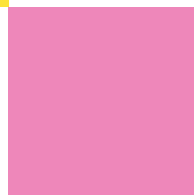
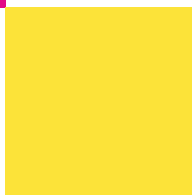
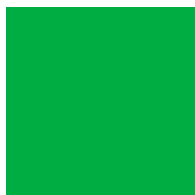




Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007-2013

Raport końcowy





**OCENA STOSOWANIA
ZASADY RÓWNOŚCI SZANS
NA WSZYSTKICH ETAPACH REALIZACJI
RPOWP NA LATA 2007-2013**

Raport końcowy



REDAKCJA NAUKOWA: DR LUCYNA MARZEC

RECENZENT: DR CECYLIA SADOWSKA - SNARSKA

AUTORZY:

MONIKA SARAPATA – KIEROWNIK ZESPOŁU BADAWCZEGO

MICHAŁ KORCZYŃSKI

PAWEŁ NIERODA

MAGDALENA URBAN

ISBN: 978-83-62528-89-9

BIAŁYSTOK 2016

ZAMAWIAJĄCY/WYDAWCA:

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Departament Rozwoju Regionalnego

Regionalne Obserwatorium Terytorialne

ul. Poleska 89

15-874 Białystok



Podlaskie

Regionalne Obserwatorium
Terytorialne

WYKONAWCA BADANIA EWALUACYJNEGO:

Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”

Korczyński Sarapata sp.j.

ul. Spławie 53

61-312 Poznań





Streszczenie

INFORMACJE O BADANIU

Niniejszy raport został opracowany przez Pracownię Badań i Doradztwa Re-Source na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w ramach badania ewaluacyjnego pn. „Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007 - 2013” finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach RPOWP na lata 2014-2020. Głównym celem badania była ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007-2013. Cele szczegółowe badania obejmowały:

- ocenę podejścia IZ do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP na wszystkich jego etapach,
- ocenę czynników i różnicowań determinujących podejście do zasady równości szans w toku realizacji projektów w ramach RPOWP,
- ocenę efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorów ostatecznych Programu.

W badaniu zastosowano następujące jakościowe oraz ilościowe techniki badawcze:

- analizę desk research obejmującą dokumenty programowe i dane statystyczne;
- komputerowo wspomagany wywiad telefoniczny CATI z beneficjentami (n=300);
- indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami IZ RPOWP 2007-2013 (n=7);
- pogłębione wywiady telefoniczne (ITI) z przedstawicielami organizacji działających na terenie województwa podlaskiego na rzecz grup zagrożonych nierównościami (n=5);
- wywiady eksperckie z osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie (n=6).

Podstawowe metody i techniki badawcze zostały wsparte analizami o charakterze statystycznym oraz jakościowym. Badanie realizowano w okresie kwiecień – sierpień 2016 roku.

ADEKWATNOŚĆ INTERWENCJI REALIZOWANEJ W RAMACH RPOWP DO POTRZEB W ZAKRESIE RÓWNOŚCI SZANS

RPOWP 2007-2013 zapewniało stosowanie zasady równości szans w sposób **horyzontalny**, w którym przyjmuje się, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność i koncentruje się przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych. W Programie znajduje się zapis, w którym wskazano, że „podstawową zasadą na każdym etapie realizacji Programu jest niedyskryminowanie osób ze względu na jakiegokolwiek okoliczności jak np. płeć, rasa, pochodzenie, religia, światopogląd, wiek czy orientacja seksualna. Zapewnione zostaną mechanizmy zapewniające przy realizacji Programu równe traktowanie kobiet i mężczyzn. Zasada niedyskryminowania będzie miała szczególne zastosowanie przy wyborze projektów do sfinansowania w ramach RPOWP. Na etapie monitorowania i sprawozdawczości oraz oceny, o ile pozwalać na to będzie charakter pomocy, dane będą przedstawiane w podziale na płeć”¹.

Z tego względu efekty interwencji RPOWP 2007-2013 w zakresie równości szans miały głównie charakter pośredni i zależały od charakteru wsparcia udzielanego w ramach poszczególnych osi priorytetowych:

- W ramach **I osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”**, której celem była poprawa konkurencyjności podlaskiej gospodarki poprzez transfer nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do podmiotów gospodarczych, wpływ działań podejmowanych w ramach projektów na zasadę równości szans dotyczył zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do miejsc pracy tworzonych dzięki finansowanym inwestycjom infrastrukturalnym oraz prowadzenia przez beneficjentów niedyskryminacyjnych form współpracy podejmowanych wewnątrznie podczas realizacji projektu. Innym rodzajem wpływu, na równość szans, działań realizowanych w ramach osi było niwelowanie barier w zakresie dostępności do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji (zapewnienie dostępu dla osób niepełnosprawnych).
- W ramach **II osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej”**, której celem było zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez unowocześnianie infrastruktury transportowej wpływającej na rozwój regionu, wpływ inwestycji na zasadę równości szans przejawiał się w zwiększaniu dostępności komunikacyjnej terenów wiejskich zagrożonych marginalizacją, a w konsekwencji zwiększeniu dostępności mieszkańców tych obszarów do rynku pracy czy usług publicznych i ochrony socjalnej, a także infrastruktury społecznej i gospodarczej. Pośrednio, rezultatem projektów realizowanych w ramach II osi priorytetowej w zakresie równości szans było również zwiększenie uczestnictwa (aktywności społecznej

¹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 83.

i ekonomicznej) mieszkańców z obszarów zagrożonych marginalizacją, jak również poprzez eliminowanie barier w dostępie do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji dla osób niepełnosprawnych.

- W ramach **III osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury”**, której zasadniczym celem był wzrost atrakcyjności i konkurencyjności turystycznej województwa podlaskiego i w której wspierano działania z zakresu rozbudowy infrastruktury i zakresu usług turystycznych, sportowych i kulturalnych w regionie, pośredni wpływ na realizację zasady równości szans przejawia się w niwelowaniu nierówności wewnątrzregionalnych w dostępie do infrastruktury turystycznej, sportowej i kulturalnej, w tym do obiektów i usług dla osób niepełnosprawnych oraz poprawie sytuacji ekonomicznej mieszkańców obszarów wiejskich poprzez zwiększenie dostępu do miejsc pracy w wyniku rozwoju usług turystycznych.
- W ramach **IV osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”**, której głównym celem było upowszechnienie stosowania nowoczesnych technologii informacyjnych oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, podejmowane działania wyrównywały poziom dostępności regionu do sieci szerokopasmowej oraz wpływały na ograniczenie wewnątrzregionalnego wykluczenia cyfrowego.
- W ramach **V osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”**, której celem było zachowanie dziedzictwa środowiska naturalnego poprzez inwestycje infrastrukturalne zmniejszające negatywne skutki cywilizacji, działania z zakresu rozwoju infrastruktury ochrony środowiska podejmowane w ramach dofinansowanych projektów mogły mieć wpływ na realizację zasady równości szans chociażby poprzez poprawę dostępu do infrastruktury technicznej (np. wodno-kanalizacyjnej) na obszarach słabiej rozwiniętych.
- W ramach **VI osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej”**, której głównym celem było podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez poprawę jakości infrastruktury społecznej, dofinansowane działania z zakresu rozwoju szkolnictwa na wszystkich szczeblach, opieki zdrowotnej oraz zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego regionu mogły najszerzej ze wszystkich osi tematycznych RPOWP 2007-2013 oddziaływać na realizację zasady równości szans, głównie poprzez zwiększenie dostępu do infrastruktury poprawiającej jakość usług edukacyjnych czy opieki zdrowotnej (w tym opieki specjalistycznej wyrównującej szanse osób z grup zagrożonych dyskryminacją – osoby starsze, osoby niepełnosprawne), jak również poprzez niwelowanie różnicowań w odniesieniu do zakresu i jakości usług edukacyjnych i zdrowotnych między obszarami miejskimi i wiejskimi.

RPOWP 2007-2013 wpływał więc przede wszystkim na realizację zasady równości szans poprzez zapewnienie równego dostępu do infrastruktury oraz pozostałych efektów realizacji projektów finansowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych Programu.

Z badania wynika, iż proces przygotowania RPOWP 2007-2013 i prace nad jego ostatecznym kształtem uwzględniały zagadnienie równości szans w niewielkim stopniu. W Programie znajdował się ogólny zapis informujący o stosowaniu niniejszej zasady, zaś w Uszczegółowieniu programu zawarto nieliczne kryteria wyboru projektów oraz wskaźniki powiązane z niektórymi aspektami równości szans, takimi jak: płeć, miejsce zamieszkania czy sprawność fizyczna i intelektualna.

RPOWP 2007-2013 został przygotowany w zgodzie z przepisami UE i zatwierdzony przez KE również pod kątem zasad horyzontalnych, jednakże spójność Programu z unijnymi i krajowymi aktami prawnymi dotyczącymi zasady niedyskryminacji zachodzi na poziomie ogólnym. Dokumenty te podejmują kwestię równości szans głównie z perspektywy rynku pracy i zatrudnienia oraz płci, co – z uwagi na podejście horyzontalne do stosowania zasady równości szans obowiązujące w RPOWP 2007-2013, który to Program miał charakter inwestycyjny – nie znalazło pełnego odzwierciedlenia w jego zapisach.

RPOWP 2007-2013 zapewniało stosowanie zasady równości szans w sposób horyzontalny poprzez zapewnienie równego dostępu do infrastruktury finansowanej w ramach większości osi priorytetowych Programu. Z tego względu efekty interwencji RPOWP 2007-2013 w zakresie równości szans miały głównie charakter pośredni.

ROZPOZNANIE REGIONALNYCH I STRUKTURALNYCH POTRZEB ORAZ ZRÓŻNICOWAŃ TERYTORIALNYCH I SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE RÓWNOŚCI SZANS

Mając na celu rozpoznanie regionalnych potrzeb na etapie opracowywania RPOWP 2007-2013, przeprowadzono diagnozę społeczno-ekonomiczną, której zasadniczym celem było określenie kierunków wyrównywania nierówności rozwojowych w ramach interwencji RPOWP 2007-2013. Mimo, że diagnoza nie miała na celu identyfikacji nierówności, objęła ona swoim zakresem część zagadnień związanych z równością szans, takich jak: sytuacja kobiet, zróżnicowania wewnątrzwojewódzkie oraz sytuacja terenów wiejskich. W dokumencie – w kontekście zasady równości szans – zabrakło identyfikacji potrzeb osób niepełnosprawnych, nie dokonano również oceny sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz osób starszych.

Opinie ekspertów i beneficjentów były uwzględniane w procesie identyfikacji różnicowań terytorialnych w stosowaniu zasady równości szans w stopniu ograniczonym. Na etapie programowania RPOWP 2007-2013 opinie ekspertów zebrano w sposób pośredni, poprzez wykorzystanie publikacji o charakterze eksperckim.



W zapisach określających cel główny oraz cele szczegółowe RPOWP 2007-2013 oraz cele poszczególnych Osi priorytetowych i Działań częściowo uwzględniono zidentyfikowane w części diagnostycznej Programu zróżnicowania terytorialne i społeczne występujące na terenie województwa w kontekście zasady równości szans odnosząc się przede wszystkim do aspektu nierówności związanej z miejscem zamieszkania na obszarach wiejskich.

W Programie w mniejszym stopniu skupiono się na zidentyfikowanych nierównościach ze względu na płeć oraz nie uwzględniono trudnej sytuacji niektórych części województwa podlaskiego – konkretnych powiatów, gmin – które wyszczególniono w diagnozie opracowanej na potrzeby przygotowania Programu. Powodem zaistniałej sytuacji jest przypisywanie realizacji zasady równości szans mniejszego znaczenia dla wdrażania Programu niż innym bardziej istotnym z punktu widzenia celu interwencji aspektom, czyli podniesieniu atrakcyjności inwestycyjnej województwa i konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym oraz rozwojowi turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego. Należy jednak zauważyć, że na etapie programowania RPOWP 2007-2013, w odniesieniu do regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz zróżnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans, uwzględniono wiele ograniczeń i aspektów omówionych w zasadniczej części raportu. Jednocześnie, podejmowanie decyzji o interwencji w wielu obszarach EFRR nie mogło być podyktowane potrzebami jednej grupy odbiorców np. osobami niepełnosprawnymi, a winno uwzględniać potrzeby wszystkich mieszkańców regionu.

ADEKWATNOŚĆ ZAPISÓW I PROCEDUR STOSOWANYCH W TOKU REALIZACJI RPOWP DO WYMOGÓW ZACHOWANIA ZASADY RÓWNOŚCI SZANS

Na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013 nie przyjęto specjalnych procedur stosowania zasady równości szans dedykowanych pracownikom IZ RPOWP 2007-2013, jednak charakter dokumentów związanych z funkcjonowaniem IZ RPOWP 2007-2013 nie uzasadniał ich przyjęcia. Pracowników IZ RPOWP obowiązywały bowiem zapisy i procedury obowiązujące w całym Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, w których nie wykryto odstępstw od zasady równości szans.

Zasada równości szans była uwzględniana w procesie naboru projektów w ramach horyzontalnego kryterium zgodności projektu z polityką równości szans (kryterium dopuszczające). Osoby składające wniosek o dofinansowanie musiały wskazać rodzaj wpływu projektu (pozytywny, neutralny lub negatywny) na równość szans oraz uzasadnić swoje stanowisko. Kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP 2007-2013 nie były weryfikowane w kontekście stosowania zasady równości szans. Aplikujących o status eksperta oceniającego wnioski weryfikowano pod kątem posiadanego wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego z zakresu analizy finansowej i ekonomicznej oraz doświadczenia w dziedzinie, w której złożono zgłoszenie.

Aspektem równości szans, który był uwzględniany najczęściej wśród kryteriów merytorycznych (punktowanych) był obszar zamieszkania. Znalazł on odzwierciedlenie w kryteriach dla Działań 1.3, 1.4, 2.3, 6.1, 6.2 oraz Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”. Kolejnym aspektem równości szans uwzględnionym w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 była sprawność fizyczna i intelektualna. Aspekt ten znalazł odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów dla Działań: 2.3, 6.1, 6.3 oraz Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”. Aspektem równości szans, który nie został uwzględniony w kryteriach wyboru projektów była płeć.

Dla praktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans miały znaczenie kryteria wyboru projektów oraz monitorowanie realizacji tejszy zasady. Narzędziem usprawniającym monitoring może być wnoszenie przez uczestników i osoby zaangażowane w projekt uwag dotyczących przestrzegania zasady równości szans, dzięki czemu weryfikowanie równości będzie mogło przybrać charakter ciągły. Dla praktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans zdania nie miały natomiast uzasadnienia beneficjentów dotyczące zgodności projektu z polityką równości szans (pole II.7.1 WND) deklarowane we wniosku o dofinansowanie. Pomimo, że Beneficjenci RPOWP 2007-2013 zobowiązywali się w umowie o dofinansowanie do przestrzegania przepisów wspólnotowych w zakresie polityk horyzontalnych, obejmujących m.in. politykę równości szans oraz do realizacji projektu w oparciu o wnioski o dofinansowanie, nie byli oni faktycznie rozliczani z wypełnienia deklaracji zawartych w polu II.7.1.

WPLYW REALIZACJI ZASADY RÓWNOŚCI SZANS NA UZYSKIWANIE WSKAŹNIKÓW RPOWP

Na etapie wdrażania Programu stosowanie zasady równości szans mogło być oceniane przez zespół wskaźników dotyczących realizacji działań na rzecz grup zagrożonych nierównościami. Wskaźniki użyteczne w kontekście pomiaru potencjalnego wpływu RPOWP 2007-2013 na niwelowanie nierówności w zakresie stosowania zasady równości szans wytypowane na potrzeby niniejszej ewaluacji obejmują: (1) wskaźnik celu głównego Programu - utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu ogółem (realizacja na dzień 31.12.2015 – 94,92%), w tym: kobiety (realizacja – 64,90%), mężczyźni (realizacja -126,35%), na obszarach wiejskich (realizacja – 88,51%); (2) wskaźnik Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne” - liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym: na obszarach wiejskich (realizacja na dzień 31.12.2015 – 4,36%); (3) wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” - liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych (realizacja na dzień 31.12.2015 -129,67%) oraz (4) wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” - liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli (realizacja na dzień 31.12.2015 – 176,00%). Powyższe wskaźniki

zostały wytypowane przez Wykonawcę z listy wskaźników KSI SIMIK oraz wskaźników IZ jako merytorycznie powiązane z aspektami, które Zamawiający wskazał w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia, jako zagadnienia wobec których literatura przedmiotu w najpełniejszym stopniu dostrzega możliwość dyskryminacji i ograniczenia równości, takie jak: płeć, sprawność fizyczna i umysłowa oraz zamieszkanie w mieście lub na wsi.

Wskaźniki dotyczące osób niepełnosprawnych były dostępne do wyboru dla beneficjentów i mogły być sprawozdawane w ramach projektów, ale nie były agregowane i ujmowane w sprawozdaniach, co świadczy o ich nie włączeniu do monitorowania na poziomie Programu, Osi priorytetowych i Działań. Wskaźniki dotyczące osób niepełnosprawnych związane były przede wszystkim z dostosowaniem obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Występowały one przede wszystkim w poszczególnych Działaniach Osi priorytetowej VI ściśle związanej z infrastrukturą społeczną oraz w Działaniu 3.1 związanym z instytucjami kultury.

WPLYW ZAPISÓW I WDROŻENIA RPOWP NA REALIZACJĘ ZASADY RÓWNOŚCI SZANS PRZEZ BENEFICJENTÓW PROGRAMU

Realizatorzy projektów rzadko zgłaszali się o pomoc do UMWP w zakresie zasady równości szans, lecz kiedy miało to miejsce, oferowana pomoc oceniana była przez beneficjentów bardzo wysoko. Beneficjenci wysoko ocenili procedury związane z zasadą równości szans obowiązujące w ramach Programu, a w projektach zgłaszanych w ramach RPOWP 2007-2013 nie występowały błędy naruszające zasadę równości szans, które warunkowały odrzucenie projektu w procedurze konkursowej.

Ze względu na to, że program nie stosował podejścia wertykalnego do zasady równości szans, identyfikacja zagrożeń mogących wpłynąć na stosowanie ww. zasady nie była przedmiotem świadomych i zaplanowanych działań IZ w trakcie realizacji RPOWP 2007-2013. W wywiadach zwrócono uwagę na kilka kwestii, które potencjalnie mogły stanowić zagrożenie dla stosowania zasady równości szans. Są to: nieadekwatnie wysokie koszty dostosowania infrastruktury w stosunku do liczby osób korzystających z udogodnień dla osób niepełnosprawnych na terenach wiejskich i w małych miejscowościach, niewłaściwa postawa beneficjentów wobec zasady równości szans (nadużywanie, niespełnianie lub unikanie deklaracji wobec polityki równości) oraz nierealizowanie przez beneficjentów zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie działań w obszarze równości szans.

Przeprowadzona w badaniu analiza projektów wykazała, iż 100% projektów zgłoszonych w procedurze konkursowej, które przeszły ocenę formalną, zawierały odwołania do zasady równości szans, przy czym odwołania o charakterze pozytywnym dotyczyły tylko połowy projektów. W toku analizy zapisów pola II.7.1 wniosków o dofinansowanie zidentyfikowano, że zasada równości szans rzadko jest rzeczywistym przedmiotem podejmowanych w projekcie działań. Wynika to z faktu, iż beneficjenci nie deklarują podjęcia żadnych konkretnych działań lub deklarowane przezeń działania nie są (lub są w niewielkim stopniu) powiązane z zagadnieniem równości szans.

Beneficjenci wykazywali realizację działań w obszarze równości szans we wniosku o dofinansowanie także za pomocą wskaźników. Przede wszystkim dotyczy to trzech osi priorytetowych: VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, III „Rozwój turystyki i kultury” i I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”. Nie można jednak powiedzieć o powszechności wykazywania w projektach wskaźników powiązanych z równością szans. Wśród formułowanych przez Beneficjentów rozwiązań dotyczących stosowania zasady równości szans znalazły się: niepodjęcie działań dyskryminacyjnych w procesie wyboru i późniejszej współpracy z osobami i/lub podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu, brak ograniczeń w dostępności do działań i rezultatów projektowych oraz dostosowanie infrastruktury do potrzeb, możliwości i ograniczeń osób niepełnosprawnych.

UŻYTECZNOŚĆ PROGRAMU W ASPEKcie ZASADY RÓWNOŚCI SZANS DLA BENEFICJENTÓW I ODBIORCÓW OSTATECZNYCH

Z deklaracji Beneficjentów wyrażonych w badaniu CATI dotyczących adresatów działań mających na celu uwzględnienie potrzeb różnych grup docelowych np. kobiet, osób starszych, osób z terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych i/lub poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją, takich jak kobiety, osoby starsze, mieszkańcy terenów wiejskich czy osoby niepełnosprawne podejmowanych/realizowanych w projektach wynika, że z realizacji RPOWP 2007-2013 w kontekście stosowania zasady równości szans w największym stopniu skorzystały osoby niepełnosprawne oraz osoby zamieszkujące na terenach wiejskich. W dalszej kolejności projektodawcy podejmowali działania z zakresu równości szans - zarówno ukierunkowane na uwzględnienie potrzeb, jak i te ukierunkowane wprost na poprawę jej sytuacji - skierowane do kobiet i osób starszych. Rzadziej w projektach podejmowano działania ukierunkowane na mniejszości narodowe czy etniczne.

ZALEŻNOŚCI I ŁĄCZNE WYSTĘPOWANIE ORAZ ODDZIAŁYWANIE OGRANICZEŃ I ZAGROŻEŃ W ZAKRESIE RÓWNOŚCI SZANS (ASPEKTY DISKRYMINACJI WIELOKROTNEJ ORAZ BEZPOŚREDNIEJ I POŚREDNIEJ)

W trakcie realizacji Programu nie identyfikowano przyczyn występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej ani wielokrotnej. Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPOWP 2007-2013 stwierdzili, iż identyfikacja (tzn. potwierdzenie faktu jej występowania) dyskryminacji (w szczególności dyskryminacji pośredniej) jest zadaniem bardzo trudnym.



W okresie finansowania 2007-2013 nie wyodrębniono narzędzi służących ewentualnej identyfikacji występowania dyskryminacji pośredniej ani wielokrotnej w realizowanych projektach i wskazaniu jej przyczyn.

WPLYW REALIZACJI ZASADY RÓWNOŚCI SZANS NA OGRANICZANIE WEWNĄTRZREGIONALNYCH ZRÓŻNICOWAŃ ROZWOJOWYCH

Zawarta w RPOWP 2007-2013 diagnoza zawiera charakterystykę sytuacji obszarów wiejskich, w której zwraca się uwagę na niski poziom ich rozwoju. W dokumencie zapisano, iż cele rozwoju obszarów wiejskich uwzględniać będą przeciwdziałanie zróżnicowaniu w poziomie życia i dostępności do instrumentów infrastruktury społecznej i edukacyjnej, by możliwie najlepiej realizować zasadę równości szans. Oznacza to, iż zidentyfikowany w ramach Programu związek pomiędzy zróżnicowaniami rozwojowymi oraz zasadą równości szans polega na traktowaniu obszarów o niższym poziomie rozwoju – obszarów wiejskich – jako obszary występowania nierówności, które mają być niwelowane poprzez stosowanie zasady równości szans w Programie.

W celu weryfikacji regionalnych zróżnicowań rozwojowych w kontekście zasady równości szans można wykorzystać monitorowanie wskaźników kontekstowych RPOWP 2007-2013 merytorycznie powiązanych z aspektem równości szans. Przyjęty sposób monitorowania jest jednak w ograniczonym stopniu użyteczny do weryfikacji zróżnicowań terytorialnych z tego względu, iż wszystkie wskaźniki są monitorowane na poziomie województwa. Jedynym dostępnym w RPOWP 2007-2013 narzędziem identyfikacji zmian dotyczącym sytuacji w województwie z uwzględnieniem czynnika terytorialnego jest monitorowanie niektórych wskaźników kontekstowych dotyczących sytuacji na obszarach wiejskich.

Z analizy danych statystycznych GUS, zapisów części diagnostycznej RPOWP 2007-2013 oraz opracowań tematycznych wynika, że na terenie województwa występują przede wszystkim nierówności w postaci: (1) niekorzystnej sytuacji kobiet na rynku pracy; (2) trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usług publicznych oraz możliwości podjęcia aktywności zawodowej i społecznej oraz (3) dysproporcji rozwojowych pomiędzy miastami a wsią oraz pomiędzy poszczególnymi częściami województwa. Badanie wykazało, iż potrzeba zachowania równości szans jest ciągle aktualna we wszystkich analizowanych jej wymiarach – dostępności, uczestnictwa, zatrudnienia, kształcenia i szkoleń, ochrony socjalnej oraz zdrowia.

Dla zobrazowania uogólnionych zróżnicowań rozwoju poszczególnych części województwa w oparciu o dane statystyki publicznej wyliczony został syntetyczny wskaźnik rozwoju². Obszarami będącymi w szczególności niekorzystnej sytuacji – w porównaniu z pozostałą częścią województwa – są powiaty kolneński i łomżyński. Za obszary relatywnie słabo rozwinięte należy uznać także powiaty: suwalski, grajewski czy sejneński. W tych częściach województwa najbardziej konieczne jest podjęcie działań mających na celu wyrównywanie szans rozwojowych. Przy czym należy zaznaczyć, iż sam rozwój infrastruktury nie stanowi drogi rozwiązania wszystkich problemów nań występujących – głównie z uwagi na ich społeczny wymiar. W związku z tym RPOWP 2007-2013 miało ograniczone możliwości niwelowania wyżej wskazanych nierówności.

NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonego badania, Ewaluator w tabeli wniosków i rekomendacji sformułował zalecenia w zakresie podnoszenia wiedzy i świadomości beneficjentów, weryfikowania rodzaju wpływu projektu na zasadę równości szans, monitorowania stosowania zasady i identyfikacji oraz niwelowaniu problemów oraz zagrożeń w jej realizacji, a także doprecyzowania niektórych elementów polityki zatrudnieniowej UMWP w kontekście zasady równości szans.

² Uwzględniono następujące zmienne diagnostyczne, które były adekwatne dla opisu poziomu rozwoju społecznego, gospodarczego lub infrastrukturalnego oraz dane były dostępne na poziomie powiatów: stymulanty: Liczba zakładów / oddziałów opiekuńczo-leczniczych / pielęgnacyjno-leczniczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, Długość dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni twardej przypadająca na 100 km² powierzchni w 2014 roku, Liczba ludności przypadająca na 1km² w 2015 roku, Liczba szkół podstawowych przypadająca na 100 km² powierzchni w 2014 roku, , Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2014 roku, Liczba ośrodków stagonamernej pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku, Pracujący na 1000 ludności w 2014 roku, , Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku, Liczba instytucji szkoleniowych zarejestrowanych w RIS przypadająca na 10 tys. mieszkańców; destymulanty: Liczba dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego w 2014 roku, Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2014 roku.

Executive summary

ABOUT THE RESEARCH

This report was developed by Pracownia Badań i Doradztwa "Re-Source" at the request of the Podlaskie Voivodeship Marshal's Office within the assessment research: "Assessment of the application of the principle of equal opportunities at all stages of the implementation of ROPPV for the period of 2007-2013", funded by the European Union under the European Regional Development Fund, within ROPPV for the period of 2014-2020. The main aim of the research was to assess the application of the principle of equal opportunities at all stages of the implementation of ROPPV for the period of 2007-2013. The specific aims of the research included:

- assessment of the MA approach to the principle of equal opportunities in the course of the implementation of ROPPV at all its stages,
- assessment of factors and variations that determine the approach to the principle of equal opportunities in the course of the implementation of projects within ROPPV,
- assessment of the effects of the application of the principle of equal opportunities in the course of the implementation of ROPPV in terms of final recipients of the Program.

In the research, the following qualitative and quantitative research techniques were applied:

- analysis of desk research including programming documents and statistical data;
- computer-assisted telephone interview (CATI) with beneficiaries (n=300);
- individual in-depth interviews (IDI) with representatives of MA ROPPV 2007-2013 (n=7);
- in-depth telephone interviews (ITI) with representatives of organizations operating in Podlaskie Voivodeship to groups at risk of inequality (n=5);
- expert interviews with persons assessing applications for funding (n=6).

The basic research methods and techniques were supported by analysis of a statistical and qualitative nature. The survey was carried out during April - August 2016.

THE ADEQUACY OF INTERVENTION IMPLEMENTED WITHIN ROPPV FOR THE NEEDS IN TERMS OF EQUAL OPPORTUNITIES

ROPPV 2007-2013 ensured the application of the principle of equal opportunities **horizontally**, in which it is assumed that everyone should have the same opportunities regardless of age, gender, disability and focuses primarily on grounds legally protected. The Program includes a provision stated that "the basic principle at each stage of the Program is not to discriminate persons based on any circumstances, such as gender, race, national origin, religion, belief, age or sexual orientation. The mechanisms to ensure, in the course of the implementation of the Program, the equal treatment of women and men, will be provided. The principle of non-discrimination will be of particular application when selecting projects to be financed under ROPPV. At the stage of monitoring, reporting and assessment, unless the nature of assistance allows, the data will be divided into gender"³.

For this reason, the effects of the intervention of ROPPV 2007-2013 in the field of equal opportunities were mainly intermediate and depended on the nature of the support provided under the various priority axes:

- Within **priority axis I "Increase of innovation and support of entrepreneurship in the region"**, the aim of which was to improve the competitiveness of the economy in Podlasie through the transfer of technological, product and organizational solutions for business units, the impact of actions undertaken within the projects on the principle of equal opportunities was related to ensuring non-discriminatory access to work places created by funded infrastructure investments and carrying out by beneficiaries non-discriminatory forms of cooperation taken internally during the implementation of the project. Another type of the impact on equal opportunities, the activities carried out under the axis, was to decrease barriers in terms of access to infrastructure, which is the subject of the intervention (to provide access for people with disabilities).
- Within **priority axis II "Development of transport infrastructure"**, the aim of which was to increase transport accessibility by Podlaskie Voivodeship based on modernisation of transport infrastructure impacting on the development of the region, the impact of investment on the principle of equal opportunities manifested in increasing the accessibility of rural areas at risk of marginalisation and, consequently, the increased availability of the inhabitants of these areas to the labour market or public services and social protection, as well as the social and economic infrastructure. Indirectly, the result of the projects under priority axis II in the field of equal opportunities was also the increased participation (social

³ Podlaskie Voivodeship Marshal's Office (2013). Regional Program for Podlaskie Voivodeship for the years 2007-2013. *Annex 1 to the resolution no. 208/2961/2013 of the Management Board of Podlaskie Voivodeship of 31 December 2013*. Białystok: Management Board of Podlaskie Voivodeship. 83.



and economic activity) of the inhabitants of the areas at risk of marginalisation, as well as by eliminating barriers to access to the infrastructure, which is the subject of intervention for people with disabilities.

- Within **priority axis III "Tourism and culture development"**, the main aim of which was the increase in the tourist attractiveness and competitiveness of Podlaskie Voivodeship, and in which activities in the field of infrastructure and tourist, sports and cultural activities in the region were supported, an indirect impact on the implementation of the principle of equal opportunities is manifested in decreasing of intra-regional inequalities in access to the tourist, sports and cultural infrastructure, including the facilities and services for persons with disabilities, and to improve the economic situation of the inhabitants of rural areas as a result of the development of the tourist services by increasing access to work places.
- Within **priority axis IV "Information society"**, the main aim of which was to publish the application of modern information technologies and increased access to electronic services through the expansion of regional and sub-regional ICT infrastructure, the undertaken activities balanced the level of accessibility of the region to the broadband network and impacted on the intra-regional digital exclusion reduction.
- Within **priority axis V "Development of infrastructure for environmental protection"**, the aim of which was preserve the heritage of the environment through the infrastructural investments to reduce the negative effects of civilization, the activities in the field of environmental protection infrastructure taken within the co-financed projects may have an impact on the implementation of the principle of equal opportunities even if by improving access to the technical infrastructure (e.g. water and sewage system) on less developed areas.
- Within **priority axis VI "Social infrastructure development"**, the main aim of which was to increase the investment attractiveness of the region by improving the quality of social infrastructure, co-financed activities in the field of development of education at all levels, health care and the preservation of historical and cultural heritage of the region may have the broadest impact of all thematic axes of ROPPV 2007-2013 on the affect the implementation of the principle of equal opportunities, mainly through increased access to the infrastructure increasing quality of educational services or health care (including specialist care which equals opportunities for people from groups at risk of discrimination – elderly people, people with disabilities), as well as by eliminating differences in relation to the scope and quality of education and health services between urban and rural areas.

ROPPV 2007-2013 primarily impacted on the implementation of the principle of equal opportunities by ensuring equal access to the infrastructure and other effects of the implementation of the projects funded under the various priority axes of the Program.

The research shows that the process of preparing ROPPV 2007-2013 and the works on its final shape took into account the issue of equal opportunities in a low extent. The Program included the general provision indicating the application of this principle, and the Program Details included a few project selection criteria and indicators related to certain aspects of equal opportunities, i.e. gender, place of residence or physical and intellectual abilities.

ROPPV was developed in accordance with the provisions of the EU and approved by the EC also for the horizontal rules; however, coherence of the Program with the EU and national legislation on the principle of non-discrimination occurs on a general level. These documents take the issue of equal opportunities mainly from the perspective of the labour market, employment and gender, which, in view of the horizontal approach to the application of the principle of equal opportunities in force in ROPPV 2007-2013, which was of an investment nature, was not fully reflected in its provisions.

IDENTIFICATION OF STRUCTURAL AND REGIONAL NEEDS AND TERRITORIAL AND SOCIAL DIFFERENCES IN TERMS OF EQUAL OPPORTUNITIES

In order to identify regional needs at the stage of development of ROPPV 2007-2013, a socio-economic diagnosis was carried out, the main aim of which was to determine the directions of balancing of development inequalities within the intervention of ROPPV 2007-2013. Although, the diagnosis was not to identify inequalities, it included some issues related to equal opportunities, i.e. the situation of women, differences within the voivodeship and the rural areas situation. In the document, in the context of the principle of equal opportunities, there were no identified needs of people with disabilities; in addition, there was no assessment of the situation of national and ethnic minorities and the elderly.

The experts' and beneficiaries' opinions were taken into account in the process of identifying the territorial differences in the application of the principle of equal opportunities in a limited extent. At the stage of ROPPV 2007-2013 programming, the expert opinions were collected in an indirect way, through the use of the expert publications.

In the provisions defining the main aim and the detailed aims of ROPPV 2007-2013, and the aims of each Priority axis and Measures, the partially identified territorial and social differences occurring on the territory of the voivodeship were taken into account in the context of the principle of equal opportunities with regard first of all to the aspect of inequality related to the place of residence in rural areas.

The Program, in a lesser extent, focused on the identified inequalities due to gender and did not include the difficult situation of some parts of Podlaskie Voivodship, specific counties, municipalities, which are listed in the diagnosis developed for the preparation of the Program. The reason for this situation is to assign the implementation of the principle of equal opportunities of less importance for the implementation of the Program than other more important from the point of view of the other aspects of the intervention, i.e. increased attractiveness of the investment of the voivodeship, and the competitiveness of the companies from Podlasie within the national and international levels and the development of tourism with the use of natural assets and the cultural heritage. It should be noted, however, that at the stage of ROPPV 2007-2013 programming in respect of regional and structural needs and various territorial and social equality of opportunities, a number of limitations and aspects discussed in the body of the report were taken into account. At the same time, the taken decision to intervene in a number of areas of ERDF could not be dictated by the needs of one group of recipients, e.g. people with disabilities, and should take into account the needs of all inhabitants of the region.

THE ADEQUACY OF THE PROVISIONS AND PROCEDURES APPLIED IN THE COURSE OF THE IMPLEMENTATION OF ROPPV TO THE REQUIREMENTS OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES

For the purposes of the implementation of ROPPV 2007-2013, any special procedures for the application of the principle of equal opportunities dedicated to employees of MA ROPPV 2007-2013 were accepted, but the nature of the documents related to the operation of MA ROPPV 2007-2013 did not justify acceptance. The employees of MA ROPPV were to comply with, in fact, the provisions and procedures throughout the Podlaskie Voivodeship Marshal's Office, in which no derogations from the principle of equal opportunities were discovered.

The principle of equality of opportunities was taken into account in the process of recruitment of the projects under horizontal compatibility criterion of the project with the policy of equal opportunities (pass criterion). Persons submitting applications for funding must have indicated the type of the project impacts (positive, neutral or negative) on equal opportunities and justified their position. The qualifications of the persons participating in the assessment of the projects within ROPPV 2007-2013 had not been reviewed in the context of the application of the principle of equal opportunities. The persons applying for an expert status assessing the applications were verified in terms of their education and professional experience in terms of financial and economic analysis and experience in the field, in which an application was submitted.

The aspect of equal opportunities considered the most often among the substantive criteria (pointed) was the area of residence. It was reflected in the criteria for Measures 1.3, 1.4, 2.3, 6.1, 6.2, and Priority axis IV. Information society. Physical and intellectual ability was another aspect of equal opportunities included in the criteria for the selection of the projects within ROPPV 2007-2013. This aspect was reflected in the criteria for the selection of the projects for Measures: 2.3, 6.1, 6.3 and Priority axis IV. Gender was not the aspect of equal opportunities included in the criteria for the selection.

For the practical implementation of the principle of equal opportunities, the criteria for the selection of the projects and the monitoring of the implementation of that principle were relevant. A tool that improves the monitoring may involve submitted by the participants and persons involved in the project comments on compliance with the principle of equal opportunities, so that verifying the equality would be continuous. For the practical implementation of the principle of equal opportunities, the meaning was not attributed to justifications of the beneficiaries on the project compatibility with the principle of equal opportunities (box II. 7.1 of WND) declared in the application for funding. Despite the fact that the beneficiaries of ROPPV 2007-2013 obligated in the grant agreement to comply with the Community provisions in the field of horizontal policies, including inter alia the policy of equal opportunities and to the implementation of the project based on the application for funding, they were not actually subject to assessment as to filling the declarations in box II. 7.1.

THE IMPACT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES TO OBTAIN INDICATORS OF ROPPV

At the stage of implementation of the Program, the application of the principle of equal opportunity may be assessed by a set of indicators on the implementation of actions in favour of groups at risk of inequality. Useful indicators in the context of measuring the potential impact of ROPPV 2007-2013 on eliminating inequality in the application of the principle of equal opportunities identified for the purposes of this assessment include: (1) an indicator of the main aim of the Program, created work places (pcs.) gross as a result of the program implementation totally (implementation as of 31 December 2015 - 94.92%), including: women (implementation – 64.90%), men (implementation – 126.35%), on the rural areas (% of the implementation – 88.51); (2) an indicator of Priority axis IV, the Number of persons provided with the opportunity to access to the Internet, including: on the rural areas (implementation as of 31 December 2015 - 4.36%); (3) an indicator of Priority axis VI, the Number of places in constructed/upgraded rural kindergartens (implementation as of 31 December 2015 - 129.67%), and (4) an indicator of Priority axis VI, the Number of children from the rural areas attending kindergartens (% of the implementation as of 31 December 2015 – 176.00). These indicators were selected by the Evaluator from the list of KSI SIMIK (National Information System) indicators and MA indicators and as content-related aspects, which the Ordering Party indicated in the Detailed



Description of the Subject of the Order, as the issues to which the literature of the subject in the fullest degree recognises the possibility of discrimination and equality limitation, i.e. gender, physical and mental abilities, and residing on a city or in a countryside.

The indicators for people with disabilities were available for the selection for the beneficiaries and may have been checked within the projects, but were not aggregated and included in the reports, which proves the fact that they were excluded from the monitoring at the level of the Program, Priority axes and Measures. The indicators for people with disabilities were associated primarily with the adaptation of public buildings for the disabled. They occurred primarily in the different Measures of priority axis VI related with the social infrastructure and in Measure 3.1 related with the cultural institutions.

THE IMPACT OF THE PROVISIONS AND THE IMPLEMENTATION OF ROPPV ON THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES BY THE BENEFICIARIES OF THE PROGRAM

The project executors rarely turned to assistance of the Marshal's Office in the scope of the principle of equal opportunities, but when it occurred, the offered assistance was assessed high by the beneficiaries. The beneficiaries highly rated the procedures related to the principle of equal opportunities in force within the Program, and the projects reported under ROPPV 2007-2013 did not include errors undermining the principle of equal opportunities that governing rejection of the project in the selection procedure.

Due to the fact that the program did not use the vertical approach to the principle of equal opportunities the identification of risks likely to impact on the application of the aforementioned principle was not the subject of conscious and planned MA activities during the implementation of ROPPV 2007-2013. In the interviews, one drew attention to a few issues that may have potentially posed a threat to the implementation of the principle of equal opportunities. These are: inappropriately high adjustment costs of the infrastructure in relation to the number of persons using the facilities for the disabled on the rural areas and in small towns, the wrong attitude of the beneficiaries to the principle of equal opportunities (abuse, failure or avoiding the declaration to the equality policy) and non-implementation by the beneficiaries of declared in the application for funding activities in the area of equal opportunities.

The analysis carried out in the research showed that 100% of the projects reported in the selection procedure, which were subject to a formal assessment, contained references to the principle of equal opportunities, and positive references concerned only half of the projects. In the course of the analysis of the provisions of field II. 7.1 of the applications for funding, one identified that the principle of equal opportunity was rarely the actual subject to be taken in the project activities. This is due to the fact that the beneficiaries do not declare any specific actions or declared actions are not (or are slightly) related to the issue of equal opportunities.

The beneficiaries showed the implementation of activities in the area of equal opportunities in the application for funding using the indicators. First and foremost, this applies to three priority axes: VI "Social infrastructure development", III "Tourism and culture development", and I "Increase of innovation and support of entrepreneurship in the region". However, one may not say about the universality of demonstration in the projects indicators associated with equal opportunities. Among the formed by the beneficiaries solutions relating to the application of the principle of equal opportunities were: taking no discriminating actions in the selection process and subsequent cooperation with individuals and/or entities involved in the implementation of the project, no restrictions on the availability of project activities and results and the adaptation of the infrastructure to the needs, capabilities and limitations of people with disabilities.

THE USEFULNESS OF THE PROGRAM IN TERMS OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES FOR THE BENEFICIARIES AND FINAL RECIPIENTS

The declarations of the Beneficiaries expressed in CATI research related to the recipients of actions to include the needs of different target groups, e.g. women, the elderly, persons on the rural areas and with disabilities and/or improving the situation of groups at risk of discrimination, such as women, the elderly, persons on the rural areas or with disabilities taken/implemented in the projects shows that the implementation of ROPPV 2007-2013 in the context of the application of the principle of equal opportunities was in the largest extent benefited by the disabled persons and persons living on the rural areas. In the further part, the project promoters took activities in the field of equal opportunities, both aimed at taking into account the needs, as well as those focused on improving its situation, aimed at women and the elderly. The activities visible less often in the projects concerned national and ethnic minorities.

DEPENDENCIES AND JOIN OCCURRENCE AS WELL AS IMPACT OF LIMITS AND THREATS IN TERMS OF EQUAL OPPORTUNITIES (ASPECTS OF MULTIPLE, DIRECT AND INDIRECT DISCRIMINATION)

During the implementation of the Program, the causes of direct, indirect or multiple discrimination were not identified. The representatives of the Managing Authority of ROPPV 2007-2013 stated that the identification (i.e.,

confirmation of the fact of its occurrence) of discrimination (in particular indirect discrimination) is a very difficult task. In the funding period 2007-2013, the tools were not distinguished for the possible identification of the presence of indirect or multiple discrimination in the implemented projects and identification of its causes.

THE IMPACT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES TO LIMIT THE INTRA-REGIONAL DEVELOPMENT DIFFERENTIALS

Diagnosis included in ROPPV 2007-2013 contains the characteristics of the rural situation, which attention is drawn to the low level of their development. In the document it was stated that the aims of the rural development will take into account the prevention of diversification in the standard of living and the access to social and educational infrastructure instruments to fully implement the principle of equal opportunities. This means that the identified within the Program relationship between the development differences and the principle of equal opportunity is based on the treatment of areas with lower levels of development, i.e. the rural areas, as the areas of inequality to be eliminated through the application of the principle of equal opportunities in the Program.

In order to verify the regional development differences in the context of the principle of equal opportunities, the monitoring of the contextual indicators of ROPPV 2007-2013 substantially associated with the aspect of equal opportunities may be applied. The accepted monitoring method is limited in terms of usefulness to verify the territorial differences, due to the fact that all indicators are monitored at the level of the voivodeship. The only available in ROPPV 2007-2013 instrument to identify the changes on the administrative situation taking into account the territorial factor is to monitor some contextual indicators, taking into account the situation on the rural areas.

The analysis of the statistical data of the Polish Central Statistical Office, the provisions of the diagnostic parts of ROPPV 2007-2013 and the thematic studies show that following inequalities occur within the voivodeship: (1) negative situation of women on the labour market; (2) difficult situation of people with disabilities in terms of the access to public services and the possibility of professional and social activity, and (3) development disparities between the cities and the countryside and between different parts of the voivodeship. The research showed that the need to preserve equality of opportunity is still current in all analysed values – accessibility, participation, employment, education and training, social protection and health.

In order to illustrate the generalized differences of the development of specific parts of the voivodeship, a synthetic indicator of the development was calculated based on the data of public statistics⁴. The areas of particular negative situation compared to the remaining part of the voivodeship are Kolno and Łomża districts. In addition, the areas relatively under-developed in terms of the social infrastructure should be considered the districts of Suwałki, Sejny or Grajewo. In these parts of the voivodeship, it is necessary to take actions aiming at balancing the development opportunities. However, it should be noted that the infrastructure development itself is not a way to solve all occurring problems, mainly due to their social dimension. Therefore, ROPPV 2007-2013 had limited opportunities to reduce the aforementioned inequalities.

THE MOST IMPORTANT RECOMMENDATIONS

Considering the research results, Evaluator, in the table the conclusions and recommendations, formulated recommendations in terms of increasing knowledge and awareness of the beneficiaries, verification of the impact of the project on the principle of equal opportunities, and monitor the application of the principle and identify and overcome the problems and threats in its implementation, as well as clarify certain elements of the employment policy of the Marshal's Office in the context of the principle of equal opportunities.

⁴ The following diagnostic variables that were relevant for the description of the level of the social, economic or infrastructure development and the data were available on the level of districts: stimulants:

The number of , therapeutic and nursing/nursing protecting establishments/subsidiaries per 10 000 inhabitants; The length of municipal and district roads with hard surfaces per 100 km² area in 2014, The number of the population per 1km² in 2015, The number of primary schools per 100 km² area in 2014, The percentage of children under 3 years old in crèches, crèches centres, and children's clubs in 2014, The number of stationary centres of social assistance per 10 000 inhabitants in 2014, Working persons per 1000 population in 2014, The number of clinics per 10 000 inhabitants in 2014, The number of training institutions registered in RIS (Training Institutions Registry) per 10 000 inhabitants; destimulants: The number of children aged 3-5 years per one place in a kindergarten in 2014, The registered unemployment rate in 2014.



Spis treści

Streszczenie.....	3
Executive summary.....	8
Spis treści	13
Wprowadzenie	16
Cele badania.....	16
Przedmiot badania.....	16
Kryteria ewaluacyjne	17
Problemy badawcze.....	17
Pytania badawcze.....	17
Opis zastosowanej metodyki	19
Desk research.....	19
Komputerowo wspomagany wywiad telefoniczny (CATI).....	19
Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)	20
Pogłębiony wywiad telefoniczny (ITI)	20
Wywiady eksperckie	20
Metody analityczne	21
Podstawy teoretyczne badania	23
Teorie bazowe.....	23
Teoria zmiany i wdrażania	24
Opis wyników badania.....	29
1. Programowanie Programu.....	29
1.1. Adekwatność interwencji w ramach RPOWP do potrzeb w zakresie równości szans.....	29
1.1.1. <i>Zagadnienie równości szans w procesie przygotowania RPOWP i prac nad jego kształtem.....</i>	<i>29</i>
1.1.2. <i>Uwarunkowania dotyczące równości szans w zapisach poszczególnych obszarów interwencji.....</i>	<i>30</i>
1.1.3. <i>Źródła wiedzy wykorzystane na etapie programowania RPOWP</i>	<i>37</i>
1.1.4. <i>Udział beneficjentów w tworzeniu i opiniowaniu RPOWP w odniesieniu do zasady równości szans.....</i>	<i>44</i>
1.2. Odzwierciedlenie polityki niedyskryminacyjnej we wskaźnikach realizacji RPOWP	44
1.2.1. <i>Wskaźniki użyteczne dla oceny stosowania zasady równości szans.....</i>	<i>44</i>
1.3. Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych	46
1.3.1. <i>Związek pomiędzy różnicowaniami rozwojowymi oraz zasadą równości szans w ramach RPOWP</i>	<i>46</i>
1.4. Rozpoznanie regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz różnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans	46
1.4.1. <i>Opinie ekspertów oraz beneficjentów w procesie identyfikowania różnicowań terytorialnych w zakresie równości szans.....</i>	<i>46</i>
1.5. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans.....	46
1.5.1. <i>Warunkowanie stosowania zasady równości szans przez założenia instytucjonalne, strukturę i praktykę funkcjonowania IZ.....</i>	<i>46</i>
1.5.2. <i>Procedury stosowania zasady równości szans dedykowane pracownikom IZ</i>	<i>49</i>

2. Realizacja Programu	50
2.1. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans	50
2.1.1. Zasada równości szans w procesie naboru projektów w ramach RPOWP.....	50
2.1.2. Weryfikacja stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów.....	51
2.1.3. Kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP i ich weryfikacja w kontekście stosowania zasady równości szans	57
2.2. Wpływ zapisów i wdrożenia RPOWP na realizację zasady równości szans przez beneficjentów Programu	58
2.2.1. Sprawność realizacji zasady równości szans w poszczególnych obszarach interwencji RPOWP	58
2.2.2. Pomoc ze strony IZ w trakcie przygotowywania dokumentacji projektowej przez beneficjentów w aspekcie stosowania zasady równości szans	64
2.2.3. Błędy naruszające zasadę równości szans warunkujące odrzucenie projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP	68
2.2.4. Procedury realizacji RPOWP sprzyjające stosowaniu zasady równości szans.....	69
2.2.5. Zagrożenia mogące wpłynąć na stosowanie zasady równości szans w trakcie realizacji RPOWP.....	69
2.3. Podejście beneficjentów do zasady równości szans i konsekwencja w jej stosowaniu na wszystkich etapach realizacji projektu.....	71
2.3.1. Udział projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP zawierających odwołania do zasady równości szans	71
2.3.2. Rozwiązania odnoszące się do zasady równości szans formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013	72
2.3.3. Wykazywanie realizacji działań w obszarze równości szans przez beneficjentów.....	77
2.3.4. Zasada równości szans jako rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań oraz jako czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów.....	80
2.4. Zależności i łączne występowanie oraz oddziaływanie ograniczeń i zagrożeń w zakresie równości szans (aspekty dyskryminacji wielokrotnej oraz bezpośredniej i pośredniej).....	88
2.4.1. Identyfikowanie przyczyn występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej i instrumenty weryfikacji ewentualnego występowania ww. rodzajów dyskryminacji w ramach RPOWP 2007-2013 oraz działania IZ na rzecz ograniczania / niwelowania występowania dyskryminacji w związku z realizacją projektów w ramach RPOWP 2007-2013.....	88
2.5. Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych	89
2.5.1. Uwzględniane opinie i ocen ekspertów oraz grup istotnych z punktu widzenia zasady równości szans, dotyczących różnicowań rozwojowych w procesie wdrażania RPOWP 2007-2013.....	89
2.5.2. Sposób weryfikowania regionalnych różnicowań rozwojowych oraz ich związek z zasadą równości szans.....	89
3. Monitorowanie Programu	91
3.1. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans	91
3.1.1. Zapisy i procedury dotyczące procesu realizacji RPOWP mające znaczenie dla praktycznej realizacji zasady równości szans.....	91
3.2. Rozpoznanie regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz różnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans	97
3.2.1. Metody i działania stosowane do rozpoznania regionalnych potrzeb i różnicowań w zakresie równości szans w ramach RPOWP	97
3.2.2. Ocena dostosowania zapisów RPOWP i procesu jego wdrażania do różnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans	97
3.3. Wpływ realizacji zasady równości szans na uzyskiwanie wskaźników RPOWP	99
3.3.1. Pomiar stosowania zasady równości szans na etapach realizacji i monitorowania RPOWP.....	99



3.3.2.	<i>Rozpatrywanie i uwzględnianie uwag dotyczących odniesień do zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP 2007-2013.....</i>	102
3.3.3.	<i>Związek pomiędzy zachowywaniem zasady równości szans a efektywnością ekonomiczną projektów realizowanych w ramach RPOWP</i>	103
3.4.	<i>Użyteczność Programu w aspekcie zasady równości szans dla beneficjentów i odbiorców ostatecznych</i>	106
3.4.1.	<i>Grupy, które w największym stopniu skorzystały z realizacji RPOWP przy uwzględnieniu stosowania zasady równości szans.....</i>	106
3.5.	<i>Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych</i>	107
3.5.1.	<i>Stopień, w jakim specyfika i stopień rozwoju poszczególnych obszarów województwa podlaskiego są determinowane przez zachowywanie zasady równości szans</i>	107
3.6.	<i>Wpływ zapisów i wdrożenia RPOWP na realizację zasady równości szans przez beneficjentów Programu.....</i>	124
3.6.1.	<i>Związek pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków i wyborem projektów w ramach RPOWP a stosowaniem zasady równości szans.....</i>	124
Wnioski i rekomendacje z badania		125
1. Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji programu		125
2. Ocena stosowania zasady równości szans pod względem kryteriów ewaluacyjnych		128
3. Tabela rekomendacji		130
Spisy.....		136
1. Alfabetyczny wykaz cytowanej literatury		136
2. Wykaz tabel		140
3. Wykaz wykresów		140
4. Wykaz schematów		141
Aneksy.....		142
1. Zestawienie danych statystycznych		142
2. Wzory zastosowanych narzędzi badawczych		155

Wprowadzenie

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania ewaluacyjnego pn. „Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007-2013”. Badanie miało charakter ewaluacji końcowej (ex-post). Badanie realizowane było przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. W dalszej części dokumentu przedstawiono:

- Opis zastosowanej metodyki
- Podstawy teoretyczne badania
- Opis wyników badania (z uwzględnieniem 3 etapów realizacji RPOWP 2007-2013: programowania, realizacji i monitorowania)
- Wnioski i rekomendacje z badania
- Spisy (tj. bibliografia oraz spisy ilustracji)
- Załączniki
- Aneksy

CELE BADANIA

Głównym celem badania była ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007-2013. Cele szczegółowe badania obejmowały:

- 1) Ocenę podejścia IZ do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP na wszystkich jego etapach,
- 2) Ocenę czynników i różnicowań determinujących podejście do zasady równości szans w toku realizacji projektów w ramach RPOWP,
- 3) Ocenę efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorów ostatecznych Programu.

