wersja 4.0 POPC, w wysokim stopniu spełnia kryterium spójności zewnętrznej i wewnętrznej i w zadawalającym stopniu wypełnia standardy trafności, efektywności i użyteczności.

Podsumowaniem przeprowadzonej przez ewaluatora oceny Programu są wnioski i rekomendacje dotyczące zapisów Programu (oraz opracowywanych w przyszłości jego dokumentów wdrożeniowych), które zamieszczono w końcowej części niniejszego raportu.

3. WYKAZ SKRÓTÓW

W niniejszym dokumencie użyto następujących skrótów i określeń:

POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
KE	Komisja Europejska
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do 27.11.2013 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
WWPE	Władza Wdrażająca Programy Europejskie
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRM	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
CT	Cel Tematyczny w rozumieniu rozporządzenia ogólnego
EAC	Europejska Agenda Cyfrowa
PZIP	Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa
NPS	Narodowy Plan Szerokopasmowy
SSP	Strategia Sprawne Państwo
POKL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POWER	Program Operacyjny Wiedza – Edukacja – Rozwój
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
POŚ	Prognoza oddziaływania na środowisko
RPO	Regionalny Program Operacyjny
IZ	Instytucja Zarządzająca
IC	Instytucja Certyfikująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
IA	Instytucja Audytowa
IW	Instytucja Wdrażająca
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
ISP	Informacje Sektora Publicznego
ePUAP	Elektroniczna platforma usług administracji publicznej
KSI SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli
ERP	Enterprise Resource Planning ¹⁴

¹⁴ Klasa systemów informatycznych służących wspomagananiu zarządzania przedsiębiorstwem lub współdziałania grupy współpracujących ze sobą przedsiębiorstw, poprzez gromadzenie danych oraz umożliwienie wykonywania operacji na zebranych danych (Słownik terminologii logistycznej. ILiM, Poznań, 2006).



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



4. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi raport końcowy badania ewaluacyjnego pt. *Ewaluacja ex-ante programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego*. Badanie ewaluacyjne przeprowadzone zostało przez firmę ITTI Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w terminie od maja 2013 r. do grudnia 2013 r. Warto nadmienić, że – w odróżnieniu od innych programów operacyjnych – Program Operacyjny Polska Cyfrowa nie jest kontynuacją programów realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej, tylko był on tworzony od samego początku, co sprawiło, że prace nad nim były tym większym wyzwaniem.

Ewaluacja przeprowadzona została zgodnie z „Zaleceniami w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020”. Celem głównym ewaluacji była ocena projektu programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego na lata 2014-2020. Dokonana została:

- Ocena trafności i spójności wewnętrznej POPC,
- Ocena spójności zewnętrznej POPC,
- Ocena systemu realizacji Programu Operacyjnego.

Raport końcowy zawiera opis zastosowanej metodyki, ocenę projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie poszczególnych modułów badawczych oraz wnioski i rekomendacje dotyczące celów i pytań badawczych.

5. SYNTETYCZNY OPIS ZASTOSOWANYCH METOD BADAWCZYCH

W trakcie przeprowadzenia ewaluacji Programu Wykonawca wykorzystał szereg metod badawczych, w szczególności:

- wykonano analizę dokumentów źródłowych i danych zastanych,
- przeprowadzono telefoniczne badanie ankietowe CATI wśród potencjalnych beneficjentów Programu (próba N=250),
- przeprowadzono pogłębione wywiady telefoniczne z: przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, instytucjami publicznymi, organizacjami zajmującymi się rozwojem kompetencji cyfrowych oraz Urzędami Marszałkowskimi (łącznie 20 wywiadów),
- przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w tworzenie lub wdrażanie POPC, tworzenie innych programów operacyjnych, realizację zadań związanych z monitoringiem (łącznie 14 wywiadów),
- przeprowadzono trzy spotkania warsztatowe z przedstawicielami ekspertów ze świata nauki, NGO, biznesu i instytucji publicznych,
- przeprowadzono dwa zogniskowane wywiady grupowe z ekspertami.

Na potrzeby trafnego formułowania wniosków i rekomendacji oraz spełnienia celów ewaluacji, Wykonawca wykorzystał szereg narzędzi analitycznych, w szczególności:

- odtworzono logikę interwencji,
- wykonano analizę ilościową i jakościową pozyskanych danych,
- wykonano analizę dopasowania wskaźników.

Ewaluacja prowadzona była w trybie partycypacyjnym. Wykonawca, wraz z pojawianiem się kolejnych wersji Programu lub jego części, przygotowywał opinie bieżące wraz z odnoszącymi się do nich rekomendacjami. Przez cały okres realizacji zamówienia Wykonawca pozostawał w stałym kontakcie z Zamawiającym.

Szczegółowy opis zastosowanej metodologii zawarty został w Raporcie Metodologicznym, stanowiącym Aneks B do niniejszego opracowania.

6. OCENA PROJEKTU POPC W ZAKRESIE POSZCZEGÓLNYCH MODUŁÓW BADAWCZYCH

6.1. Trafność interwencji publicznej w kontekście wyzwań i potrzeb (Moduł A)

Moduł A, w ramach oceny trafności i spójności wewnętrznej POPC, odpowiada na pytania dotyczące trafności odpowiedzi na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczne.

6.1.1. Zasadność interwencji publicznej

POPC ma na celu tworzenie i rozwój podstaw dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, związanych z wykorzystaniem technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. POPC zakłada tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb w zakresie dostępu do Internetu, e-usług publicznych i otwartego rządu oraz kompetencji cyfrowych i zapobiegania cyfrowemu wykluczeniu.

Działania POPC będą realizowane w ramach 3 następujących przedmiotowych osi priorytetowych (i dodatkowo osi „Pomoc techniczna”):

- *Oś priorytetowa I – Powszechny dostęp do szybkiego Internetu.* Działania w ramach osi koncentrują się na niwelowaniu ograniczeń w dostępie do szybkiego Internetu,
- *Oś priorytetowa II – E-administracja i otwarty rząd.* Działania w ramach osi koncentrują się na niwelowaniu części ograniczeń podaży usług internetowych,
- *Oś priorytetowa III – Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa.* Działania w ramach osi koncentrują się na niwelowaniu części ograniczeń popytu na usługi internetowe.

Można stwierdzić, że powyższe osie priorytetowe odpowiadają trzem powiązanim obszarom: technicznej możliwości realizacji usług i udostępniania treści w Internecie, podaży usług i treści w Internecie oraz popytowi na usługi i treści w Internecie.

Działania zwiększające podaż to zwiększenie dostępności pożądaných e-usług oraz atrakcyjnych treści. Popyt będzie stymulowany poprzez usuwanie barier w korzystaniu z usług i treści dostępnych w Internecie przez osoby mające możliwość dostępu do Internetu. Uzupełnieniem stymulowania popytu i podaży będą działania mające na celu zwiększanie liczby osób i instytucji mających możliwość korzystania z dostępu do szybkiego Internetu.

Powyższe trzy obszary są spójne i komplementarne. Zaniechanie działań w jednym z nich wpłynęłoby negatywnie na wyniki działań w pozostałych obszarach. Obszary łącznie obejmują zagadnienia istotne z punktu widzenia celów POPC.

Interwencja w tych obszarach będzie sprzyjała rozwojowi gospodarczemu kraju – poprzez rozwój szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz stymulowanie korzystania z dostępu do szerokopasmowego Internetu.

W omówionych obszarach istnieje uzasadnienie dla interwencji publicznej. W obszarze budowy infrastruktury pozwalającej na uzyskanie dostępu do szybkiego Internetu interwencję uzasadnia istnienie obszarów kraju, na których budowa takiej infrastruktury na zasadach rynkowych nie jest uzasadniona ekonomicznie. O istnieniu takich obszarów świadczy istnienie obszarów „białych” (to jest obszarów, na których żaden operator telekomunikacyjny nie oferuje usług dostępu do Internetu), pod względem zarówno szerokopasmowego, jak i tradycyjnego Internetu. Według raportu UKE dla 95% miejscowości poniżej 500 mieszkańców brak jest operatora oferującego dostęp stacjonarny¹⁵. Można założyć, że są to obszary, w których inwestycje są dla operatorów nieopłacalne ekonomicznie. Tymczasem pokrycie tych terenów infrastrukturą pozwalającą na uzyskanie dostępu do Internetu sprzyjać będzie promowaniu korzystania z TIK i w konsekwencji wpłynie na rozwój społeczno-gospodarczy kraju ograniczając równocześnie zjawisko zagrożenia wykluczeniem cyfrowym.

Interwencja publiczna jest również uzasadniona w odniesieniu do tworzenia podaży e-usług i treści dostępnych w Internecie. Wzrost podaży usług i treści dostępnych w Internecie będzie realizowany głównie przez wsparcie dla tworzenia i rozwoju e-usług administracji publicznej (obejmujące wsparcie informatyzacji wewnętrznych procesów w urzędach, niezbędnej dla efektywnego świadczenia e-usług) oraz udostępniania informacji sektora publicznego (ISP). W wyniku interwencji w tym obszarze oczekiwany jest wzrost efektywności funkcjonowania administracji, co przekłada się na poprawę funkcjonowania państwa. Interwencja w obszarze udostępniania ISP wpłynie na rozwój gospodarczy. Według KE korzyści gospodarcze wynikające z umożliwienia łatwego dostępu do informacji sektora publicznego wynoszą dla krajów członkowskich około 40 mld EUR rocznie¹⁶.

Wsparcie w obszarze popytu obejmie głównie działania kierowane do grup zagrożonych wykluczeniem cyfrowym (niepełnosprawni, osoby w wieku 50+). Uzasadnieniem dla interwencji publicznej jest w tym przypadku dążenie do zapewnienia wszystkim obywatelom możliwości uczestnictwa w życiu społecznym.

Pomiędzy działaniami zaplanowanymi w wymienionych powyżej obszarach występują dodatnie sprzężenia zwrotne. I tak, zwiększenie liczby gospodarstw domowych mających możliwość dostępu do Internetu, eliminując bariery dostępu do Internetu, będzie powodowało wzrost popytu na e-usługi i treści dostępne w Internecie. Świadczenie pożądaných usług i udostępnianie ciekawych treści w Internecie będzie stymulowało popyt zarówno na te usługi i treści, jak i na usługi dostępu do Internetu. Zwiększanie popytu poprzez usuwanie barier korzystania z Internetu wpłynie zarówno na większe zainteresowanie usługami i treściami w Internecie, jak i na zapotrzebowanie na usługi

¹⁵ UKE. Raport pokrycia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną zrealizowanymi w 2012 r. i planowanymi w 2013 r. inwestycjami oraz budynkami umożliwiającymi kolokację

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882.

dostępu do Internetu (w szczególności szerokopasmowego). Te sprzężenia zwrotne są uzasadnieniem dla równoczesnej interwencji we wszystkich trzech obszarach.

6.1.2. Trafność diagnozy społeczno-ekonomicznej

POPC zawiera elementy diagnozy społeczno-ekonomicznej, opisanej w podziale na trzy obszary, którym odpowiadają trzy podstawowe osie programu.

Przytoczona w POPC diagnoza identyfikuje następujące istotne problemy:

1. W obszarze infrastruktury dostępowej:

- Pokrycie kraju infrastrukturą pozwalającą na dostęp do Internetu odbiega od średniej infrastruktury państw Unii Europejskiej (w 2012 roku odsetek gospodarstw domowych mających możliwość uzyskania stacjonarnego dostępu do Internetu wynosił w Polsce 69,1% przy średniej dla krajów Unii Europejskiej na poziomie 95,5%; zaś do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s 44,5% przy średniej dla UE wynoszącej 53,8%)¹⁷.
- Łączna internetowa odbiegają pod względem prędkości od średniej europejskiej.

2. W obszarze usług i treści dostępnych w Internecie:

- Poziom zaawansowania e-usług publicznych jest niższy niż średnia unijna (dla usług dla przedsiębiorców poziom ten jest określany na 90% przy średniej unijnej 94%; dla usług dla obywateli odpowiednio 85% i 87%)¹⁸. Pod względem poziomu rozwoju e-administracji mierzonego z wykorzystaniem opracowanego przez ONZ wskaźnika *Global E-Government Development Index*, Polska zajmuje 47 miejsce wśród europejskich członków ONZ (pomiędzy rokiem 2010 a 2012 Polska spadła w tym rankingu o dwie pozycje)¹⁹.
- Niższy niż w przeciętnym kraju Unii Europejskiej jest także poziom korzystania z tych usług (według POPC zaledwie 16% obywateli wysyłało przez Internet wypełnione formularze, przy średniej unijnej 29,5% i celu EAC określonym na poziomie 25%).
- Potencjał informacji sektora publicznego nie jest właściwie wykorzystywany. Poprawy wymaga zarówno ilość i jakość, jak i sposób udostępniania tych informacji.
- Niewystarczający jest poziom informatyzacji urzędów, co jest barierą dla rozwoju e-usług publicznych. Niewiele urzędów stosuje elektroniczny obieg dokumentów (wcale nie stosuje tego typu narzędzi 44% urzędów administracji samorządowej i 24%

¹⁷EAC:<https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/PL%20%20-%20Broadband%20markets.pdf>

¹⁸Digitizing Public Services In Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, przygotowany przez: Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTi dla Komisji Europejskiej, grudzień 2010 r.

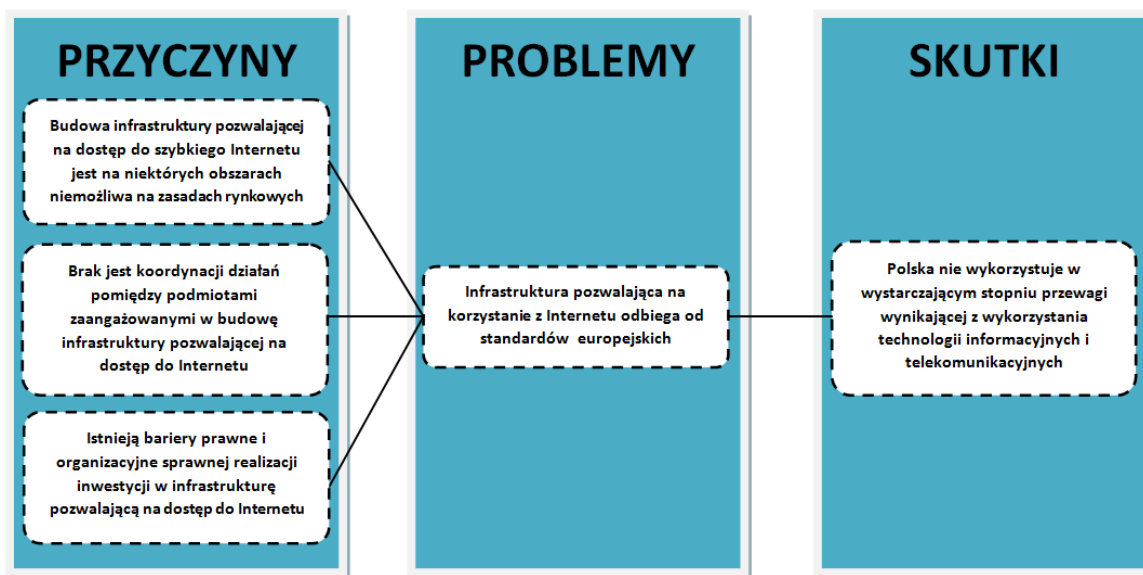
¹⁹UN Public Administration Programme (http://unpan3.un.org/egovkb/egovment_overview/ereadiness.htm)

urzędów administracji rządowej)²⁰. Bardzo niski jest odsetek korespondencji wpływającej i wyptywającej z urzędów w formie elektronicznej (dla administracji samorządowej jest to odpowiednio 1% i 2%, dla administracji rządowej 8% i 6%).

3. W obszarze popytu na usługi i treści dostępne w Internecie:

- Wysoki jest odsetek osób, które nie korzystają z Internetu (odsetek osób deklarujących, że nigdy nie korzystały z Internetu wynosi 32% przy średniej unijnej na poziomie 22%). Szczególnie dotyczy to mieszkańców wsi (41% nie korzysta z Internetu), osób starszych (ponad 78% osób w wieku 50+ nie korzysta z Internetu) oraz niepełnosprawnych (ponad 71% nie korzysta z Internetu). Osoby, które nie korzystają z Internetu, są zagrożone wykluczeniem cyfrowym.
- Wyrazem niewystarczającego zainteresowania dostępem do Internetu jest także mniejsze niż przeciętne w Unii Europejskiej zainteresowanie korzystaniem z łączy szerokopasmowych (z przyłączenia korzysta 19% spośród posiadających taką możliwość, przy średniej europejskiej na poziomie 29%)²¹.

Powyższe problemy nie zawsze są problemami źródłowymi. Poniżej, dla poszczególnych obszarów wskazano zależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami oraz wskazano dodatkowe przyczyny problemów.



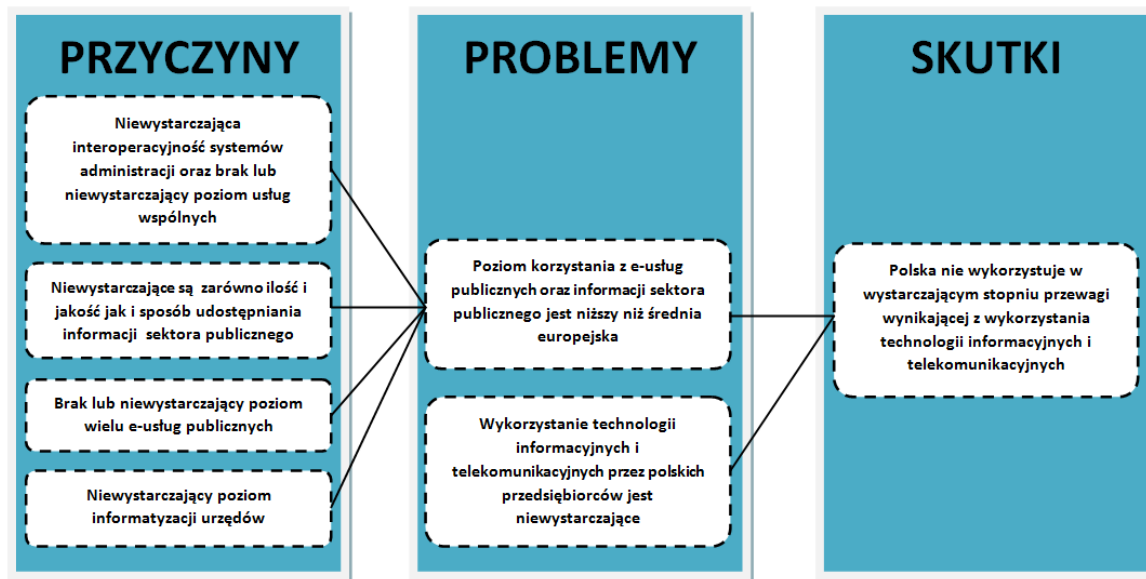
Rys. 1 Problemy w obszarze infrastruktury pozwalającej na dostęp do szybkiego Internetu

W obszarze podaży usługi i treści dostępnych w Internecie, POPC nie odnosi się do problemów związanych z wykorzystaniem przez polskich przedsiębiorców TIK. Poniższy schemat sygnalizuje, że takie problemy występują, ale nie identyfikuje ich przyczyn. Wynika

²⁰ Według raporty PBS "Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r." opublikowanego na stronach MAiC, elektroniczny obieg dokumentów stosuje mniej niż połowa (46%) badanych urzędów.

²¹ EAC <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/PL%20%20-%20Broadband%20markets.pdf>

to z przyjętego w POPC założenia, że ograniczanie problemów związanych z przedsiębiorcami jest domeną innych programów, w szczególności POIR.



Rys. 2 Problemy w obszarze podaży usług i treści dostępnych w Internecie

Przedstawione powyżej przyczyny można uszczegółowić, i tak:

- Niewystarczająca interoperacyjność i brak usług wspólnych oznacza:
 - Brak powszechnego, bezpiecznego mechanizmu potwierdzania tożsamości obywatela (w wyniku niepowodzenia projektu PL.ID nie powstał dowód osobisty pełniący rolę nośnika certyfikatu uwierzytelniającego w systemach administracji państwowej i samorządowej; rozwiązania zastępcze, takie jak profil zaufany dla usług e-PUAP czy system stosowany przy składaniu rocznych zeznań podatkowych, posiadają liczne słabości)²²,
 - Niewystarczająca jakość i dostępność danych w rejestrach publicznych,
 - Niewystarczający poziom wspólnych usług infrastrukturalnych (w tym wykorzystania technologii chmury obliczeniowej),
 - Niezadawalająca funkcjonalność i niezawodność centralnego punktu dostępu do usług publicznych (eksperti PTI zwracają uwagę na takie wady ePUAP jak: brak koordynacji świadczonych usług, brak przejrzystości portalu, liczne błędy, takie jak odsyłanie do niepoprawnych organizacji świadczących daną usługę)²³;

²² Ekspertyza – Diagnoza i rekomendacje w obszarze informatyzacji treści i usług publicznych w kontekście zaprogramowania interwencji w latach 2014-2020 w ramach celu tematycznego 2 „Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych” Paweł Henig, Jerzy Nowak, Tadeusz Rogowski Izba Rzecznawców PTI

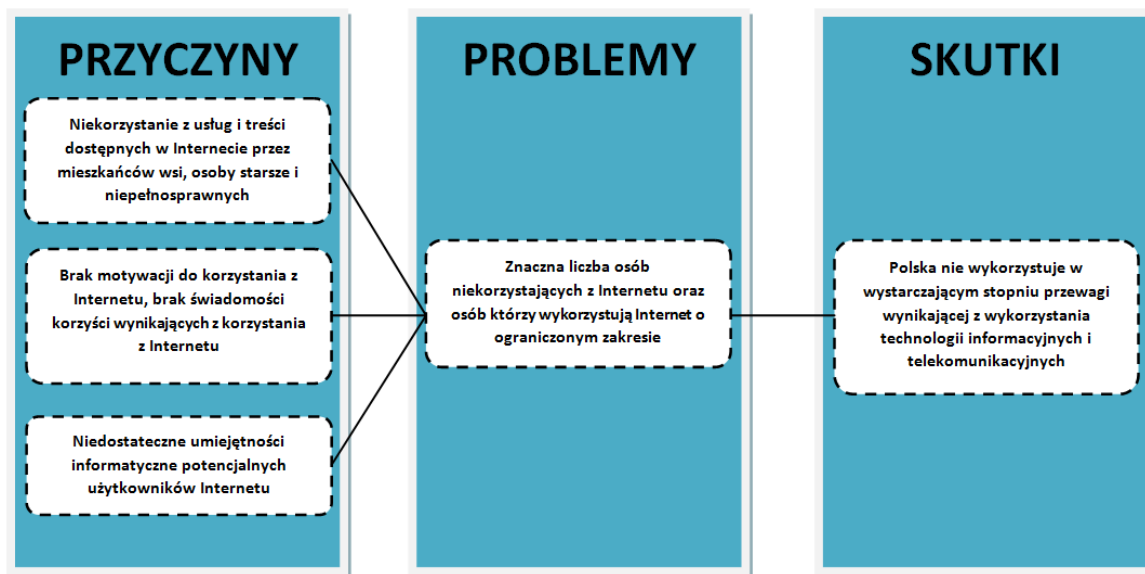
²³ ibidem

- Brak lub niewystarczający poziom e-usług publicznych dotyczy w szczególności obszarów wskazanych w PZIP²⁴;
- Niższa niż oczekiwana dostępność informacji sektora publicznego wynika z następujących przyczyn:
 - Brak standardów dostępu do informacji sektora publicznego,
 - Brak spójnego systemu metadanych i wykorzystania metadanych do opisu,
 - Wiele zbiorów informacji nie jest dostosowanych do odczytu automatycznego;
- Na niewystarczający poziom informatyzacji urzędów wpływają:
 - Niska świadomość decydentów co do znaczenia nowych technologii (85-99% urzędów nie posiada dokumentu zawierającego strategię, plan lub program rozwoju teleinformatycznego²⁵),
 - Małe budżety na realizację zadań związanych z cyfryzacją,
 - Niewystarczający poziom kompetencji informatycznych pracowników.

Wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych przez przedsiębiorców i potencjalnych przedsiębiorców zostało wyłączone z obszaru interwencji POPC. Uzasadnieniem dla takiego wyłączenia było zaplanowanie działań przeciwdziałających temu problemowi w ramach innych programów. Wyjątek stanowi wsparcie dla studentów kierunków związanych z technologiami informacyjnymi i telekomunikacyjnymi (finansowe oraz w zakresie rozwoju kompetencji sprzyjających funkcjonowaniu w warunkach rynkowych) oraz wsparcie dla firm tworzących usługi i aplikacje wykorzystujące e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego. Wsparcie to w dalszej części będzie omawiane łącznie z działaniami związanymi z budowaniem popytu na usługi i treści dostępne w Internecie.

²⁴ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji; Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa Warszawa, Marzec 2013

²⁵ Raport *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.* MAiC 2013



Rys. 3 Problemy w obszarze popytu na usługi i treści dostępne w Internecie

Diagnoza społeczno-ekonomiczna zawarta w POPC obejmuje obszary istotne z punktu widzenia oddziaływania programu. Diagnozą objęto zarówno techniczne możliwości uzyskania dostępu do Internetu, podaż usług i treści administracji publicznej oraz bariery korzystania z usług i treści dostępnych w Internecie. Diagnoza nie obejmuje wprawdzie zagadnień związanych z e-gospodarką, ale ze względu na przyjęte założenia dotyczące demarkacji programów operacyjnych, takie wyłączenie jest uzasadnione.

Wyniki diagnozy są zgodne z wynikami zawartymi w literaturze i innych ogólnodostępnych materiałach. Eksperti, którzy brali udział w pracach ewaluacyjnych nie zgłaszali istotnych zastrzeżeń co do diagnozy społeczno-ekonomicznej zawartej w POPC.

6.1.3. Sposób priorytetyzacji wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych

Spośród zidentyfikowanych wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych wyłączono z dalszej analizy te, które zgodnie z zaplanowanymi liniami demarkacyjnymi pomiędzy planowanymi programami operacyjnymi znalazły się w obszarach przypisanych innym programom. Inne programy operacyjne, które mogą zawierać działania przeciwdziałające i ograniczające zidentyfikowane problemy to w szczególności: RPO (między innymi wsparcie dla informatyzacji administracji samorządowej, e-gospodarka), POWER (m.in. działania mające na celu podniesienie kompetencji informatycznych) oraz POIR (m.in. działania w obszarze e-gospodarki). POPC uwzględnia istnienie tych działań w innych programach. I tak, nie zakłada się w POPC wsparcia dla informatyzacji urzędów samorządowych, które będą wspierane w ramach RPO. W znacznej mierze wyłączono z POPC działania związane z e-gospodarką, która będzie wspierana w ramach POIR i RPO. Aby uniknąć powielania działań zaplanowanych w POWER (choć cel interwencji w tym programie jest zgoła odmienny niż w POPC), wsparcie w ramach osi III POPC skoncentrowano na osobach w wieku 50+ oraz osobach niepełnosprawnych. Takie podejście pozwala na uniknięcie finansowania tych samych działań w ramach różnych programów.

Planując POPC, spośród możliwych działań wybrano priorytetowe:

- W obszarze budowy infrastruktury wybrano jako priorytet budowę sieci dostępowej. Budowa sieci dostępowych będzie uzupełnieniem dla budowanych przy wsparciu udzielanym w ramach obecnej perspektywy finansowej sieci szkieletowych. Założono koncentrację na sieciach o przepustowości co najmniej 30 Mb/s.
- W obszarze rozwoju usług i treści dostępnych w Internecie skoncentrowano się na usługach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem 12 priorytetowych kierunków wskazanych w PZIP. Ponadto skierowano pomoc do studentów kierunków związanych z technologiami informacyjnymi i telekomunikacyjnymi, jako potencjalnych twórcach narzędzi służących udostępnianiu usług i treści w Internecie.
- W obszarze wsparcia dla potencjalnych użytkowników Internetu skupiono się głównie na grupach zagrożonych wykluczeniem cyfrowym (przede wszystkim osoby w wieku 50+, niepełnosprawni).

6.1.4. Aktualność i trafność trendów społeczno-ekonomicznych

W POPC w niewielkim stopniu wykorzystano analizę trendów społeczno-ekonomicznych, ograniczając ją w zasadzie do osi priorytetowej III.

Tam, gdzie odwołano się do trendów społeczno-ekonomicznych, odnoszono się do aktualnych danych.

6.1.5. Trafność zaproponowanych celów programu

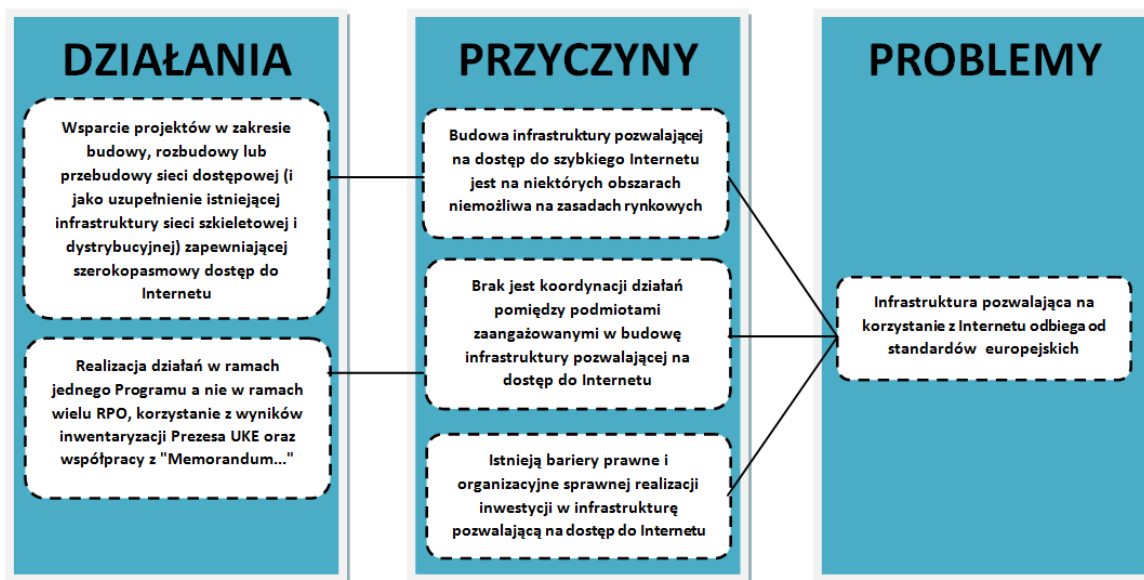
POPC zakłada realizację działań nakierowanych na usuwanie przyczyn zidentyfikowanych problemów. Pozwoli to na osiągnięcie rezultatów eliminujących bądź ograniczających problemy.

Na problemy określone w poprzednim rozdziale odpowiadają trzy osie priorytetowe POPC (oś IV, ze względu na swój narzędziowy charakter odnosi się do zidentyfikowanych problemów pośrednio, poprzez pozostałe osie). Zdiagnozowane problemy przekładają się na cele osi priorytetowych i programu jako całości. Poniżej przedstawiono, jak poszczególne działania wiążą się ze zidentyfikowanymi problemami.

Przyczyna problemu niewystarczającej infrastruktury pozwalającej na uzyskanie dostępu do Internetu będzie ograniczana poprzez:

- Uzupełnianie inwestycji publicznych i ich pobudzenie poprzez wsparcie projektów w zakresie budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci dostępowej do szerokopasmowego Internetu o parametrach co najmniej 30 Mb/s na obszarach, gdzie nie można zapewnić szerokopasmowego dostępu do Internetu na warunkach rynkowych.
- Program dopuszcza także, w uzasadnionych wypadkach, budowę sieci o faktycznej niższej przepustowości.

- Dodatkowo zakłada się realizację działań mających przeciwdziałać brakowi koordynacji działań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w budowę infrastruktury szerokopasmowego Internetu.
- Nie określono działań mających na celu usuwanie barier prawnych i organizacyjnych (poza działaniami uproszczającymi procedury związane z realizacją projektów w ramach POPC).



Rys. 4 Działania w obszarze infrastruktury pozwalającej na dostęp do szybkiego Internetu

Istnieje szereg barier prawno-organizacyjnych realizacji infrastruktury umożliwiającej dostęp do Internetu. Szczegółowe zestawienie takich barier zostało opracowane jako Rekomendacja Komitetu Wykonawczego Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych w zakresie barier inwestycyjnych wypracowana przez grupę roboczą ds. procesów i barier inwestycyjnych²⁶. W dokumencie tym sformułowano ponad 40 barier prawnych. Część z nich dotyczy ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tzw. Megaustawy) i są to m.in. częsty brak zaprojektowanego punktu styku z innymi sieciami infrastrukturalnymi, brak praktycznej możliwości korzystania dla potrzeb publicznej sieci telekomunikacyjnej z infrastruktury energetycznej nie nadzorowanej przez jednostki sektora finansów publicznych, luki regulacyjne związane z kanałem technologicznym (nieprecyzyjna definicja, brak szczegółowych wytycznych do ich budowy i wykorzystania itd.), problem stron postępowania o dostęp do nieruchomości (praktyka pozyskiwania zgody np. wszystkich mieszkańców budynku czyni inwestycje niewykonalną). Część barier dotyczy prawa budowlanego i ochrony środowiska i tak np. problemem jest to, że deweloperzy rzadko inwestują w infrastrukturę telekomunikacyjną, podczas gdy przyłącze telekomunikacyjne

26

(http://memorandum.polskaszerokopasmowa.pl/g2/oryginal/2012_09/3a12c223ddd6eac6384194a650f8d994.pdf)

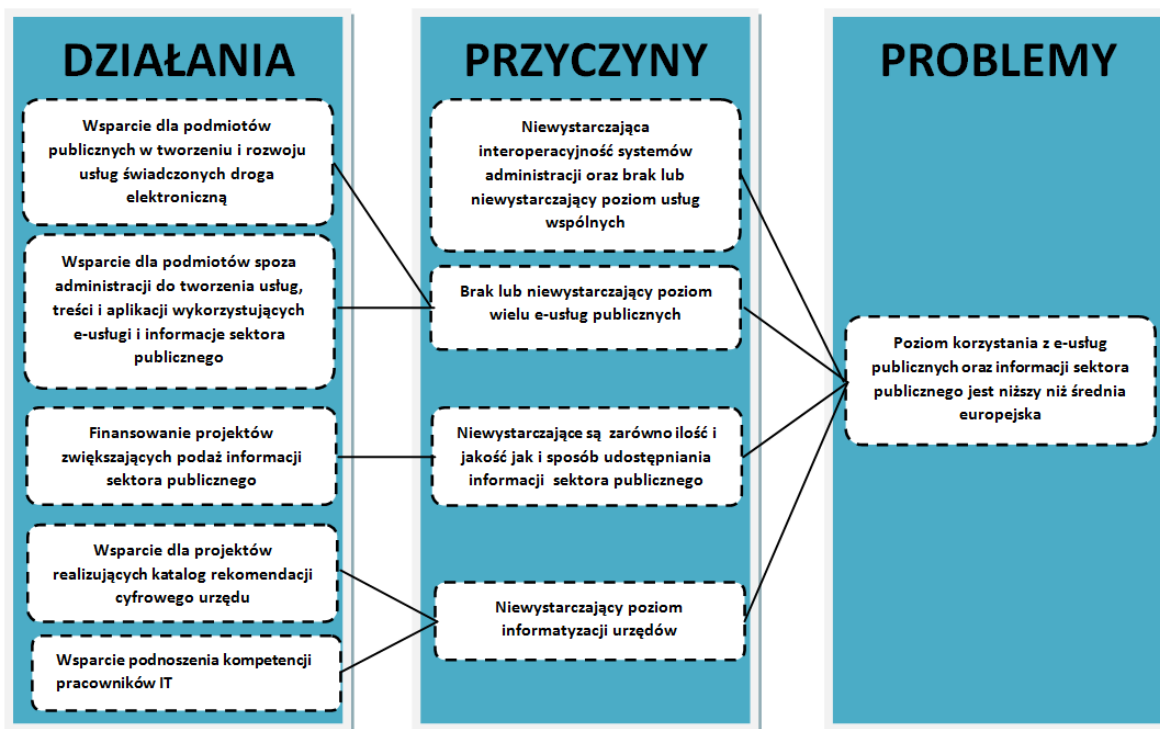
powinno być elementem obowiązkowego uzbrojenia terenu. Barięą jest też brak precyzyjnych pojęć z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej, brak konieczności załączenia przez inwestora do zgłoszenia zamiaru realizacji instalacji radiokomunikacyjnej oświadczeń projektanta o kwalifikacji instalacji o znaczącym oddziaływaniu na środowisko, brak obowiązku budowania kanałów technologicznych na mostach i wiaduktach, zbyt niski limit wysokości lekkich masztów sieci WiFi jako nie wymagających zgłoszenia itd. Inne bariery dotyczą inwestycji drogowych i są wśród nich np. odmowa przez zarządców dróg lokowania inwestycji telekomunikacyjnych w pasach dróg powiatowych i wojewódzkich na obszarach niezabudowanych, zbyt długie terminy wydawania decyzji przez zarządców dróg, zbyt wysokie opłaty za zajęcie pasa drogowego (co dotyczy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych), rozbieżności w przedmiocie opłat pobieranych przez różne rejony GDDKIA w związku z różną kwalifikacją kanalizacji teletechnicznej (jako obiekt budowlany lub urządzenie infrastruktury). Nie przewidziano działań związanych z usuwaniem takich barier. Działania takie mogą być podejmowane poza POPC, w ramach działań legislacyjnych. Mogą to być także działania podjęte na etapach późniejszych niż projektowanie programu. Istotną formą usuwania barier organizacyjnych może być upraszczanie procedur związanych z uzyskaniem i rozliczeniem środków pomocowych.

Diagnoza załączona do POPC podnosi problem braku koordynacji działań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w budowę infrastruktury. POPC proponuje działania mające na celu rozwiązanie tego problemu. Są to: koncentracja inwestycji w infrastrukturę sieciową w ramach jednego programu, oparcie się o coroczną inwentaryzację prowadzoną przez Prezesa UKE (inwentaryzacja zostanie rozszerzona o informacje o infrastrukturze powstałej w wyniku wsparcia w obecnej perspektywie finansowej), wykorzystanie współpracy w ramach „Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych”.

Przyczyny problemu niewystarczającej jakości i dostępności e-usług publicznych niwelowane będą przez:

- Poszerzenie zakresu spraw, które obywatele i przedsiębiorcy mogą załatwić drogą elektroniczną poprzez: elektroniczną nowych usług oraz poprawę funkcjonalności oraz e-dojrzałości istniejących usług.
- Zapewnienie interoperacyjności rejestrów publicznych oraz zapewnienie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.
- Wsparcie dla projektów z 12 obszarów: Rynek pracy, Ubezpieczenia i świadczenia społeczne, Ochrona zdrowia, Prowadzenie działalności gospodarczej, Wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, Prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych, Nauka i szkolnictwo wyższe, Podatki i cła, Sprawy administracyjne (w szczególności obywatelskie), Zamówienia publiczne, Bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

- Wsparcie wdrażania przez urzędy standardów i dobrych praktyk organizacyjnych w dziedzinie IT (zgodnie z katalogiem rekomendacji cyfrowego urzędu opracowany przez ministra właściwego ds. informatyzacji) w zakresach kluczowych z tego punktu widzenia, takich jak: polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzanie danych osobowych, upowszechnienie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP, standaryzacja kluczowych interfejsów między modułami wykorzystywanego oprogramowania, zapewnienie interoperacyjności istniejących systemów oraz ich integracji na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej,
- Zapewnienie otwartego, bezwnioskowego dostępu do informacji sektora publicznego,
- Podnoszenie kwalifikacji kadr IT.



Rys. 5 Działania w obszarze podaży usług i treści dostępnych w Internecie

Przyczyny związane z niewystarczającą interoperacyjnością systemów administracji oraz brakiem lub niewystarczającym poziomem usług wspólnych będą likwidowane lub ograniczane w ramach wsparcia dla podmiotów publicznych w tworzeniu i rozwoju usług świadczonych drogą elektroniczną poprzez odpowiedni dobór projektów, promujący projekty przyczyniające się do usunięcia tych przyczyn.

Zakłada się wsparcie dla szeregu systemów administracji. Wiele z tych systemów już istnieje lub jest realizowanych. W diagnozie (załączonej do POPC) opisano działania już zrealizowane i planowane. Poniżej odniesiono się do tych informacji w układzie 12 obszarów, wskazanych jako priorytetowe w realizacji POPC.

- Rynek pracy. Opisano osiągnięte dotąd rezultaty i wskazano potrzeby nowych usług w tym obszarze. Usługi rynku pracy są grupą usług wskazywanych przez internautów jako szczególnie oczekiwane. Zaproponowane w POPC kierunki rozwoju e-usług związanych z rynkiem pracy odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom.
- Ubezpieczenia i świadczenia społeczne (w diagnozie: zabezpieczenie społeczne). Wymieniono produkty dotychczasowych działań w tym obszarze. Wskazano zidentyfikowane potrzeby: dalsza automatyzacja obsługi zwolnień lekarskich (powiązane z działaniami w obszarze ochrony zdrowia) oraz utworzenie systemu informatycznego wspomagającego gminy, powiaty i województwa w realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. POPC zakłada wsparcie działań mających na celu zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb i dodatkowo „internetowe konto ubezpieczonego, zintegrowane z innymi usługami e-administracji”. To ostatnie wymaga wyjaśnienia i uzasadnienia.
- Ochrona zdrowia. Opisano realizowane obecnie działania (oraz produkt jakim jest platforma rejestrów medycznych) w ramach projektów P1 i P2 oraz wskazano produkty, których powstanie przewidziane jest na koniec 2014 roku. Wymieniono wnioski z realizacji projektów do wykorzystania w planowanej perspektywie finansowej. Wskazano na potrzebę dostosowania istniejących systemów do współpracy z produktami projektów P1 i P2 (zadanie do realizacji w znacznej części w ramach RPO) oraz na potrzebę rozwoju telemedycyny. POPC dodatkowo zakłada rozwój powstałych w wyniku realizacji projektów P1 i P2 usług: e-recepta, e-skierowania, e-zwolnienia (usługa zintegrowana z e-usługą świadczoną przez ZUS), e-rejestracja na wizytę do lekarza, informacja o dostępności leków oraz wprowadzenie elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Decyzja o rozwoju wymienionych e-usług powinna zostać zweryfikowana po zakończeniu projektów P1 i P2 i ocenie poziomu powstałych w ich wyniku e-usług.
- Prowadzenie działalności gospodarczej. W diagnozie wskazano już uruchomione e-usługi i inne produkty. Wskazano także zidentyfikowane potrzeby rozwoju systemu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Część zaproponowanych działań ma powiązanie z innymi obszarami (platforma obsługi e-faktur pomiędzy przedsiębiorcami i administracją, wgląd do danych podatkowych). POPC proponuje działania zgodne ze zidentyfikowanymi w diagnozie potrzebami. W związku z zaplanowaną realizacją działań obejmujących wiele obszarów wystąpi ryzyko dublowania niektórych działań w ramach różnych projektów.
- Wymiar sprawiedliwości i sądownictwo (w diagnozie sprawiedliwość i sądownictwo). Wyszczególniono produkty powstałe w wyniku dotychczasowych prac, w tym uruchomione e-usługi. Wskazano także kierunki dalszych prac: umożliwienie składania pism procesowych w formie elektronicznej, prowadzenia elektronicznej korespondencji ze stronami postępowania oraz prowadzenia przesłuchań z

wykorzystaniem telekonferencji – w celu ograniczenia konieczności stawiennictwa w sądzie. Zidentyfikowano potrzebę automatyzacji szeregu procesów wewnętrznych realizowanych przez sądy. Działania zaproponowane w POPC odpowiadają zidentyfikowanym w diagnozie potrzebom.

- Prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych. Wskazano wyniki już zrealizowanych działań, w tym uruchomione e-usługi. Zidentyfikowano potrzeby rozwojowe. Wsparcie w ramach POPC będzie ukierunkowane na zaspokajanie określonych w diagnozie potrzeb.
- Nauka i szkolnictwo wyższe. Wskazano na już zrealizowane produkty i usługi. Zidentyfikowano potrzeby na które ma odpowiedzieć wsparcie w ramach POPC: rozwój usług zdalnego ubiegania się o finansowanie nauki i zdalnej sprawozdawczości oraz automatyzacja akwizycji danych systemu nauki i szkolnictwa wyższego.
- Podatki i cła. Określono już zrealizowane działania oraz dostarczone produkty, w tym uruchomione e-usługi. Wskazano zidentyfikowane potrzeby, w znacznej mierze odnoszące się do rozwoju istniejących produktów oraz dostarczanie w oparciu o nie nowych jak również rozwój istniejących e-usług. POPC zakłada wsparcie dla działań odpowiadających zidentyfikowanym w diagnozie potrzebom.
- Sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie. Opisano osiągnięte dotąd rezultaty i wskazano potrzeby nowych usług w tym obszarze. Zidentyfikowane potrzeby dotyczą w znacznej mierze usług często realizowanych, których realizacja w formie elektronicznej jest oczekiwana przez obywateli. POPC zakłada wsparcie dla działań odpowiadających zidentyfikowanym w diagnozie potrzebom.
- Zamówienia publiczne. W diagnozie określono powstałe i dopiero powstające produkty. Wskazano zdiagnozowane potrzeby. Działania zaplanowane do wsparcia w POPC są ich odzwierciedleniem.
- Bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe. Wskazano zrealizowane projekty i ich produkty. Zidentyfikowano szereg potrzeb rozwojowych: masowe powiadamianie o zagrożeniu, zgłaszanie zdarzeń nadzwyczajnych z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, obsługę spersonalizowanych zgłoszeń ratunkowych oraz usługę eCall polegającą na automatyzacji zgłoszeń przy wypadkach drogowych. POPC zakłada zaspokajanie wszystkich tych potrzeb i dodatkowo przewiduje wsparcie dla usług wspomagających przewidywanie zagrożeń naturalnych i zdarzeń niebezpiecznych oraz zwiększających ochronę przed ich skutkami. Usługi takie będą realizowane przez produkty projektu ISOK²⁷, który nie znalazł się w zawartej w diagnozie inwentaryzacji stanu obecnego. Proponuje się rozszerzenie diagnozy o informację o tym projekcie. W planowanej

²⁷ ISOK - Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (www.isok.gov.pl)

perspektywie powinno się raczej mówić o rozwoju tych usług, po wcześniejszym zweryfikowaniu wyników projektu ISOK.

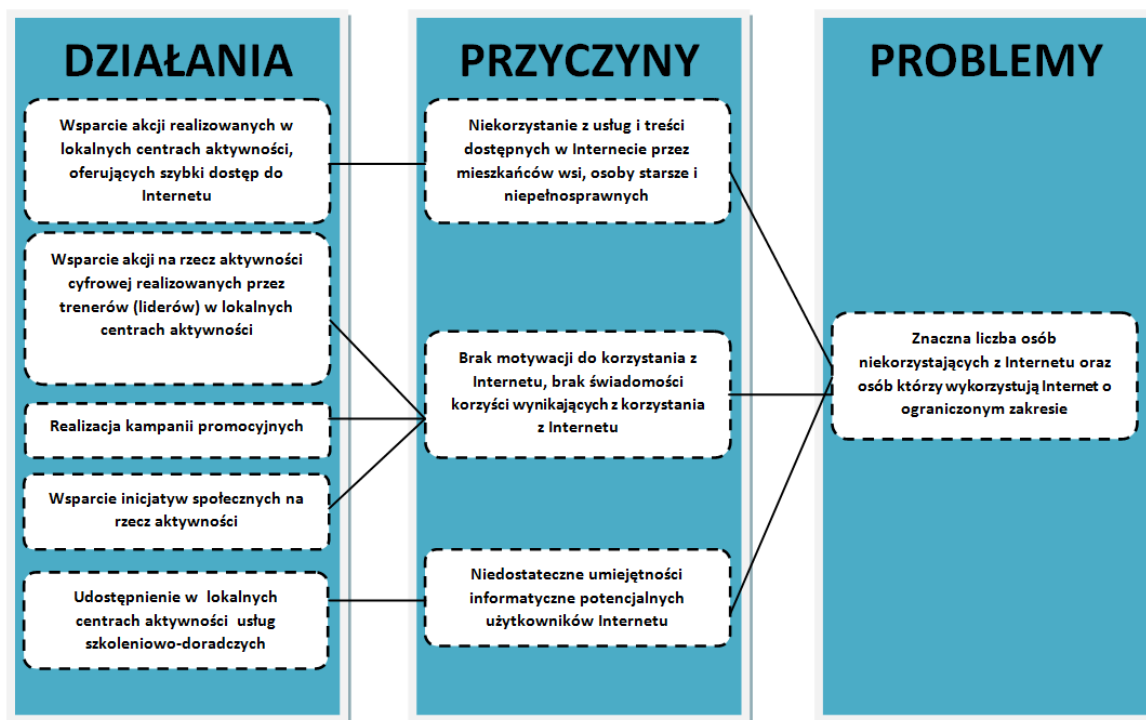
- Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Wskazano na potrzeby w tym obszarze. POPC będzie wspierało: elektroniczną wymianę danych dotyczących świadczeń emerytalnych i rentowych rolników, wprowadzenie elektronicznej identyfikacji rolników (eIDAS), wprowadzenie ewidencji rolników i producentów, wdrożenie e-usług zapewniających wsparcie producentów rolnych.

Diagnoza, będąca załącznikiem do POPC, podsumowuje także działania dotyczące udostępniania ISP oraz identyfikuje potrzeby w tym zakresie:

- Kultura. Przedstawiono zrealizowane i realizowane działania (ninateka.pl, portal e-zabytek, serwis Muzykoteka Szkolna). Zdiagnozowane potrzeby to udostępnianie danych z archiwów państwowych, digitalizacja i udostępnianie zbiorów muzealnych, narodowego zasobu bibliotecznego oraz zasobów archiwalnych.
- Nauka. W wyniku dotychczasowych działań powstała Platforma Otwartej Nauki funkcjonująca w ramach Wirtualnej Biblioteki Nauki. Powstaje system dostępu do zasobów nauki INFONA. Zaproponowano aby dalsze działania ukierunkowane były na rozwój krajowej infrastruktury otwartej nauki, zgodnej z międzynarodowymi standardami interoperacyjności (wytworzenie metadanych, zapewnianie otwartego dostępu).

Przyczyny problemu znacznej liczby osób niekorzystających z Internetu i niskiego poziomu umiejętności u osób korzystających z Internetu będą niwelowane poprzez:

- Prowadzenie działań szkoleniowych i doradczych oraz działań popularyzujących korzystanie z technologii cyfrowych – działania skierowane przede wszystkim do osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym,
- Wzmocnienie potencjału studentów kierunków związanych z technologiami informacyjnymi i telekomunikacyjnymi poprzez wsparcie finansowe oraz rozwój ich umiejętności sprzyjających zaistnieniu na rynku (np. zarządzanie projektami, przedsiębiorczość, praca w zespołach interdyscyplinarnych).

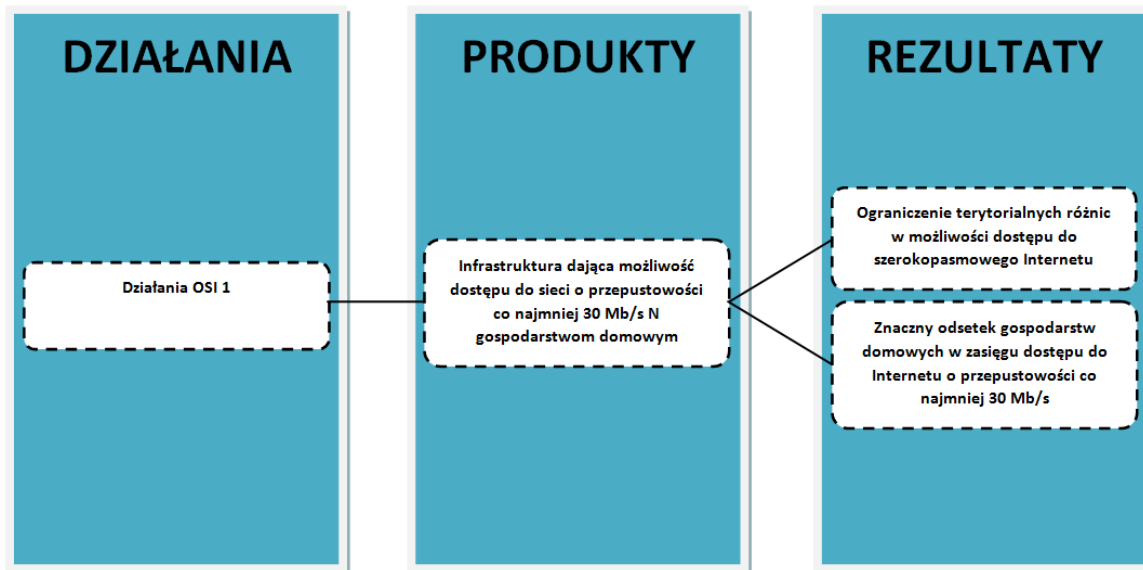


Rys. 6 Działania w obszarze popytu na usługi i treści dostępne w Internecie

Podczas planowania działań związanych z rozwojem kompetencji cyfrowych nie były jeszcze dostępne wszystkie doświadczenia z obecnej perspektywy finansowej. W szczególności, brak było informacji o skuteczności działań o podobnym do zaplanowanych w POPC charakterze, realizowanych w ramach POKL. Oparto się na informacjach częściowych (dotyczących pojedynczych projektów, realizowanych także w POIG) oraz doświadczeniu osób zaangażowanych w tworzenie oraz opiniowanie POPC.

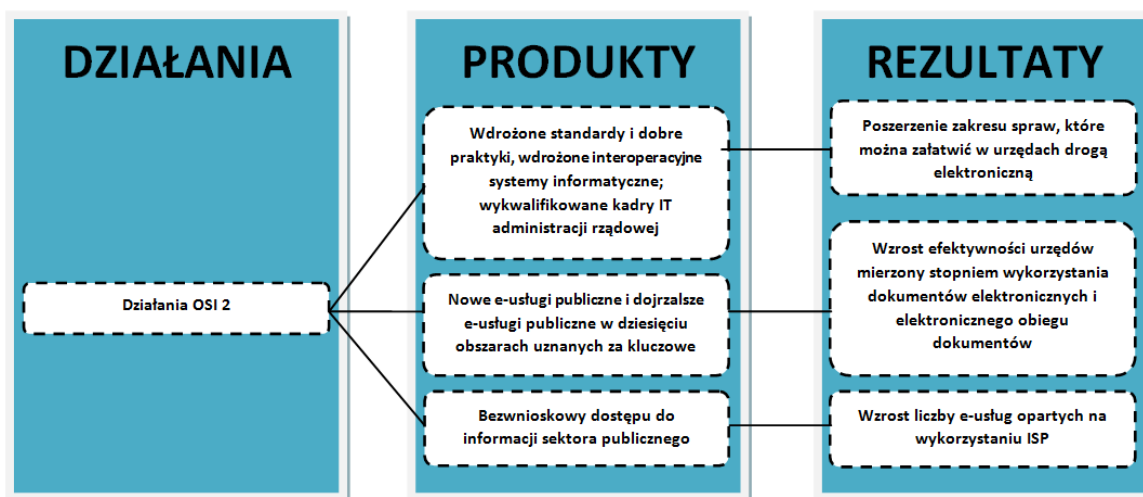
Jak widać z powyższego przypisania planowanych działań do zidentyfikowanych problemów, poszczególnym kwestiom zawartym w diagnozie przypisano działania odpowiednie do wagi problemów.

Poniższe diagramy zestawiają, dla poszczególnych osi strategicznych, produkty działań oraz oczekiwane rezultaty.



Rys. 7 Oś I – produkty i rezultaty

Osiągnięty rezultat odpowiada celowi, jakim jest ograniczenie różnic terytorialnych w dostępie do szybkiego Internetu.



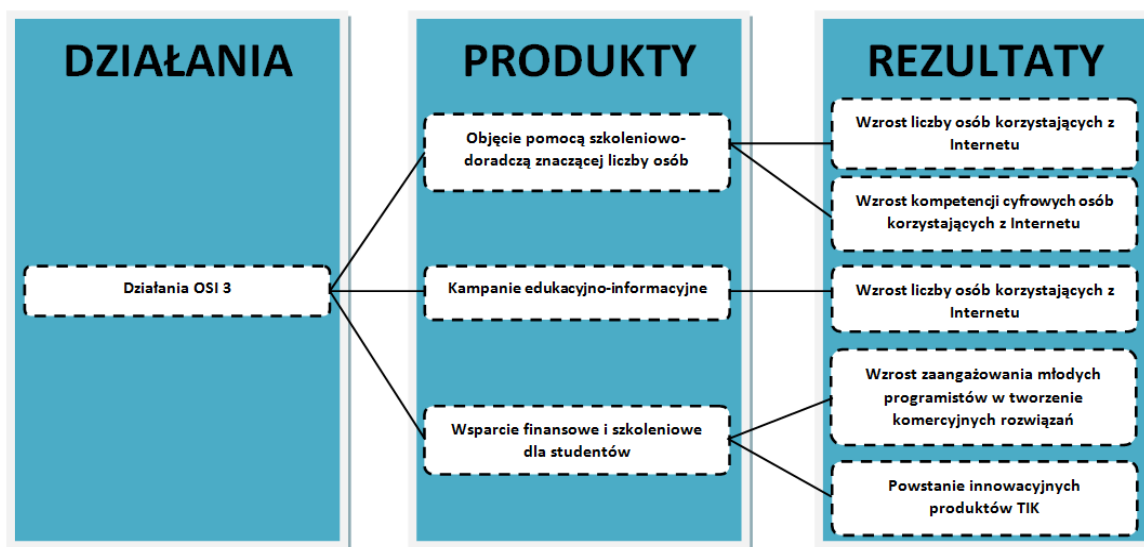
Rys. 8 Oś II – produkty i rezultaty

W wyniku udzielonego wsparcia dla tworzenia i rozwoju e-usług publicznych powstaną nowe usługi i nastąpi podniesienie poziomu usług już świadczonych. Spowoduje to wzrost dostępności e-usług publicznych. Wzrost dostępności będzie mierzony przez wskaźniki związane z odsetkiem obywateli i przedsiębiorstw komunikujących się z administracją publiczną z wykorzystaniem narzędzi internetowych. Dzięki temu uniknie się ryzyka udostępniania e-usług o małej atrakcyjności (usług, skorzystaniem z których zainteresowany jest nieznaczny odsetek obywateli).

Wsparcie w zakresie wdrażania katalogu dobrych praktyk zostało zarysowane bardzo szeroko i obejmuje takie elementy jak polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzanie danych osobowych, wdrażanie systemów zarządzania dokumentacją, wdrażanie systemów klasy ERP, standaryzacja interfejsów, zapewnienie interoperacyjności systemów, integracja

systemów na wspólnej platformie elektronicznych usług sektora publicznego, kompetencje kadr IT. Realizacja działań w wymienionych wyżej obszarach niewątpliwie wpłynie na wzrost efektywności urzędów (choć związek między bezpieczeństwem teleinformatycznym a efektywnością nie jest oczywisty). Upowszechnienie w wyniku realizacji POPC stosowania dokumentów elektronicznych w urzędach, zarówno w komunikacji z podmiotami zewnętrznymi, jak i w realizacji wewnętrznych procesów, będzie służyło osiągnięciu celu, jakim jest poprawa cyfrowej efektywności urzędów. Ponadto będzie sprzyjało osiągnięciu pozostałych celów zawartych w osi priorytetowej II.

Wzrost liczby internautów korzystających z informacji sektora publicznego będzie tożsamy z osiągnięciem celu: zwiększenie dostępności informacji sektora publicznego.



Rys. 9 Oś III – produkty i rezultaty

Wzrost liczby osób korzystających z Internetu oraz wzrost kompetencji cyfrowych tych osób wpisuje się w cel, jakim jest zwiększenie aktywności oraz jakości korzystania z Internetu.

Wzrost zaangażowania młodych informatyków w realizację rozwiązań, które można wykorzystać w działalności społecznej, biznesowej lub w administracji, pozwoli na osiągnięcie celu: pobudzenie potencjału uzdolnionych programistów dla zwiększenia zastosowania rozwiązań cyfrowych w gospodarce i administracji.

6.2. Logika interwencji w kontekście celów rozwojowych (Moduł B)

Moduł B, w ramach oceny trafności i spójności wewnętrznej POPC, odpowiada na pytania dotyczące możliwość realizacji założonych celów rozwojowych dzięki zastosowaniu zaproponowanej w POPC logice interwencji.

6.2.1. Związki pomiędzy działaniami i ich produktami a oczekiwanymi rezultatami

W ramach osi priorytetowej I (Powszechny dostęp do szybkiego Internetu) zaplanowano wsparcie projektów w zakresie budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci dostępowej oraz budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci szkieletowej i dystrybucyjnej zapewniającej szerokopasmowy dostęp do internetu, jako uzupełnienie istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej. Działania te, w połączeniu z inwestycjami w sieć szkieletową zrealizowanymi w obecnej perspektywie finansowej (głównie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej), spowodują powstanie produktów określonych jako możliwość dostępu do szybkiego (ponad 30Mb/s) Internetu przez określoną liczbę gospodarstw domowych. Związek pomiędzy działaniem a produktem jest w tym wypadku oczywisty.

Można oczekiwać, że działania doprowadzą do osiągnięcia założonego celu szczegółowego (ograniczenie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu), szczególnie, że wsparciem będą objęte inwestycje na terenach, na których obecnie nie ma możliwości uzyskania dostępu do szybkiego Internetu.

W konsekwencji działania służyć będą osiągnięciu celu tematycznego – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Działania wpisują się w priorytet inwestycyjny – poszerzenie dostępu do sieci szerokopasmowych, rozwój sieci o wysokiej przepustowości i wspieranie przyjęcia nowych technologii i sieci w gospodarce cyfrowej.

Projekt POPC zakłada, że interwencja będzie dotyczyła przede wszystkim sieci o wysokiej przepustowości.

Proponuje się rozważenie wprowadzenia mechanizmów, które spowodują, że w ramach realizacji POPC będzie miało miejsce wsparcie dla budowy infrastruktury dostępowej do Internetu zarówno na obszarach białych w rozumieniu dostępu szerokopasmowego, jak i na obszarach białych w tradycyjnym rozumieniu. W niektórych krajach europejskich mechanizmy takie zapewniono poprzez realizację dwóch oddzielnych przedsięwzięć, z których jedno obejmuje wyłącznie obszary wiejskie. Ma to miejsce w przypadku modelu brytyjskiego (gdzie na rzecz budowy sieci szerokopasmowych na terenach wiejskich rząd utworzył oddzielny fundusz)²⁸, francuskiego (oddzielna alokacja na obszary białe w rozumieniu NGA oraz wiejskie), a także niemieckiego²⁹ (gdzie funkcjonują dwa oddzielne przedsięwzięcia dotyczące rozwoju sieci na obszarach wiejskich i na obszarach miejskich).

Działania przewidziane do realizacji w ramach II osi priorytetowej (e-Administracja i otwarty rząd) to przede wszystkim wsparcie budowy i rozwoju usług publicznych

²⁸ źródło: decyzja notyfikacyjna projektu *National Broadband scheme for the UK – Broadband Delivery UK*

²⁹ źródło: decyzja notyfikacyjna projektów: *Broadband in rural areas of Germany* oraz *Federal framework on duct support for the creation of universal broadband coverage*

świadczonych z wykorzystaniem Internetu. Priorytetowo będą traktowane projekty skutkujące powstaniem lub udoskonaleniem usług publicznych w jednym z obszarów: sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie; rynek pracy; ochrona zdrowia; wymiar sprawiedliwości i sądownictwo; bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe; prowadzenie działalności gospodarczej; zamówienia publiczne; podatki i cła; ubezpieczenia i świadczenia społeczne; prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych.

Wymienione obszary obejmują usługi wskazywane w diagnozie jako najbardziej oczekiwane przez internautów (dostęp do ofert pracy, umówienie się na wizytę lekarską przez Internet, dostęp przez Internet do historii zdrowia/choroby, dostęp przez Internet do katalogów bibliotek, kontakt rodziców ze szkołą przez Internet oraz udział przez Internet w konsultacjach społecznych).

Zgodnie z informacjami zawartymi w części diagnostycznej POPC, istnieje znaczna dysproporcja pomiędzy przedsiębiorstwami a obywatelami w kontaktach z urzędem przez Internet (w 2012 roku e-usług e-administracji skorzystało 90% przedsiębiorstw i zaledwie 48% obywateli). Fakt ten nie znajduje odzwierciedlenia w doborze priorytetowych obszarów, w których będą budowane lub rozwijane e-usługi publiczne. Zaproponowano szereg obszarów dedykowanych głównie przedsiębiorcom (prowadzenie działalności gospodarczej, podatki i cła, zamówienia publiczne). Biorąc pod uwagę fakt, że stosunkowo wysoki odsetek przedsiębiorstw korzystających z e-usług nie oznacza zaspokojenia ich potrzeb w tym zakresie (może wynikać między innymi z obowiązkowego korzystania z elektronicznych rozliczeń z ZUS poprzez system Płatnik) oraz że korzyści dla przedsiębiorstw przekładają się pośrednio na korzyści dla obywateli oraz cele strategiczne programu, należy przyjąć, że takie rozwiązanie jest prawidłowe. Tym bardziej, że dzięki zachowaniu zgodności z priorytetami nakreślonymi w PZIP, pozostaje ono w zgodności z innymi działaniami państwa.

Wątpliwości budzi niezgodność listy 12 obszarów z obszarami wskazanymi w PZIP. Układ i nazewnictwo obszarów są różne w obu dokumentach – PZIP mówi o 16 obszarach, POPC o 12, z których niektóre obejmują więcej niż jeden obszar z PZIP. Zgodnie z zapisami POPC wsparcie w pozostałych (innych niż 12 wymienionych) obszarach zidentyfikowanych w PZIP będzie realizowane w miarę dostępności środków.

Rozwój e-usług publicznych jest o tyle wskazany, że w opinii internautów podstawowym ograniczeniem dla korzystania z usług urzędu za pośrednictwem Internetu jest konieczność pojawienia się w placówce osobiście na którymś z etapów załatwiania danej sprawy, niewielki zakres dostępnych usług oraz niepewność, czy sprawa zostanie właściwie załatwiona³⁰.

Doświadczenia najbardziej zaawansowanych w e-administracji krajów (Republika Korei, Holandia, Wlk. Brytania, Dania, USA, Kanada, Francja, Norwegia, Singapur, Szwecja)

³⁰ E-administracja w oczach internautów – raport końcowy z badania. MAiC, 2012.

wskazują, że wykorzystanie e-administracji może być kluczem do osiągnięcia integracji gospodarczej i społecznej³¹.

W chwili obecnej w wybranych jako priorytetowe obszarach funkcjonuje lub jest budowanych szereg systemów informatycznych wspierających świadczenie e-usług. Budowa tych systemów pochłonęła znaczne środki, między innymi w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych³² oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka³³. Wyniki projektów realizowanych w tym zakresie nie są jednoznaczne. Wprawdzie wdrożono wiele systemów i uruchomiono wiele e-usług, niemniej jednak nie zawsze udaje się osiągnąć zamierzone efekty. Badanie przeprowadzone w 2011 roku przez MSWiA³⁴ pokazało, że poziom korzystania z elektronicznych skrzynek podawczych jest bardzo niski, a dostęp do e-usług ogranicza się zazwyczaj do pobierania formularzy. Przeprowadzone w 2012 roku badanie PBS³⁵ pokazało, że w połowie urzędów realizacja sprawy za pośrednictwem Internetu nie skraca czasu realizacji. Wprawdzie 75% urzędów świadczących usługi drogą elektroniczną korzysta z platformy ePUAP³⁶, ale opublikowany w 2011 roku przez Ministerstwo Gospodarki Raport stanu e-Administracji w Polsce³⁷ pokazuje, że wiele urzędów zamierza przenieść elektroniczną skrzynkę podawczą z ePUAP do innego dostawcy.