PRZEDMIOT BADANIA

Przedmiotem badania była ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP na lata 2007-2013, obejmujących:

- a) etap planowania,
- b) etap wdrażania,
- c) etap monitorowania;

Z uwzględnieniem perspektywy:

- a) Instytucji Zarządzającej (w odniesieniu do wszystkich trzech etapów) – skrót: IZ,
- b) Beneficjentów (w odniesieniu do etapu realizacji / wdrażania oraz monitorowania),
- c) odbiorców ostatecznych – skrót: OO.

W odniesieniu do dwóch płaszczyzn⁵:

- a) aspektów równości szans w kontekście obszarów występowania wykluczenia takich jak: dostępność, uczestnictwo, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna i zdrowie (płaszczyzna 1-sza),
- b) aspektów/problemów stosowania zasady równości szans przez IZ i beneficjentów w procesie realizacji RPOWP 2007-2013, takich jak: z perspektywy IZ: wzmocnienie procesów rozwojowych, niwelowanie różnicowań rozwojowych, ukierunkowanie strategiczne, ekonomiczna racjonalność inwestycji, nastawienie na uzyskanie wskaźników (płaszczyzna 2-ga) oraz z perspektywy Beneficjentów i odbiorców ostatecznych: subiektywizm oceny i działań, uwarunkowanie ekonomiczne, epizodyczny charakter projektów oraz determinacja lokalizacją i zakresem działania.

⁵ Wskazane dwie płaszczyzny stanowiły pole logiczne badania. Pierwsza dotyczy zidentyfikowanego przez Zamawiającego zakresu i przedmiotu występowania czynników związanych z równością szans na obszarze województwa podlaskiego w konfrontacji z obszarami występowania tego zjawiska i potrzebami działania na rzecz grup istotnych z punktu widzenia zasady równości szans i służy rozpoznaniu skali i zakresu występowania zjawiska i wskazuje:

(a) Podstawowe obszary występowania zjawiska braku równości szans lub jej zagrożenia (tj. dostępność, uczestnictwo, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna oraz zdrowie), które zostały wytypowane w oparciu o analizowane doświadczenia ewaluacyjne i wartość poznawczą dla badania, rozpatrywane w aspekcie równości (funkcjonowania poszczególnych grup, dotyczących ich stereotypów oraz odnoszących się do nich barier, a także różnicowania potrzeb osób należących do różnych grup), wpływu na równość (wpływu potencjalnej i wdrożonej interwencji na równość, wpływu na sytuację osób należących do danych grup, różnicowania Programu w odniesieniu do sytuacji poszczególnych grup) oraz wpływu na budżet (istnienia odniesienia do zasady równości lub jego braku w planowaniu i wdrażaniu interwencji);

(b) Specyfikę ich występowania w odniesieniu do konkretnej grupy zagrożonej nierównością; do potrzeb niniejszej ewaluacji Zamawiający, w oparciu o literaturę przedmiotu, wytypował trzy zagadnienia, w odniesieniu do których w największym stopniu występuje ryzyko dyskryminacji i ograniczenia równości: i) kwestia płci, ii) sprawności fizycznej i umysłowej, iii) zamieszkania w mieście lub na wsi, iv) oraz kategoria „inne” – zarezerwowana dla pozostałych uwarunkowań zidentyfikowanych w toku analizy, związanych w szczególności z kwestiami światopoglądu i wyznania, narodowości, wykształcenia, statusu ekonomicznego oraz wieku (o ile w trakcie badania zidentyfikowane zostaną właściwie im zagrożenia idei równości szans).

Druga płaszczyzna uwzględnia profil przedmiotów kluczowych dla opisu RPOWP i oceny stopnia jego zgodności z zasadą równości szans – Instytucji Zarządzającej Programem oraz jego beneficjentów.



Zakres podmiotowy badania obejmował pracowników IZ RPOWP 2007-2013 (pracowników Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWP i Departamentu Wdrażania RPO), ekspertów zewnętrznych oceniających wnioski o dofinansowanie, przedstawicieli organizacji działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami oraz beneficjentów projektów RPOWP 2007-2013.

Zakres terytorialny badania obejmował województwo podlaskie.

Zakres czasowy badania obejmował okres realizacji RPOWP w latach 2007-2013 (uwzględniający poszczególne etapy funkcjonowania Programu tj. etap planowania, etap realizacji Programu oraz etap monitorowania).

KRYTERIA EWALUACYJNE

Ewaluacja zrealizowana została z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- **Trafność** – rozumiana jako adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie.
- **Skuteczność** – rozumiana jako stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
- **Efektywność** – rozumiana jako ocena relacji między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.
- **Użyteczność** – rozumiana jako ocena całości rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych), odnosząc je do wyzwań społeczno-ekonomicznych (często już zmienionych w czasie).
- **Trwałość** – rozumiana jako ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej (a więc po zakończeniu interwencji).

PROBLEMY BADAWCZE

Poniżej przedstawiono wykaz problemów badawczych uwzględnionych w badaniu.

Problem 1	Adekwatność interwencji realizowanej w ramach RPOWP do potrzeb w zakresie równości szans
Problem 2	Rozpoznanie regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz różnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans
Problem 3	Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans
Problem 4	Wpływ realizacji zasady równości szans na uzyskiwanie wskaźników RPOWP
Problem 5	Wpływ zapisów i wdrożenia RPOWP na realizację zasady równości szans przez beneficjentów Programu
Problem 6	Podjęcie beneficjentów do zasady równości szans i konsekwencja w jej stosowaniu na wszystkich etapach realizacji projektu
Problem 7	Użyteczność Programu w aspekcie zasady równości szans dla beneficjentów i odbiorców ostatecznych
Problem 8	Zależności i łączne występowanie oraz oddziaływanie ograniczeń i zagrożeń w zakresie równości szans (aspekty dyskryminacji wielokrotnej oraz bezpośredniej i pośredniej)
Problem 9	Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych

PYTANIA BADAWCZE

Problematyka badania obejmowała wymienione poniżej pytania badawcze, które przyporządkowano do poszczególnych problemów badawczych.

PROBLEM	ETAP I – PROGRAMOWANIE PROGRAMU	
P1	1	W jakim stopniu proces przygotowania RPOWP i prace nad jego ostatecznym kształtem uwzględniały zagadnienie równości szans?
P1	2	W jakim stopniu uwarunkowania dotyczące równości szans zostały uwzględnione w zapisach poszczególnych obszarów interwencji w ramach RPOWP?
P1	3	Jaką wiedzę i z jakich źródeł pochodzącą wykorzystano na etapie programowania RPOWP?
P1	4	Na jakich zasadach, w odniesieniu do zasady równości szans, beneficjenci uczestniczyli w tworzeniu i opiniowaniu RPOWP?
P4	5	Na podstawie jakich wskaźników miała być dokonywana ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP?
P9	6	Na czym polega identyfikowany w ramach RPOWP związek pomiędzy różnicowaniami rozwojowymi oraz zasadą równości szans?
P2	7	Na ile opinie ekspertów oraz beneficjentów były uwzględniane w procesie identyfikowania różnicowań terytorialnych jej dotyczących?

P3	8	W jakim stopniu założenia instytucjonalne, struktura i praktyka funkcjonowania IZ warunkuje stosowanie zasady równości szans?
P3	9	Czy na potrzeby realizacji RPOWP zostały określone i przyjęte procedury stosowania zasady równości szans dedykowane pracownikom IZ?
ETAP II – REALIZACJA PROGRAMU		
P3	1	W jakim stopniu zasada równości szans była uwzględniana w procesie naboru projektów w ramach RPOWP?
P3	2	Według jakich procedur i kryteriów była dokonywana weryfikacja stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów w ramach RPOWP?
P3	3	Czy były weryfikowane kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP, w kontekście stosowania zasady równości szans?
P3	4	W jaki sposób weryfikowano kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP w kontekście stosowania zasady równości szans?
P5	5	W którym z obszarów interwencji RPOWP realizacja zasady równości szans przebiegała najsprawniej?
P5	6	W jakim stopniu, w aspekcie stosowania zasady równości szans, IZ okazywała się być pomocną dla beneficjentów w trakcie przygotowywania dokumentacji projektowej?
P5	7	Jakiego rodzaju błędy naruszające zasadę równości szans warunkowały odrzucenie projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP?
P6	8	Jaki % projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP zawiera odwołania do zasady równości szans?
P6	9	W jakim stopniu zasada równości szans jest rzeczywistym przedmiotem podejmowanych działań, a w jakim stanowi czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów?
P5	10	W jakim stopniu, w ocenie beneficjentów, istniejące procedury realizacji RPOWP sprzyjały stosowaniu zasady równości szans?
P6	11	W jaki sposób beneficjenci wykazywali realizację działań w obszarze równości szans?
P6	12	Jakie rozwiązania, odnoszące się do zasady równości szans, formułowali beneficjenci w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP?
P8	13	Czy w trakcie realizacji RPOWP identyfikowano przyczyny występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej?
P8	14	Jakie instrumenty służą weryfikacji ewentualnego występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej oraz wielokrotnej w ramach RPOWP?
P8	15	Czy IZ na bieżąco podejmowała działania na rzecz ograniczania / niwelowania ewentualnego występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej w związku z realizacją projektów w ramach RPOWP?
P9	16	Na ile opinie i oceny ekspertów oraz grup istotnych z punktu widzenia zasady równości szans, dotyczące różnicowań rozwojowych były uwzględniane w procesie wdrażania RPOWP?
P9	17	W jaki sposób weryfikowano regionalne różnicowania rozwojowe oraz ich związek z zasadą równości szans?
P5	18	Czy w trakcie realizacji RPOWP identyfikowano jakiegokolwiek zagrożenia mogące wpłynąć na stosowanie zasady równości szans?
ETAP III – MONITOROWANIE PROGRAMU		
P4	1	Jak rozpatrywano i w jakim stopniu uwzględniano uwagi dotyczące odniesień do zasady równości szans RPOWP na wszystkich etapach realizacji RPOWP?
P2	2	Jakie metody i działania były stosowane do rozpoznania regionalnych potrzeb i różnicowań w zakresie równości szans w ramach RPOWP?
P2	3	Jak oceniane jest dostosowanie zapisów RPOWP i procesu jego wdrażania do różnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans?
P4	4	Czy pomiar stosowania zasady równości szans został uwzględniony na etapach realizacji i monitorowania RPOWP?
P3	5	Które zapisy i procedury dotyczące procesu realizacji RPOWP mają znaczenie dla praktycznej realizacji zasady równości szans?
P7	6	Które z grup (beneficjenci, ostateczni odbiorcy), przy uwzględnieniu stosowania zasady równości szans, w największym stopniu skorzystały z realizacji RPOWP?
P9	7	W jakim stopniu specyfika i stopień rozwoju poszczególnych obszarów województwa podlaskiego są determinowane przez zachowywanie zasady równości szans?
P4	8	Czy istnieje związek pomiędzy zachowywaniem zasady równości szans a efektywnością ekonomiczną projektów realizowanych w ramach RPOWP?
P5	9	Czy istnieje związek pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków i wyborem projektów w ramach RPOWP a stosowaniem zasady równości szans?



Opis zastosowanej metodyki

W ramach badania zastosowano poniżej przedstawione techniki badawcze o zróżnicowanym charakterze – ilościowym i jakościowym, co zapewniło zastosowanie triangulacji metodologicznej.

DESK RESEARCH

Analiza danych zastanych polegała na zbieraniu, porządkowaniu, analizie i interpretacji danych, które nie powstały na potrzeby niniejszego badania, lecz zostały opracowane czy zgromadzone przez inne podmioty i ze względu na zakres informacji w nich zawarty były związane z problematyką badania. Analiza dokumentów źródłowych obejmowała najważniejsze dokumenty związane z tematyką równości szans tj: materiały i publikacje regulacje prawne kształtujące problematykę równości szans, wewnętrzne publikacje i materiały dostępne w Instytucji Zarządzającej oraz dodatkowe źródła zaproponowane przez Wykonawcę w raporcie metodologicznym.

Źródłami poddawanych analizie były m.in. akty prawne, różnego rodzaju materiały, opracowania, publikacje, raporty, sprawozdania czy bazy danych, a także wnioski o dofinansowanie i dane KSI SIMIK 2007-2013. Alfabetyczny wykaz wszystkich dokumentów źródłowych poddanych analizie przedstawiono w części raportu zawierającej spisy.

KOMPUTEROWO WSPOMAGANY WYWIAD TELEFONICZNY (CATI)

Wywiady CATI (ang. *Computer Assisted Telephone Interview*) przeprowadzone zostały z Beneficjentami, którzy we wnioskach o dofinansowanie zawarli informacje o pozytywnym wpływie projektu na politykę równości szans (pole II.7.1), którzy podpisali umowy o dofinansowanie oraz umowy o dofinansowanie nie zostały rozwiązane na dzień rozpoczęcia badania. W doborze beneficjentów z tej grupy zastosowany został dobór losowo-warstwowy, którego warstwy tworzyły Osi priorytetowe RPOWP 2007-2013, oprócz Osi priorytetowej VII (pomoc techniczna). Dobór miał charakter proporcjonalny pod względem Osi priorytetowych (udziały poszczególnych Osi w próbie odzwierciedlały udziały występujące w populacji projektów o pozytywnym wpływie na politykę równości szans).

Według danych pochodzących z KSI SIMIK 2007-2013 w ramach RPOWP podpisano 1263 umowy o dofinansowanie, które nie zostały rozwiązane na dzień 1.04.2016 (data podpisania umowy na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego). Zamawiający mógł udostępnić Wykonawcy wnioski o dofinansowanie dotyczące 1246 projektów. Populację badania CATI stanowiły projekty spełniające ww. kryteria doboru, czyli dodatkowo w ich przypadku we wniosku o dofinansowanie zawarto deklarację o pozytywnym wpływie projektu na realizację zasady równości szans. Jej liczebność wynosiła 669 projektów. Populację CATI stanowiła więc nieco ponad połowa projektów (53,7%)⁶. Zakładana i zrealizowana wielkość próby w badaniu CATI wyniosła 300 projektów. Badanie zostało przeprowadzone w dniach 18 maja – 2 czerwca 2016 roku. W celu zrealizowania 1 wywiadu efektywnego podjęto przeciętnie 7,1 prób kontaktu. Średni czas trwania wywiadu wynosił 11 minut 20 sekund. W aneksie do raportu przedstawiono zestawienie historii kontaktów telefonicznych zrealizowanych na potrzeby badania. W poniższej tabeli przedstawiono dane na temat struktury projektów objętych zakresem ewaluacji, a także strukturę populacji oraz zrealizowanej próby CATI.

Tabela 1. Struktura populacji i próby CATI

warstwy - Oś priorytetowa	ilość projektów w bazie SIMIK ⁷	w tym mających wpływ na zasadę równości szans			udział wniosków o pozytywnym wpływie	populacja CATI		próba CATI	
		pozytywny	neutralny	brak danych ⁸		N	%	n	%
Oś I	710	317	385	8	45,2%	317	47,4%	142	47,3%
Oś II	87	78	4	5	95,1%	78	11,7%	35	11,7%
Oś III	104	67	35	2	65,7%	67	10,0%	30	10,0%
Oś IV	16	12	4	0	75,0%	12	1,8%	5	1,7%
Oś V	215	78	137	0	36,3%	78	11,7%	35	11,7%
Oś VI	131	117	12	2	90,7%	117	17,5%	53	17,7%
OGÓŁEM	1263	669	577	17	53,7%	669	100,0%	300	100,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK 2007-2013 i wniosków o dofinansowanie

⁶ Gdy dany Beneficjent realizował więcej niż jeden projekt spełniający ww. kryteria doboru w populacji badania CATI występował on (jako realizator projektu) więcej niż jeden raz.

⁷ podpisano umowy o dofinansowanie i umowy nie zostały rozwiązane na dzień 1.04.2016.

⁸ WND niedostępny.

INDYWIDUALNE WYWIADY POGŁĘBIONE (IDI)

Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. *Individual in-Depth Interviews*) był techniką zastosowaną w wywiadach z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Zastosowany został celowy dobór próby polegający wskazaniu do wywiadu tych pracowników IZ RPOWP 2007-2013 (której rolę pełni Departament Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Departament Rozwoju Regionalnego UMWP), którzy posiadają bogatą wiedzę i doświadczenie zawodowe w zakresie:

- oceny projektów oraz procedury odwoławczej,
- opracowywania i aktualizacji dokumentów programowych,
- wdrażania RPOWP 2007-2013, w tym rozliczeń i monitorowania.

Wywiady zostały zrealizowane w dniu 14.06.2016. Ich transkrypcje zostały poddane analizie jakościowej. Poniższa tabela przedstawia rozkład liczebności wywiadów, które zostały przeprowadzone z przedstawicielami Departamentów.

Lp.	Departament reprezentowany przez respondenta	Liczba wywiadów
1	Departament Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego	2
2	Departamentu Rozwoju Regionalnego	5
suma		7

POGŁĘBIONY WYWIAD TELEFONICZNY (ITI)

Technikę pogłębionego wywiadu telefonicznego (ang. *In-depth Telephone Interview*) zastosowano w przypadku badania organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie województwa podlaskiego.

W bazie organizacji pozarządowych administrowanej przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (bazy.ngo.pl) zarejestrowanych jest łącznie 4169 organizacji prowadzących działalność na terenie województwa podlaskiego, z czego:

- 207 aktywnych organizacji deklaruje prowadzenie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 63 aktywne organizacje deklaruje prowadzenie działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 58 aktywnych organizacji deklaruje prowadzenie działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- 91 aktywnych organizacji deklaruje prowadzenie działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego.

Niektóre z organizacji prowadzą działalność w ramach więcej niż jednej z ww. dziedzin.

W ramach ewaluacji zastosowano dobór celowy polegający na zapraszaniu do badania przedstawicieli organizacji działających na terenie województwa podlaskiego na rzecz grup zagrożonych nierównością pod względem płci, poziomu sprawności, rodzaju miejscowości (miasto / wieś) czy kwestii światopoglądowych, wyznaniowych lub wieku.

Przeprowadzono 5 wywiadów z kadrą zarządzającą następujących organizacji prowadzących działalność w następujących obszarach:

- Stowarzyszenie z siedzibą w Suwałkach prowadzące działania na rzecz defaworyzowanych grup społecznych (społeczności wiejskie, Romowie, kobiety) aktywizujące i wzmacniające proces integracji społecznej w kierunku zgodności ze standardami UE- wywiad przeprowadzono w dniu 14 czerwca 2016 roku,
- Fundacja z siedzibą w Białymstoku prowadząca działalność w zakresie wspierania inicjatyw na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz ich rehabilitacji - wywiad przeprowadzono w dniu 14 czerwca 2016 roku,
- Stowarzyszenie z siedzibą w Suwałkach prowadzące działalność w zakresie niesienia pomocy osobom dotkniętym zaburzeniami psychicznymi oraz ich rodzinom - wywiad przeprowadzono w dniu 13 czerwca 2016 roku,
- Organizacja z siedzibą w Białymstoku prowadząca działalność na rzecz wspierania społecznej aktywności kobiet - wywiad przeprowadzono w dniu 7 czerwca 2016 roku,
- Stowarzyszenie z siedzibą w miejscowości Michałowo prowadzące działalność wspierającą osoby niepełnosprawne - wywiad przeprowadzono w dniu 21 czerwca 2016 roku.

WYWIADY EKSPERCKIE

Wywiady eksperckie (ang. *expert opinion survey*) zostały przeprowadzone z osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie w ramach RPOWP 2007-2013.

Dobór miał charakter celowy. Przeprowadzono 6 wywiadów - 3 wywiady przeprowadzone zostały z ekspertami zewnętrznymi, a pozostałe 3 z pracownikami IZ bezpośrednio zaangażowanymi w ocenę wniosków o dofinansowanie wskazanymi przez Zamawiającego.



Wykonawca korzystał z bazy ekspertów RPOWP 2007-2013 opublikowanej na stronie internetowej Zamawiającego. Ww. baza ekspertów Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 zawiera informacje o 73 osobach mogących oceniać wnioski o dofinansowanie z następujących dziedzin:

- a) Rozwój infrastruktury ochrony środowiska – ochrona przyrody,
- b) Rozwój infrastruktury ochrony środowiska – gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi,
- c) Rozwój infrastruktury ochrony środowiska – energia odnawialna,
- d) Rozwój infrastruktury ochrony środowiska – jakość powietrza,
- e) Rozwój infrastruktury ochrony środowiska – gospodarka i zaopatrzenie w wodę pitną i oczyszczanie ścieków,
- f) Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji,
- g) Uzbrojenie terenów pod inwestycje,
- h) Infrastruktura targowo-wystawiennicza,
- i) Infrastruktura kolejowa,
- j) Infrastruktura drogowa,
- k) Infrastruktura transportu publicznego,
- l) Turystyka i kultura,
- m) Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego,
- n) Innowacyjność i sektor B+R,
- o) Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw,
- p) Promocja gospodarcza,
- q) Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej,
- r) Fundusze poręczeniowe i pożyczkowe,
- s) Społeczeństwo informacyjne.

Wywiady zostały przeprowadzone z ekspertami zewnętrznymi posiadającymi najbardziej wszechstronne kompetencje (tzn. mogącymi oceniać wnioski o dofinansowanie z wielu dziedzin), którzy jednocześnie łącznie oceniali wnioski w największej liczbie różnych dziedzin:

- 1) Ekspert/ka oceniający/a wnioski z dziedzin: a) rozwój infrastruktury z zakresu edukacji; b) rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej – wywiad przeprowadzono w dniu 6 czerwca 2016,
- 2) Ekspert/ka oceniający/a wnioski z dziedzin: a) turystyka i kultura; b) rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego; c) rozwój infrastruktury z zakresu edukacji; d) rozwój infrastruktury ochrony środowiska – ochrona przyrody – wywiad przeprowadzono w dniu 10 czerwca 2016,
- 3) Ekspert/ka oceniający/a wnioski z dziedzin: a) promocja gospodarcza; b) wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw; c) społeczeństwo informacyjne – wywiad przeprowadzono w dniu 21 czerwca 2016.

Wywiady z pracownikami IZ przeprowadzono w dniach – 6, 7 oraz 9 czerwca 2016 roku.

METODY ANALITYCZNE

W analizie wyników badania CATI z beneficjentami oraz ilościowych danych zastanych wykorzystane zostały następujące narzędzia analizy statystycznej:

- **Syntetyczny wskaźnik rozwoju** – obliczony został dla każdego powiatu województwa podlaskiego jako średnia arytmetyczna dla znormalizowanych wartości poszczególnych zmiennych diagnostycznych, w wyborze których wykorzystano podejście eksperckie. Polegało ono na ocenie użyteczności zmiennych, w której kierowano się dwoma czynnikami – trafnością zmiennej dla opisu poziomu rozwoju społecznego, gospodarczego lub infrastrukturalnego oraz dostępnością danych na poziomie powiatów⁹ (NUTS-4). Zakres zmiennych został określony w raporcie metodologicznym. W trakcie doboru zmiennych nie była badana korelacja pomiędzy nimi. Zmienne diagnostyczne zostały sklasyfikowane do dwóch zbiorów – stymulant i destymulant, które poddano koniecznym przekształceniom unifikacyjnym. W procesie normalizacji zmiennych wykorzystane zostało

⁹ Wśród zmiennych diagnostycznych znalazły się: stymulanty: Liczba zakładów / oddziałów opiekuńczo-leczniczych / pielęgniarsko-leczniczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, Długość dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni twardej przypadająca na 100 km² powierzchni w 2014 roku, Liczba ludności przypadająca na 1km² w 2015 roku, Liczba szkół podstawowych przypadająca na 100 km² powierzchni w 2014 roku, , Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2014 roku, Liczba ośrodków stacjonarnej pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku, Pracujący na 1000 ludności w 2014 roku, , Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku, Liczba instytucji szkoleniowych zarejestrowanych w RIS przypadająca na 10 tys. mieszkańców; destymulanty: Liczba dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego w 2014 roku, Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2014 roku.

przekształcenie ilorazowe, będące jedną z popularniejszych formuł normalizacyjnych¹⁰. Wartość znormalizowaną obliczono jako iloraz wartości zmiennej diagnostycznej dla danego powiatu oraz wartości zmiennej składowej dla powiatu, w którym dana zmienna składowa osiąga wartość maksymalną. Wykorzystana formuła normalizacyjna zapewnia uzyskanie danych w użytecznej formie oraz spełnia większość funkcjonujących w literaturze przedmiotu postulatów wyboru formuły normalizacyjnej - pozbawienie mian, w których wyrażone są cechy, sprowadzenie rzędu wielkości zmiennych do stanu porównywalności; nieujemność wartości cech unormowanych oraz prostota formuły ujednocniającej charakter zmiennych¹¹.

Opisany sposób obliczania wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju powoduje, iż przyjmuje on wartości od 0 do 1, gdzie 1 oznacza, że powiat jest liderem w każdej zmiennej diagnostycznej, a 0 osiągnięcie wartości zero w przypadku każdej zmiennej diagnostycznej.

- **Test niezależności χ^2** – test statystyczny pozwalający potwierdzić zależność pomiędzy dwiema zmiennymi, wykorzystywany najczęściej w analizie zmiennych o nominalnym poziomie pomiaru. Pozwala on na sprawdzenie czy rozkład analizowanych zmiennych różni się od sytuacji, w której zmienne te są od siebie całkowicie niezależne.
- **Współczynnik Φ Yule'a** – współczynnik obliczany na podstawie wartości testu niezależności χ^2 , który opisuje siłę związku pomiędzy dwoma zmiennymi dychotomicznymi. Przyjmuje on wartości od 0 do 1, gdzie 0 oznacza całkowity brak zależności pomiędzy zmiennymi, a 1 zależność pełną – bezwyjątkową.
- **Współczynnik korelacji liniowej r-Pearsona** – współczynnik charakteryzujący siłę związku pomiędzy dwoma zmiennymi o charakterze ilościowym. Przyjmuje on wartości od -1 do 1. Wartość -1 oznacza idealną ujemną liniową zależność – sytuację kiedy przy wzroście wartości jednej zmiennej mamy do czynienia z jednostajnym spadkiem wartości drugiej zmiennej, wartość 0 oznacza brak związku pomiędzy zmiennymi, wartość 1 oznacza idealną dodatnią zależność – sytuację kiedy przy wzroście wartości jednej zmiennej mamy do czynienia z jednostajnym wzrostem wartości drugiej zmiennej.
- **Współczynnik rangowy korelacji dwuseryjnej Glassa** – współczynnik bazujący na statystyce testu U Manna-Whitneya, charakteryzuje siłę związku pomiędzy niezależną zmienną grupującą o charakterze dychotomicznym, a zmienną zależną o poziomie pomiaru co najmniej porządkowym. Mówi ona w jakim stopniu grupy, na które dzieli zbiorowość zmienna niezależna, różnią się od siebie pod względem rozkładu zmiennej zależnej. Współczynnik ten przyjmuje wartości od -1 do 1, wartość -1 oznacza silną zależność pomiędzy zmiennymi polegającą na tym, iż w grupie przyjętej jako pierwsza występują wyższe wartości zmiennej zależnej niż w przyjętej jako druga, wartość 0 oznacza brak zależności – rozkłady w obu grupach są takie same, wartość 1 oznacza silną zależność pomiędzy zmiennymi polegającą na tym, iż w grupie przyjętej jako druga występują wyższe wartości zmiennej zależnej niż w grupie przyjętej jako pierwsza.

¹⁰ Jarocka, M. (2015). *Wybór formuły normalizacyjnej w analizie porównawczej obiektów wielocechowych*. *Ekonomia i Zarządzanie*, nr 1/2015. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej. 115-117.

¹¹ Jarocka, M. (2015). *Wybór formuły normalizacyjnej w analizie porównawczej obiektów wielocechowych*. *Ekonomia i Zarządzanie*, nr 1/2015. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej. 119.



Podstawy teoretyczne badania

Koncepcja badania oparta została o podejście ewaluacji wspieranej teorią (*theory based evaluation - TBE*), która ujmuje Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego jako wiązkę teorii złożoną z trzech typów:

- Teorie bazowe (ang. *base theories*) – założenia, które były podstawą faktycznego tworzenia danego programu. Koncepcje, które inspirowały twórców programu do stworzenia założeń interwencji.
- Teorie zmiany (ang. *theory of change*) – przyjęte przez twórców programu konkretne założenia o przyczynach, które mają doprowadzić do osiągnięcia celów. Jest to wiedza o zależnościach przyczynowo skutkowych pomiędzy kategoriami interwencji, a jej celami, często używa się tu formuły „jeżeli ..., to”.
- Teorie wdrażania (ang. *proces theory*) – strategie, a także konkretne działania i ich sekwencje potrzebne do zamiany nakładów na produkty interwencji.

Kluczowym etapem TBE jest budowa teorii programu. W literaturze wyróżnia się trzy podstawowe podejścia do jego realizacji - dedukcyjne, indukcyjne oraz zorientowane na użytkowników¹². Wykonawca proponuje zastosowanie w niniejszym badaniu podejścia dedukcyjnego, które polega na budowie teorii na podstawie literatury przedmiotu – przeglądu szerszych koncepcji naukowych związanych z problematyką badania. Poniżej zaprezentowano koncepcje, które stanowią teorię bazową, a następnie teorię zmiany oraz teorię wdrażania.

TEORIE BAZOWE

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 zapisano, iż „podstawową zasadą na każdym etapie realizacji Programu jest niedyskryminowanie osób ze względu na jakiegokolwiek okoliczności, jak np. płeć, rasa, pochodzenie, religia, światopogląd, wiek czy orientacja seksualna”¹³. Zadeklarowano, iż zastosowane zostaną mechanizmy zapewniające przy realizacji Programu równe traktowanie kobiet i mężczyzn, a zasada niedyskryminowania będzie miała szczególne zastosowanie przy wyborze projektów do sfinansowania.

Zasada równości szans miała być respektowana na wszystkich etapach realizacji RPOWP 2007-2013. Obowiązek jej stosowania wynika z norm prawa, zarówno polskiego, jak i unijnego. Zasada ta jest jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, zapisaną w Karcie Praw Podstawowych UE¹⁴. Zgodnie z Tytułem III dokumentu (Równość) obowiązujące są m.in. następujące prawa:

- **Równości wobec prawa** – wszyscy są równi wobec prawa.
- **Niedyskryminacji** - Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.
- **Różnorodności kulturowej, religijnej i językowej** - Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową.
- **Równości kobiet i mężczyzn** - Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej.
- **Prawa osób w podeszłym wieku** – Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.
- **Integracji osób niepełnosprawnych** – Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Za teorię bazową w niniejszej ewaluacji przyjęto zasadę równości szans.

W ramach podejścia metodologicznego realizowanego w niniejszym badaniu przeprowadzona została weryfikacja stosowania powyższej zasady na wszystkich etapach realizacji Programu oraz w odniesieniu do jego beneficjentów. Stosowane podejście metodologiczne oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy wynikały w sposób bezpośredni z treści powyższej zasady uzasadniając objęcie analizą tych aspektów Programu, w których zasada ta mogła być realizowana w ramach wyróżnionych wymiarów równości.

¹² Patton, M.Q. (2008) *Utilization-focused evaluation*, Los Angeles, London, Sage Publications, 344-346.

¹³ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, 83.

¹⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2010/C 83/02 z 30.03.2010, art. 23, 396).

W prawie i dokumentach strategicznych Unii Europejskiej zasada równości szans rozumiana jest dwojako: (1) jako zasada równego traktowania i niedyskryminacji oraz (2) jako obowiązek planowania konkretnych działań wyrównawczych, w przypadku stwierdzenia nierówności, których doświadcza konkretna grupa osób lub w przypadku doświadczania specyficznych barier dostępu, mogących powodować wykluczenie społeczne.

Definiowanie równości szans obejmuje dwa podejścia w zakresie rozumienia i stosowania tej zasady:

- podejście horyzontalne przyjmuje, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność i koncentruje się przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych,
- podejście wertykalne przyjmuje, że grupy w szczególnie trudnym położeniu powinny być dodatkowo wspierane.

W podejściu wertykalnym zakłada się, że przeciwdziałanie dyskryminacji nie opiera się jedynie na zaniechaniu dyskryminacji - dbanie o równość szans to przede wszystkim aktywne działanie i planowanie rozwiązań przyczyniających się do zmniejszania barier, których doświadczają różne grupy społeczne swobodnym dostępem do dóbr, usług, informacji, infrastruktury.

Równość szans jako jedna z zasad horyzontalnych, obowiązuje we wszystkich programach operacyjnych, powinna być także przestrzegana w ramach wszystkich wdrażanych projektów. Z zasady równości szans wynika także polityka równości szans płci, polegająca na uwzględnianiu perspektywy płci w głównym nurcie wszystkich procesów politycznych, priorytetów i działań, na wszystkich ich etapach (planowania, realizacji i ewaluacji). Polityka równości szans płci to celowe, systematyczne i świadome ocenianie danej polityki i działań z perspektywy wpływu na warunki życia kobiet i mężczyzn, które ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i osiągnięcie równości płci. Państwa członkowskie UE zobowiązane są do zapewnienia równości szans kobiet i mężczyzn w działaniach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych.

Ważną zasadą polityki spójności, odgrywającą bardzo duże znaczenie dla stosowania zasady równości szans, jest także zasada równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, wskazująca, iż „dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne może utrudnić osiągnięcie celów Traktatu WE, w szczególności doprowadzenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, wzrostu poziomu, jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności”¹⁵. Zakres tej dyrektywy dotyczy wszystkich osób, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do: warunków dostępu do zatrudnienia, do prowadzenia działalności na własny rachunek oraz uprawiania zawodu, włączając również kryteria selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od rodzaju działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego; dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania pracowników, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń; warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania; wstępowania i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców lub jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają takie organizacje; ochrony społecznej, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną; świadczeń społecznych; edukacji; dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem.

TEORIA ZMIANY I WDRAŻANIA

Biorąc pod uwagę wyżej wskazaną teorię bazową, w odniesieniu do badanych Działań, jako teorię zmiany – wskazującą na możliwe do uzyskania efekty – przyjmuje się następujące twierdzenie:

Jeśli kryteria wyboru projektów oraz wskaźniki monitorowania będą dotyczyły czynników związanych z równością szans we wszystkich obszarach związanych z zagrożeniem dyskryminacją (dostępność uczestnictwo, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna oraz zdrowie), to możliwe będzie stosowanie zasady równości szans na każdym etapie realizacji RPO dla wszystkich kategorii beneficjentów stosowania tejże zasady (takich jak: Instytucja Zarządzająca, beneficjenci, odbiorcy ostateczni oraz eksperci – w tym oceniający projekty w ramach RPOWP).

Twierdzenie to opisuje ogólny model stosowania zasady równych szans. Przede wszystkim teoria wskazuje podstawowe obszary występowania zjawiska braku równości szans lub jej zagrożenia. Aby wymóg stosowania zasady równości szans został spełniony, jej realizacja winna mieć miejsce w każdym z obszarów zagrożonych dyskryminacją w odniesieniu do RPOWP 2007-2013. W chwili obecnej, o ile kryteria wyboru projektów dotyczą obszarów dostępności, kształcenia i szkolenia czy zdrowia, o tyle wskaźniki monitorowania skupiają się wyłącznie na zatrudnieniu oraz dostępności. Obszarami, które w zdecydowanie najmniejszym stopniu objęto zasadą równości szans są uczestnictwo oraz ochrona socjalna.

Teoria wdrażania stanowi w pewnym sensie uszczegółowienie teorii zmiany. Jej struktura jest zapisem drogi pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach wdrażania interwencji a osiąganymi produktami oraz rezultatami.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe czy etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23)



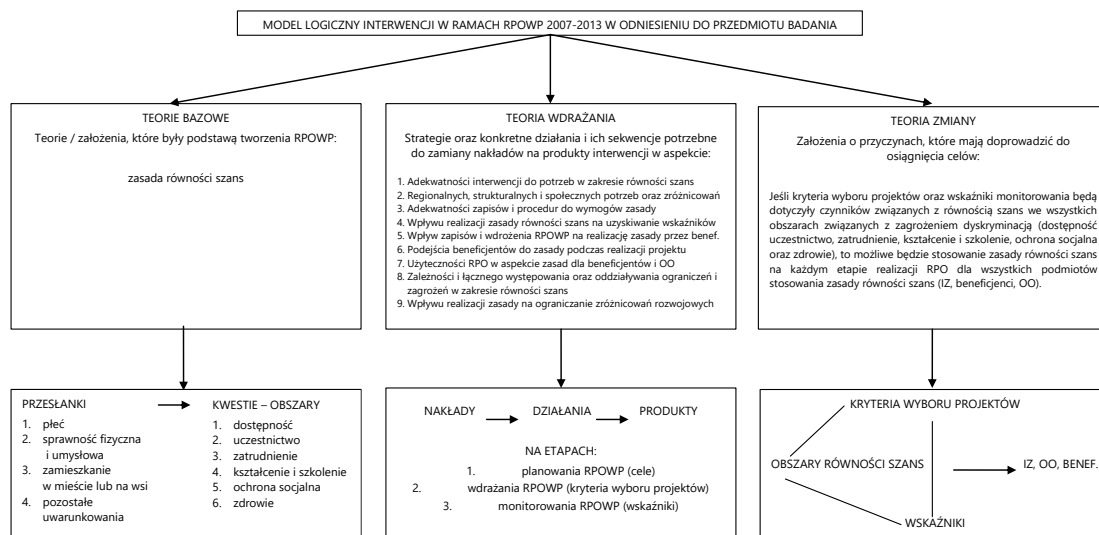
Zapisy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego scharakteryzowano pod kątem nakładów oraz działań wskazujących na stosowanie zasady równości szans. Analiza dokumentu, jakim jest Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013, wskazuje na stosowanie niniejszej zasady w trojaki sposób. Po pierwsze, wpisana jest w cele jednej z Osi Priorytetowych, po drugie – obejmują ją wskaźniki produktu i rezultatu poszczególnych działań, po trzecie – znajduje odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów.

Szczegółową analizę identyfikującą poszczególne aspekty równości szans, takie jak: obszar zamieszkania, płeć, wiek czy sprawność fizyczna i intelektualna we wskaźnikach, kryteriach wyboru projektów i celach Osi Priorytetowych i Działań przedstawiono w częściach raportu poświęconych etapowi programowania (cele), realizacji (kryteria wyboru projektów) oraz monitorowania RPOWP 2007-2013 (wskaźniki).

Powyżej wskazane nakłady i działania wraz z powiązаныmi z nimi efektami określają ramy, w których prowadzona była analiza dotycząca równości szans w wyodrębnionych wymiarach. W dalszym kroku zidentyfikowano w RPOWP 2007-2013 te konkretne działania i nakłady, które na etapie konstruowania teorii zmiany należy uznać za przyczyniające się do uzyskania określonych efektów w zakresie równości szans.

Poniżej przedstawiono schemat uwzględniający teoretyczne podstawy badania oraz jego koncepcję.

Schemat 1. Model logiczny interwencji w odniesieniu do przedmiotu badania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ledzion, B., Olejniczak, K. i Rok, J. (2014). *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 25 oraz Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia.

Poniżej dokonano charakterystyki wybranych dokumentów i aktów prawnych dotyczących stosowania zasady równości szans oraz analizy wybranych Programów Operacyjnych w zakresie zasady równości szans (Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej). Analiza miała na celu określenie specyfiki RPOWP 2007-2013 w porównaniu z innymi programami operacyjnymi finansowanymi ze środków europejskich realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz kontekstu realizowanych w ramach Programu działań. Punktem wyjścia niniejszej analizy jest opis krajowych i unijnych aktów prawnych.

Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁶ w oparciu o Konwencję nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zakazuje dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy. Dyrektywa wyznacza ogólne ramy dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich osób (zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi) w odniesieniu do: (1) warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego; (2) dostępu do wszystkich rodzajów

¹⁶ Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. L 303 z 2.12.2000).

i szczebli poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń; (3) warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania oraz (4) członkostwa i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców bądź jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami, jakie dają tego typu organizacje. Najważniejszym czynnikiem w walce z dyskryminacją osób niepełnosprawnych jest przyjęcie środków uwzględniających potrzeby tych osób w miejscu pracy. W celu zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych, przewidziano wprowadzenie racjonalnych usprawnień. Oznacza to, iż pracodawca powinien podjąć właściwe działania, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej, rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń (tj. w wystarczającym stopniu rekompensowanych ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane Państwo Członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych). W przypadku dyskryminacji ze względu na wiek istotnym elementem walki jest popieranie zróżnicowania zatrudnienia, przy czym – jak wynika z dyrektywy – w niektórych okolicznościach różnice w traktowaniu ze względu na wiek mogą być jednak uzasadnione (sytuacja ta wymaga wówczas wprowadzenia szczególnych przepisów).

Dyrektywa Rady Nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne¹⁷ ma na celu wyznaczenie ram walki z dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz wprowadzenie w życie w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich osób (zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi) w odniesieniu do: (1) warunków dostępu do zatrudnienia, do prowadzenia działalności na własny rachunek oraz uprawiania zawodu, włączając również kryteria selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od rodzaju działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego; (2) dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania pracowników, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń; (3) warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania; (4) wstępowania i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców lub jakiegokolwiek organizacji, której członkowie wykonują określony zawód, łącznie z korzyściami jakie dają takie organizacje; (5) ochrony społecznej, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną; (6) świadczeń społecznych; (7) edukacji oraz (8) dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem. Państwa Członkowskie zobowiązane są również wprowadzić do swoich wewnętrznych systemów prawnych środki niezbędne do ochrony osób przed wszelkiego rodzaju negatywnym traktowaniem lub skutkami w reakcji na skargę lub wystąpienie z powodztwem do sądu z zamiarem doprowadzenia do przestrzegania zasady równego traktowania.

Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć¹⁸ ma na celu zapewnienie, iż działania podjęte przez Państwa Członkowskie dla realizowania zasady równości traktowania staną się skuteczniejsze. W rezultacie umożliwi to wszystkim osobom, które – w związku z niezastosowaniem do nich zasady równości traktowania – uznają się za krzywdzone, potwierdzenie ich praw w procesie sądowym po wyczerpaniu możliwości przed innymi właściwymi organami.

Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa¹⁹ stanowi zapewnienie stosowania w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek lub przyczyniających się do wykonywania takiej pracy. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do: (1) osób pracujących na własny rachunek, to znaczy wszystkich osób prowadzących, na warunkach określonych przez prawo krajowe, działalność zarobkową na własny rachunek, w tym rolników i osób wykonujących wolne zawody oraz (2) ich małżonków, nie będących pracownikami ani współnikami, którzy w trwałe sposoby uczestniczą, na warunkach określonych przez prawo krajowe, w działalności osoby pracującej na własny rachunek i wykonują takie same zadania lub zadania o charakterze wspomagającym. Dla celów niniejszej dyrektywy zasada równego traktowania oznacza brak jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, tak bezpośredniej jak i pośredniej, zwłaszcza przez odniesienie się do stanu cywilnego lub rodzinnego.

Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet²⁰ ma na celu zniesienie dyskryminacji ze względu na płeć w odniesieniu do wszelkich aspektów i warunków wynagrodzenia za taką samą pracę lub za pracę o równej wartości. W przypadku, gdy ustalanie wynagrodzeń odbywa się w oparciu o system zaszerzegowania pracowników, musi on być oparty na tych samych kryteriach w odniesieniu do kobiet i mężczyzn oraz

¹⁷ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe czy etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, 23).

¹⁸ Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz. Urz. WE L 300 z 2.12.2000, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 4, 79).

¹⁹ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 330).

²⁰ Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. Urz. WE L 45 z 19.2.1975, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 179).



musi być sporządzony w taki sposób, aby wykluczyć jakąkolwiek dyskryminację ze względu na płeć. Państwa Członkowskie są także zobowiązane: (1) wprowadzić do swych krajowych systemów prawnych środki niezbędne do zapewnienia wszystkim pracownikom, którzy uważają się za pokrzywdzonych w wyniku niestosowania zasady równości wynagrodzeń, możliwości dochodzenia swoich roszczeń przed sądem, po wyczerpaniu możliwości odwoławczych przed innymi właściwymi organami oraz (2) podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, że przepisy niezgodne z zasadą równości wynagrodzeń, zawarte w układach zbiorowych pracy, siatkach płac, porozumieniach płacowych czy indywidualnych umowach o pracę zostaną albo będą mogły zostać uznane za nieważne, bądź że będą mogły zostać zmienione.

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²¹ określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz organy właściwe w tym zakresie. Ustawę stosuje się w zakresie: (1) podejmowania kształcenia zawodowego, w tym dokształcania, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych; (2) warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej; (3) przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji oraz (4) dostępu i warunków korzystania z: instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy²², zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego oraz usług.

W **Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier**²³ wskazano, iż jedna na sześć osób w Unii Europejskiej jest (w stopniu od lekkiego do znacznego) niepełnosprawna²⁴. Oznacza to, iż około 80 mln Europejczyków nie ma możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym i gospodarczym z powodu barier związanych ze środowiskiem i z postawami ich otoczenia. Celem niniejszej strategii jest zwiększenie możliwości osób niepełnosprawnych, tak aby mogły one w pełni korzystać ze swoich praw i uczestniczyć w życiu społecznym oraz europejskiej gospodarce. Strategia wskazuje działania, które na poziomie UE mają uzupełniać działania krajowe i wyznacza mechanizmy potrzebne do wdrożenia Konwencji ONZ na poziomie Unii Europejskiej, przyczyniające się do eliminowania barier.

Określono osiem podstawowych obszarów działania, takich jak:

- 1) Dostępność, mająca na celu zapewnienie dostępności towarów, usług, także publicznych, oraz urządzeń wspomagających dla osób niepełnosprawnych.
- 2) Uczestnictwo, mające na celu osiągnięcie pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym poprzez: (1) umożliwienie im korzystania ze wszystkich korzyści płynących z obywatelstwa UE; (2) usunięcie barier administracyjnych i wynikających z postaw społecznych w celu osiągnięcia pełnego udziału w życiu społecznym na równych prawach oraz (3) zapewnienie usług środowiskowych wysokiej jakości, w tym także dostępu do osobistej opieki.
- 3) Równość, mająca na celu wyeliminowanie w UE dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.
- 4) Zatrudnienie, mające na celu umożliwienie znacznie większej liczbie osób niepełnosprawnych zarabiania na życie na wolnym rynku pracy.
- 5) Kształcenie i szkolenie, mające na celu upowszechnienie otwartego dla wszystkich kształcenia i uczenia się przez całe życie dla niepełnosprawnych uczniów i studentów.
- 6) Ochrona socjalna, mająca na celu działania na rzecz godnych warunków życia osób niepełnosprawnych.
- 7) Zdrowie, mające na celu zwiększenie równego dostępu osób niepełnosprawnych do świadczeń zdrowotnych i powiązanych usług.
- 8) Działania zewnętrzne, mające na celu promowanie praw osób niepełnosprawnych w ramach działań zewnętrznych UE.

Powyższe obszary wybrano ze względu na ich potencjał dla osiągnięcia ogólnych celów strategii i Konwencji ONZ. Przywoływane działania realizowane na poziomie krajowym mają na celu uzupełnianie działań realizowanych na poziomie unijnym.

Konkluzje Rady UE z 7 marca 2011r. – Europejski Pakt na Rzecz Równości Płci (2011-2020)²⁵ jest dokumentem, w którym Rada Unii Europejskiej uznaje równość kobiet i mężczyzn za jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej a polityki w zakresie równości płci za zdecydowanie istotne dla wzrostu gospodarczego, dobrobytu

²¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010 nr 254 poz. 1700).

²² określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

²³ Komisja Europejska (2010). Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier. Bruksela: Komisja Europejska.

²⁴ Zgodnie z Konwencją ONZ do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi osobami.

²⁵ Konkluzje Rady UE z 7 marca 2011r. – Europejski Pakt na Rzecz Równości Płci (2011-2020) (Dz. Urz. UE C 155/10 z 25.5.2011, PL rozdz. iv).

i konkurencyjności. Dokument stanowi potwierdzenie zaangażowania Rady w realizowanie unijnych celów dotyczących zasady równości płci oraz wezwanie do podjęcia pilnych działań na szczeblu krajowym w następujących obszarach:

- 1) Zniwelowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w odniesieniu do zatrudnienia i ochrony socjalnej, w tym zjawiska różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć poprzez promowanie zatrudniania kobiet we wszystkich grupach wiekowych, zwalczanie stereotypów płci i promowanie równości płci na wszystkich szczeblach kształcenia i szkolenia, a także w życiu zawodowym, zagwarantowanie równej płacy za tę samą pracę i pracę równej wartości, propagowanie wzmocnienia pozycji kobiet w życiu politycznym i gospodarczym oraz promowanie kobiet przedsiębiorców, zachęcanie partnerów społecznych i przedsiębiorstw do wychodzenia z inicjatywami na rzecz równości płci i do ich faktycznego realizowania oraz do propagowania programów równości płci w miejscu pracy oraz promowanie równego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach, aby w pełni wykorzystać talenty wszystkich osób.
- 2) Wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym wśród kobiet i mężczyzn w trakcie całego życia poprzez zwiększenie podaży odpowiednich, dostępnych i wysokiej jakości usług opieki nad dziećmi poniżej wieku, w którym zaczyna się obowiązek szkolny, zapewnienie większych możliwości opieki nad innymi finansowo niesamodzielnymi członkami rodziny oraz promowanie elastycznych systemów godzin pracy i różnych form urlopów zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.
- 3) Zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet, aby zagwarantować, że kobiety będą mogły w pełni korzystać z przysługujących im praw człowieka poprzez przyjmowanie, realizowanie i monitorowanie strategii na szczeblu poszczególnych państw członkowskich i na szczeblu Unii z myślą o wyeliminowaniu przemocy wobec kobiet; skuteczniejsze zapobieganie przemocy wobec kobiet, jak i ochronę ofiar i potencjalnych ofiar, w tym kobiet ze wszystkich grup defaworyzowanych oraz podkreślenie roli i odpowiedzialności mężczyzn i chłopców, jeśli chodzi o proces wykorzeniania przemocy wobec kobiet.