W Programie brak jest określenia, na ile osiągnięto już założone cele oraz w jakim zakresie systemy te powinny być rozwijane. Określenie takie znalazło się w diagnozie, będącej załącznikiem do POPC. Ponieważ część zidentyfikowanych potrzeb dotyczy rozwoju istniejących rozwiązań (na przykład „dalsza elektronizacja zwolnień lekarskich”, „kontynuacja procesu udostępniania obywatelom, przedsiębiorcom oraz administracji publicznej innowacyjnych usług elektronicznych (e-usług) wytworzonych w oparciu o zintegrowane dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”, „wprowadzenie usługi umawiania przez Internet wizyty w urzędzie w celu załatwienia danej sprawy” – takie usługi są już realizowane w niektórych urzędach), konieczne jest wprowadzenie (być może na etapie oceny wniosków) mechanizmów zapewniających, że wsparcie będzie służyło budowie wartości dodanej dla obywateli i przedsiębiorstw, a nie ograniczyć się do finansowania utrzymania istniejących systemów (pod pozorem ich modyfikacji).

Należy zwrócić ponadto uwagę, że istnieje ryzyko powielania bardzo podobnych działań, np. w POWER uwzględniono wsparcie dla usprawnień w sądownictwie, w obszarze ochrony

³¹ *United Nations E-Government Survey 2012* <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

³² Raport wykorzystania środków unii europejskiej na finansowanie projektów budowy społeczeństwa informacyjnego regionalne programy operacyjne opublikowany przez Fundację Wspomagania Wsi (http://www.internetnawsi.pl/UserFiles/System/Files/file_4e5d32bbe7659/Raport.pdf).

³³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 za 2012 r.

³⁴ *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, MSWiA 2011

³⁵ *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r.* – raport końcowy z badania PBS

³⁶ Raport *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.* MAiC 2013

³⁷ Jarosław Tomaszewski, Marcin Kraska, Michał Koralewski, *Raport stanu e-Administracji w Polsce*

zdrowia – podejmowane są już obecnie działania NFZ służące cyfryzacji służby zdrowia, podobnie jak działania ZUS w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Oś II zakłada koncentrację na oprogramowaniu do świadczenia e-usług. Dopuszcza się projekty infrastrukturalne, ale z zastrzeżeniem, że powstała infrastruktura „jest niezbędna dla wytworzenia, wdrożenia lub funkcjonowania e-usług publicznych”. Koncentracja na oprogramowaniu i usługach jest uzasadniona celami programu (chodzi o udostępnienie wysokiej jakości usług i treści, a nie o modernizację infrastruktury sprzętowej). Za takim wyborem przemawia także brak inwentaryzacji infrastruktury posiadanej przez administrację oraz brak skryształizowanej koncepcji publicznej chmury obliczeniowej administracji.

Zarysowując działania związane z budową i podniesieniem poziomu e-usług położono nacisk na dostępność, ciągłość działania, powszechność i jakość, co będzie sprzyjało osiągnięciu trwałych efektów działań i powinno zapobiegać powstawaniu produktów nieadekwatnych do zaplanowanych do osiągnięcia celów. Szkoda, że przy okazji nie zaakcentowano silnie problemów bezpiecznego i powszechnego mechanizmu uwierzytelniania dla obywateli. Działania te są prawdopodobnie zawarte w poszczególnych obszarach, ale wydaje się, że ze względu na ich wagę powinny zostać jednoznacznie określone w POPC. Tym bardziej, że brak bezpiecznych i powszechnych mechanizmów uwierzytelniania powoduje, że wiele e-usług administracji (szczególnie usług wyższego poziomu, z interakcją), nie będzie powszechnie wykorzystywanych. O ile e-usługi ograniczające się do pozyskania informacji i pobrania formularzy nie potrzebują uwierzytelnienia, to realizacja usług na wyższych poziomach przeważnie wymaga uwierzytelnienia. Ważne jest, aby usługi publiczne mogły być w pełni realizowane w formie elektronicznej i skutkowały w ten sam sposób co usługi tradycyjne. Obecnie stosowane sposoby uwierzytelniania są albo zbyt mało powszechne (podpis elektroniczny, profil zaufany), albo niedostatecznie bezpieczne (autoryzacja przy składaniu zeznania podatkowego). Autorzy POPC zdają sobie sprawę z tego problemu i jako pierwsze z działań do podjęcia z zakresie rozwoju e-usług podają „upowszechnienie i poprawa funkcjonalności głównego mechanizmu potwierdzania tożsamości obywatela w elektronicznych kontaktach z administracją, w tym za pośrednictwem urządzeń mobilnych (profil zaufany ePUAP)”, nie określając jednak, jak taka popularyzacja miała by być realizowana.

W osi priorytetowej II prowadzone będą także działania mające na celu podniesienie cyfrowej efektywności urzędów poprzez sukcesywne wdrażanie katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu, opracowanego przez ministra właściwego ds. informatyzacji. Zasygnalizowano, że katalog będzie zawierał standardy i dobre praktyki w zakresie na przykład: polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzania danych osobowych, upowszechniania systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP, standaryzacji kluczowych interfejsów między modułami wykorzystywanego oprogramowania, zapewnienia interoperacyjności systemów oraz integracji na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej.

Wskazane jest, aby katalog dobrych praktyk obejmował wytyczne w zakresie planowania strategicznego. Obecnie 85-99% urzędów nie posiada dokumentu zawierającego strategię, plan lub program rozwoju teleinformatycznego³⁸. Bez planowania strategicznego wykorzystanie pomocy publicznej (a także środków własnych) może nie prowadzić do osiągnięcia oczekiwanych efektów.

Tak określone kierunki działań wydają się sprzyjać realizacji celu szczegółowego – poprawa cyfrowej efektywności urzędów. Założenie, że działania w poszczególnych urzędach będą zmierzały do standaryzacji jest słuszne i sprzyja osiągnięciu celów przy racjonalnych nakładach. Wsparcie urzędów w realizacji projektów związanych z ich cyfryzacją jest uzasadnione tym, że jedną z istotnych barier w realizacji procesów cyfryzacji urzędów jest brak środków³⁹. Ważne jest, aby przy formułowaniu katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu oraz przy doborze konkretnych działań do wsparcia, uwzględnić stan obecny. Jeżeli w większości urzędów wdrożono już zasady bezpieczeństwa teleinformatycznego i prawidłowo przetwarza się dane osobowe (a nie ma podstaw by twierdzić, że tak nie jest), to należy przyjąć, że pozostałe urzędy są także w stanie rozwiązać ten problem i skoncentrować wsparcie na innych zagadnieniach.

Ponadto, jeżeli z katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu wynikać będzie, że zasadne jest wdrożenie systemu obiegu dokumentów / systemu zarządzania dokumentami czy modułów systemu klasy ERP, to należy rozważyć, czy takie działania wymagają wsparcia. W przedsiębiorstwach komercyjnych takie systemy są wdrażane, ponieważ przynoszą w dłuższej perspektywie ograniczenie kosztów i korzyści wyższe niż poczynione nakłady (przy stosunkowo niedługim okresie zwrotu z inwestycji). Podobnie powinno być w przypadku jednostek administracji. W związku z tym wspierane powinny być raczej działania służące interoperacyjności i unifikacji, niż samo wdrożenie takich systemów. Integracja sektora publicznego poprzez eliminowanie zbędnych procedur oraz korzystanie przez różne podmioty administracji publicznej ze wspólnych baz danych/platform cyfrowych jest wskazywana jako istotny czynnik budowy narzędzi e-government⁴⁰.

Oś priorytetowa II obejmuje także działania związane z wykorzystaniem informacji sektora publicznego. Zakłada się wsparcie dla projektów przygotowujących dane do publikacji (opisywanie metadanymi, dostosowywanie do formatów umożliwiających odczyt maszynowy, digitalizację, poprawę jakości danych) oraz wspierających przechowywanie (budowa lub rozbudowa infrastruktury umożliwiającej przechowywanie udostępnianych informacji) oraz udostępnianie (budowa i doskonalenie interfejsów programistycznych oraz repozytoriów danych, poprawa dostępności) informacji.

³⁸ Raport *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów w Polsce w 2012 r.* MAiC 2013

³⁹ *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r.* – raport końcowy z badania PBS

⁴⁰ *Future of e-government. Agenda 2020.* OECD 2008

Zgodnie z POPC szczególne wsparcie będzie kierowane na działania związane z udostępnianiem następujących informacji sektora publicznego: dane publiczne (np. dane demograficzne, wyniki wyborów, dane o produkcji i zużyciu energii, dane budżetowe i podatkowe, dotyczące działalności gospodarczej oraz dane o ochronie i zanieczyszczeniu środowiska) oraz zasoby kultury i nauki.

Uzupełnieniem dla powyższych działań służących udostępnianiu informacji sektora publicznego będzie wsparcie dla podmiotów spoza sektora publicznego, tworzących usługi, treści i aplikacje wykorzystujące e-usługi publiczne. Wspierane podmioty będą stymulowały wykorzystanie e-usług publicznych, wpływały na ich dostawców wymagając lepszej jakości i szerszego zakresu oraz, konkurując z tradycyjnymi dostawcami e-usług publicznych jakimi są podmioty publiczne, wpływały na wzrost jakości tych usług.

Działania te, dzięki założeniu, że warunkiem wsparcia na digitalizację będzie udostępnienie jej efektów do ponownego wykorzystania, będą sprzyjały osiągnięciu założonych celów – będą powodowały zarówno zwiększenie atrakcyjności treści dostępnych w Internecie (i w konsekwencji stymulowały korzystanie z Internetu) jak i rozwój aplikacji internetowych wykorzystujących udostępnione treści oraz rozwój inicjatyw (komercyjnych i niekomercyjnych) bazujących na udostępnionych treściach. Ograniczony dostęp do danych i zasobów publicznych w Internecie jest wskazywane jako istotny hamulec w rozwoju usług i treści internetowych⁴¹.

Działania osi priorytetowej II sprzyjają osiągnięciu celu tematycznego – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wpisują się one w priorytet inwestycyjny – wzmacnianie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych dla e-administracji, e-learningu, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia.

Działania w ramach osi III (Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa) będą miały charakter szkoleniowy, doradczy i popularyzacyjny. Przewiduje się wsparcie dla lokalnych centrów integracji i aktywizacji. Tworzenie centrów w oparciu o już istniejące publiczne punkty dostępu do Internetu (PIAP, zlokalizowane najczęściej w bibliotekach, szkołach, domach kultury) powoduje, że wykorzystane zostaną efekty działań realizowanych w obecnej perspektywie finansowej. Będzie to sprzyjało osiągnięciu założonych celów – e-integracji i e-aktywizacji, bez ponoszenia nieuzasadnionych kosztów.

Centra aktywności, realizując (przy wsparciu w ramach POPC) działania szkoleniowe i doradcze adresowane do osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, w tym osób w wieku 50+ i osób niepełnosprawnych, będą przyczyniać się do redukcji zagrożenia wykluczeniem cyfrowym w tych grupach. Poza szkoleniami i doradztwem centra będą

⁴¹ Batorski D., Płoszaj A. *Diagnoza i rekomendacje w obszarze kompetencji cyfrowych społeczeństwa i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu w kontekście zaprogramowania wsparcia w latach 2014-2020*. Warszawa 2012.

przyczyniać się do osiągnięcia założonych celów programu poprzez udostępnianie możliwości skorzystania z szybkiego łącza internetowego. W wyniku tych działań można oczekiwać wzrostu liczby osób korzystających z Internetu.

Promowanie korzystania z Internetu w ramach III osi priorytetowej nie będzie ograniczało się do działań realizowanych w centrach aktywności. Zakłada się także wsparcie inicjatyw społecznych na rzecz e-integracji i e-aktywizacji. Wspierane będą inicjatywy polegające na podnoszeniu kompetencji cyfrowych (głównie w stosunku do grup wymagających szczególnego wsparcia – między innymi niepełnosprawnych), animowanie działań budujących kapitał społeczny (postawy partycypacyjne) z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz tworzenie innowacyjnych narzędzi podnoszenia umiejętności cyfrowych wśród osób o średnim poziomie kompetencji. Wspierane działania będą miały między innymi formę szkoleń stacjonarnych oraz szkoleń na odległość.

Działania powyższe będą ograniczały ryzyko wykluczenia cyfrowego oraz wpłyną na wzrost odsetka osób o co najmniej średnich umiejętnościach cyfrowych, co w konsekwencji poprawi jakość kapitału ludzkiego i wpłynie przez to na wzrost potencjału gospodarczego. Doświadczenia podobnych projektów pokazują, że przeprowadzane szkolenia i działania promocyjne wpływają na wzrost zainteresowania korzystaniem z e-usług⁴². Dotyczy to w szczególności osób z grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem cyfrowych⁴³ oraz starszych⁴⁴.

Bardzo ważną kwestią jest jakość inicjatyw realizowanych w ramach celu szczegółowego 5. Z przeprowadzonych w ramach ewaluacji wywiadów i spotkań panelowych wynika, że do tej pory organizowane były liczne szkolenia komputerowe, których zakres był źle dopasowany do potrzeb uczestników, a poziom był niski. Przy projektowaniu kryteriów oceny projektów należy w szczególności wziąć pod uwagę jakość działań szkoleniowych oraz dostosowanie zakresu do potrzeb grup docelowych.

Równolegle do prowadzonych w centrach aktywności i poza nimi działań popularyzujących korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych zakłada się przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych na rzecz zwiększenia znaczenia e-umiejętności oraz upowszechnienia korzyści z wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Pozwoli to na usuwanie mentalnych barier korzystania z Internetu.

⁴² Projekt *Online services for Lithuanian e-Citizen* - wzmacnianie kompetencji cyfrowych <http://www.epractice.eu/en/cases/epilietis>

⁴³ Projekt *Key Competences for All* – wzmacnianie kompetencji cyfrowych w Hiszpanii, na Łotwie, w UK, Belgii, Rumunii i Niemczech. <http://www.keycompetences.eu/wordpress/>.

⁴⁴ Projekt *Young and Seniors together online with Eldy* - wzmacnianie kompetencji cyfrowych <http://www.eldy.eu/progetti/eldys-intergenerational-projects/>

Działania skierowane na podnoszenie umiejętności cyfrowych oraz promowanie korzystania z Internetu są o tyle istotne, że głównymi przyczynami niekorzystania z treści i usług internetowych jest właśnie brak potrzeb i brak sprzętu, a nie brak dostępu do sieci⁴⁵.

Oś priorytetowa III POPC zakłada także działania skierowane do studentów kierunków z zakresu TIK. Przeprowadzone zostaną konkursy na pomysły na rozwiązywanie problemów istotnych społecznie lub gospodarczo i bazujących na narzędziach oferowanych przez TIK. W konkursach wezmą udział uzdolnieni studenci, którzy będą mogli otrzymać wsparcie finansowe i szkoleniowe. Będzie to sprzyjało powstawaniu rozwiązań oczekiwanych przez rynek i realizacji celu szczegółowego – pobudzenie potencjału uzdolnionych studentów dla zwiększenia zastosowania rozwiązań cyfrowych w gospodarce i administracji. Uczestnicy konkursów będą podnosili własne kompetencje cyfrowe i promowali te kompetencje w społeczeństwie.

Działania osi priorytetowej III sprzyjają osiągnięciu celu tematycznego – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wpisują się one w priorytety inwestycyjne – wzmacnianie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych dla e-administracji, e-learningu, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia oraz rozwój produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, handlu elektronicznego oraz zwiększanie zapotrzebowania na technologie informacyjno-komunikacyjne.

Działania w ramach osi priorytetowej IV (Pomoc techniczna) służyć będą zapewnieniu narzędzi do sprawnego zarządzania POPC. Działania zostaną skierowane zarówno do instytucji zaangażowanych z zarządzanie programem (zapewnienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i właściwie zmotywowanych, zapewnienie lokali, sprzętu, materiałów i usług) jak również do potencjalnych beneficjentów i beneficjentów (działania informacyjne, promocyjne i doradcze). Dobór działań w ramach osi IV wynika z doświadczeń z obecnej perspektywy finansowej.

Działania zostaną skierowane zarówno do instytucji zaangażowanych w zarządzanie programem (m.in. zapewnienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i właściwie zmotywowanych, zapewnienie lokali, sprzętu, materiałów i usług), jak również do potencjalnych beneficjentów i beneficjentów (działania informacyjne, promocyjne i doradcze).

6.2.2. Ocena wpływu realizacji programu na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju

Zgodnie z *Wytycznymi UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych*: „łączność szerokopasmowa ma strategiczne znaczenie dla europejskiego wzrostu gospodarczego i innowacyjności we

⁴⁵ Czapiński J. (red.) *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*. Rada Monitoringu Społecznego 2011.

wszystkich sektorach gospodarki, a także dla spójności społecznej i terytorialnej⁴⁶. Zgodnie z zapisami strategii „Europa 2020” rozwój sieci szerokopasmowych będzie ważnym elementem polityki UE na rzecz wzrostu gospodarczego na kolejną perspektywę programowania UE 2014-2020. Jeden z celów strategii „Europa 2020”, dotyczy inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, co uzależnione jest między innymi od zapewnienia powszechnego i przystępnego cenowo dostępu do usług szybkich połączeń internetowych oraz związanej z nimi infrastruktury szerokopasmowej. Powszechność dostępu do infrastruktury szerokopasmowej dobrej jakości, sprzyjać będzie zwiększaniu konkurencyjności i innowacyjności Europy oraz tworzeniu miejsc pracy dla młodych ludzi.

Podobnie w *Europejskiej Agendzie Cyfrowej*⁴⁷, uznano społeczno-ekonomiczne korzyści, jakie daje dostęp do łączności szerokopasmowej, podkreślając jej znaczenie dla gospodarki krajów UE, a przede wszystkim dla kwestii konkurencyjności, włączenia społecznego i zatrudnienia.

Realizacja Programu spowoduje zwiększenie liczby gospodarstw domowych (i przedsiębiorstw) mających możliwość podłączenia do szybkiego (co najmniej 30Mb/s) Internetu. W wyniku jego realizacji wzbogaceni ulegną usługi i treści dostępne w Internecie (przede wszystkim e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego). Osoby objęte różnymi formami wsparcia zostaną zmotywowane do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych, przy równoczesnym zwiększeniu umiejętności korzystania z tych technologii.

Wszystko to łącznie spowoduje wzrost wykorzystania rozwiązań opartych o technologie informacyjno-komunikacyjne oraz o dostęp do szybkiego Internetu. Będzie to stymulowało rozwój gospodarczy oraz przyczyniało się do e-integracji grup potencjalnie zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.

6.2.3. Analiza alternatywnych sposobów realizacji założonych celów

Podczas ewaluacji POPC nie zidentyfikowano znaczących alternatywnych sposobów realizacji założonych celów, których wybór mógłby zwiększyć osiągnięte korzyści, ograniczyć koszty lub zmniejszyć powodzenie realizacji programu. Jest tak między innymi dlatego, że w samym POPC dopuszcza się stosunkowo szeroki wachlarz sposobów osiągnięcia celów, przy czym niektóre sposoby traktowane są jako priorytetowe.

Trzy podstawowe osie priorytetowe, odnosząc się do infrastruktury pozwalającej na korzystanie z Internetu, podaży usług i treści w Internecie oraz popytu na usługi i treści internetowe, pokrywają możliwe obszary działań sprzyjających osiągnięciu celów.

⁴⁶ Komunikat Komisji Europejskiej *Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych* (2013/C 25/01)

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2010) 245 wersja ostateczna, *Europejska agenda cyfrowa*

W przypadku działań osi priorytetowej I, zakłada się wsparcie dla realizacji sieci dostępowych przez podmioty komercyjne. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się realizację sieci szkieletowych i dystrybucyjnych oraz wsparcie dla projektów realizowanych przez jednostki administracji samorządowej. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być skoncentrowanie się na sieciach szkieletowych / dystrybucyjnych oraz silniejsze wsparcie dla jednostek administracji samorządowej. Wybór podmiotów komercyjnych jako beneficjentów będzie sprzyjał osiągnięciu założonych celów. Ponieważ na etapie diagnozy nie określono, na ile niewystarczające pokrycie kraju dostępem do Internetu (w tym szybkiego i bardzo szybkiego) wynika z braku sieci szkieletowych a na ile z braku sieci dostępowych, trudno stwierdzić, że interwencją powinny zostać objęte przede wszystkim sieci dostępne. Biorąc pod uwagę fakt, że w obecnej perspektywie finansowej zbudowano (lub buduje się) w większości województw sieci szkieletowe, to zaproponowane podejście należy uznać za słuszne.

Rozważono także udzielenie wsparcia dla budowy sieci dostępowej o przepustowości poniżej 30 Mb/s (o przepustowości nie mniejszej niż 10 Mb/s), jednak ze względu na wysokie pokrycie kraju możliwością dostępu do mobilnego Internetu (dostęp do sieci 3 generacji/HSPA posiada 96,5% populacji, do sieci 4 generacji/LTE dostęp posiada 50% populacji)⁴⁸, nie rekomenduje się takiego podejścia.

W osi priorytetowej II skoncentrowano się na usługach i treściach dostarczanych przez podmioty publiczne. Nie założono wsparcia dla szeroko rozumianej e-gospodarki (poza wsparciem dla podmiotów komercyjnych tworzących rozwiązania korzystające z informacji sektora publicznego oraz poza wsparciem dla uzdolnionych studentów w ramach osi III). Szersze wsparcie dla podmiotów komercyjnych w ramach osi II mogłoby być alternatywą dla zaproponowanych w POPC rozwiązań. Elementy te nie znalazły się w programie ze względu na występowanie ich w innych programach operacyjnych. W szczególności wsparcie dla e-gospodarki występuje w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój (Wsparcie projektów: od pomysłu do przemysłu, Wsparcie dostępu przedsiębiorstw do kapitału na innowacje, Rozwój i profesjonalizacja proinnowacyjnych usług instytucji otoczenia biznesu, Wsparcie przedsiębiorstw i jednostek naukowych w przygotowaniu do udziału w programach międzynarodowych, Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw poprzez internacjonalizację), Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój (Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian), Programie Operacyjnym Polska Wschodnia (Wsparcie dostosowania usług instytucji otoczenia biznesu do potrzeb rynku, Wsparcie ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych, Wsparcie internacjonalizacji przedsiębiorstw) oraz Regionalnych Programach Operacyjnych (Bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorców w zakresie rozwoju produktów i usług opartych na TIK, Wsparcie celowe instytucji otoczenia biznesu, Wsparcie tworzenia przedsiębiorstw w początkowym okresie działalności, Wsparcie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw).

⁴⁸EAC<https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/PL%20%20-%20Broadband%20markets.pdf>

Pomimo, że poziom informatyzacji jest wyższy w przypadku urzędów centralnych niż samorządów⁴⁹, POPC koncentruje się na wsparciu dla administracji rządowej. Wynika to z założenia, że wsparcie dla administracji samorządowej realizowane będzie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W związku z tym nie zaproponowano jako alternatywnego sposobu osiągnięcia założonych celów objęcia w większym stopniu programem tych urzędów.

Oś priorytetowa III koncentruje się na wsparciu grup zagrożonych wykluczeniem cyfrowym poprzez finansowanie działań centrów aktywności oraz organizacji pozarządowych. Ponadto w ramach osi wspierane będą osoby dysponujące średnimi kompetencjami informatycznymi oraz studenci TIK. Do wsparcia wybrano grupy społeczne niebędące ostatecznymi odbiorcami wsparcia w ramach RPO i POWER. Podobnie jak w przypadku osi II, szereg decyzji określających kierunki działań uwarunkowanych było chęcią uniknięcia powielania działań zaplanowanych w innych programach.

6.2.4. Sposób zastosowania zasady koncentracji tematycznej

Działania zaplanowane w poszczególnych osiach są zgodne z logiką interwencji i sprzyjają osiągnięciu celów programu. Zastosowano zasadę koncentracji tematycznej poprzez:

- oś priorytetowa I – koncentrację na budowie sieci dostępowych jako uzupełnienie inwestycji w sieć szkieletową poczynionych i realizowanych w obecnej perspektywie finansowej;
- oś priorytetowa II – koncentrację na usługach publicznych, w szczególności na usługach z 12 grup zidentyfikowanych jako najistotniejsze podczas prac nad dokumentem PZIP;
- oś priorytetowa III – koncentrację na wsparciu poprzez działania realizowane przez centra aktywności (i instytucje pozarządowe zaangażowane w realizację inicjatywy o charakterze prospołecznym) oraz koncentrację na działaniach skierowanych do grup zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, do których nie są kierowane działania innych programów (w szczególności osoby w wieku 50+, osoby niemobilne, niepełnosprawni, mieszkańcy wsi i małych miast).

Zakładając, że w ramach obecnej perspektywy finansowej uzupełniono istniejące sieci szkieletowe i dystrybucyjne, koncentracja na budowie sieci dostępowych powinna sprzyjać osiągnięciu celów postawionych w POPC oraz celów wynikających z EAC. Jeżeli budowa infrastruktury dostępowej nie będzie uzasadniona ze względu na braki sieci szkieletowej lub dystrybucyjnej, to POPC zakłada wsparcie dla uzupełnienia tej sieci.

Koncentracja na 12 obszarach usług wydaje się kompromisem pomiędzy próbą zaspokojenia wszystkich potrzeb a zawężeniem pomocy tylko do kilku kierunków. Zaletą doboru obszarów

⁴⁹ *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 r.* – raport końcowy z badania PBS

wsparcia zaproponowanego w POPC jest zgodność z dokumentem strategicznym jakim jest PZIP. Dzięki temu można oczekiwać, że działania będą realizowane w obszarach, które są przygotowane do przyjęcia takiego wsparcia (wskazują na to także w przypadku wielu obszarów oceny stanu obecnego i identyfikacje potrzeb zawarte w diagnozie zawartej w załączniku do POPC). Można też przypuszczać, że inne działania państwa w zakresie informatyzacji będą zgodne z PZIP i w konsekwencji będą wspierać działania realizowane w ramach POPC.

Koncentracja na działaniach szkoleniowo-doradczych realizowanych w istniejących lokalnych centrach aktywności oraz przez instytucje pozarządowe pozwala wykorzystać posiadane środki na wsparcie osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, którzy nie są objęci wsparciem w ramach innych programów. Spowoduje to, że lokalne centra aktywności i instytucje pozarządowe zaangażowane w realizację POPC zbudują i wzmocnią potencjał, który może być wykorzystany w przyszłości, po zakończeniu wsparcia w ramach POPC.

6.2.5. Adekwatność wielkości i struktury nakładów finansowych

Podział środków pomiędzy poszczególne osie priorytetowe jest określony jednoznacznie. Podział ten jest zgodny ze skalą działań zaplanowanych w poszczególnych osiach. Podczas prac ewaluacyjnych nie stwierdzono istotnych zastrzeżeń do podziału (poza dość oczywistymi głosami reprezentantów potencjalnych beneficjentów – na przykład przedstawiciele firm telekomunikacyjnych rekomendowali zwiększenie środków na budowę sieci, przedstawiciele dostawców oprogramowania optowali za przeznaczeniem większych środków na działania osi II).

W celu zweryfikowania adekwatności wielkości dofinansowania w ramach osi I przeprowadzono następującą analizę:

- W ramach obecnej perspektywy finansowej zbudowano lub budowane są sieci szkieletowo/dystrybucyjne w większości województw. Obecnie trwają jeszcze prace nad budową takich sieci, ale biorąc pod uwagę ich zaawansowanie przyjęto założenie, że uzupełnienia lub zbudowania będą wymagały sieci w województwie kujawsko-pomorskim, łódzkim i opolskim.
- Biorąc pod uwagę wysokość nakładów na budowę sieci szkieletowo/dystrybucyjnej w pozostałych województwach (średnio około 270 milionów zł) oraz już poczynione inwestycje w tych województwach przyjęto, że dokończenie budowy sieci szkieletowo/dystrybucyjnej w 3 województwach będzie wymagało nakładów na poziomie 3 x 200 milionów zł, czyli około 140 milionów euro.
- Zgodnie z raportem opracowanym przez firmę Infostrategia na zlecenie MAiC⁵⁰ wysokość interwencji publicznej w rozbudowę infrastruktury dostępowej w celu

⁵⁰ Estymacja dotycząca budowy infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej szerokopasmowy dostęp do Internetu, spełniającej wymagania Europejskiej Agencji Cyfrowej (EAC) w Polsce do roku 2020 na podstawie

osiągnięcia celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu kształtuje się na poziomie 5,9 miliarda złotych (z czego 654 miliony złotych wsparcia może mieć postać mechanizmów zwrotnych). Wymagane są więc nakłady na poziomie 5 250 milionów złotych czyli około 1 260 milionów euro.

- łącznie nakłady powinny wynieść około 1 380 milionów euro. Na realizację osi I założono około 1 020 milionów euro. Założone środki nie przekraczają zidentyfikowanych potrzeb. Przyjęcie takiego poziomu dofinansowania jest właściwe, ponieważ uwzględnia możliwość istnienia obszarów, na których pomimo możliwości uzyskania dofinansowania żaden operator nie będzie zainteresowany budową infrastruktury dostępowej.
- Po uwzględnieniu kosztów rozbudowy sieci szkieletowej/dystrybucyjnej dla wskazanych wcześniej trzech województw łączne nakłady powinny wynieść około 4 550 milionów złotych, czyli około 1 050 milionów euro, co odpowiada środkom przewidzianych w POPC. Przy takim założeniu wskaźnik pokrycia kraju dostępem do szybkiego Internetu wyniesie około 97% ludności.

W celu zweryfikowania adekwatności wielkości dofinansowania w ramach osi II odwołano się do PZIP (wersja z marca 2013 r. publikowana na stronie internetowej MAiC)⁵¹. Zgodnie z tym dokumentem realizacja PZIP wymaga nakładów wysokości 6745 miliona zł (w tym obszar bezpieczeństwa). Autorzy dokumentu zakładali wsparcie w ramach osi II POPC na poziomie 3650 milionów zł czyli około 880 milionów euro. Dofinansowanie przewidziane w POPC wynosi 1032,6 miliona euro i jest wyższe od tej kwoty, ale nie przekracza łącznych potrzeb określonych w PZIP. W związku z tym poziom wsparcia należy uznać za zasadny.

Dofinansowanie w ramach osi III wynosi 135 milionów euro i jest zgodne z oszacowaniem zawartym w ekspertyzie pn. "Oszacowanie wartości docelowych dla wskaźników dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa ver.2.4". W związku z tym przyjęto, że poziom wsparcia jest właściwy.

POPC nie zawiera wskazania, jaki będzie udział poszczególnych działań w ramach osi. Nie wydaje się, aby udział poszczególnych działań w osi był jednakowy. Nie wiadomo więc, jaka będzie skala poszczególnych działań.

W opisie osi priorytetowych II i III nie zawarto żadnych wskazówek co do udziału poszczególnych, często dość odmiennych działań. Powoduje to wystąpienie ryzyka marginalizacji niektórych zaplanowanych działań. Przykładowo, w ramach osi priorytetowej II, budowa i rozbudowa e-usług w 12 priorytetowych obszarach przez podmioty administracji

aktualnego stanu rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Obszary, koszty, technologie i najbardziej efektywne sposoby interwencji publicznej. RAPORT KOŃCOWY. Heller K. i wsp.

⁵¹ <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03/PZIP-konsultacje-spoleczne-3.pdf>

może zdominować inne działania. Podobnie w przypadku osi priorytetowej III, dowolne z podstawowych działań: wsparcie dla działań szkoleniowo-doradczych w centrach aktywności, wsparcie dla instytucji pozarządowych i centralne kampanie promocyjne może zostać zmarginalizowane kosztem pozostałych. Opisane powyżej ryzyko jest ograniczane poprzez odpowiedni dobór wskaźników, w szczególności wskaźników produktu. W przypadku większości działań, mających na celu osiągnięcie celów szczegółowych powinno to, z uwzględnieniem przedstawionych w dalszej części dokumentu uwag do wskaźników, być wystarczającym zabezpieczeniem.

6.2.6. Spójność wewnętrzna celów i działań planowanych

Cele i działania planowane do realizacji w ramach osi priorytetowych oraz pomiędzy osiami są spójne i komplementarne. Na poziomie osi priorytetowych: oś I zapewnia techniczne warunki (możliwość dostępu do Internetu), oś II dostarcza atrakcyjne treści przez co buduje podaż usług i treści w Internecie zaś oś III, kształtując umiejętności i usuwając mentalne bariery dostępu do Internetu, buduje podaż.

Działania w ramach osi I będą koncentrowały się na budowie infrastruktury pozwalającej na dostęp do Internetu. Dodatkowy element spójności zapewniony zostanie poprzez jednolity zestaw kryteriów (w odróżnieniu od działań w obecnej perspektywie finansowej, które są realizowane w ramach różnych regionalnych programów operacyjnych, planowane działania będą kwalifikowane i nadzorowane w ramach jednego programu operacyjnego). Wskazane jest zbudowanie silniejszych mechanizmów koordynacji działań, być może na etapie oceny i wyboru wniosków.

Szczególnie istotna jest koordynacja w działaniach osi II. Jednym z istotnych problemów zidentyfikowanych w diagnozie jest niewystarczająca interoperacyjność systemów administracji publicznej. W ramach POPC przewiduje się wsparcie dla budowy i rozbudowy wielu takich systemów. Systemy administracji samorządowej będą ponadto powstawały w wyniku realizacji RPO. Konieczne więc jest zapewnienie, aby wspierane działania prowadziły do ujednoczenia systemów i interfejsów. Można to uzyskać na etapie oceny wniosków, ale konieczne będą wzajemne konsultacje, pozwalające na uwzględnienie działań w ramach innych programów (RPO w przypadku POPC oraz POPC i innych RPO w przypadku RPO).

Działania związane z optymalizacją cyfrowej efektywności urzędów są komplementarne z innymi działaniami, ponieważ pozwalają na lepsze przygotowanie danych i funkcji wewnętrznych urzędów do udostępniania ich w formie e-usług. Spójność tych działań zostanie zapewniona przez odniesienie się do katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu.

6.2.7. Sposób uwzględnienia wymiaru terytorialnego interwencji oraz zasady zintegrowanego podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego

Regiony interwencji POPC podzielone zostały na kategorie według kryteriów określonych w art. 82 rozporządzenie ogólnego. W Polsce na poziomie NUTS-2 występuje jeden region lepiej rozwinięty (województwo mazowieckie) oraz 15 regionów słabiej rozwiniętych. Ze

względu na charakter przedsięwzięć realizowanych w ramach POPC, w obydwu kategoriach regionów bądź realizowane będą projekty o charakterze ogólnopolskim, bądź przedsięwzięcia tego samego typu.

Wymiar terytorialny w małej mierze dotyczy działań planowanych w POPC. Działania osi priorytetowej I będą koncentrowały się na obszarach, na których występują znaczące potrzeby inwestycyjne (wynikające z oceny ekonomicznej wykonalności inwestycji). Założono, że źródłem danych będą wyniki inwentaryzacji usług i infrastruktury telekomunikacyjnej prowadzonej przez Prezesa UKE. Wsparciem będą objęte obszary, na których nie można zapewnić dostępu do szerokopasmowego Internetu na warunkach rynkowych.

Projekty wspierane w ramach osi priorytetowej II będą oddziaływały na wszystkie regiony. Zakłada się, że wspierane będzie udostępnianie e-usług i treści internetowych, które ze swej natury będą ogólnie dostępne, bez ograniczeń terytorialnych.

Również działania w ramach osi priorytetowej III będą miały charakter ponadregionalny. W przypadku wsparcia dla centrów aktywności, preferowane będą obszary wiejskie oraz defaworyzowane. Wynika to z większych potrzeb e-integracji i e-aktywizacji na tych terenach.

6.2.8. Trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia

Wybrane formy wsparcia są właściwe dla założonych celów. Podczas prac ewaluacyjnych nie stwierdzono istotnych nie trafności w zastosowanych formach wsparcia.

W ramach osi priorytetowej I (cel szczegółowy 1) wsparcie będzie realizowane poprzez współfinansowanie budowy i rozbudowy sieci dostępowych oraz w uzasadnionych przypadkach budowy i rozbudowy sieci szkieletowych i dystrybucyjnych. W wyniku podobnych działań, ukierunkowanych na budowę sieci szkieletowych i dystrybucyjnych, udało się rozbudować istniejącą infrastrukturę służącą zapewnieniu dostępu do Internetu w obecnej perspektywie finansowej. Realizacja inwestycji przez podmioty komercyjne (przedsiębiorców telekomunikacyjnych) pozwoli na uniknięcie problemów wynikających z braku doświadczenia jednostek samorządowych w prowadzeniu tego typu inwestycji.

Osiągnięciu celu szczegółowego 2 (oś priorytetowa II) będzie służyło wsparcie w formie finansowania projektów realizowanych przez podmioty publiczne w celu tworzenia i rozwoju e-usług. Wpłynie to w bezpośredni sposób na osiągnięcie założonego celu. Podobnie będzie w przypadku celu szczegółowego 3 (upowszechnianie dobrych praktyk i standardów oraz realizacja katalogu rekomendacji cyfrowego urzędu), aczkolwiek w tym przypadku wskazane byłoby doprecyzowanie form wsparcia. Przykładowo, należy wyjaśnić jak będzie realizowane wsparcie poprzez upowszechnianie systemów obiegu dokumentów i systemów klasy ERP. W celu osiągnięcia celu szczegółowego 4 finansowane będą projekty przygotowujące zasoby do udostępniania (w tym ich digitalizacja). Ponieważ znaczna ilość ISP jest w formie nieodpowiedniej do opublikowania (zasoby w formie analogowej, dane w formie

nieprzystosowanym do odczytu maszynowego, brak opisanie metadanymi), to taka forma będzie sprzyjała osiągnięciu założonych celów. Istnieje ryzyko, że gestorzy informacji zrealizują powyższe działania a następnie nie udostępnią przygotowanych w ich wyniku zasobów. Takiemu ryzyku należy przeciwdziałać. W POPC przeciwdziała się mu w zakresie digitalizacji (warunkiem uzyskania wsparcia na digitalizację jest udostępnianie jej efektów do ponownego wykorzystywania). Ponadto zakłada się priorytetowe traktowanie udostępniania ISP „w sposób otwarty, a więc nieodpłatnie i przy jak najmniejszych barierach dla ich wykorzystania”. Osiągnięciu celu szczegółowego 4 będzie służyło wsparcie poprzez współfinansowanie tworzenia usług, treści i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego przez podmioty spoza administracji (punkt 2). Wsparcie w takiej formie będzie sprzyjało wykorzystaniu efektów osiągniętych w wyniku wsparcia opisanego w punkcie 2 celu szczegółowego 4.

W celu osiągnięcia celu szczegółowego 5 (oś priorytetowa III) założono finansowanie prowadzenia działań szkoleniowych i doradczych oraz działań popularyzujących korzystanie z technologii cyfrowych. Działania te będą realizowane w lokalnych centrach aktywności. Dzięki temu wsparcie będzie kierowane na uzyskanie konkretnych umiejętności i wiadomości przez uczestników działań szkoleniowych i doradczych oraz odbiorców działań popularyzujących. Równocześnie będzie budowana infrastruktura i kadra lokalnych centrów aktywności, co pozwoli na zwiększenie trwałości rezultatów działań. Poza wsparciem dla działań realizowanych w lokalnych centrach aktywności, współfinansowane będą inicjatywy szkoleniowo-doradcze (w tym samoszkolenia na odległość) realizowane przez organizacje pozarządowe (i ich konsorcja z jednostkami samorządu terytorialnego) oraz instytucje prowadzące działalność w zakresie uniwersytetów trzeciego wieku. Taka dywersyfikacja form (prowadzone w ramach centrów aktywności i prowadzone przez instytucje pozarządowe) pozwoli na zwiększenie różnorodności stosowanych form oraz pozwoli identyfikować i promować skuteczniejsze rozwiązania. Trzeci punkt celu szczegółowego 5 zakłada realizację kampanii promujących korzystanie z TIK. Taka forma wsparcia pozwoli na skuteczne zwiększenie świadomości na temat TIK i pozwoli ograniczyć bariery mentalne korzystania z TIK, w szczególności związane z brakiem potrzeb. W celu osiągnięcia celu szczegółowego 6, w stosunku do wybranych w drodze konkursu uzdolnionych studentów, zastosowany zostanie szeroki wachlarz form wsparcia: wsparcie finansowe, wsparcie doradcze (np. z zakresu wzmocnienia kompetencji koniecznych do samodzielnej realizacji innowacyjnych projektów informatycznych), coaching oraz możliwość udziału w warsztatach, seminariach, stażach, czy też wizytach studyjnych. Takie formy wsparcia pozwolą na lepsze wykorzystanie potencjału uzdolnionych studentów.

W celu osiągnięcia celu szczegółowego 7, w osi priorytetowej IV, wsparcie zostanie skierowane do instytucji uczestniczących w systemie zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontrolowania i ewaluowania POPC. Działania te będą polegały na zapewnieniu potencjału (kadr, wyposażenia, narzędzi itp.). Prawidłowej realizacji POPC będą służyły formy wsparcia w ramach celu szczegółowego 8 – takie jak doradztwo, czy

prorowadzenie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących zakresu wsparcia oferowanego POPC oraz efektów jego wdrażania.

W większości przypadków nie określono jednoznacznie, czy wsparcie ma charakter zwrotny czy bezzwrotny (jedynie dla osi priorytetowej IV – Pomoc techniczna zapisano, że wsparcie ma charakter bezzwrotny). Ponieważ większość form wsparcia adresowanych jest do podmiotów publicznych a produkty wsparcia nie będą generowały przychodów dla tych jednostek, pomoc w tym zakresie powinna być bezzwrotna. Wyjątek stanowią tu między innymi działania polegające na przygotowaniu zasobów do udostępnienia w przypadku, kiedy udostępnianie będzie odpłatne (szczególnie, jeśli zasoby te nie są obecnie udostępniane). Także wsparcie dla studentów i organizacji pozarządowych zaangażowanych w realizację działań szkoleniowo-doradczych powinno mieć formę bezzwrotną. Bezzwrotne powinno być także wsparcie w zakresie budowy sieci umożliwiających dostęp do Internetu, ze względu na to, że zgodnie z założeniami POPC będą one budowane tam, gdzie budowa bez wsparcia nie znalazło uzasadnienia ekonomicznego. W przypadku wsparcia dla podmiotów spoza administracji, wykorzystujących udostępnione ISP, wsparcie także powinno być bezzwrotne, aby zwiększyć atrakcyjność takich działań. Dla podmiotów z tej grupy, które tworzą komercyjne, płatne usługi w oparciu o ISP, należy rozważyć możliwość zastosowania wsparcia zwrotnego. Należy jednoznacznie określić, jakie formy wsparcia (zwrotne, bezzwrotne) będą stosowane w poszczególnych osiach priorytetowych.

Nie określono, jaka była skuteczność poszczególnych form w obecnej perspektywie, co ograniczyło wykorzystanie posiadanych doświadczeń do wiedzy autorów i recenzentów POPC, którzy są zaangażowani obecnie w realizację programów. Ponieważ w obecnej perspektywie finansowej nie ma odpowiednika POPC a odpowiedniki planowanych działań są realizowane w ramach innych programów, część doświadczeń zostanie niewykorzystana (np. osoby zaangażowane w POKL będą obecnie prawdopodobnie włączone w prace nad POWER, a nie POPC). Problem jest częściowo niwelowany poprzez zaangażowanie w prace nad POPC pracowników MIR, biorących udział w programowaniu działań obecnej perspektywy finansowej. Ponadto, w celu jego ograniczenia zapewniono udział w grupach ekspertów, którzy uczestniczyli w tworzeniu i wdrażaniu programów w ramach perspektywy 2007-2013. Warto zapewnić mechanizmy, które pozwolą wykorzystać doświadczenia aktualnej perspektywy finansowej przy przyszłych działaniach planistycznych. Podczas realizacji programu stosowane powinny być uznane metodyki zarządzania projektami i programami. Metodyki te obejmują swoim zakresem zbieranie i wykorzystywanie doświadczeń. Zobowiązanie do zbierania doświadczeń i ich udostępniania mogłoby wynikać na przykład z umów o dofinansowanie. W ramach działań osi priorytetowej IV może powstać narzędzie pozwalające na wymianę tych informacji pomiędzy projektami i programami.

W osi priorytetowej I zakłada się, że w większości inwestycje będą realizowane przez prywatnych przedsiębiorców. Realizacja przez podmioty komercyjne, jak i koordynacja przedsięwzięcia ze szczebla centralnego charakteryzuje się większą liczbą i wagą mocnych

stron i szans niż słabych stron i zagrożeń. Realizując inwestycje w niniejszym modelu nie można jednak zapominać o związanych z nim ryzykach. Dlatego proponuje się przedsięwziąć działania mające na celu redukcję negatywnych skutków, w szczególności proponuje się:

- na etapie uzgadniania warunków współpracy pomiędzy organem państwowym, a operatorem należy zwrócić szczególną uwagę na wypracowanie kompromisu pomiędzy interesem publicznym oraz interesem podmiotu komercyjnego, w szczególności należy jednoznacznie określić przebiegi planowanej sieci oraz lokalizację obszarów *białych*, które mają zostać pokryte siecią,
- do zniwelowania problemów związanych z konfliktem interesów przyczynić się może także definicja modelu operatorskiego,
- w celu uniknięcia nadużyć po stronie podmiotu komercyjnego oraz konfliktów pomiędzy nim, a organem państwowym, na etapie uzgadniania warunków współpracy należy jasno określić ramy prawne działania operatora,
- w sprawie przebiegu sieci należy prowadzić szerokie konsultacje z przedstawicielami samorządów, w celu uwzględnienia w planach przebiegu infrastruktury specyficznej sytuacji niektórych z regionów.

Założono, że powstała w ich wyniku infrastruktura pozostanie własnością tych podmiotów. Model, w którym infrastruktura dofinansowywana ze środków publicznych jest własnością podmiotu komercyjnego występuje w wielu krajach Europy (np. Wielka Brytania, Estonia). Model taki jest także z powodzeniem stosowany w Polsce, w przypadku regionalnych sieci szerokopasmowych, budowanych przez województwa: pomorskie⁵², lubuskie⁵³ oraz małopolskie⁵⁴, gdzie przedsięwzięcia realizowane są przez TP (województwo lubuskie i pomorskie) oraz Hyperion (województwo małopolskie). W kontekście powyższych rozważań rekomenduje się zastosowanie modelu operatorskiego przewidującego, że właścicielem infrastruktury będzie podmiot komercyjny.

6.2.9. Przewidywany wpływ projektów dużych i projektów kluczowych

W żadnej osi nie zaplanowano realizacji projektów dużych. W związku z tym podczas ewaluacji nie analizowano wpływu takich projektów na realizację celów osi priorytetowych i celów programu.

6.2.10. Uzasadnienie związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana jest logika interwencji POPC

Zgodnie z opinią osób tworzących POPC wyrażoną w wywiadach bezpośrednich przy tworzeniu logiki interwencji programu i osi priorytetowych uwzględniono ogólnie przyjęte teorie społeczno-ekonomiczne oraz odpowiednie badania naukowe, ewaluacyjne, analizy,

⁵² Źródło: decyzja notyfikacyjna projektu: Szerokopasmowe Pomorskie

⁵³ Źródło: decyzja notyfikacyjna projektu: Szerokopasmowe Lubuskie

⁵⁴ Źródło: decyzja notyfikacyjna projektu: Małopolska Sieć Szerokopasmowa

studia itp., czego dowodem są odniesienia do literatury w tekście POPC. Brano pod uwagę diagnozy, analizy, ekspertyzy, w szczególności te stworzone na potrzeby POPC, dokumenty strategiczne, np. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju, Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Narodowy Plan Szerokopasmowy, Europejską Agendę Cyfrową, Umowę Partnerstwa itp., oraz literaturę przedmiotu. Na etapie tworzenia programu kontaktowano się także z różnymi ekspertami, w tym zagranicznymi (np. z Irlandii w zakresie e-gospodarki, czy Holandii w zakresie e-usług publicznych).

6.2.11. Wpływ na realizację założeń i celów programu pozostałych polityk, strategii i programów

Realizacja POPC będzie miała niewątpliwy wpływ na realizację założeń i celów pozostałych programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym. Wpływa na realizację celów na poziomie europejskim został opisany w rozdziale 6.3.

Poprzez wpływ na poziom wykorzystania technik informacyjnych i komunikacyjnych w społeczeństwie POPC ułatwi realizację szeregu działań zaplanowanych w innych programach krajowych i regionalnych. Działania POPC będą wzmacniały działania w innych programach. Działania osi priorytetowej I, zwiększając dostępność do Internetu, będą powodowały zwiększenie skuteczności wszystkich działań opartych o narzędzia internetowe (w szczególności tworzenia i rozwoju e-usług samorządów w ramach RPO). Działania osi II, związane z cyfryzacją urzędów oraz udostępnianiem ISP, będą współgrały z realizacją działań w ramach RPO, ukierunkowanych na podniesienie poziomu informatyzacji urzędów samorządowych. Rozszerzą także pole dla realizacji innowacyjnych przedsięwzięć wspieranych w POIR (oraz POPW). Działania osi III, ograniczając zjawisko wykluczenia cyfrowego zwiększą skuteczność działań podejmowanych w innych programach z wykorzystaniem narzędzi internetowych. Działania skierowane do studentów (oś III) oraz przedsiębiorców (oś II) będą uzupełnieniem i wzmocnieniem dla działań mających zwiększyć innowacyjność polskiej gospodarki (POIR, POPW).

6.2.12. Wpływ na realizację założeń i celów programu czynników zewnętrznych

Na realizację POPC wpływ będą miały czynniki zewnętrzne. Istotnym czynnikiem zewnętrznym jest środowisko prawne. Istniejące i wdrażane regulacje prawne wpływają i będą wpływały na skuteczność zaplanowanych działań. Istotne jest uwzględnianie podczas tworzenia nowych rozwiązań prawnych ich wpływu na realizację programu.

Wystąpi także, o czym napisano powyżej, wzajemne oddziaływanie realizowanych równoległe programów na poziomie krajowym i regionalnym. Wpływ tego oddziaływania będzie najczęściej pozytywny, polegający na wzajemnym wzmacnianiu się poszczególnych działań.

Na realizację osi priorytetowej I, ze względu na konieczność realizacji inwestycji liniowych, istotny wpływ będzie miało zachowanie takich instytucji jak zarządy dróg, Lasy Państwowe, administracja samorządowa.

6.2.13. Uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do programu

Komisja Europejska sformułowała na nową perspektywę dwa warunki ex-ante, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania akceptacji KE dla zaproponowanej interwencji na lata 2014-2020. Warunki związane są ze strategicznymi ramami polityki w dziedzinie rozwoju cyfrowego (dotyczy osi II i III) oraz istnieniem planów dostępu nowej generacji (dotyczy osi I). Warunki zostały opisane poprzez szereg kryteriów ich spełnienia.

Na poziomie POPC nie zaproponowano innych warunków ex-ante (sformułowanie takich warunków nie jest obligatoryjne).

Zastosowanie wymienionych powyżej warunków wstępnych jest zasadne nie tylko ze względu na wymóg postawiony przez Komisję Europejską. Ich spełnienie przyczyni się do zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji programu. Istnienie strategicznych ram i planów w istotny sposób ograniczy ryzyko realizacji działań nieukierunkowanych na osiągnięcie założonych celów.

Poszczególne kryteria spełnienia warunków ex-ante dotyczą istnienia dokumentów strategicznych. Autorzy POPC deklarują, że warunki będą spełnione przez Strategię Sprawne Państwo 2020⁵⁵ oraz dokumenty wykonawcze do tej strategii: Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz Narodowy Plan Szerokopasmowy. SSP została przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2013⁵⁶. Projekty NPS oraz PZIP zostały 14 listopada 2013 r. przyjęte przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji i zarekomendowane do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów⁵⁷. Zakończenie prac legislacyjnych nad tymi dokumentami oznaczać będzie częściowe spełnienie warunków ex-ante.

SSP wraz z wymienionymi wyżej dokumentami wykonawczymi koncentrują się na rozwoju funkcji publicznych oraz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu. Aby wykazać istnienie udokumentowanych strategicznych ram polityki na rzecz rozwoju cyfrowego powołano się na dokument „Policy paper dotyczący cyfrowego rozwoju Polski do 2020r.”.

Zgodnie z informacją dostępną na stronie MAiC „Policy Paper” to „dokument ramowy scalający wątki cyfryzacyjne z różnych dokumentów programowych⁵⁸”. W listopadzie 2012 r. projekt tego dokumentu został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji i

⁵⁵ <http://monitorpolski.gov.pl/mp/2013/136/1>

⁵⁶ Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”

⁵⁷ Protokół z przebiegu obrad Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji 2 października 2013 r. (<http://krmc.mac.gov.pl/krm/posiedzenia-krmc-2013/xlv-posiedzenie-w-dn-02/informacja-o-posiedzeni/2633,XLV-POSIEDZENIE-KOMITETU-RADY-MINISTROW-DO-SPRAW-CYFRYZACJI.html>)

⁵⁸ <https://mac.gov.pl/dzialania/krmc-planowanie-polityki-cyfryzacyjnej-w-nowej-perspektywie-funduszy-unijnych/>

zarekomendowany do dalszych prac⁵⁹. Na etapie ewaluacji nie udało się określić aktualnego statusu dokumentu. Biorąc pod uwagę, że dokument jest kompilacją dokumentów programowych, warto przywołać te dokumenty (Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz poszczególne strategie rozwoju – SSP, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Efektywności i Innowacyjności Gospodarki, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa) w miejsce powoływania się na „Policy Paper”. Możliwe jest także pozostawienie odwołania do „Policy Paper”, przy założeniu, że uzyska on podobny status jak pozostałe dwa dokumenty pozalegislacyjne to jest NPS i PZIP.

Poniżej odniesiono się do konkretnych wymagań:

- „Gotowe są strategiczne ramy polityki na rzecz rozwoju cyfrowego, zawarte na przykład w krajowych lub regionalnych strategicznych ramach polityki innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji.” Takie ramy stanowią SSP, PZIP i NPS, ale w odniesieniu do administracji i sieci szerokopasmowych. Brak w nich szerszego odniesienia się na przykład do zagadnień e-gospodarki. Przytoczone dokumenty pokrywają obszar objęty podstawową interwencją w ramach POPC.
 - „Budżet i priorytety działań określone na podstawie analizy SWOT lub podobnej analizy spójnej z tabelą wyników Europejskiej agendy cyfrowej.” Elementy takich analiz znajdują się zarówno w PZIP jak i w SSP, budżet został określony jedynie w PZIP w odniesieniu do usług publicznych.
 - „Przeprowadzono analizę równoważenia wsparcia dla popytu i podaży technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK).” Analizę popytu i podaży zawiera PZIP, ale jedynie w zakresie usług publicznych.
- „Wskaźniki miary postępów interwencji w takich dziedzinach jak kultura informatyczna, e-integracja, e-dostępność, oraz e-zdrowie w granicach określonych w art. 168 TFUE powiązane z istniejącymi odpowiednimi krajowymi lub regionalnymi strategiami sektorowymi”. Wskaźniki zdefiniowano w SSP.
- „Ocena potrzeb w zakresie budowania większego potencjału technologii informacyjno-komunikacyjnych.” Taką ocenę zawiera SSP, ale głównie w zakresie administracji.
- „Gotowy jest krajowy lub regionalny plan dostępu nowej generacji” Plan dostępu nowej generacji zawiera NPS.

Zidentyfikowano inne, poza wymienionymi wcześniej, warunki zewnętrznych, mające wpływ na skuteczność i efektywność realizacji programu. Są to w szczególności:

⁵⁹ Protokół z przebiegu obrad Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji 15 listopada 2012 r. (<http://krmc.mac.gov.pl/krm/posiedzenia-krmc-2012/xxiii-posiedzenie-w-dn/informacja-o-posiedzen/2317,XXIII-POSIEDZENIE-KOMITETU-RADY-MINISTROW-DO-SPRAW-CYFRYZACJI.html>)

- Uwzględnienie w inwentaryzacji usług i infrastruktury prowadzonej przez Prezesa UKE o informacje o inwestycjach realizowanych w obecnej perspektywie finansowej.
- Przygotowanie przez ministra właściwego ds. informatyzacji katalogu rekomendacji urzędu cyfrowego.
- Opracowanie standardów metadanych, w szczególności metadanych przechowywanych w CRIP.

Spełnienie powyższych warunków będzie sprzyjało osiągnięciu celów projektu, a czas ich spełnienia wpłynie na efektywność i ciągłość prac w projekcie. Niespełnienie warunku związanego z inwentaryzacją grozi nieoptymalnym doborem inwestycji wspieranych w ramach osi priorytetowej I. Niespełnienie warunku związanego z katalogiem rekomendacji grozi nieosiągnięciem zamierzonych celów w zakresie optymalizacji skuteczności urzędów.

6.3. Spójność z politykami i strategiami (Moduł C)

Ocena POPC w Module C, koncentrowała się na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: Czy założenia i cele POPC są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi, Umową Partnerstwa oraz z innymi programami operacyjnymi na lata 2014-2020?

6.3.1. Spójność założeń i celów POPC z najważniejszymi politykami i strategiami UE

W opinii ewaluatora przewidywane efekty realizacji POPC przyczynią się do realizacji celów kluczowych dokumentów i strategii przyjętych na poziomie kraju oraz Unii Europejskiej.

W Strategii Europa 2020 wyodrębniono trzy powiązane ze sobą priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną⁶⁰.

Program Operacyjny Cyfrowa Polska zakłada uzyskanie efektów, które przyczynią się do realizacji celów *Strategii Europa 2020* szczególnie w odniesieniu do priorytetu „Rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji”⁶¹. Innowacyjność gospodarki jest bowiem zależna od stopnia zaangażowania technologii cyfrowej w procesach badawczych, zarządzaniu oraz komunikacji. Ponadto wykorzystanie zaawansowanych

⁶⁰ »Europe 2020« – Proposals for the Post-Lisbon Strategy. Bruksela, 2010, s.8-9.

⁶¹ Ibidem.

technologii cyfrowych sprzyja optymalizacji procesów produkcji, racjonalnemu wykorzystaniu energii czy zasobów naturalnych jak również ograniczeniu emisji spalin.

W odpowiedzi na wymienione priorytety *Strategii*, KE wytyczyła pięć głównych powiązanych ze sobą celów, realizowanych na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym. Cele te mają być realizowane za pomocą siedmiu projektów przedstawionych przez KE, w tym projekt *Europejska Agenda Cyfrowa* (EAC) – mający na celu upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego. Celem projektu jest osiągnięcie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego uzyskanych dzięki rozwojowi sieci szerokopasmowych o dużych przepływnościach oraz aplikacji interoperacyjnych; w praktyce oznacza to zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej do roku 2013, dostęp do łączy o dużo większej prędkości transmisji danych (30 Mb/s i więcej) dla wszystkich mieszkańców UE do roku 2020 oraz dostęp do łączy o prędkości powyżej 100 Mb/s dla co najmniej 50% europejskich gospodarstw domowych⁶². Działania przewidziane we wszystkich osiach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, przyczynią się do realizacji celów *Strategii*. Technologie cyfrowe są obecnie niekwestionowanym katalizatorem innowacyjności, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Innowacyjność ta przekłada się również na rozwiązania oszczędnościowe, ograniczające zużycie energii, paliwa i papieru. Internet zwiększa zasięg świadczenia usług, obniża ich koszt i poprawia ich transparentność, co czyni je bardziej przystępnymi (*available*) dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu ubóstwa oraz dostępnymi (*accessible*) dla osób niepełnosprawnych.

Zapisy POPC wpisują się w realizację *Europejskiej Agendy Cyfrowej* i innych dokumentów UE specyficznych dla obszaru społeczeństwa cyfrowego. W ramach EAC wyróżnia się 7 obszarów priorytetowych: 1. Europejska gospodarka bez granic – jednolity rynek cyfrowy, 2. Przyspieszenie innowacji w sektorze publicznym, 3. Bardzo szybki Internet – popyt i podaż, 4. Chmura obliczeniowa, 5. Zaufanie i bezpieczeństwo, 6. Przedsiębiorczość oraz cyfrowe miejsca pracy i umiejętności, 7. Poza sferą badań, rozwoju technologicznego i innowacji: Program działań przemysłowych na rzecz kluczowych technologii wspomagających⁶³. POPC odpowiada na postulaty EAC, zakładając działania skupione wokół trzech osi priorytetowych: Oś I - Powszechny dostęp do szybkiego Internetu; Oś II – E-administracja i otwarty rząd; Oś III – Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa. Dla poszczególnych osi priorytetowych wyznaczonych zostało 6 celów szczegółowych, których realizacja przyczyni się do:

⁶² *Europejska Agenda Cyfrowa*, źródło:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

⁶³ *Europejska Agenda Cyfrowa*, źródło:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

- zmniejszenia różnic terytorialnych w zakresie dostępu do infrastruktury szerokopasmowego Internetu (przepustowość co najmniej 30 Mb/s) poprzez budowę, przebudowę i rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej;
- podniesienia jakości oraz dostępności usług elektronicznych świadczonych przez administrację różnych szczebli dla obywateli oraz przedsiębiorców poprzez poprawę funkcjonalności i zwiększenie zakresu spraw administracyjnych, które można załatwić korzystając z Internetu;
- poprawy efektywności działania administracji publicznej poprzez podniesienie poziomu wykorzystania instrumentów teleinformatycznych przez urzędy w relacjach z klientem oraz zoptymalizowanie nakładów ponoszonych na utrzymanie narzędzi teleinformatycznych w stosunku do uzyskiwanych efektów;
- zwiększenie dostępności oraz stopnia wykorzystania informacji udostępnianej przez sektor publiczny oraz tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego poprzez efektywniejsze udostępnianie i wyszukiwanie informacji jak też ułatwienie przetwarzania informacji w innowacyjnych aplikacjach i usługach w zakresie danych publicznych i zasobów kultury oraz rozszerzenie i integrację funkcji e-usług oferowanych przez administrację oraz łączenie e-usług publicznych z e-usługami komercyjnymi;
- zwiększenie aktywności oraz jakości korzystania z Internetu poprzez prowadzenie działań szkoleniowych, doradczych oraz popularyzujących w zakresie korzystania z technologii cyfrowych i aktywnego uczestnictwa w kulturze cyfrowej ze szczególnym uwzględnieniem grup i osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym w lokalnych społecznościach;
- pobudzanie potencjału uzdolnionych programistów dla zwiększenia zastosowania rozwiązań cyfrowych w gospodarce i administracji poprzez promowanie zaawansowanych kompetencji cyfrowych w społeczeństwie z wykorzystaniem potencjału osób posiadających wykształcenie informatyczne.

Wymienione cele szczegółowe odpowiadają na wyzwania *Strategii Europa 2020*, w szczególności w odniesieniu do wymienionych wyżej obszarów priorytetowych *Europejskiej Agendy Cyfrowej*: przede wszystkim obszaru nr 2 – Przyspieszenie innowacji w sektorze publicznym, obszaru nr 3 – Bardzo szybki Internet – popyt i podaż, obszaru nr 5 – Zaufanie i bezpieczeństwo i obszaru nr 6 – Przedsiębiorczość oraz cyfrowe miejsca pracy i umiejętności⁶⁴.

⁶⁴ Europejska Agenda Cyfrowa, źródło:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

POPC wynika z zapisów Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020.. Umowa Partnerstwa jest głównym dokumentem strategicznym na poziomie krajowym, określającym zakres i sposób interwencji funduszy europejskich w nowym okresie programowania 2014-2020. Zgodnie z zapisami Założeń Umowy Partnerstwa, przyjętymi przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r., POPC będzie realizował cel tematyczny 2 – Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych⁶⁵. POPC będzie realizował trzy priorytety inwestycyjne przypisane do tego celu w projekcie rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego:

- 2.1 poszerzanie dostępu do sieci szerokopasmowych, rozwój sieci o wysokiej przepustowości i wspieranie przyjęcia nowych technologii i sieci w gospodarce cyfrowej;
- 2.2 rozwój produktów i usług opartych na TIK, handlu elektronicznego oraz zwiększanie zapotrzebowania na TIK;
- 2.3 wzmacnianie zastosowania technologii komunikacyjno-informacyjnych dla e-administracji, e-learningu, e-integracji, e-kultury i e-zdrowia.

6.3.2. Spójność założeń i celów POPC z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi

Program Operacyjny Polska Cyfrowa wpisuje się także w cele i działania wskazane w innych dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, przede wszystkich wskazanych w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Możliwie pełne wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych jest jednym z priorytetów rozwojowych Polski na najbliższe lata. Działania dotyczące tego obszaru przewiduje właśnie *Strategia Rozwoju Kraju 2020*⁶⁶, która zakłada między innymi zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju. Dokument ten odnosi się zarówno do kwestii związanej z budową infrastruktury teleinformatycznej jak również uwzględnia znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego stanowiącego podstawę do korzystania z infrastruktury teleinformatycznej. POPC odpowiada zarówno na problem konkurencyjności regionów, jak również spójności terytorialnej i przeciwdziałania marginalizacji obszarów problemowych, czyli w znacznej mierze na wspieranie obszarów cechujących się niższym poziomem rozwoju oraz słabszymi perspektywami rozwoju (obszary problemowe, wiejskie, peryferyjne). W kontekście kompetencji cyfrowych oraz wykluczenia cyfrowego oznacza to, że z jednej strony wspieranie rozwoju i wykorzystania kompetencji powinno przyczyniać się do dynamizacji rozwoju najsilniejszy ośrodków, z drugiej szczególna uwaga będzie skierowana na obszary, w których mogą koncentrować się zjawiska wykluczenia cyfrowego (ze względu na brak infrastruktury, niskie kompetencje, bądź inne czynniki warunkujące wykluczenie). W ramach POPC będą prowadzone kompleksowe

⁶⁵ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Założenia Umowy Partnerstwa*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, s.9.

⁶⁶ *Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Warszawa 2012, s.85.

działania obejmujące zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu poprzez poprawę ilości i jakości infrastruktury, poprawę treści i usług dostępnych przez Internet, jak również kreowanie popytu na e-usługi poprzez zwiększenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa i eliminację barier mentalnych w wykorzystaniu szans, jakie niosą technologie cyfrowe. Rozwój cyfrowy jest w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*⁶⁷ traktowany jako kluczowy proces, dzięki któremu nastąpi poprawa konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki. Przede wszystkim realizacja POPC przyczyni się do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych i lepszej komunikacji z obywatelem. POPC przyczyni się również do wsparcia procesu powstawania innowacyjnych rozwiązań w zakresie wytwarzania technologii cyfrowych, głównie oprogramowania.

Założenia i cele POPC są również zgodne ze *Strategią Sprawne Państwo*⁶⁸, a w szczególności z jej dokumentami wykonawczymi: PZIP⁶⁹ oraz NPS⁷⁰. Sama *Strategia Sprawne Państwo* określa zasady cyfryzacji sektora publicznego. Realizacja POPC pozwoli na zapewnienie logicznego i skutecznego obiegu informacji, przede wszystkim dzięki działaniom przewidzianym w osi II Programu – E-administracja i otwarty rząd. Informatyzacja sektora publicznego usprawni procesy oraz wartość usługi dla klientów. Informatyzacja sektora publicznego przyspieszy procesy związane z realizacją spraw obywatelskich w urzędach, a w konsekwencji nastąpi zwiększenie znaczenia e-usług publicznych dla obywateli. Dzięki powyższym usprawnieniom osiągnięta zostanie najkorzystniejsza relacja pomiędzy uzyskanym efektem a poniesionymi nakładami. Wzrost podaży e-usług przyczyni się także do zapewnienia neutralności technologicznej, która polegać będzie na możliwości dokonania wyboru zarówno dostawców, jak i samych usług przez ich odbiorców. Zgodnie z zapisami POPC, dzięki jego realizacji nastąpi również poprawa parametrów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych i ochrony danych w systemach administracji. POPC odpowiada na następujące obszary SSP:

- 2.1 Rozwój cyfrowy: Strategiczne ramy polityki w dziedzinie rozwoju cyfrowego w celu pobudzenia popytu na przystępne, dobrej jakości i interoperacyjne usługi, prywatne i publiczne, wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne, a także aby przyspieszyć ich asymilację przez obywateli, grupy w trudnej sytuacji, przedsiębiorstwa i administrację publiczną, w tym inicjatywy transgraniczne;
- 2.2 Infrastruktura dostępu nowej generacji do sieci internetowej: Istnienie krajowych lub regionalnych planów dostępu nowej generacji do sieci internetowej uwzględniających działania regionalne na rzecz osiągnięcia celów UE dotyczących dostępu do szybkiego Internetu, koncentrujących się na obszarach, na których rynek nie zapewnia otwartej infrastruktury po przystępnych kosztach i jakości, zgodnych z

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ *Sprawne Państwo 2020*. Warszawa, 2012.