Uwarunkowania dotyczące równości szans zawarte zostały także w **Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**²⁶. W artykule 14 Zakaz dyskryminacji zapisano, iż „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”²⁷.

Innym źródłem dostarczającym wiedzy w zakresie realizacji zasady równości szans jest **Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji**²⁸. Kluczowe zasady niniejszego prawa wynikają z zapisów o niedyskryminacji umieszczonych w prawie UE oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W zakresie Europejskiego prawa o niedyskryminacji wchodzi następujące kwestie: najszerzej ochronie podlega pochodzenie rasowe i etniczne, które objęte jest ochroną w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia, do systemu opieki społecznej oraz do towarów i usług; natomiast dyskryminacja ze względu na płeć jest zabroniona w kontekście dostępu do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego; orientacja seksualna, niepełnosprawność, religia lub przekonania oraz wiek są obecnie objęte ochroną jedynie w kontekście dostępu do zatrudnienia. Do cech chronionych w przypadku prawa unijnego dotyczącego niedyskryminacji należą: płeć (w ograniczonym zakresie może także obejmować tożsamość płciową, aby chronić osoby, które poddały się (lub mają taki zamiar) operacji zmiany płci), pochodzenie rasowe lub etniczne, wiek, niepełnosprawność, wyznanie lub przekonania oraz orientacja seksualna. W przypadku Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lista cech chronionych jest otwarta, co oznacza, iż można ją rozszerzać w zależności od przypadku.

Informacji w zakresie nierówności szans pod względem czynnika, jakim jest wiek, dostarcza publikacja pn. **Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej**²⁹. Autorka podkreśla brak definicji wieku w przepisach odnoszących się do zakazu dyskryminacji. Kryterium to nie zostało zdefiniowane w Traktatach UE ani w Karcie praw podstawowych UE, ani w dyrektywie Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W konsekwencji oznacza to, iż wskazana powyżej dyrektywa chroni wszystkie grupy wiekowe, nie tylko starszych pracowników – będących w szczególnym stopniu narażonych na stereotypy (starszy równa się niesprawny, powolny, mało kreatywny) i dyskryminację. To właśnie w obszarze zatrudnienia (dostęp do pracy i rozwój zawodowy) postrzeganie wieku jako cechy charakteryzującej daną osobę jest najbardziej odczuwalne. Wiek, zdaniem autorki, jest kryterium kłopotliwym, z uwagi na dużą trudność w ocenie i udowodnieniu faktu dyskryminacji oraz ustaleniu odpowiedniej granicy pomiędzy uzasadnionym zróżnicowaniem a zróżnicowaniem prowadzącym do dyskryminacji.

²⁶ Europejski Trybunał Praw Człowieka (2010). Europejska Konwencja Praw Człowieka. Strasburg: Europejski Trybunał Praw Człowieka.

²⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka (2010). Europejska Konwencja Praw Człowieka. Strasburg: Europejski Trybunał Praw Człowieka, 13.

²⁸ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy (2011). Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji. Luksemburg: Rada Europy.

²⁹ Zawadzka-Łojek A. (2013). Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej, Warszawa, Instytut Wydawniczy EuroPrawo.



Opis wyników badania

1. PROGRAMOWANIE PROGRAMU

1.1. Adekwatność interwencji w ramach RPOWP do potrzeb w zakresie równości szans

1.1.1. Zagadnienie równości szans w procesie przygotowania RPOWP i prac nad jego kształtem

Proces przygotowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007-2013 i prace nad jego ostatecznym kształtem uwzględniały zagadnienie równości szans w niewielkim stopniu. W Programie znajduje się ogólny zapis informujący o stosowaniu zasady równości szans, w którym wskazano, że „podstawową zasadą na każdym etapie realizacji Programu jest niedyskryminowanie osób ze względu na jakiegokolwiek okoliczności jak np. płeć, rasa, pochodzenie, religia, światopogląd, wiek czy orientacja seksualna. Zapewnione zostaną mechanizmy zapewniające przy realizacji Programu równe traktowanie kobiet i mężczyzn. Zasada niedyskryminowania będzie miała szczególne zastosowanie przy wyborze projektów do sfinansowania w ramach RPOWP. Na etapie monitorowania i sprawozdawczości oraz oceny, o ile pozwalać na to będzie charakter pomocy, dane będą przedstawiane w podziale na płeć”³⁰.

W uszczegółowieniu zaś znajdują się nieliczne kryteria wyboru projektów oraz wskaźniki merytorycznie powiązane z poszczególnymi aspektami równości szans tj. płeć, obszar zamieszkania, wiek, czy sprawność fizyczna i intelektualna. Zostały one szczegółowo omówione w dalszej części raportu.

RPOWP 2007-2013 z założenia nie zawierało na poziomie Programu priorytetów inwestycyjnych dedykujących specjalne działania adresowane do osób narażonych na dyskryminację (które to działania są typowe dla podejścia wertykalnego), ale uwzględniało stosowanie zasady w sposób horyzontalny poprzez zapewnienie równego dostępu (np. bezpłatne usługi informacyjne dla wszystkich, dostępność miejsca świadczenia tych usług – brak barier architektonicznych itp.) oraz zapobieganie dyskryminacji w dostępie do infrastruktury finansowanej w ramach Programu, np. zakup taboru dostosowanego do ograniczeń osób niepełnosprawnych i wywieranie potencjalnego wpływu na niwelowanie nierówności, a także poprzez usuwanie barier w dostępie do infrastruktury we wszystkich obszarach wsparcia RPOWP 2007-2013, np. ograniczenie wykluczenia cyfrowego poprzez zwiększenie dostępu do sieci szerokopasmowej, czy zwiększenie dostępu do infrastruktury edukacyjnej.

Charakterystyka stopnia uwarunkowań dotyczących zasady równości szans uwzględnionych w zapisach poszczególnych obszarów interwencji w ramach RPOWP 2007-2013 wykazała, iż w Programie największą wagę zwrócono na aspekt związany z miejscem zamieszkania (najliczniejsze kryteria wyboru projektów), następnie na niepełnosprawność i płeć. Zapisy te – z uwagi na infrastrukturalny charakter Programu – nie stanowią bezpośredniej odpowiedzi na aspekty poruszane w krajowych i unijnych aktach prawnych, w których duży nacisk położono na zagadnienia dotyczące rynku pracy i zatrudnienia, a także płci (szczególnie kobiet wracających do pracy po przerwie wynikającej z urodzenia dziecka czy kwestii zróżnicowanych wynagrodzeń kobiet i mężczyzn za jednakowy rodzaj wykonywanej pracy). RPOWP 2007-2013 jako Program o specyfice inwestycyjnej odpowiadał na ww. problemy w sposób pośredni, np. poprzez budowę, rozbudowę lub modernizację placówek przedszkolnych.

Poza wytycznymi pochodzącymi z aktów prawnych oraz badań dotyczących zagadnienia równości, na etapie dopracowywania RPOWP wykorzystano także z wniosków z przeprowadzonych konsultacji społecznych dotyczących wstępnych zapisów RPOWP 2007-2013. Konsultacje odbywały się drogą elektroniczną za pośrednictwem specjalnie przygotowanego formularza zgłaszania uwag oraz w formie spotkań, przeprowadzonych w 14 powiatach. Beneficjenci oraz pozostałe osoby biorące udział w konsultacjach zgłosili wiele uwag, jednakże wyłącznie nieliczne związane były z zasadą równości szans w takich obszarach jak: sprawność fizyczna i intelektualna, obszar zamieszkania oraz pomoc społeczna. Propozycje zmian dotyczyły dodania zapisów, dotyczących działań zorientowanych na pomoc wykluczonej (bądź zagrożonej wykluczeniem) grupie lub uzupełnienia zapisów analizy SWOT o kwestie pominięte, zasługujące – zdaniem konsultantów – na wyodrębnienie. Większość uwag nie została jednak uwzględniona w ostatecznym kształcie RPOWP 2007-2013. Kwestia ta została szczegółowo opisana w rozdziale pt. „Źródła wiedzy wykorzystane na etapie programowania RPOWP”.

Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej wskazali w przeprowadzonych wywiadach, iż wiedza wykorzystywana na etapie programowania RPOWP 2007-2013 pochodziła z obowiązujących przepisów unijnych oraz konsultacji społecznych. Zaznaczono, iż w procesie przygotowywania Programu zabrakło – w kontekście zagadnienia równości szans – dokumentów uszczegóławiających niniejszą zasadę, wskazujących w jakim stopniu powinna zostać ona uwzględniona w zapisach programowych, co stanowiło dodatkową trudność przy formułowaniu tychże zapisów.

³⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego, 83.

W wywiadach z pracownikami IZ – porównując prace nad przygotowaniem RPOWP 2007-2013 oraz prace nad przygotowaniem RPOWP 2014-2020 w kontekście zasady równości szans – wskazywano na dużą przydatność materiałów opracowanych na potrzeby nowej perspektywy finansowej, takich jak „Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020”³¹.

W poniższych podrozdziałach dokonano szczegółowej analizy stopnia uwzględnienia uwarunkowań dotyczących równości szans w zapisach poszczególnych obszarów RPOWP 2007-2013, charakterystyki źródeł wiedzy (w obszarze równości szans), która została wykorzystana na etapie programowania oraz opisu zasad, według których beneficjenci uczestniczyli w tworzeniu i opiniowaniu Programu.

1.1.2. Uwarunkowania dotyczące równości szans w zapisach poszczególnych obszarów interwencji

Uwarunkowania dotyczące równości szans uwzględnione w RPOWP 2007-2013 wynikają z zapisów krajowych i unijnych aktów prawnych, takich jak:

- Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³²,
- Dyrektywa Rady Nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³³,

³¹ Minister Infrastruktury i Rozwoju (2014). Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Warszawa: Minister Infrastruktury i Rozwoju.

Wskazane wytyczne mają na celu zapewnienie zgodności sposobu realizacji Programów Operacyjnych z zasadą równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasadą równości szans kobiet i mężczyzn, a także zapewnienie spójnego podejścia w tym zakresie w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS). Stosowanie się do postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. jest zarówno warunkiem, jak i podstawą przygotowania i wdrażania Programów Operacyjnych. Działania realizowane w ramach funduszy unijnych powinny przestrzegać zasady równości szans kobiet i mężczyzn, będącą jedną z zasad horyzontalnych, obowiązujących w całej Unii Europejskiej. W wytycznych dokonano odrębnego opisu realizacji zasady równości szans w kontekście niepełnosprawności oraz płci. Realizacja zasad równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w procesie wdrażania EFS, EFRR i FS dotyczyć ma całego systemu wdrażania programów operacyjnych: wyboru projektów, kontroli oraz monitoringu i sprawozdawczości. Prawdopodobnie wypełniony wniosek o dofinansowanie projektu musi zawierać informacje wskazujące sposób realizacji niniejszej zasady. W przypadku oceny projektów, wymogiem minimalnym jest umieszczenie w karcie oceny projektu przynajmniej jednego pytania oceniającego spełnianie lub neutralność danego projektu w odniesieniu do zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Wnioskujący musi uzasadnić, dlaczego dany projekt spełnia ww. zasadę lub jest w stosunku do niej neutralny. Podczas oceny wniosków o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych, konieczna jest ocena zgodności danego projektu z koncepcją uniwersalnego projektowania. Przy wyborze projektów możliwe jest zastosowanie kryterium premiującego dodatkowymi punktami wnioskodawców, którzy na etapie tworzenia wniosku o dofinansowanie projektu zadeklarowali zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami jako personelu projektu. Wszystkie działania świadczone w ramach projektów, w których na etapie rekrutacji zidentyfikowano możliwość udziału osób z niepełnosprawnościami, powinny być realizowane w budynkach dostępnych architektonicznie dla osób niepełnosprawnych.

W ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego należy stosować podwójne podejście (*dual approach*), zgodnie z którym zasada równości szans kobiet i mężczyzn powinna być wdrażana w postaci specjalnie dedykowanego, jednego (lub więcej) priorytetu inwestycyjnego, ukierunkowanego na wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w: dostępie do zatrudnienia; rozwoju kariery; zwalczaniu zjawiska feminizacji ubóstwa; zwalczaniu stereotypów związanych z płcią na rynku pracy; gościnności życia zawodowego z prywatnym; równym podziale obowiązków opiekuńczych pomiędzy kobietami a mężczyznami oraz promowaniu równego wynagrodzenia za jednakową pracę. W ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego podejście *dual approach* jest zalecane, ale nie obligatoryjne.

Zasada równości szans powinna być także stosowana horyzontalnie zarówno we wszystkich priorytetach inwestycyjnych, jak i w całym systemie wdrażania PO. W przypadku wyboru projektów złożonych do dofinansowania w trybie konkursowym i pozakonkursowym, ocena zgodności złożonego wniosku z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn przebiega w zależności od źródeł dofinansowania w sposób następujący:

- W przypadku programów operacyjnych współfinansowanych z EFS, zgodnie z postanowieniami Umowy Partnerstwa, przy ocenie projektów obligatoryjne zastosowanie w karcie oceny projektu powinien mieć standard minimum, dopuszczający możliwość zmniejszenia lub zwiększenia przez IZ wymaganej liczby punktów niezbędnych do spełnienia standardu minimum.
- W programach operacyjnych współfinansowanych z EFRR lub FS minimalnym wymogiem było umieszczenie w karcie oceny projektu przynajmniej jednego pytania oceniającego spełnianie lub neutralność danego projektu w odniesieniu do równości szans kobiet i mężczyzn (nie ma konieczności stosowania standardu minimum). Wnioskujący musi uzasadnić, dlaczego dany projekt spełnia niniejszą zasadę lub jest w stosunku do niej neutralny.
- W przypadku wszystkich funduszy zalecane zastosowanie dodatkowych kryteriów, zachęcających wnioskodawców do składania wniosków o dofinansowanie projektów, w większym stopniu zwracających uwagę na równość szans kobiet i mężczyzn, bądź zastosowanie kryterium wskazującego, w jaki sposób wniosek musi uwzględniać równość szans.
- W przypadku wsparcia realizowanego w ramach pomocy technicznej, kryteria oceny projektów opracowywano zgodnie z Wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020.

Kwestie równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn mają być sprawdzane w ramach ogólnych kontroli projektów. Kontrola ma obejmować przede wszystkim weryfikację czy działania z zakresu równości szans kobiet i mężczyzn oraz mechanizmy zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (w tym: eliminowanie czynników ograniczających dostępność) zostały zrealizowane zgodnie z założeniami, określonymi we wniosku o dofinansowanie projektu i informacjami wskazanymi we wniosku o płatność lub innymi równorzędnymi dokumentami.

Monitoring realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w procesie wdrażania EFS, EFRR i FS ma polegać na przygotowaniu przez Instytucję Zarządzającą sprawozdań rocznych (innych dokumentów sprawozdawczych) z całego programu operacyjnego. I tak, w przypadku sprawozdań dotyczących PO współfinansowanych z EFS i EFRR należy wskazać informację o liczbie projektów, w których zadeklarowano brak zastosowania zasady dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz opisać postęp w realizacji działań na rzecz włączenia niniejszej zasady (konieczne wyłącznie przypadku PO współfinansowanych z EFS, zalecane w przypadku pozostałych funduszy). Monitoring realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn w procesie wdrażania EFS, EFRR i FS opierać się ma na przygotowaniu przez Instytucję Zarządzającą sprawozdań rocznych (innych dokumentów sprawozdawczych) z całego programu operacyjnego, zawierających opis postępu w realizacji działań w zakresie zasady równości szans kobiet i mężczyzn, także w realizacji wszelkich konkretnych inicjatyw związanych z równością szans kobiet i mężczyzn (konieczne wyłącznie przypadku PO współfinansowanych z EFS, zalecane w przypadku pozostałych funduszy). W przypadku sprawozdawczości dotyczącej wdrażania obu ww. zasad, opis postępu realizacji działań może zawierać następujące elementy:

- wskazanie barier/problemów powstałych w zakresie zasad oraz wskazanie podjętych działań zaradczych;
- informacje i wnioski płynące z treści złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność i wyników przeprowadzonych kontroli projektów;
- opis działań podjętych przez IZ, IP lub IW w poszczególnych obszarach PO (np. rynek pracy, przedsiębiorczość, TIK itd.), aby upowszechnić realizację zasad;
- wyniki ewentualnych badań ewaluacyjnych i analiz, pozwalających na podsumowanie działań z zakresu realizacji zasad;
- przykłady „dobrych praktyk” z zakresu wdrażania zasad na poziomie projektów i działań IZ, IP lub IW.

Narzędziem sprawozdawczym projektów jest wniosek o płatność, w którym beneficjenci zobowiązani są przedstawić postęp rzeczowy z realizacji projektu oraz wskazać, które z działań równościowych zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie projektu zostały zrealizowane oraz w jaki sposób realizacja projektu wpłynęła na sytuację osób z niepełnosprawnościami/równość kobiet i mężczyzn.

Udział osób z niepełnosprawnościami będzie monitorowany (zgodnie z definicjami wskaźników określonymi w Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014- 2020) w projektach współfinansowanych z EFS w ramach celów tematycznych: 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie oraz 11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej. Wytyczne uznają także za zasadne, aby w skład komitetów monitorujących, odpowiedzialnych za rozpatrywanie działań z zakresu promowania równości szans kobiet, włączono przedstawicieli środowisk działających na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn oraz osób niepełnosprawnych.

³² Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. L 303 z 2.12.2000).



- Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć³⁴,
- Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa³⁵,
- Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet³⁶,
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁷,
- Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier³⁸,
- Konkluzje Rady UE z 7 marca 2011r. – Europejski Pakt na Rzecz Równości Płci (2011-2020)³⁹,
- Europejska Konwencja Praw Człowieka⁴⁰.

Aby odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu zalecenia te zostały uwzględnione w zapisach poszczególnych obszarów interwencji w ramach RPOWP 2007-2013 uwzględniono analizę tychże dokumentów przedstawioną w części teoretycznej niniejszego raportu. Przedstawiono także charakterystyki dokumentów programowych RPOWP 2007-2013 w celu rozpoznania odzwierciedlenia uwarunkowań dotyczących zasady równości szans w poszczególnych obszarach interwencji.

Przeprowadzona ocena trafności wykazała, iż zapisy RPOWP 2007-2013 są spójne z unijnymi i krajowymi aktami prawnymi na poziomie ogólnym. W Programie znajduje się zapis, mówiący, że partnerstwo, równość szans kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminowania obowiązują na każdym z etapów realizacji Programu, jest to jednakże jedyna informacja dotycząca zasady równości szans w niniejszym dokumencie. W „Szczegółowym Opisie Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013” występują nieliczne kryteria wyboru projektów, mające na uwadze równość szans (najwięcej z nich dotyczy aspektu, jakim jest miejsce zamieszkania, następnie – sprawności intelektualnej i fizycznej, najmniej zaś – płci). Wskaźniki zorientowane na zasadę równości szans dotyczą obszaru zamieszkania, niepełnosprawności oraz płci. Przeprowadzona analiza unijnych i krajowych aktów prawnych wykazała, iż największy nacisk kładą one na zagadnienie dotyczące rynku pracy i zatrudnienia oraz płci, co z kolei – z uwagi na infrastrukturalny charakter Programu – nie mogło znaleźć bezpośredniego odzwierciedlenia w zapisach RPOWP 2007-2013.

Należy zauważyć, iż priorytety przyjęte do realizacji w Programie dotyczyły wzrostu innowacyjności, wspierania regionalnej przedsiębiorczości, rozwoju infrastruktury (transportowej, społecznej i środowiskowej), rozwoju turystyki i kultury oraz społeczeństwa informacyjnego. Interwencja w ramach RPOWP 2007-2013 nie mogła być więc bezpośrednio ukierunkowana na równość szans w obszarze dostępu do pracy. Kwestia ta znalazła odzwierciedlenie wyłącznie we wskaźniku dotyczącym liczby utworzonych miejsc pracy brutto – w tym dla kobiet, którego główną funkcją był pomiar realizacji celu głównego RPOWP 2007-2013 oraz celów: Działania 1.1 „Tworzenie warunków do rozwoju innowacyjności”, Działania 2.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu” oraz Działania 3.2 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej”.

Zapisy RPOWP 2007-2013 są spójne z dokumentami opisującymi konieczność stosowania zasady równości szans ze względu na płeć (m.in. takimi jak: Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć czy Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym: w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa) jedynie pod względem zagadnienia jakim jest zatrudnienie. Ma to odzwierciedlenie we (wspomnianym powyżej) wskaźniku dotyczącym liczby miejsc pracy brutto, którego wartość docelowa jest większa w przypadku kobiet niż mężczyzn (dotyczy to również celu głównego Programu), co ma zwiększać szanse kobiet na rynku pracy.

³³ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe czy etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, 23).

³⁴ Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz. Urz. WE L 300 z 2.12.2000, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 4, 79).

³⁵ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 330).

³⁶ Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. Urz. WE L 45 z 19.2.1975, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 179).

³⁷ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010 nr 254 poz. 1700).

³⁸ Komisja Europejska (2010). Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier. Bruksela: Komisja Europejska.

³⁹ Konkluzje Rady UE z 7 marca 2011r. – Europejski Pakt na Rzecz Równości Płci (2011-2020) (Dz. Urz. UE C 155/10 z 25.5.2011, PL rozdz. IV).

⁴⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka (2010). Europejska Konwencja Praw Człowieka. Strasburg: Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Pozostałe wytyczne, dotyczące stosowania zasady równości szans, dotyczące, m.in. dostępu do poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego, warunków zatrudnienia i pracy, rozwoju kariery, zwalczania stereotypów związanych z płcią na rynku pracy, członkostwa i działania w organizacjach pracowników lub pracodawców, osób pracujących na własny rachunek, równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub za pracę o równej wartości, wspierania równowagi między życiem zawodowym i prywatnym wśród kobiet i mężczyzn oraz zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet, nie zostały uwzględnione w celach poszczególnych działań, wskaźnikach ani kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013. RPOWP 2007-2013 nie przewidywał bowiem działań ukierunkowanych na niwelowanie ww. przejawów nierówności. Tego rodzaju zadania były finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

W zapisach RPOWP 2007-2013 nie uwzględniono także kwestii związanej z wpływem ochrony socjalnej na niwelowanie zagrożeń lub przyczynianie się do zwiększenia poziomu równości wśród kobiet i mężczyzn. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych pracujących na rzecz grup zagrożonych nierównościami, kwestia opieki socjalnej odgrywa istotną rolę w działaniach zorientowanych na wyrównanie nierówności pod względem zapobiegania pogłębianiu się nierówności bytowych. Mimo zaakcentowania potrzeby opieki socjalnej, rozmówcy zauważali także ryzyko związane z możliwością przyjęcia przez świadczeniobiorców postawy wycuczonej bezradności, polegającej na uzależnieniu się od pomocy społecznej i długofalowym korzystaniu z jej środków. W związku z tym, działania podejmowane na rzecz jakichkolwiek grup (kobiety, mężczyźni, osoby niepełnosprawne) powinny być kontrolowane pod względem konieczności ich udzielania. Należy jednak zauważyć, iż pomimo braku bezpośredniego wpływu na omawianą powyżej kwestię, RPOWP 2007-2013 oddziaływało nań w sposób pośredni. Z uwagi na infrastrukturalną specyfikę Programu, RPOWP 2007-2013 nie przewidywało działań z zakresu opieki socjalnej, gdyż zgodnie z linią demarkacyjną, był to obszar interwencji EFS. Dofinansowanie w ramach Programu otrzymywały projekty inwestycyjne, zorientowane na wyrównanie dostępu do infrastruktury socjalnej (m.in. ośrodki pomocy społecznej), dzięki czemu mogły przyczynić się one do zwiększenia dostępu do ochrony socjalnej.

Aspekt socjalny, ochrona socjalna na pewno jest potrzebna. Tutaj musiałaby być przeprowadzona dokładna analiza, bo zdarzają się sytuacje takie, że osoba zdolna do pracy na otwartym rynku pracy nie chce pracować, ponieważ jest na rencie albo pobiera zasiłki ze środków pomocy społecznej. Musi być duża kontrola nad takimi osobami. (IT1 5)

Zapisy RPOWP 2007-2013 dotyczące równości szans osób niepełnosprawnych są spójne⁴¹ z „Europejską strategią w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier”. W dokumencie tym wyszczególniono osiem obszarów, w ramach których powinny zostać realizowane działania na rzecz eliminowania dyskryminacji osób niepełnosprawnych, tj. dostępność, uczestnictwo, równość, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna, zdrowie oraz działania zewnętrzne. Sprawność fizyczna i intelektualna jest aspektem uwzględnionym w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 i odnosi się do dostosowania transportu miejskiego do potrzeb osób niepełnosprawnych, rozwoju infrastruktury (w zakresie edukacji i turystyki) oraz zapobieganiu wykluczeniu cyfrowemu. Oznacza to, iż zapisy RPOWP 2007-2013 są spójne z wytycznymi w zakresie dostępności, uczestnictwa, równości oraz kształcenia i szkolenia. Pozostałe cztery obszary uwzględniono w zapisach Programu w sposób pośredni. Działania podejmowane w ramach RPOWP 2007-2013 polegały na niwelowaniu barier w dostępie do niniejszych obszarów, poprzez realizowanie projektów infrastrukturalnych, np. poprzez budowę lub przebudowę/modernizację dróg pośrednio wyrównywano szanse osób z terenów zmarginalizowanych (w tym również: osób niepełnosprawnych) w dostępie do kultury, opieki zdrowotnej czy opieki socjalnej. Inwestycje związane z wyposażeniem szpitali czy oddziałów rehabilitacyjnych w nowoczesny sprzęt, pośrednio wyrównywały bariery w dostępie osób niepełnosprawnych do potrzebnej formy rehabilitacji itd.

Analizując aspekt kształcenia i szkoleń można zadać pytanie o to, na ile wdrożenie zasady równości szans w kontekście inwestycji i projektów o charakterze integracyjnym (podnoszącym koszty inwestycji oraz koszty eksploatacyjne), znajduje odzwierciedlenie w uzyskiwanych efektach rozwojowych i dokonywanej zmianie społecznej (stanowiących uzasadnienie tychże dodatkowych kosztów). Przedstawiciele organizacji pozarządowych pracujących na rzecz grup zagrożonych nierównościami zwrócili uwagę, iż dostosowanie infrastruktury placówek edukacyjnych (będące przedmiotem działań RPOWP 2007-2013) do potrzeb osób niepełnosprawnych jest bardzo ważnym elementem ich włączania społecznego. W sytuacji, kiedy osoby w pełni sprawne przebywają z osobami niepełnosprawnymi, współpracują z nimi i dzielą wspólną przestrzeń od najmłodszych lat, ryzyko dyskryminacji jest niwelowane. Spędzanie razem czasu osób zdrowych i niesprawnych powoduje, że ci pierwsi znają i rozumieją ograniczenia występujące po stronie tych drugich, wpływające na ich samopoczucie i możliwości. Są zatem oswojeni z pewnego rodzaju zachowaniami, dzięki czemu pokazują w swoim otoczeniu właściwą względem osób niepełnosprawnych postawę. Na chwilę obecną osoby niepełnosprawne często zaznają dyskryminacji nie tylko ze względu na brak dostępności infrastrukturalnej, czy niedostosowanie obiektów użytku publicznego (pod jakimkolwiek innym, niż związany z infrastrukturą, kątem) do ich potrzeb, ale również z uwagi na występujące w społeczeństwie bariery mentalne.

⁴¹ Jednak nie w pełnym zakresie niniejszej Strategii.



Zmiana postawy wobec osób niepełnosprawnych jest z całą pewnością działaniem niezbędnym, stanowiącym podstawę we wdrażaniu zasady równości szans. W związku z tym, iż zmiana postawy jest procesem długotrwałym, wymagającym zastosowania wielu działań, na wszelkiego rodzaju płaszczyznach – od infrastrukturalnej do mentalnej – i powinna dotyczyć wszystkich aspektów codziennego funkcjonowania (wskazane w dokumentach aspekty, takie jak: dostępność, uczestnictwo, zatrudnienie, kształcenie, dostęp do: opieki zdrowotnej, ochrony socjalnej oraz zdrowotnej) i objąć – w adekwatnym wymiarze – całe społeczeństwo (pracodawców, pracowników, uczniów, mieszkańców miast). Wydaje się więc, iż wdrożenie zasady równości szans w kontekście inwestycji i projektów o charakterze integracyjnym znajduje uzasadnienie wyłącznie w realizacji działań racjonalnych, tj. nie jednorazowych lecz długofalowych, skierowanych do konkretnej grupy docelowej, wykorzystujących trafnie dobrane metody uświadamiające (inne dla pracodawców, inne dla uczniów szkół). Poniesione w związku z niniejszymi działaniami koszty inwestycji oraz koszty eksploatacyjne znajdują wówczas uzasadnienie w uzyskiwanych efektach rozwojowych i dokonywanej zmianie społecznej, przy czym należy pamiętać, iż zmiana jest procesem czasochłonnym, którego efekty nie będą prawdopodobnie możliwe do zaobserwowania w krótkim czasie od zakończenia realizacji projektów. W tym kontekście na działania realizowane w ramach RPOWP 2007-2013 należy spojrzeć jak na działania przyczyniające się do zapewnienia równości szans w sposób pośredni – poprzez inwestycje w infrastrukturę, której rozwój może potencjalnie likwidować bariery dostępu do kluczowych instytucji.

Szczególnie widoczny – w kontekście osób niepełnosprawnych – jest brak zapisów związanych z ich zatrudnianiem, które ujęte zostały w „Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020” oraz w „Dyrektywie Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”, a nie odzwierciedlono ich w celach, wskaźnikach ani kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013. Przedstawicielom instytucji działających na rzecz osób zagrożonych nierównościami – z uwagi na infrastrukturalny charakter działań realizowanych w ramach RPOWP 2007-2013 – trudno było ocenić je pod kątem wpływu na sytuację osób dyskryminowanych. Podejmowane w wywiadach kwestie koncentrowały się zazwyczaj na oddziaływaniu bezpośrednim i kontekście społecznym, w którym osadzona jest dyskryminowana grupa. W wywiadach wskazano na duże obawy związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Największe zagrożenie nierównościami występuje w zakresie sprawności, wykształcenia, miejsca zamieszkania i zatrudnienia. Zatrudnienie wiąże się z ogólnie ciężką sytuacją na rynku pracy. Osoby z niepełnosprawnością mają sytuację jeszcze gorszą, ponieważ mają utrudniony dostęp do edukacji. Jak osoba niepełnosprawna może konkurować [z osobą w pełni sprawną – przyp. red.] wyłącznie na podstawie kwalifikacji, jeżeli ma wcześniej utrudniony dostęp do edukacji, czy udziału w kursach i szkoleniach? Ona nie może podnieść swoich kwalifikacji, a to się przekłada później na zatrudnienie. Edukacja, szkolenia, kursy, zatrudnienie to jest wszystko w jednym worku. Sama rehabilitacja nie wystarczy. (ITI 4)

Obszarem, który nie został uwzględniony w kryteriach wyboru projektów w żadnym z Działań w ramach RPOWP 2007-2013 – w kontekście osób niepełnosprawnych – jest także zdrowie. Respondenci zauważyli, iż poziom opieki zdrowotnej w kontekście osób niepełnosprawnych jest stosunkowo zadowolający. Problem stanowi natomiast początkowa faza choroby, kiedy dostęp do opieki zdrowotnej jest ograniczony. Zdrowie jest podstawowym aspektem funkcjonowania zarówno na rynku pracy, jak i poza nim. Pełniejsza i lepiej ukierunkowana opieka zdrowotna stanowi podstawę zwiększania równości szans osób niepełnosprawnych w życiu publicznym. Należy mieć jednak świadomość, że nierówności pomiędzy osobami w pełni sprawnymi a niepełnosprawnymi zawsze będą istniały. Osoby niepełnosprawne potrzebują więcej uwagi otoczenia, częstszych wizyt lekarskich, dostosowania miejsca i nierzadko pomocy w pracy. Podstawowym celem podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych powinno być zatem niwelowanie pogłębiania się nierówności i niwelowanie najbardziej odczuwalnych deficytów oraz równomierny i efektywny rozwój oferty leczniczej i rehabilitacyjnej w skali całego regionu, przy uwzględnieniu regionalnej specyfiki i potrzeb. Potrzeby osób niepełnosprawnych są zróżnicowane z uwagi na rodzaj posiadanej niepełnosprawności. Innego rodzaju wsparcia potrzebuje osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim, innego – osoba niewidoma, innego – osoba cierpiąca na zaburzenia natury psychicznej. Dlatego istotne jest zindywidualizowanie realizowanego wsparcia, tak, aby było ono jak najbardziej trafne. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazali, iż w przypadku osób chorych psychicznie, poza dostępnością do lekarza psychiatry, szczególnie istotne jest zapewnienie wsparcia psychologicznego. Mając na uwadze powyższe, zasadne wydaje się stwierdzenie, iż szczególne potrzeby osób niepełnosprawnych (fizycznie, bądź intelektualnie) wymagają zapewnienia specyficznych usług w zakresie opieki zdrowotnej, a ich zapewnienie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym.

Myślę, że w stosunku do niepełnosprawności poziom zdrowia jest na jakimś poziomie. Natomiast jeżeli osoba zdrowa zaczyna chorować, ma ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej. Później choroba się rozwija i staje się osobą niepełnosprawną. Dopiero wtedy ma ona dostęp do opieki medycznej (...) Taka osoba już nie czeka rok czasu, tylko tydzień czasu, dwa tygodnie [na wizytę lekarską, rehabilitację]. Państwo powinno zmienić politykę, ukierunkować środki finansowe na leczenie pierwotnego zachorowania i objawy choroby, a nie na leczenie wtórne. (ITI 5)

W zapisach RPOWP 2007-2013 – w kontekście osób niepełnosprawnych – nie uwzględniono także aspektu ochrony socjalnej. Program ze względu na swoją specyfikę nie miał możliwości oddziaływania na wyżej wskazane kwestie. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zwrócili uwagę, iż pomoc społeczna nie zawsze dociera do osób potrzebujących. Po pierwsze, potrzebujący nie zawsze się po nią zgłaszają. Po drugie, nawet jeśli zostanie udzielona, bywa niewystarczająca. W szczególnej sytuacji są osoby chore psychicznie, które czasami poza pomocą w formie materialnej, potrzebują pomocy w prowadzeniu domu (np. utrzymaniu porządku, przygotowaniu posiłku). Ważne jest zatem, aby ochrona socjalna została dostosowana do indywidualnych potrzeb osób cierpiących na schorzenia natury psychicznej, uwzględniając ich potrzeby, które są odmienne od potrzeb osób niepełnosprawnych fizycznie. Oddziaływanie RPOWP 2007-2013 na aspekt związany z ochroną socjalną ma charakter pośredni, a efekty tego oddziaływania mają charakter potencjalny. Przykładowo, realizacja projektów infrastrukturalnych ukierunkowanych na budowę ośrodków pomocy, budujących drogi, bądź tworzących inne – nowe – połączenia komunikacyjne może przyczynić się do zwiększenia dostępności opieki socjalnej dla osób zagrożonych dyskryminacją.

O pomoc społeczną nie każdy się zwróci. Wydaje mi się, że pomoc społeczna nie do końca trafia do osób chorych psychicznie i nie do końca jest trafna w takiej formie, jaką ją otrzymują. (...) Należy podejść bardziej indywidualnie, bo innej opieki potrzebuje mama trójki dzieci, a innej osoba niepełnosprawna, gdzie nie ma pomocy od rodziny, od nikogo. Byli swego czasu przy projektach tzw. aniołowie – asystenci osoby niepełnosprawnej. Dobrze by było, żeby taki asystent współpracował, dostrzegał różne problemy i bieżąco monitorował w czym można danej osobie pomóc. (ITI 2)

Uwarunkowania dotyczące zasady równości szans zorientowane na obszar zamieszkania zostały uwzględnione w zapisach RPOWP 2007-2013 odnoszących się do obszaru edukacji, zdrowia oraz społeczeństwa informacyjnego w postaci: kryteriów wyboru projektów i wskaźników we wskazanych niżej Działaniach VI osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej” oraz celów IV osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”.

Jednym z kryteriów zorientowanych na obszar zamieszkania był wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej. Kryterium to było stosowane w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”. Przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami zapytano o potrzebę wyrównania oferty edukacyjnej na obszarach wiejskich i miejskich oraz uwzględnienie niniejszego zagadnienia w zapisach RPOWP 2007-2013. Respondenci zwrócili uwagę na trudną sytuację dzieci z obszarów wiejskich, która jest problemem wieloaspektowym i wielowymiarowym. Należy bowiem zauważyć, iż często znajdują się one w gorszej sytuacji edukacyjnej niż ich rówieśnicy zamieszkujący miasta. Jest to wynikiem zarówno systemu edukacji, jak i środowisk lokalnych, z których pochodzą uczniowie zamieszkujący wsie. Zdaniem rozmówców, kompetencje nauczycieli pracujących w szkołach znajdujących się na obszarach wiejskich mogą być – z racji rzadszego uczestnictwa w szkoleniach i kursach – mniejsze od kompetencji nauczycieli pracujących w szkołach znajdujących się na obszarach miejskich. Uwagę zwrócono nie tylko na umiejętność przekazywania i weryfikowania wiedzy, ale także na kompetencje społeczne, znajdujące odzwierciedlenie w: kontaktach z uczniami, motywowaniu ich, zaszczepianiu chęci do nauki, dostrzeganiu bądź odnajdywaniu ich talentów, motywowania oraz inspirowania.

Jeżeli dziecko, które jest w klasie gimnazjalnej otrzymuje przez lata informację, że się do niczego nie nadaje, to nie będzie podejmowało żadnych wyzwań. (...) To jest problem systemowy. (...) Nie wpłynęły [na równość – przyp. red.] tym, że będziemy wyrównywali szanse tworzeniem jakiegos szkolenia. Szkolenia są robione wtedy, kiedy dana instytucja ma na to pomysł. Na wsi nikt nie będzie uczęszczał na szkolenia, kiedy ma dużo pracy w gospodarstwie. Na wsi dzieci również mają obowiązki. My chcemy wyrównywać nierówności, o których nie mamy pojęcia. Na wsi trzeba uświadomić przedstawicielom placówek oświatowych, że uczeń nie ma być przeciętnym obywatelem. To ma być człowiek, który ma rozwijać swoje predyspozycje, umiejętności i inne specyficzne cechy, którymi się charakteryzuje. Dzięki temu nasze społeczeństwo będzie barwne, odporne i myślące. (...) Wydaje mi się, że bardzo wiele rzeczy robimy po to, żeby „przemielić”, a nie po to, żeby uzyskać jakiś efekt. (ITI 1)

Ponadto, szkoły wiejskie są zdecydowanie gorzej wyposażone od szkół miejskich, przez co nauczyciele nie mają możliwości stosowania innowacyjnych metod nauczania. Rozmówcy zwrócili także uwagę na zjawisko dziedziczonej mentalności. Zauważono, iż rodzice, zamieszkujący od pokoleń obszary wiejskie, nie są w stanie przekazać dzieciom wielu zasobów, m.in. słownictwa czy pewnego społecznego obycia. Kapitał społeczny przekazywany przez osoby zamieszkujące aglomeracje miejskie wydaje się mieć zupełnie odmienny charakter od kapitału przekazywanego na wsi, co powoduje, że uczniowie wchodzący w dorosłość mają utrudniony start aniżeli ich miejscy rówieśnicy. Ponadto, dzieci mieszkające na wsi, mają obowiązki związane z pracą w gospodarstwie i nauka nie jest traktowana priorytetowo.

Nauczyciele wiejscy, nawet jeśli są wykształceni na poziomie porównywalnym z nauczycielami w miastach, mentalnie są bardzo różni. (...) Dzieci [uczące się na wsi] mają znacznie trudniej, mają stłamszone ambicje, nieodkryte możliwości, bo być może nikt się nad tym specjalnie nie zastanawiał. (...) To jest młody człowiek, całe jego życie jest na starcie w pewien sposób, poprzez uwarunkowania, defaworyzowane. Dzieci uczące się na wsi – przyp. red.] nie mają szans na odkrycie siebie, bo funkcjonują w takim, a nie innym mentalnie środowisku. (...) Wydaje mi się, że nierówności byłoby mniej, jeśli u zarania rozwoju małego człowieka byśmy zaczęli oddziaływać. Na starszych nie da się już skutecznie oddziaływać albo wynik tego oddziaływania będzie bardzo znikomy. (ITI 3)



Wdrożenie zasady równości szans w kontekście rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach peryferyjnych wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Jest to zdecydowanie potrzebne, koszty te mogą znaleźć swoje uzasadnienie w efektach rozwojowych, m.in. w zapewnieniu porównywalnego startu w procesie edukacji, przy czym należy pamiętać, że oddziaływanie na obszary wiejskie w kontekście wyrównania szans jest w gruncie rzeczy zadaniem bardzo trudnym, wymagającym kompleksowych działań uświadamiających nauczycieli, rodziców i uczniów. Działania powinny być prowadzone w długim i ciągłym okresie czasu i powinny być kierowane do uczniów wszystkich etapów edukacji. Tylko tego rodzaju działania wydają się przynieść założony efekt, w postaci zapewnienia porównywalnego startu na rynku pracy.

Uwarunkowania dotyczące zasady równości szans zorientowane na obszar zamieszkania zostały także uwzględnione w zapisach RPOWP 2007-2013 dotyczących zdrowia. Jednym z kryteriów wyboru projektów w ramach Działania 6.2 był dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich. Przedstawiciele organizacji pozarządowych krytykowali system opieki zdrowotnej funkcjonujący w Polsce, m.in. ze względu na okres oczekiwania na wizytę u lekarza specjalisty, który wynosi ok. kilkunastu miesięcy. Wdrożenie idei równości szans powinno w rzeczywisty sposób wpłynąć na podniesienie jakości opieki zdrowotnej i jakości życia w poszczególnych częściach regionu, przy czym pierwszym krokiem ku temu wydaje się być zmniejszenie czasu oczekiwania na wizyty lekarskie. Być może problem ten można rozwiązać poprzez zwiększenie ilości placówek świadczących usługę opieki zdrowotnej. Należy także pamiętać, iż ważną kwestią, związaną z korzystaniem z opieki zdrowotnej i podniesieniem jakości życia jest także podejście mieszkańców do ich kondycji fizyczno-psychicznej. Respondenci zwrócili także uwagę na potrzebę prowadzenia kampanii uświadamiających o negatywnych skutkach prowadzenia niezdrowego stylu życia, zachęcających do weryfikacji własnego stanu zdrowia oraz dbania o kondycję fizyczną. Mimo iż relatywnie mniejsza populacja zamieszkująca na obszarze peryferyjnym nie niweluje problemu rosnących obciążeń opieki medycznej i może generować wyższe koszty w przeliczeniu na osobę nią objętą, zwiększanie dostępu do opieki medycznej na obszarach wiejskich ma swoje uzasadnienie. Wyrównanie dostępu do opieki zdrowotnej jest bowiem (wraz z podnoszeniem wiedzy w zakresie profilaktyki zdrowotnej) jednym z najistotniejszych czynników sprzyjających osiedlaniu się na obszarach peryferyjnych oraz wtórnego wywierania presji służącej zwiększaniu równości szans.

Leczenie powinno się odbyć jak najszybciej. Natomiast kolejki, do lekarzy specjalistów trwają od roku do dwóch lat. (...) Jeżeli będziemy czekać rok, dwa na specjalistę, to choroba się rozwinie i leczenie już nie ma sensu tak naprawdę. (ITI 5)

Uważam, że jeżeli będziemy stosowali kryterium [dostępu do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich – przyp. red.], to musi być ono precyzyjne. (...) Nie przekazujemy ulotki, ale przekonujemy ludzi, żeby zaczęli o siebie dbać. (...) Jeżeli ktoś przekazał 1500 ulotek dotyczących badań okresowych, co to zmieniło? Pani wzięła ulotkę i zanim wyszła, ulotka wylądowała w koszu. Tak to wygląda. (...) Stosujemy kryterium, ale z pewnymi wymaganiami. [Projekty – przyp. red.] muszą rzeczywiście do czegoś doprowadzić, a nie tylko zostać „odbębnione” na zasadzie, że kryterium zostało zrealizowane. (ITI 1)

Aspekt zdrowia jest także ważnym obszarem związanym z wykluczeniem bądź zagrożeniem wykluczeniem osób starszych. W społeczeństwie panuje przeświadczenie o niskiej sprawności fizycznej i intelektualnej osób starszych. Faktem jest, iż część osób starszych częściej zapada na różnego rodzaju schorzenia, co generuje większą częstotliwość korzystania z usług opieki zdrowotnej. Poprawa warunków opieki zdrowotnej w kluczowy sposób przyczynia się do wyrównywania równości szans w dostępie do usług publicznych w odniesieniu do osób starszych i osób o niższym statusie materialnym, co znajduje także przełożenie na ich utrzymanie na rynku pracy. Należy bowiem pamiętać, że osoby starsze – w przeciwieństwie do młodszych pracowników – charakteryzują bogate doświadczenie zawodowe i życiowe oraz dojrzałość społeczną, przejawiająca się w świadomym wyborze miejsca pracy oraz lojalności wobec pracodawcy. Cechy te stanowią atut osób starszych i – dla części pracodawców – podstawę wyboru, jako pracowników. Kluczowym zasobem, pozwalającym na wykonywanie pracy oraz korzystanie z usług publicznych jest zdrowie. Poprawa warunków opieki zdrowotnej jest zatem podstawową formą podnoszenia jakości życia osób starszych w duchu egalitaryzmu, niezależnie od partycypacji w procesach ekonomicznych. Organizacja opieki geriatrycznej (w szczególności na obszarach peryferyjnych), pomimo generowania dodatkowych kosztów związanych z zapewnieniem odpowiedniego poziomu świadczeń i personelu, jest niezbędna w celu zapobiegania pogłębianiu się nierówności społecznych i wykluczenia osób starszych z wielu aspektów społecznego funkcjonowania.

Oczywiście, że występuje nierówność, jeśli chodzi o wiek. (...) Występuje z uwagi na pewne ograniczenia czy właściwości fizyczne i intelektualne organizmów w poszczególnych stadiach rozwoju. Wiek starszy ma to do siebie, że występują różne schorzenia i ograniczenia ruchowe, więcej niepełnosprawności, więcej chorób. (...) Człowiek w wieku 30, 40, 50 lat powinien myśleć o tym, co będzie dalej, powinien usprawniać się intelektualnie i fizycznie. Trzeba żyć ze świadomością, że człowiek będzie starszy i organizm będzie mniej sprawnie funkcjonował. (...) Wszystkiego nie zniwelujemy. Po to cedujemy część pieniędzy na państwo – na systemy emerytalne, czy systemy zdrowotne, żeby państwo wprowadziło rozwiązania, które ułatwiają życie osobom starszym. (ITI 3)

Kwestia miejsca zamieszkania w kontekście zasady równości szans znalazła także odzwierciedlenie w uzasadnieniu celu IV Osi priorytetowej: „Tworzenie infrastruktury szerokopasmowego Internetu poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miastach zapobiega

wykluczeniu i marginalizacji tych terenów, przyczynia się do wyrównywania dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych technik informacyjnych. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów leżących z dala od głównych centrów gospodarczych, obszarów wiejskich i małych miast⁴².

Poza płcią, sprawnością fizyczną i intelektualną, miejscem zamieszkania oraz wiekiem, aspektem narażonym na dyskryminację jest przynależność do mniejszości narodowej (np. wspólnoty religijnej czy etnicznej). Kwestia ta została uwzględniona w zapisach RPOWP 2007-2013 w kontekście zasobów ludzkich i rynku pracy, opisanych w ramach diagnozy stanu województwa podlaskiego. W dokumencie zapisano, iż Podlasie stanowi najbardziej kulturowo i narodowościowo (wśród mieszkańców, oprócz Polaków, znajdują się: Białorusini, Litwini, Ukraińcy, Tatarzy i Romowie) zróżnicowany region kraju, co znajduje odzwierciedlenie w wielu zabytkach kultury i architektury oraz obiektach sakralnych różnych wyznań. Specyfika uwarunkowań regionalnych sprzyja zachowaniu wielokulturowego charakteru województwa oraz kultywowaniu tradycji i obrzędów przez przedstawicieli mniejszości. W związku z powyższym zasadne byłoby włączenie grup mniejszości w realizację różnorodnych przedsięwzięć (dotyczących np. kształcenia i szkolenia). Projekty skierowane do mniej licznych wspólnot religijnych i etnicznych mogą zostać powiązane z pozyskaniem dodatkowych środków oraz dodatkowym zaangażowaniem wspieranych środowisk.

Podsumowując analizy odnoszące się do uwarunkowań dotyczących równości szans w zapisach poszczególnych obszarów interwencji, należy zwrócić uwagę, że w RPOWP 2007-2013 nie zaplanowano działań zorientowanych specjalnie na zmniejszenie nierówności, tj. mających na celu bezpośrednie oddziaływanie na wyżej identyfikowane aspekty nierówności. Wynika to z przyjęcia w RPOWP 2007-2013 podejścia horyzontalnego do zasady równości szans, w którym przyjmuje się, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność i koncentruje się przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych. Zasadniczym celem interwencji w ramach RPOWP 2007-2013 było bowiem wyrównywanie nierówności rozwojowych regionu. W związku z tym RPOWP 2007-2013 wywierało wpływ na realizację zasady równości szans w sposób pośredni, uwzględniający charakter wsparcia udzielanego w ramach poszczególnych osi priorytetowych przyjętych do realizacji w ramach Programu:

- W ramach **I osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”**, której beneficjentami byli przedsiębiorcy, a celem wsparcia była poprawa konkurencyjności podlaskiej gospodarki poprzez transfer nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do podmiotów gospodarczych, wpływ działań podejmowanych w ramach projektów na zasadę równości szans dotyczył zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do miejsc pracy tworzonych dzięki finansowanym inwestycjom infrastrukturalnym oraz prowadzenia przez beneficjentów niedyskryminacyjnych form współpracy podejmowanych wewnątrznie podczas realizacji projektu. Innym rodzajem wpływu na równość szans, działań realizowanych w ramach osi było niwelowanie barier w zakresie dostępności do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji (zapewnienie dostępu dla osób niepełnosprawnych).
- W ramach **II osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej”**, w której projektodawcami były przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, a celem wsparcia było zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez unowocześnianie infrastruktury transportowej wpływającej na rozwój regionu, wpływ inwestycji na zasadę równości szans przejawiał się w zwiększaniu dostępności komunikacyjnej terenów wiejskich zagrożonych marginalizacją, a w konsekwencji zwiększeniu dostępności mieszkańców tych obszarów do rynku pracy czy usług publicznych i ochrony socjalnej, a także infrastruktury społecznej i gospodarczej. Pośrednio, rezultatem projektów realizowanych w ramach II osi priorytetowej w zakresie równości szans było również zwiększenie uczestnictwa (aktywności społecznej i ekonomicznej) mieszkańców zagrożonych marginalizacją, jak również poprzez eliminowanie barier w dostępie do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji dla osób niepełnosprawnych.
- W ramach **III osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury”**, której zasadniczym celem był wzrost atrakcyjności i konkurencyjności turystycznej województwa podlaskiego i w której wspierano działania z zakresu rozbudowy infrastruktury i zakresu usług turystycznych, sportowych i kulturalnych w regionie, pośredni wpływ na realizację zasady równości szans przejawia się w niwelowaniu nierówności wewnątrzregionalnych w dostępie do infrastruktury turystycznej, sportowej i kulturalnej (w tym: do obiektów i usług dla osób niepełnosprawnych) oraz poprawie sytuacji ekonomicznej mieszkańców obszarów wiejskich poprzez zwiększenie dostępu do miejsc pracy w wyniku rozwoju usług turystycznych.
- W ramach **IV osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”**, której głównym celem było upowszechnienie stosowania nowoczesnych technologii informacyjnych oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, podejmowane działania wyrównywały poziom dostępności regionu do sieci szerokopasmowej oraz wpływały na ograniczenie wewnątrzregionalnego wykluczenia cyfrowego.
- W ramach **V osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”**, której celem było zachowanie dziedzictwa środowiska naturalnego poprzez inwestycje infrastrukturalne zmniejszające

⁴² Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 78.



negatywne skutki cywilizacji, działania z zakresu rozwoju infrastruktury ochrony środowiska podejmowane w ramach projektów, mogły mieć wpływ na realizację zasady równości szans poprzez poprawę dostępu do infrastruktury technicznej (np. wodno-kanalizacyjnej) na obszarach słabiej rozwiniętych.

- W ramach **VI osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej”**, której głównym celem było podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez poprawę jakości infrastruktury społecznej, dofinansowane działania z zakresu rozwoju szkolnictwa na wszystkich szczeblach, opieki zdrowotnej oraz zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego regionu mogły najszerzej ze wszystkich osi tematycznych RPOWP 2007-2013 oddziaływać na realizację zasady równości szans, głównie poprzez zwiększenie dostępu do infrastruktury poprawiającej jakość usług edukacyjnych, czy opieki zdrowotnej (w tym: opieki specjalistycznej wyrównującej szanse osób z grup zagrożonych dyskryminacją – osoby starsze, osoby niepełnosprawne), jak również poprzez niwelowanie różnicowań w odniesieniu do zakresu (skali) i jakości usług edukacyjnych i zdrowotnych między obszarami miejskimi i wiejskimi.

Jak wynika z powyższej charakterystyki, RPOWP 2007-2013 wpływał przede wszystkim na realizację zasady równości szans poprzez zapewnienie równego dostępu do infrastruktury oraz pozostałych efektów realizacji projektów finansowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych Programu.

1.1.3. Źródła wiedzy wykorzystane na etapie programowania RPOWP

Zasada równości szans jest zasadą horyzontalną, której przestrzeganie jest obowiązkiem prawnym, zapisanym w umowach wiążących wszystkie instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych w Polsce i korzystających ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Wiedzę na etapie programowania RPOWP 2007-2013 dotyczącą zasady równości szans, poza wytycznymi, dokumentami i aktami prawnymi, czerpano także z innych źródeł. Przede wszystkim bazowano na istniejących już opracowaniach tematycznych oraz konsultacjach społecznych, realizowanych na potrzeby tworzenia Programu. Uwzględniano także istniejące dane zastane w postaci zrealizowanych dotychczas badań, raportów, poradników i podręczników a także rozwiązań w zakresie zasady równości szans stosowanych w innych programach operacyjnych.

Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski z opracowań dotyczących stosowania zasady równości szans w innych programach operacyjnych, m.in.: Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich, Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Mogły one zostać tylko częściowo uwzględnione na etapie programowania RPOWP 2007-2013 ze względu na specyfikę programu finansowanego ze środków EFRR, jakim był RPOWP 2007-2013.

Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości płci w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006⁴³ wykazało, iż perspektywa równości płci – pomimo iż nie została w toku realizowanych działań w jakikolwiek sposób naruszona – nie miała w pełni zastosowania w SPO RZL, zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i projektowym. Ówczesnym problemem był brak pogłębionej refleksji dotyczącej wpływu projektów na rzeczywistą sytuację kobiet i mężczyzn, wynikającą z niskiej świadomości perspektywy „gender mainstreaming” oraz braku wiedzy na temat możliwości podejmowania konkretnych działań z niej wynikających. Problematyka równości szans traktowana była wyłącznie jako wymóg formalny stawiany przez Unię Europejską, rozumiany jako zapewnienie równego dostępu do projektów dla kobiet i mężczyzn. Aktywność Instytucji Zarządzającej i Wdrażającej w zakresie upowszechniania wiedzy nt. równości szans oceniono negatywnie, podobnie – kwestie oceny wniosków o dofinansowanie (aplikujący bezrefleksyjnie wskazywali wówczas zgodność projektu z polityką równych szans i nie ponosili żadnych konsekwencji tych deklaracji) oraz monitoringu (co za tym idzie – wskaźników) rzeczywistego realizowania przez projektodawców omawianej zasady. Przedstawiciele instytucji realizującej SPO RZL nie byli zainteresowani problematyką wspierania równych szans kobiet i mężczyzn, nie widzieli potrzeby zmian w kolejnym okresie programowania, a na propozycję wzmocnienia zagadnień równości w kolejnych latach reagowali niechętnie, obawiając się rozbudowanej biurokracji. Projektodawcy podchodzili do zasady równości szans w sposób „mechaniczny”, aby spełnić kolejny narzucony im wymóg formalny. Niewielu z nich (w prowadzonych na potrzebę omawianego badania wywiadach) potrafiło wskazać sprecyzowane działania, służące respektowaniu zasady równych szans kobiet i mężczyzn. Wsparcie w projektach było rzadko różnicowane ze względu na płeć, a jeśli sytuacje te miały miejsce, najczęściej pogłębiały istniejące już podziały⁴⁴. W związku z brakiem wiedzy, zarówno wśród przedstawicieli Instytucji Zarządzającej, jak i wśród projektodawców, w omawianym badaniu rekomendowano działania zaradcze w postaci szkoleń dotyczących perspektywy równości płci na wszystkich szczeblach związanych z Programem.

W opracowaniu pn. **Zasada równości szans w projektach PO RPW. Raport sporządzony na podstawie badania ewaluacyjnego Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013**⁴⁵

⁴³ Pentor Research International S.A. (2007). Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości płci w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Raport końcowy, przygotowany dla Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁴⁴ Mowa o tematyce szkoleń kierowanej do kobiet (zawody stereotypowo kobiece) i mężczyzn (zawody stereotypowo męskie).

⁴⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). Zasada równości szans w projektach PO RPW. Raport sporządzony na podstawie badania ewaluacyjnego Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

stwierdzono, iż w literaturze polskiej zasada równości szans znajduje odzwierciedlenie głównie w kwestii dostępności architektonicznej budynków i ich otoczenia dla osób niepełnosprawnych, brakuje zaś publikacji odnoszących się do równości płci – w kontekście innym niż rynek pracy. Dominacja kwestii infrastrukturalnych jako zapobieganie dyskryminacji uwidoczniła się także w toku wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami PAPP, którzy odnosili realizację zasady równości szans do likwidacji barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych oraz zatrudnienia kobiet przy realizacji projektu.

W opracowaniu zwrócono uwagę na trzy aspekty związane z równością szans: projektowanie uniwersalne, niewystarczające regulacje prawne oraz badanie potrzeb użytkowników. Projektowanie uniwersalne polega na przeniesieniu punktu ciężkości z obiektu na użytkownika, co – w kontekście zasady równości szans – oznacza skupienie się na odbiorcach wsparcia, nie na wsparciu samym w sobie. Drugim aspektem stosowania zasady równości szans są regulacje prawne wskazane w ustawach i rozporządzeniach, które nie stanowią, zdaniem autorów, wyczerpującego katalogu działań, przez co nie gwarantują faktycznego zastosowania zasady równości szans w projektach. Zapisy te powinny być uzupełniane o wiedzę płynącą z dodatkowych podręczników i przewodników, tak aby w konkretnych przypadkach móc zastosować adekwatne rozwiązania. Ostatnim, ważnym aspektem stosowania zasady równości szans, jest określanie potrzeb grup docelowych, tak aby stosowane działania miały charakter adekwatny i nie pogłębiały istniejących już nierówności.

Opis zasady równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej, podobnie, jak w przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, uwzględnia wyłącznie przesłanki dyskryminacji (cechy prawnie chronione), z powodu których zakazane jest nierówne traktowanie. Oznacza to, iż – w przypadku obu programów – zasada ta nie została opisana w sposób wyczerpujący. W programach brakuje wskazania konkretnych działań zapobiegawczych, których podjęcie przyczyniłoby się do zniesienia istniejących lub/i potencjalnych nierówności.

W perspektywie projektodawców zasada równości szans jest im znana. Jednakże fakt, iż nie potrafią oni wskazać trudności w regulacjach dotyczących jej wdrażania, może wskazywać na błędne jej postrzeganie. Z badania wynika, iż deklarowana znajomość regulacji i dokumentów określających zasadę równości szans jest węższa aniżeli ma to miejsce w polityce unijnej. Również w niewielkim stopniu rozumienie zasady równości szans rozumiano w odniesieniu do procesu przygotowywania wniosku o dofinansowanie, kwestię konsultacji społecznych postrzegano bowiem jako czynnik hamujący realizację projektu.

Monitorowanie projektów pod kątem zastosowania zasady równości szans w projektach realizowanych w ramach PO RPW polegało na weryfikacji zapisów we wniosku o dofinansowanie (tj. nie weryfikowano realnie podjętych działań). W ramach Programu nie wyodrębniono bowiem specjalnych **narzędzi monitorowania teje zasady**. Zarówno przedstawiciele IP, jak i większość projektodawców, uznali ówczesne narzędzia i procedury (weryfikacja zapisów we wniosku o dofinansowanie oraz we wniosku o płatność) wdrażania zasady równości za wystarczające. Tym samym nie wykazali oni zainteresowania zwiększeniem działań na rzecz wdrażania omawianej zasady⁴⁶, nie dostrzegli także potrzeby rozwijania swojej wiedzy w tymże zakresie.

Najbardziej zaawansowane i szczegółowe podejście do zastosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn na etapie planowania projektu zastosowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Pomimo, iż PO KL jest programem o odmiennej specyfice niż RPO, zorientowanym na finansowanie działań „miękkich”, przedstawiona w niniejszym akapicie typologia projektów, obrazująca stosunek projektodawców do stosowania zasady równości szans może stanowić cenne źródło informacji dla zdefiniowania jakimi cechami – w ramach RPOWP 2007-2013 – powinny charakteryzować się projekty o negatywnym, neutralnym i pozytywnym wpływie na zasadę równości szans. W zaktualizowanym poradniku pn. **Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki**⁴⁷ szczegółowo opisano dwa (wzajemnie się wspierające) podejścia, według których, zgodnie z polityką unijną, powinna być stosowana zasada równości szans. Pierwsze z nich, to polityka równości szans płci (*gender mainstreaming*), polegająca na „uwzględnianiu perspektywy płci w głównym nurcie wszystkich procesów politycznych, priorytetów i działań, na wszystkich ich etapach, to jest na etapie planowania, realizacji i ewaluacji (...) to strategia, zgodne z którą problemy i doświadczenia kobiet i mężczyzn stają się integralnym elementem planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wszelkiej polityki i programów we wszystkich dziedzinach życia politycznego, ekonomicznego i społecznego tak, aby kobiety i mężczyźni odnosili równe korzyści, a nierówność się nie utrwałała.”⁴⁸. Zgodnie z niniejszym podejściem, tematyka realizowanych projektów powinna dotyczyć: relacji między kobietami a mężczyznami (np. godzenie życia prywatnego i zawodowego poprzez większe zaangażowanie mężczyzn w wypełnianie obowiązków rodzinnych) oraz promowania równości szans kobiet i mężczyzn w różnych aspektach, takich jak: administracja, edukacja, czy sądownictwo (np. szkolenia z zakresu równości szans, promocja

⁴⁶ W raporcie jako przykład narzędzia wskazano listę kontrolną, obejmującą trzy kryteria stosowania zasady równości, tj. obecność [rozumiana jako identyfikowanie, konsultowanie oraz włączanie potrzeb różnych grup odbiorców w analizę problemu i planowanie działań, produktów oraz ich promocję], dostępność [rozumiana jako zapewnienie możliwości jak najbardziej samodzielnego korzystania z przestrzeni i infrastruktury publicznej oraz produktów] i bezpieczeństwo [rozumiane jako wprowadzanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo fizyczne i psychologiczne]. Zgodnie z założeniem autorów lista kontrolna mogłaby być wypełniana przez przedstawicieli IP podczas wizyty monitorującej lub samodzielnie przez projektodawców.

⁴⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁴⁸ Ibidem, 5.



niestereotypowego programu nauczania). Drugie podejście to konkretne działania wspierające równość szans płci (*specific actions*), mające na celu przyspieszenie zmiany społecznej w zakresie równości poprzez udzielenie wsparcia grupom znajdującym się w gorszym położeniu. Zgodnie z niniejszym podejściem projekty skierowane są wyłącznie do jednej płci (np. bezrobotnych kobiet z obszarów wiejskich). W poradniku w sposób zrozumiały określono, czym jest zasada równości szans płci, określając jej funkcje, tj.:

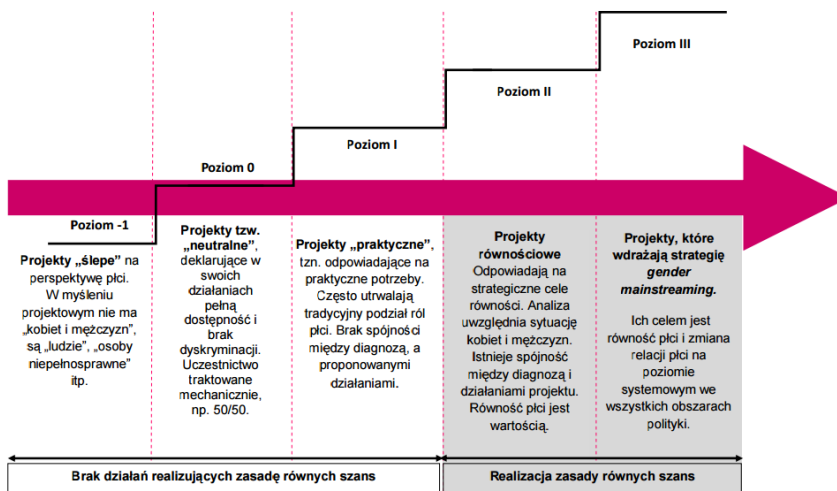
- ograniczanie istniejącej w obszarach rynku pracy dyskryminacji kobiet i mężczyzn,
- przypisywanie takiej samej wartości społecznej, równych praw oraz równego dostępu do zasobów (środki finansowe, szanse rozwoju) kobietom i mężczyznom,
- stwarzanie możliwości wyboru drogi życiowej bez ograniczeń stereotypów płci,
- uświadamianie różnic między życiem kobiet i mężczyzn, poprzez wskazywanie zróżnicowanych potrzeb, doświadczeń i priorytetów płci.

W poradniku wskazano także cele na rzecz równości, do których należą: (1) równy stopień niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn, (2) godzenie życia prywatnego i zawodowego, (3) równe uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, (4) wykorzystanie wszelkich form przemocy ze względu na płeć, (5) eliminowanie stereotypów związanych z płcią oraz (6) propagowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych i polityce rozwojowej.

Zagadnienie równości szans kobiet i mężczyzn jest bardzo szerokie i dotyczy wielu płaszczyzn. Najlepiej obrazują to, wskazane w omawianej publikacji, bariery równości płci, m.in. takie jak: (1) segregacja pozioma (podział sektorów gospodarki i zawodów na „męskie” i „kobiece”) i pionowa (utrudniony dla kobiet dostęp do awansu oraz zajmowania stanowisk kierowniczych i decyzyjnych) rynku pracy, (2) różnice w płacach kobiet i mężczyzn, (3) mała dostępność elastycznych form czasu pracy, (4) niski udział mężczyzn w wypełnianiu obowiązków rodzinnych, (5) niski udział kobiet w procesach podejmowania decyzji, (6) przemoc ze względu na płeć, (7) niewidoczność kwestii płci w ochronie zdrowia, czy (8) niewystarczający system opieki przedszkolnej.

Autorzy wyszczególnili pięć typów projektów, obrazujących stosunek projektodawców do stosowania zasady równości szans. Należą do nich – w kolejności: od podejścia negatywnego do pozytywnego – projekty ślepe, neutralne, praktyczne, równościowe oraz projekty, które wdrażają strategię *gender mainstreaming*.

Schemat 2. Podejścia do zasady równości szans kobiet i mężczyzn na etapie planowania projektu w PO KL



Źródło: Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poradnik (2010) – aktualizacja, Warszawa, 11.

Projekty „ślepe” na zasadę równości szans kobiet i mężczyzn, to przedsięwzięcia nieuwzględniające tejsze zasady. Jest to najgorsze spośród wszystkich podejście, z racji tego, iż brak przeciwdziałania nierównościami i dyskryminacji przyczynia się do ich umacniania. **Projekty „neutralne”**, o ile odnoszą się do zasady równości szans, robią to w sposób niewystarczający. Cechą charakterystyczną tychże projektów jest duża ogólnosc działań, opisana jako „brak dyskryminacji”, bądź „pełna dostępność”, wskazywane wyłącznie na poziomie deklaracyjnym oraz brak diagnozy uzasadniającej jednakowy (50/50) udział kobiet i mężczyzn w projekcie, co – w konsekwencji – również może przyczynić się do umacniania istniejących już nierówności i dyskryminacji. **Projekty „praktyczne”** różnią się od powyższych różnicowaniem działań skierowanych do kobiet i mężczyzn, zgodnie z tradycyjnymi rolami płci i funkcjonującymi stereotypami. Projekty te próbują odpowiedzieć na rzeczywiste potrzeby grup docelowych, przy czym – z racji na kształcenie kobiet i mężczyzn zgodnie ze stereotypami płci – mogą pogłębiać istniejące nierówności i sytuować kobiety w niskopłatnych zawodach. **Projekty „równościowe”** zasadę równości szans kobiet i mężczyzn

realizują w pełni. Oznacza to, iż uzasadnienie realizacji projektu oparte jest o analizę problemu, odwołującą się do aspektu płci. Oferta projektu, kierowana do uczestników, jest zróżnicowana pod kątem zdiagnozowanych potrzeb, dzięki czemu projekt nie pogłębia istniejących stereotypów płci. Projekt działa na rzecz osłabienia barier równości poprzez promowanie godzenia życia zawodowego z prywatnym, wspieranie roli ojcowskiej i opiekuńczej mężczyzn oraz ich zaangażowania w obowiązki rodzinno-domowe. Udział kobiet i mężczyzn w projekcie jest wynikiem przeprowadzonej analizy problemu, mogą być one kierowane również wyłącznie do jednej z grup płci. Istotny jest również fakt, iż podstawowym celem projektów „równościowych” nie jest równość płci, przy czym w procesie planowania i realizacji projekt przyczynia się do osłabienia istniejących nierówności. **Projekty gender mainstreaming** to projekty systemowe, koncentrujące się na zmianie systemu planowania i realizacji decyzji politycznych, tak, aby w równym stopniu odpowiadały na potrzeby mężczyzn i kobiet. Projekty te realizowane są na poziomie makro (samorządu, regionu czy państwa) i dotyczą głównie obszarów związanych z prawem, edukacją, systemem podejmowania decyzji politycznych oraz planowaniem polityki. W opracowaniu, poza typologią projektów, wskazano także wskazówki dotyczące wyboru projektów pod względem zapobiegania utrwalaniu istniejących nierówności (np. wykluczanie kobiet z rynku pracy, wykluczanie mężczyzn z profilaktyki zdrowotnej). Działania realizowane w projekcie powinny być adekwatne i kompleksowe. Pod pojęciem „adekwatności” rozumie się odpowiedź na zdiagnozowane potrzeby uczestników projektu; zaplanowanie działań w sposób uwzględniających zróżnicowane potrzeby; uwzględnienie możliwości czasowych i mobilności uczestników (elastyczność godzin rozpoczęcia i trwania zajęć; zapewnienie dojazdu, zapewnienie opieki nad osobami zależnymi w trakcie trwania projektu) oraz proponowanie innowacyjnych, dostosowanych do rynku pracy, rozwiązań. Pojęcie „kompleksowości” rozumiane jest natomiast jako koncentracja nie tylko na dyskryminowanej, bądź zagrożonej dyskryminacją grupie, ale także jej otoczeniu społecznym; zapewnienie zróżnicowanego zakresu wsparcia (poza wsparciem szkoleniowym, również wsparcie psychologiczne) oraz założenie zmiany jakościowej (np. przyczynienie się do zniesienia stereotypów) na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Reasumując, zadaniem wnioskodawcy jest dostrzeżenie barier już istniejących w zakresie tematu realizowanego przez niego projektu i aktywne im przeciwdziałanie.

Projekty zrealizowane w ramach RPOWP 2007-2013 również można skategoryzować wg wyżej przyjętych kryteriów. Szczegółowa analiza i częstość występowania poszczególnych typów projektów ze względu na faktyczny ich wpływ na zasadę równości szans została przedstawiona w rozdziale pt. „Podejście beneficjentów do zasady równości szans i konsekwencja w jej stosowaniu na wszystkich etapach realizacji projektu” w części raportu dotyczącej etapu realizacji Programu. Przedstawiona tam identyfikacja projektów ze względu na ich faktyczny wpływ na zasadę równości szans uwzględnia podział na dwa typy: projekty zawierające rozwiązania afirmatywne (obejmujące projekty poziomu II i III, czyli wg przyjętej wyżej klasyfikacji - projekty równościowe i *gender mainstreaming*), a więc projekty mające faktycznie pozytywny wpływ na zasadę równości szans oraz projekty zawierające rozwiązania antydyskryminacyjne, czyli mające de facto charakter neutralny, jeśli chodzi o ich wpływ na zasadę równości szans. Reprezentują one typy przedsięwzięć określone na wcześniej zaprezentowanym schemacie jako projekty poziomu O (projekty neutralne) oraz projekty poziomu 1 (projekty praktyczne).

Porównując rozwiązania w zakresie równości szans stosowane w innych programach operacyjnych i RPOWP 2007-2013 należy uwzględnić, że Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 miał charakter w dużej mierze infrastrukturalny, co oznacza, iż projekty dofinansowane w ramach Programu wpływały najczęściej na zasadę równości szans w sposób pośredni, przykładowo: budowa nowych dróg i tworzenie połączeń sieci miejskiej z podmiejską mogła pośrednio wpłynąć na poprawę dostępności instytucji miejskich dla mieszkańców obszarów wiejskich; zakup sprzętu rehabilitacyjnego mógł zwiększyć dostępność rehabilitacji dla osób niepełnosprawnych; budowa przedszkoli mogła potencjalnie ułatwić kobietom powrót do pracy po urlopie macierzyńskim. W związku z tym, iż zasada równości szans była w ramach RPOWP 2007-2013 traktowana pobocznie, brakowało precyzyjnych wytycznych dotyczących wyboru projektów w zgodzie z niniejszą zasadą, a także z uwagi na infrastrukturalną specyfikę Programu, należy mówić o potencjalnie pośrednim jego oddziaływaniu na politykę równości szans.

Na etapie przygotowywania Regionalnego Programu Operacyjnego przeprowadzono **konsultacje społeczne** dotyczące wstępnej wersji Programu. W roku 2005 na portalu regionalnym „Wrota Podlasia” uruchomiono stronę internetową, na której publikowano bieżące informacje o projekcie Programu, zaawansowaniu prac, podejmowanych działaniach oraz organizowanych spotkaniach i konferencjach. W listopadzie 2005 roku zamieszczono pierwsze ogłoszenie prasowe o rozpoczęciu procesu konsultacji projektu RPOWP 2007-2013. Zebrane propozycje zmian pochodziły od przedstawicieli środowisk samorządowych i ich jednostek organizacyjnych, pracodawców, instytucji kultury i nauki, organizacji ekologicznych, przedsiębiorców i ich związków, stowarzyszeń, szkół wyższych, kościołów i związków wyznaniowych, parków narodowych, instytucji otoczenia biznesu i organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, banków oraz spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. W kolejnym roku, w proces konsultacji włączeni zostali mieszkańcy – na stronie internetowej pojawiła się informacja o możliwości wypełnienia elektronicznego formularza uwag do projektu Programu. Konsultacje odbywały się również w formie spotkań, na których poruszano kwestie dotyczące: linii demarkacyjnej pomiędzy Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko a RPOWP 2007-2013, schematów wspierania ośrodków Krajowego Systemu Usług i innych organizacji



wspierających przedsiębiorczość w regionach oraz procedur udzielania pomocy publicznej. Zorganizowano także 14 konsultacji powiatowych (służących zebraniu uwag samorządu lokalnego) oraz konferencje regionalne z udziałem przedstawicieli samorządów terytorialnych i ich organizacji, samorządów gospodarczych, instytucji rozwoju regionalnego, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, przedstawicieli firm, związków zawodowych, przedstawicieli organizacji pozarządowych, posłów i senatorów. Dodatkowo, w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego przeprowadzono szereg spotkań roboczych dotyczących systemu wdrażania Programu, ustalenia wskaźników monitoringu i ewaluacji, zaangażowanych zasobów, uzyskanych produktów, efektów oraz zmiennych produktu i rezultatu do RPO. Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 uwzględniał także – zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – opinie właściwych organów, tj. Wojewody Podlaskiego oraz Państwowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku.

Poniżej dokonano analizy „Sprawozdań z przebiegu i wyników konsultacji” (grudzień 2005 oraz czerwiec-sierpień 2006) zawierających uwagi, które wpłynęły do Urzędu Marszałkowskiego wraz z wyjaśnieniem, w jaki sposób zostały one wykorzystane. Dokumenty zostały zweryfikowane pod kątem występowania uwag dotyczących zasady równości szans oraz reakcji Instytucji Zarządzającej na tego rodzaju zgłoszenia. Kwestie związane z zasadą równości szans pojawiły się wśród uwag wnoszonych do projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, nie były one jednak często podejmowanym tematem.

Konsultanci zgłaszali propozycje zmian dotyczące trzech aspektów, związanych z zasadą równości, takich jak: sprawność fizyczna i intelektualna, obszar zamieszkania oraz pomoc społeczna. Większość uwag dotyczyła dodania zapisów, dotyczących działań zorientowanych na pomoc wykluczonej (bądź zagrożonej wykluczeniem) grupie lub uzupełnienia zapisów analizy SWOT o kwestie pominięte, zasługujące – zdaniem konsultantów – na wyodrębnienie. W przypadku obszaru sprawności fizycznej i intelektualnej uwagi dotyczyły:

- uzupełnienia zapisów analizy SWOT o informację o znikomej ilości obiektów turystycznych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- wyodrębnienia Działania pn. „Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych”,
- uzupełnienia wytycznych realizacji Działania pn. „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej” o budowę i rozbudowę specjalistycznych ośrodków wsparcia oraz ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- uzupełnienia zapisów Priorytetu „Rozwój infrastruktury społecznej” o informacje dotyczące wspierania inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury pomocy społecznej, mających na celu rozwój ośrodków wsparcia, specjalistycznych ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej oraz obiektów przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych,
- uwzględnienia w zapisach RPOWP 2007-2013 możliwości przystosowania obiektów Ochotniczych Hufców Pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Konsultanci uzasadniali swoje sugestie negatywną sytuacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz brakiem odpowiedniej liczby placówek odpowiadających na ich potrzeby. Jak stwierdzono, ówczesna diagnoza wskazywała, iż liczba istniejących placówek nie zaspokaja występujących i ciągle wzrastających potrzeb w zakresie opieki socjalnej, większość z nich wymaga rozbudowy i modernizacji w celu osiągnięcia określonych standardów. Priorytet „Rozwój infrastruktury społecznej” stanowił jedyną część RPOWP 2007-2013, którą można było rozbudować o zapis dotyczący wspierania inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury pomocy społecznej. Żadna z powyższych propozycji zmian nie została wdrożona w toku wprowadzania modyfikacji w zapisach RPOWP 2007-2013, głównie z uwagi na określenie strategicznych kierunków interwencji państwa w obszarze integracji społecznej w Narodowej Strategii Integracji Społecznej, Strategii Polityki Społecznej na lata 2007-2013 oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Zapisy RPOWP 2007-2013 nie przewidywały także wsparcia dla domów pomocy społecznej. Odrzucono propozycję rozszerzenia Priorytetu „Rozwój infrastruktury społecznej” o Działanie „Rozwój infrastruktury pomocy społecznej”, a także dodania w ramach Działania „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej” rezultatu określonego jako: wprowadzenie nowych jakościowo usług z zakresu usług specjalistycznych pomocy społecznej w województwie.

W przypadku aspektu równości szans, jakim są obszary wiejskie, uwagi dotyczyły:

- stworzenia instrumentu umożliwiającego dofinansowanie działań popularyzujących i przygotowujących społeczności środowisk wiejskich do korzystania ze środków programu LEADER,
- kierowania działań realizowanych w Priorytecie „Rozwój regionalnych zasobów ludzkich” do uczniów szkół ponadgimnazjalnych i studentów szkół wyższych z terenów wiejskich oraz mieszkańców obszarów wiejskich zmuszonych do reorientacji zawodowej,
- preferowania w ramach Priorytetu „Rozwój regionalnych zasobów ludzkich” projektów zorientowanych na tworzenie i finansowanie struktury instytucjonalnej o zasięgu regionalnym w formie sieci standaryzowanych punktów doradczych realizujących usługi doradcze i informacyjne dla grupy docelowej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i zmarginalizowanych, charakteryzujących się utrudnionym dostępem do wsparcia przewidzianego w działaniu,

- preferowania w ramach Priorytetu „Rozwój regionalnych zasobów ludzkich” projektów zorientowanych na promowanie produktów pochodzących z działalności pozarolniczej prowadzonej na obszarach wiejskich,
- uwzględnienia w analizie SWOT dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa następujących słabych stron: odpływ mieszkańców i młodzieży do większych miast oraz niski poziom dostępu do Internetu,
- usunięcia / doprecyzowania zapisu dotyczącego realizacji jednego z Priorytetów na wyselekcjonowanych obszarach wiejskich na terenie województwa podlaskiego.

Konsultanci uzasadniali swoje sugestie mało precyzyjnym określeniem grupy docelowej Priorytetu „Rozwój regionalnych zasobów ludzkich”, którego interpretacja ograniczała zasięg wsparcia dla osób pochodzących z obszarów wiejskich. Z uwagi na małą aktywność środowisk wiejskich w województwie podlaskim, obok inwestycji w środki produkcyjne i infrastrukturę, dostrzeżono także konieczność stymulowania lokalnych inicjatyw na rzecz rozwoju tychże obszarów i budowy kapitału społecznego.

Prawie żadna ze wskazanych powyżej uwag nie została wdrożona w toku wprowadzania zmian w zapisach RPOWP 2007-2013. Wyjątek stanowi doprecyzowanie zapisu dotyczącego selekcji obszarów wiejskich. Propozycje zmian nie zostały zaakceptowane z następujących powodów: realizowanie zadań w innym Priorytecie lub przez inny Program Operacyjny oraz uznanie zbyt niskiej istotności aspektu i jego wpływu na realizację RPOWP 2007-2013.

Wśród uwag poszczególnych resortów do projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 podkreślono jeden aspekt związany z zasadą równości szans – sytuację obszarów wiejskich. Propozycje zmian w tym zakresie zgłoszone zostały przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i dotyczyły⁴⁹:

- pozostawienia w ramach działań infrastrukturalnych punktu „elektryfikacja i reelektryfikacja wsi” (uwaga odrzucona z racji wspierania tego rodzaju inwestycji w ramach PROW oraz niewielkiej ilości środków przeznaczonych na realizację RPOWP 2007-2013),
- doprecyzowania pojęć „słabe strukturalnie obszary wiejskie” oraz „obszary zagrożone marginalizacją” (zapowiedź uzupełnienia zapisów w późniejszym terminie),
- dodania zapisów, które zabezpieczyłyby przed zmarginalizowaniem obszarów wiejskich przy wyborze projektów do realizacji w ramach działań dotyczących: tworzenia sieci doradców dla przedsiębiorców, wsparcia tworzenia mikroprzedsiębiorstw, kompleksowego przygotowania terenów inwestycyjnych z dostępem do krajowej lub międzynarodowej sieci drogowej, poprawy standardu kształcenia na wsi, wsparcia tworzenia przedszkoli i innych form opieki i wychowania przedszkolnego, poprawy poziomu kształcenia na studiach wyższych – również poza największymi ośrodkami akademickimi oraz modernizacji i zwiększenia dostępności: profilaktyki, podstawowej opieki medycznej, lekarzy specjalistów i diagnostyki medycznej (uwaga uwzględniona w postaci wprowadzenia kryteriów wyboru projektów w Uszczegółowieniu RPOWP 2007-2013),
- dodania do zapisów RPOWP 2007-2013 działania związanego ze wsparciem gmin i powiatów w zakresie tworzenia sieci komunikacji lokalnej dowozu dzieci i młodzieży do szkół (uwaga została uwzględniona w aspekcie zakupu autobusów woźących gimnazjalistów),
- doprecyzowania zapisów odnoszących się do rozszerzenia oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (uwaga została uwzględniona w części Programu dotyczącej zakupu taboru kolejowego),
- ujęcia w Priorytecie dotyczącym rozwoju infrastruktury społecznej preferencji dla inwestycji na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (propozycja nie została uwzględniona).

Uwagi do zapisów dotyczących obszarów wiejskich zostały także zgłoszone przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie konsultacji odbywających się w roku następnym⁵⁰. Sporządzona dokumentacja zawiera wyłącznie ogólną informację, która stanowi, iż uwaga dotyczyła uzupełniania w diagnozie rozdziału odnoszącego się do rozwoju obszarów wiejskich. Została ona przyjęta, a do Programu wprowadzono odpowiednie zmiany.

W toku charakterystyki zmian zapisów Programu pod kątem zasady równości szans, przeanalizowano także uzasadnienia zmian do RPOWP 2007-2013, będące załącznikami uchwały Nr 15/92/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 2 marca 2011r., uchwały Nr 24/226/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 kwietnia 2011r., uchwały Nr 39/503/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 12 lipca 2011r., uchwały Nr 58/709/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 11 października 2011r., uchwały Nr 5/2013 Komitetu Monitorującego RPOWP z dnia 28 sierpnia 2013r., uchwały Nr 194/2495/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 29 października 2013r., uchwały Nr 5/2015 Komitetu Monitorującego RPOWP 2007-2013 z dnia 28 grudnia 2015r. oraz uchwały Nr 104/1275/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 29 grudnia 2015r.

⁴⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2006). Uwagi resortów - 27.11.2006 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

⁵⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2007). Uwagi resortów - 22.02.2007 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.



Z przeanalizowanych dokumentów wynika, iż wdrażane w RPOWP 2007-2013 zmiany, odnoszące się do zasady równości szans, znajdują odzwierciedlenie wyłącznie w zakładanych wskaźnikach. Dotyczy to zarówno wskaźnika realizacji celu głównego Programu (jakim jest utworzenie miejsc pracy brutto w wyniku realizacji Programu, w tym: dla kobiet, mężczyzn i na obszarach wiejskich), jak i wskaźników monitorowania: I Osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” (liczba utworzonych miejsc pracy – brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin – dla kobiet i mężczyzn), II Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej” (długość nowych oraz zrekonstruowanych dróg wybudowanych w wyniku realizacji Programu, w tym: gminnych, powiatowych i wojewódzkich), III Osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury” (liczba utworzonych miejsc pracy brutto, w tym dla kobiet), IV Osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne” (liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym: na obszarach wiejskich) oraz VI Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej” (liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych oraz liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystająca z przedszkoli).

Wartość docelową wskaźnika realizacji celu głównego RPO oszacowano w oparciu o szczegółowe założenia wskazane we wskaźnikach dotyczących zatrudnienia w Osi I oraz Osi III. Początkowa wartość docelowa uległa zmniejszeniu z 6660 do 4440 miejsc pracy (z 3400 do 2250 dla kobiet, z 3260 do 2150 dla mężczyzn oraz z 3000 do 1100 na obszarach wiejskich), co uzasadniano zmniejszeniem popytu na pracę w regionie (osłabienie koniunktury gospodarczej), skoncentrowaniem się na tworzeniu wyspecjalizowanych (jednocześnie – bardziej kosztownych) miejsc pracy, wykluczeniem z możliwości ubiegania się o wsparcie dużych przedsiębiorstw (generujących stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy) oraz generowaniem znacznej części miejsc pracy na obszarach wiejskich przez PROW. Określenie wartości wskaźnika zatrudnienia pod względem płci wynikało z proporcji płci w województwie podlaskim, w którym kobiety stanowią 51,05% ogólnej liczby ludności.

Wartość docelowa wskaźnika realizacji II Osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”, dotyczącego długości nowych dróg, uległa zmniejszeniu z 23 do 6,21 km (w tym: z 8 do 4,89 km dróg gminnych; z 6 do 1,32 km dróg powiatowych oraz z 9 do 0 km dróg wojewódzkich). Sytuację tę uzasadniano licznymi realokacjami wynikającymi z potrzeby pozyskania środków na budowę lotniska regionalnego. Przeciwnie wygląda sytuacja dotycząca wskaźnika długości dróg zrekonstruowanych, którego ogólna wartość docelowa uległa w toku wprowadzanych zmian zwiększeniu z 380 do 440 km, przy czym wzrost dotyczy dróg powiatowych (ze 100 do 175 km) oraz wojewódzkich (z 80 do 100 km). Wskaźnik dotyczący długości dróg gminnych uległ natomiast zmniejszeniu z 200 do 165 km.

Zmianie uległa także wartość wskaźnika dotyczącego IV Osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne” – liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym: na obszarach wiejskich. Ostatecznie, po wprowadzonych zmianach, liczba osób wielokrotnie zmalała - z 350 000 do 83 000 (w tym na obszarach wiejskich: z 250 000 do 67 000). Uzasadnieniem niniejszej modyfikacji była zmiana sposobu wdrażania Priorytetu oraz korekty dokonane na mapach obszarów dostępu do Internetu.

W przypadku wskaźników związanych z zasadą równości szans w VI Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej”, pierwotnie zakładana liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych (300) oraz ilość dzieci z obszarów wiejskich korzystająca z przedszkoli (200) nie uległy zmianom.

Ostatnim z dokumentów, w którym uwzględniono zasadę równości szans jest „Raport z konsultacji społecznych projektu zmiany RPOWP na lata 2007-2013 wraz ze stanowiskiem Instytucji Zarządzającej Programem”⁵¹. Zawarta w nim uwaga dotyczyła Indykatywnego Planu Finansowego i zgłoszona została przez Powiat Bielski, którego zdaniem podział środków z RPOWP 2007-2013 nie uwzględniał zróżnicowanej sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Zarząd Powiatu Bielskiego krytykował politykę pomijającą we wsparciu inwestycje o zasięgu lokalnym, prowadzącą do pogłębiania dysproporcji w rozwoju regionu. Wnioskowano o przekazanie dodatkowych środków na wsparcie inwestycji do samorządów. Uwaga nie została uwzględniona.

Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej wskazali w przeprowadzonych wywiadach, iż wiedza wykorzystywana na etapie programowania RPOWP 2007-2013 pochodziła zarówno z przepisów unijnych i ich obowiązujących wytycznych, jak i z – omówionych w powyższym fragmencie – konsultacji społecznych przeprowadzonych z przedstawicielami: środowisk samorządowych i ich jednostek organizacyjnych, pracodawców, instytucji kultury i nauki, organizacji ekologicznych, przedsiębiorców i ich związków, stowarzyszeń, szkół wyższych, kościołów i związków wyznaniowych, parków narodowych, instytucji otoczenia biznesu i organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, banków, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych oraz mieszkańców. W trakcie przygotowywania zapisów RPOWP 2007-2013 przeprowadzono także analizę porównawczą zapisów innych programów operacyjnych, pod kątem zdefiniowania zasady równości szans oraz ujęcia wymogów zachowania równości.

Na etapie programowania zabrakło natomiast, w odczuciu rozmówców, wytycznych określających stopień, w którym zasada równości szans powinna zostać uwzględniona w zapisach Programu.

⁵¹ Konsultacje trwały od 10 do 24 marca 2011r.

Komisja Europejska nie zgłosiła uwag dotyczących zasady równości szans do powstałych zapisów RPOWP 2007-2013 (dotyczących np. rozszerzenia, bądź doprecyzowania). Kwestie dotyczące równości szans, zawarte w Programie uznano za wystarczające, a Program zatwierdzono do realizacji.

1.1.4. Udział beneficjentów w tworzeniu i opiniowaniu RPOWP w odniesieniu do zasady równości szans

Beneficjenci uczestniczyli w tworzeniu i opiniowaniu RPOWP 2007-2013 poprzez udział w konsultacjach oraz spotkaniach i konferencjach dotyczących wstępnej wersji dokumentu. Konsultacje dla beneficjentów rozpoczęto w roku 2005, a w roku kolejnym w grono opiniujących włączono również mieszkańców województwa. Polegały one na przesłaniu do IZ specjalnego formularza zgłaszania uwag z opisaną propozycją zmiany wraz z uzasadnieniem. Tematyka zgłaszanych opinii odnosiła się do całego Programu, mogła więc być dowolna.

Uwagi dotyczące zasady równości szans były nieliczne. Dotyczyły one kwestii niepełnosprawności, pomocy społecznej oraz terenów wiejskich. Większości uwag nie uwzględniono w ostatecznej wersji RPOWP 2007-2013.

W przypadku obszaru sprawności fizycznej i intelektualnej uwagi dotyczyły: uzupełnienia zapisów analizy SWOT, zapisów Priorytetu „Rozwój infrastruktury społecznej” oraz wytycznych realizacji Działania „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej” o działania wspierające osoby niepełnosprawne, a także wyodrębnienia Działania dotyczącego integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Konsultanci uzasadniali propozycje zmian negatywną sytuacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz brakiem odpowiedniej liczby placówek odpowiadających na ich potrzeby. Propozycje nie zostały jednak uwzględnione w toku wprowadzania zmian w zapisach RPOWP 2007-2013, z uwagi na zapewnienie osobom niepełnosprawnym wsparcia w ramach strategicznych kierunków interwencji państwa w obszarze integracji społecznej w Narodowej Strategii Integracji Społecznej, Strategii Polityki Społecznej na lata 2007-2013 oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

W przypadku aspektu równości szans jakim są obszary wiejskie, uwagi dotyczyły m.in.: zwiększenia ilości działań na rzecz osób z obszarów wiejskich, preferowania projektów zorientowanych na tworzenie instytucji doradczych na obszarach wiejskich, preferowania projektów promujących produkty pochodzące z działalności pozarolniczej prowadzonej na obszarach wiejskich, rozszerzenia zapisów analizy SWOT o wpływ mieszkańców i młodzieży do większych miast oraz niski poziom dostępu do Internetu. Konsultanci uzasadniali swoje sugestie ograniczonym zasięgiem wsparcia dla osób pochodzących z obszarów wiejskich. Spośród wszystkich zgłoszonych uwag, w zapisach uwzględniono jedną – doprecyzowano zapis dotyczący selekcji obszarów wiejskich. Pozostałe propozycje odrzucono z uwagi na realizowanie zadań w innym Priorytecie lub przez inny Program Operacyjny oraz uznanie zbyt niskiej istotności aspektu i jego wpływu na realizację RPOWP 2007-2013.

Na konsultacjach powiatowych (których odbyło się 14) poruszano natomiast kwestie dotyczące: linii demarkacyjnej pomiędzy Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko a RPOWP 2007-2013, schematów wspierania ośrodków Krajowego Systemu Usług i innych organizacji wspierających przedsiębiorczość w regionach oraz procedur udzielania pomocy publicznej. Szczegółowy opis konsultacji przedstawiono w poprzednim podrozdziale.

Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej podkreślają dużą wagę realizowania tego typu działań, z racji na możliwość zweryfikowania potrzeb beneficjentów działających w różnych obszarach i wzbogacenia zapisów Programu o adekwatne, lecz pominięte wcześniej aspekty. Szczegółowy przebieg konsultacji oraz zgłoszone w ich toku uwagi przeanalizowano w poprzednim podrozdziale.

1.2. Odzwierciedlenie polityki niedyskryminacyjnej we wskaźnikach realizacji RPOWP

1.2.1. Wskaźniki użyteczne dla oceny stosowania zasady równości szans

Na etapie wdrażania Programu, rozumianym jako etap realizacji projektów przez beneficjentów, stosowanie zasady równości szans mogło być oceniane przez zespół wskaźników dotyczących realizacji działań na rzecz grup zagrożonych nierównościami. Dostępny dla beneficjentów wykaz wskaźników przedstawiony został w dokumencie „Lista wskaźników dla programu RPOWP 2007-2013”⁵². Ewaluator spośród wskaźników ujętych we wskazanym dokumencie jako użyteczne dla oceny stosowania zasady równości szans na etapie realizacji uznał następujące wskaźniki:

- wskaźnik rezultatu Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym: – kobiety – mężczyźni, obligatoryjny dla wszystkich Działań Osi priorytetowych I-VI,
- wskaźnik produktu Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych - w Działaniu 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu”,
- wskaźnik rezultatu Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu, w tym: na obszarach wiejskich – w Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”,

⁵² Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2009). Lista wskaźników dla programu RPOWP. Pobrano z http://www.rpown.wrotapodlasia.pl/pobierz_ffc74caa1647930489eff73ddf59d7eb.xls, lista-wskaznikow-dla-programu-rpown.html.



- wskaźnik produktu Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik rezultatu Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych – w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik rezultatu Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli – w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik produktu Liczba zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik produktu Powierzchnia zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik rezultatu Liczba osób korzystających z dostosowanych obiektów do potrzeb pacjentów w tym osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik rezultatu Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich – w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik produktu Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”,
- wskaźnik produktu Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”,
- wskaźnik rezultatu Liczba osób korzystających z nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej w tym osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”.

Przeważająca część wskaźników zidentyfikowanych jako użyteczne dla oceny zasady równości szans to wskaźniki IZ lub RPOWP 2007-2013, co oznacza, iż zostały one stworzone na etapie programowania przez IZ RPOWP 2007-2013, jako uzupełnienie ogólnopolskiego zbioru wskaźników dostępnego w KSI SIMIK. Z tego ostatniego zbioru pochodzą jedynie 4 wskaźniki: wskaźnik produktu Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu”, wskaźnik produktu Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, wskaźnik produktu Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego” oraz wskaźnik produktu Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych – w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”.

Na etapie monitorowania, rozumianym jako etap monitorowania wdrażania Programu przez IZ RPOWP 2007-2013, ocena stosowania zasady równości szans była możliwa poprzez znacznie węższy zbiór wskaźników, który przedstawiono w Załączniku nr 3 do Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Wśród wskazanych wskaźników za użyteczne w ocenie stosowania zasady równości szans uznano⁵³:

- wskaźnik celu głównego Programu – utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji Programu ogółem, w tym: kobiety, mężczyźni, na obszarach wiejskich,
- wskaźnik Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne” – liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym: na obszarach wiejskich,
- wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” – liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych,
- wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” – liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli.

Efekty, będące przedmiotem pomiaru z zastosowaniem wyżej wymienionych wskaźników, odzwierciedlają wpływ na niwelowanie nierówności w zakresie stosowania zasady równości szans. Ponadto, wskaźniki te odnoszą się bezpośrednio do grup zagrożonych nierównościami i z tego względu ich monitorowanie może służyć ocenie efektów interwencji RPOWP 2007-2013 w kontekście wpływu na niwelowanie nierówności.

⁵³ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 119-133.

1.3. Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych

1.3.1. Związek pomiędzy różnicowaniami rozwojowymi oraz zasadą równości szans w ramach RPOWP

Realizacja zasady równości szans w ramach RPOWP 2007-2013 wypływa w sposób bezpośredni z zapisów Programu. Partnerstwo, równość szans kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminowania zostały umieszczone wśród zasad realizacji RPOWP 2007-2013⁵⁴.

W zapisach Programu znajduje się wiele odniesień do jednego z aspektów równości szans – miejsca zamieszkania. W części diagnostycznej dokumentu zawarto cały podrozdział poświęcony charakterystyce sytuacji obszarów wiejskich⁵⁵, którego konkluzją mógłby być wniosek o słabszym poziomie rozwoju na obszarach wiejskich. W podsumowaniu analizy SWOT zapisano, iż cele rozwoju obszarów wiejskich uwzględniać będą przeciwdziałanie zróżnicowaniu w poziomie życia i dostępności do instrumentów infrastruktury społecznej i edukacyjnej, by możliwe najpełniej realizować zasadę równości szans⁵⁶. Takie ujęcie terenów wiejskich w treści Programu wskazuje, iż są one traktowane jako obszar nierówności, który ma stać się „beneficjentem” realizacji zasady równości szans oraz świadczy o dążeniu autorów Programu do zapewnienia trafności RPOWP 2007-2013 względem potrzeb rozwojowych występujących na terenie województwa.

Zidentyfikowany w ramach RPOWP 2007-2013 związek pomiędzy różnicowaniami rozwojowymi oraz zasadą równości szans polega na traktowaniu obszarów o niższym poziomie rozwoju – obszarów wiejskich – jako obszarów występowania nierówności, które mają być niwelowane poprzez stosowanie zasady równości szans w Programie.

1.4. Rozpoznanie regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz różnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans

1.4.1. Opinie ekspertów oraz beneficjentów w procesie identyfikowania różnicowań terytorialnych w zakresie równości szans

Proces identyfikowania różnicowań terytorialnych miał miejsce w toku opracowywania Programu, a jego zwieńczeniem jest drugi rozdział RPOWP 2007-2013 „Diagnoza strategiczna”⁵⁷, a w szczególności podrozdziały 1.1.6. „Obszary wiejskie” i 1.1.7. „Gospodarczo-społeczne zróżnicowanie województwa podlaskiego na poziomie powiatów”. Zawartość rzeczonych części Programu wskazuje, iż w identyfikowaniu różnicowań terytorialnych opierano się w głównej mierze o dane statystyki publicznej oraz opracowania eksperckie takie jak np. „Diagnoza województwa podlaskiego na tle kraju wraz z ujęciem kluczowych zagadnień w układzie powiatów”⁵⁸.

Zapisy RPOWP 2007-2013 wskazują na oparcie identyfikacji różnicowań terytorialnych w większym stopniu na wnioskowaniu własnym niż opiniach ekspertów.

Jak wskazano w części raportu poświęconej konsultacjom społecznym, na tym etapie, w ograniczonym stopniu uwzględniane były uwagi do treści Programu dotyczące obszarów wiejskich traktowanych w Programie jako słabiej rozwinięte. Wnioski te potwierdzają także opinie przedstawicieli IZ RPOWP 2007-2013, które wskazują na samodzielną pracę nad zapisami Programu powiązanymi z zasadą równości szans.

Reasumując, opinie ekspertów i beneficjentów były w ograniczonym stopniu uwzględniane w procesie identyfikacji różnicowań terytorialnych związanych z równością szans. Możemy mówić o pośrednim uwzględnieniu opinii ekspertów, poprzez wykorzystanie publikacji o charakterze eksperckim, jednak w przeważającej mierze bazowano na własnym wnioskowaniu.

1.5. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans

1.5.1. Warunkowanie stosowania zasady równości szans przez założenia instytucjonalne, strukturę i praktykę funkcjonowania IZ

W sposób najbardziej ogólny organizację UMWP określono w „Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego”⁵⁹. Reguluje on podział na jednostki organizacyjne, przypisuje im

⁵⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 112.

⁵⁵ Ibidem. 44-45.

⁵⁶ Ibidem. 62.

⁵⁷ Ibidem. 5-49.

⁵⁸ Fundacja Rozwoju Kadr (2006). Diagnoza województwa podlaskiego na tle kraju wraz z ujęciem kluczowych zagadnień w układzie powiatów. Białystok: Fundacja Rozwoju Kadr.

⁵⁹ Zarząd Województwa Podlaskiego (2014). Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Załącznik do uchwały NR 262/3791/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 października 2014 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.



zadania oraz określa relacje pomiędzy komórkami. W dokumencie tym nie zidentyfikowano zapisów, które mogłyby powodować dyskryminację lub jej zapobiegać. Innymi słowy, struktura organizacyjna IZ RPOWP 2007-2013 nie warunkuje w sposób pozytywny ani negatywny stosowania zasady równości szans w Instytucji Zarządzającej. Jednak, na tak dużym poziomie ogólności, na którym nie reguluje się *de facto* pracy konkretnych osób, zapisy dotyczące równości szans wydają się niekonieczne.

Założenia instytucjonalne bliżej związane z zasadą równości szans regulowane są przez „Regulamin Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku”. Już w Rozdziale II „Regulaminu Pracy UMWP” znalazły się zapisy, iż pracodawca ma obowiązek: szanować godność i inne dobra osobiste pracowników, stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy oraz przeciwdziałać dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, przekonania polityczne, przynależność związkową pracowników, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub niepełnym wymiarze⁶⁰.