⁶⁹ *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

⁷⁰ *Narodowy Plan Szerokopasmowy*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

przepisami unijnymi w zakresie konkurencyjności i pomocy państwa, a także świadczących usługi dostępne dla grup w trudnej sytuacji⁷¹. Umowa Partnerstwa wynika wprost ze Wspólnych Ram Strategicznych⁷², które określają zasady, jakimi kierować się będzie w realizacji swej polityki Wspólnota, aby zmaksymalizować skuteczność wszystkich instrumentów strukturalnych dla osiągnięcia celów i zamierzeń określonych w programach, zapewnienia osiągnięcia pomiędzy nimi efektu synergii oraz poprawy efektywności różnych instrumentów. Dokument ten zawiera także wytyczne dotyczące uwzględnienia w programach operacyjnych polityk horyzontalnych (sposób i zakres uwzględniania polityk horyzontalnych w POPC został szczegółowo opisany w pkt. 6.4. – *Moduł D* niniejszego raportu). Środki UE z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, czyli: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) oraz przyszły Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR), są zarządzane przez państwa członkowskie oraz przez Komisję Europejską i mają – zgodnie z zapisami tego dokumentu – być przeznaczane na działania zmierzające do osiągnięcia uzupełniających się celów politycznych Wspólnoty.

Dokument dotyczący Wspólnych Ram ma bezpośrednie przełożenie na zapisy Umowy Partnerstwa, która określa sposoby i wysokość wydatkowania funduszy na poszczególne cele tematyczne, a także określa zasady koordynacji wdrażania Programów operacyjnych; przez to więc- pośrednio - znajduje przełożenie na POPC.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa wpisuje się także w cele i działania wskazane w innych dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, przede wszystkim. wskazanych w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Możliwie pełne wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych jest jednym z priorytetów rozwojowych Polski na najbliższe lata. Działania dotyczące tego obszaru przewiduje właśnie *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, która zakłada między innymi zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju. Dokument ten odnosi się zarówno do kwestii związanej z budową infrastruktury teleinformatycznej jak również uwzględnia znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego stanowiącego podstawę do korzystania z infrastruktury teleinformatycznej. POPC odpowiada zarówno na problem konkurencyjności regionów, jak również spójności terytorialnej i przeciwdziałania marginalizacji obszarów problemowych, czyli w znacznej mierze na wspieranie obszarów cechujących się niższym poziomem rozwoju oraz słabszymi perspektywami rozwoju (obszary

⁷¹ *Sprawne Państwo 2020*. Warszawa, 2012, s.40.

⁷² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 - KOM(2011) 615 wersja ostateczna, SEC(2011).*

problemowe, wiejskie, peryferyjne). W kontekście kompetencji cyfrowych oraz wykluczenia cyfrowego oznacza to, że z jednej strony wspieranie rozwoju i wykorzystania kompetencji powinno przyczynić się do dynamizacji rozwoju najsilniejszy ośrodków, z drugiej szczególna uwaga będzie skierowana na obszary, w których mogą koncentrować się zjawiska wykluczenia cyfrowego (ze względu na brak infrastruktury, niskie kompetencje, bądź inne czynniki warunkujące wykluczenie). W ramach POPC będą prowadzone kompleksowe działania obejmujące zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu poprzez poprawę ilości i jakości infrastruktury, poprawę treści i usług dostępnych przez Internet, jak również kreowanie popytu na e-usługi poprzez zwiększenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa i eliminację barier mentalnych w wykorzystaniu szans, jakie niosą technologie cyfrowe. Rozwój cyfrowy jest w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* traktowany jako kluczowy proces, dzięki któremu nastąpi poprawa konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki. Przede wszystkim realizacja POPC przyczyni się do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych i lepszej komunikacji z obywatelem. POPC przyczyni się również do wsparcia procesu kreacji innowacji w zakresie wytwarzania technologii cyfrowych, głównie oprogramowania.

Zapisy POPC spełniają także wymóg zgodności z *Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, który ma na celu zapewnienie obywatelom, w tym przedsiębiorcom, efektywnych e-usług publicznych. Wysokiej jakości usługi mają być dostarczane przez nowoczesne rozwiązania informatyczne wspierające logiczny i spójny system informacyjny państwa, zbudowany i utrzymywany przy współpracy wszystkich resortów. POPC jest zgodny z celem głównym PZIP: zwiększenie liczby wysokiej jakości publicznych e-usług w Polsce, mierzony odsetkiem korzystających z nich obywateli i przedsiębiorców, sytuującym Polskę w 2020 roku w pierwszej siódemce krajów Unii Europejskiej. Działania PZIP będą prowadzone w czterech obszarach: integracji usług, integracji danych, zintegrowanego dostępu do danych publicznych oraz zintegrowanej informacji zarządczej. Poprzez zapewnienie interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej, przy równoczesnym eliminowaniu powielającej się funkcjonalności przyczyni się do stworzenia spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, dostarczającego na poziomie wewnątrz krajowym i europejskim usługi kluczowe dla obywateli i przedsiębiorców, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo⁷³.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa zachowuje również zgodność z celami strategicznymi Narodowego Planu Szerokopasmowego. Nadrzędnymi celami realizowanymi przez Narodowy Plan Szerokopasmowy są: rozwój sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz pobudzenie popytu na usługi dostępne o wysokich przepływnościach. Cele NPS i POPC są

⁷³ *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 21.

zgodne w zakresie zapewnienia powszechnego dostępu do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s.⁷⁴

Zapisy POPC są zgodne z celami *Policy paper* dotyczącego rozwoju cyfrowego Polski do 2020. Jest to dokument przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji w listopadzie 2012 r. Stanowi on podsumowanie wszystkich działań dotyczących rozwoju cyfrowego z pakietu dokumentów strategicznych: *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030*, *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz większości z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. POPC jest zgodny z *Policy paper*, bowiem pokrywa się on z działaniami zapisanymi w tym dokumencie, w szczególności z działaniami na rzecz zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu, treści i usług dostępnych przez sieć (otwarte zasoby, dostępność treści dla osób niepełnosprawnych oraz rozwój e-administracji) oraz kompetencji cyfrowych społeczeństwa (edukacja cyfrowa). *Policy paper* odpowiada w szczególności następującym osiom POPC: „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu, e-Administracja i otwarty rząd, Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa”. Zapisy POPC są także spójne z rekomendacjami Rady Unii Europejskiej wskazanymi w projekcie rozporządzenia ogólnego art. 55 ust. 3 (d). POPC jest spójny z celami tematycznymi, priorytetami i odpowiadającymi im celami programów ze wspólnymi ramami strategicznymi, umową partnerstwa oraz zaleceniami dla poszczególnych państw przyjętymi na podstawie art. 121 ust. 2 Traktatu oraz zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 148 ust. 4 Traktatu. Choć w zaleceniach dla Polski nie ma mowy wprost o realizacji działań dotyczących cyfryzacji, przewidywane w POPC działania pośrednio wpisują się w zalecenie 1 Komisji Europejskiej: „Wdrożenie środków zapowiedzianych w projekcie budżetu na 2012 r. i włączenie dodatkowych środków o trwałym charakterze mających na celu ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB w roku 2012”⁷⁵, ze względu na to, że przewidywane wsparcie dla tworzenia usług e-administracji przyczyni się do poprawy jej efektywności, usprawnienia i zmniejszenia kosztów funkcjonowania jej instytucji. W szczególności spójność tą potwierdza zgodność POPC z dokumentami takimi jak *Strategia Europa 2020*, *Europejska Agenda Cyfrowa* oraz Umowa Partnerstwa.

Dodatkowo zakłada się, że instytucje realizujące POPC będą brały pod uwagę działania zaplanowane do realizacji w danym roku w Krajowym Programie Reform, który stanowi ważne uzupełnienie systemu zarządzania rozwojem kraju. Określa się w nim sposób realizacji działań wytyczonych w polskich dokumentach strategicznych tak, aby wpisywały się w priorytety wspólnych działań całej UE. Coroczna aktualizacja KPR jest elementem procesu realizacji Strategii Europa 2020, powoduje jednak, że KPR nie może stanowić stałego punktu odniesienia dla POPC.

⁷⁴ *Narodowy Plan Szerokopasmowy*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 13.

⁷⁵ *Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 przedstawionego przez Polskę*. Komisja Europejska, Bruksela 2011. SEK(2011) 824

6.3.3. Podział zakresu interwencji POPC z zakresem interwencji innych programów operacyjnych- poprowadzenie linii demarkacyjnej

Ze względu przekrojowy charakter POPC i wynikające stąd ryzyko powielania podobnych działań w programach projektowanych na kolejną perspektywę finansową, ważną kwestią jest właściwe poprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy interwencją POPC a innymi programami operacyjnymi, przede wszystkim tymi, w ramach których przewidywane są podobne lub analogiczne obszary wsparcia: Regionalne Programy Operacyjne, Program Operacyjny Wiedza – Edukacja – Rozwój (POWER) oraz Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR). Jeśli chodzi o ten ostatni Program⁷⁶ istnieje małe prawdopodobieństwo powielania działań i nakładania się obszarów wsparcia tego Programu oraz POPC – wsparcie ze środków POIR będzie skoncentrowane na projektach realizowanych w obszarach inteligentnych specjalizacji, czyli na wybranych dziedzinach nauki i gospodarki, stanowiących potencjał rozwojowy kraju i poszczególnych jego regionów. Ponadto, celem głównym POIR będzie wspieranie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, wyrażające się głównie zwiększeniem nakładów prywatnych na działalność badawczo rozwojową (B+R).

W celu odpowiedniego podziału zakresów interwencji programów operacyjnych, na etapie tworzenia POPC do udziału w pracach Grupy do spraw przygotowania programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego oraz koordynacji CT2, zostali zaproszeni przedstawiciele właściwych resortów, Związku Województw RP, środowisk akademickich i naukowych, ekspertów w dziedzinie TIK. W trakcie opracowywania POPC odbywały się także robocze spotkania z przedstawicielami instytucji zarządzających poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych, dotyczące podziału obszarów interwencji i planowanych działań w ramach POPC i RPO.

W odniesieniu do osi I POPC poprowadzenie linii demarkacyjnej opiera się na decyzji o rezygnacji z finansowania ze środków UE działań na rzecz powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu na poziomie regionalnym i krajowym w innych Programach Operacyjnych. Na podstawie doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowania 2007-2013, zgodnie z założeniami Umowy Partnerstwa 2014-2020, przewidziano wsparcie ze środków unijnych dla budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci szerokopasmowych wyłącznie w ramach POPC, co zapobiegnie ryzyku zarówno fragmentaryzacji, jak i ewentualnego powielania się planowanych działań dotyczących infrastruktury szerokopasmowej. Taki podział zakresu interwencji w czasie prac nad przygotowaniem POPC był konsultowany z przedstawicielami ekspertów w dziedzinie TIK oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jak również z przedstawicielami władz regionalnych. W Programie przewiduje się także, że tego typu współpraca będzie kontynuowana w trakcie wdrażania Programu, co dodatkowo sprzyjać będzie właściwej koordynacji interwencji w tym obszarze.

⁷⁶ Por. *Projekt Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój*, wrzesień 2013 r.
http://www.poig.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/Projekt_POIR_09_09_2013.pdf

Konieczne natomiast jest zapewnienie odpowiedniej demarkacji w obszarze e-administracji i e-integracji pomiędzy działaniami osi II i III POPC, a analogicznymi obszarami wsparcia w Regionalnych Programach Operacyjnych i POWER.

Jeśli chodzi o oś II POPC, koncentrującą się na rozwoju e-usług, zgodnie z poprowadzoną w tym zakresie linią demarkacyjną, w RPO wspierane będą e-usługi oraz e-funkcjonalności o zasięgu regionalnym oraz takie, których zapewnienie leży w kompetencjach władz samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz digitalizacja zasobów specyficznych dla danego terytorium. Z kolei wsparcie w tym zakresie w ramach POPC dotyczy e-usług oraz e-funkcjonalności, których wdrożenie wymaga projektów realizowanych ze szczebla centralnego, a także digitalizacja zasobów o znaczeniu ogólnokrajowym. Z kolei w ramach programu Infrastruktura i Środowisko (POIŚ) wsparcie będzie realizowane między innymi w obszarach dziedzictwo kulturowe, sektor zdrowia oraz *smart grid*. Tymczasem w ramach Osi II POPC zakłada się działania mające na celu poprawę dostępności do zasobów kultury (digitalizacja oraz opatrywanie metadanymi). Zgodnie z tymi założeniami, POPC w obszarze kultury będzie realizował projekty wyłącznie związane z ICT, natomiast w ramach POIŚ prowadzone będą działania w zakresie infrastruktury⁷⁷. Zasada demarkacji w tym zakresie wydaje się więc jednoznaczna. W ramach osi III POPC przewidywane jest udzielanie wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz prowadzenie działań promujących korzystanie z technologii cyfrowych oraz aktywne uczestnictwo w kulturze cyfrowej. Podobnego rodzaju wsparcie szkoleniowe i doradcze przewidywane jest także w Regionalnych Programach Operacyjnych, jednak w ramach RPO ukierunkowane ono będzie między innymi na „zmniejszenie skali wykluczenia społecznego, którego elementem jest m.in. wykluczenie cyfrowe, [...] mierzonego przede wszystkim poziomem ubóstwa”⁷⁸. Przywołane zapisy istotnie różnicują grupy odbiorców wsparcia szkoleniowego w POPC i RPO, ponieważ sytuacja ekonomiczna przyszłych beneficjentów nie będzie decydowała o możliwości skorzystania z tego typu wsparcia w ramach POPC. Ze względu na fakt, że POPC dotyczy CT2, natomiast RPO CT 8-10, nie ma więc ryzyka pokrywania się interwencji w sytuacji, gdy inne są cele programów w działaniach związanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Poprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy działaniami dotyczącymi rozwoju e-kompetencji osób dorosłych, opiera się więc na rozróżnieniu źródeł finansowania Programów (tj. POWER, RPO i POPC), w których tego typu wsparcie jest przewidziane. Wsparcie tych działań w RPO i POWER pochodzi EFS w ramach CT 8-10, toteż dotyczyć będzie podniesienia jakości edukacji, poprawy sytuacji na rynku pracy i podniesienia poziomu aktywności zawodowej grup docelowych, zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego (w tym – wykluczenia cyfrowego), mierzonego przede wszystkim poziomem

⁷⁷ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 59.

⁷⁸ *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 3.0, Warszawa, październik 2013, s. 52

ubóstwa (zgodnie z zapisami POPC: „W RPO wspierane będą działania mające na celu rozwój kompetencji cyfrowych w kontekście związanym z: edukacją, podnoszeniem kwalifikacji zawodowych (aktywizacją zawodową oraz zwiększaniem szans na rynku pracy), a także przeciwdziałaniem ubóstwu”⁷⁹). W POPC natomiast wsparcie będzie pochodzić z EFRR (cel tematyczny 2 – CT2), w ramach którego prowadzone będą działania na rzecz budowania popytu na e-usługi i e-treści dostępne za pośrednictwem Internetu oraz działania na rzecz e-integracji, rozumianej jako aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem cyfrowym (niezależnie od ich sytuacji ekonomicznej). Odpowiednią demarkację w odniesieniu do działań nakierowanych na rozwój kompetencji cyfrowych osób dorosłych, zapewnia także wyraźne rozgraniczenie w zakresie określenia grup docelowych objętych wsparciem POPC, RPO i POWER. W ramach POPC głównymi grupami docelowymi dla tych działań będą osoby starsze (50+), niepełnosprawne, renciści oraz emeryci, zamieszkali zwłaszcza na terenach wiejskich i małych miast, a także rolnicy i domownicy (członkowie rodzin rolników, zamieszkujący we wspólnym gospodarstwie domowym), czyli osoby zagrożone wykluczeniem cyfrowym w lokalnych społecznościach. W przypadku wspomnianych wyżej grup zagrożonych – zgodnie z wynikami diagnozy przeprowadzonej na potrzeby tworzenia Programu - wykluczeniem cyfrowym, interwencja POPC powinna przyczynić się do poprawy ich jakości życia. Z kolei w RPO oraz POWER, wsparcie dla nabywania e-kompetencji traktowane jest jako element rozwoju szerszej pojętych kompetencji ułatwiających wejście i/lub powrót na rynek pracy, uaktualnienie kwalifikacji pracowników MŚP oraz dostosowanie systemu edukacji różnych szczebli do zmieniających się potrzeb rynku pracy, związane jest więc z kwestiami zatrudnienia oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych grup objętych wsparciem. Dodatkowo w POWER⁸⁰ uwzględnione będzie wsparcie wybranych kierunków zamawianych oraz systemowe elementy cyfryzacji procesów edukacyjnych (czego nie dotyczą działania przewidziane w POPC).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że linia demarkacyjna pomiędzy zakresami interwencji wymienionych Programów, została prawidłowo poprowadzona, co powinno w korzystny sposób wpłynąć na efektywność realizowanych w ich ramach działań.

6.4. Realizacja celów polityk horyzontalnych (Moduł D)

W Module D niniejszej ewaluacji POPC, ocenie poddano uwzględnianie i perspektywę realizacji celów polityk horyzontalnych w Programie. Należy podkreślić, iż w ramach przygotowywania diagnozy oraz całego Programu brane były pod uwagę i poddawane analizie zasady równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z zapisami POPC, jego przygotowywanie i realizacja na wszystkich etapach odbywała się będzie z uwzględnieniem zasad horyzontalnych opisanych w sekcji 1B Umowy Partnerstwa, tj. zasad: zrównoważonego rozwoju, równości szans i zapobiegania

⁷⁹ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 59

⁸⁰ Por. *Projekt Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój - wersja 3.0*
http://www.efs.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/projekt_POWER_06092013.pdf

dyskryminacji oraz równości płci⁸¹. W odniesieniu do większości z nich, w projekcie POPC nie określono szczegółowo narzędzi i sposobów, służących zapewnieniu stosowania zasad horyzontalnych (zapisy takie mają się znaleźć w dokumentach wdrożeniowych Programu), toteż niemożliwa jest - na tym etapie programowania POPC - ocena adekwatności planowanych środków, mających na celu promowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn, zapobieganie dyskryminacji (w szczególności - dostępności dla osób niepełnosprawnych) oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. Należy jednak podkreślić, że według deklaracji twórców Programu, na etapie wyboru projektów zostaną zastosowane odpowiednie kryteria formalne, odnoszące się do wpływu kwalifikujących się do dofinansowania projektów na polityki horyzontalne UE oraz, tam gdzie będzie miało to zastosowanie, kryteria merytoryczne, w ramach których dodatkowo punktowane będą projekty.

POPC jest pierwszym tego typu programem realizowanym w Polsce, z tego względu trudno znaleźć możliwe do uwzględnienia dobre praktyki, w zakresie zasad horyzontalnych, adekwatne do specyfiki programu, możliwe jest natomiast uwzględnienie propozycji rozwiązań opracowanych w ramach innych programów operacyjnych poprzedniej perspektywy programowania. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż realizacja POPC uwzględniającego w sposób omówiony poniżej zasady horyzontalne, może stać się źródłem dobrych praktyk w tym zakresie.

6.4.1. Zakres uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w procesie programowania POPC

Zgodnie z art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. *O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* projekty polityk, strategii, planów lub programów, przewidujących realizację przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko, powinny zostać poddane procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Do tego typu przedsięwzięć zaliczają się działania przewidywane do realizacji w POPC, toteż na etapie jego przygotowywania podjęto prace mające na celu przeprowadzenie prognozy i strategicznej oceny oddziaływania Programu na środowisko.

Przeprowadzona dla POPC w ramach *Prognozy oddziaływania na środowisko (POŚ)* ocena skutków środowiskowych wykazała, że: „znacząca część projektów podejmowanych w ramach POPC nie będzie wpływać bezpośrednio na środowisko”⁸². Równocześnie eksperci w POŚ uznali, że realizacja niektórych z przewidywanych w POPC przedsięwzięć może znacząco bezpośrednio oddziaływać na środowisko. Do tego typu działań zaliczono działania związane z:

⁸¹ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 72.

⁸² *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 85.

- rozbudową i modernizacją istniejącego systemu teleinformatycznego oraz zakup sprzętu teleinformatycznego wraz z pracami instalacyjnymi,
- robotami budowlanymi mającymi na celu budowę obiektów lub adaptację pomieszczeń na potrzeby realizacji przedsięwzięć w ramach POPC,
- dostosowaniem terenów i obiektów w ramach realizowanych przedsięwzięć (zagospodarowanie terenu, budowa, przebudowa i modernizacja przyłączy, niezbędnej infrastruktury technicznej).⁸³

Jednakże, jak stwierdzili autorzy *Prognozy* (synteza Prognozy oddziaływania na środowisko znajduje się w załączniku D), jeżeli realizacja tych przedsięwzięć zostanie przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi i zaleceniami oraz zostanie poprzedzona badaniem efektywności dla różnych możliwych wariantów inwestycji, umożliwiającym wybór rozwiązania optymalnego, ich wpływ na środowisko będzie miał charakter marginalny.

Ponadto w POŚ eksperci uznali, że: „choć realizacja niektórych zamierzeń programu skutkować może wystąpieniem negatywnych oddziaływań na środowisko, to będą one jednakże mniejsze w porównaniu ze skutkami jakie mogłyby wystąpić w przypadku odstąpienia od realizacji programu, natomiast ewentualne negatywne oddziaływania mogą zostać zminimalizowane poprzez zastosowanie odpowiednich kryteriów wyboru projektów”⁸⁴. Sformułowane w tej *Prognozie* rekomendacje i zalecenia dotyczące kryteriów wyboru projektów, umożliwiających zakwalifikowanie do dofinansowania tych, które spełniają wymogi ochrony środowiska i założenia zrównoważonego rozwoju, zostaną zastosowane zarówno w dokumentach dotyczących wdrażania, jak i monitorowania skutków realizacji Programu.

Ekspert dokonujący oceny wpływu realizacji Programu na środowisko, uznali, iż ogólny efekt środowiskowy wdrożenia POPC będzie pozytywny, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasu, ponadto: „Realizacja POPC nie powinna powodować skumulowanych, trwałych oddziaływań negatywnych, a realizacja każdej z osi priorytetowych będzie pozytywnie wpływała na środowisko, przy zachowaniu zasady ostrożności i uwzględnieniu zasad zrównoważonego rozwoju”⁸⁵.

Oś I

Zgodnie z zapisami opracowanej dla projektu POPC *Prognozy oddziaływania na środowisko*: „Negatywny wpływ na środowisko mogą mieć jedynie działania podejmowane w związku z budową infrastruktury cyfrowej i teleinformatycznej (np.: obiekty kubaturowe, nadajniki

⁸³ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 85.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 85.

radiowe, sieci informatyczne, specjalistyczne stacje itp.)”⁸⁶. Eksperti oceniający wpływ realizacji Programu na środowisko zwrócili uwagę na fakt, iż w przypadku rozbudowy szerokopasmowych łączy radiowych - powstała infrastruktura telekomunikacyjna będzie stanowić dodatkowe źródło promieniowania elektromagnetycznego (PEM), co może mieć istotne oddziaływanie w szczególności na zwierzęta. Jednakże, jak stwierdzono w POŚ, ze względu na fakt, że wsparcie tego typu projektów w ramach POPC będzie miało bardzo ograniczony wymiar można założyć, że: „negatywny wpływ ze strony PEM na bioróżnorodność będzie miało charakter pomijalny w skali kraju”⁸⁷.

Oś II

W ramach osi II POPC do działań, których realizacja może znacząco, bezpośrednio oddziaływać na środowisko, zaliczono budowę lub rozbudowę w istniejących ośrodkach przetwarzania danych (serwerowniach) systemów zabezpieczeń fizycznych (kontrola dostępu, klimatyzacja, systemy przeciwpożarowe) i zabezpieczeń logicznych (firewall, systemy IDS, IPS). Jak stwierdzili eksperci przeprowadzający *Prognozę*, ich największy negatywny wpływ na środowisko będzie związany z zanieczyszczeniem powietrza w wyniku emitowania do atmosfery znacznych ilości ciepła, generowanych przez działanie systemów chłodzenia (klimatyzacji) niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania ośrodków przetwarzania danych, jakimi są serwerownie. Wpływ ten, zdaniem ekspertów, może być odczuwalny w skali lokalnej, regionalnej, a nawet krajowej (ze względu na obszar realizacji POPC), ponadto może również mieć charakter długoterminowy i stały. Zdaniem autorów *Prognozy*: „Oddziaływanie to będzie miało zdecydowanie negatywny charakter w krótkim, średnim, a nawet i długim okresie czasu”⁸⁸. Innym, wskazywanym w POŚ negatywnym oddziaływaniem, związanym z funkcjonowaniem ośrodków przetwarzania danych będzie również emisja hałasu, której wpływ będzie miał charakter stały, odwracalny i lokalny.

W *Prognozie* w formie rekomendacji zaproponowano środki łagodzące potencjalne negatywne oddziaływanie na środowisko, które zaleca się uwzględnić w pracach nad przygotowaniem Programu do jego wdrożenia, przede wszystkim przy opracowaniu kryteriów wyboru projektów przewidujących realizację przedsięwzięć wskazanych jako mające potencjalnie negatywny wpływ na zasoby naturalne i klimat.. Odpowiednie przeprowadzenie selekcji, zagwarantować ma – według autorów *Prognozy* - m.in. zaangażowanie specjalistów z zakresu tzw. zielonej gospodarki i zrównoważonego rozwoju, a

⁸⁶ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 19.

⁸⁷ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 55.

⁸⁸ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s.60.

także wymaganie od projektodawców okazania rezultatów analizy cyklu życia produktów oraz analizy efektywności planowanych działań⁸⁹.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju w przypadku osi II POPC, należy podkreślić, iż projekty dotyczące tworzenia centrów gromadzenia i przetwarzania danych w obszarze elektronicznej administracji, będą miały również korzystny wpływ ograniczenie zanieczyszczenia środowiska, przyczynią się bowiem do ochrony zasobów naturalnych (poprzez ograniczenie tradycyjnego obiegu pism i prowadzenia przez urzędy tzw. papierowej dokumentacji) oraz do zmniejszenia zużycia paliwa i emisji dwutlenku węgla do atmosfery (możliwość w pełni elektronicznego załatwienia spraw urzędowych ograniczy konieczność dojazdu obywateli do instytucji). Podobne znaczenie dla środowiska będą miały planowane w osi II POPC działania na rzecz udostępniania informacji sektora publicznego. Jak stwierdzono w POŚ: „warto podkreślić szereg pozytywnych efektów oczekiwanych po realizacji Programu, które wynikają z ograniczenia energo- i zasobochłonności. Pozytywne efekty wynikają z podjętych działań oszczędnościowych i ograniczających zużycie energii, paliwa i materiałów, np. papieru. Pozytywne efekty oddziaływania są również zauważalne z perspektywy wzrostu efektywności procesów gospodarczych – spadek kosztów realizacji niektórych działań, zwłaszcza związanych z przepływami informacyjnymi oraz zwiększeniem zasięgu świadczenia usług”.⁹⁰

Warto także podkreślić, iż zgodnie z zapisami POPC: „W przypadku osi II, planuje się, iż tworzenie infrastruktury koniecznej do rozwoju zaawansowanych usług elektronicznych dla obywateli i przedsiębiorców uzależnione będzie od wykazania braku dostępności zasobów w tym zakresie w ramach istniejącej lub planowanej infrastruktury administracji publicznej bądź niezasadności wykorzystania tego typu rozwiązań komercyjnych”⁹¹. Powyższy zapis odnosi się – tak jak w przypadku osi I – do racjonalnego i optymalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury administracji publicznej i podobnie jak w ramach osi I, w dokumentach wdrożeniowych oraz dotyczących monitorowania skutków Programu, zostaną uwzględnione w tym zakresie zalecenia ekspertów, wskazane w strategicznej prognozie i ocenie oddziaływania Programu na środowisko.

Oś III

W ramach III osi priorytetowej POPC, dotyczącej działań służących wspieraniu cyfrowej aktywizacji społeczeństwa, nie przewiduje się realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

⁸⁹ Por. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 82.

⁹⁰ *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2013, s. 17.

⁹¹ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 72.

6.4.2. Zakres uwzględnienia zasady równości szans i zapobiegania dyskryminacji w procesie programowania POPC

Oś I

W opinii zarówno przedstawicieli organizacji działających na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, jak również ekspertów będących respondentami badań jakościowych, przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji ex-ante, planowane w osi I POPC zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu zapewnia realizację zasady równości szans i niedyskryminacji⁹². Działania realizowane w ramach osi I POPC przyczynią się bowiem pośrednio do poprawy jakości życia grup potencjalnie narażonych na dyskryminację – przede wszystkim osób niepełnosprawnych, ułatwiając im np. kontakty z administracją publiczną i zdigitalizowanymi zasobami kultury (działania te są bezpośrednio przewidywane w ramach osi II), a także korzystanie z różnego typu usług świadczonych drogą elektroniczną.

Zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu, może oprócz wymienionych powyżej, prowadzić także do innych pozytywnych skutków, takich jak umożliwienie osobom niepełnosprawnym i innym osobom potencjalnie defaworyzowanym na rynku pracy, świadczenia pracy w ramach elastycznych form zatrudnienia (np. e- praca). Skutki tego typu nie są bezpośrednio związane z celami POPC, dlatego prawdopodobnie ich monitorowanie oraz wprowadzenie odrębnych zapisów w dokumentach wdrożeniowych POPC nie jest konieczne, jednak mogą one stanowić element kampanii społecznych promujących wykorzystanie narzędzi TIK oraz samego Programu.

Oś II

Interwencja w ramach osi priorytetowej II POPC – *E-administracja i otwarty rząd* ma przyczynić się do zapewnienia lepszej komunikacji w kontaktach pomiędzy obywatelami a instytucjami publicznymi dzięki wspieraniu w jej ramach działań na rzecz otwartego dostępu do cyfrowych treści i usług publicznych. Podobnie jak w przypadku osi I, eksperci biorący udział zarówno w pracach nad przygotowaniem projektu Programu, jaki i biorący udział w badaniach metodami jakościowymi w ewaluacji ex-ante, stwierdzali, że tego typu wsparcie ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania dyskryminacji w każdej formie, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych. Z tego względu bardzo istotnym aspektem projektów dofinansowywanych w ramach osi II, powinno być uwzględnianie (co mogłoby również być dodatkowo punktowane w kryteriach wyboru projektów) tych z nich, które zapewniają uniwersalność wszystkich przewidzianych do realizacji rozwiązań w taki sposób, aby odpowiadały one specyficznym potrzebom wszystkich użytkowników i zapewniały ich równy dostęp do e-usług, np. poprzez odpowiednio zaprojektowane interfejsy (które powinna cechować czytelność, intuicyjność i prostota). Również w *Europejskiej Agendzie*

⁹² Por. *Jak wdrażać zasady horyzontalne Unii Europejskiej w administracji – przewodnik*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Cyfrowej podkreśla się konieczność zapewnienia lepszego dostępu do nowoczesnych technologii, wspieranie dostosowywania publicznych stron internetowych i usług internetowych do specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych, co umożliwi ich pełne uczestnictwo w życiu publicznym.

W celu właściwego uwzględnienia zasady równości szans i niedyskryminacji, w opisie osi II POPC znalazły się więc zapisy, mówiące, że: „zaprojektowane systemy będą zobligowane do wypełniania standardów WCAG 2.0., co oznacza, że planowane w POPC procesy digitalizacji obejmowały będą OCR (*Optical Character Recognition*) i tworzenie usług dodatkowych (np. audiodeskrypcja, umieszczanie tłumaczenia na język migowy dla osób niesłyszących). Dodatkowo w POPC przewidziane są działania informacyjno-edukacyjne mające na celu podniesienie świadomości społecznej w zakresie konieczności projektowania systemów informatycznych w taki sposób, aby zapewniały one równe szanse osobom z niepełnosprawnościami (niedyskryminację) w dostępie do tych systemów”⁹³. Tak określone wymogi dotyczące kwalifikowanych do dofinansowania rozwiązań i projektów, są odpowiednio szczegółowe, co powinno przełożyć się na dalszą efektywność działań realizowanych w ramach osi II Programu.

Ze względu na społeczne znaczenie ułatwień dla osób niepełnosprawnych, jakie zapewnia wykorzystanie zaawansowanych narzędzi ICT, jako rekomendację dotyczącą etapu realizacji i monitorowania POPC, wskazać można uwzględnienie w opisie wskaźników produktu, odniesień wprost do ich znaczenia dla osób niepełnosprawnych, np. wskaźnik: „liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – pełne załatwienie sprawy, łącznie z ewentualną płatnością”, może zostać dodatkowo opisany jako: umożliwiającym kompleksowe załatwienie sprawy przez osoby z różnymi typami niepełnosprawności (co może zostać wykorzystane w kampaniach działaniach informacyjno-edukacyjnych dotyczących Programu).

Oś III

Działania w osi III POPC obejmują swoim zakresem przede wszystkim e-integrację i aktywizację cyfrową społeczeństwa oraz wykorzystanie nowoczesnych narzędzi TIK do ograniczenia negatywnych zjawisk, takich jak wykluczenie społeczne, a w tym wypadku jeden z jego aspektów, jakim jest wykluczenie cyfrowe. Grupami docelowymi tych działań w POPC, będą osoby starsze (50+), niepełnosprawne, renciści oraz emeryci, zamieszkali zwłaszcza na terenach wiejskich i małych miast, a także rolnicy i domownicy (członkowie rodzin rolników, zamieszkujący we wspólnym gospodarstwie domowym). Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu tych grup, w osi II POPC polegać będzie na budowaniu i rozwijaniu kompetencji cyfrowych oraz podejmowaniu działań na rzecz e-integracji, w oparciu o dokładne rozpoznanie potrzeb poszczególnych defaworyzowanych grup społecznych. Podobnie jak w przypadku osi I i II, działania te z założenia skierowane są na ograniczenia zjawiska

⁹³ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 74.

dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną i służą we właściwy sposób realizacji zasady równych szans, co potwierdziły osoby zaangażowane w tworzenie programu, jak i eksperci i przedstawiciele NGO, biorący udział w pracach nad przygotowaniem Programu i objęci badaniami metodami wywiadów pogłębionych w ramach niniejszej ewaluacji ex-ante. Ponadto wartościowe w kontekście uwzględnienia zasady równości szans i niedyskryminacji byłoby uwzględnienie specyfiki każdej z grup potencjalnie zagrożonych dyskryminacją ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, w treściach i przekazach medialnych oraz działaniach informacyjno-edukacyjnych (z zachowaniem szczególnych zasad bezpieczeństwa w wypadku posługiwania się w tym celu tzw. danymi wrażliwymi, np. beneficjentów ostatecznych w przypadku monitorowania i uwzględniania tego typu kryteriów przy naborze uczestników projektów) dotyczących POPC.