Zapisy te zostały powtórzone i rozszerzone w Rozdziale III „Regulaminu Pracy UMWP”, który w całości dotyczy równego traktowania. W jego ramach zdefiniowano pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, uszczegółowiono kwestię dyskryminacji ze względu na płeć i molestowania seksualnego, omówiono kwestię odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania oraz omówiono sytuację dopuszczalnego różnicowania pracowników, które nie stanowi dyskryminacji⁶¹. Te elementy regulaminu stanowią narzędzie zapewnienia równego traktowania w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia (w tym: wynagrodzenia), awansowania oraz dostępu do szkoleń w celu podnoszenia kwalifikacji. Zapisy „Regulaminu Pracy UMWP” w zakresie równego traktowania należy uznać za wystarczająco szczegółowe. W wyczerpujący sposób odnoszą się one do możliwości występowania nierównego traktowania w ramach Urzędu.

Pewne wątpliwości budzi jedynie punkt 1) ust. 1. §12. „Regulaminu Pracy UMWP”, który mówi, iż zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie narusza niezatrudnianie pracownika z jednej lub kilku przyczyn wymienionych w §6 ust. 1⁶², jeżeli przyczyna lub przyczyny wymienione w tym przepisie są rzeczywistym i decydującym wymaganiam zawodowym stawianym pracownikowi. Odczytując literalnie brzmienie tego punktu można dojść do wniosku, iż możliwa jest np. odmowa zatrudnienia ze względu na przekonania polityczne czy orientację seksualną, o ile byłyby one ujęte jako faktyczne i decydujące wymagania zawodowe. Postawienie takich wymagań zawodowych byłoby niezgodne z prawem i innymi punktami regulaminu, co w zasadzie wyklucza wystąpienie nadużyć, więc zapis ten nie generuje ryzyka występowania dyskryminacji.

Zapisy o braku dyskryminacji w wymiarze wynagrodzeń potwierdzone zostały także w „Regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku”. W §9 ww. dokumentu wskazano, iż wynagrodzenie pracowników powinno odzwierciedlać jakość, wartość oraz ocenę świadczonej pracy. Zapisano, iż nie jest dozwolone preferowanie lub dyskryminowanie pracownika pod względem wynagradzania i awansowania z przyczyn niezwiązanych bezpośrednio z zakresem jego obowiązków i jakością świadczonej pracy. W paragrafie tym potwierdzono również, iż pracownicy wykonujący pracę o jednakowej wartości i jakości oraz zadania z podobnym zakresem obowiązków, zajmujący podobne stanowiska otrzymują wynagrodzenie zasadnicze o zbliżonej wysokości⁶³.

W „Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku” nie występują zapisy promujące, czy zapewniające równość szans w dostępie do podnoszenia kwalifikacji, przy czym są one obecne w „Regulaminie Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku”. Jednak „Regulamin Pracy” przewidywał także zapisy dotyczące wynagrodzenia, a „Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku”, mimo to powtórzył zapisy antydyskryminacyjne. W „Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku” nie występują zapisy, które wprost świadczyłyby, czy sankcjonowały dyskryminację w systemie podnoszenia kwalifikacji. Wątpliwości budzi jedynie jego §7, który dotyczy warunków dostępu do podnoszenia kwalifikacji w formach szkolnych. Mówi on, iż wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji w formach szkolnych jest możliwe, gdy łącznie spełnione są warunki związane z czasem zatrudnienia, wysokością oceny okresowej, zbieżnością kierunku studiów z zakresem wykonywanych zadań oraz przewidywaniami, co do awansu pracownika⁶⁴.

Dane i wypowiedzi ekspertów prezentowane w części raportu poświęconej ogólnej sytuacji w województwie podlaskim pod względem równości szans, świadczą o generalnie rzadszym zajmowaniu przez kobiety wyższych

⁶⁰ Marszałek Województwa Podlaskiego (2014). Regulamin Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 33/2014 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 16.04.2014 r. §4.

⁶¹ Ibidem. §6 – 14.

⁶² Wymienione przyczyny to: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkowa, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientacja seksualna, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy.

⁶³ Marszałek Województwa Podlaskiego (2009). Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 36/2009 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 16.04.2009 r. §9.

⁶⁴ Marszałek Województwa Podlaskiego (2011). Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 112/2011 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 21.11.2011 r. §7.

stanowisk np. stanowisk kierowniczych. W kontekście tego, że kobiety są rzadziej awansowane i rzadziej przewidywane do awansu, zidentyfikowane w §7 „Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku” warunkowanie dostępu do podnoszenia kwalifikacji w formach szkolnych faktem przeznaczania pracownika do awansu może rodzić zagrożenie dyskryminacją pośrednią kobiet zatrudnionych w UMWP w zakresie dostępu do podnoszenia kwalifikacji w formach szkolnych. Jednocześnie warunek przewidywania pracownika do awansu nie wydaje się kluczowy dla użyteczności selekcji osób do udziału w szkolnych formach podnoszenia kwalifikacji, ponieważ w opinii Ewaluatora możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których nie jest przewidywany awans pracownika, ale zasadne, czy też pożądane jest podniesienie przez niego kwalifikacji w formach szkolnych.

Kolejnym dokumentem regulującym funkcjonowanie UMWP, który odnosi się do zasady równości szans jest „Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku”⁶⁵. Dokument ten w odróżnieniu od pozostałych, nie tylko daje szeregowym pracownikom prawa, ale również nakłada obowiązki w zakresie realizacji zasady równości szans. W jego §5 wskazano, iż pracownicy mają obowiązek wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny, co wyklucza dyskryminację. Następnie w §10 zobowiązano pracowników do odsunięcia się od wykonywania obowiązków, w przypadku których zachodzi podejrzenie, że będą nieobiektywni. W odniesieniu do relacji służbowych między pracownikami w §17, wskazano, iż powinny one opierać się na wzajemnym szacunku, co pozostaje w opozycji do postawy dyskryminacji.

Analizowane dokumenty związane z funkcjonowaniem UMWP, poza wskazanymi wyżej, kilkoma zastrzeżeniami, w sposób optymalny regulują kwestię równości szans. Jednak nawet najlepsze uregulowania prawne są bezużyteczne, jeśli nie mają swojego odzwierciedlenia w praktyce. Dla zweryfikowania, na ile zasada równości szans jest respektowana w praktyce funkcjonowania IZ RPOWP 2007-2013, kwestia ta była poruszana w wywiadach IDI realizowanych z pracownikami instytucji.

Pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 nie dostrzegali przejawów nierównego traktowania w prowadzonych naborach na stanowiska urzędnicze. Wyrażali oni opinię, iż nabory są prowadzone w oparciu o kryteria merytoryczne, związane z kompetencjami i doświadczeniem kandydatów.

Jak wskazywano w wywiadach, w wśród pracowników IZ RPOWP 2007-2013 zauważalna jest wyraźna przewaga kobiet oraz osób młodych lub będących w średnim wieku. Jednak taki stan rzeczy, zdaniem pracowników, nie wynika z występowania dyskryminacji mężczyzn lub osób starszych, lecz specyfiki pracy. Jako powody mniejszego udziału mężczyzn pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 w wywiadach wskazywali atrakcyjność pracy w UMWP dla kobiet ze względu na często przez nie poszukiwaną stabilność zatrudnienia, przeważnie stałe godziny pracy oraz pewność uzyskania należnych świadczeń. Atrakcyjność tych cech wśród kobiet w pewnej mierze wynika z dążenia do ograniczenia trudności w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzicielskimi. Jak się wydaje, takie dążenia wśród mężczyzn są rzadsze, dlatego mogą oni postrzegać urząd jako mniej atrakcyjne miejsce pracy. Dodatkowo wskazano, iż powodem mniejszego zainteresowania mężczyzn pracą w UMWP może być większa waga przykładana do wysokości zarobków. Mężczyźni mogą rezygnować z aplikowania do pracy w urzędzie, ponieważ z posiadanymi kwalifikacjami często mogą otrzymać większe wynagrodzenie w sektorze prywatnym.

Z kolei, źródeł przewagi osób młodych wśród pracowników IZ RPOWP 2007-2013 upatruje się w fakcie dość nieodległego w czasie powstawania na poziomie regionalnym komórek związanych z wdrażaniem funduszy unijnych i związanych z tym: intensywnym naborem pracowników. W naborach dosyć rzadko przyjmowane są osoby starsze, ponieważ często nie posiadają one wymaganych kwalifikacji np. językowych.

W wywiadach, pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 przyznawali, iż nie jest im znany dokładny poziom zarobków innych pracowników. Z tego względu nie jest możliwe zweryfikowanie, czy wdrażanie w praktyce są regulacje zakazujące dyskryminacji poprzez różnicowanie poziomu wynagrodzeń. Pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 wyrażali opinię, iż w zakresie awansowania pracowników nie spotkali się z nierównym traktowaniem ze względu na jakiegokolwiek czynniki o charakterze pozamerytorycznym.

Jednak w opiniach pracowników IZ pojawiały się także głosy o przewadze mężczyzn wśród osób zajmujących stanowiska kierownicze. Taka sytuacja tłumaczona była przez większe ambicje i dążenie do awansu wśród mężczyzn oraz relatywnie niską aktywność kobiet w aplikowaniu na stanowiska kierownicze. Jednak struktura zatrudnienia w UMWP zdaje się nie potwierdzać występowania takiego zjawiska. W UMWP rzeczywiście mamy do czynienia ze znaczącą przewagą kobiet wśród pracowników – według stanu na 2013 r. kobiety stanowiły 68,7% pracowników⁶⁶. Jednak kobiety przeważają także wśród osób piastujących stanowiska dyrektora lub zastępcy dyrektora departamentu lub biura – na 38 osób, zajmujących te stanowiska, znajdujących się na wyczerpującej liście teleadresowej UMWP⁶⁷, 20

⁶⁵ Marszałek Województwa Podlaskiego (2012). Kodeks etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 10/2012 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 22.03.2012 r.

⁶⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Deklaracja woli udziału w projekcie pn. Profilaktyczny program w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, tytoniu i innych środków psychoaktywnych, Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr 182/2644/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 03.09.2013 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

⁶⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (bdw.). Dane teleadresowe UMWP. Pobrane 15.06.2016 r. z <http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/resource/file/download-file/id.103267>.



stanowią kobiety. Udział kobiet wśród pracowników UMWP zatrudnionych na stanowiskach dyrektorskich wynosi 52,6% i jest o 16,1 punktów procentowych niższy niż udział kobiet w ogóle pracowników UMWP.

Podsumowując analizę dotyczącą stosowania zasady równości szans w IZ RPOWP 2007-2013, wskazać należy, iż struktura organizacji – podział na komórki organizacyjne, szczeble zarządzania – nie warunkuje stosowania zasady równości szans. W dużym stopniu stosowanie zasady równości szans warunkowane jest przez założenia instytucjonalne konstytuowane przez „Regulamin Pracy UMWP” oraz praktykę funkcjonowania IZ RPOWP 2007-2013, w której nie wykryto odstępstw od zasady równości szans. Można więc wnioskować, iż to prawdopodobnie przyjęte założenia instytucjonalne były skuteczne w zapewnieniu realizacji zasady równości szans w praktyce.

1.5.2. Procedury stosowania zasady równości szans dedykowane pracownikom IZ

Założenia instytucjonalne oraz sposób działania IZ RPOWP 2007-2013 zostały określone w dwóch dokumentach – „Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013”⁶⁸ oraz „Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013”⁶⁹.

W żadnym ze wskazanych dokumentów nie zidentyfikowano zapisów, których konsekwencją mogłoby być występowanie dyskryminacji. Jednocześnie, żaden ze wskazanych dokumentów nie zawiera zapisów wprost zapobiegających dyskryminacji, ani zapisów specjalnie dedykowanych którejs z grup zagrożonych dyskryminacją. W „Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013” znalazł się podrozdział 2.4. Z”amówienia publiczne, pomoc państwa, równość szans i przepisy dotyczące ochrony środowiska”⁷⁰, lecz dotyczy on zasad kontroli m.in. zasady równości szans w projektach, a nie w instytucji wdrażającej Program.

Brak zapisów dotyczących równości szans w dokumentach regulujących funkcjonowanie IZ RPOWP 2007-2013 wynika z poziomu ich ogólności. Regulują one relacje wewnętrzne wyłącznie na poziomie komórek organizacyjnych, a w sposób szczegółowy prezentowane są wyłącznie sposoby realizacji poszczególnych zadań, które są niezależne od cech pracowników mogących być powodem występowania dyskryminacji.

Kwestii równości szans więcej miejsca poświęcono w dokumentach regulujących funkcjonowanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, którego częścią są jednostki organizacyjne pełniące funkcję IZ RPOWP 2007-2013. Ze względu na taki stan rzeczy oraz funkcje jakie pełnią: „Instrukcja Wykonawcza” oraz „Opis Systemu Zarządzania i Kontroli”, nie uznaje się za konieczne włączenia zapisów dotyczących równości szans do analogicznych dokumentów dotyczących IZ RPOWP 2014-2020.

Kluczowe dokumenty regulujące pracę IZ RPOWP 2007-2013, stworzone wyłącznie na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013, tj. „Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013” oraz „Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013” nie zawierają procedur stosowania zasady równości szans dedykowanych pracownikom.

W związku z powyższym należy wyciągnąć wniosek, iż na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013 nie zostały przyjęte procedury stosowania zasady równości szans dedykowane pracownikom IZ RPOWP 2007-2013, jednak charakter dokumentów związanych z funkcjonowaniem IZ RPOWP 2007-2013 nie uzasadniał ich przyjęcia. Mimo, iż nie jest znany Ewaluatorowi stan regulacji funkcjonujący w UMWP w okresie przed realizacją RPOWP 2007-2013, należy uznać za prawdopodobne zaczerpnienie na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013 procedur i regulacji funkcjonujących w organizacji, której odpowiednie departamenty wykonywały zadania IZ RPOWP 2007-2013 tj. UMWP.

Regulacje dotyczące równości szans funkcjonują w UMWP na obecnym, końcowym etapie wdrażania RPOWP 2007-2013, ale biorąc pod uwagę, iż nie ma przesłanek o występowaniu zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy wdrażaniem RPOWP 2007-2013, a wprowadzeniem przedmiotowych regulacji, to nie można wyciągnąć wniosku, iż ich funkcjonowanie świadczy o trwałości oddziaływania RPOWP 2007-2013 na kulturę organizacyjną Urzędu.

⁶⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2014). Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 241/3456/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17 czerwca 2014 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.

⁶⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2010). Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do uchwały Nr 216/3327/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 9 marca 2010 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.

⁷⁰ Ibidem. 45-48.

2. REALIZACJA PROGRAMU

2.1. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans

2.1.1. Zasada równości szans w procesie naboru projektów w ramach RPOWP

Procedurą weryfikującą stosowanie zasady niedyskryminacji w procesie naboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 było zastosowanie horyzontalnego kryterium zgodności projektu z polityką równości szans. Osoby składające wnioski o dofinansowanie musiały wskazać rodzaj wpływu projektu na równość szans oraz uzasadnić swoje stanowisko. Wpływ ten mógł mieć charakter pozytywny, neutralny lub negatywny, przy czym wyłącznie dwa pierwsze rodzaje wpływu umożliwiały akceptację wniosku na zasadzie kryterium dopuszczającego. Wpływ negatywny warunkował odrzucenie projektu.

Należy jednak zauważyć, iż kryterium zgodności projektu z polityką równości szans miało charakter dopuszczający dopiero od roku 2009. We wcześniejszej wersji RPOWP 2007-2013⁷¹ kryterium to miało charakter punktowany. Wnioskodawca winien wykazać związek projektu z politykami horyzontalnymi wynikającymi z zapisów Rozporządzenia WE nr 1083/2006, tj. zasadą równości szans, ochrony środowiska, społeczeństwa informacyjnego, konkurencji i zamówień publicznych. Za wykazanie pozytywnego wpływu na wszystkie polityki, otrzymywał 4 punkty, na trzy polityki – 3 punkty, na dwie polityki – 2 punkty, na jedną politykę – 1 punkt, zaś za neutralność projektu z wszystkimi politykami horyzontalnymi – 0 punktów. W roku 2009 – z uwagi na nadużywanie przez beneficjentów nieuzasadnionych deklaracji dotyczących pozytywnego wpływu – zmieniono formę kryterium punktowanego na kryterium dopuszczające.

Widząc, co się dzieje (wnioskodawcy przeinaczali niejednokrotnie rzeczywistość) w 2009 roku zmieniliśmy kryteria, przeliczając je na kryteria dopuszczające, czyli ocena zerojedynkowa. Tak pozostało w perspektywie 2007-2013. (WE 5)

W roku 2012 wprowadzono kolejne zmiany. Tym razem w karcie oceny wniosków o dofinansowanie. Z uwagi na niezgodność uzasadnień z rodzajem wskazanego wpływu, dodano pytanie o wiarygodność wnioskodawcy w odniesieniu do deklarowanego wpływu projektu na polityki horyzontalne, w tym zasadą równości szans. Pytanie to miało zapobiegać akceptowaniu irracjonalnych uzasadnień. Przykładem, który zapadł w pamięć wielu respondentom jest projekt drogowy, w którym pozytywny wpływ na zasadą równości szans uzasadniono możliwością użytkowania dróg zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn.

W wywiadach przeprowadzonych z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej wskazano, iż wymogowi zastosowania zasady równości szans w procesie naboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 nie poświęcano należytej uwagi. Zdaniem jednego z respondentów, kryterium równości było kwestią poboczną, a odrzucenie wniosków nie było warunkowane wyłącznie negatywnym wpływem na politykę równości szans. Zasada ta, stanowiła zazwyczaj dodatkowy element. Odrębną kwestią jest natomiast podejście beneficjentów do stosowania polityki równości szans. Według opinii badanych, wnioskodawcy – z racji niskiej świadomości – często wskazywali na neutralny wpływ projektu na równość szans.

Informacje uzyskane w wywiadach z ekspertami oceniającymi wnioski o dofinansowanie, są spójne z wypowiedziami przedstawicieli Instytucji Zarządzającej RPOWP 2007-2013. Eksperti wskazywali, iż od wnioskodawców nie oczekiwano wyjątkowego traktowania zasady równości szans wśród pozostałych polityk horyzontalnych. Koncentrowano się wyłącznie na samym spełnieniu wymogu. Nawet beneficjenci, którzy mieli obowiązek opisać w jaki sposób realizacja projektu przyczyni się do spełnienia zasady równości szans, nie zawsze uzasadniali wpływ podejmowanych działań, zostawiając wymagane pole niewypełnione. W przypadku wnioskodawców, którzy wskazali pozytywny lub neutralny wpływ projektu na zasadą równości szans, w uzasadnieniach uwzględniali oni m.in. kwestię niepełnosprawności, kobiet w ciąży lub z małymi dziećmi.

W karcie oceny konkursu w perspektywie 2007-2013 był główny zapis dotyczący zgodności projektu i zapisów tworzonych przez beneficjenta w odniesieniu do polityk horyzontalnych. Tam była zasada równości płci. (...) Ocenialiśmy, czy to są działania wystarczające na pozytywny wpływ na tę politykę czy zachowanie neutralnego podejścia. (...) Na tym nasze działania i oceny w tym kontekście się kończą. (WE 1)

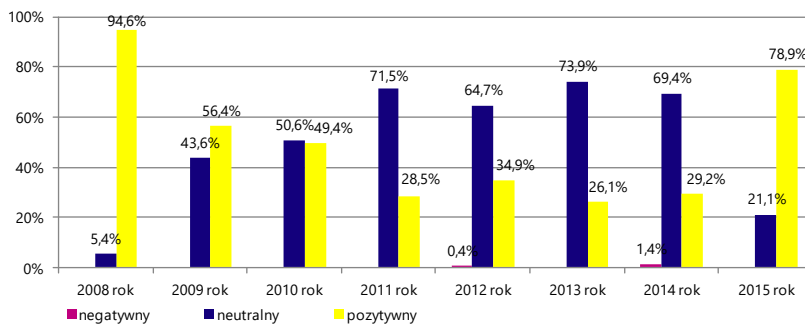
W związku ze zmianami wprowadzonymi w zapisach RPOWP 2007-2013, dotyczącymi kryteriów wyboru projektów, dokonano analizy struktury złożonych wniosków o dofinansowanie ze względu na rodzaj deklarowanego wpływu na

⁷¹ Zarząd Województwa Podlaskiego (2008). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 88/1210/08 z dnia 13 maja 2008 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.



politykę równości szans w celu określenia na ile zmiany te miały wpływ na skłonność beneficjentów do deklarowania pozytywnego wpływu projektu na zasadę równości szans. Wyniki analizy przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 1. Struktura złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach RPOWP 2007-2013 ze względu na rodzaj deklarowanego wpływu na zasadę równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie, rok 2008 n=261, bd=317; rok 2009 n=305, bd=99; rok 2010 n=618, bd=63; rok 2011 n=186, bd=16; rok 2012 n=464, bd=34; rok 2013 n=46, bd=58; rok 2014 n=72, bd=9; rok 2015 n=19, bd=1.

Pierwsza zmiana dotyczyła przekształcenia kryterium zgodności z politykami horyzontalnymi z kryterium punktowanego na dopuszczające i wprowadzona została w kwietniu 2009 roku. Jak widać na powyższym wykresie, odejście od kryterium punktowanego spowodowało gwałtowny spadek udziału projektów, w których deklarowano pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans w ogóle złożonych projektów aż o 38,2 p.p., co może sugerować, iż wnioskodawcy określali pozytywny wpływ na równość wyłącznie w celu uzyskania dodatkowych punktów w ramach oceny merytorycznej. Potwierdza to zasadność decyzji dotyczącej rezygnacji z kryterium punktowanego na rzecz kryterium dopuszczającego.

Należy zauważyć, iż od czasu wprowadzenia zmiany, do roku 2011 wśród wnioskodawców RPOWP 2007-2013 utrzymywała się tendencja wzrostowa we wskazywaniu neutralnego wpływu projektu na zasadę równości szans, przy malejącym wskazywaniu wpływu pozytywnego. Kolejna wprowadzona zmiana nastąpiła w roku 2012 i dotyczyła uzupełnienia zapisów karty oceny wniosków o pytanie dotyczące zgodności uzasadnienia z rodzajem wskazanego wpływu projektu na realizację zasady równości szans. Na powyższym wykresie można zauważyć, iż w roku 2013 ilość wniosków o dofinansowanie, w których deklarowano pozytywny wpływ projektu na zasadę równości szans spadła poniżej 30% ogółu składanych wniosków. Dotyczy to również roku następnego. Z kolei, w roku 2015 zaobserwowano gwałtowny wzrost wniosków zawierających deklaracje o pozytywnym wpływie projektu na politykę równości szans. Może być to jednakże wynikiem bardzo małej ilości złożonych wniosków w tym roku.

2.1.2. Weryfikacja stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów

Poza omówionym wyżej dopuszczającym kryterium horyzontalnym, procedurą weryfikującą uwzględnianie zasady równości szans w procesie naboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 mogło być odniesienie się w kryteriach wyboru projektów do następujących aspektów równości szans: płci, obszaru zamieszkania oraz niepełnosprawności. Poniżej dokonano charakterystyki niniejszych kryteriów⁷².

Aspektem równości szans, występującym najczęściej w kryteriach wyboru projektów jest **obszar zamieszkania**. Znalazł on odzwierciedlenie w następujących kryteriach:

- realizacja priorytetów RPOWP 2007-2013 w kontekście rynku pracy i rozwoju obszarów wiejskich (Działanie 1.3 „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”, ocena kryterium: w jakim stopniu instytucja wspierać będzie MŚP działające m.in. na obszarach wiejskich i małych miast w ramach realizowanego projektu),
- miejsca pracy utworzone w gminach słabo rozwiniętych (Działanie 1.4 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw”, ocena kryterium: lokalizacja nowej inwestycji – w znaczeniu lokalizacji nowych miejsc pracy),
- zwiększenie dostępności i zasięgu komunikacji publicznej (Działanie 2.3 „Rozwój transportu publicznego”, ocena kryterium: czy stworzone zostaną połączenia komunikacyjne strefy miejskiej z podmiejską),
- wpływ na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś Priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. ludność z obszarów wiejskich),

⁷² Charakterystyka zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 pod kątem działań wskazujących na stosowanie zasady równości szans została zaprezentowana w kilku podrozdziałach raportu z badania ze względu na konieczność udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze.

- poprawa dostępności cyfrowej (Oś Priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: w jakim stopniu projekt przyczyni się do poprawy dostępu do Internetu w małych miastach lub na obszarach wiejskich),
- stworzenie/poprawa warunków edukacji przedszkolnej w placówce (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, ocena kryterium to zakres realizacji projektu, przy czym istnieje możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarach wiejskich),
- wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, kryterium bada wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich, korzystających z placówki w ramach realizacji projektu),
- dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich mierzony (1) liczbą udzielonych porad przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz (2) liczbą świadczeń udzielanych przez pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej (Działanie 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”).

Kolejnym aspektem równości szans odzwierciedlonym w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 jest **sprawność fizyczna i intelektualna**, uwzględniona w następujących zapisach:

- zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych (dla Działania 2.3, ocenie podlega zakres przystosowania infrastruktury służącej obsłudze transportu miejskiego do potrzeb niepełnosprawnych),
- wpływ na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś Priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. osoby niepełnosprawne),
- dostosowanie placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych (z wyłączeniem uczelni wyższych, dla Działania 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/ korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego (dla Działania 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”, za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty).

Aspektem równości szans, który nie został uwzględniony w kryteriach wyboru projektów jest płeć.

Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPOWP 2007-2013 zapytani o stosunek do premiowania projektów mających pozytywny wpływ na politykę równości szans w ramach kryteriów merytorycznych, wyrazili różnicowane opinie. Z jednej strony, uznali punktowane kryteria za formę nakłaniania beneficjentów do podejmowania działań ukierunkowanych na równość szans, które nie zostałyby podjęte bez premiowania na etapie oceny wniosku o dofinansowanie. Prowadzi to do wymuszania działań, którymi wnioskodawcy nie są zainteresowani i w konsekwencji ich realizacja może stanowić fikcję. Z drugiej strony, zwrócono uwagę na znaczące korzyści społeczne wynikające z realizacji projektów ukierunkowanych na wyrównanie szans, w ramach których powstają rozwiązania infrastrukturalne zwiększające dostępność komunikacyjną dla osób niepełnosprawnych lub zwiększające dostępność usług publicznych dla grup zagrożonych wykluczeniem.

Z kolei, eksperci oceniający wnioski o dofinansowanie stwierdzili, że zasada równości szans powinna stanowić odrębne kryterium oceny wniosków o dofinansowanie, a nie – jak to miało miejsce w ramach RPOWP 2007-2013 – kryterium łączone z pozostałymi politykami horyzontalnymi. Jednocześnie zwrócono uwagę, że brak premiowania projektów za wpływ na politykę równości szans mógł powodować mniejszą skłonność beneficjentów do podnoszenia jakości składanego wniosku w sposób fasadowy, by w konsekwencji skupiali się oni na opisie faktycznie planowanych do podjęcia działań.

Zasada równości mogłaby być oddzielnym kryterium, a nie kryterium łączonym z innymi politykami horyzontalnymi. (WE 1)

W ramach identyfikacji procedur i kryteriów, według których można było przeprowadzić pomiar stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów w ramach RPOWP 2007-2013 dokonano także opisu aspektów/problemów, które mogą wpływać na stosowanie zasady równości szans w procesie realizacji RPOWP 2007-2013 w odniesieniu do IZ oraz beneficjentów. Analiza dotyczyła każdej z ośmiu Osi Priorytetowych w ramach następujących perspektyw: wzmacnianie procesów rozwojowych, niwelowanie różnicowań rozwojowych, ukierunkowanie strategiczne oraz ekonomiczna racjonalność inwestycji. Jej wyniki przedstawiono w poniższej tabeli. W tabeli dokonano także określenia, na ile kryteria wyboru projektów odpowiadały na potencjalne zagrożenia związane z realizacją zasady równości szans.



Tabela 2. Uwzględnienie aspektów, które mogą wpływać na stosowanie zasady równości szans w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013

Oś Priorytetowa	Perspektywa podmiotowa	Aspekt mogący wpływać na realizację zasady równości szans	Kryterium wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013
I Innowacyjność / przedsiębiorczość	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Perspektywa pogłębienia wykluczenia i deficytów charakterystycznych dla obszarów peryferyjnych; realne i potencjalne ukierunkowanie na metropole; wzmocnienie rozwoju może ograniczać spójność, także w odniesieniu do zasady równości szans.	✓ Stopień wspierania MŚP działających m.in. na obszarach wiejskich i małych miast w ramach realizowanego projektu (Działanie 1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu).
	Niwelowanie różnicowań rozwojowych	Zagrożenie zwiększeniem dysproporcji rozwojowych między miastem a wsią; wzmocnienie rozwoju może ograniczać spójność, także w odniesieniu do zasady równości szans.	
	Ukierunkowanie strategiczne	Zależność prosta między ukierunkowaniem strategicznym i ekonomiczną racjonalnością, także jako zagrożenie w odniesieniu do zasady równości szans; wzmocnienie innowacyjności i przedsiębiorczości może pogłębiać nierówności.	✓ Miejsca pracy utworzone w gminach słabo rozwiniętych (Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw).
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Ważne jest łagodzenie konfliktów wynikających z ograniczonego zasobu środków, istniejącej koncentracji potencjałów oraz troski o równomierne oddziaływanie realizowanej interwencji.	
II Infrastruktura transportowa	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Tendencja do koncentracji inwestycji według wskaźnika gęstości zaludnienia, z postępującą marginalizacją obszarów wiejskich; wzmocnienie rozwoju może ograniczać spójność, także w odniesieniu do zasady równości szans.	✓ Zwiększenie dostępności i zasięgu komunikacji publicznej – stworzenie połączeń komunikacyjnych strefy miejskiej z podmiejską (Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego).
	Niwelowanie różnicowań rozwojowych	Pogłębienie wykluczenia komunikacyjnego obszarów wiejskich oraz ich mieszkańców; wzmocnienie rozwoju może ograniczać spójność, także w odniesieniu do zasady równości szans.	
	Ukierunkowanie strategiczne	Zależność prosta między priorytetem ukierunkowania strategicznego i ekonomiczną racjonalnością, także jako zagrożenie w odniesieniu do zasady równości szans.	✓ Zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych - zakres przystosowania infrastruktury służącej obsłudze transportu miejskiego do potrzeb niepełnosprawnych (Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego).
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Ograniczenie nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich.	
III Turystyka i kultura	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Potencjalna koncentracja na wykorzystywaniu tradycyjnych przewag kulturowych regionu, ograniczenie procesów innowacyjnych.	brak
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Dążenie do racjonalizacji nakładów może obniżyć determinację w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z dziedziny turystyki i kultury. W niektórych aspektach utrwala to nierówność szans w dostępie do specyficznych usług publicznych (usług finansowanych w ramach sektora publicznego), w tym w dziedzinie kultury, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych.	✓ Zwiększenie dostępności i zasięgu komunikacji publicznej – stworzenie połączeń komunikacyjnych strefy miejskiej z podmiejską (Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego).
	Niwelowanie różnicowań rozwojowych	Zagrożenie zwiększeniem dysproporcji rozwojowych między miastem a wsią wynikające z rozwoju infrastruktury i dostępu do usług; w konsekwencji – dalsze ograniczenie samodzielności ekonomicznej obszarów i podmiotów na nich funkcjonujących.	

Oś Priorytetowa	Perspektywa podmiotowa	Aspekt mogący wpływać na realizację zasady równości szans	Kryterium wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013
	Ukierunkowanie strategiczne	Dążenie do uzyskania równości szans i zwiększenie dostępności oferty turystycznej może być czynnikiem specjalizacji (nakierowania oferty na konkretne grupy odbiorców) i podniesienia konkurencyjności turystyki regionu.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/ korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego – za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty (Działanie 6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego). ✓ Zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych - zakres przystosowania infrastruktury służącej obsłudze transportu miejskiego do potrzeb niepełnosprawnych (Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego).
IV Społeczeństwo informacyjne	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Istniejące zróżnicowania rozwojowe, które w toku realizacji projektów mogą być czynnikiem pogłębienia nierówności szans; budowa infrastruktury jest mniej opłacalna na terenach peryferyjnych i słabiej zaludnionych; może nastąpić wtórne różnicowanie tempa rozwoju.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Wpływ projektu na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu - czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. ludność z obszarów wiejskich, osoby niepełnosprawne (Oś Priorytetowa IV Społeczeństwo informacyjne). ✓ Poprawa dostępności cyfrowej - w jakim stopniu projekt przyczyni się do poprawy dostępu do Internetu w małych miastach lub na obszarach wiejskich (Oś Priorytetowa IV Społeczeństwo informacyjne).
	Niwelowanie różnicowań rozwojowych	Pogłębienie wykluczenia cyfrowego obszarów wiejskich oraz ich mieszkańców; wzmocnienie rozwoju może ograniczać spójność, także w odniesieniu do zasady równości szans.	
	Ukierunkowanie strategiczne	Zależność prosta między priorytetem ukierunkowania strategicznego i ekonomiczną racjonalnością, także jako zagrożenie w odniesieniu do zasady równości szans.	
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Potencjalne ograniczenie nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich z racji wysokich kosztów i niższej efektywności ekonomicznej przedsięwzięć lub niższej zdolności beneficjentów do wniesienia wkładu własnego wobec tejszej niższej efektywności działań.	
V Ochrona środowiska	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Brak	Brak
	Niwelowanie różnicowań rozwojowych		
	Ukierunkowanie strategiczne		
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Ważne jest zachowanie proporcji w pomiędzy inwestycjami na obszarach większych aglomeracji miejskich (ograniczenie oddziaływania uciążliwego przemysłu, dużej liczby odpadów komunalnych, itp.), a inwestycjami na obszarach wiejskich o mniejszej skali bezpośredniego, niekorzystnego, jednak występującego oddziaływania na środowisko (odpady komunalne, niedostateczna infrastruktura	Brak



Oś Priorytetowa	Perspektywa podmiotowa	Aspekt mogący wpływać na realizację zasady równości szans	Kryterium wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013
		kanalizacyjna, itp.).	
VI Infrastruktura społeczna	Wzmacnianie procesów rozwojowych	Istniejące różnicowania rozwojowe, które w toku realizacji projektów mogą być czynnikiem pogłębienia nierówności szans; budowa infrastruktury jest mniej opłacalna na terenach peryferyjnych i słabiej zaludnionych; może nastąpić wtórne różnicowanie tempa rozwoju.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Stworzenie/poprawa warunków edukacji przedszkolnej w placówce - możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarach wiejskich (Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji).
	Niwelowanie zróżnicowań rozwojowych	Istnieje wątpliwość, na ile poszczególne j.s.t. i beneficjenci z obszarów peryferyjnych dostrzegają możliwość i potrzebę przewyższania zróżnicowań w oparciu o instrumenty Programu; ograniczona partycypacja partnerów społecznych w przygotowaniu i wdrożeniu projektów.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej (Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji). ✓ Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich mierzony (1) liczbą udzielonych porad przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz (2) liczbą świadczeń udzielanych przez pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej (Działanie 6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej).
	Ekonomiczna racjonalność inwestycji	Potencjalne ograniczenie nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich; ograniczona partycypacja partnerów społecznych w przygotowaniu i wdrożeniu projektów oraz ich ekonomicznej optymalizacji.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dostosowanie placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych – z wyłączeniem uczelni wyższych (Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji). ✓ Stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/ korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego - za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty (dla Działania 6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego).
	Ukierunkowanie strategiczne	brak	brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie SOPZ i Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

Do aspektów, mogących wpływać na stosowanie zasady równości szans w ramach **I Osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”** należą: perspektywa pogłębienia wykluczenia i deficytów charakterystycznych dla obszarów peryferyjnych poprzez realne bądź potencjalne ukierunkowanie wsparcia na metropolie; zagrożenie zwiększeniem dysproporcji rozwojowych między miastem a wsią; kierowanie się w realizacji projektów zapisami strategicznymi i ekonomiczną racjonalnością oraz konflikty wynikające z ograniczonego zasobu środków, istniejącej koncentracji potencjałów oraz troski o równomierne oddziaływanie realizowanej interwencji. W celu zapobiegania ww. problemom – w ramach I Osi priorytetowej – można wskazać dwa kryteria, dotyczące rynku pracy i rozwoju obszarów wiejskich. Są nimi stopień wspierania w ramach projektu MŚP działających m.in. na obszarach wiejskich i małych miast (Działanie 1.3 „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”) oraz tworzenie miejsc pracy w gminach słabo rozwiniętych (Działanie 1.4 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw”).

Aspekty, mogące wpływać na stosowanie zasady równości szans w ramach **II Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej”** dotyczą: tendencji do koncentracji inwestycji według wskaźnika gęstości zaludnienia, z postępującą marginalizacją obszarów wiejskich; pogłębienie wykluczenia komunikacyjnego obszarów wiejskich oraz

ich mieszkańców; kierowanie się w realizacji projektów zapisami strategicznymi i ekonomiczną racjonalnością oraz ograniczenie nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich. W ramach niniejszego priorytetu, w celu niwelowania potencjalnych zagrożeń, można wskazać dwa kryteria wyboru projektów, takie jak: zwiększenie dostępności i zasięgu komunikacji publicznej – stworzenie połączeń komunikacyjnych strefy miejskiej z podmiejską (Działanie 2.3 „Rozwój transportu publicznego”) oraz zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych (Działanie 2.3 „Rozwój transportu publicznego”).

W ramach **III Osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury”** zdiagnozowano następujące zagrożenia dla stosowania zasady równości szans: zagrożeniem zwiększeniem dysproporcji rozwojowych między miastem a wsią wynikające z rozwoju infrastruktury i dostępu do usług oraz dążenie do racjonalizacji nakładów mogące obniżyć determinację w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z dziedziny turystyki i kultury. W ramach niniejszego priorytetu nie przewidziano kryteriów wyboru projektów, które byłyby zorientowane na zniwelowanie ww. potencjalnych zagrożeń. Pośrednio można wskazać - w odniesieniu do dwóch wskazanych powyżej problemów – na kryterium zwiększenia dostępności i zasięgu komunikacji publicznej – stworzenie połączeń komunikacyjnych strefy miejskiej z podmiejską (Działanie 2.3 „Rozwój transportu publicznego”). W przypadku rzadkiej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z dziedziny turystyki i kultury na terenach wiejskich, zwiększenie zasięgu połączeń komunikacji publicznej pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, wydaje się stanowić ułatwienie w dostępie do usług kulturalnych na terenach wiejskich dla mieszkańców terenów wiejskich. Innym, zdiagnozowanym problemem jest dążenie do zwiększenia dostępności oferty turystycznej poprzez ukierunkowanie oferty do konkretnych grup odbiorców.

Adekwatne do niniejszej kwestii (głównie w kontekście marginalizacji osób niepełnosprawnych) wydają się być następujące kryteria wyboru projektów: stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego, gdzie za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty (Działanie 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”) oraz zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb osób niepełnosprawnych (Działanie 2.3 „Rozwój transportu publicznego”). Kryteria są ze sobą w pewien sposób powiązane. Pierwsze z nich może przyczynić się do zwiększenia dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych pod względem infrastrukturalnym, drugie zaś daje możliwość dotarcia do samego obiektu. W ramach priorytetu zweryfikowano jeszcze jeden potencjalny problem związany z realizacją zasady równości szans, tj. potencjalna koncentracja na wykorzystywaniu tradycyjnych przewag kulturowych regionu, prowadzący do ograniczenia procesów innowacyjnych. Analiza kryteriów wyboru RPOWP 2007-2013 wykazała, iż żadne z kryteriów nie stanowi odpowiedzi na niniejsze zagrożenie.

Do aspektów, mogących wpływać na stosowanie zasady równości szans w ramach **IV Osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”** należą: istniejące już zróżnicowania rozwojowe, które w toku realizacji projektów mogą być czynnikiem pogłębienia nierówności szans (np. budowa infrastruktury jest mniej opłacalna na terenach peryferyjnych i słabiej zaludnionych); pogłębienie wykluczenia cyfrowego obszarów wiejskich oraz ich mieszkańców; kierowanie się w realizacji projektów zapisami strategicznymi i ekonomiczną racjonalnością oraz potencjalne ograniczenie nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich. W ramach systemu wyboru projektów zidentyfikowano dwa kryteria mogące stanowić odpowiedź na ww. problemy. Mowa o kryteriach: wpływ projektu na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu - czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. ludność z obszarów wiejskich, osoby niepełnosprawne (Oś priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”) oraz poprawa dostępności cyfrowej - w jakim stopniu projekt przyczyni się do poprawy dostępu do Internetu w małych miastach lub na obszarach wiejskich (Oś priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”).

W ramach **V Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”** wyodrębniono wyłącznie jedno zagrożenie dla zastosowania zasady równości szans, takie jak: zachowanie proporcji pomiędzy inwestycjami na obszarach większych aglomeracji miejskich a inwestycjami na obszarach wiejskich o mniejszej skali bezpośredniego, niekorzystnego, jednak występującego oddziaływania na środowisko. Kwestia ta nie znajduje odzwierciedlenia w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013.

Aspekty, mogące wpływać na stosowanie zasady równości szans w ramach **VI Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej”** dotyczą: pogłębienia nierówności szans (np. budowa infrastruktury jest mniej opłacalna na terenach peryferyjnych i słabiej zaludnionych); dostrzegania przez JST i beneficjentów z obszarów peryferyjnych potrzeby przewyższania zróżnicowań oraz potencjalnego ograniczenia nakładów inwestycyjnych na obszarach wiejskich (w tym: ograniczonej partycypacji partnerów społecznych w przygotowaniu i wdrożeniu projektów oraz ich ekonomicznej optymalizacji). Odpowiedzią na powyższe zagrożenia może być aż pięć następujących kryteriów wyboru projektów: stworzenie/poprawa warunków edukacji przedszkolnej w placówce - możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarach wiejskich (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”), wzrost



liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”), dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich (Działanie 6.2. „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”), dostosowanie placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”) oraz stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego - za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty (dla Działania 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”). Kryteria te polegają na premiowaniu projektów infrastrukturalnych skierowanych do mieszkańców obszarów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych.

Z perspektywy analizy danych zastanych w postaci zapisów RPOWP 2007-2013 w kontekście podjęcia ewentualnych działań zapobiegawczych skierowanych na niwelowanie zagrożeń dla stosowania zasady równości szans w poszczególnych osiach priorytetowych, należy stwierdzić, iż kryteria wyboru projektów przyjęte w RPOWP 2007-2013 w perspektywie programowej 2007-2013 odpowiadają na większość zdiagnozowanych aspektów problemowych. Odzwierciedlenia w kryteriach nie znalazły dwa potencjalne problemy, takie jak: koncentracja na wykorzystywaniu tradycyjnych przewag kulturowych regionu, ograniczenie procesów innowacyjnych (III Oś priorytetowa „Rozwój turystyki i kultury”) oraz zachowanie proporcji w pomiędzy inwestycjami na obszarach większych aglomeracji miejskich (np. ograniczenie oddziaływania uciążliwego przemysłu, dużej liczby odpadów komunalnych), a inwestycjami na obszarach wiejskich o mniejszej skali bezpośredniego, niekorzystnego, jednak występującego oddziaływania na środowisko (np. odpady komunalne, niedostateczna infrastruktura kanalizacyjna) (V Oś priorytetowa „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”).

W rozdziale raportu dotyczącym etapu monitorowania opisano jak dostosowanie zapisów RPOWP 2007-2013 i procesu jego wdrażania do różnicowań terytorialnych i społecznych oraz potencjalnych/rzeczywistych problemów występujących w zakresie równości szans oceniane jest przez przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych dyskryminacją.

2.1.3. Kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP i ich weryfikacja w kontekście stosowania zasady równości szans

Z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej 2007-2013 wynika, iż w okresie programowania 2007-2013 kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów nie były weryfikowane w kontekście stosowania zasady równości szans. Generalnie, równość szans traktowana była jako jeden z wielu mniej kluczowych elementów Programu. Kwestią bardziej istotną było tematyczne kierunkowanie wsparcia według priorytetów oraz wybór działań, które będą finansowane ze środków EFRR. Podobna sytuacja miała miejsce w procedurze wyboru wniosków o dofinansowanie, gdzie zasada równości szans była składową ogólnego kryterium horyzontalnego (tj. projekt nie wywołuje negatywnego wpływu na realizację polityk horyzontalnych UE wynikających z Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006). Jak wynika z wywiadów z ekspertami oceniającymi wnioski o dofinansowanie w ramach RPOWP 2007-2013 oraz wywiadów pracownikami IZ, osoby oceniające wnioski nie otrzymały wskazówek czy instrukcji związanych z weryfikowaniem wpływu projektu na równość szans. Wpływ negatywny, neutralny oraz pozytywny definiowany był przez ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie indywidualnie (bądź w grupach ekspertów), według własnego uznania. Sytuacja ta doprowadziła do wielu rozbieżności. W wywiadach przeprowadzonych z ekspertami przytoczono sytuację, w której jeden z ekspertów odrzucał wszystkie wnioski przedsiębiorców, uzasadniając to negatywnym wpływem projektu na zasadę równości szans i dyskryminacji, co wynikało z braku deklaracji dostosowania infrastruktury do osób niepełnosprawnych. W opinii pozostałych ekspertów projekty te wpływały na zasadę równości szans w sposób neutralny, a ocena eksperta była nadinterpretacją.

Brak weryfikowania kompetencji osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP 2007-2013 w kontekście stosowania zasady równości szans mógł mieć negatywny wpływ na efektywność działań wdrożeniowych podejmowanych przez IZ. Podstawowym problemem był brak szczegółowych wytycznych dotyczących traktowania niniejszej zasady w toku oceny wniosków, zawierający definicje każdego z rodzajów wpływu, co prowadziło do zbyt indywidualnego traktowania niniejszej zasady. W związku z powyższym, w celu wzmocnienia efektywności podejmowanych przez IZ działań wdrożeniowych, należy skonstruować precyzyjne wytyczne oceny wniosków pod kątem równości szans oraz przeszkolić w tym zakresie osoby odpowiedzialne za wybór projektów.

Ogół kompetencji osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP 2007-2013 weryfikowano na podstawie informacji zawartych w zgłoszeniach, przesłanych do Instytucji Zarządzającej. Osoby, których wnioski o wpis na listę ekspertów wraz z wymaganymi załącznikami zostały złożone w terminie i spełniały kryteria wskazane

w ogłoszeniu⁷³, zostały zaproszone na rozmowę kwalifikacyjną. O wpis na listę ekspertów mogły ubiegać się osoby, które łącznie spełniały następujące warunki:

- 1) posiadanie wykształcenia wyższego i legitymowanie się dyplomem magistra lub inżyniera w dziedzinach objętych programami operacyjnymi;
- 2) posiadanie minimum 3-letniego doświadczenia zawodowego w dziedzinach objętych programami operacyjnymi;
- 3) posiadanie doświadczenia zawodowego z zakresu analizy finansowej i ekonomicznej oraz zasad finansowania projektów ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 4) korzystanie w pełni z praw publicznych;
- 5) posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych;
- 6) posiadanie zaświadczenia o braku karalności za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe;
- 7) złożenie oświadczenia o gotowości do rzetelnej i bezstronnej oceny projektów.

Wśród warunków, które musiały zostać spełnione w celu ubiegania się o status eksperta oceniającego wnioski, nie znalazł się wymóg związany z zasadą równości szans. Kompetencje aplikujących weryfikowane były wyłącznie pod kątem posiadanego wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego z zakresu analizy finansowej i ekonomicznej oraz doświadczenia w dziedzinie, w której złożono zgłoszenie.

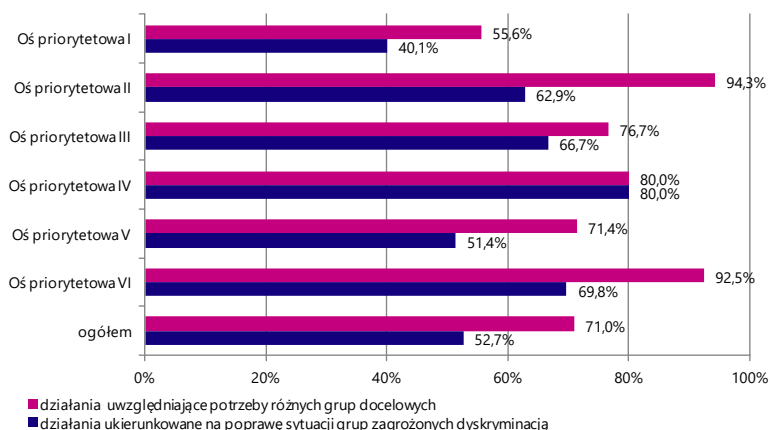
Brak weryfikowania kompetencji osób uczestniczących w naborze ekspertów do oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPOWP 2007-2013 w kontekście zasady równości szans miał negatywny wpływ na efektywność działań wdrożeniowych podejmowanych przez IZ RPOWP 2007-2013 w zakresie równości szans. Dzięki weryfikowaniu znajomości zasady równości szans, możliwe byłoby zdobycie informacji o braku świadomości czy wiedzy w niniejszym zakresie, a co za tym następuje – informacji o potrzebach szkoleniowych. Podjęcie tego typu kroków, pozwoliłoby na przygotowanie odpowiednich materiałów szkoleniowych w zakresie zasady równości szans dla osób oceniających wnioski. Uczestnictwo w szkoleniach niwelowałoby niekonsekwencję w ocenianiu wniosków w zakresie zasady równości szans (na którą wskazano w ramach podrozdziału poświęconemu podejściu beneficjentów do stosowania zasady równości szans), a zatem przyczyniłoby się do wzrostu efektywności działań wdrożeniowych podejmowanych przez IZ.

2.2. Wpływ zapisów i wdrożenia RPOWP na realizację zasady równości szans przez beneficjentów Programu

2.2.1. Sprawność realizacji zasady równości szans w poszczególnych obszarach interwencji RPOWP

W celu określenia, w którym z obszarów interwencji RPOWP 2007-2013 realizacja zasady równości przebiegała najsprawniej przeprowadzono analizę rodzajów działań z zakresu równości szans podejmowanych przez Beneficjentów RPOWP 2007-2013.

Wykres 2. Realizacja działań zapewniających realizację zasady równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; Oś priorytetowa I - n=142, Oś priorytetowa II - n=35, Oś priorytetowa III - n=30, Oś priorytetowa IV - n=5, Oś priorytetowa V - n=35, Oś priorytetowa VI - n=53, ogółem - n=300.

⁷³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009). Procedura wylaniania ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. Pobrano z: <http://www.rpomp.wroclapodlaska.pl/aktualnosci/63,rozpoczecie-procedury-wylaniania-ekspertow-powoływanych-w-celu-rzetelnej-i-bezstronnej-oceny-projektow-realizowanych-w-ramach-programow-operacyjnych.html>.



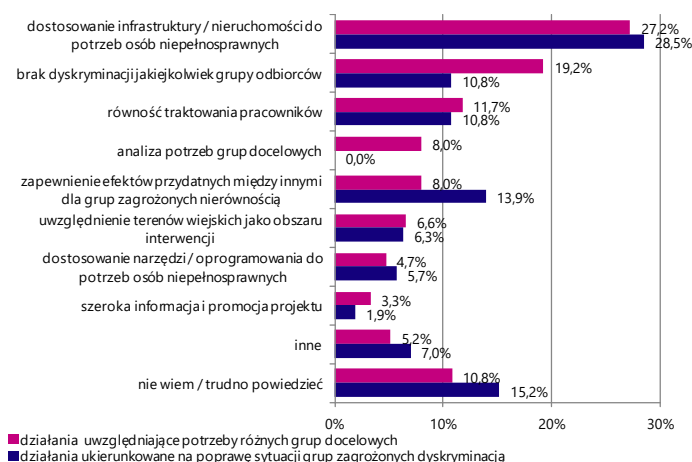
Badanie CATI zostało przeprowadzone wśród realizatorów projektów, którzy we wnioskach o dofinansowanie wskazali na pozytywny wpływ projektu na politykę równości szans, który zgodnie z zapisami Przewodnika po kryteriach wyboru projektów polega na podjęciu określonych działań, które przyczynią się do założonych efektów – przyjęciu postawy czynnej, a nie biernej w zakresie równości szans⁷⁴. Mimo to – jak wynika z deklaracji beneficjentów w badaniu CATI - nie w przypadku wszystkich projektów podjęto działania charakterystyczne dla realizacji zasady równości szans. Działania uwzględniające w projekcie potrzeby różnych grup docelowych np. kobiet, osób starszych, osób z terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych podjęte zostały w przypadku 71,0% projektów, a na realizację działań ukierunkowanych na poprawę grup zagrożonych dyskryminacją takich jak: kobiety, osoby starsze, mieszkańcy terenów wiejskich czy osoby niepełnosprawne wskazało 52,7% badanych realizatorów projektów, którzy we wniosku o dofinansowanie zadeklarowali pozytywny wpływ projektu na politykę równości szans.

Taki stan rzeczy może wskazywać, iż część projektów, w których zadeklarowano pozytywny wpływ na politykę równości szans nie nosi znamion rzeczywistego pozytywnego wpływu, ponieważ nie są w ich przypadku realizowane działania charakterystyczne dla stosowania zasady równości szans – uwzględnienie potrzeb różnych grup docelowych lub działania ukierunkowane na poprawę grup zagrożonych dyskryminacją. Brak tego typu działań dotyczy 15,3% projektów, których realizatorzy objęci zostali badaniem (w takiej części projektów nie wskazano, ani na realizację działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych, ani na działania skierowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją). A więc mimo deklaracji pozytywnego wpływu projektu na realizację polityki równości szans we wnioski o dofinansowanie, projekty mogą okazać się nieużyteczne dla rzeczywistej realizacji tej polityki.

Działania z zakresu równości szans uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych najczęściej realizowane były w projektach Osi priorytetowej II związanej z infrastrukturą transportową oraz Osi priorytetowej VI związanej z infrastrukturą społeczną. Na realizację tego typu działań wskazało aż 94,3% badanych realizatorów projektów z Osi priorytetowej II oraz 92,5% badanych realizujących projekty w Osi priorytetowej VI. Z kolei najrzadziej działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych realizowane były w projektach Osi priorytetowej I związanej z przedsiębiorczością. Tylko 55,6% badanych realizatorów projektów z tej Osi wskazało na podejmowanie omawianego rodzaju działań.

Na realizację działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją najczęściej wskazywali realizatorzy projektów w ramach Osi priorytetowej IV związanej ze społeczeństwem informacyjnym. Podejmowanie tego typu działań w projekcie deklarowało 80% z nich. Relatywnie wysoki udział projektów, w których według deklaracji beneficjentów realizowano działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją występuje w Osiach priorytetowych VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (69,8% projektów), III „Rozwój turystyki i kultury” (66,7% projektów) i II „Rozwój infrastruktury transportowej” (62,9% projektów). Z kolei w Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”, tak jak w przypadku działań uwzględniających potrzeby, również działania ukierunkowane na poprawę sytuacji realizowane są najrzadziej. Na ich podjęcie wskazało tylko 40,1% badanych beneficjentów.

Wykres 3. Rodzaj działań stosowanych w ramach stosowania zasady równości szans w projekcie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją - n=158; działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych - n=213; pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację działań danego typu; pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

⁷⁴ zob. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2012). Przewodnik po kryteriach wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 Działanie 1.4 Wspieranie inwestycyjne przedsiębiorstw. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa, 28.

Zarówno jako działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych, jak i działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją najczęściej wskazywane było dostosowanie infrastruktury / nieruchomości do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na tego rodzaju działanie wskazało w przybliżeniu 28% respondentów zarówno deklarujących realizację działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych, jak i deklarujących działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją.

Wśród działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych relatywnie często wskazywano na brak dyskryminacji żadnej grupy odbiorców (19,2%), lecz tego rodzaju działanie czy raczej postawę realizatorów należałoby uznać za świadczącą o neutralnym wpływie na politykę równości szans. Z kolei jako działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją relatywnie często wskazywano zapewnienie efektów przydatnych między innymi dla grup zagrożonych nierównościami (13,7%), co wskazuje, że w przypadku części projektów pomoc grupom zagrożonym nierównościami miała znaczenie poboczne.

Zgodnie z przedstawionymi na poniższym wykresie danymi, realizacja działań związanych z zasadą równości szans, czyli działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych oraz działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją przebiegała w sposób bezproblemowy.

Wykres 4. Występowanie problemów w stosowaniu zasady równości szans



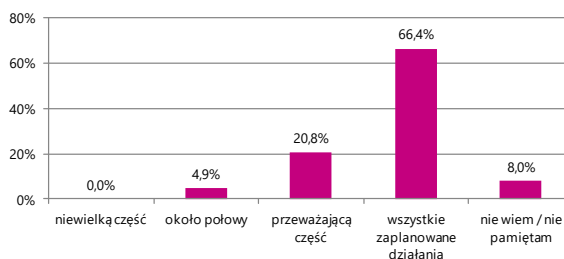
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na podjęcie działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych lub działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją.

Tylko 2,2% badanych, którzy zadeklarowali realizację działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych lub działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją, wskazało na występowanie problemów w realizacji podejmowanych działań związanych z realizacją zasady równości szans. Z kolei na brak występowania problemów wskazało aż 95,1% respondentów. Przeprowadzona analiza statystyczna wykazała, iż nie występuje związek pomiędzy Osią priorytetową, w której realizowany jest projekt, a występowaniem problemów z realizacją działań związanych z zasadą równości szans⁷⁵.

Z powyższych danych można wyciągnąć wniosek, iż charakter przedsięwzięć podejmowanych w ramach poszczególnych Osi priorytetowych nie zaburza sprawności realizacji działań związanych z zasadą równości szans.

Bardzo rzadkie występowanie problemów w realizacji działań związanych z zasadą równości szans mogło stać się powodem relatywnie wysokiej skuteczności w realizacji tego typu działań, o której świadczą dane przedstawione na dwóch kolejnych wykresach.

Wykres 5. Skuteczność działań projektowych związanych z zasadą równości szans



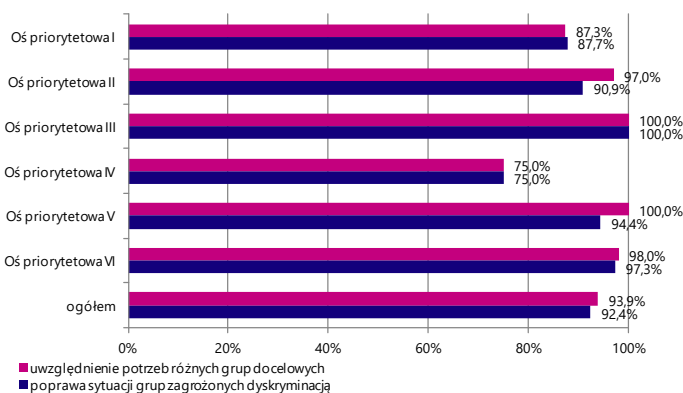
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na podjęcie działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych lub działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją.

⁷⁵ $\chi^2=11,620$ $\alpha=0,313$ $p=0,05$ (test dokładny).



Jeśli przyjmiemy za działanie skuteczne, takie które zostało w pełni zrealizowane, to stwierdzić należy, iż działania projektowe związane zasadą równości szans tj. działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych oraz działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją należy ocenić jako wysoce skuteczne. Świadczy o tym fakt, iż aż 66,4% respondentów, którzy wskazali na podjęcie tego działań, wskazało, iż wszystkie zaplanowane zadania w przedmiotowym zakresie, a 20,8% badanych oceniło, iż zrealizowana została przeważająca część realizowanych działań.

Wykres 6. Osiągnięcie efektów podejmowanych działań związanych z realizacją zasady równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; poprawa sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją: Oś priorytetowa I - n=57, Oś priorytetowa II - n=22, Oś priorytetowa III - n=20, Oś priorytetowa IV - n=4, Oś priorytetowa V - n=18, Oś priorytetowa VI - n=37, ogółem - n=158; uwzględnienie potrzeb różnych grup docelowych: Oś priorytetowa I - n=79, Oś priorytetowa II - n=33, Oś priorytetowa III - n=23, Oś priorytetowa IV - n=4, Oś priorytetowa V - n=25, Oś priorytetowa VI - n=49; ogółem - n=213; pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację działań danego typu.

Rozpatrując skuteczność jako osiągnięcie przez realizowane działania założonych efektów, również możemy mówić o wysokiej skuteczności działań związanych z zasadą równości szans. Aż 93,9% badanych realizatorów projektów, którzy zadeklarowali realizację działań uwzględniających potrzeby różnych grup docelowych, wskazało, iż osiągnięto efekt w postaci uwzględnienia w projekcie potrzeb różnych grup docelowych, takich jak: kobiety, osoby starsze, mieszkańcy terenów wiejskich czy osoby niepełnosprawne. Podobnie wysoki był udział wskazań na osiągnięcie efektu w postaci poprawy sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją wśród osób, które zadeklarowali podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia takiego efektu. Jak wykazała analiza statystyczna, nie występują różnice pomiędzy Osią priorytetową, w ramach której realizowany był projekt a skutecznością działań związanych z równością szans mierzoną przez udział projektów, w których osiągnięto zamierzone efekty w postaci uwzględnienia potrzeb różnych grup docelowych⁷⁶ oraz poprawy sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją⁷⁷.

W prakseologii za podstawowy walor działania sprawnego uznaje się jego skuteczność⁷⁸, dlatego wyniki analizy skuteczności działań związanych z zasadą równości szans w poszczególnych Osiach priorytetowych wskazują, iż działania związane realizacją zasady równości szans są tak samo sprawne we wszystkich Osiach priorytetowych. Do powyższego należy dodać wskazany wcześniej wniosek, iż nie ma różnic pomiędzy Osiami priorytetowymi, także w zakresie potocznie rozumianej sprawności⁷⁹ realizacji działań związanych z zasadą równości szans. W związku z powyższym, nie można wskazać obszaru, w którym realizacja zasady równości szans przebiegałaby najsprawniej. Sprawność realizacji zasady równości szans jest wysoka oraz występuje na podobnym poziomie we wszystkich obszarach tematycznych RPOWP 2007-2013 reprezentowanych przez Osię priorytetową.

Działania związane z realizacją zasady równości szans rzadko są głównym przedmiotem przedsięwzięć projektowych. Stosowanie zasady równości szans jako jeden z aspektów oddziaływania projektu może mieć konsekwencje dla realizacji głównych zadań podejmowanych w projektach. Na przykład realizacja projektu drogowego na terenach wiejskich może skutkować osiągnięciem mniejszej niż zakładana oszczędności czasu mierzonej w sposób skumulowany, ze względu na małą liczbę użytkowników drogi, którzy dzięki niej oszczędzają czas. Zależność ta poddana została weryfikacji poprzez analizę danych dotyczących stopnia realizacji zakładanych wartości wskaźników.

Analiza dotycząca skuteczności ma charakter porównawczy, zestawiane są ze sobą średnie stopnie realizacji wskaźników produktu i rezultatu dla projektów, w których - wg oceny ewaluatora na podstawie zapisów uzasadnienia w polu II.7 wniosku o dofinansowanie - podejmowane były działania afirmatywne (tj. mające na celu rzeczywistą

⁷⁶ $\chi^2=14,721$ $\alpha=0,129$ $p=0,05$ (test dokładny).

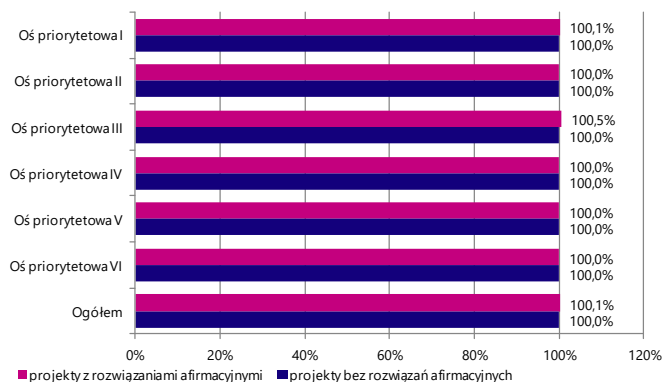
⁷⁷ $\chi^2=9,429$ $\alpha=0,403$ $p=0,05$ (test dokładny).

⁷⁸ Mazurkiewicz, A. (2011). Sprawność działania - interpretacja teoretyczna pojęcia. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, nr 20*. Rzeszów: Wydaw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, 49.

⁷⁹ Działanie sprawne jako przebiegające bezproblemowo.

poprawę sytuacji grup zagrożonych nierównościami⁸⁰) z projektami, w których nie podejmowano tego rodzaju działań. W pierwszej kolejności wyliczone zostały cząstkowe średnie stopnie realizacji wskaźników dla poszczególnych projektów, które obejmowały wszystkie wskaźniki KSI SIMIK sprawozdawane w poszczególnych projektach⁸¹. Potem ze wskaźników cząstkowych wyliczane były średnie dla Osi priorytetowych i RPOWP 2007-2013 ogółem. Oprócz braków danych opisanych w przypisie dolnym, z analizy wyłączono 5 projektów, których termin zakończenia wykraczał poza ramy czasowe badania i w konsekwencji były one wciąż w trakcie realizacji. Wyniki przeprowadzonej analizy przedstawione zostały na dwóch kolejnych wykresach.

Wykres 7. Średni stopień osiągnięcia wskaźników produktu w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi oraz bez tego rodzaju rozwiązań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK oraz zapisów wniosków o dofinansowanie; Oś priorytetowa I: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=66, projekty bez działań afirmatywnych - n=235, bd=3; Oś priorytetowa II: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=60, projekty bez działań afirmatywnych - n=16, bd=1; Oś priorytetowa III: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=36, projekty bez działań afirmatywnych - n=24, bd=4; Oś priorytetowa IV: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=7, projekty bez działań afirmatywnych - n=1, bd=1; Oś priorytetowa V: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=12, projekty bez działań afirmatywnych - n=57, bd=1; Oś priorytetowa VI: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=62, projekty bez działań afirmatywnych - n=23, bd=4; Ogółem: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=243, projekty bez działań afirmatywnych - n=356, bd=14; analiza obejmuje projekty, w których beneficjent we wniosku o dofinansowanie zadeklarował pozytywny wpływ na politykę równości szans.

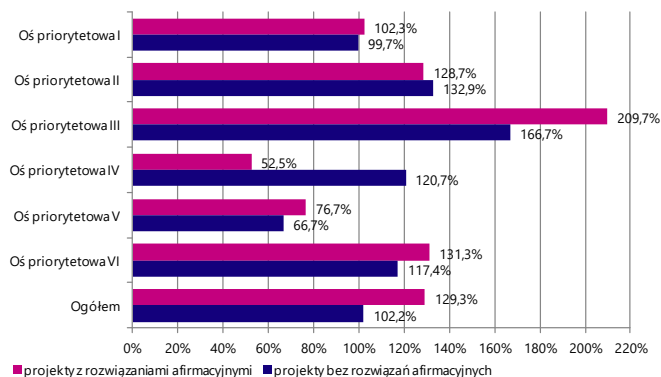
Nie występują znaczące różnice pomiędzy skutecznością w osiąganiu wartości docelowych wskaźników produktu w projektach posiadających pozytywny oraz neutralny wpływ na politykę równości szans. Średni stopień realizacji wskaźników produktu w projektach, w których nie są stosowane rozwiązania afirmatywne wynosi 100,0%, a w przypadku projektów z działaniami afirmatywnymi jest zaledwie o 0,1 p.p. większy i wynosi 100,1%. W przypadku wszystkich Osi priorytetowych mamy do czynienia z analogiczną sytuacją osiągania średniego stopnia realizacji wskaźników oscylującego wokół 100% oraz niewielkich różnic pomiędzy projektami niezależnie od faktu stosowania rozwiązań afirmatywnych w zakresie równości szans.

⁸⁰ Szersze informacje dotyczące charakteru tego rodzaju działań przedstawiono w podrozdziale „Rozwiązania odnoszące się do zasady równości szans formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013”.

⁸¹ W przypadku analiz skuteczności w osiąganiu produktów i rezultatów opartych o dane KSI SIMIK mamy do czynienia z brakami danych w postaci niewystępowania w bazie danych wartości osiągniętych wskaźników. Wynikają z występowania w zakresie analizy projektów, w przypadku których zakończona została realizacja w sensie rzeczowym, ale nie zatwierdzony został wniosek o płatność końcową oraz w przypadku wskaźników rezultatu – z kształtu procedur związanych ze sprawozdawczością, wg których rezultaty mogą być osiągnięte do 12 miesięcy od złożenia wniosku o płatność końcową.



Wykres 8. Średni stopień osiągnięcia wskaźników rezultatu w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi oraz bez tego rodzaju rozwiązań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK oraz zapisów wniosków o dofinansowanie; Oś priorytetowa I: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=66, projekty bez działań afirmatywnych - n=236, bd=3; Oś priorytetowa II: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=60, projekty bez działań afirmatywnych - n=16, bd=1; Oś priorytetowa III: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=35, projekty bez działań afirmatywnych - n=24, bd=4; Oś priorytetowa IV: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=6, projekty bez działań afirmatywnych - n=1, bd=1; Oś priorytetowa V: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=13, projekty bez działań afirmatywnych - n=52, bd=1; Oś priorytetowa VI: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=70, projekty bez działań afirmatywnych - n=25, bd=4; Ogółem: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=250, projekty bez działań afirmatywnych - n=354, bd=14 z analizy wyłączone 3 projekty, w których cząstkowa skuteczność osiągała wartości przekraczające 1000%, które mogą być wynikiem omyłki i ze względu na właściwości średniej arytmetycznej znacząco wpływały na średnie wartości dla Osi priorytetowych; analiza obejmuje projekty, w których beneficjent we wniosku o dofinansowanie zadeklarował pozytywny wpływ na politykę równości szans.

W przypadku wskaźników rezultatu mamy do czynienia z generalnie wyższym stopniem osiągania wartości docelowych wskaźników w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi w zakresie równości szans, niż w projektach bez tego typu rozwiązań. Średni stopień osiągnięcia wskaźników rezultatu w projektach, w których są stosowane działania afirmatywne wynosi 129,3%, a w projektach o neutralnym wpływie jest on wyraźnie mniejszy i wynosi 102,2%.

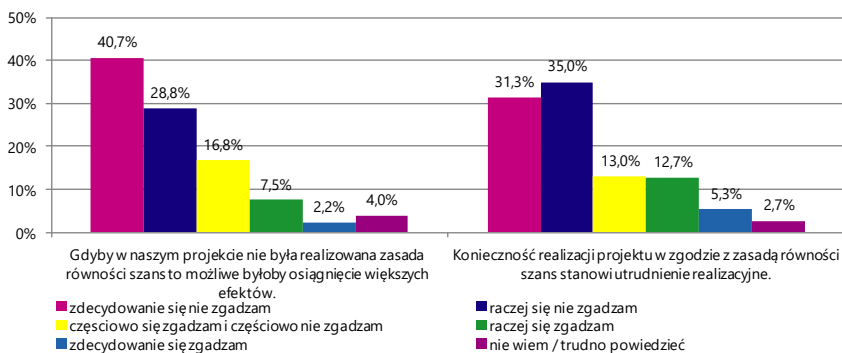
Na poziomie Osi priorytetowych przewaga projektów, w których są stosowane rozwiązania afirmatywne pod względem skuteczności w osiąganiu wartości docelowych wskaźników rezultatu nad projektami, w których nie podejmowano działań afirmatywnych w zakresie równości szans ma miejsce w przypadku: Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” (o 2,7 p.p.), Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury” (o 43,0 p.p.), Osi priorytetowej V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” (o 10,0 p. p.) oraz Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (o 13,9 p.p.).

Z odwrótną sytuacją – przewagą projektów bez działań afirmatywnych pod względem skuteczności w osiąganiu rezultatów – mamy do czynienia w przypadku Osi priorytetowych II „Rozwój infrastruktury transportowej” oraz IV „Społeczeństwo informacyjne”.

Przedstawione dane dotyczące stopnia osiągnięcia wartości docelowych wskaźników jednoznacznie pokazują, iż nie ma przesłanek do wyciągnięcia wniosku, iż w projektach o pozytywnym wpływie na politykę równości szans - z działaniami afirmatywnymi, a więc w większym stopniu oddziałującymi na niwelowanie nierówności, mamy do czynienia z obniżoną skutecznością w stosunku do projektów neutralnym wpływie na politykę równości szans tj. projektami, w których nie podejmowano działań afirmatywnych). Innymi słowy nie zidentyfikowano zależności, iż realizacja działań związanych z realizacją zasady równości szans obniża skuteczność projektów.

Wniosek dotyczący braku wpływu realizacji działań związanych z zasadą równości szans na skuteczność projektów potwierdzają także opinie beneficjentów wyrażone w badaniu CATI. Przedstawione one zostały na wykresach.

Wykres 9. Opinie beneficjentów na temat wpływu uwzględnienia zasady równości szans na realizację projektu

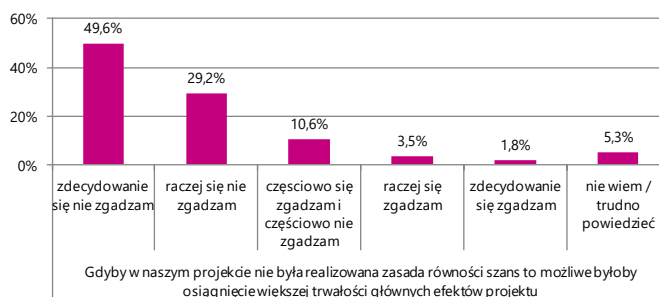


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; Gdyby w naszym projekcie nie była realizowana zasada równości szans to możliwe byłoby osiągnięcie większych efektów - n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację w projekcie działań uwzględniających potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji tych grup; Konieczność realizacji projektu w zgodzie z zasadą równości szans stanowi utrudnienie realizacyjne - n=300.

Tylko 9,7% badanych realizatorów projektów, którzy zadeklarowali realizację działań związanych z zasadą równości szans wskazało, iż zgadza się z tezą, że w przypadku braku stosowania zasady równości szans w projekcie możliwe byłoby osiągnięcie większych efektów. Przeciwnego zdania było aż 69,5% respondentów. Podobny odsetek – 66,3% - respondentów wskazał, iż nie zgadza się z opinią, że konieczność realizacji projektu w zgodzie z zasadą równości szans stanowi utrudnienie realizacyjne. Z przedmiotowym stwierdzeniem zgodziło się zaledwie 18,0% badanych. Rozkład odpowiedzi odnoszący się do przedstawionych stwierdzeń wskazuje, iż realizatorzy projektów w większości nie dostrzegają związku pomiędzy realizacją zasady równości szans a możliwością osiągania efektów oraz nie oceniają realizacji tej zasady jako uciążliwej.

Realizatorzy projektów w podobny sposób odnieśli się także do skuteczności w utrzymaniu efektów w czasie, czyli trwałości. Na poniższym wykresie zaprezentowano rozkład odpowiedzi odnoszących się do oceny wpływu uwzględniania w projekcie zasady równości szans na trwałość jego efektów.

Wykres 10. Opinie beneficjentów na temat wpływu uwzględnienia zasady równości szans na trwałość efektów projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację w projekcie działań uwzględniających potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji tych grup.

Z tezą „Gdyby w naszym projekcie nie była realizowana zasada równości szans, to możliwe byłoby osiągnięcie większej trwałości efektów projektu” zgodziło się 5,3% badanych beneficjentów. W ocenie beneficjentów realizacja zasady równości szans nie oddziałuje więc negatywnie na trwałość osiąganych efektów. Zdecydowana większość – 78,8% badanych realizatorów projektów, którzy zadeklarowali realizację działań związanych z zasadą równości szans wskazało, iż nie zgadza się ze stwierdzeniem, że w przypadku braku uwzględniania zasady równości szans możliwe byłoby osiągnięcie większej trwałości głównych efektów projektów.

Na skuteczność działań związanych z realizacją zasady równości szans warto spojrzeć także z perspektywy instytucjonalnej – skuteczności działań podejmowanych przez IZ RPOWP 2007-2013 w kontekście realizacji zasady równości szans. Pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 w wywiadach IDI nie wskazywali na występowanie niepowodzeń w realizacji działań związanych z zasadą równości szans. Nie zgłaszano sytuacji, iż jakieś działania w przedmiotowym zakresie były planowane, a potem nierealizowane lub realizowane w ograniczonym stopniu. Nie wskazywano na występowanie znaczących problemów z realizacją działań związanych z zasadą równości szans.

W związku z powyższym, jeśli skuteczność będziemy rozumieli jako stopień realizacji zaplanowanych działań, to nie ma przesłanek do wyciągnięcia wniosku, iż skuteczność realizowanych w ramach wdrażania RPOWP 2007-2013 zadań związanych z zasadą równości szans jest ograniczona. Jednym z powodów braku ograniczeń w skuteczności podejmowanych działań może być relatywnie małe skupienie się na realizacji zasady równości szans i traktowanie tych działań jako zadanie o pobocznym znaczeniu. Takie podejście mogło stać się powodem niewielkiej liczby podejmowanych zadań związanych z zasadą równości szans i niewielkiego stopnia ich złożoności, a to w dalszej kolejności mogło mieć wpływ na brak problemów realizacyjnych.

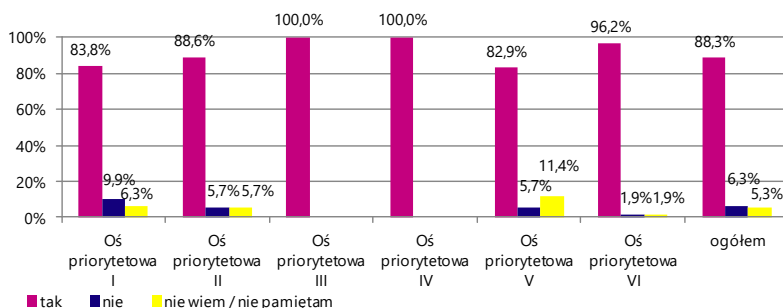
2.2.2. Pomoc ze strony IZ w trakcie przygotowywania dokumentacji projektowej przez beneficjentów w aspekcie stosowania zasady równości szans

W ramach dalszej części raportu podjęta została próba oceny, w jakim stopniu - w aspekcie zastosowania zasady równości szans - IZ okazywała się być pomocną dla beneficjentów w trakcie przygotowywania dokumentacji konkursowej.

W badaniu CATI prowadzonym wśród tych beneficjentów RPOWP 2007-2013, którzy we wniosku o dofinansowanie zadeklarowali pozytywny swojego wpływ projektu na zasadę równości szans poproszono o wskazanie czy na etapie opracowywania projektu brali oni pod uwagę kwestię równości szans, czyli dopasowania projektu do różnych grup docelowych oraz niedyskryminacji za względu na płeć, wiek, miejsce zamieszkania czy niepełnosprawność.



Wykres 11. Deklaracja wzięcia pod uwagę kwestii równości szans na etapie opracowywania projektu



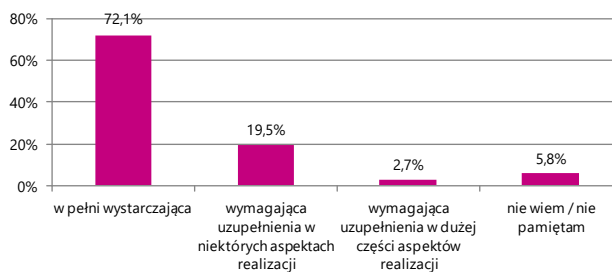
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; Oś priorytetowa I - n=142; Oś priorytetowa II - n=35; Oś priorytetowa III - n=30; Oś priorytetowa IV - n=5; Oś priorytetowa V - n=35; Oś priorytetowa VI - n=53; ogółem - n=300.

Wśród badanych beneficjentów znacząca większość (88,3%) wskazała, iż na etapie opracowywania projektu brała pod uwagę kwestię równości szans. Taki wynik nie powinien dziwić, ponieważ badaniem objęci zostali realizatorzy projektów, którzy we wnioskach o dofinansowanie wskazali na pozytywny wpływ projektu na politykę równości szans. Zakładając opracowanie wniosku o dofinansowanie własnymi siłami, taka deklaracja wraz z koniecznością jej uzasadnienia wymaga refleksji nad kwestią równości szans. Relatywnie często przedmiotowe zagadnienie było brane pod uwagę przy opracowywaniu projektów Osi priorytetowych III „Rozwój turystyki i kultury” i VI „Rozwój infrastruktury społecznej”. W ich przypadku wszyscy respondenci zadeklarowali wzięcie pod uwagę kwestii równości szans. Z kolei rzadziej kwestia równości szans brana była pod uwagę wśród realizatorów projektów w ramach Osi priorytetowych: I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” i V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”. Udział beneficjentów deklarujących refleksje na ten temat wynosi w ich przypadku odpowiednio: 83,8% oraz 82,9%.

Jednocześnie fakt, że wśród beneficjentów, których projekty – jak deklarowali we wniosku o dofinansowanie - miały pozytywny wpływ na politykę równości szans, aż 12 % przyznało w badaniu ewaluacyjnym, że nie brali pod uwagę tej kwestii podczas opracowywania projektu może wskazywać na podejście do zasady równości szans bez pogłębionej refleksji i traktowanie jej wyłącznie jako wymóg formalny.

Warunkiem niezbędnym do odpowiedniego uwzględnienia zasady równości szans w przedsięwzięciach jest posiadanie przez beneficjentów wiedzy i umiejętności w przedmiotowym zakresie. Te, zgodnie z przedstawionych niżej wynikami samooceny, są w przypadku większości beneficjentów na odpowiednim poziomie.

Wykres 12. Samoocena wiedzy i umiejętności beneficjentów w zakresie stosowania zasady równości szans

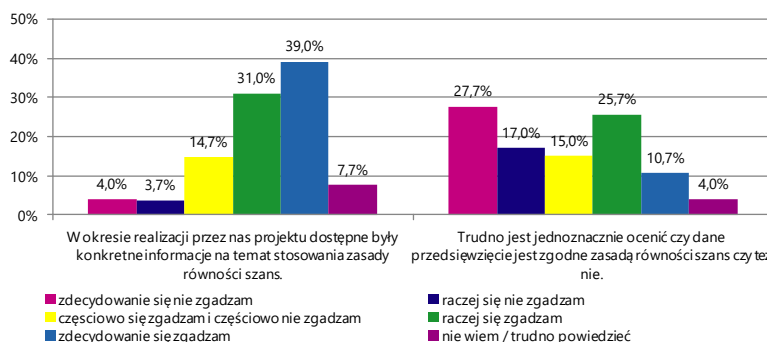


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację w projekcie działań uwzględniających potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji tych grup.

Aż 72,1% respondentów, którzy zadeklarowali realizację działań związanych z zapewnieniem równości szans wskazało, iż ich wiedza i umiejętności w zakresie stosowania zasady równości szans w projekcie była w pełni wystarczająca. Kolejne 19,5% badanych oceniło, iż ich wiedza i umiejętności wymagały uzupełnienia w niektórych aspektach realizacji, a tylko 2,7% wskazało, iż wymagały one uzupełnienia w dużej części aspektów realizacji. Taki stan rzeczy wskazuje, iż beneficjenci rzadko dostrzegają braki w swoich zasobach wiedzy i umiejętności w zakresie dotyczących zagadnienia równości szans. Może to wynikać z optymalnego poziomu wiedzy i umiejętności w przedmiotowym zakresie, w przypadku którego nie bez znaczenia są niewygórowane wymagania postawione beneficjentom w ramach RPOWP 2007-2013 lub też niskiej świadomości beneficjentów w zakresie problematyki równości szans. Zidentyfikowana wysoka samoocena wiedzy i umiejętności może także wynikać z braku sytuacji, których owe braki mogłyby zostać ujawnione czy zidentyfikowane.

Aby możliwe było zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy i umiejętności wśród realizatorów projektów, konieczne jest udostępnienie im niezbędnych zasobów informacji. Opinie beneficjentów dotyczące tego zagadnienia przedstawiono na kolejnym wykresie.

Wykres 13. Opinie beneficjentów o dostępności informacji na temat zasady równości szans oraz trudności w ocenie zgodności przedsięwzięć projektowych z zasadą równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=300.

W ramach RPOWP 2007-2013 nie opracowano dokumentów dedykowanych zasadzie równości szans, takich jak przewodnik czy wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans, a szczegółowe informacje dotyczące realizacji zasady równości szans, na poziomie operacyjnym – działań podejmowanych w projektach, znalazły się w zasadzie tylko w Przewodnikach po kryteriach wyboru projektów. W dokumentach tych poświęcono zasadzie równości szans tylko jeden akapit - w omówieniu kryterium „Projekt nie wywołuje negatywnego wpływu na realizację polityk horyzontalnych UE wynikających z Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006”⁸² – w którym pokrótce nakreślono, co w praktyce może oznaczać pozytywny i neutralny wpływ na politykę równości szans.

Mimo to większość – 70% - beneficjentów zgodziła się ze stwierdzeniem, iż w okresie realizacji projektu były dostępne konkretne informacje na temat stosowania zasady równości szans. Przeciwnego zdania było tylko 7,7% respondentów.

Ten pogląd warto zestawzić z opiniami na temat trudności w jednoznacznej ocenie czy dane przedsięwzięcie jest zgodne z równością szans. W tym wypadku opinie świadczące o braku trudności wyraziła mniej niż połowa – 44,7% beneficjentów, a zdanie przeciwne posiadało 36,4% badanych. Mamy więc do czynienia z relatywnie szerokim udziałem realizatorów posiadających wątpliwości w ocenie zgodności planowanych przez siebie przedsięwzięć z zasadą równości szans.

Z jednej strony wyniki badania świadczą o występowaniu odpowiedniego poziomu dostępności informacji oraz optymalnego poziomu wiedzy i umiejętności beneficjentów w stosunku do wymagań im postawionych w RPOWP 2007-2013, które należy ocenić w kontekście zasady równości szans jako mało wygórowane, ale z drugiej strony - ten stan wiedzy, umiejętności i dostępności informacji okazuje się dla części realizatorów niewystarczający do praktycznej oceny przedsięwzięcia pod względem stosowania zasady równości szans.

Z tej perspektywy jednoznacznie pozytywnie ocenia się fakt wydania przez Ministerstwo Rozwoju poradnika dla beneficjentów „Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami”, który systematyzuje wiedzę dotyczącą zasady równości szans i dostarcza praktycznych wskazówek dla realizatorów różnego typu projektów w perspektywie finansowej 2014-2020⁸³. Ze względu na wyczerpującą zawartość wspomnianego dokumentu nie rekomenduje się wydania regionalnej publikacji o analogicznym charakterze, niemniej jednak zaleca się jego upowszechnienie wśród beneficjentów i potencjalnych beneficjentów RPOWP 2014-2020.

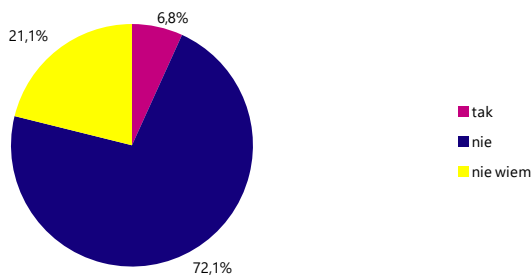
Wskazywane wcześniej przekonanie beneficjentów o wystarczającej wiedzy i umiejętnościach w zakresie stosowania zasady równości szans mogło stać się powodem relatywnie rzadkiego, jak wskazują przedstawione niżej dane, zgłaszania się o wsparcie do Instytucji Zarządzającej.

⁸² np. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2012). Przewodnik po kryteriach wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa, 28.

⁸³ zob. Fundacja Aktywizacja (2015). Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Poradnik dla realizatorów projektów i instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich 2014-2020. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.



Wykres 14. Deklaracja zgłaszania się o pomoc UMWP w zakresie zasady równości szans, na etapie opracowywania projektu

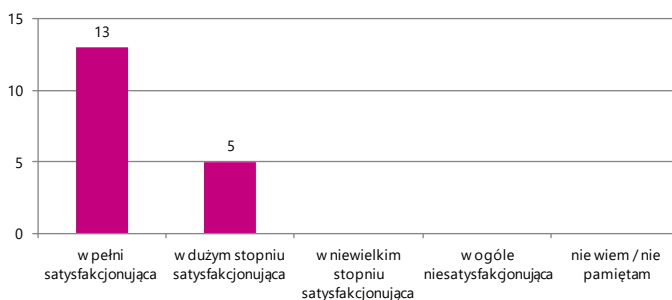


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=265, pytanie zadawane osobom, które wskazały, iż brały pod uwagę kwestię równości szans na etapie opracowania projektu.

Tylko 6,8% badanych realizatorów projektów, którzy przy opracowaniu wniosku o dofinansowanie brali pod uwagę kwestię równości szans zgłaszało się na tym etapie o pomoc do UMWP. Na brak zgłoszeń do UMWP w wymienianym zakresie wskazało 3 na 4 (72,1%) badanych beneficjentów. Wśród badanych występuje także dość duża grupa osób nie mających pewności czy etapie opracowania założeń projektu miała na miejsce sytuacja zgłaszania się o pomoc do UMWP w zakresie zasady równości szans.

Jak wynika z przedstawionych na poniższym wykresie danych, pomoc uzyskiwana w ramach kontaktów z UMWP jest wysoko oceniana przez beneficjentów z niej korzystających.

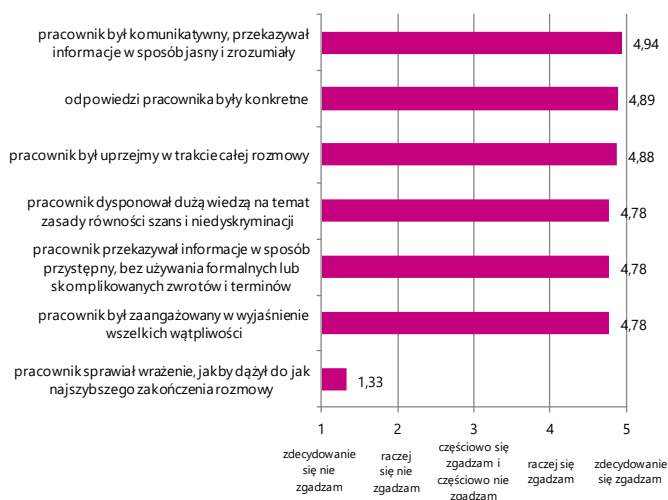
Wykres 15. Ocena pomocy uzyskanej od pracownika UMWP w kwestii równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; pytanie zadawane tylko osobom, które wskazały, iż zgłosiły się o pomoc do UMWP; ze względu na niewielką liczbę respondentów wartości procentowe zastąpiono nominalnymi.

Wyraźna większość badanych beneficjentów, którzy zgłaszali się do UMWP o pomoc w zakresie zasady równości szans, oceniło otrzymaną pomoc jako w pełni satysfakcjonującą. Na taką ocenę wskazało 13 na 18 badanych zgłaszających się o pomoc beneficjentów. Pozostałych pięciu badanych otrzymaną pomoc oceniło jako w dużym stopniu satysfakcjonującą.

Wykres 16. Ocena kontaktu z pracownikami UMWP (średnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; pracownik był komunikatywny, przekazywał informacje w sposób jasny i zrozumiały - n=18; odpowiedzi pracownika były konkretne - n=18; pracownik był uprzejmy w trakcie całej rozmowy - n=17; pracownik dysponował dużą wiedzą na temat zasady równości szans i niedyskryminacji - n=18; pracownik przekazywał informacje w sposób przystępny, bez używania formalnych lub skomplikowanych zwrotów i terminów - n=18; pracownik był zaangażowany w wyjaśnienie wszelkich wątpliwości - n=18; pracownik sprawiał wrażenie, jakby dążył do jak najszybszego zakończenia rozmowy - n=18; pytanie zadawane tylko osobom, które wskazały, iż zgłosiły się o pomoc do UMWP; z analiz wyłączone odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Zgłaszający się o pomoc beneficjenci bardzo wysoko ocenili kontakt z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Średnia ocena bliska wartości 5, która na skali oznacza zdecydowaną zgodę ze stwierdzeniem, występuje w przypadku wszystkich też w sposób pozytywny prezentujących postawę pracowników Urzędu. Beneficjenci w zdecydowanym stopniu są przekonani, iż pracownik UMWP był uprzejmy, komunikatywny, odpowiadał konkretne na zadane pytania, dysponował dużą wiedzą o zasadzie równości szans, przekazywał informacje w sposób przystępny oraz był zaangażowany w wyjaśnienie wszelkich wątpliwości. Dodatkowo, w przypadku stwierdzenia dotyczącego dążenia pracownika do jak najszybszego zakończenia rozmowy, średnia ocena wyniosła tylko 1,33, co świadczy zdecydowanym braku zgody z tą tezą wśród badanych beneficjentów.

Reasumując, wśród beneficjentów dominuje przekonanie o wystarczającym poziomie wiedzy i umiejętności związanych z zasadą równości szans oraz opinia o dostępności informacji w przedmiotowym zakresie. Mimo to, trzecia część beneficjentów ma wątpliwości w ocenie czy ich przedsięwzięcie jest zgodne z zasadą równości szans czy też nie. Realizatorzy projektów rzadko zgłaszali się o pomoc do UMWP w zakresie zasady równości szans, lecz kiedy miało to miejsce, to oferowana pomoc oceniana była przez beneficjentów bardzo wysoko. Pomoc świadczona przez IZ RPOWP 2007-2013 była wysokiej jakości, ale świadczona była w bardzo ograniczonym stopniu i zakresie. Ograniczony stopień świadczenia pomocy wynika przed wszystkim z niskiego stopnia świadomości w zakresie równości szans i nieprzypisywaniu tej zasadzie wystarczająco istotnego znaczenia na etapie realizacji programu, zarówno ramach przez IZ, jak i przez beneficjentów programu.

2.2.3. Błędy naruszające zasadę równości szans warunkujące odrzucenie projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP

Dane Rejestru odwołań prowadzonego przez IZ RPOWP 2007-2013 nie są użytecznym źródłem informacji o błędach naruszających zasadę równości szans. Powodem takiego stanu rzeczy jest ogólny sposób ewidencjonowania zarzutów odnośnie przeprowadzonej oceny wniosku. Zgłaszane przez beneficjentów zarzuty – zgłoszenia nieprawidłowości przeprowadzonej oceny – w zakresie realizacji zasady równości szans były w rejestrze każdorazowo przedstawione za pomocą zapisu „Projekt nie wywołuje negatywnego wpływu na realizację polityk horyzontalnych UE wynikających z Rozporządzenia Rady WE 1083/2006”⁸⁴, który dotyczy niezgodności w zakresie wszystkich polityk horyzontalnych. Do oceny projektu w zakresie zasad horyzontalnych nawiązywało 11,3% złożonych środków odwoławczych (87 na 770 złożonych). Nie jest jednak możliwe zidentyfikowanie, które z nich były rzeczywiście związane z zasadą równości szans, a które dotyczyły innych polityk horyzontalnych.

Dokładniejszym źródłem informacji w zakresie odrzucania projektów ze względu na naruszenia zasady równości szans są relacje pracowników IZ RPOWP 2007-2013 oraz ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie. Przedstawiciele obu tych grup respondentów zgodnie przyznawali, iż nie mieli do czynienia z odrzucaniem projektów ze względu na brak zgodności z zasadą równości szans.

⁸⁴ np. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2012). Rejestr odwołań 2011. [dokument niepublikowany]. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, wiersz 37.



Nie było tak żeby, że szpitale w ogóle nie dotknęły tego problemu. (...) One nie ignorowały tego punktu przechodząc dalej, tylko one się wszystkie ustosunkowywały. Kwestia była tylko, czy był to stosunek neutralny (...) czy pozytywny. Natomiast nigdy negatywny. **(WE 1)**

Wpływu negatywnego nie kojarzę. (...) Pytałem kolegów i koleżanek z referatów i też nie. **(WE 4)**

Ze swojego doświadczenia nie pamiętam negatywnych projektów. W większości to były neutralne. **(WE 2)**

Powyższe relacje wskazują, iż nie występowały sytuacje negatywnego wpływu projektu na politykę równości szans, który zgodnie z kryteriami wyboru projektów mógłby być powodem odrzucenia projektu. Dlatego należy wyciągnąć wnioski, iż w projektach zgłaszanych w ramach RPOWP 2007-2013 nie występowały błędy naruszające zasadę równości szans, które warunkowały odrzucenie projektu w procedurze konkursowej.

2.2.4. Procedury realizacji RPOWP sprzyjające stosowaniu zasady równości szans

Poniżej przedstawiono ocenę beneficjentów RPOWP 2007-2013 dotyczącą stopnia, w jakim istniejące procedury realizacji RPOWP sprzyjały stosowaniu zasady równości szans wyrażoną w badaniu CATI.

Wykres 17. Ocena procedur związanych z równością szans w ramach RPOWP 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; zrozumiałość zasad oceny zgodności projektu z zasadą równości szans - n=266; zrozumiałość zasad związanych z wypełnianiem wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans - n=270; zrozumiałość pojęć związanych z zasadą równości szans - n=281; pracochłonność wypełniania wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans - n=260; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Badani beneficjenci generalnie dosyć wysoko ocenili procedury związane z zasadą równości szans obowiązujące w ramach RPOWP 2007-2013. Najwyższa średnia ocena – 4,10 na pięciostopniowej skali dotyczy zrozumiałości zasad oceny zgodności projektu z zasadą równości szans. Na bardzo podobnym poziomie oceniono zrozumiałość zasad związanych z wypełnianiem wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans (średnia ocena 4,09) oraz zrozumiałości pojęć związanych z zasadą równości szans (średnia ocena 4,05). Nieco niżej oceniono pracochłonność wypełniania wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans. W tym wypadku średnia ocena wynosi 3,58 na pięciostopniowej skali.

Realizatorzy dosyć wysoko ocenili funkcjonujące w RPOWP 2007-2013 procedury, a zrozumiałość funkcjonujących zasad i używanych pojęć należy uznać za czynnik sprzyjający stosowaniu zasady równości szans. Jednak rzeczywista skala realizacji w projektach działań związanych z zasadą równości szans nie jest na optymalnym poziomie. Tylko niewiele ponad połowa – 52,7% badanych realizatorów projektów, w których według zapisów wniosków o dofinansowanie występuje pozytywny wpływ na politykę, a więc w założeniu przewidujących ponadstandardowe działania związane z zasadą równości, wskazało, iż realizowało działania mające na celu poprawę sytuacji grup zagrożonych skutecznością, a 71,0% wskazało na podjęcie działań mających na celu uwzględnienie potrzeb różnych grup docelowych. Taka sytuacja świadczy, iż funkcjonujące procedury nie zapewniły w optymalny sposób stosowania zasady równości szans w projektach, które określano jako posiadające pozytywny wpływ na politykę równości szans. W konsekwencji, mimo wysokiej oceny procedur związanych z zasadą równości szans przez beneficjentów, należy ocenić, iż w przeciętnym stopniu sprzyjały one stosowaniu zasady równości szans.

2.2.5. Zagrożenia mogące wpłynąć na stosowanie zasady równości szans w trakcie realizacji RPOWP

Generalnie, poza kwestią związaną ze zdiagnozowanym nadużywaniem przez projektodawców deklaracji we wnioskach o dofinansowanie dotyczących pozytywnego wpływu projektu na polityki horyzontalne w celu uzyskania jak najwyższej liczby punktów w ramach oceny merytorycznej będącą przyczyną zmiany jednego z kryteriów wyboru projektów w 2009 roku (z kryterium merytorycznego na kryterium dopuszczające) - o której wspomniano w części

raportu dotyczącej adekwatności zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP 2007-2013 do wymogów zachowania zasady równości szans - identyfikacja zagrożeń mogących wpłynąć na stosowanie zasady równości szans nie była przedmiotem świadomych i zaplanowanych działań IZ w trakcie realizacji RPOWP 2007-2013 m.in. ze względu na fakt, że Program nie stosował podejścia wertykalnego do ww. zasady.

Pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 w wywiadach indywidualnych zwracali uwagę na kilka kwestii, które potencjalnie mogły stanowić zagrożenie dla stosowania zasady równości szans. Ze względu na podejście do zasady równości szans w perspektywie finansowej 2007-2013, które wynikało z przypisywania pobocznego znaczenia względem innych istotniejszych - z punktu widzenia zarówno IZ, jak i beneficjentów - kwestii, w trakcie realizacji RPOWP 2007-2013 nie zmierzono faktycznego wpływu tychże kwestii na stosowanie zasady równości szans.

Pierwszym z ewentualnych zagrożeń mogły być nieadekwatnie wysokie koszty dostosowania infrastruktury w stosunku do liczby osób korzystających z udogodnień dla osób niepełnosprawnych na terenach wiejskich i w małych miejscowościach. Uwzględniając kwestię efektywności wydatków, o której mowa w pkt 5.2 ppkt 2f Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013⁸⁵, można uznać, że działania tego typu nie mają uzasadnienia ekonomicznego, mają natomiast duże znaczenie społeczne.

Biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie efektywność wydatkowania środków, jeszcze większe wątpliwości mogłyby budzić zapisy „Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji”⁸⁶ w odniesieniu do nowej perspektywy finansowej 2014-2020, w których wskazano, że :

- organizowane przez instytucje uczestniczące w realizacji PO lub przez beneficjentów spotkania otwarte oraz wszystkie działania w ramach projektów, w których na etapie rekrutacji zidentyfikowano możliwość udziału osób z niepełnosprawnościami, winny być realizowane w budynkach dostępnych architektonicznie;
- wszystkie produkty projektów (produkty, towary, usługi, infrastruktura) mają być dostępne dla wszystkich osób, w tym osób z niepełnosprawnościami;
- w przypadku spotkań (typu konferencje itp.) organizowanych przez instytucje uczestniczące w realizacji PO należy w formularzach zgłoszeniowych umieszczać zapytanie i specjalne potrzeby uczestników i potrzeby to spełnić w możliwie największym stopniu (tzn. zapewnić sale konferencyjne dostępne dla osób niepełnosprawnych, windy zaopatrzone w przyciski, sanitariaty dla osób niepełnosprawnych, opracować dokumenty i materiały pozwalające na odczytanie przez osoby z dysfunkcją wzroku za pomocą czytników, zapewnić materiały informacyjne w różnych formatach - druk powiększony, wersja elektroniczna, nagranie w języku migowym, w języku łątwym, w alfabecie Braille'a, transmisje audiowizualne opatrzyć napisami lub tłumaczeniem migowym, stosować systemy wspomagające słyszenie takie jak: pętle indukcyjne, systemy FM, zapewnić usługę asystenta osobistego).

Sposobem na niwelowanie tego zagrożenia zalecanym w wytycznych jest mechanizm racjonalnych usprawnień obejmujący „konieczne i odpowiednie zmiany oraz dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, rozpatrywane osobno dla każdego konkretnego przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami”⁸⁷ polegający m.in. na wypożyczeniu sprzętu zamiast kupowania.

Do innych, wskazywanych przez pracowników zagrożeń mogących wpłynąć na stosowanie zasady równości szans należy kwestia postaw beneficjentów wobec tej zasady, takich jak: nadużywanie deklaracji, niespełnianie deklaracji czy unikanie konkretnych deklaracji w zakresie zasady równości szans, stanowiących typowe reakcje na sytuację zewnętrznego przymusu wynikającego z obligatoryjności wymogu dotyczącego zasady równości szans. Przejawy tych postaw zostały przedstawione w oparciu o analizę zapisów wniosku o dofinansowanie w polu II.7.1 w dalszej części raportu dotyczącej podejścia beneficjentów do zasady równości szans.

Kolejnym zagrożeniem dla stosowania zasady równości szans jest brak świadomości beneficjentów oraz niska świadomość w zakresie równości szans wśród pracowników IZ, a także brak jednoznacznych wytycznych w perspektywie finansowej 2007-2013, zarówno skierowanych do beneficjentów, jak i Instytucji Zarządzającej, o której to kwestii wspomniano w pozostałych częściach raportu.