6.4.3. Zakres uwzględnienia zasady równości płci w procesie programowania POPC

Oś I

POPC nie wskazuje konkretnych działań zapewniających uwzględnianie zasady równości płci przy czym należy zwrócić uwagę, że działania w osi I, dotyczące zapewnienia powszechnego dostępu do Internetu można zaliczyć do niewrażliwych na płeć, zwłaszcza w kontekście zakładanego poziomu osiągnięcia wskaźników produktu dla osi I.

Zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu, może jednak nieść ze sobą dodatkowy pozytywny wpływ i sprzyjać równouprawnieniu mężczyzn i kobiet, ułatwiając tym ostatnim godzenie życia zawodowego z rodzinnym oraz powrót do pracy po urlopie macierzyńskim, poprzez umożliwienie im podejmowania zatrudnienia w ramach elastycznych form, takich jak e- praca.

Jak podkreślono w POPC, w procesie jego opracowywania, a także konsultacji kształtu oraz zapisów Programu, uczestniczyły podmioty zaangażowane w promocję zasad horyzontalnych, których udział zapewniony został udział również w procesie wdrażania oraz monitorowania programu, m.in. poprzez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym POPC.

Oś II

Zgodnie z zapisami POPC: „W przypadku projektów POPC skierowanych bezpośrednio do obywateli, tj. dotyczących świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz mających na celu rozwój kompetencji cyfrowych społeczeństwa i upowszechnienie TIK – będzie uwzględniona zasada równouprawnienia płci wyrażająca się w jej promowaniu zarówno na etapie programowania, jak również przez cały okres realizacji oraz trwałości projektów”⁹⁴. Działania planowane w ramach osi II, służące podniesieniu zakresu i jakości usług e-

⁹⁴ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 76.

administracji i ułatwieniu udziału obywateli w „otwartym rządzeniu” państwem, należy – podobnie jak powyżej – określić jako obejmujące już w swych założeniach zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn (działania upowszechniające korzystanie z e-usług administracji publicznej skierowane są do ogółu obywateli). Jako rekomendację dotyczącą etapu wdrażania i monitorowania Programu, można wskazać uwzględnianie w zakresie subwskaźników podziału na płeć osób objętych wsparciem.

Jest to istotne w kontekście wyników badań, dotyczących korzystania przez kobiety i mężczyzn z usług e-administracji, np. w badaniu *E-administracja w oczach internautów 2012* ustalono, że kobiety, pomimo że częściej kontaktują się z urzędami zarówno w sposób tradycyjny, jak i internetowy, wykazują większą nieufność w stosunku do Internetu jako narzędzia kontaktu z urzędem. Jako przyczyny tego stanu rzeczy, respondentki badania wymieniały głównie trudności z wypełnieniem formularzy i niewiedzę na temat sposobu załatwienia danej sprawy⁹⁵. Tego typu ustalenia warto uwzględnić jako element kampanii promocyjnych oraz w działaniach informacyjno-edukacyjnych dotyczących osi II POPC, poprzez kierowanie odpowiednich treści skierowanych do kobiet (dyskryminacja pozytywna).

Wartym rozważenia na etapie opracowywania dokumentów wdrożeniowych oraz kryteriów wyboru projektów w ramach osi II byłoby wykorzystanie niektórych rozwiązań z zakresu uwzględniania zasady równości szans stosowane w poprzedniej perspektywie programowania. Takim rozwiązaniem w PO KL było opracowanie i stosowanie na etapie wyboru projektów tzw. standardu minimum⁹⁶ w postaci listy sprawdzającej czy dany wniosek o dofinansowanie spełnia minimalne wymagania w zakresie przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projekcie. Wykorzystanie tego narzędzia (po wprowadzeniu modyfikacji wynikających ze specyfiki Programu) w odniesieniu do POPC byłoby dobrym przykładem uwzględnienia dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie.

Oś III

Zapisy POPC w odniesieniu do zasady uwzględniania zasady równości płci w osi III, określają, podobnie jak w przypadku osi II, że: „W przypadku projektów POPC skierowanych bezpośrednio do obywateli, tj. dotyczących świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz mających na celu rozwój kompetencji cyfrowych społeczeństwa i upowszechnienie TIK – będzie uwzględniona zasada równouprawnienia płci wyrażająca się w jej promowaniu zarówno na etapie programowania, jak również przez cały okres realizacji oraz trwałości projektów”⁹⁷. W odniesieniu do realizacji Programu, ważne byłoby wprowadzenie szczegółowych zapisów dotyczących ewentualnego uwzględniania kwot – liczby kobiet i mężczyzn objętych wsparciem w zakresie działań osi III, np. we wskaźnikach: *Liczba*

⁹⁵ raport z badania *E-administracja w oczach internautów 2012* wykonanego na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

⁹⁶ Por. *Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poradnik*. MRR, Warszawa.

⁹⁷ Por. *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020*, projekt wersja 4.0, Warszawa, grudzień 2013, s. 76.

wspartych programistów oraz Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych. Tego typu zapisy pozwoliłyby bowiem na dyskryminację pozytywną kobiet np. w zakresie wsparcia w ramach działania *E-pionier*; na problemy związane z ewentualną niedostateczną reprezentacją kobiet w tym obszarze, zwracają uwagę zapisy *Europejskiej Agendy Cyfrowej*⁹⁸, wskazujące, iż ważną barierą dla rozwoju cyfrowego UE, jest mogący dotknąć kraje Unii deficyt specjalistów w zakresie TIK, e-biznesu, mediów cyfrowych, który - według prognoz - do 2015 r. może osiągnąć poziom od 400 do 700 tys. miejsc pracy. Wobec tego *Agenda* postuluje, jako jedno z najpilniejszych zadań, podjęcie działań na rzecz zwiększenia intensywności kształcenia tego typu specjalistów, a także na możliwość zwiększenia wśród nich udziału kobiet.

Jednocześnie, zgodnie z zapisami POPC, w procesie jego opracowywania, a także konsultacji kształtu oraz zapisów Programu, uczestniczyły podmioty zaangażowane w promocję zasad horyzontalnych, których udział zapewniony będzie udział również w procesie wdrażania oraz monitorowania programu, m.in. poprzez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym POPC.

6.4.4. Stopień i zakres uwzględnienia zasady partnerstwa w POPC

W celu zapewnienia przestrzegania zasady partnerstwa⁹⁹ podczas całego okresu programowania interwencji w zakresie rozwoju cyfrowego, zapewniano udział partnerów społecznych i gospodarczych, administracji różnych szczebli, ekspertów oraz przedstawicieli przyszłych beneficjentów Programu. Zaangażowanie partnerów w tworzenie POPC miało miejsce już od momentu powołania w październiku 2012 roku nieformalnego Zespół Roboczego do spraw programowania rozwoju cyfrowego w latach 2014-2020, który w lutym 2013 roku zespół został przekształcony w Grupę do spraw przygotowania programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego oraz koordynacji CT2. Do udziału w pracach grupy zostali zaproszeni przedstawiciele właściwych resortów, Związku Województw RP, środowisk akademickich i naukowych, ekspertów w dziedzinie TIK, partnerów społecznych i gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz związków i izb branżowych. W okresie projektowania POPC możliwe było wyrażanie opinii i uwag na jego temat na dedykowanej platformie internetowej www.rozwojcyfrowy.mir.gov.pl, na której zamieszczano materiały dotyczące POPC oraz ujęcia CT2 w pozostałych programach operacyjnych na lata 2014-2020. W trakcie prac nad przygotowaniem POPC odbyły się także robocze spotkania z przedstawicielami instytucji zarządzających poszczególnymi RPO dotyczące zakresu interwencji w ramach POPC i RPO. W lipcu 2013 roku zostały zorganizowane cztery konferencje regionalne (w Warszawie, w Poznaniu, Gdańsku i w Krakowie), na których przedstawiono założenia projektu POPC. W Konferencjach brali udział przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych oraz instytucji i organizacji działających w obszarze TIK na terenach wszystkich województw, przedsiębiorców oraz przedstawiciele administracji

⁹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2010) 245 wersja ostateczna, *Europejska agenda cyfrowa*

⁹⁹ Por. *Jak wdrażać zasady horyzontalne Unii Europejskiej w administracji – przewodnik*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa,

rządowej i samorządowej. Realizacja zasady partnerstwa podczas wdrażania i monitorowania POPC zostanie zapewniona poprzez odpowiednie zapisy Programu, dotyczące kluczowej roli komitetu monitorującego wdrażanie POPC w którego składzie znajdą się przedstawiciele organizacji wymienionych w art. 5 projektu rozporządzenia ogólnego na zasadach pełnoprawnych członków. Zasada partnerstwa znajdzie również odzwierciedlenie w składzie komitetu monitorującego, który uwzględniać będzie równy udział przedstawicieli różnych podmiotów, wchodzących w jego skład. W zapisach POPC podkreśla się także, iż na etapie monitorowania i ewaluacji zapewniony zostanie udział partnerów w sprawozdawczości, przekazywaniu informacji o postępie realizacji programu oraz w dyskusji nad rezultatami ewaluacji Programu.

6.5. Układ instytucjonalny (Moduł E)

Przedmiotem ewaluacji POPC w ramach Modułu E był istniejący układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, w odniesieniu do realizacji założeń i celów Programu.

6.5.1. Struktura zarządzania

Podmioty realizujące Program

Zgodnie z projektem Programu, w realizację działań związanych z POPC będą zaangażowane:

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, jako podmiot udzielający desygnacji, Instytucja Zarządzająca (IZ) oraz Instytucja Certyfikująca (IC);
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, jako Instytucja Pośrednicząca (IP);
- Ministerstwo Finansów, jako Instytucja Audytowa (IA) oraz podmiot odpowiedzialny za otrzymywanie płatności od KE.

Elementem systemu realizacji Programu będą także Instytucje Wdrażające (Instytucja Pośrednicząca II stopnia), niemniej w wersji 4.0 POPC nie określono jaki podmiot będzie pełnił tę funkcję.

Zgodnie z zapisami¹⁰⁰ projektu ustawy o zasadach realizacji programów, Instytucja Zarządzająca POPC odpowiadać będzie za realizację Programu, w szczególności: opracuje wytyczne dla Instytucji Pośredniczących, przygotowuje wzory dokumentów, prowadzić również będzie kontrolę działań IP, monitorować realizację Programu oraz przekazywać będzie do Komisji Europejskiej wnioski o wsparcie projektów dużych.

Instytucja Pośrednicząca w myśl projektu ustawy może realizować część obowiązków Instytucji Zarządzającej nie będzie jednak odpowiadać przed Komisją Europejską za realizację Programu. W programach operacyjnych ubiegającej perspektywy finansowej¹⁰¹ zazwyczaj do

¹⁰⁰ Projekt z dnia 18 września 2013 ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności w latach 2014-2020

¹⁰¹ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, wersja z dnia 22 grudnia 2011, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2007-2013, wersja z dnia 17 lipca 2013

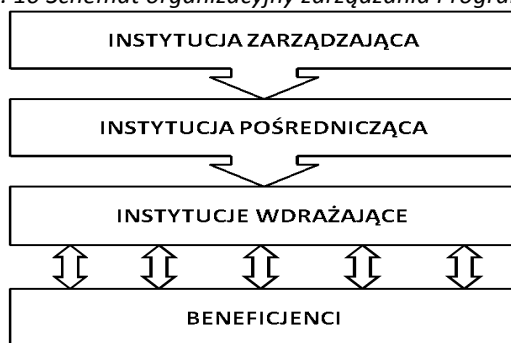
zadań IP należało w szczególności: przygotowanie wytycznych dla Instytucji Wdrażających, organizacja systemu wyboru projektów, podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektów, monitorowanie realizacji poszczególnych działań i priorytetów oraz prowadzenie kontroli działań Instytucji Wdrażającej.

Część zadań Instytucji Pośredniczącej może być powierzona Instytucjom Wdrażającym. W programach operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013¹⁰² takie podmioty zajmowały się wszystkimi czynnościami, w których następuje kontakt z beneficjentem, w szczególności: ogłaszaniem konkursów i ich wyników, oceną formalną i merytoryczną wniosków, przygotowywaniem i podpisywaniem umów z beneficjentami, monitorowaniem realizacji projektów, dokonywaniem płatności oraz prowadzeniem kontroli beneficjentów.

Podział zadań pomiędzy instytucje zaangażowane w realizację Programu

Na schemacie (Rys.10) przedstawiono opisaną powyżej strukturę instytucjonalną odpowiedzialną za realizację działań przewidzianych w POPC.

Rys. 10 Schemat organizacyjny zarządzania Programem



W przypadku realizacji Programu w trzystopniowej strukturze zarządzania bardzo ważny jest jednoznaczny podział kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty. Proponowany przez ewaluatora podział zadań znajduje się w poniższej tabeli (Tab.1).

Tab. 1 Kompetencje instytucji zaangażowanych w realizację Programu

Obszar	Instytucja Zarządzająca	Instytucja Pośrednicząca	Instytucje Wdrażające
Działania koordynacyjne	Opracowanie wytycznych dla IP	Opracowanie wytycznych dla IW	Opracowywanie wytycznych dla beneficjentów
	Przygotowanie wzorów dokumentów		
	Sprawozdawanie do KE	Sprawozdawanie do IZ	Sprawozdawanie do IP
Nabór wniosków	Ustalanie harmonogramu naboru wniosków		Ogłaszanie konkursów
	Ustalenie zasad naboru	Organizacja systemu wyboru projektów	Przeprowadzenie naboru wniosków
	Ustalanie zasad oceny projektów	Podejmowanie decyzji o dofinansowaniu	Przeprowadzenie oceny wniosków

¹⁰² Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, wersja z dnia 22 grudnia 2011, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2007-2013, wersja z dnia 17 lipca 2013

			Ogłaszanie wyników
Umowy o dofinansowanie	Przygotowanie wytycznych do umów o dofinansowanie	Przygotowanie wzorów umów o dofinansowanie dla poszczególnych osi i działań na podstawie wytycznych	Przygotowanie umów o dofinansowanie z poszczególnymi beneficjentami Podpisanie umów z beneficjentami
Rozliczenia	Prowadzenie rozliczeń Programu z KE	Prowadzenie rozliczeń co do poszczególnych osi	Prowadzenie rozliczeń z beneficjentami Przyjmowanie i weryfikacja wniosków o płatność
	Przekazywanie środków do IP	Przekazywanie środków do IW	Przekazywanie beneficjentom dofinansowania
Informacja i promocja	Działania informacyjno-promocyjne w zakresie Programu	Działania informacyjno-promocyjne w zakresie osi i działań	Działania informacyjno-promocyjne skierowane do potencjalnych beneficjentów oraz beneficjentów w zakresie realizowanych osi i działań
Monitoring i ewaluacja	Prowadzenie ewaluacji Programu na szczeblu centralnym	Prowadzenie ewaluacji poszczególnych osi Programu	Prowadzenie ewaluacji projektów
	Prowadzenie monitoringu Programu, na podstawie informacji przekazanych przez IP	Prowadzenie monitoringu poszczególnych osi na podstawie informacji przekazanych przez IW	Prowadzenie monitoringu projektów na podstawie informacji przekazanych przez beneficjentów
Kontrola	Kontrola IP Poddawanie się kontroli KE	Kontrola IW Poddawanie się kontroli IZ	Kontrola beneficjentów Poddawanie się kontroli IP

W opinii niektórych specjalistów, zaangażowanych w tworzenie POPC, w programie o niewielkiej liczbie priorytetów i działań oraz ze stosunkowo niską alokacją w strukturze organizacyjnej zarządzania wystarczyłyby dwa podmioty. Podobna struktura jest stosowana w przypadku jednego programu z ubiegającej kończącej się perspektywy finansowej 2007-2013: Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (IP i IZ), a zatem w tym przypadku, gdzie jest niewielka liczba osi i działań oraz stosunkowo niska alokacja. W ubiegającym okresie finansowania stosowanie trzystopniowej struktury zarządzania programem było stosowane w przypadkach, gdy ze względu na szeroki zakres tematyczny realizowanych w Programie osi i działań oraz wysoką alokację konieczne było zaangażowanie wielu podmiotów zarówno na szczeblu IP, jak i IW. Za realizacją POPC w dwustopniowej strukturze zarządzania przemawiają następujące fakty:

- POPC posiada stosunkowo niewielką alokację (2 255,6 mln euro),
- w planowanej strukturze zarządzania występuje tylko jedna IP, zarządzanie programem w trzystopniowej strukturze ma uzasadnienie, jeżeli różne IP zajmują się różnymi

osiami priorytetowymi, w okresie 2007-2013 nie miała miejsce sytuacja, gdzie w przypadku trzystopniowej struktury za wszystkie osi odpowiadał jeden podmiot,

- POPC jest programem o niewielkiej liczbie osi priorytetowej i działań/celów,
- przedsięwzięcia wdrażane w ramach POPC projektów obejmują stosunkowo wąski zakres tematyczny (rozwój cyfrowy).

Zdaniem ewaluatora zastosowanie dwustopniowej struktury zarządzania w przypadku POPC znacznie uprościłoby procedury zarządcze, przyspieszyłoby tempo prac, a Program generowałby mniejsze zapotrzebowanie kadrowe. W strukturze uwzględniającej trzy podmioty znaczna część zasobów kadrowych, finansowych, a także dużo czasu będzie wykorzystana do obsługi komunikacji pomiędzy instytucjami. Ponadto występuje ryzyko, że podmioty na poszczególnych szczeblach zarządzania Programem mogą powtarzać tę samą pracę.

Instytucja Wdrażająca

Do tej pory nie podjęto decyzji, jaki podmiot będzie pełnić funkcję Instytucji Wdrażającej. Na obecnym etapie prac nad POPC, MIR jest w trakcie uzgodnień mających na celu wskazanie podmiotu lub podmiotów do roli IW. Ze względu na specyfikę swojej dotychczasowej działalności najlepszymi kandydatami na pełnienie funkcji IW są Władza Wdrażająca Projekty Europejskie (osi I, II i III), Urząd Komunikacji Elektronicznej (wyłącznie dla osi I), Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (w zakresie osi III) oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (w zakresie osi I i II). Powyższe kandydaty wydają się być uzasadnione, biorąc pod uwagę zakres rzeczowy projektów planowanych do realizacji w ramach Programu.

W opinii ewaluatora ważnym argumentem na rzecz wskazania jako IW dla wszystkich osi Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie jest posiadane przez tę instytucję doświadczenie – WWPE w pełniło funkcję Instytucji Wdrażającej oraz Pośredniczącej w wielu programach kończącej się, jak i poprzedniej perspektywy finansowej. Posiada zatem doświadczenie pod względem metodycznym wdrażania projektów i odpowiednie zasoby kadrowe do realizacji zadań IW. W szczególności WWPE zajmuje się obecnie wdrażaniem projektów dotyczących informatyzacji w zakresie: sieci szerokopasmowych (działania 8.4 POIG), e-administracji (priorytet 7 POIG, priorytet 11 POIS) oraz kompetencji cyfrowych (działanie 8.3 POIG). Najślabszą stroną podmiotu w kontekście działań prowadzonych w ramach POPC jest wdrażanie projektów miękkich (planowanych do realizacji w ramach osi III – przedsięwzięcia wdrażane dotychczas przez WWPE w ramach przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu miały trochę inny charakter).

Urząd Komunikacji Elektronicznej posiada wysokie kompetencje w tematyce sieci szerokopasmowych. We współpracy z MAiC przygotowało memorandum¹⁰³, realizuje także coroczną inwentaryzację stanu sieci w Polsce. Dotychczas UKE nie pełniło jednak funkcji instytucji zaangażowanej we wdrażanie programów operacyjnych, co powodować może trudności organizacyjne podczas realizacji POPC.

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w upływającym okresie programowania pełni funkcję IW w ramach osi I POKL. Posiada więc duże doświadczenie w zakresie wdrażania programów dotyczących rozwijania kompetencji. Do tej pory CRZL nie zajmował się jednak problemem wykluczenia cyfrowego, który jest kluczowy w kontekście POPC.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest instytucją wdrażającą dla działań z różnych programów operacyjnych (m. in. POKL, POIG). Posiada znaczne doświadczenie w zakresie wdrażania projektów o aspekcie innowacyjności. PARP jest jednak instytucją powołaną do współpracy z przedsiębiorcami, nie posiada więc niezbędnych kompetencji w zakresie współpracy z innymi podmiotami, które będą beneficjentami POPC.

6.5.2. Potencjał administracyjny instytucji zaangażowanych w realizację Programu

Instytucje, które będą zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie Programu, powinny dysponować odpowiednim potencjałem instytucjonalnym. Konieczne jest posiadanie przez te instytucje wyspecjalizowanych zasobów kadrowych, zarówno w zakresie metodyki zarządzania, wdrażania i monitorowania programów operacyjnych, jak i w zakresie realizacji projektów związanych z budową infrastruktury szerokopasmowej, wdrażaniem usług e-administracji oraz rozwojem kompetencji cyfrowych społeczeństwa.

Na początkowym etapie prac nad przygotowaniem POPC, w opracowywaniu Programu zaangażowani byli pracownicy MIR zajmujący się także Regionalnymi Programami Operacyjnymi, co powodowało znaczne obciążenie obowiązkami tych osób. Przeprowadzona została reorganizacja, dzięki czemu wydzielony został zespół zaangażowany w zarządzanie POPC, oraz zespół zajmujący się koordynacją RPO. W związku z przeprowadzonymi zmianami na etapie wdrażania projektu może okazać się konieczne uzupełnienie zasobów kadrowych Ministerstwa.

Ponieważ POPC jest programem nowym – nie będącym kontynuacją programu z okresu finansowania 2007-2013, zatem w instytucjach zarządzających i wdrażających Program konieczne będzie stworzenie w zespołów ze spójną strukturą zarządzania. W szczególności powinni znaleźć się tam pracownicy o następujących profilach:

- specjaliści do spraw budowy sieci szerokopasmowych, specjaliści do spraw e-usług publicznych,

¹⁰³ Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych

- specjaliści do spraw kompetencji społecznych,
- kadra zarządzająca.

Kompetencje, jakie powinni posiadać specjaliści zostały wskazane z poniższej tabeli (Tab.2). Zestawienie zawiera szeroki wachlarz kompetencji – poszczególni specjaliści nie muszą spełniać wszystkich wskazanych wymagań.

Tab. 2 Wymagane kompetencje pracowników zespołu zajmującego się zarządzaniem POPC

Pracownik	Kompetencje
specjaliści do spraw budowy sieci szerokopasmowych	<ul style="list-style-type: none"> ➔ doświadczenie w zakresie realizacji i wdrażania projektów związanych z budową sieci szerokopasmowych, w szczególności robotami budowlanymi, projektowaniem infrastruktury ➔ szeroka wiedza na temat: technologii TIK, trendów na rynku dostępu do Internetu, rozwiązań dostępowych kablowych i radiowych,
specjaliści do spraw e-usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> ➔ wykształcenie informatyczne lub administracyjne ➔ doświadczenie w pracy w administracji publicznej na szczeblu państwowym lub we współpracy z administracją publiczną ➔ doświadczenie w realizacji i wdrażaniu programów lub projektów współfinansowanych ze środków europejskich ➔ doświadczenie w zakresie realizacji i wdrażania projektów związanych z e-usługami, w szczególności formułowaniem wymagań, tworzeniem oprogramowania, implementacją, wspieraniem ➔ szeroka wiedza na temat: technologii TIK, procedur administracyjnych, oprogramowania
specjaliści do spraw kompetencji społecznych	<ul style="list-style-type: none"> ➔ doświadczenie w realizacji i wdrażaniu programów lub projektów współfinansowanych ze środków europejskich, ➔ szeroka wiedza na temat: technologii TIK, problemów społecznych, zjawiska wykluczenia cyfrowego, wdrażania produktów i usług cyfrowych
kadra zarządzająca	<ul style="list-style-type: none"> ➔ wykształcenie zarządcze, techniczne, informatyczne lub społeczne ➔ doświadczenie w zarządzaniu zespołem pracowników ➔ znajomość metodyki zarządzania projektami i programami ➔ doświadczenie w zarządzaniu i wdrażaniu programów operacyjnych finansowanych z funduszy europejskich ➔ szeroka wiedza na temat: wdrażania i rozliczania programów współfinansowanych z środków europejskich ➔ wiedza na temat: technologii TIK, budowy sieci teleinformatycznej, procedur administracyjnych, produkcji oprogramowania, wykluczenia cyfrowego,

Zdaniem ewaluatora na potrzeby utworzenia w IZ zespołu zarządzającego Programem powinno się zrealizować szereg działań szkoleniowo-rekrutacyjnych. Kadra zarządzająca

powinna składać się przede wszystkim z doświadczonych pracowników MIR, gruntownie przeszkolonych z zakresu TIK. W razie konieczności pozyskania specjalistów, w podzespołach zajmujących się poszczególnymi osiami powinni znaleźć się zarówno dotychczasowi pracownicy MIR, jak i nowi pracownicy. Taka struktura zwiększy interoperacyjność zespołu i umożliwi wymianę doświadczeń. W realizację działań przewidywanych POPC, oprócz MIR zaangażowane będzie także – jako Instytucja Pośrednicząca – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które zdaniem jego przedstawicieli posiada obecnie niezbędne minimalne zasoby kadrowe wystarczające do wypełniania zadań IP POPC. Przewiduje się, że stopniowo podczas zamykania kolejnych projektów z okresu 2007-2013, wielkość zasobów kadrowych zajmujących się realizacją POPC będzie się zwiększać, mimo to – według opinii respondentów reprezentujących MAiC, biorących udział w badaniach jakościowych – zwiększenie zatrudnienia w tej instytucji może okazać się konieczne.

Finansowanie działalności instytucji zarządzających Programem

Działania związane z zarządzaniem i wdrażaniem POPC będą finansowane ze środków osi IV POPC – Pomoc techniczna w ramach celu szczegółowego 7 Wsparcie procesu zarządzania i wdrażania programu oraz celu szczegółowego 8 Informacja, promocja i doradztwo. Przewidziana alokacja (w wysokości 67 668 000 euro, co stanowi 3% środków w Programie) ma zapewnić zdolność instytucjonalną oraz zaplecze administracyjno-techniczne dla podmiotów realizujących Program, między innymi są to zapewnienie odpowiednich kwalifikacji pracowników instytucji, wsparcie beneficjentów w przygotowaniu i rozliczaniu projektów oraz prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych.

Bardzo ważnym działaniem wydaje się być odpowiednie przygotowanie kadry. Ponieważ POPC nie stanowi kontynuacji żadnego programu operacyjnego z ubiegającego okresu, lecz jest zebraniem działań dotychczas realizowanych w ramach programów POIG, RPO, POKL oraz POiŚ, zatem konieczne jest doksztalcenie pracowników instytucji realizujących program w zakresie rzeczowym: budowy sieci szerokopasmowych, e-administracji oraz kompetencji społecznych. W opinii ewaluatora w pierwszej kolejności zostać przeprowadzone szkolenia merytoryczne, tzn. dotyczące zakresu przedmiotowego zakresu realizowanych w Programie przedsięwzięć.

W zakresie wsparcia beneficjentów w przygotowaniu i rozliczaniu projektów, powinny zostać zastosowane rozwiązania zgodne z głoszonym przez POPC przesłaniem – czyli przy pomocy narzędzi elektronicznych. Takie podejście pozwoli zaoszczędzić wiele czasu zarówno pracownikom IW, jak i beneficjentom.

6.5.3. Bariery i ryzyka oraz ich rozwiązania w zakresie instytucjonalnym

Bariery i ryzyka po stronie instytucji

W wyniku realizacji badań jakościowych (wywiady pogłębione) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w prace nad Programem, zidentyfikowano najważniejsze bariery i ryzyka w zakresie instytucjonalnym. Są to w szczególności:

- możliwe opóźnienia w pracach nad POPC (za przygotowywanie Programu odpowiada MIR we współpracy z MAiC, ponadto prowadzone są konsultacje z innymi podmiotami, m. in. resortem gospodarki, finansów, a także z partnerami społecznymi, wszystkie to konieczne procedury mogą spowodować opóźnienia w pracach),
- niezakończenie projektów szerokopasmowych z okresu 2007-2013 w terminie może negatywnie wpłynąć na realizację osi I,
- przedłużające się negocjacje z KE mogą wywołać opóźnienia w rozpoczęciu realizacji Programu,
- niewystarczające zasoby kadrowe – brak specjalistów do spraw sieci szerokopasmowych i e-administracji w MIR (problem szerzej omówiono w rozdziale 6.5.2),
- mała elastyczność projektowanych form i zakresu wsparcia POPC ze względu na długi okres programowania (7 + 3 lata).

POPC jest programem interwenującym w szczególnie szybko rozwijające się zagadnienia technologiczne oraz społeczne – ulegające trudnym do przewidzenia zmianom. Przewidziane w Programie formy wsparcia będą obowiązywać przez 10 lat (7 lat okresu programowania oraz 3 lata, w których beneficjenci będą mogli ponosić wydatki). W tym czasie zmiany technologiczne i społeczne mogą sprawić, że zmienią się potrzeby w zakresie wsparcia. W szczególności problem ten dotyczy to działań związanych z celem szczegółowym nr 5 – np. w końcowym etapie okresu programowania grupę 50+ będą otwierać dzisiejsi 40-latkowie, w ich przypadku zagrożenie wykluczeniem cyfrowym jest mniejsze. Zdaniem ewaluatora, szczególnie w przypadku osi III, należy zastosować stopień szczegółowości w zakresie opisu planowanych form wsparcia i grup docelowych umożliwiając elastyczny dobór zasad naboru projektów.

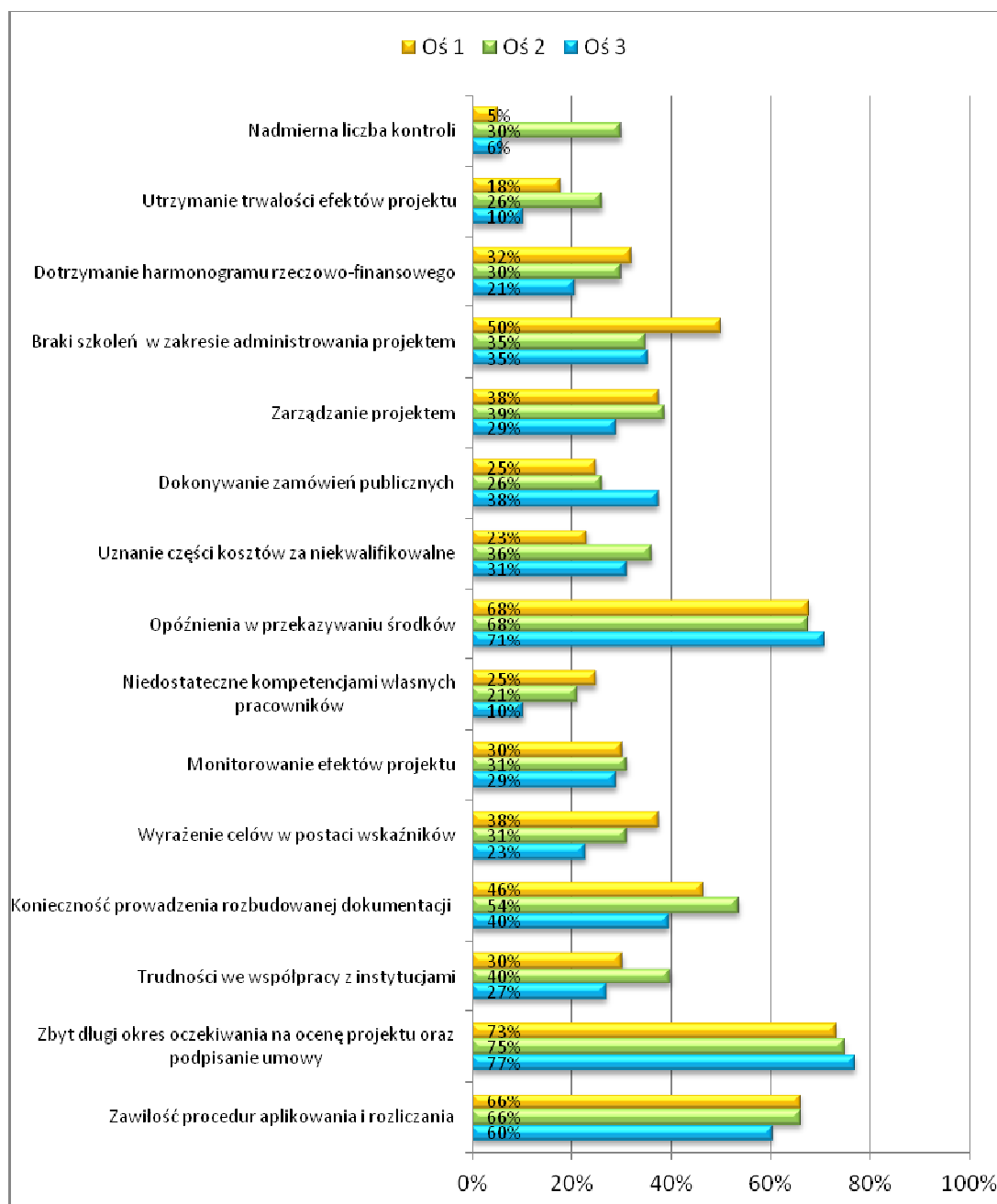
Zgodnie z deklaracjami, twórcy POPC mają świadomość występowania powyższych ryzyk. Należy brać je pod uwagę również w okresie wdrażania Programu.