Niektórzy pracownicy IZ RPOWP 2007-2013 wyrażają przekonanie, że monitorowanie zasady nie jest konieczne, skoro beneficjenci są zobowiązani do stosowania przepisów prawa, w tym prawa budowlanego i prawa antidyskryminacyjnego, co – w ich opinii - automatycznie zapewnia efekt związany z przestrzeganiem zasady równości szans. Niestety, jak wskazują przykładowo wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2012 roku, ponad 90% z kontrolowanych budynków użyteczności publicznej w województwa podlaskim nie było dostosowanych do

⁸⁵ Zarząd Województwa Podlaskiego (2008). Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do Uchwały Nr 131/1874/08 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 25 listopada 2008 r., Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.

⁸⁶ Minister Infrastruktury i Rozwoju (2014). Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Warszawa: Minister Infrastruktury i Rozwoju.

⁸⁷ Minister Infrastruktury i Rozwoju (2014). Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Warszawa: Minister Infrastruktury i Rozwoju, 9.



korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności przez osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, co było sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego⁸⁸.

Istotnym czynnikiem ryzyka w kontekście zasady równości szans okazała się być również kwestia niewykonania przez beneficjentów zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie działań w obszarze równości szans. Ponadto, w okresie realizacji RPOWP 2007-2013 nie podejmowano działań mających na celu pomiar stosowania zasady równości szans w programie, przykładowo nie podejmowano próby wyselekcjonowania adekwatnych wskaźników.

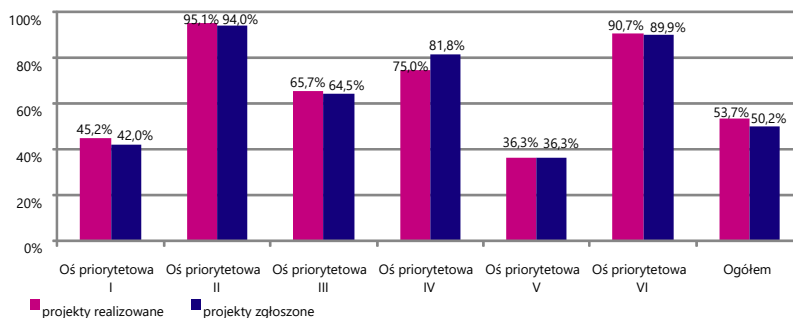
Jak wskazano wcześniej, zasadzie równości szans jako polityce horyzontalnej przypisywano w perspektywie 2007-2013 poboczne znaczenie w zasadzie we wszystkich realizowanych w Polsce programach operacyjnych, z wyjątkiem programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a w trakcie wdrażania programu nie prowadzono monitoringu realizacji zasady, w tym identyfikowania ewentualnych zagrożeń dla jej realizacji.

2.3. Podejście beneficjentów do zasady równości szans i konsekwencja w jej stosowaniu na wszystkich etapach realizacji projektu

2.3.1. Udział projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP zawierających odwołania do zasady równości szans

W celu zidentyfikowania skali odwołań do zasady równości szans w projektach zgłaszanych w procedurze konkursowej przeprowadzono analizę wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie, które przeszły ocenę formalną. Objęła ona swoim zakresem 1968 złożonych projektów. W przypadku 600 zidentyfikowano występowanie braków danych (z czego 17 to projekty realizowane i nierozwiązane według stanu na dzień 01.04.2016 r.), które uniemożliwiły określenie charakteru odwołania do zasady równości szans, co wykluczyło projekty z zakresu analizy.

Wykres 18. Udział projektów mających pozytywny wpływ na zasadę równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie; projekty realizowane: Oś priorytetowa I: n=702, bd=8; Oś priorytetowa II: n=82, bd=5; Oś priorytetowa III: n=102, bd=2; Oś priorytetowa IV: n=16; Oś priorytetowa V: n=215; Oś priorytetowa VI: n=129, bd=2; Ogółem: n=1246, bd=17; projekty zgłoszone: Oś priorytetowa I: n=1255, bd=256; Oś priorytetowa II: n=84, bd=78; Oś priorytetowa III: n=203, bd=42; Oś priorytetowa IV: n=22, bd=1; Oś priorytetowa V: n=245, bd=124; Oś priorytetowa VI: n=159, bd=99; Ogółem: n=1968, bd=600; z analizy wyłączone 3 odrzucone projekty, w których wskazano na negatywny wpływ na politykę równości szans, ponieważ uzasadnienie wpływu wskazywało na inny niż negatywny rodzaj wpływu, co wskazuje na wewnętrzną sprzeczność w zapisach tych wniosków.

Co do zasady, we wszystkich projektach zgłoszonych w procedurze konkursowej znajdują się odwołania do polityki równości szans. Jest to spowodowane obligatoryjnym wypełnianiem przez beneficjentów pola II.7.1 wniosku o dofinansowanie, które odnosi się do wpływu projektu na politykę równości szans. W 987 wnioskach o dofinansowanie, spośród 1968 objętych analizą projektów, wskazano na pozytywny wpływ projektu na politykę równości szans. Projekty te stanowią 50,2% wszystkich zgłoszonych projektów, które przeszły ocenę formalną. Pozostałe to projekty, w których zadeklarowano neutralny wpływ na politykę równości szans.

Największy udział projektów, w których wskazywano na pozytywny wpływ występuje w Osi priorytetowej II związanej z infrastrukturą drogową. W jej przypadku na pozytywny wpływ na realizację polityki równości szans wskazano w 94,0% zgłoszonych projektów. Relatywnie wysoki udział zgłoszonych projektów o pozytywnym wpływie występuje także w Osi priorytetowej VI związanej z infrastrukturą społeczną (89,9% projektów) oraz Osi priorytetowej IV związanej z infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego (81,8%). Relatywnie rzadko na pozytywny wpływ na politykę równości szans wskazywano w projektach Osi priorytetowej I związanej z rozwojem przedsiębiorczości (42,0%) oraz Osi priorytetowej V związanej z ochroną środowiska (36,3%).

Reasumując, 100% projektów zgłoszonych w procedurze konkursowej, które przeszły ocenę formalną, zawiera odwołania do zasady równości szans, przy czym nieco ponad połowa projektów – 50,2% zawiera odwołania

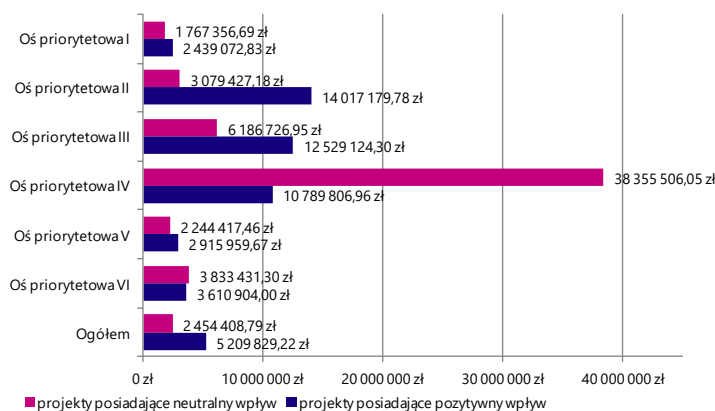
⁸⁸ Najwyższa Izba Kontroli (2012). Informacja o wynikach kontroli NIK: Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim, nr ewid. 171/2012/p12127/lb1-4101-07-00/2012. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

o charakterze pozytywnym (pozytywny wpływ na politykę równości szans), a pozostałe 49,8%, odwołania o charakterze neutralnym (neutralny wpływ na politykę równości szans).

W przypadku projektów realizowanych – takich w przypadku, których podpisane zostały umowy o dofinansowanie i nie zostały one rozwiązane do dnia 01.04.2016 – w 669 wnioskach o dofinansowanie na 1246 analizowanych wskazano na pozytywny wpływ projektu na politykę równości szans. Udział projektów o pozytywnym wpływie na równość szans wśród projektów realizowanych jest tylko nieznacznie – o 3,5 p.p. wyższy niż wśród wszystkich projektów, które przeszły ocenę formalną i wynosi 53,7%. Tak jak w przypadku projektów złożonych, również w przypadku projektów realizowanych największe udziały projektów o pozytywnym wpływie na równość szans wśród ogółu projektów realizowanych występują w Osiach priorytetowych: II (95,1%) oraz VI (90,7%), a najniższe udziały projektów o pozytywnym wpływie na politykę równości szans występują w Osiach priorytetowych: V (36,3%) oraz I (45,2%).

Łączna wartość realizowanych projektów, które posiadają pozytywny wpływ na politykę równość szans wynosi 3 485,4 mln zł, a wartość pozostałych 577 realizowanych projektów posiadających neutralny wpływ na politykę równości szans jest ponad dwukrotnie niższa i wynosi 1 416,3 mln zł. Taki stan rzeczy wskazuje na występowanie różnicowań w wielkości projektów posiadających pozytywny i neutralny wpływ na politykę równości szans mierzonej średnią ich wartością. Dane dotyczące tego zagadnienia przedstawione zostały na poniższym wykresie.

Wykres 19. Średnia wartość projektów posiadających neutralny i pozytywny wpływ na politykę równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie; Oś priorytetowa I: projekty posiadające neutralny wpływ - n=385, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=317; Oś priorytetowa II: projekty posiadające neutralny wpływ - n=4, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=78; Oś priorytetowa III: projekty posiadające neutralny wpływ - n=35, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=67; Oś priorytetowa IV: projekty posiadające neutralny wpływ - n=4, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=12; Oś priorytetowa V: projekty posiadające neutralny wpływ - n=137, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=78; Oś priorytetowa VI: projekty posiadające neutralny wpływ - n=12, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=117; Ogółem: projekty posiadające neutralny wpływ - n=577, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=669.

Średnia wartość projektu mającego pozytywny wpływ na politykę równości szans wynosi 5 209,8 tys. zł i jest ponad dwukrotnie wyższa niż średnia wartość projektu wpływającego neutralnie na politykę równości szans (2 454,4 tys. zł). Szczególnie duża przewaga projektów posiadających pozytywny wpływ na równość szans pod względem średniej wartości występuje w Osiach priorytetowych II „Rozwój infrastruktury transportowej” oraz III „Rozwój turystyki i kultury”, z kolei w Osiach priorytetowych I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” i V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”, przewaga ta jest niewielka, a w Osiach priorytetowych IV „Społeczność informacyjne” i VI „Rozwój infrastruktury społecznej” to projekty posiadające neutralny wpływ na politykę równości szans mają przeciętnie większą wartość niż projekty o pozytywnym wpływie na równość szans.

2.3.2. Rozwiązania odnoszące się do zasady równości szans formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013

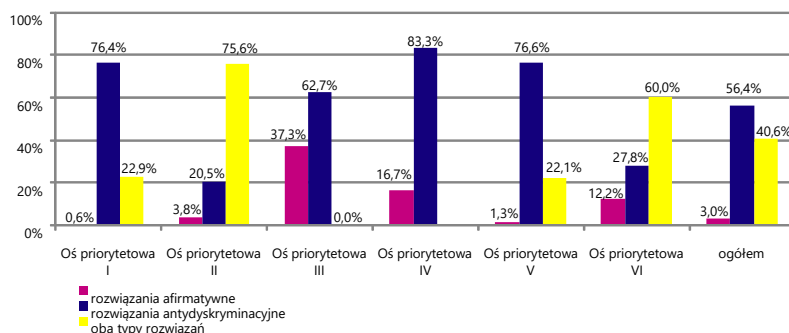
W niniejszej części przedstawiono wyniki analizy dotyczącej rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans, które były formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013. Na poziomie ogólnym przyjęto, iż całość działań, których podjęcie mogli zadeklarować we wniosku o dofinansowanie projektodawcy w celu udokumentowania pozytywnego oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans można zaklasyfikować do jednej z dwóch kategorii: działań o charakterze niedyskryminującym (tj. działań, których celem jest uzyskanie efektu w postaci braku czynników podtrzymujących lub wzmocniających niekorzystną sytuację grup defaworyzowanych) oraz działań o charakterze afirmatywnym (tj. działań, których celem jest uzyskanie efektu w postaci poprawy niekorzystnej sytuacji grup defaworyzowanych)⁸⁹. Na poniższym wykresie przedstawiono strukturę

⁸⁹ Z jednoczesną możliwością sytuacji, w której dany projekt jednocześnie zawiera w sobie rozwiązania o charakterze niedyskryminującym i afirmatywnym.



projektów, w przypadku których zadeklarowano pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans, ze względu na ogólny charakter sformułowanych rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans (identyfikowany na podstawie analizy treści wniosków o dofinansowanie).

Wykres 20. Ogólny charakter rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans formułowanych przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie; Oś priorytetowa I - n=314 bd=3, Oś priorytetowa II - n=78, Oś priorytetowa III - n=67, Oś priorytetowa IV - n=12, Oś priorytetowa V - n=77 bd=1, Oś priorytetowa VI - n=115 bd=2, ogółem - n=663, bd=6.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w całej populacji analizowanych projektów dominuje wariant oparcia działań w zakresie realizacji zasady równości szans wyłącznie o rozwiązania o charakterze antydyskryminacyjnym, który dotyczy ponad połowy projektów (56,4%). Rozwiązania antydyskryminacyjne były także wskazywane w odniesieniu do 40,6% projektów, w których dodatkowo jednak zadeklarowano wdrożenie rozwiązań o charakterze afirmatywnym. Taki łączony wariant realizacji zasady równości szans polegał na jednoczesnym wskazaniu przez wnioskodawców podjęcia w ramach projektu działań o charakterze antydyskryminacyjnym w odniesieniu do określonej grupy docelowej (np. niestosowanie działań dyskryminacyjnych w dostępie do rezultatów realizowanego projektu przez potencjalnych adresatów przedsięwzięcia) oraz działań afirmatywnych wobec innej grupy lub grup (np. poprzez wskazanie określonej liczby stanowisk pracy na których zostaną zatrudnione osoby z grup defaworyzowanych na rynku pracy, choćby kobiet lub osób niepełnosprawnych). Z kolei tylko w przypadku 3% analizowanych projektów mamy do czynienia wyłącznie z rozwiązaniami o charakterze afirmatywnym.

Zidentyfikowana powyżej sytuacja oznacza, że beneficjenci byli raczej ostrożni, czy wręcz zachowawczy, w podejściu do realizacji zasady równości szans, skupiając się najczęściej na niepodejmowaniu działań o charakterze dyskryminacyjnym (a więc łamiących zasadę równości szans), niż podejmowaniu aktywności w obszarze poprawy sytuacji grup defaworyzowanych lub zagrożonych marginalizacją czy dyskryminacją. Choć w wielu przypadkach miało to uzasadnienie wynikające ze specyfiki danego projektu, to jednak w praktyce niejednokrotnie oznaczało, że za deklaracją we wniosku o dofinansowanie o pozytywnym oddziaływaniu na realizację zasady równości szans nie stały żadne działania projektodawcy poza spełnieniem prawnych wymogów dotyczących zjawiska dyskryminacji (czyli np. niestosowanie kryteriów dyskryminacyjnych w polityce zatrudnieniowej)⁹⁰.

Jeśli chodzi o zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi Osiami priorytetowymi dotyczące charakteru rozwiązań stosowanych w zakresie realizacji zasady równości szans, to w większości spośród nich dominuje podejście antydyskryminacyjne. Z największą dominacją projektów, w których deklarowano stosowanie właśnie tego rodzaju rozwiązań mamy do czynienia w Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”, gdzie aż 83,3% przedsięwzięć bazowało na rzeczonym podejściu w obszarze równości szans, przy czym należy w tym przypadku pamiętać o relatywnie niewielkiej liczbie projektów w ramach tego obszaru wsparcia. Udział projektów stosujących wyłącznie rozwiązania antydyskryminacyjne przekraczający 70% dotyczy jeszcze Osi priorytetowych: I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” (76,4%) oraz V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” (76,6%). W pozostałych Osiach priorytetowych ograniczenie się wyłącznie do działań antydyskryminacyjnych występowało na mniejszą skalę, choć w przypadku Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury” był to nadal dominujący – bo dotyczący 62,7% przedsięwzięć – wariant realizacji zasady równości szans.

Rozwiązania antydyskryminacyjne były także obecne w tych projektach, w których łączono je z rozwiązaniami afirmatywnymi. Dominacja takiego podejścia dotyczy dwóch Osi priorytetowych: II „Rozwój infrastruktury transportowej” (75,6% przedsięwzięć z zadeklarowanym stosowaniem rozwiązań antydyskryminacyjnych) oraz VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (60%).

⁹⁰ Kwestia ta zostanie poddana pogłębionej ocenie w części „Zasada równości szans jako rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań oraz jako czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów”.

W większości Osi priorytetowych najmniejszy udział w populacji projektów mają zdecydowanie te przedsięwzięcia, w których zadeklarowano najpełniejszą i najbardziej pogłębioną realizację zasady równości szans stosując wyłącznie rozwiązania afirmatywne. W Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” udział tego rodzaju projektów nie przekroczył 1% i wyniósł jedynie 0,6%. Nieco większy był w Osiach priorytetowych: II „Rozwój infrastruktury transportowej” (3,8%) oraz V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” (1,3%). Z wyraznie większym udziałem projektów bazujących na afirmatywnych rozwiązaniach dotyczących realizacji zasady równości szans mamy natomiast w Osiach priorytetowych: IV „Społeczeństwo informacyjne” (16,7%) oraz VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (12,%). Największy okazał się on jednak w Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury”, gdzie w ponad jednej trzeciej przedsięwzięć (37,3%) zadeklarowano wyłącznie afirmatywne podejście do realizacji omawianej zasady horyzontalnej.

Deklaracje wnioskodawców dotyczące rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013 poddano także pogłębionej analizie ze względu na ich szczegółowy charakter. Zdecydowanie najczęściej wskazywano na stosowanie rozwiązań polegających na niepodejmowaniu działań dyskryminacyjnych w procesie wyboru i późniejszej współpracy z osobami i/lub podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu. Tego rodzaju rozwiązania stanowią ponad jedną trzecią (37,5%) wszystkich rozwiązań, które beneficjenci wskazali uzasadniając pozytywne oddziaływanie swojego przedsięwzięcia na realizację zasady równości szans. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o niestosowanie innych niż merytoryczne kryteriów selekcji pracowników, współpracowników, czy zleceniobiorców, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii niestosowania takich kryteriów jak (w przypadku osób prywatnych): płeć, wiek, światopogląd, orientacja seksualna, orientacja religijna itp. Dodatkowo, niestosowanie dyskryminacyjnego podejścia odnosi się w tym przypadku także do fazy zatrudnienia / współpracy, gdzie również deklarowano bazowanie wyłącznie na kryteriach merytorycznych w aspekcie wynagradzania, awansu, czy też innych aspektów dotyczących wzajemnej współpracy (w tym zarządzania zasobami ludzkimi). Projektodawcy wskazywali tutaj m.in. na stosowanie różnego rodzaju rozwiązań uelastyczniających warunki zatrudnienia (telepraca, praca zmianowa, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy), które pozwalają na zatrudnienie osób znajdujących się w szczególnej sytuacji, czy też rozwiązań dotyczących bieżącego funkcjonowania firmy i zatrudnionych w niej personelu:

W komunikacji będzie stosowany język wrażliwy na płeć. Planuje się również zrównoważony pod kątem płci udział w procesach decyzyjnych, a organizacja pracy będzie uwzględniała elastyczne formy pracy i wspierała godzenie życia zawodowego i prywatnego pracowników.

Powyższe rozwiązanie dotyczy procesu zarządzania dofinansowanym przedsięwzięciem, natomiast druga najczęściej wskazywana kategoria rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013 związana jest z aspektem ewentualnego uczestnictwa w zasadniczych działaniach projektowych i korzystania z ich rezultatów. Chodzi tu o niestosowanie żadnych ograniczeń w dostępności do działań i rezultatów projektowych, które dotyczy jednej czwartej (25,4%) przedsięwzięć cechujących się pozytywnym wpływem na realizację zasady równości szans. Jest to więc również (podobnie jak wymienione powyżej) rozwiązanie o charakterze antydyskryminacyjnym. Dominacja w zestawieniu stosowanych rozwiązań akurat podejścia antydyskryminacyjnego nie powinna jednak dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę wcześniej zidentyfikowany fakt skoncentrowania się beneficjentów w przeważającej mierze właśnie na takiej formule oddziaływania na politykę równości szans.

Trzecim najczęściej wskazywanym rozwiązaniem – stanowiącym 18% wszystkich deklarowanych przez projektodawców – jest dostosowanie infrastruktury (stanowiącej rezultat projektu lub wykorzystywanej na potrzeby jego realizacji, a więc np. stanowisk pracy) do potrzeb, możliwości i ograniczeń osób niepełnosprawnych. Chodzi tu przede wszystkim o dostosowanie infrastruktury transportowej lub budowlanej do potrzeb osób niepełnosprawnych, tak by zwiększyć lub umożliwić stopień partycypacji tej kategorii osób w korzystaniu z powstałej w ramach realizowanych projektów infrastruktury. W praktyce więc grupa osób niepełnosprawnych, którą wskazywano najczęściej jako kategorię dla której przewidziano w projekcie specyficzne rodzaje działań do niej adresowane i zorientowane na rozwiązanie problemów dla niej charakterystycznych.

Kolejne rozwiązania wskazywano wyraznie rzadziej i udział żadnego z nich nie przekroczył 5% wszystkich sformułowanych w projektach rozwiązań. Co istotne jednak, w przypadku tych rozwiązań, które wskazywała mniejsza liczba beneficjentów nieco częściej pojawiają się rozwiązania o charakterze afirmatywnym, takie jak np. zobowiązanie się do zatrudnienia kobiet (4,4%), zwiększenie komunikacyjnej dostępności obszarów wiejskich (2,9%), czy poprawa sytuacji obszarów wiejskich w aspekcie rynku pracy i dostępności szeroko rozumianej infrastruktury – edukacyjnej, zdrowotnej, dotyczącej ochrony środowiska, teleinformatycznej (2,1%)⁹¹. Występowały także rozwiązania pośrednie, które wykraczały poza antydyskryminacyjne podejście, ale jednocześnie nie stanowiły sztywnego zobowiązania np. do zatrudnienia kobiet, a jedynie wiązały się ze stosowaniem określonych zachęć. Niekiedy przyjmowało to zresztą postać

⁹¹ Z wyłączeniem infrastruktury transportowej, którą uwzględniono w puli rozwiązań dotyczących zwiększenia dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich.



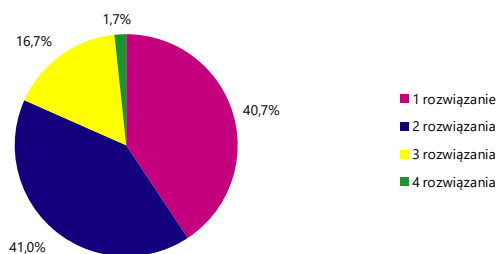
bardzo prostych rozwiązań, których stosowanie stanowi jednak potwierdzenie, że deklaracje dotyczące aktywności w obszarze równości szans nie są wyłącznie deklaracjami wymuszonymi wymogami procesu aplikacyjnego⁹²:

Firma jest nastawiona pozytywnie w kwestii zatrudnienia zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Branża (...) nie sprzyja zbyt dużemu zatrudnieniu kobiet. W związku z tym, przedsiębiorstwo (...) przeprowadzi rekrutację na nowe miejsca pracy do biura projektowego i sklepu internetowego, w taki sposób, aby zachęcić do pracy kobiety, np. poprzez zamieszczenie w ogłoszeniu o pracę dopisku: „Kobiety mile widziane”.

Poza dwoma rozwiązaniami (skierowanie działań do określonej grupy lub zapewnienie dostępności rezultatów projektu dla grupy zagrożonych dyskryminacją i marginalizacją – 3,5% wskazań; zmniejszenie obciążeń fizycznych na stanowiskach pracy pozwalające na zniwelowanie dotychczasowej dominacji mężczyzn i/lub osób młodych wśród pracowników – 2,9%) wszystkie pozostałe rozwiązania wskazywano incydentalnie i w żadnym przypadku ich udział nie przekroczył 1%. Wśród tych – sporadycznie deklarowanych – innych rozwiązań pojawiały się jednak i takie, które świadczą o szczególnie wysokim poziomie świadomości projektodawców w zakresie równości szans, takie jak: prowadzenie monitoringu stosowania zasady równości szans (0,5%), szkolenia dla pracowników dotyczące problematyki równości szans (0,4%), czy podejmowanie działań informacyjno-promocyjnych zorientowanych na upowszechnianie idei równości szans (0,3%). Jak jednak wspomniano, skala występowania tego rodzaju rozwiązań okazała się znikoma.

Podsumowując powyższą analizę warto jeszcze zwrócić uwagę na intensywność podejmowania przez beneficjentów działań odnoszących się do zasady równości szans, co w tym przypadku oznacza ilość różnych rodzajów rozwiązań, które sformułowano w projekcie w odniesieniu do zasady równości szans.

Wykres 21. Ilość rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans formułowanych przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013 zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie; n=659, bd=10.

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych dominują przypadki skoncentrowania się na 1 rozwiązaniu (40,7%) lub sformułowaniu 2 różnych rozwiązań (41%) w ramach zapewnienia pozytywnego oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans. Wyraźnie mniej, bo 16,7% projektodawców zadeklarowało podjęcie trzech różnych rodzajów działań zorientowanych na realizację zasady równości szans, a tylko 1,7% projektodawców odwołało się do czterech różnych wariantów rozwiązań w obszarze równości szans. Innymi słowami, mówić możemy o raczej ostrożnym podejściu beneficjentów do skali i zakresu stosowanych w projektach rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans formułowanych w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013 zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie. Jednocześnie, sytuacja niemalże identycznego udziału projektów z 1 i 2 sformułowanymi rozwiązaniami wynika z faktu, iż dominującym podejściem było sformułowanie dwóch odrębnych rozwiązań w zakresie zasady równości szans, tj. rozwiązania zorientowanego na wewnętrzne funkcjonowanie projektodawcy i rozwiązania dotyczącego zewnętrznego oddziaływania beneficjenta – poprzez podejmowanie działań projektowych – na realizację zasady równości szans. W praktyce oznaczało to najczęściej, że beneficjent deklarował antydyskryminacyjne podejście w: procesie naboru pracowników / zleceniobiorców (aspekt wewnętrzny) oraz zapewnieniu dostępu do rezultatów projektu (aspekt zewnętrzny).

Należy przy tym zauważyć - odwołując się także do zapisów formułowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie - że skłonność do formułowania rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans, czy wręcz rzeczywista możliwość ich późniejszego wdrożenia, nie jest tylko kwestią woli samego projektodawcy. Jest to bowiem warunkowane także specyfiką projektu lub obszaru interwencji, w ramach której ów projekt ma być realizowany. Na poziomie ogólnym, inwestycyjny charakter przedsięwzięć (a z takim mieliśmy przecież do czynienia w ewaluowanym Programie), może ograniczać adekwatność odnoszenia się w nich do kwestii równości szans:

⁹² Kwestia ta będzie przedmiotem szczegółowych analiz w ostatniej, podsumowującej, części niniejszego podrozdziału.

Projekt ma charakter inwestycyjny i nie jest skierowany na promocję idei równości szans kobiet i mężczyzn. Jednakże należy uznać, że będzie miał on pozytywny wpływ na tę politykę.

W świetle art. 16 Równość mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacja Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizacja inwestycji jest pozytywna pod względem równości szans. Pomimo, że przedsięwzięcie nie odnosi się w sposób bezpośredni do tego zagadnienia należy zaznaczyć, że z budynków placówki korzystać będą chorzy bez względu na wiek, płeć ani inne cechy demograficzne.

Z kolei na poziomie szczegółowym (tj. odnoszącym się do poszczególnych Osi priorytetowych) zauważalne jest zróżnicowanie zapisów we wnioskach o dofinansowanie, które dotyczą sprecyzowania i uzasadnienia sposobu stosowania zasady równości szans. Zróżnicowanie to jest na tyle duże, że w projektach cechujących się pozytywnym oddziaływaniem na równość szans można wskazać na charakterystyczne sposoby odnoszenia się do realizacji omawianej polityki horyzontalnej w poszczególnych Osiach priorytetowych (z wyłączeniem Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”, ze względu na wyraźnie najmniejszą liczbę projektów):

- **Oś priorytetowa I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”** – W przypadku projektów realizowanych przede wszystkim przez sektor przedsiębiorstw i mających charakter wewnętrzny (tj. generujących rezultaty głównie dla podmiotu realizującego projekt) realizacja zasady równości szans jest relatywnie trudna i w największym stopniu odnosi się do antydyskryminacyjnych praktyk w obszarze zatrudnienia / współpracy, co jest w tym przypadku nie tylko najprostszym do zastosowania, ale czasami i jedynym możliwym w danym projekcie rozwiązaniem prorównościowym.
- **Oś priorytetowa II „Rozwój infrastruktury transportowej”** – W przypadku projektów z tego obszaru akcentowana jest przede wszystkim kwestia zwiększania dostępności komunikacyjnej tych obszarów, które mogą być traktowane jako zagrożone marginalizacją (np. tereny wiejskie). Z tego względu częstym – prorównościowym – uzasadnieniem dla tego typu przedsięwzięć jest dążenie do zwiększania spójności terytorialnej i dostępności komunikacyjnej określonych obszarów, co pozostaje w zgodności także z zapisami regionalnych dokumentów strategicznych i programowych do których odnoszą się projektodawcy. Dodatkowo, w ramach przedsięwzięć realizowanych w Osi priorytetowej II wskazywano na uwzględnienie potrzeb i ograniczeń osób niepełnosprawnych poprzez odpowiednie dostosowanie tworzonej lub modernizowanej infrastruktury transportowej.
- **Oś priorytetowa III „Rozwój turystyki i kultury”** – W tej grupie projektów nacisk położony jest przede wszystkim na rozwiązania z zakresu zwiększenia szeroko rozumianej dostępności obiektów i usług turystycznych i pośrednie oddziaływanie w ten sposób na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców na danym obszarze (w szczególności na obszarach wiejskich). Szczegółowym aspektem zwiększania dostępności obiektów i usług turystycznych formułowanym przez beneficjentów jest w tym przypadku także zapewnianie dostępu do infrastruktury turystycznej osobom niepełnosprawnym.
- **Oś priorytetowa V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”** – Wśród projektów dotyczących infrastruktury ochrony środowiska typowy wariant deklarowanego oddziaływania na realizację zasady równości szans dotyczy rozwiązań z zakresu zapewnienia dostępności danego rodzaju infrastruktury ekologicznej lub dostępu do efektów osiągniętych dzięki zrealizowanej inwestycji (np. dostępu do czystego powietrza). W tej grupie przedsięwzięć występuje jednak niekiedy trudność we wskazaniu logiki powiązań pomiędzy podejmowanymi działaniami i wpływem na realizację zasady równości szans. Przykładowo, zakłada się prorównościowy charakter przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji budynku, gdyż dostęp do budynku mają wszyscy chętni.
- **Oś priorytetowa VI „Rozwój infrastruktury społecznej”** – W przedsięwzięciach dotyczących infrastruktury społecznej sytuacja dotycząca stosowania rozwiązań z zakresu równości szans odnosi się przede wszystkim do wyrównywania szans w zakresie dostępności do stworzonych obiektów i świadczonych w ich ramach usług. Dostępność ta jest definiowana w różny sposób (ogólny; dotyczący mieszkańców danego obszaru; dotyczący określonej kategorii odbiorców, np. niepełnosprawnych). Co więcej, specyfika tego rodzaju projektów niejako „wymusza” pozytywne oddziaływanie na realizację zasady równości szans, co ułatwia beneficjentom wykazanie we wniosku o dofinansowanie tego oddziaływania. Stąd chociażby wynika relatywnie częste odwoływanie się w tej grupie projektów do wskaźników dotyczących sfery równości szans. Z drugiej strony, ze względu na stosunkowo proste wykazywanie pozytywnego oddziaływania na realizację zasady równości szans, beneficjenci dokonywali we wnioskach o dofinansowanie powiązań pomiędzy rzeczoną dostępnością a jakością świadczonych usług (edukacyjnych, zdrowotnych), co nie zawsze jest tak jednoznaczne i oczywiste.

Tego rodzaju opinie i konkluzje być traktowane jako ewentualny przyczynek do oceny, na ile uzasadnione jest, by zasada równości szans była uwzględniana we wszystkich obszarach interwencji i typach projektów. Być może, jej obecny – horyzontalny – charakter powinien zostać doprecyzowany jako adekwatny wobec określonych rodzajów



wspieranych przedsięwzięć, nie zaś wszystkich projektów. Na pewno takie rozwiązanie zracjonalizowałoby proces aplikowania o wsparcie, znosząc obowiązek odnoszenia się do zasady równości szans przez tych beneficjentów, którzy realizują projekty w takich obszarach interwencji, w których powiązania pomiędzy podejmowanymi działaniami i wpływem na realizację zasady równości szans nie są jednoznaczne i oczywiste (a ewentualne oddziaływanie na realizację zasady równości szans, jeśli w ogóle mogłoby wystąpić, to tylko w pośredni i trudny do uchwycenia sposób). Bez wątplenia jednak, refleksja nad niniejszą kwestią musiałaby wykraczać poza ewaluowany Program, biorąc pod uwagę, że zasada równości szans dotyczy jednej z polityk horyzontalnych UE.

Z drugiej jednak strony, taki stan rzeczy może korzystnie wpływać na poszerzanie zakresu znaczeniowego pojęcia równości szans i wprowadzanie do planowanych przedsięwzięć nowych jej wymiarów, jak w poniższym przykładzie, gdzie równość szans odnoszona jest do możliwości korzystania z szerokopasmowego Internetu:

Niniejszy projekt ma pozytywny wpływ na politykę równości szans i niedyskryminacji, ponieważ polega na zapewnieniu mieszkańcom obszarów „białych i szarych plam” województwa podlaskiego szerokopasmowego dostępu do Internetu, co umożliwi im: – podjęcie pracy on-line (tzw. telepracy) – zwłaszcza osobom niepełnosprawnym oraz kobietom pozostającym w domu i wychowującym dzieci; – zdobycie lub podniesienie wykształcenia; – znalezienie, pozyskanie i wykonywanie pracy zarobkowej bez wychodzenia z domu; co bardzo często jest dla tych osób jedyną szansą na poprawę ich sytuacji życiowej i materialnej. Ponadto projekt umożliwi im korzystanie z różnych sfer życia obywatelskiego dostępnych przez internet, między innymi takich jak: - e-usługi, - e-administracja, - e-handel, - e-społeczeństwo.

2.3.3. Wykazanie realizacji działań w obszarze równości szans przez beneficjentów

W niniejszej części przedstawiono wyniki analizy sposobów wykazywania realizacji działań w obszarze równości szans przez beneficjentów realizujących projekty cechujące się pozytywnym wpływem na realizację zasady równości szans. Po pierwsze, przeprowadzono w tym celu – na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie – identyfikację częstości wybierania z Listy wskaźników dla programu RPOWP 2007-2013 tych wskaźników, które wcześniej ewaluator wytypował jako użyteczne dla oceny stosowania zasady równości szans na etapie realizacji projektów. Po drugie, przeprowadzono analizę wskaźników własnych sformułowanych przez realizatorów projektów we wnioskach o dofinansowanie, pod kątem ich ewentualnego odnoszenia do kwestii związanych ze stosowaniem równości szans.

Poniżej przedstawiono listę wskaźników produktu i rezultatu, które w ramach wcześniejszej analizy zidentyfikowano jako cechujące się użytecznością dla oceny stosowania zasady równości szans na etapie realizacji projektów:

- wskaźnik rezultatu - Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym: - kobiety – mężczyźni, obligatoryjny dla wszystkich Działań Osi priorytetowych I-VI,
- wskaźnik produktu - Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych - w Działaniu 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu”,
- wskaźnik rezultatu - Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu, w tym:- na obszarach wiejskich - w Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”,
- wskaźnik produktu - Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik rezultatu - Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych - w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik rezultatu - Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli - w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”,
- wskaźnik produktu - Liczba zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik produktu - Powierzchnia zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik rezultatu - Liczba osób korzystających z dostosowanych obiektów do potrzeb pacjentów w tym osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik rezultatu - Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich – w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”,
- wskaźnik produktu - Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”,
- wskaźnik produktu - Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”,

- wskaźnik rezultatu - Liczba osób korzystających z nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej w tym osób niepełnosprawnych - w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”.

Jak wynika z powyższego zestawienia tylko jeden spośród wytypowanych wskaźników ma charakter horyzontalny, tj. dotyczy wszystkich Osi priorytetowych. Jest to wskaźnik rezultatu „Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym: - kobiety – mężczyźni”, do którego musieli się ustosunkować w procesie aplikacyjnym wszyscy projektodawcy. Należy jednak przy tym zwrócić uwagę, że sposób skonstruowania i wykazania tego wskaźnika sprawia, że nie monitoruje on w sposób pełny stopnia realizacji polityki równości w obszarze zatrudnieniowym. W większości przypadków bowiem projektodawcy wykazują określoną liczbę utworzonych miejsc pracy posługiwali się ogólną liczbą, nie wprowadzając rozróżnienia na płeć osób zatrudnianych. Taka sytuacja z reguły wynikała z faktu, iż beneficjenci nie dostrzegali celowości określania płci zatrudnianych osób, ale trzeba zauważyć, że w części tabelarycznej wniosku o dofinansowanie dotyczącej wskaźników projektowych nie było możliwości podawania wartości niniejszego wskaźnika w rozbiciu na płeć. Wnioskodawca mógł takie rozbiecie przedstawić jedynie w polu opisowym dotyczącym uzasadnienia odnoszącego się do omawianego wskaźnika. Niekiedy w polu tym zresztą wnioskodawcy odnosili się w sposób ogólny do kwestii równości szans w naborze pracowników albo deklarując brak działań (lub ich aspekty) dyskryminacyjnych albo stwierdzając, iż zatrudnieni będą mogli być zarówno mężczyźni, jak i kobiety. Tylko w nieco ponad 10% projektów (82 przedsięwzięcia) mamy do czynienia z wyraźnym – bo mającym odzwierciedlenie w podanych konkretnych liczbach odnoszących się do planowanej wielkości zatrudnienia przedstawicieli obojga płci – wykorzystaniem przywołanego wskaźnika do wykazania realizacji rzeczywistych działań w obszarze równości szans (w tym przypadku – poprzez zatrudnienie kobiet znajdujących się trudniejszej od mężczyzn sytuacji na rynku pracy), nie zaś traktowaniem go tylko jako miernika wszelkiej aktywności zatrudnieniowej beneficjenta w rezultacie projektu (co jest postawą dominującą wśród wnioskodawców). Najwięcej przypadków uwzględnienia w uzasadnieniu przyjętej wartości wskaźnika podziału na płeć dotyczy Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” (46), co częściowo wynika z faktu ogólnej dominacji tego obszaru wsparcia pod względem liczby realizowanych projektów. Jednocześnie jednak, pamiętać należy – jak zwrócono na to uwagę wcześniej – iż w ramach tego obszaru wsparcia to właśnie aktywność zatrudnieniowa beneficjenta jest tą sferą, w której może on aktywnie działać na rzecz stosowania zasady równości szans. Potwierdzeniem tej specyfiki Osi priorytetowej jest również fakt, iż omawiany tutaj wskaźnik stanowi jedyny dostępny dla projektodawców miernik dotyczący realizacji polityki równości, który mogli wykazywać beneficjenci⁹³. Dwoma kolejnymi Osiami priorytetowymi z największą liczbą przypadków wykazania realizacji działań w obszarze równości szans przez beneficjentów za pomocą wskaźnika „Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym: - kobiety – mężczyźni” okazały się: Oś priorytetowa III „Rozwój turystyki i kultury” (21) oraz VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (14).

Pozostałe wskaźniki są powiązane z określonym obszarem wsparcia: Osią priorytetową lub Działaniem. Z największą liczbą dostępnych wskaźników pozwalających na wykazanie realizacji działań w obszarze równości szans przez beneficjentów mamy do czynienia w Osi priorytetowej, gdzie łącznie przewidziano 10 wskaźników odnoszących się tylko do obszaru infrastruktury społecznej (3 wskaźniki w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, 4 wskaźniki w Działaniu 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”, 3 wskaźniki w Działaniu 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”). Wszystkie spośród dostępnych w Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” wskaźników dotyczących równości szans były wykorzystywane przez projektodawców, różny był jednak stopień ich wykorzystania mierzony liczbą przypadków wykazywania danego wskaźnika. Zdecydowanie najczęściej wykazywano realizację wskaźników dotyczących równości szans w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, gdzie:

- 35 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych”,
- 21 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych”,
- 23 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli”.

Należy przy tym podkreślić, że niejednokrotnie beneficjenci podawali więcej niż jeden spośród ww. wskaźników wykazując tym samym różne działania (lub ich aspekty) związane ze stosowaniem podejścia równościowego w przedsięwzięciach dotyczących infrastruktury edukacyjnej. Generalnie jednak, biorąc pod uwagę zakres merytoryczny powyższych wskaźników zauważyć należy, iż realizatorzy projektów dotyczących infrastruktury edukacyjnej w największym stopniu wykazywali działania realizujące zasadę równości szans w stosunku do osób niepełnosprawnych, w nieco mniejszym zaś do osób (dzieci) z obszarów wiejskich.

⁹³ Nie licząc wskaźników własnych, ale – jak zostanie to potwierdzone w dalszej części – w przypadku Osi priorytetowej I zażen z beneficjentów nie sformułował własnego wskaźnika mogącego posłużyć do wykazania realizacji działań w obszarze równości szans.



W przypadku Działania 6.2 beneficjenci wykazywali za pomocą wskaźników realizację działań w obszarze równości szans rządziej, choć i w tym przypadku korzystano ze wszystkich dostępnych wskaźników zidentyfikowanych jako odnoszące się do omawianej polityki horyzontalnej:

- 9 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych”,
- 6 razy wykazano realizację wskaźnika „Powierzchnia zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych”,
- 7 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba osób korzystających z dostosowanych obiektów do potrzeb pacjentów w tym osób niepełnosprawnych”,
- 3 razy wykazano realizację wskaźnika „Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich”.

Można więc stwierdzić, że projektodawcy wykazujący za pomocą wskaźników w Działaniu 6.2 wpływ realizacji polityki równości szans największy nacisk kładli na działania dotyczące niwelowania czynników pogarszających sytuację osób niepełnosprawnych w dostępie do infrastruktury medycznej. W mniejszym stopniu skupiono się natomiast na niwelowaniu barier w dostępie do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich.

Co się natomiast tyczy Działania 6.3, to w tym przypadku w następujący sposób wykazywano (za pomocą dostępnych wskaźników) wpływ realizacji projektu na politykę równości szans:

- 9 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych”,
- 8 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych”,
- 8 razy wykazano realizację wskaźnika „Liczba osób korzystających z nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej w tym osób niepełnosprawnych”.

Liczebność wskazań jest w przypadku wszystkich trzech dostępnych wskaźników zbliżona, tożsamy jest też w ich przypadku zakres merytoryczny, który dotyczy zapewnienia dostępności instytucji kultury i obiektów dziedzictwa kulturowego dla osób niepełnosprawnych. W związku z tym stwierdzić należy, iż beneficjenci wykazywali w ramach Działania 6.3 przede wszystkim podejmowanie aktywności dotyczącej nierówności związanych z niepełnosprawnością.

Dwa pozostałe wskaźniki cechujące się użytecznością dla oceny stosowania zasady równości szans na etapie realizacji projektów dotyczą, odpowiednio: Działania 3.1 i Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”. W przypadku wskaźnika „Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych” dla Działania 3.1 mamy do czynienia ze wykazaniem go przez 16 beneficjentów. Z kolei wskaźnik „Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu, w tym: na obszarach wiejskich” dla Osi priorytetowej IV wykazywany był tylko 4 razy.

Generalnie więc stwierdzić należy, iż za pomocą dostępnych wskaźników beneficjenci wykazywali realizację polityki równości szans przede wszystkim w trzech Osiach priorytetowych: VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, III „Rozwój turystyki i kultury” i I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”. W żadnej z nich jednak nie sposób mówić o powszechności sytuacji takiego wykazywania (szczególnie w przypadku Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”, gdzie ogólna liczba projektów, w których deklarowano pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans była relatywnie duża). Może to oznaczać, że beneficjenci byli bardzo ostrożni w zobowiązaniu się poprzez narzędzia wskaźnikowe do określonego stopnia realizacji polityki równości szans oraz że raczej nie wiązali najważniejszych efektów swoich przedsięwzięć (operacjonalizowanych za pomocą wskaźników) z realizacją celów równościowych. By jednak potwierdzić tę hipotezę konieczne jest zidentyfikowanie tych przypadków, w których projektodawcy formułowali własne wskaźniki do wykazania wpływu realizacji projektu na politykę równości szans. Może być bowiem tak, iż stosunkowo niewielka liczba przypadków wyboru spośród dostępnych wskaźników tych, które dotyczą realizacji zasady równości wynika z ich nieadekwatności.

W toku przeprowadzonej analizy zidentyfikowano następujące wskaźniki własne, które były wykazywane przez pojedynczych beneficjentów, a które mogą być traktowane jako zorientowane na wykazanie realizacji działań w obszarze równości szans:

- nowopowstałe miejsca parkingowe, w tym: dla osób niepełnosprawnych (Działanie 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu”),
- liczba obszarów wiejskich podłączonych do systemu kanalizacji sanitarnej (Działanie 5.1 „Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska”),
- liczba obiektów edukacji środowiskowej wyposażonych w innowacyjny sprzęt do edukacji osób niepełnosprawnych i obcojęzycznych (Działanie 5.2 „Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska”),
- liczba pokoi dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Działanie 5.2 „Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska”),

- liczba obiektów edukacyjno-ekologicznych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Działanie 5.2 „Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska”),
- powierzchnia obiektu infrastruktury edukacyjnej przystosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- liczba podjazdów dla niepełnosprawnych (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- liczba pomieszczeń sanitarnych (łazienek) przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyniku realizacji projektu (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- powierzchnia pomieszczeń sanitarnych (łazienek) przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyniku realizacji projektu (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- poręcze/podchwyty dla osób niepełnosprawnych (Działanie 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”).

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny powyższych wskaźników, to przede wszystkim dotyczy on sfery niepełnosprawności (9 spośród 10 wskaźników dotyczy tej kwestii). Mamy tu więc do czynienia z sytuacją podobną do tej, która dotyczy „Listy wskaźników dla programu RPOWP”, gdzie również dominują wskaźniki o takim charakterze. Okazuje się jednak, że dla niektórych beneficjentów dostępne wskaźniki były niewystarczające lub nieadekwatne, bądź też – jak ma to miejsce w przypadku Osi priorytetowej V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” – nie było ich w ogóle. Dla wspomnianej Osi priorytetowej nie sformułowano w ramach „Listy wskaźników dla programu RPOWP” żadnego wskaźnika użytecznego do wykazania działań dotyczących równości szans, podczas gdy w powyższym zestawie wskaźników własnych występują aż cztery, które dotyczą rozwoju infrastruktury ochrony środowiska. Aż pięć wskaźników dotyczy natomiast Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, dla której – jak wcześniej stwierdzono – dostępna była największa liczba wskaźników „równościowych”. Jak się jednak okazuje, dla pojedynczych beneficjentów wskaźniki zawarte wchodzące w skład „Listy wskaźników dla programu RPOWP” nie były wystarczająco użyteczne. Trzeba jednak zauważyć, że beneficjenci konstruując wskaźniki własne skupili się na kwestiach szczegółowych (ale istotnych i/lub specyficznych dla ich przedsięwzięcia), a nie sposób oczekiwać by wykaz wskaźników dla całego Programu mógł w pełni uwzględnić taki poziom szczegółowości.

Biorąc pod uwagę, że mamy w przypadku powyższych wskaźników własnych do czynienia z pojedynczymi ich wskazaniem stwierdzić należy, że wcześniejsza hipoteza o względnej pasywności projektodawców w wykazaniu za pomocą wskaźników realizacji działań dotyczących równości szans znajduje swoje potwierdzenie. Ostrożność beneficjentów może jednocześnie stanowić pośredni argument na rzecz stwierdzenia, iż zasada równości szans była w mniejszym stopniu rzeczywistym przedmiotem podejmowanych działań (znajdujących swoje potwierdzenie w sformułowanym wykazie wskaźników projektowych), w większym zaś – ogólną i w niewielkim stopniu zobowiązującą deklaracją traktowaną jako czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów. Kwestia ta będzie przedmiotem szczegółowej analizy w poniższej części tego podrozdziału.

2.3.4. Zasada równości szans jako rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań oraz jako czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów

Dotychczasowa analiza w dwóch powyższych częściach pozwoliła zidentyfikować działania podejmowane przez beneficjentów w zakresie formułowania rozwiązań odnoszących się do zasady równości oraz wykazywania realizacji działań w obszarze równości szans. Zestawienie wniosków z powyższych analiz wraz z uzupełnieniem o dodatkowe dane stanowić będzie podstawę do stwierdzenia na ile zasada równości szans stanowi rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań, na ile zaś jest przede wszystkim czynnikiem podnoszącym jakość wniosków o dofinansowanie. Należy przy tym podkreślić, że ocena niniejszej kwestii jest o tyle utrudniona, że bazuje ona przede wszystkim na deklaracjach projektodawców zawartych w różnych częściach wniosku o dofinansowanie. By była ona w pełni skuteczna niezbędne byłoby zestawienie tych deklaracji z faktycznie podejmowanymi przez beneficjentów działaniami w trakcie realizacji projektu, co nie jest możliwe w ramach niniejszej ewaluacji (a co jednocześnie stanowi kolejny argument wskazujący na brak użytecznych i systemowych rozwiązań w zakresie weryfikacji i monitoringu realizacji zasady równości szans). By choć częściowo przezwyciężyć ten problem wykorzystano zróżnicowane źródła informacji i dane, które pozwalają pośrednio wnioskować o tym, na ile zasada równości szans stanowiła rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań, a na ile jej realizacja miała charakter czysto deklaracyjny.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na występowanie problemu dużej różnorodności podejść w uzasadnianiu przez beneficjentów sposobu stosowania zasady równości szans. Z jednej strony, świadczy o to braku spójności w rozumieniu kwestii równości szans oraz relatywnie dużej dowolności projektodawców w charakteryzowaniu uwzględniania omawianej zasady w swoich przedsięwzięciach. Z drugiej, zidentyfikowany stan rzeczy może świadczyć o tym, iż wnioskodawcy odnoszą się do kwestii równości szans przede wszystkim dlatego, że są do tego zobligowani przez IZ RPOWP 2007-2013, nie zaś dlatego, że zagadnienie to ma istotne znaczenie dla ich projektu i odgrywa w nim znaczącą rolę. W rezultacie, wprowadzane do wniosków o dofinansowanie zapisy niejednokrotnie stanowią tylko ogólną deklarację, często zresztą odzwierciedlającą konieczność sprostania określonym wymogom prawnym:



Projekt charakteryzuje pozytywny wpływ na politykę równych szans. (...) Projekt będzie realizował zarówno zasady równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, jak również korzystania z utworzonej infrastruktury. (...) Wszystkie procedury wdrażania Projektu będą zgodne z prawem i zasadami zapewniającymi równe szanse dla wszystkich instytucji i osób fizycznych (...)

Dodatkowo w celu ulepszenia stosowanej w przedsiębiorstwie polityki równych szans zostaną podjęte następujące działania: równość wynagrodzeń za taką samą pracę, równe traktowanie w miejscu pracy, równy dostęp do zatrudnienia, równy dostęp do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, równe warunki zatrudnienia oraz prawa zatrudnionych kobiet, które są w ciąży, niedawno urodziły dziecko lub karmią piersią (m.in. BHP w miejscu pracy, urlop macierzyński). Realizacja projektu będzie miała pozytywny wpływ na politykę równości szans.

Pracownicy będą mieli zagwarantowane: prawa związane z zatrudnieniem a w szczególności prawo do: równej płacy, równego wynagradzania za pracę o równej wartości, równego dostępu do zatrudnienia, równego dostępu do kształcenia zawodowego, równego przyznawania awansu, nagród pracowniczych, równych warunków zatrudnienia, uzyskiwania niezbędnej pomocy pracodawcy i realizacji swoich uprawnień związanych z ww., praw pracowniczych związanych z okresem ciąży, porodem, wychowaniem dziecka.