Bariery i ryzyka po stronie beneficjentów

Elementem oceny ex-ante Programu było także określenie barier, jakie napotkać mogą przyszli beneficjenci POPC podczas jego realizacji. W tym zakresie ewaluator przeprowadził badanie ankietowe podmiotów, realizujących projekty związane z cyfryzacją w poprzedniej perspektywie programowania 2007-2013. Poniższy wykres prezentuje zestawienie udzielonych przez respondentów odpowiedzi wskazujących bariery, ryzyka i trudności, na jakie napotkali beneficjenci realizujący projekty dotyczące rozwoju cyfrowego w latach 2007-2013¹⁰⁴. Odpowiedzi pogrupowane zostały w zależności od typów projektów realizowanych

¹⁰⁴ Wyniki pochodzą z badania CATI; w pytaniu tym możliwe było wskazanie więcej niż jednej odpowiedzi, dlatego procentowy udział poszczególnych odpowiedzi nie sumuje się do 100%.

w przeszłości przez respondentów (dopasowane zostały odpowiednio do zakresu realizowanego w ramach poszczególnych osi POPC).



Rys. 11 Bariery i trudności związane z realizacją projektów [źródło: badanie CATI, $N_{oś1}=48$, $N_{oś2}=85$, $N_{oś3}=56$]

Przedstawione powyżej wyniki badania ankietowego wskazują, iż najważniejsze problemy w realizacji projektów w poprzedniej perspektywie finansowania wynikały ze zbyt długiego okresu oczekiwania na ocenę projektu oraz podpisanie umowy na jego realizację (ogółem 69% wskazań¹⁰⁵), zawilgości procedur aplikowania i rozliczania projektów (ogółem 63% odpowiedzi) oraz opóźnień w przekazywaniu środków finansowych na ich realizację (ogółem

¹⁰⁵ Wartości wskazane jako „ogółem” mogą wydawać się mniejsze niż wartości wskazane w poszczególnych osiach – zjawisko to wynika z faktu, że wielu respondentów było beneficjentami kilku projektów, które wpisują się w zakres więcej niż jednej osi.

60% odpowiedzi). Działania służące minimalizacji tych trudności podczas wdrażania POPC powinny znaleźć się w dokumentach wdrożeniowych Programu.

Obciążenia administracyjne

Szczególnie istotną grupą barier w realizacji projektów, wskazywaną przez respondentów przeprowadzonego badania sondażowego, były w poprzedniej perspektywie programowania różnego rodzaju obciążenia administracyjne. W opinii przedstawicieli podmiotów, które realizowały projekty z zakresu rozwoju cyfrowego w perspektywie 2007-2013¹⁰⁶, poziom obciążenia (w skali od 1 do 5) beneficjentów formalnościami związanymi z realizacją tych przedsięwzięć kształtował się na poziomie średnim (3,19), przy czym poziom obciążeń administracyjnych jako wyższy oceniali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (3,21), niż przedsiębiorcy (3,06). Obciążenia związane z obsługą projektu jako bardzo duże oceniło 11% badanych, natomiast jako bardzo małe – 10%, zdaniem prawie połowy respondentów były one na przeciętnym poziomie.

Rozwiązania problemów o charakterze instytucjonalnym

W poniższej tabeli (Tab.3) przedstawiono zaproponowane przez beneficjentów rozwiązania, które mogłyby zmniejszyć obciążenia administracyjne, towarzyszące realizacji projektów.

Tab. 3 Rozwiązania w zakresie obsługi formalnej części projektów [źródło: badanie CATI, N=134]

O charakterze prawnym	O charakterze organizacyjnym	O charakterze finansowym	O charakterze technologicznym
<ul style="list-style-type: none"> → doradztwo prawne dla beneficjentów → rozwiązania ułatwiające współpracę pomiędzy urzędami → ułatwienie procedur → wdrożenie zasad ułatwiających korzystanie z podpisu elektronicznego → zmniejszenie zobowiązań związanych z tworzeniem dokumentacji (raporty, sprawozdania, wnioski, załączniki) 	<ul style="list-style-type: none"> → szkolenia dla beneficjentów → platforma współpracy dla beneficjentów → usprawnienie komunikacji z instytucjami wdrażającymi → utworzenie punktów doradztwa dla beneficjentów w IW → uproszczenie procedur → usprawnienie procesu oceny wniosków 	<ul style="list-style-type: none"> → zwiększenie poziomu dofinansowania → szybsze dokonywanie przelewów 	<ul style="list-style-type: none"> → umożliwienie składania dokumentacji w wersji elektronicznej → wsparcie zakupu sprzętu dla beneficjentów → platforma współpracy między beneficjentami → platforma współpracy dla beneficjentów i IW

Zgodnie z zapisami POPC (wersja 4.0, rozdział 10), na podstawie doświadczeń z kończącego się okresu finansowania, w perspektywie 2014-2020 wprowadzane będą rozwiązania, mające na celu minimalizację obciążeń administracyjnych przyszłych beneficjentów projektów. W szczególności mają to być:

- ograniczenie obowiązku wykonywania analizy finansowej dla niektórych projektów,

¹⁰⁶ Na podstawie badania CATI, N=134

- na etapie składania wniosków wymaganie od beneficjentów oświadczeń (umożliwienie dostarczenia zaświadczeń na późniejszym etapie, np. po ocenie wniosku, a przed przygotowaniem umowy),
- wdrożenie elektronicznego systemu monitorowania projektów,
- organizowanie spotkań, warsztatów, szkoleń dla beneficjentów,
- publikowanie podręczników i opracowań dla beneficjentów.

Według specjalistów w zakresie monitoringu i ewaluacji biorących udział w badaniu jakościowym, w określeniu działań, umożliwiających zmniejszenie obciążeń administracyjnych przyszłych beneficjentów POPC, pomocne może być odwołanie się do wprowadzonych już, skutecznych rozwiązań w innych programach. Przykładem takich rozwiązań jest uruchomienie i rozwijanie przez WWPE, jako Instytucji Wdrażającej POIG, działań służących wymianie informacji, doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy beneficjentami oraz pomiędzy beneficjentami 7 osi priorytetowej i IW¹⁰⁷. W ramach projektu systemowego organizowane są cykliczne spotkania (np. konferencje, wizyty studyjne), a także budowany jest portal na którym beneficjenci projektów mogą pozyskać informację o innych projektach.

W ramach POIG w perspektywie 2007-2013 zostały także wprowadzone uproszczenia procedur związanych z wnioskami o płatność.

W opinii ewaluatora najważniejszymi działaniami, które mogą wpłynąć na zmniejszenie obciążeń beneficjentów oraz usprawnienie obsługi projektów finansowanych w ramach POPC powinny być: dalsza informatyzacja i uproszczenie procedur, w tym umożliwienie przesyłania dokumentacji projektowej wyłącznie w wersji elektronicznej oraz promowanie współpracy pomiędzy beneficjentami realizującymi podobne projekty.

Przesyłanie informacji drogą elektroniczną mogłoby odbywać się np. za pośrednictwem formularzy przez specjalny portal dla beneficjentów na stronie www, udostępnianych wyłącznie dla beneficjentów. Odpowiednie przygotowanie aplikacji umożliwiłoby nie tylko automatyczny import danych do systemu monitorującego, lecz także mogłoby umożliwić beneficjentom generowanie zestawień porównujących stan rzeczywisty ze stanem planowanym projektów w zakresie postępu finansowego i rzeczowego.

Zdaniem ewaluatora zarówno przygotowanie platformy, jak i zaplanowanie innych działań związanych z wymianą doświadczeń pomiędzy beneficjentami powinno się odbyć w początkowym etapie realizacji Programu, by zmaksymalizować okres wykorzystania jej oraz odniesione rezultaty. W przygotowaniu przedsięwzięć warto posłużyć się doświadczeniami z ubiegającej perspektywy.

¹⁰⁷Broszura informacyjna *Projekt systemowy dla wspierania działań w zakresie budowy elektronicznej administracji POIG*, WWPE, Warszawa 2010

6.5.4. Zasady koordynacji

Zasady koordynacji poszczególnych działań i osi w zakresie POPC w szczególności powinny być określone zgodnie z zasadą *evidence based policy* i opierać się na wypracowanych w trakcie ubiegającego okresu programowania doświadczeniach, dobrych praktykach oraz wynikach ewaluacji. W niniejszym rozdziale przedstawiono narzędzia koordynacji proponowane do zastosowania w zakresie poszczególnych osi Programu.

Koordynacja w zakresie osi I POPC

W opinii ewaluatora koordynacja działań w zakresie osi I powinna w szczególności uwzględniać zapewnienie odpowiedniej linii demarkacji pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach osi I, a w programie POIŚ 2014-2020¹⁰⁸. Rozwój infrastruktury teleinformatycznej jest działaniem włączanym do realizacji innych inwestycji liniowych, np. budowy kanalizacji, sieci energetycznych czy dróg. Kierunek postępowania w tym zakresie określa megaustawa¹⁰⁹. W związku z powyższym odpowiednie określenie zasad koordynacji pomiędzy POPC, a POIŚ pozwoli na uzyskanie efektu synergii pomiędzy interwencjami.

Ponadto w zakresie osi I POPC ewaluator zaleca stosowanie innych narzędzi koordynacji, w szczególności:

- informacje dotyczące sieci szerokopasmowych, gromadzone przez UKE nie są wystarczające do podejmowania decyzji dotyczących lokalizacji interwencji, w tym zakresie powinna się odbywać współpraca również z lokalnymi samorządami;
- w POPC powinien zostać określony model uwzględniający własność powstałej infrastruktury oraz zobowiązania wobec zarządzania nią, w opinii ewaluatora najlepszym modelem jest powierzenie własności sieci operatorowi, tenże powinien również zająć się projektem, budową i zarządzaniem siecią¹¹⁰;
- przydatnym byłoby wskazanie norm i zasad dotyczących projektowania, budowy infrastruktury oraz parametrów powstałej sieci (wskazanie ogólnych zasad może zostać wprowadzone również poprzez kryteria oceny projektów, zmniejszy to ryzyko budowania sieci niezgodnie z panującymi trendami, przy użyciu przestarzałych technologii, a także wystąpienia problemów prawnych w zakresie użytkowania, dzierżawienia i eksploatacji);
- interwencja w ramach osi I POPC powinno dotyczyć wyłącznie tych obszarów, gdzie infrastruktura nie powstałaby bez wsparcia, gdyż inwestycje na danym nie są opłacalne ekonomicznie.

¹⁰⁸ Projekt Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, październik 2013

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

¹¹⁰ Uzasadnienie ewaluatora co do rekomendowanego modelu znajduje się w opinii bieżącej do wersji 2.0 POPC

Koordinacja w zakresie osi II POPC

Zdaniem ewaluatora koordynacja działań w zakresie osi II powinna w szczególności uwzględniać zapewnienie odpowiedniej linii demarkacji:

- pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach osi II, a w programie POIŚ 2014-2020¹¹¹; w ramach POIŚ wsparcie będzie kierowane między innymi na rozwój w obszarze dziedzictwa kulturowego oraz zdrowia. Zgodnie z założeniami obydwu programów POPC w obszarze kultury będzie realizował projekty wyłącznie związane z ICT, natomiast w ramach POIŚ prowadzone będą działania w zakresie infrastruktury, w związku z powyższym odpowiednie określenie zasad koordynacji pomiędzy POPC, a POIŚ pozwoli na uzyskanie efektu synergii pomiędzy interwencjami;
- pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach osi II, a w programie POIR 2014-2020¹¹²; zarówno w ramach POIR realizowane będą działania mające na celu rozwijanie innowacyjności przedsiębiorstw, w tym również w tworzeniu innowacyjnych produktów i usług, w POPC przedsiębiorcy mogą liczyć na wsparcie w zakresie tworzenie innowacyjnych produktów i usług wykorzystujących informacje z sektora publicznego; należy zadbać o wyraźną i jednoznaczną granicę pomiędzy działaniami programów.

Ponadto w zakresie osi II POPC ewaluator zaleca stosowanie innych narzędzi koordynacji, w szczególności:

- konieczne jest określenie szczegółowych zasad realizacji projektów, związanych z udostępnianiem publicznych zasobów, które pozwolą na uniknięcie „digitalizacji chaosu”; informacja z sektora publicznego przed przekształcenie do formy cyfrowej powinny zostać uporządkowane, ich forma uspojnia; dotyczy to zarówno informacji publikowanych przez urzędy, jak i jednostki kultury;
- zdaniem ewaluatora w celu uniknięcia błędów w zarządzaniu projektami powinny zostać odgórnie wdrożone zasady zarządzania obejmujące w szczególności: stosowanie uznanych metodyk zarządzania projektami (np. PRINCE2), wykonywanie przedsięwzięć zgodnie z zaplanowanymi wcześniej etapami oraz zachowania transparentności działań w projektach;
- przedsięwzięcia w ramach osi II POPC powinny być realizowane przy koordynacji centralnej w taki sposób, by powstałe produkty i usługi cyfrowe były ze sobą spójne, umożliwiały integrację i współpracowały z najważniejszymi platformami.

¹¹¹ Projekt Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, październik 2013

¹¹² Projekt Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, wrzesień 2013

Koordinacja w zakresie osi III POPC

W opinii ewaluatora koordynacja działań w zakresie osi III powinna w szczególności uwzględniać zapewnienie odpowiedniej linii demarkacji pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach osi III POPC, a RPO 2014-2020. W ramach programów regionalnych realizowane będą m. in. działania mające na celu zmniejszenie poziomu wykluczenia społecznego, w tym wykluczenia cyfrowego. Konieczne jest szczegółowe określenie zasad koordynacji pomiędzy działaniami szkoleniowymi w ramach obydwu programów.

Ponadto w zakresie osi III POPC ewaluator zaleca stosowanie innych narzędzi koordynacji, w szczególności:

- w zakresie realizacji przedsięwzięć w ramach których prowadzone są szkolenia, powinny być ustalone ogólnie zasady, dotyczące programu, tematyki i zakresu szkoleń w zależności od grupy docelowej.

6.6. Monitorowanie i ewaluacja (Moduł F)

6.6.1. Potencjał instytucjonalny do realizacji działań związanych z monitoringiem i ewaluacją

Wersja 4.0 POPC odnosi się do kwestii monitoringu i ewaluacji Programu w sposób ogólny i przede wszystkim w kontekście spełnienia zasady partnerstwa. Wytyczne do prowadzenia tego typu działań zawarte są w szczególności w rozporządzeniu ogólnym¹¹³. Szczegółowe informacje dotyczące ewaluacji Programu instytucja zarządzająca jest zobowiązana przedstawić w Planie ewaluacji. Wstępna koncepcja procesu ewaluacji, zbierająca założenia do wykonania Planu, została przedstawiona w aneksie do niniejszego dokumentu. W trakcie badania ex-ante pozyskano informacje na temat planów dotyczących prowadzenia monitoringu i ewaluacji.

Do tej pory monitoringiem i ewaluacją w programach operacyjnych zajmowały się:

- instytucja zarządzająca – w zakresie monitorowania realizacji całego Programu,
- instytucja pośrednicząca – w zakresie monitorowania działań i osi priorytetowej,
- instytucja wdrażająca – w zakresie monitorowania poszczególnych projektów.

Dane dotyczące wartości osiągniętych w projektach wskaźników beneficjenci przekazują instytucji wdrażającej, która z kolei dane te w postaci zagregowanej przekazuje instytucji pośredniczącej, a następnie trafiają one do instytucji zarządzającej. Obecnie wymiana

¹¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

danych związanych z monitorowaniem projektów pomiędzy instytucjami w znacznej części odbywa się przy pomocy systemu informatycznego KSI SIMIK 2007-2013. Dane przekazywane są inną drogą wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych. System już od 2004 roku jest rozwijany przez pracowników Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Począwszy od perspektywy finansowej 2014-2020 monitorowanie programów opierać się będzie na wspólnej liście wskaźników kluczowych, powiązanej z celami tematycznymi. Wybór wskaźników oraz wartości osiągniętych w poszczególnych projektach do pewnego stopnia zależy od samych beneficjentów.

Wydaje się, że zasoby kadrowe w instytucjach będą wystarczające do prowadzenia działań niezbędnych do monitoringu i ewaluacji. POPC jest programem nowym, nie będącym kontynuacją żadnego z programów operacyjnych realizowanych w ramach okresu 2007-2013, choć jego różne elementy pojawiały się wcześniej w różnych programach. Ponadto wraz z rozpoczęciem perspektywy finansowej 2014-2020 Komisja Europejska określiła nowe zasady związane z realizacją procesów ewaluacyjnych. Nowa jakość badań, związana z analizą rezultatów, będzie opierała się na wykorzystaniu rygorystycznych metod ewaluacyjnych (jak na przykład analiza stanów kontrfaktycznych). Wszystko to powoduje, że może wystąpić zapotrzebowanie na dodatkowe zasoby kadrowe (lub doszkolenie obecnej kadry) i finansowe, co jest uwzględniane w instytucjach odpowiedzialnych za monitoring i ewaluację.

Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie POPC deklarują dysponowanie znacznymi zasobami kadrowymi o dużym doświadczeniu w zakresie metodyki prowadzenia działań monitoringowo-ewaluacyjnych, jednak mają świadomość, że pracownicy ci mogą wymagać dodatkowych szkoleń lub innych działań rozwijających ich umiejętności w związku z wprowadzeniem wspomnianych wyżej zmian w zakresie ewaluacji. Zmiany te mogą też spowodować, że zlecane podmiotom zewnętrznym badania ewaluacyjne realizowane przy pomocy bardziej rygorystycznych metod mogą okazać się droższe niż zamawiane dotychczas, co instytucje powinny uwzględnić projektując budżety. W kontekście kompetencji kadry zajmującej się monitoringiem i ewaluacją może się okazać, że zabraknie specjalistów posiadających wiedzę merytoryczną na temat projektów informatycznych (np. budowy sieci szerokopasmowych, e-usług), dlatego przewiduje się możliwość doszkalania kadry w tym zakresie. Jednocześnie instytucje zajmujące się monitoringiem i ewaluacją przewidują możliwość zatrudnienia nowych specjalistów.

6.6.2. Bariery i ryzyka oraz metody zapewnienia jakości i terminowości przekazywania danych

Bariery i ryzyka w zakresie terminowości i jakości przekazywanych danych

W opinii przedstawicieli podmiotów, które będą zaangażowane w realizację monitoringu POPC, występuje wiele barier i ryzyk związanych z procesem dostarczania danych zarówno

po stronie instytucji, jak i po stronie beneficjentów. Ważną kwestią jest definicja wskaźników, ponieważ wskaźniki zdefiniowane niejednoznacznie bywają różnie interpretowane przez beneficjentów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kilka wskaźników zdefiniowanych w wersji 4.0 POPC, które wymagają dodefiniowania – patrz rozdział 6.6.4 (np. w przypadku wskaźnika produktu do celu 3 – „Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych” nie jest jasne, w jaki sposób należy liczyć osoby korzystające z pomocy kilkakrotnie).

Przy projektowaniu wskaźników rezultatu należy też zwrócić szczególną uwagę na dostępność danych potrzebnych do raportowania wyników, gdyż w niektórych przypadkach pozyskanie wiarygodnych informacji może wiązać się z wysokimi kosztami (np. w przypadku wskaźnika rezultatu dla osi II – „Odsetek internautów pozytywnie oceniających jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej”).

Na poniższym wykresie (Rys.12) pokazano czynniki, które zdaniem potencjalnych beneficjentów POPC mogą negatywnie wpływać na monitorowanie i ewaluację projektów, wskazywane na podstawie doświadczeń z projektów realizowanych w ramach okresu programowania 2007-2013.



Rys. 12 Czynniki mające negatywny wpływ na monitorowanie i ewaluacji projektów (źródło: badanie CATI)

Najważniejszymi czynnikami mogącymi negatywnie wpływać na sprawną i terminową realizację procesu ewaluacji są: nadmierna komplikacja procedur, niejasność wytycznych, brak zainteresowania i świadomości beneficjentów monitorowaniem efektów projektu.

Rozwiązania zapewniające terminowość i wysoką jakość przekazywanych danych

Potencjalni odbiorcy Programu wskazują na następujące możliwe sposoby rozwiązania problemów związanych z monitorowaniem i ewaluacją, które umożliwiłyby terminowe przekazywanie danych ewaluacyjnych przy zachowaniu ich wysokiej jakości:

- umożliwienie beneficjentom przekazywania danych w wersji elektronicznej przy pomocy utworzonego na potrzeby sprawozdawczości systemu ułatwiłoby i usprawniłoby proces monitorowania,
- przygotowanie jasnych i jednoznacznych wytycznych dla beneficjentów zmniejszyłoby liczbę błędów w sprawozdaniach,
- metodyka ewaluacji powinna być zaplanowana z uwzględnieniem specyfiki realizowanych projektów i odpowiednio dopasowana do ich zakresu,
- zamieszczenie w umowie o dofinansowanie projektu zobowiązań do terminowego wysyłania raportów,
- przygotowanie podręczników dla beneficjentów w formie, która umożliwiłaby sprawne wyszukiwanie informacji ułatwiłoby sprawozdawczość,
- powiązanie raportowania na potrzeby programu z raportowaniem tych samych danych na inne potrzeby (np. do systemu statystyki medycznej) zmniejszyłoby ilość koniecznych do wypełnienia formalności.

Beneficjenci różnych programów operacyjnych wskazywali jako na problem brak jednoznacznych wytycznych w sprawie procesu monitorowania. Tymczasem instytucje zaangażowane w prowadzenie programów publikują liczne podręczniki, wytyczne i inne dokumenty zawierające szczegółowe zalecenia w tym zakresie. Często beneficjenci nie są więc świadomi, że mają do dyspozycji tak dużą bazę informacji i wytycznych, bądź nie korzystają z nich, ponieważ trudno jest im odnaleźć interesujące ich kwestie, dlatego warto podjąć działania uświadamiające beneficjentów w tym zakresie.

Do tej pory umowy o dofinansowanie projektów zobowiązywały beneficjentów projektów do terminowego przesyłania raportów i sprawozdań na potrzeby monitorowania oraz do udziału w działaniach ewaluacyjnych w okresie trwałości projektu¹¹⁴. Z doświadczenia ewaluatora wynika jednak, że część beneficjentów niechętnie bierze udział w badaniach, bądź przekazuje dane na takie potrzeby, w szczególności w okresie trwałości projektów. Konieczne jest podjęcie działań, mających na celu poprawę świadomości beneficjentów w zakresie konieczności prowadzenia monitoringu i ewaluacji.

¹¹⁴ np. Wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach działania 8.4 POIG (paragraf 7) oraz Wzór umowy o dofinansowanie projektu w ramach działania 8.3 POIG (paragraf 7)

Zdaniem ewaluatora w umowie o dofinansowanie powinna być wskazana osoba odpowiedzialna za przekazywanie danych na potrzeby monitoringu oraz udział w ewaluacjach. Odpowiedzialność za niedopełnienie obowiązków wobec IW wciąż spoczywałaby na beneficjencie. Taki zapis znacznie ułatwiłby komunikację pomiędzy instytucją, a beneficjentem i usprawniłby realizację ewaluacji. Osoba, która zakresie obowiązków miałaby przygotowywanie i wysyłanie sprawozdań wywiązywałaby się z tego lepiej, niż w przypadku gdy, odpowiedzialność za te działania jest rozmyta pomiędzy wieloma pracownikami beneficjenta.

Ponadto beneficjenci w umowie o dofinansowanie, w podręcznikach, wytycznych oraz (o ile powstanie) poprzez platformę internetową powinni być informowani o planie prowadzenia monitoringu i ewaluacji dla osi i Programu – w szczególności o częstotliwości i terminach prowadzenia działań, stosowanych metodach (np. ankiety, wywiady, spotkania) i sposobie ich realizacji (np. za pośrednictwem: kontaktu osobistego, telefonicznego, drogą elektroniczną). Beneficjenci także powinni być informowani przez IW (np. poprzez platformę internetową) o wynikach badań ewaluacyjnych, dzięki temu zwiększyłaby się ich świadomość w zakresie konieczności prowadzenia monitoringu i ewaluacji oraz wzrosłoby zaufanie beneficjentów do instytucji realizującej Program. Wyniki badań ewaluacyjnych mogłyby być dla podmiotów realizujących projekty także źródłem dobrych praktyk oraz pomocą w rozwiązywaniu problemów.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, jako instytucja zarządzająca licznymi programami operacyjnymi już do tej pory wdrożyła wiele rozwiązań, które mają na celu ułatwienie beneficjentom przekazywanie danych na potrzeby monitoringu, w szczególności:

- definicje wskaźników i wytycznych do uzupełniania ich wartości będą zamieszczone w generatorze wniosków jako podpowiedzi (od roku 2014),
- wdrożono wspólną listę wskaźników kluczowych.

Rozwiązanie wspomagające beneficjentów w wypełnianiu zobowiązań, które zaczęło funkcjonować już w okresie 2007-2013 wdrożyło WWPE, jako IW dla projektów z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Jest to platforma, na której beneficjenci projektów mogą dzielić się doświadczeniami, dobrymi praktykami oraz innymi informacjami na temat realizowanych przedsięwzięć. Rozwiązanie takie mogłoby przysłużyć się również w zakresie sprawozdawczości.

Ponadto zdaniem przedstawicieli podmiotów monitorujących programy operacyjne dodatkowo powinny zostać wdrożone inne rozwiązania ułatwiające cały proces monitorowania:

- już na etapie oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów, należy zwrócić szczególną uwagę na wybierane przez beneficjentów wskaźniki,

- prowadzenie szkoleń dla beneficjentów z zakresu sprawozdawczości,
- na etapie projektowania wskaźników dla programu operacyjnego powinno się uwzględnić proces pozyskiwania danych na potrzeby monitoringu, proces gromadzenia danych nie powinien być kosztochłonny, a uzyskane dane powinny charakteryzować się wysoką wiarygodnością,
- kluczem realizacji projektów zgodnie z harmonogramem jest bardzo dobra znajomość zasad realizacji postępowań w ramach prawa zamówień publicznych oraz zasad rozliczania projektów wśród beneficjentów, gwarantuje to terminowe osiągnięcie wartości docelowych wskaźników.

6.6.3. Zasada *evidence based policy*

Proces monitorowania Programu powinien być zgodny z zasadą *evidence based policy*, czyli prowadzeniem polityki opartej na dowodach. Prowadzenie tego typu polityki musi być poparte wynikami przeprowadzonych badań, analiz i ekspertyz. Zgodnie z projektem wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących monitoringu i ewaluacji perspektywy finansowej 2014-2020¹¹⁵ instytucje systemu realizacji programów są zobligowane do prowadzenia ewaluacji co najmniej w wymiarze jednego badania dotyczącego efektów wdrażanych działań dla każdej osi programu w trakcie jego realizacji.

W przypadku działań Programu analogicznych do prowadzonych w okresie 2007-2013, na podstawie danych z monitoringu wyciągnięto wnioski ze zgromadzonych doświadczeń, na przykład:

- w osi I POPC przyjęto, że podmiotami budującymi sieci będą przedsiębiorcy telekomunikacyjni (w poprzedniej perspektywie przedsięwzięcia budowy sieci realizowane były m.in. przez jednostki samorządowe, co generowało więcej problemów i opóźnień oraz charakteryzowało się mniejszą efektywnością, niż w przypadku projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa),
- w osi II POPC tworzenie e-usług publicznych zarządzane będzie przede wszystkim przez organy centralne – administrację państwową (w poprzedniej perspektywie projekty takie realizowane były przez administrację niższego szczebla, co spowodowało zróżnicowanie geograficzne jakości usług publicznych i generowało więcej wydatków, niż w przypadku przedsięwzięć centralnych).

Są jednak w POPC przypadki odstępstwa od tej zasady, na przykład - projektowanie osi II Programu powinno opierać się na szczegółowej inwentaryzacji funkcjonujących w Polsce systemów e-usług publicznych, a tego typu analiza nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem planowania interwencji w ramach osi. Wersja 4.0 POPC nie zawiera informacji na temat Planu ewaluacji programu, należy jednak podczas redagowania dokumentu wziąć

¹¹⁵ DG Regional and Urban Policy, Guidance Document On Monitoring And Evaluation European Regional Development Fund And Cohesion Fund – Concepts And Recommendations

pod uwagę przyszły okres programowania. Dane z monitoringu oraz wstępne wnioski z przeprowadzenia działań z POPC powinny być dostępne już w roku 2019, na potrzeby projektowania strategicznego w zakresie programów kolejnego okresu programowania.

6.6.4. Ocena proponowanych wskaźników

Na potrzeby dokonania syntetycznej oceny proponowanych w projekcie POPC wskaźników, dokonano ich analiza. Analiza została wykonana w dwóch wymiarach:

- analiza cech wskaźników,
- analiza dopasowania wskaźników.

Metodyka oraz dokładny przebieg analizy został przedstawiony w Aneksie E do niniejszego dokumentu, gdzie zawarto również analizę wartości docelowych oraz celów pośrednich. Poniżej przedstawiono jedynie wyniki przeprowadzonych prac.

Analiza wskaźników – ocena ogólna

Poniżej odniesiono się do wskaźników produktu i rezultatu, które zostały zaproponowane wersji 4.0 POPC. Każdemu wskaźnikowi przypisano ocenę ogólną będącą wynikiem analizy wskaźników (założenia oraz przebieg analizy zostały przedstawione w aneksie do niniejszego raportu) oraz sformułowano opinię na jego temat. Ocena ogólna wskaźnika przyjmuje wartości w skali od 0 do 10 (im wyższa wartość – tym lepiej oceniany wskaźnik), została ona wyznaczona jako średnia ważona oceny istotnych cech wskaźnika – jego: trafności, przejrzystości, wiarygodności statystycznej, agregowalności, dostępności oraz solidności¹¹⁶.

P1.1 Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s

→ Ocena ogólna: 9,56

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik jest trafnie dopasowany do celu szczegółowego nr 1. Jego brzmienie nie pozostawia wątpliwości i nie generuje ryzyka błędnej interpretacji.

P2.1 Liczba usług publicznych udostępnionych *on-line* o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja

→ Ocena ogólna: 7,02

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik jest trafnie dopasowany do celu szczegółowego nr 2. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko rozbieżności interpretacyjnych. Należy np. jednoznacznie określić, czy usługa o stopniu dojrzałości 4 jest również liczona do jako usługa o stopniu dojrzałości 3

¹¹⁶ Rzeczony cechy wskaźników są zgodne z „Zaleceniami w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020”

P2.2 Liczba usług publicznych udostępnionych *on-line* o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – pełne załatwienie sprawy, łącznie z ewentualną płatnością

- Ocena ogólna: 7,02
- Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik jest trafnie dopasowany do celu szczegółowego nr 2. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko rozbieżności interpretacyjnych.

P2.3 Liczba urzędów, które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego

- Ocena ogólna: 8,59
- Opinia: Ogólny poziom dopasowania wskaźnika jest zależny od zawartości katalogu rekomendacji. Należy doprecyzować czy chodzi o wdrożenie wszystkich pozycji z katalogu, czy też części, będzie to jednak możliwe dopiero po opracowaniu katalogu.

P2.4 Liczba projektów dotyczących udostępnienia *on-line* informacji sektora publicznego

- Ocena ogólna: 4,85
- Opinia: Projekt dotyczący udostępnienia *on-line* informacji z sektora publicznego może obejmować przedsięwzięcia o różnej skali wielkości. Wskaźnik nie daje odpowiedniej informacji o efektach realizacji Programu w kontekście celu szczegółowego 4. Ponadto wartość wskaźnika jest łatwo manipulowana np. poprzez realizację wielu małych projektów, zamiast mniejszej liczby większych przedsięwzięć. Proponuje się zmienić wskaźnik tak aby np. dawał informacje liczbie instytucji publicznych (urzędów, jednostek kultury, instytucji naukowych), które poddały digitalizacji swoje zasoby.

P2.5 Liczba produktów i usług cyfrowych (tj. aplikacji/witryn www) opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i e-usług publicznych

- Ocena ogólna: 8,00
- Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik jest trafnie dopasowany do celu szczegółowego nr 4. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko rozbieżności interpretacyjnych.

P3.1 Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych

- Ocena ogólna: 8,78
- Opinia: Wskaźnik jest odpowiednio dopasowany do celu szczegółowego. Należy także doprecyzować czy osoby, które skorzystały ze wsparcia więcej niż jeden raz, liczone są pojedynczo, czy podwójnie.

P3.2 Liczba kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących TIK

→ Ocena ogólna: 4,61

→ Opinia: Termin „kampania edukacyjno-informacyjna” może obejmować działania o różnej skali wielkości. Wskaźnik nie daje odpowiedniej informacji w kontekście celu szczegółowego 5. Ponadto wartość wskaźnika jest łatwo manipulowalna poprzez rozdrobnienie działań na wiele mniejszych przedsięwzięć. Proponuje się zmienić wskaźnik tak aby dawał on informacje o zasięgu kampanii, czyli o liczbie osób, do których dotarły kampanie. Ewaluator sugeruje przyjęcie wskaźnika określającego bezwzględny zasięg kampanii (tzn. określający bezwzględną liczbę adresatów, do których dotrze kampania, a nie liczbę adresatów, do świadomości których dotrze przekaz kampanii), ponieważ wartości są bardziej wiarygodne i prostsze w uzyskaniu. Metodyka mierzenia zasięgu kampanii jest zależna od jej rodzaju. W przypadku spotów telewizyjnych lub radiowych – przyjmuje się jako zasięg kampanii wielkość oglądalności, w przypadku reklamy internetowej – liczbę wejść na stronę, w przypadku kampanii prasowej – liczbę czytelników danej gazety. Takie podejście określa górną granicę zasięgu kampanii i nie jest jednoznaczne ze skutecznym dotarciem do świadomości odbiorcy, lecz jest odpowiednie w kontekście wskaźnika produktu.

P3.3 Liczba wspartych centrów aktywności

→ Ocena ogólna: 9,90

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik bezpośrednio przedstawia produkty projektu. Jest trafnie dopasowany celów do osi III. Jego brzmienie nie generuje ryzyka rozbieżności interpretacyjnych. Dane są łatwo dostępne

P3.4 Liczba wspartych programistów

→ Ocena ogólna: 9,90

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik bezpośrednio przedstawia produkty projektu. Jest trafnie dopasowany celów do osi III. Jego brzmienie nie generuje ryzyka rozbieżności interpretacyjnych. Dane są łatwo dostępne.

R1.1 Gospodarstwa domowe w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (EAC)

→ Ocena ogólna: 9,56

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik jest trafnie dopasowany do celu szczegółowego nr 1 oraz do wskaźnika produktu P1.1. Jego brzmienie nie pozostawia wątpliwości i nie generuje ryzyka błędnej interpretacji.

R2.1 Odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną (EAC)

→ Ocena ogólna: 6,90

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik trafnie oddaje rezultaty celu szczegółowego nr 2. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko błędnej interpretacji. Pozyskanie wiarygodnych danych dotyczących wskaźnika jest kosztochłonne. Są jednak gromadzone niezależnie od Programu.

R2.2 Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną w celu odsyłania wypełnionych formularzy w formie

→ Ocena ogólna: 9,34

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik trafnie oddaje rezultaty celu szczegółowego nr 2. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko błędnej interpretacji. Pozyskanie wiarygodnych danych dotyczących wskaźnika jest kosztochłonne. Są jednak gromadzone niezależnie od Programu.

R2.3 Udział dokumentów elektronicznych wysyłanych przy wykorzystaniu elektronicznej skrzynki podawczej w korespondencji wychodzącej z urzędów administracji państwowej

→ Ocena ogólna: 8,76

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik trafnie oddaje rezultaty celu szczegółowego nr 3. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko błędnej interpretacji. Ze względu na niewielką liczbę urzędów objętych działaniem, pozyskanie wiarygodnych danych generuje niewielkie koszty. Wydaje się właściwsze, aby źródłem danych lub podmiotem zbierającym dane na temat wartości wskaźnika był organ niezależny od struktury zarządzania programem, np. GUS.

R2.4 Odsetek urzędów administracji państwowej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw

→ Ocena ogólna: 7,05

→ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik trafnie oddaje rezultaty celu szczegółowego nr 3. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko błędnej interpretacji. Ze względu na niewielką liczbę urzędów objętych działaniem, pozyskanie wiarygodnych danych generuje niewielkie koszty. Należy precyzyjnie zdefiniować czym jest podstawowy sposób dokumentowania spraw. Wydaje się właściwsze, aby źródłem danych lub podmiotem zbierającym dane na temat wartości wskaźnika był organ niezależny od struktury zarządzania programem, np. GUS.

R2.5 Odsetek internautów pozytywnie oceniających jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej

→ Ocena ogólna: 3,39

→ Opinia: Wartość wskaźnika jest trudna do weryfikacji, pozyskane dane będą charakteryzować się niewielką wiarygodnością. Proponuje się zmienić wskaźnik na inny, np. dotyczący wolumenu pobieranych *on-line* informacji sektora publicznego (źródłem wiedzy o wielkości wskaźnika powinny być coroczne sprawozdania instytucji publicznych, pochodzące ze statystyk pobrań udostępnionych treści) – taki wskaźnik wyrażałby rezultaty, a nie produkty realizacji działań w ramach celu szczegółowego 5, gdyż pokazywałby ile danych sektora publicznego pobrano, a nie udostępniono (udostępnienie danych jest produktem realizacji przedsięwzięć). Źródłem informacji o wielkości wskaźnika byłyby informatyczny system monitorowania programu, wartości pochodziłyby od beneficjentów – ze statystyk stron z udostępnianymi w ramach przedsięwzięć danymi. Proponuje się monitorowanie wskaźnika raz w roku. Wydaje się właściwsze, aby źródłem danych lub podmiotem zbierającym dane na temat wartości wskaźnika był organ niezależny od struktury zarządzania programem, np. GUS.

R3.1 Odsetek osób regularnie korzystających z internetu

→ Ocena ogólna: 5,27

→ Opinia: Wskaźnik mierzy wartość, która ulega wzrostowi niezależnie od interwencji Programu. Wzrost odsetka osób regularnie korzystających z Internetu będzie następował przede wszystkim ze względu na: demografię (wykluczenie z mierzonego przedziału wiekowego osób, które obniżyły wartość wskaźnika), tendencje społeczne, ograniczanie białych plam w dostępie do Internetu, a także działania realizowane w ramach innych programów operacyjnych (przede wszystkim POWER, RPO) lub innych osi POPC (np. osi I). W kontekście wpływu powyższych czynników na badaną wartość, realizacja działań osi III Programu będzie miała pomijalny wpływ na wartość wskaźnika. Proponuje się zastąpić wskaźnik innym, np. mierzącym odsetek osób, które zaczęły regularnie korzystać z Internetu dzięki wsparciu realizowanemu w ramach POPC. Źródłem wiedzy na temat wartości takiego wskaźnika mogłoby być badanie ewaluacyjne prowadzone na uczestnikach projektów w rok po zakończeniu działań.

R3.2 Odsetek osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych

→ Ocena ogólna: 3,12

→ Opinia: Wskaźnik mierzy wartość, która ulega wzrostowi niezależnie od interwencji Programu. Wzrost odsetka osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki

poziom umiejętności internetowych będzie następował przez wszystkim ze względu na: demografię (wykluczenie z mierzonego przedziału wiekowego osób, które obniżyły wartość wskaźnika), tendencje społeczne, ograniczanie białych plam w dostępie do Internetu, a także działania realizowane w ramach innych programów operacyjnych (przede wszystkim POWER, RPO) lub innych osi POPC (np. osi I). W kontekście wpływu powyższych czynników na badaną wartość, realizacja działań osi III Programu będzie miała pomijalny wpływ na wartość wskaźnika. Proponuje się zastąpić wskaźnik innym, np. mierzącym odsetek osób, które osiągnęły średni lub wysoki poziom umiejętności cyfrowych dzięki wsparciu realizowanemu w ramach POPC. Źródłem wiedzy na temat wartości takiego wskaźnika mogłoby być badanie ewaluacyjne prowadzone na uczestnikach projektów w rok po zakończeniu działań.

R3.3 Liczba nowych produktów (towarów lub usług) wykorzystujących rozwiązania z zakresu TIK wprowadzonych na rynek lub wdrożonych do praktyki

- ➔ Ocena ogólna: 8,59
- ➔ Opinia: Brak istotnych uwag w stosunku do wskaźnika. Wskaźnik trafnie oddaje rezultaty celu szczegółowego nr 6. Jego brzmienie generuje niewielkie ryzyko błędów interpretacyjnych. Sugeruje się doprecyzować wskaźnik, by przyjął brzmienie: „Liczba nowych produktów (towarów lub usług) wykorzystujących rozwiązania z zakresu TIK wprowadzonych na rynek lub wdrożonych do praktyki w przedsiębiorstwach i urzędach”.

Analiza dopasowania wskaźnika

Analiza dopasowania wskaźnika została oparta między innymi na wykonanych uprzednio analizach: analizie cech wskaźnika i analizie wartości docelowej wskaźnika. Każdy ze wskaźników zbadano pod kątem:

- dostarczania informacji o stanie wdrażania,
- realności osiągnięcia wskaźnika, dostępności danych,
- podatności na wpływ czynników zewnętrznych (oceny dokonano wyłącznie w przypadku wskaźników rezultatu),
- reprezentatywności dla poszczególnych osi i celów,

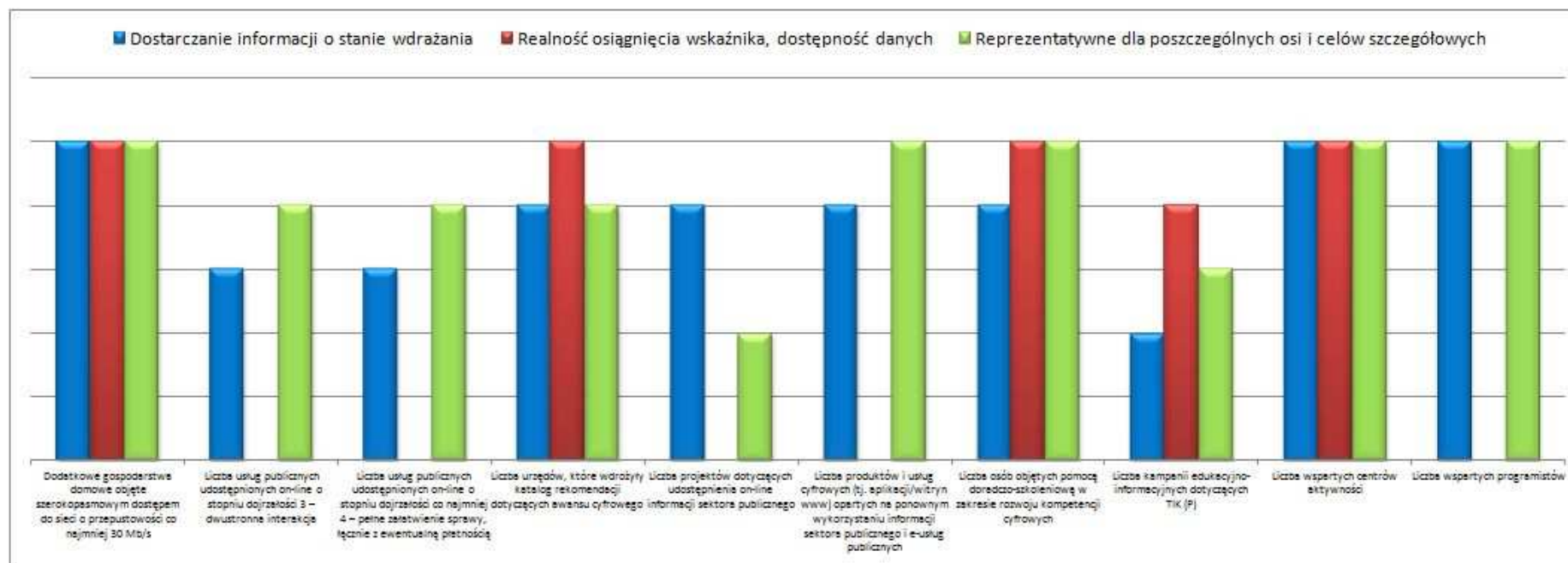
a następnie przypisany do jednego z poziomów: bardzo dobry/dobry/średni/zły/bardzo zły. W wyniku przeprowadzenia analizy wskaźniki zostały zmapowane i przedstawione w formie zestawień (Tab.4 i Tab.5) oraz wykresów wskaźników produktu(Rys.13) i rezultatu (Rys.14).

Tab. 4 Analiza dopasowania wskaźników produktu

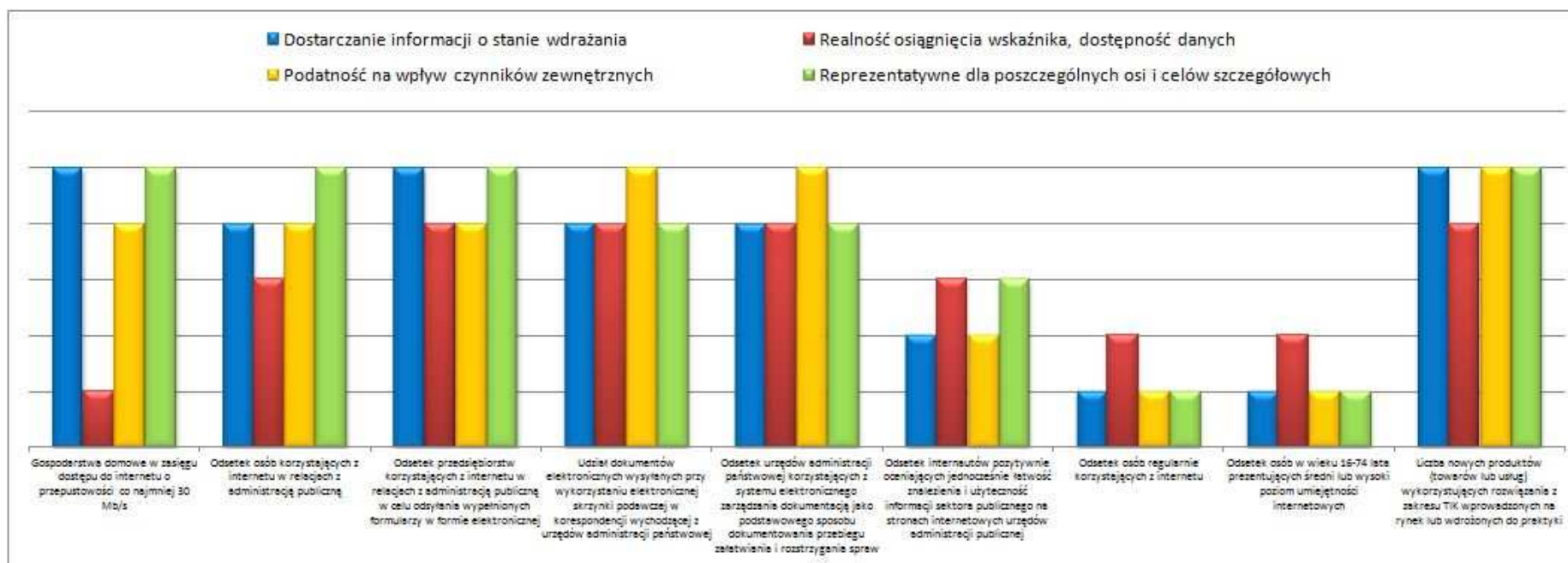
Analiza dopasowania	b. dobry	dobry	średni	zły	b. zły
Dostarczanie informacji o stanie wdrażania	P1.1, P3.3, P3.4	P2.3, P2.4, P2.5, P3.1	P2.1, P2.2	P3.2	
Realność osiągnięcia wskaźnika, dostępność danych	P1.1, P2.3, P3.1, P3.3	P3.2			
Reprezentatywne dla poszczególnych osi i celów szczegółowych	P1.1, P2.5, P3.1, P3.3, P3.4	P2.1, P2.2, P2.3,	P3.2	P2.4	

Tab. 5 Analiza dopasowania wskaźników rezultatu

Analiza dopasowania	b. dobry	dobry	średni	zły	b. zły
Dostarczanie informacji o stanie wdrażania	R1.1, R2.2, R3.3	R2.1, R2.3, R2.4		R2.5	R3.1, R3.2
Realność osiągnięcia wskaźnika, dostępność danych		R2.2, R2.3, R2.4, R3.3	R2.1, R2.5	R3.1, R3.2	R1.1
Podatność na wpływ czynników zewnętrznych	R2.3, R2.4, R3.3	R1.1, R2.1, R2.2		R2.5	R3.1, R3.2
Reprezentatywne dla poszczególnych osi i celów szczegółowych	R1.1, R2.1, R2.2, R3.3	R2.3, R2.4	R2.5		R3.1, R3.2



Rys. 13 Ocena dopasowania wskaźników produktu



Rys. 14 Ocena dopasowania wskaźników rezultatu

Zidentyfikowane zostały wskaźniki, które ze względu na poziom dopasowania powinny zostać zmienione, są to:

- P2.4 – Liczba projektów dotyczących udostępnienia *on-line* informacji z sektora publicznego,
- P3.2 – Liczba kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących TIK,
- P3.3 – Liczba stworzonych narzędzi podnoszenia umiejętności cyfrowych,
- R2.5 – Odsetek internautów pozytywnie oceniających jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej,
- R3.1 – Odsetek osób regularnie korzystających z internetu,
- R3.2 – Odsetek osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych.

7. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Poniżej (w Tab.6) przedstawiono wnioski i rekomendacje, sformułowane na podstawie oceny ex-ante Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. W oddzielnym zestawieniu (Tab.7) zawarto wnioski i rekomendacje dotyczące wskaźników produktu i rezultatu. Zawarte w obydwu tabelach wnioski i rekomendacje mają charakter ogólny, ich rozwinięcia znajdują się w tekście raportu we wskazanych miejscach (numer strony w ostatniej kolumnie).

O ile nie napisano inaczej wskazane w poniższych zestawieniach rekomendacje zaadresowane są do zespołu tworzącego Program – czyli do MIR i MAiC, natomiast ich realizacja powinna odbyć się poprzez wprowadzenie zmian w odpowiednich zapisach w treści POPC lub przyszłych dokumentach wdrożeniowych. Część ze wskazanych rekomendacji ma charakter doradczy i może wpłynąć na usprawnienie procesu przygotowania dokumentów implementacyjnych do POPC.

Tab. 6 Tabela wniosków i rekomendacji

Lp.	Wniosek	Strona	Rekomendacja	Adresat rekomendacji
1	Projekt POPC zakłada, że interwencja będzie dotyczyła przede wszystkim sieci o wysokiej przepustowości. Może to prowadzić do sytuacji, w której większość projektów będzie realizowana na obszarach, które obecnie są stosunkowo dobrze pokryte dostępem do Internetu (obszarach miejskich) i będą dotyczyły poprawy jakości tego dostępu, co wydaje się niezgodne z celami POPC (dotyczących ograniczenia terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu).	Str. 36	Proponuje się rozważenie wprowadzenia mechanizmów, które spowodują, że w ramach realizacji POPC będzie miało miejsce wsparcie dla budowy infrastruktury dostępowej do Internetu zarówno na obszarach białych w rozumieniu dostępu szerokopasmowego jak i na obszarach białych w tradycyjnym rozumieniu.	MIR
2	Bardzo ważną kwestią jest jakość inicjatyw realizowanych w ramach celu szczegółowego 5. Z przeprowadzonych w ramach ewaluacji wywiadów i spotkań panelowych wynika, że do tej pory organizowane były liczne szkolenia komputerowe, których zakres był źle dopasowany do potrzeb uczestników, a poziom był niski.	Str. 42	Przy projektowaniu kryteriów oceny projektów należy w szczególności wziąć pod uwagę jakość działań szkoleniowych oraz dostosowanie zakresu do potrzeb grup docelowych.	MIR, MAiC
3	W koordynacji zarządzania i wdrażania programu operacyjnego bardzo ważny jest jednoznaczny podział kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty. Do tej pory nie został on określony dla POPC.	Str. 77	Przed rozpoczęciem wdrażania Programu kompetencje podmiotów zaangażowanych w realizację POPC powinny być jasno podzielone – propozycje ewaluatora znajdują się w tekście raportu w zestawieniu Str.Tab.1.	MIR, MAiC
4	Do tej pory nie podjęto decyzji, jaki podmiot będzie pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej.	Str. 78	Wprowadzić podmiot pełniący rolę IW nie musi być określony w ostatecznej wersji Programu, proponuje się jednak wskazać instytucję, by zapewnić jej odpowiednią ilość czasu na	MIR

			<p>przygotowanie się do pełnienia nowych obowiązków.</p> <p>Jako podmiot pełniący funkcję instytucji wdrażającej rekomenduje się wybór WWPE. Podmiot ma duże doświadczenie w zakresie wdrażania programów o podobnym charakterze z poprzedniego okresu programowania. W niniejszym raporcie przeprowadzono rozważania dotyczące podmiotów, które mogą pełnić funkcję IW w POPC (str.78), w szczególności analizie poddano: WWPE, UKE, CRZL oraz PARP. W kontekście przeprowadzonych rozważań najlepszym kandydatem na IW okazuje się być WWPE.</p>	
5	<p>Dotychczas zastosowano liczne rozwiązania, mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych beneficjentów w związku z realizacją projektów. Wciąż jednak barierą dla beneficjentów mogą być skomplikowane procedury związane z obsługą projektów finansowanych w ramach POPC.</p>	Str. 86	<p>W szczególności instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie Programu powinny wprowadzić rozwiązania mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. W szczególności powinna odbywać się dalsza informatyzacja i uproszczanie procedur (przede wszystkim umożliwienie beneficjentom przesyłania dokumentacji projektowej wyłącznie w wersji elektronicznej) oraz promowanie współpracy pomiędzy beneficjentami realizującymi podobne projekty.</p>	MIR, MAiC, IW
6	<p>Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację Programu dysponują kadrą doświadczoną w zakresie metodyki prowadzenia działań monitoringowo-ewaluacyjnych. Ponieważ POPC jest programem nowym o ściśle informatycznym charakterze, konieczne będzie przeprowadzenie działań doształcających z zakresu zagadnień merytorycznych (np. projektów szerokopasmowych). Działania mogą okazać się niewystarczające – wówczas konieczne będzie zatrudnienie nowych pracowników.</p>	Str. 91	<p>Należy przygotować się na konieczność przeszkolenia pracowników zajmujących się monitorowaniem Programu z zakresu rzeczowego dotyczącego realizacji projektów (przede wszystkim z realizacji projektów związanych z budową sieci szerokopasmowych, e-usługami oraz rozwijaniem kompetencji cyfrowych). Należy liczyć się z ryzykiem, że zasoby kadrowe będą niewystarczające i konieczne będzie zatrudnienie nowych pracowników. Konieczne jest zabezpieczenie środków na działania szkoleniowe, w szczególności w ramach osi IV – Pomoc techniczna (zatrudnienie nowych pracowników będzie finansowane w ramach POPT 2014-2020).</p>	MIR, MAiC

7	<p>Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację Programu dysponują kadrą doświadczoną w zakresie metodyki prowadzenia działań monitoringowo-ewaluacyjnych. Jednak zasady dotyczące prowadzenia ewaluacji projektów od roku 2014 będą zmienione w stosunku do dotychczasowych. Zmiany te mogą spowodować, że zlecane podmiotom zewnętrznym badania ewaluacyjne, realizowane przy pomocy bardziej rygorystycznych metod okażą się droższe niż zamawiane dotychczas. Konieczne będzie także przeszkolenie kadry odpowiedzialnej za monitoring i ewaluację w zakresie metodyki realizacji oceny Programu.</p>	Str. 91	<p>Należy przygotować się na konieczność przeszkolenia pracowników zajmujących się monitorowaniem Programu z zakresu metodyki prowadzenie badań ewaluacyjnych zgodnie z nowymi zaleceniami Komisji Europejskiej (np. realizacja badań kontrfaktycznych). Należy także przygotować się na wyższe koszty zlecanym podmiotom zewnętrznym prac ewaluacyjnych.</p> <p>Konieczne jest zabezpieczenie środków na powyższe działania, w szczególności w ramach osi IV – Pomoc techniczna.</p>	MIR, MAiC
8	<p>Instytucje zaangażowane w realizację Programu, powinny dysponować odpowiednim potencjałem instytucjonalnym. Konieczne jest posiadanie wyspecjalizowanej kadry, w zakresie zarządzania programem oraz realizowanych w POPC projektów. Zasoby kadrowe w MIR mogą okazać się niewystarczające na realizację niezbędnych działań.</p>	Str. 79	<p>Zdaniem ewaluatora na potrzeby utworzenia zespołu zarządzającego Programem powinno się zrealizować szereg działań szkoleniowo-rekrutacyjnych. Kadra zarządzająca powinna składać się przede wszystkim z doświadczonych pracowników MIR, gruntownie przeszkolonych z zakresu TIK. W zespole powinni znaleźć się specjaliści do spraw projektów realizowanych w ramach każdej z osi oraz doświadczona kadra zarządzająca. W raporcie, na stronie 79 zamieszczono dokładniejszy opis pożądanych kompetencji osób pracujących przy POPC.</p> <p>Proces tworzenia zespołu powinien uwzględniać zarówno szkolenia dotychczasowych pracowników, jak i pozyskiwania nowych osób.</p>	MIR
9	<p>Potencjalnie beneficjenci POPC (podmioty, które realizowały projekty z zakresu rozwoju cyfrowego w okresie 2007-2013) wskazują jako istotny problem brak jednoznacznych wytycznych dotyczących</p>	Str. 93	<p>Pomimo, że instytucje realizujące Program udostępniają na swoich stronach dużą ilość materiałów mających wspomóc beneficjentów w procesie realizacji projektów, beneficjenci często mają problem w odnalezieniu konkretnych informacji.</p>	MIR, MAiC, IW

	<p>realizacji projektów, w szczególności: procesu monitorowania, aplikowania, sprawozdawczości, rozliczania i prowadzenia dokumentacji.</p> <p>Tymczasem instytucje zaangażowane w prowadzenie programów publikują liczne podręczniki, wytyczne i inne dokumenty zawierające szczegółowe zalecenia w tym zakresie. Często beneficjenci nie są więc świadomi, że mają do dyspozycji tak dużą bazę informacji i wytycznych, bądź nie korzystają z nich, ponieważ trudno jest im odnaleźć interesujące ich kwestie, dlatego warto podjąć działania uświadamiające beneficjentów w tym zakresie.</p>		<p>Proponuje się rozpocząć tworzenie podręczników dla beneficjentów w formie bardziej przyjaznej dla użytkownika, np. w formie aplikacji, ułatwiającej nawigowanie po treści, wyszukiwanie pożądaných informacji oraz informującej o aktualizacjach wytycznych.</p> <p>Takie rozwiązania mogłyby być finansowane w ramach celu szczegółowego 8 z osi IV – Pomocy technicznej.</p>	
10	<p>Do tej pory umowy o dofinansowanie projektów zobowiązywały beneficjentów projektów do terminowego przesyłania raportów i sprawozdań na potrzeby monitorowania oraz do udziału w działaniach ewaluacyjnych w okresie trwałości projektu. Beneficjenci jednak niechętnie biorą udział w badaniach, bądź przekazują dane na potrzeby monitoringu i ewaluacji. Konieczne jest podjęcie działań, mających na celu poprawę świadomości beneficjentów w zakresie konieczności prowadzenia monitoringu i ewaluacji</p>	Str. 94	<p>Zdaniem ewaluatora w umowie o dofinansowanie powinna być wskazana osoba odpowiedzialna za przekazywanie danych na potrzeby monitoringu oraz udział w ewaluacjach. Ponadto beneficjenci powinni być informowani o planie prowadzenia monitoringu i ewaluacji dla osi i Programu – w szczególności o częstotliwości i terminach prowadzenia działań, stosowanych metodach i sposobie ich realizacji.</p> <p>Beneficjenci także powinni być informowani przez o wynikach badań ewaluacyjnych, dzięki temu zwiększyłaby się ich świadomość w zakresie konieczności prowadzenia monitoringu i ewaluacji oraz wzrosłoby zaufanie beneficjentów do instytucji realizującej Program. Wyniki badań ewaluacyjnych mogłyby być dla podmiotów realizujących projekty także źródłem dobrych praktyk oraz pomocą w rozwiązywaniu problemów</p>	MIR, MAiC, IW

Tab. 7 Wnioski i rekomendacje dotyczące wskaźników produktu i rezultatu

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Strona
1	Wskaźnik produktu P2.3: „Liczba urzędów, które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego” – poziom dopasowania wskaźnika jest zależny od zawartości katalogu rekomendacji, nie jest jasne czy chodzi o wdrożenie wszystkich pozycji z katalogu.	Należy doprecyzować czy chodzi o wdrożenie wszystkich pozycji z katalogu, czy też części, będzie to jednak możliwe dopiero po opracowaniu katalogu.	Str. 97
2	Wskaźnik produktu P2.4: „Liczba projektów dotyczących udostępnienia <i>on-line</i> informacji sektora publicznego” – projekt dotyczący udostępnienia <i>on-line</i> informacji z sektora publicznego może obejmować przedsięwzięcia o różnej skali wielkości. Wskaźnik nie daje odpowiedniej informacji o efektach realizacji Programu w kontekście celu szczegółowego 4. Ponadto wartość wskaźnika jest łatwo manipulowana np. poprzez realizację wielu małych projektów, zamiast mniejszej liczby większych przedsięwzięć.	Proponuje się zmienić wskaźnik tak aby dawał on informacje o pojemności udostępnionych w projektach danych lub liczbie udostępnionych dokumentów. Źródłem informacji o wielkości wskaźnika byłyby informatyczny system monitorowania programu, wartości pochodziłyby od beneficjentów – ze statystyk stron z udostępnianymi w ramach przedsięwzięć danymi. Proponuje się monitorowanie wskaźnika raz w roku.	Str. 97
3	Wskaźnik produktu P3.1: „Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych” – wskaźnik jest odpowiednio dopasowany do celu szczegółowego. Nie określono także czy osoby, które skorzystały ze wsparcia więcej niż jeden raz, liczone są pojedynczo.	Wskaźnik należy przeredagować. Powinno być jasne czy osoby korzystające z kilku form wsparcia powinny być liczone pojedynczo.	Str. 97
4	Wskaźnik produktu P3.2: „Liczba kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących TIK” – termin „kampania edukacyjno-informacyjna” może obejmować działania o różnej skali wielkości. Wskaźnik nie daje odpowiedniej informacji w kontekście celu szczegółowego 5. Ponadto wartość wskaźnika jest łatwo manipulowana poprzez rozdrobnienie działań na wiele mniejszych przedsięwzięć.	Proponuje się przeredagować brzmienie wskaźnika tak aby dawał on informacje o liczbie osób, do których dotarły kampanie. Ewaluator sugeruje przyjęcie wskaźnika określającego bezwzględny zasięg kampanii (tzn. określający bezwzględną liczbę adresatów, do których dotrze kampania, a nie liczbę adresatów, do świadomości których dotrze przekaz kampanii), ponieważ wartości są bardziej wiarygodne i prostsze w uzyskaniu. Metodyka mierzenia zasięgu kampanii jest	Str. 97

		zależna od jej rodzaju. W przypadku spotów telewizyjnych lub radiowych – przyjmuje się jako zasięg kampanii wielkość oglądalności, w przypadku reklamy internetowej – liczbę wejść na stronę, w przypadku kampanii prasowej – liczbę czytelników danej gazety. Takie podejście określa górną granicę zasięgu kampanii i nie jest jednoznaczne ze skutecznym dotarciem do świadomości odbiorcy, lecz jest odpowiednie w kontekście wskaźnika produktu.	
5	Dane wartości wskaźników rezultatu R2.3 – R2.5 będą pochodzić od MAiC. Wydaje się właściwsze, aby źródłem danych lub podmiotem zbierającym dane na temat wartości wskaźnika był organ niezależny od struktury zarządzania programem, np. GUS.	Należy rozważyć inne źródło danych dla tych wskaźników.	Str. 99
6	Wskaźnik rezultatu R2.5: „Odsetek internautów pozytywnie oceniających jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej” Wartość wskaźnika jest trudna do weryfikacji, pozyskane dane będą charakteryzować się niewielką wiarygodnością.	Proponuje się zmienić wskaźnik na inny, np. dotyczący wolumenu pobieranych <i>on-line</i> informacji sektora publicznego. Źródłem wiedzy o wielkości wskaźnika powinny być coroczne sprawozdania instytucji publicznych, pochodzące ze statystyk pobrań udostępnionych treści. Taki wskaźnik wyrażałby rezultaty, a nie produkty realizacji działań w ramach celu szczegółowego 5, gdyż pokazywałby ile danych sektora publicznego pobrano, a nie udostępniono (udostępnienie danych jest produktem realizacji przedsięwzięć). Źródłem informacji o wielkości wskaźnika byłyby informatyczny system monitorowania programu, wartości pochodziłyby od beneficjentów – ze statystyk stron z udostępnianymi w ramach przedsięwzięć danymi. Proponuje się monitorowanie wskaźnika raz w roku.	Str. 100
7	Wskaźnik rezultatu R3.1: „Odsetek osób regularnie korzystających z internetu” – wskaźnik mierzy wartość, która ulega wzrostowi niezależnie od interwencji Programu. Wzrost odsetka osób regularnie korzystających z Internetu będzie następował przede wszystkim ze względu na: demografię (wykluczenie z mierzonego	Proponuje się zastąpić wskaźnik innym, np. mierzącym odsetek osób, które zaczęły regularnie korzystać z Internetu dzięki wsparciu realizowanemu w ramach POPC. Źródłem wiedzy na temat wartości takiego wskaźnika mogłoby być badanie prowadzona na uczestnikach projektów w rok po zakończeniu działań. Proponuje się monitorowanie	Str. 100

	<p>przedziału wiekowego osób, które obniżały wartość wskaźnika), tendencje społeczne, ograniczanie białych plam w dostępie do Internetu, a także działania realizowane w ramach innych programów operacyjnych (przede wszystkim POWER, RPO) lub innych osi POPC (np. osi I). W kontekście wpływu powyższych czynników na badaną wartość, realizacja działań osi III Programu będzie miała pomijalny wpływ na wartość wskaźnika</p>	<p>wskaźnika raz w roku.</p>	
8	<p>Wskaźnik rezultatu R3.2: „Odsetek osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych” – wskaźnik mierzy wartość, która ulega wzrostowi niezależnie od interwencji Programu. Wzrost odsetka osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych będzie następował przez wszystkim ze względu na: demografię (wykluczenie z mierzonego przedziału wiekowego osób, które obniżały wartość wskaźnika), tendencje społeczne, ograniczanie białych plam w dostępie do Internetu, a także działania realizowane w ramach innych programów operacyjnych (przede wszystkim POWER, RPO) lub innych osi POPC (np. osi I). W kontekście wpływu powyższych czynników na badaną wartość, realizacja działań osi III Programu będzie miała pomijalny wpływ na wartość wskaźnika</p>	<p>Proponuje się zastąpić wskaźnik innym, np. mierzącym odsetek osób, które osiągnęły średni lub wysoki poziom umiejętności cyfrowych dzięki wsparciu realizowanemu w ramach POPC. Źródłem wiedzy na temat wartości takiego wskaźnika mogłoby być badanie prowadzone na uczestnikach projektów w rok po zakończeniu działań. Proponuje się monitorowanie wskaźnika raz w roku.</p>	<p>Str. 100</p>
9	<p>Zidentyfikowane zostały wskaźniki, które ze względu na poziom dopasowania powinny zostać zmienione, są to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • P2.4 – Liczba projektów dotyczących udostępnienia <i>on-line</i> informacji z sektora publicznego, • P3.2 – Liczba kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących TIK • R2.5 – Odsetek internautów pozytywnie oceniających 	<p>Należy przeredagować, zmienić lub zastąpić innymi wskazane wskaźniki (informacje szczegółowe znajdują się powyżej).</p>	<p>Str. 105</p>



jednocześnie łatwość znalezienia i użyteczność informacji sektora publicznego na stronach internetowych urzędów administracji publicznej

- R3.1 – Odsetek osób regularnie korzystających z internetu
- R3.2 – Odsetek osób w wieku 16-74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych

8. ANEKSY

Aneks A – Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w programie wniosków i rekomendacji (zmiany/usprawnienia programu)

Aneks B – Raport metodologiczny

Aneks C – Wstępna koncepcja procesu ewaluacji POPC

Aneks D – Synteza Prognozy oddziaływania na środowisko

Aneks E – Analiza wskaźników

Aneks F – Indeks odniesień do wymagań wynikających z art. 55 rozporządzenia ogólnego