Procedury dotyczące wdrażania i realizacji Projektu będą przeprowadzone z poszanowaniem prawa, przy zapewnieniu równych szans dla wszystkich zainteresowanych - instytucji i osób fizycznych. Projekt będzie realizowany zgodnie z przepisami prawa pracy opartego o standardy stosowane w Unii Europejskiej w odniesieniu do równych szans zatrudnienia.

Powyższe, przykładowe, zapisy wniosków o dofinansowanie świadczą o tym, że przyjmując takie rozumienie stosowania zasady równości szans, o pozytywnym oddziaływaniu moglibyśmy mówić we wszystkich przypadkach przedsięwzięć realizowanych np. zgodnie z obowiązującym prawodawstwem dotyczącym zatrudnienia. Rodzi się jednak w takiej sytuacji pytanie o celowość deklarowania i uzasadniania przez projektodawców wpływu realizacji projektu na politykę równości szans w takim wariancie. Wydaje się bowiem, że w takim przypadku faktycznie uprawnione byłoby postrzeganie zasady równości szans tylko jako czynnika podnoszącego jakość wniosków o dofinansowanie, nie zaś rzeczywistego przedmiotu podejmowanych działań.

Zidentyfikowany stan rzeczy może być traktowany jako konsekwencja obligatoryjności w uzasadnianiu przez beneficjentów zadeklarowanego sposobu oddziaływania projektu na realizację. W takiej sytuacji projektodawcy – niejednokrotnie nie mogąc wykazać konkretnych i wykraczających poza prawne obowiązki działań w obszarze równości szans – formułowali opisy ograniczające się do zreferowania swoich prawnych obowiązków. Innym stosowanym przez beneficjentów podejściem w charakteryzowaniu wpływu realizacji projektu na politykę równości szans, które jednak również nie odnosi się do deklaracji konkretnych i dodatkowych względem prawnych obowiązków działań, było stosowanie bardzo ogólnych i oszczędnych sformułowań dotyczących stosowania zasady równości szans:

Wnioskodawca nie zakłada dyskryminacji jakiegokolwiek z grup społecznych podczas realizacji i eksploatacji niniejszego projektu.

Nowoczesna firma jaką jest (...) będzie walczyła ze stereotypami i uwzględni politykę równych szans i niedyskryminacji podczas rekrutacji pracowników w ramach niniejszego projektu. Przy tak aktywnej jak obecnie polityce promocyjnej i zwiększeniu mocy produkcyjnych zapewnimy wszystkim naszym pracownikom stabilne miejsca zatrudnienia.

Przedmiotowy projekt będzie miał pozytywny wpływ na politykę równych szans. Z efektów realizowanego przedsięwzięcia w równym stopniu będą mogły korzystać wszystkie osoby bez względu na płeć, rasę, pochodzenie, etniczne, religię, niepełnosprawność.

W skrajnych przypadkach beneficjenci podawali swoiste „uzasadnienia bez uzasadnienia”, tzn. uzasadniali deklarację o realizacji zasady równości szans ogólnymi sformułowaniami zawierającymi deklarację, iż rzeczona zasada będzie realizowana (bez wskazania na określone działania, które faktycznie ową realizację będą potwierdzać):

Jednocześnie projekt zapewnia zapobieganie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę czy pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność lub wiek.

Projekt jest również zgodny z politykami horyzontalnymi w zakresie zapewnienia dostępu do jego efektów osobom niepełnosprawnym. W tym aspekcie projekt przeciwdziała zjawisku wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych oraz przyczynia się do pełnego ich uczestnictwa w życiu społeczeństwa.

Zakładany do realizacji projekt jest zgodny z art. 16 Równość mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacja Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006r. z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Projekt jest pozytywny pod względem równości szans, gdyż w trakcie jego realizacji przestrzegane będą zasady niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek. W projekcie zostanie zatrudnionych 10 osób.

W kontekście tego rodzaju uzasadnień wpływu realizacji projektu na politykę równości szans trudno mówić, by stanowiły one potwierdzenie faktycznych działań podejmowanych przez beneficjentów, które zostały zaprojektowane i zaplanowane jako rozwiązania wzmacniające realizację rzeczony zasady. Stanowią one raczej efekt konieczności sprostania wymogom związanym z opracowaniem wniosku o dofinansowanie.

Przywoływane dotychczas przykłady ujmowania przez beneficjentów zasady równości szans świadczą, że jej realizacja przedstawiana była w sposób ogólny lub wynikający z ogólnego prawodawstwa (nie zaś wymagań określonych na potrzeby procedury aplikacyjnej). Z przeprowadzonej analizy wniosków o dofinansowanie wynika jednak także, że największy problem stanowi – z jednej strony – odnośnienie się do zasady równości szans w sposób świadczący o niezrozumieniu na czym polega jej realizacja:

Poprawa infrastruktury umożliwi wyrównanie szans dla osób zamieszkałych na terenie oddziaływania projektu, poprzez powstanie nowych miejsc pracy.

Projekt będzie miał pozytywny wpływ na politykę równych szans. Realizacja projektu poprawi warunki pobytu pacjentów, zarówno kobiet i mężczyzn w oddziałach szpitalnych, poprawi się bezpieczeństwo oraz warunki pracy wszystkich pracowników szpitala, zmieni się (poprawi) dostępność do usług medycznych.

Projekt posiadać będzie pozytywny wpływ na politykę równych szans. W wyniku jego realizacji oddane zostaną do dyspozycji przedsiębiorców kompleksowo uzbrojone tereny inwestycyjne, na których powstaną nowe zakłady produkcyjne, bądź punkty dystrybucyjno-usługowe. Wiązać się to będzie ze wzrostem zatrudnienia oraz rekrutacją pracowników z lokalnego rynku pracy. Pozwoli to na poprawę jakości życia mieszkańców (...) oraz terenów okolicznych. Możliwe będzie również zwiększenie zatrudnienia w pozarolniczych działach gospodarki.

Z drugiej strony, część beneficjentów charakteryzowała wpływ projektu na politykę równości szans w sposób, który świadczy albo o braku jakichkolwiek działań, które miałyby przyczynić się do stosowania zasady równości szans (co można by określić mianem swoistego „automatyzmu” w stosowaniu rzeczony zasady, tj. jej realizacją poprzez sam fakt realizacji działań projektowych i co jest szczególnie charakterystyczne dla omawianego wcześniej antydyskryminacyjnego podejścia w realizacji zasady równości szans):

Projekt uczestnictwa w targach jest w pełni zgodny z polityką równych szans. Wstęp na targi i stoisko wystawiennicze (...) zapewniony będzie bez względu na płeć, wiek i wyznanie.

Z wybudowanej w ramach projektu infrastruktury na równych prawach będą mogły korzystać wszystkie grupy społeczne, w tym również zagrożone wykluczeniem społecznym oraz kobiety i mężczyźni.

Dodatkowo warto wspomnieć, iż sprzedawane towary i świadczone usługi będą skierowane do klientów zarówno płci męskiej, jak i żeńskiej.

Z wybudowanej w ramach projektu infrastruktury na równych prawach będą mogły korzystać wszystkie grupy społeczne, w tym również zagrożone wykluczeniem społecznym oraz kobiety i mężczyźni.

Przedsięwzięcie pozytywnie wpłynie na politykę równych szans, gdyż ułatwi dojazd i umożliwi dojazd do nieruchomości oraz skróci czas przejazdu wszystkim użytkownikom ulicy.

Projekt pozytywnie wpisuje się w politykę równości szans. Obecnie, jak i w przyszłości, droga planowana do przebudowy jest drogą publiczną ogólnodostępną. Mogą z niej korzystać zarówno kobiety jak i mężczyźni niezależnie od rasy, wyznania czy pochodzenia etnicznego.

Wszystkie wymienione osoby w pełny sposób mogą korzystać z efektów uzyskanych po realizacji projektu. W jednakowym stopniu zarówno mężczyźni, kobiety, jak i osoby niepełnosprawne wytwarzają odpady w swoich gospodarstwach domowych, przekazując je do unieszkodliwiania.

Publiczny charakter drogi gwarantuje równy i nieograniczony dostęp do niej dla wszystkich użytkowników. Na etapie eksploatacji żadne osoby nie będą dyskryminowane ze względu na płeć, rasę, pochodzenie, przekonania religijne, światopogląd czy orientację seksualną.

lub o odwoływaniami się do działań, których logiczne lub funkcjonalne powiązanie z zapewnieniem równości szans może budzić wątpliwości:

Stworzenie baru w obrębie kina stworzy warunki pracy zarówno dla kobiet jak i mężczyzn oraz osób niepełnosprawnych. Powstanie baru-pubu w takim miejscu jak kino da możliwości spotkań grup ludzi o odmiennych poglądach religijnych czy też światopoglądowych.



W ramach projektu na etapie wdrażania i po zakończeniu jego realizacji zapewniona zostanie zgodność z zasadą równości szans. Pacjentki będą przez beneficjenta przyjmowane bez względu na ich rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność czy wiek. Z racji charakteru specjalizacji lekarskiej beneficjenta (ginekologia) pacjentki przyjmowane w formie klasycznej (tj. poddawane badaniu) będą jednej płci, natomiast wszelkie porady, wyjaśnienia, szkolenia będą kierowane także do mężczyzn potrzebujących takich informacji, rad lub wyjaśnień (partnerzy pacjentek, ojcowie oczekujący narodzin dziecka, itp.).

Dodatkowo należy zauważyć, iż planowane oddziaływania projektu w jednoznaczny sposób wpływają pozytywnie na politykę równych szans. Wzrost przychodów firm lokalnych zaangażowanych w realizację projektu jako bezpośrednie oddziaływanie projektu przełoży się na okresowe pobudzenie koniunktury na regionalnym rynku, co będzie sprzyjało promocji i wzrostowi zatrudnienia. Jednocześnie szacuje się, iż w firmach realizujących projekt wzrosnie zatrudnienie (...), co jednoznacznie świadczy o pozytywnym wpływie projektu na politykę równych szans.

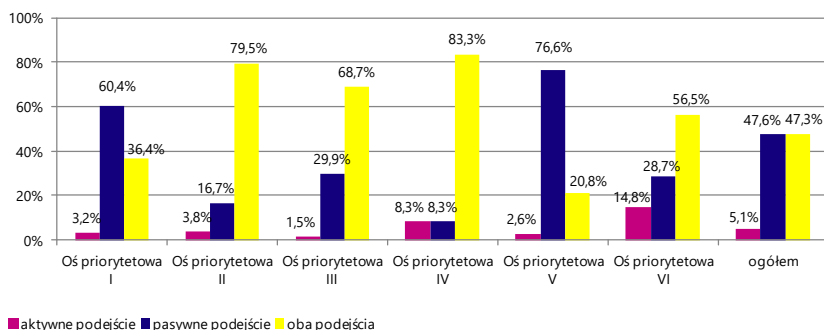
Realizacja inwestycji wpływa pozytywnie na tę politykę horyzontalną. Przede wszystkim projekt stworzy komfortowe warunki do zabaw i nauki dla dzieci i młodzieży z terenu Gminy (...). Dzieci i młodzież kształcona w odpowiednich warunkach będzie lepiej przygotowana do startu w dorosłe życie, co oznacza, iż wzrosną szanse młodzieży na zdobycie konkurencyjnej pozycji na rynku pracy w przyszłości.

Realizacja projektu wpłynie pozytywnie na politykę równości szans. Modernizacja sali gimnastycznej stworzy warunki do wychowania i kształcenia dzieci i młodzieży w duchu sportu i rywalizacji. Uczniowie posiadający dobre warunki do uprawiania sportu są lepiej przygotowani do startu w dorosłe życie; osiągają lepsze wyniki w nauce, co przekłada się przykładowo na możliwość zdobycia lepszej pracy.

Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku trudno mówić o podejmowaniu rzeczywistych działań zorientowanych na realizację zasady równości szans. W odniesieniu do pierwszej sytuacji wynika to z faktu, iż beneficjenci nie deklarują podjęcia żadnych konkretnych działań, a jedynie wskazują na to, co w sposób naturalny stanowiąc będzie rezultat projektu. W przypadku drugim, wprowadzone deklarowane jest podjęcie określonych działań, które w opinii projektodawcy mogą stanowić czynnik wzmacniający realizację zasady równości szans, ale ocenić je należy jako powiązane w stopniu ograniczonym lub w ogóle niepowiązane z zagadnieniem równości szans. Oba zidentyfikowane sposoby argumentacji stanowią więc nie do końca skuteczną próbę potwierdzenia pozytywnego oddziaływania projektu na wzmacnianie równości szans, ale mogą być także interpretowane jako pośredni dowód na względnie niski poziom świadomości projektodawców w zakresie zagadnienia równości szans.

W kontekście powyższego problemu, tj. nieprzekładania się deklaracji o realizacji poprzez projekt zasady równości szans na konkretne i rzeczywiste działania projektodawców przeprowadzono analizę zapisów wniosków o dofinansowanie, której celem było stwierdzenie, czy w charakterystyce wpływu realizacji projektu na politykę równości szans formułowanej przez beneficjentów zawarte są określone działania, czy też mamy do czynienia z podejściem pasywnym (tj. niejako „automatyczną” realizacją rzeczonej zasady, bez konieczności planowania i podejmowania jakichkolwiek dodatkowych działań). Wyniki tej analizy przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 22. Deklaracje beneficjentów dotyczące podjęcia konkretnych działań związanych z realizacją zasady równości szans RPOWP 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie; Oś priorytetowa I - n=313 bd=4, Oś priorytetowa II - n=78, Oś priorytetowa III - n=67, Oś priorytetowa IV - n=12, Oś priorytetowa V - n=77 bd=1, Oś priorytetowa VI - n=115 bd=2, ogółem - n=662, bd=7.

W większości Osi priorytetowych dominuje sytuacja łączenia podejścia aktywnego (zobowiązanie się do podjęcia określonych działań, których celem jest realizacja zasady równości szans) i pasywnego (brak zobowiązania do podjęcia tego rodzaju działań, przy jednoczesnym wykazaniu, iż nawet bez ich podjęcia zasada równości szans będzie realizowana). Dotyczy to Osi: II „Rozwój infrastruktury transportowej” (79,5% przypadków łączenia obu podejść), III „Rozwój turystyki i kultury” (68,7%), IV „Społeczeństwo informacyjne” (83,3%) oraz VI „Rozwój infrastruktury

społecznej” (56,5%). W praktyce oznaczało to najczęściej, że w pewnych aspektach stosowania zasady równości szans konieczne było podjęcie przez wnioskodawcę określonych działań (np. zatrudnienie osoby reprezentującej grupę zagrożoną marginalizacją, dostosowanie stanowiska pracy lub tworzonej infrastruktury do potrzeb i ograniczeń osób niepełnosprawnych itp.), w innych zaś taka konieczność nie występowała (np. możliwości korzystania przez wszystkich z utworzonej infrastruktury transportowej, możliwości nabywania produktów wytwarzanych przez firmę w rezultacie projektu przez wszystkich zainteresowanych ich zakupem). Natomiast w przypadku dwóch Osi priorytetowych dominujący charakter miało podejście pasywne (I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” – 60,4% przypadków niepodjęcia żadnych specjalnych działań w celu realizacji zasady równości szans, V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” – 76,6%). Należy podkreślić, że to właśnie w przypadku tych przedsięwzięć, w których występuje duża częstość podejścia pasywnego względem podejmowania konkretnych działań prorównościowych możemy mówić o największym prawdopodobieństwie, czy też ryzyku, iż zasada równości szans stanowi nie tyle rzeczywisty przedmiot podejmowanych działań, co raczej czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów, który stanowi odzwierciedlenie wymogów procesu aplikacyjnego określonych przez IZ RPOWP 2007-2013.

Inny sposób charakteryzowania przez beneficjentów wpływu realizacji projektu na politykę równości szans, który świadczy o tym, iż mamy do czynienia raczej z działaniem zorientowanym na podniesienie jakości składanego wniosku o dofinansowanie, nie zaś z zobowiązaniem do wprowadzenia konkretnych rozwiązań w obszarze równości szans, to odwoływanie się do aktywności beneficjenta niezwiązanej bezpośrednio z projektem (a najczęściej dotyczącej jego dotychczasowej działalności):

Państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania funduszy, a w szczególności – w dostępie do nich. Firma nie dyskryminuje osób niepełnosprawnych (od 3 lat zatrudnione są 2 osoby z grupą inwalidzką) a stanowiska są jednako dostępne dla kobiet i mężczyzn (obecnie w dziale foto zatrudnione są 2 kobiety i 2 mężczyźni).

W Spółce pracują ludzie w każdym wieku. Są to zarówno mężczyźni jak i kobiety. Wszystkim jednakowo firma zapewnia doszkalające kursy i szkolenia, dostęp do awansu zgodny z wytyczoną ścieżką kariery. W spółce jak widać nie ma dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, światopogląd. Są to kryteria jak najbardziej zgodne z Politykami Horyzontalnymi UE, którymi firma będzie się również kierować przy zatrudnianiu pracowników w niniejszym projekcie.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż przedsiębiorstwo (...) przez lata posiadało status Zakładu Pracy Chronionej. Również w chwili obecnej wśród pracowników znajdują się osoby niepełnosprawne. Tym samym niewykluczone jest zatrudnienie na stanowiskach powstałych w wyniku realizacji projektu osób niepełnosprawnych, pod warunkiem posiadania przez nie odpowiednich kwalifikacji. Na chwilę obecną kobiety stanowią 14,30%, a osoby niepełnosprawne to 48% ogólnego zatrudnienia.

Dodatkową trudność w ocenie, na ile odnoszący się do rzeczywistych działań charakter mają deklaracje projektodawców, sprawia fakt, iż zapisy dotyczące równości szans znajdują się we wniosku o dofinansowanie nie tylko w części dotyczącej bezpośrednio tej kwestii, ale także w innych polach (odnoszących się np. do diagnozy problemowej i uzasadnienia realizacji projektu, charakterystyki projektu, czy celów projektu) i nie zawsze zapisy te są w pełni spójne. Przykładowo, w uzasadnieniu pozytywnego oddziaływania na realizację zasady równości szans beneficjent wspomina tylko o dostosowaniu tworzonej infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, ale w innych częściach wniosku o dofinansowanie jest również mowa o zatrudnieniu określonej liczby kobiet, czy też objęciu działaniami projektowymi dzieci z obszarów wiejskich, a więc kwestiach, które również można podnieść w kontekście równości szans (co zresztą wielu projektodawców robiło uzasadniając pozytywne oddziaływanie swoich przedsięwzięć na kwestię równości szans).

Dominują jednak sytuacje odwrotne, tj. takie, w których deklaracje formułowane w uzasadnieniu pozytywnego oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans nie znajdują odzwierciedlenia i potwierdzenia w innych częściach wniosku o dofinansowanie. Wydaje się, że w szczególności takie odzwierciedlenie i potwierdzenie powinno występować w polach wniosku dotyczących diagnozy problemowej i wynikającego z niej uzasadnienia dla realizacji projektu, charakterystyki projektu oraz celów projektu i ich powiązania z celami zdefiniowanymi w regionalnych i krajowych dokumentach strategicznych. Jeśli już takie odzwierciedlenie i potwierdzenie ma miejsce, to dotyczy ono deklarowanych do zrealizowania wskaźników projektowych. Jeśli natomiast chodzi o obszar celów, to występowanie – dotyczącego aspektów równościowych – odzwierciedlenia i powiązania celów projektu z celami zaczerpniętymi z dokumentów strategicznych występowało relatywnie rzadko. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze taka sytuacja jest wyrazem braku konsekwencji wnioskodawców. W części obszarów interwencji (np. wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw) trudno bowiem wskazać na prorównościowe czy antydyskryminacyjne cele rozwojowe do których można by się odnieść we wniosku o dofinansowanie. Z tego względu najczęściej sytuacja rzeczonego potwierdzenia działań i deklaracji wyrażonych w uzasadnieniu pozytywnego oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans w pozostałych częściach wniosku o dofinansowanie dotyczy przedsięwzięć dotyczących rozwoju szeroko

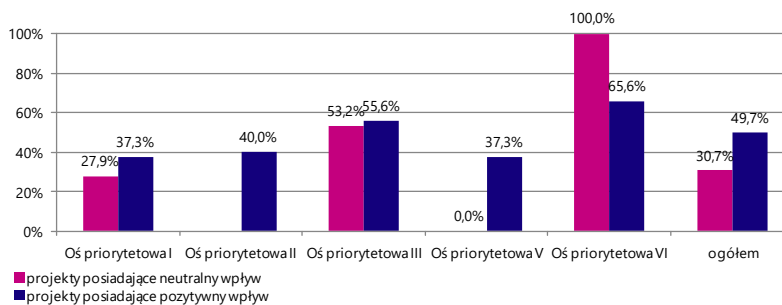


rozumianej infrastruktury (transportowej, społecznej, telekomunikacyjnej, dotyczącej ochrony środowiska), gdzie kwestia wyrównywania szans, czy niwelowania dysproporcji jest niejako wpisana w istotę interwencji.

Skutkiem zaistniałej sytuacji jest jednak relatywny brak powiązania zapisów wniosków o dofinansowanie w części poświęconej oddziaływaniu na realizację zasady równości szans z pozostałymi zapisami dokumentu aplikacyjnego. Może to świadczyć o tym, iż pierwsze ze wspomnianych zapisów wynikają wyłącznie z faktu zobowiązania beneficjenta do scharakteryzowania wpływu projektu na politykę równości szans, nie zaś autentycznej potrzeby podejmowania działań związanych z realizacją tej zasady. W rezultacie formułowane przez wnioskodawców deklaracje dotyczące tej kwestii mają często charakter potencjalny (np. poprzez wskazanie, iż nie ma przeciwwskazań do zatrudnienia przez beneficjenta kobiet, czy osób niepełnosprawnych), a nie rzeczywisty (np. poprzez zobowiązanie do podejmowania określonych działań afirmatywnych dotyczących grup zagrożonych marginalizacją). W tym drugim przypadku bowiem kwestie dotyczące realizacji zasady równości szans musiałyby znajdować większe i bardziej jednoznaczne odzwierciedlenie w zaplanowanych działaniach projektowych, czy zdefiniowanych celach projektów (które są następnie operacjonalizowane za pomocą wskaźników), co nie jest częstym podejściem.

Warto przy tym zauważyć, że obszarów odzwierciedlenia stosowania zasady równości szans można szukać nie tylko w określonych deklaracjach beneficjentów, w których występuje bezpośrednie odwołanie do rzeczonyj polityki horizontalnej, ale także w innych informacjach charakteryzujących sposób realizacji projektu. Obszary realizacji zasady równości szans mogą być również rezultatem specyfiki projektów. Przykładowo, można poddać analizie wyniki rekrutacji pracowników w wyniku realizacji projektów. Choć polityka zatrudnieniowa beneficjentów nie była przedmiotem zaplanowanej interwencji w ramach RPOWP 2007-2013 ze względu na założenie przyjęte przez IZ RPOWP 2007-2013, zgodnie z którym ograniczanie dostępu do miejsc pracy osobom różnej płci może mieć charakter dyskryminacyjny, analizując strukturę utworzonych miejsc pracy można zidentyfikować niezamierzone (tj. niewynikające z działań zorientowanych na bezpośrednią realizację celów Programu) efekty RPOWP 2007-2013 w zakresie równości płci w obszarze zatrudnienia polegające na zatrudnianiu kobiet, a więc jednej z grupy szczególnie zagrożonych dyskryminacją na rynku pracy. Poniżej przedstawiono porównanie przedsięwzięć o pozytywnym i neutralnym oddziaływaniu na realizację zasady równości szans pod względem średniego udziału kobiet wśród osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu.

Wykres 23. Średni udział kobiet wśród osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu a rodzaj wpływu na politykę równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety trwałości projektów; Oś priorytetowa I: projekty posiadające neutralny wpływ - n=124, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=63; Oś priorytetowa II: projekty posiadające pozytywny wpływ - n=6; Oś priorytetowa III: projekty posiadające neutralny wpływ - n=12, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=27; Oś priorytetowa V: projekty posiadające neutralny wpływ - n=2, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=6; Oś priorytetowa VI: projekty posiadające neutralny wpływ - n=2, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=47; ogółem: projekty posiadające neutralny wpływ - n=140, projekty posiadające pozytywny wpływ - n=149; dane obejmują projekty, których wniosek o płatność końcową został zatwierdzony przez IZ do 1 lipca 2014 r.; dane będące źródłem analiz nie obejmowały wartości wskaźnika Utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu dla projektów z Osi priorytetowej IV oraz projektów posiadających neutralny wpływ z Osi priorytetowej II; z analizy wyłączono projekty, w przypadku których nie był znany rodzaj wpływu na politykę równości szans.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, wśród projektów posiadających pozytywny wpływ na realizację zasady równości szans średni udział kobiet wśród osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu wyniósł 49,7% wobec 30,7% w przypadku projektów o oddziaływaniu neutralnym. Zależność pomiędzy rodzajem wpływu na realizację zasady równości szans a udziałem kobiet wśród zatrudnionych została potwierdzona wynikiem przeprowadzonych testów statystycznych – wielkość rangowego współczynnika korelacji dwuseryjnej Glassa⁹⁴ wynosi $r_g=0,30$, co wskazuje na występowanie omawianej zależności, przy czym zależność tę cechuje słabe nasilenie. Warto przy tym zauważyć, że zależność ta nie dotyczy wszystkich Osi priorytetowych. Wyjątek stanowi tu Oś priorytetowa VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, gdzie wśród projektów posiadających neutralny wpływ mamy do czynienia z pełną feminizacją populacji osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu, podczas gdy w odniesieniu do projektów o pozytywnym oddziaływaniu średni udział kobiet wśród osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu wyniósł 65,6%.

Powyższa analiza wykazała, że deklaracja pozytywnego oddziaływania na politykę równości szans znajduje swoje potwierdzenie w prorównościowym podejściu przynajmniej do polityki zatrudnieniowej beneficjentów. Oznacza to, że

⁹⁴ King, B., Minium E. (2009). *Statystyka dla psychologów i pedagogów*. Warszawa: Wydawnictwo PWN. 565.

w tym aspekcie zasada równości szans nie stanowi jedynie aspektu przygotowania wniosku o dofinansowanie, ale jest przedmiotem rzeczywistych działań podejmowanych przez projektodawców (w tym przypadku – działań o charakterze wewnętrznym). Warto w tym miejscu przypomnieć, że to właśnie aspekt zatrudnieniowy był najczęściej wykazywanym za pomocą wskaźników rodzajem działań prorównościowych⁹⁵. Taka sytuacja może dodatkowo wynikać z faktu, iż realizacja zasady równości szans w tym wymiarze może być postrzegana jako najmniej obciążona uwarunkowaniami ekonomicznymi – niedyskryminacyjne podejście do zatrudnienia cechuje mniejsza kosztochłonność niż np. wdrażanie rozwiązań infrastrukturalnych zorientowanych na zapewnienie szerokiego dostępu do rezultatów inwestycji. W tym kontekście nie powinno dziwić, że w przypadku projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa – dla których kryterium ekonomiczne jest kluczowym uwarunkowaniem podejmowanych działań – to właśnie zatrudnieniowy wymiar stosowania zasady równości szans jest tym najbardziej widocznym, podczas gdy w projektach dotyczących np. infrastruktury społecznej występują także inne wymiary realizacji zasady równości szans (np. polegające na zapewnieniu możliwie najszerszego dostępu różnych grup do tworzonej infrastruktury), które mogą wiązać się z koniecznością długoterminowego finansowania działań⁹⁶.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższych analiz, stwierdzić należy, że zasada równości szans była podejmowana przez beneficjentów w sposób zróżnicowany, ale niekonieczne wiązało się to z różnorodnością podejmowanych działań realizujących tę zasadę. W wielu przypadkach różnorodność ta dotyczyła tylko deklarowanego we wniosku o dofinansowanie sposobu rozumienia zasady równości szans i tego, w jaki sposób na jej realizację będzie oddziaływać dany projekt. W takiej sytuacji nie mamy do czynienia z „wartością dodaną” polegającą na zobowiązaniu się do podjęcia przez beneficjenta określonych aktywności zorientowanych na realizację zasady równości szans, a jedynie z ogólnym potwierdzeniem działań, które – w oparciu o obowiązujące prawo – beneficjent i tak byłby zobowiązany podjąć w trakcie realizacji projektu.

Potwierdzeniem tego problemu jest nie tylko fakt dużych różnic pomiędzy deklaracjami dotyczącymi wpływu realizacji projektu na politykę równości szans wśród projektodawców, których przedsięwzięcia zostały zdefiniowane jako oddziałujące pozytywnie na aspekt równości szans. Odzwierciedleniem tego problemu jest bowiem także duże podobieństwo pomiędzy zapisami dotyczącymi przedsięwzięć określonych przez beneficjentów jako oddziałujące pozytywnie na realizację zasady równości szans, a zapisami odnoszącymi się do projektów o oddziaływaniu neutralnym. Poniżej przedstawiono przykładowe uzasadnienia podawane przez beneficjentów, którzy nie zadeklarowali pozytywnego, lecz neutralny sposób oddziaływania ich projektu na realizację polityki równości szans:

Zgodnie z podstawowymi założeniami polityki równych szans i niedyskryminacji projekt nie będzie prowadził do dyskryminacji w dostępie do rynku pracy. Mając na uwadze powyższy cel, niniejszy projekt będzie przyczyniał się do zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrudnienia. Nie będą stosowane żadne formy dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność lub wiek.

Projekt w żaden sposób nie narusza zasady niedyskryminacji i równych szans określonej w art 16 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. W przedsiębiorstwie (...) jest i zostanie zapewniona równość w dostępie do stanowisk oraz brak jest jakichkolwiek przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Kierownictwo przedsiębiorstwa nie toleruje i nie będzie tolerowało występowania w przedsiębiorstwie zjawisk jakiegokolwiek dyskryminacji. Osoby zatrudnione w wyniku realizacji projektu zostaną wybrane na podstawie swoich kwalifikacji, doświadczenia i umiejętności. Zostanie zapewniona równość szans w dostępie do nowo utworzonych stanowisk dla kobiet i mężczyzn.

Zarówno w trakcie wdrażania, jak też po jego zakończeniu projekt będzie zgodny z zasadą równych szans, w szczególności poprzez: - równość wynagrodzeń za wykonywanie takiej samej pracy, - równość w dostępie do wdrażanych nowych oprogramowań, - równość w zakresie dostępu do zatrudnienia, szkolenia zawodowego, awansu zawodowego i warunków pracy.

Projekt będzie miał neutralny wpływ na politykę równych szans. Uruchomione (...) nowe e-usługi będą jednakowo dostępne dla mieszkańców województwa, bez względu na płeć, wiek, narodowość, wyznanie oraz niepełnosprawność. Wdrażane nowe moduły i aplikacje (...) ułatwią dostęp do e-usług zamieszkującym województwo mniejszościom narodowym, dzięki uruchomieniu portalu udostępniającego najważniejsze informacje o JST w dodatkowych wersjach językowych, np. białoruskim, litewskim.

W wyniku inwestycji zakłada się równy dostęp do rezultatów realizacji inwestycji bez względu na płeć, rasę i pochodzenie etniczne, religię, niepełnosprawność lub orientację seksualną. Pożytek z realizacji projektu, pozytywny wpływ na stan i jakość środowiska naturalnego, będą odczuwać wszyscy mieszkańcy miasta a także całego regionu. Dla właściwej realizacji inwestycji konieczny jest udział podmiotów trzecich np. wykonawcy robót, dokumentacji; ich zatrudnienie będzie wynikiem zastosowania obiektywnych kryteriów kwalifikacyjnych bez stosowania preferencji wobec którejkolwiek z płci, rasy i pochodzenia etnicznego, religii, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej.

⁹⁵ Choć na pewno duże znaczenie miało w tym przypadku to, iż wskaźnik „Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym: - kobiety – mężczyźni” był jedynym dostępnym dla realizatorów projektów we wszystkich Osiach priorytetowych.

⁹⁶ To z kolei wymaga w procesie oceny i wyboru projektów uwzględnienia kwestii zapewnienia długoterminowego oddziaływania projektów na realizację zasady równości szans i zapobiegania premiowaniu i wyborowi przedsięwzięć, w których realizacja polityki równości szans ma charakter incydentalny i epizodyczny (tj. w odniesieniu do okresu realizacji projektu, czy nawet tylko do pewnych jego etapów, np. naboru osób zaangażowanych w prowadzenie działań projektowych).



Projekt ma neutralny wpływ na zagadnienia dotyczące równości szans, w tym kwestii równości płci. Z rezultatów i produktów projektu będą mogły korzystać wszystkie osoby bez względu na płeć, religię, orientację seksualną.

Z jednej strony, można zauważyć, że powyższe uzasadnienia są adekwatne dla sytuacji neutralnego oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans. Nie odwołują się one bowiem do podejmowania działań na rzeczy zmniejszenia nierówności o określonym charakterze, a jedynie stanowią formę zobowiązania do niestosowania podejścia dyskryminacyjnego. Z drugiej jednak, tego rodzaju uzasadnienia, w niemalże identycznym brzmieniu, stanowią większość uzasadnień, które podawane były przez projektodawców deklarujących pozytywne oddziaływanie ich przedsięwzięć na realizację polityki równości szans. W rezultacie, rzeczywiste różnice pomiędzy działaniami podejmowanymi w projektach o deklarowanym pozytywnym i neutralnym oddziaływaniu są niewielkie lub w ogóle nie występują, natomiast w różny sposób oddziaływanie to jest interpretowane i opisywane we wnioskach o dofinansowanie. Taka sytuacja oznacza, że albo zasada równości szans nie jest rzeczywistym przedmiotem podejmowanych działań, lecz czynnikiem podnoszącym jakość wniosków o dofinansowanie projektów albo też projektodawcy deklarujący neutralne oddziaływanie ich projektów na realizację zasady równości szans błędnie klasyfikują swoje projekty, które w rzeczywistości są wobec realizacji zasady równości szans pozytywne, a nie neutralne. Bez względu na to, które z powyższych wyjaśnień jest właściwe, obecny stan rzeczy wymaga podjęcia działań, które uczyniłyby sposób definiowania i wykazywania wpływu realizacji projektu na politykę równości szans bardziej jednoznacznym.

To, że problem ten jest istotny potwierdzają także przypadki tych projektów o deklarowanym neutralnym oddziaływaniu na realizację zasady równości szans, w których nie tylko deklaruje się brak działań dyskryminacyjnych, ale wręcz działania afirmatywne do określonych grup:

Projekt będzie miał pozytywny wpływ na politykę równości szans. Stanowiska pracy utworzone w ramach inwestycji będą oparte na niedyskryminacji ze względu na płeć, wiek, pochodzenie czy religię. Wszyscy kandydaci będą traktowani na równych prawach bez stosowania jakichkolwiek barier. Ponadto infrastruktura nowopowstałego oddziału będzie dostosowana do potrzeb osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

W procesie budowy zostaną wzięte pod uwagę aspekt dostępu infrastruktury dla osób niepełnosprawnych.

Należy jednak nadmienić, że wszystkie osoby zatrudniane w związku z realizacją inwestycji będą wybierane ze względu na swoje kwalifikacje i umiejętności, bez względu na płeć, wiek, wyznawaną religię itp. Wszyscy zatrudnieni będą również otrzymywali godne wynagrodzenie, adekwatne do stanowiska i zakresu obowiązków. Istotnym jest również fakt, że w całym obiekcie planuje się montowanie drzwi bez progów, a WC na parterze będzie przystosowane dla osób niepełnosprawnych (specjalne urządzenia higieniczno – sanitarne oraz zamontowane przy nich poręcze). Umożliwi to obsługę tych klientów na takim samym poziomie jak osób pełnosprawnych.

Wpływ realizacji projektu na politykę równości szans jest neutralny. W wyniku jego realizacji zostaną stworzone warunki pracy zarówno dla kobiet jak i mężczyzn, zaś obecnie istniejący obiekt, planowany do rozbudowy, wyposażony jest w pokój oraz łazienkę dla osób niepełnosprawnych. Firma w chwili obecnej nie stosuje żadnych praktyk dyskryminujących ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w dostępie do pracy (kwestie te nie są w trakcie rozmów kwalifikacyjnych poruszane), taki stan zostanie również utrzymany po realizacji projektu.

Projekt realizowany będzie w sposób gwarantujący zachowanie równości szans między innymi poprzez uwzględnienie na etapie opracowywania projektu budowlanego obowiązku zapewnienia możliwości korzystania przez osoby niepełnosprawne z infrastruktury portu lotniczego.

Tym bardziej więc za celowe uznać należy podejmowanie działań, których celem byłoby podniesienie poziomu wiedzy i świadomości wnioskodawców w zakresie sposobu rozumienia istotny polityki równości szans i różnych wariantów oddziaływania projektów na jej realizację. Można bowiem podejrzewać, że za wskazaną sytuację częściowo odpowiadać może problem subiektywizmu oceny równości szans oraz działań, które w odniesieniu do niej mogą być podejmowane. W rezultacie część wnioskodawców może cechować niedoszacowanie możliwości oddziaływania ich projektu na realizację polityki równości szans (i wtedy będą oni prezentować podejście „neutralne”) lub też przeszacowanie tego oddziaływania i potencjału swojej organizacji w tym zakresie (i wtedy będą oni prezentować podejście „pozytywne”, częściowo przynajmniej zorientowane wyłącznie na podniesienie jakości wniosku).

2.4. Zależności i łączne występowanie oraz oddziaływanie ograniczeń i zagrożeń w zakresie równości szans (aspekty dyskryminacji wielokrotnej oraz bezpośredniej i pośredniej)

2.4.1. Identyfikowanie przyczyn występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej i instrumenty weryfikacji ewentualnego występowania ww. rodzajów dyskryminacji w ramach RPOWP 2007-2013 oraz działania IZ na rzecz ograniczania / niwelowania występowania dyskryminacji w związku z realizacją projektów w ramach RPOWP 2007-2013

Kwestia dyskryminacji wspomniana została w RPOWP 2007-2013 w rozdziale opisującym zasady realizacji Programu. Jedną z nich jest *partnerstwo, równość szans kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminowania*. Niedyskryminowanie dotyczy jakichkolwiek okoliczności, m.in. płci, rasy, pochodzenia, religii, światopoglądu, wieku czy orientacji seksualnej. Zasada ta miała szczególne zastosowanie przy wyborze projektów do sfinansowania w ramach RPOWP 2007-2013. Było to jedyne miejsce w Programie, w którym podjęto tematykę dotyczącą dyskryminacji bezpośredniej⁹⁷. Odwołania do dyskryminacji pośredniej⁹⁸ oraz wielokrotnej⁹⁹ nie zostały uwzględnione w zapisach dokumentu.

W trakcie realizacji Programu nie identyfikowano przyczyn występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej ani wielokrotnej. Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPOWP 2007-2013 stwierdzili w przeprowadzonych wywiadach, iż identyfikacja (tzn. potwierdzenie faktu jej występowania), w szczególności dyskryminacji pośredniej jest zadaniem bardzo trudnym, wręcz niewykonalnym. Nie istniały bowiem w perspektywie finansowej 2007-2013 narzędzia służące ewentualnej identyfikacji występowania dyskryminacji pośredniej czy wielokrotnej w realizowanych projektach i wskazaniu jej przyczyn.

Ewentualna identyfikacja nierówności polegająca na kontroli zrealizowanych wskaźników (np. osiągnięcie docelowych wartości wskaźnika dot. ilości zatrudnianych kobiet i mężczyzn) możliwa była dopiero po zakończeniu realizacji, gdy była prowadzona jego kontrola. Uniemożliwiało to natychmiastowe reagowanie na ewentualną dyskryminację w postaci podejmowania działań zapobiegawczych lub sankcji. Warto również zwrócić uwagę, że w programie nie były przewidziane sankcje za nieosiągnięcie przez Beneficjentów zakładanych na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie, wartości wskaźników. Szczególnie nie przywiązywano uwagi do zachowania deklarowanej proporcji płci przy zatrudnieniu.

Kwestie związane z dyskryminacją pośrednią i wielokrotną (np. niższe zarobki na jednakowych stanowiskach) ocenione zostały przez rozmówców jako charakterystyczne dla funkcjonowania całego społeczeństwa, nie tylko beneficjentów RPOWP 2007-2013. Dodatkowym utrudnieniem w weryfikacji występowania dyskryminacji były uzasadnienia wpływu projektu na politykę równości szans, wskazywane przez wnioskodawców we wnioskach o dofinansowanie. Zostały one szczegółowo ocenione w części raportu poświęconej podejściu beneficjentów do zasady równości szans. Uzasadnienia, które miały na celu rozszerzenie informacji o spójności zadań projektowych z omawianą zasadą, dostarczały zazwyczaj informacji niespójnych z oznaczonym wpływem. Zdaniem przedstawicieli IZ RPOWP 2007-2013 zweryfikowanie przestrzegania zasady równości szans przez beneficjentów w trakcie realizacji projektu było niemożliwe ze względu na brak narzędzi. Niemożliwa była także identyfikacja przyczyn jej występowania.

Ekspertki oceniający wnioski o dofinansowanie, jednogłośnie stwierdzili, iż na etapie oceny złożonych projektów, nie dostrzegli zjawiska dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej ani wielokrotnej. W wywiadach eksperckich, podobnie jak w rozmowach z przedstawicielami IZ RPOWP 2007-2013, stwierdzono brak zgodności uzasadnień podawanych przez wnioskodawców działań w polu II.7.1 wniosku z rodzajem wskazanego wpływu projektu na równość szans. Wspomniany powyżej proces monitorowania realizacji projektów można poniekąd traktować jako narzędzie weryfikujące ewentualne występowanie dyskryminacji, jednakże po pierwsze, nie jest on narzędziem specjalnie ukierunkowanym na politykę równości. Po drugie, ma zastosowanie dopiero po zakończeniu realizacji projektu. Po trzecie, kontrole polegają zazwyczaj na podpisaniu przez beneficjenta oświadczenia o działaniu w zgodzie z politykami horyzontalnymi. Opieranie się wyłącznie na deklaracji beneficjenta, zarówno przed, jak i po zakończeniu realizacji projektu uniemożliwia rzeczywistą identyfikację występowania nierówności i jej przyczyn. Zaś wyłącznie zweryfikowanie osiągniętych wartości wskaźników nie musi oznaczać, iż w projekcie nie występowała dyskryminacja.

Kontrolerzy pytają, czy polityki były realizowane – między innymi też równość szans – i na jakich zasadach. (...) Bywało tak, że deklarowano brak dyskryminacji w zatrudnieniu osób, dopuszczenie wszystkich – kobiet, mężczyzn i osób niepełnosprawnych. Później się okazuje, że zatrudnieni są tylko mężczyźni. (WE 2)

⁹⁷ Sytuacja, w której osoba fizyczna ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji.

⁹⁸ Sytuacja, w której dla osoby fizycznej ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba, że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

⁹⁹ Sytuacja, w której ktoś doświadcza dyskryminacji z więcej niż jednego powodu, będąc traktowanym gorzej np. ze względu na płeć, wiek i stopień sprawności; dyskryminacja taka jest nazywana w literaturze przedmiotu dyskryminacją wielokrotną, wieloaspektową, wieloraką, czy wielopozomową, a także kumulatywną (ang. *cumulative*), bądź krzyżową lub wielosegmentową (ang. *intersectional*), w zależności od relacji pomiędzy kryteriami różnicującymi, jaka występuje w danym przypadku.



Do dyskryminacji bezpośredniej nikt się nie przyzna. (...) Na etapie oceny takich rzeczy raczej się nie wychwytuje, bo nikt się do tego nie przyzna. Może w kontroli ktoś wyłapał, w toku, czyli w ostatniej fazie cyklu życia projektu, że rzeczywistość była inna niż ktoś deklarował. (WE 5)

Brak podejmowania przez IZ RPOWP 2007-2013 bieżących działań na rzecz identyfikowania i w dalszej kolejności ograniczania / niwelowania występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej w trakcie realizacji projektów może mieć negatywny wpływ na skuteczność działań podejmowanych w ramach wdrażania programu w kontekście polityki równości szans. Działania ukierunkowane na zapobieganie nierówności podejmowane były głównie na etapie oceniania wniosków o dofinansowanie (wskazanie wpływu projektu – wraz z uzasadnieniem – na politykę równości) oraz po zakończeniu realizacji projektu (monitoring wskaźników).

2.5. Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych różnicowań rozwojowych

2.5.1. Uwzględnianie opinii i ocen ekspertów oraz grup istotnych z punktu widzenia zasady równości szans, dotyczących różnicowań rozwojowych w procesie wdrażania RPOWP 2007-2013

Opinie ekspertów na temat zasady równości szans uwzględniono w procesie wdrażania RPOWP 2007-2013. Uwagi dotyczyły kryterium wyboru projektów, które pierwotnie przyjęto postać kryterium merytorycznego (punktowanego). Możliwość zdobycia punktów, powodowała, iż wnioskodawcy nadużywali tę sytuację, poprzez wskazywanie pozytywnego wpływu projektu na zasadę równości szans, przy czym nie zawsze uzasadnienie działań wykazywało takowy wpływ. Dlatego kolejna uwaga ekspertów dotyczyła potrzeby weryfikowania zgodności uzasadnień z rodzajem wskazanego przez wnioskodawców wpływu. Uwagi te uwzględniono i w konsekwencji (w roku 2009) merytoryczne kryterium punktowane dotyczące wpływu projektu na politykę równości zmieniono na zerojedynkowe kryterium dopuszczające.

W celu umożliwienia weryfikacji trafności uzasadnień w karcie oceny projektu wprowadzono (w roku 2012) dodatkowe pytanie, dotyczące tego, czy wnioskodawca wiarygodnie odniósł się do wpływu projektu na zasady horyzontalne.

W 2012 roku dodaliśmy pytanie (...) czy wnioskodawca wiarygodnie odniósł się do wpływu projektu na zasady horyzontalne. Zdarzało się bowiem, że ktoś deklarował rzeczy absurdalne. (...) Był to projekt drogowy – pozytywny wpływ na politykę równych szans dotyczył tego, że rozbudowa drogi doprowadzi do tego, że kobiety będą mogły po niej jeździć. (WE 5)

Opinie osób oceniających wnioski o dofinansowanie są bardzo istotne, gdyż wskazują na elementy utrudniające realizację zasady równości szans. Uwzględnienie uwag ekspertów i wprowadzenie zmian, mających na celu ograniczenie / zniwelowanie zdiagnozowanych zagrożeń miało pozytywny wpływ na efektywność działań wdrożeniowych podejmowanych przez IZ RPOWP 2007-2013.

2.5.2. Sposób weryfikowania regionalnych różnicowań rozwojowych oraz ich związek z zasadą równości szans

Przedstawiciele IZ RPOWP 2007-2013 w wywiadach IDI nie wskazywali na prowadzenie w trakcie realizacji RPOWP 2007-2013 działań mających na celu weryfikację regionalnych różnicowań rozwojowych w kontekście zasady równości szans. Jedynym działaniem, które w pewnej mierze mogłoby posłużyć ewentualnej weryfikacji regionalnych różnicowań rozwojowych w kontekście zasady równości szans mogłoby być monitorowanie wskaźników kontekstowych RPOWP 2007-2013. Jednak przedstawiony w zapisach Programu sposób monitorowania¹⁰⁰ jest w ograniczonym stopniu użyteczny do weryfikacji różnicowań terytorialnych z tego względu, iż wszystkie wskaźniki są monitorowane na poziomie NUTS 2 – czyli województwa. Jedynym dostępnym w RPOWP 2007-2013 narzędziem identyfikacji zmian dot. sytuacji w województwie z uwzględnieniem czynnika terytorialnego jest monitorowanie niektórych wskaźników kontekstowych z uwzględnieniem sytuacji na obszarach wiejskich. Na liście wskaźników kontekstowych obecnej w treści RPOWP 2007-2013 w odniesieniu do terenów wiejskich zaplanowano monitorowanie następujących wskaźników:

- **w obszarze społeczeństwo:**
 - Ludność w województwie podlaskim,
 - Migracje wewnętrzne ludności na pobyt stały,
 - Wykształcenie ludności w wieku 15 lat i więcej,
 - Szkoły dla dzieci, młodzieży i dorosłych wyposażone w komputery,

¹⁰⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego, 169-175.

- **w obszarze rynek pracy, bezrobocie:**
 - Ludność aktywna zawodowo,
 - Wskaźnik zatrudnienia,
 - Stopa bezrobocia,
- **w obszarze gospodarka:**
 - Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON,
- **w obszarze transport – brak wskaźników,**
- **w obszarze środowisko:**
 - Ludność korzystająca z kanalizacji,
 - Ludność korzystająca z wodociągów,
 - Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków,
- **w obszarze turystyka – brak wskaźników.**

Lista ta nie wyczerpuje kluczowych wymiarów rozwoju obszarów wiejskich. Możliwe byłoby np. włączenie dostępnych w ramach statystyki publicznej danych dotyczących wychowania przedszkolnego, pomocy społecznej, infrastruktury ochrony zdrowia, infrastruktury społecznej czy w obszarze gospodarczym – wpływów podatkowych do budżetów samorządów. Sytuację pogarsza jeszcze bardziej fakt, iż w rzeczywistości – w sprawozdaniach rocznych – monitorowane w odniesieniu do terenów wiejskich są tylko: Ludność w województwie podlaskim, Migracje wewnętrzne ludności na pobyt stały, Ludność korzystająca z kanalizacji, Ludność korzystająca z wodociągów, Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków¹⁰¹.

Reasumując, wybrane wskaźniki kontekstowe RPOWP 2007-2013 merytorycznie powiązane z aspektami równości szans w ograniczonym zakresie umożliwiały trafne i kompleksowe weryfikowanie różnicowań terytorialnych w kontekście zasady równości szans, ze względu na to, że tylko część z nich była rzeczywistym przedmiotem monitorowania w sprawozdaniach. Dodatkowo brak wskazań na prowadzenie weryfikacji różnicowań terytorialnych przez pracowników IZ RPOWP 2007-2013 skłania do wyciągnięcia wniosku, iż nawet te szczątkowe, dostępne w sprawozdaniach wskaźniki nie były wykorzystywane w kontekście zasady równości szans.

¹⁰¹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji w 2014 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do Uchwały KM RPOWP na lata 2007-2013 nr 3/2015 z dnia 23.06.2015 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa, 226-254.



3. MONITOROWANIE PROGRAMU

3.1. Adekwatność zapisów i procedur stosowanych w toku realizacji RPOWP do wymogów zachowania zasady równości szans

3.1.1. Zapisy i procedury dotyczące procesu realizacji RPOWP mające znaczenie dla praktycznej realizacji zasady równości szans

Analiza zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 wskazuje na uwzględnianie w niniejszych dokumentach zasady równości szans.

W pierwszym z dokumentów wskazano, iż partnerstwo, równość szans kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminowania to założenia Programu obowiązujące na każdym z etapów jego realizacji (planowanie, wdrażanie i monitorowanie pomocy)¹⁰². Przygotowanie Programu uwzględniało konsultacje społeczne, w których obok jednostek samorządu terytorialnego uczestniczyli także partnerzy społeczni i gospodarczy oraz organizacje pozarządowe. Zasada niedyskryminowania dotyczy jakichkolwiek względów, m.in. płci, rasy, pochodzenia, religii, światopoglądu, wieku czy orientacji seksualnej. W przeprowadzonej na potrzeby tworzenia Programu analizie SWOT zaznaczono, iż szczególną uwagę należy poświęcić problematyce rozwoju obszarów wiejskich, których słabą stroną jest niewystarczająco rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna, co w rezultacie budzi niechęć inwestorów do inwestycji na obszarach wiejskich, w tym – w sektorze pozarolniczym. Z kolei, w przypadku instrumentów polityki społecznej zauważono niską jakość służby zdrowia oraz niedostatecznie rozwinięty rynek usług medycznych. W związku z powyższym stwierdzono, iż cele rozwoju obszarów wiejskich uwzględniać będą przeciwdziałanie zróżnicowaniu w poziomie życia i dostępności do instrumentów infrastruktury społecznej i edukacyjnej, by możliwie najpełniej realizować zasadę równości szans¹⁰³.

Poniżej dokonano charakterystyki zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 pod kątem zapisów i procedur wskazujących na stosowanie zasady równości szans. Analiza niniejszego dokumentu wskazuje na stosowanie zasady w trojaki sposób. Po pierwsze, wpisana jest ona w cele jednej z Osi Priorytetowych, po drugie – obejmują ją wskaźniki produktu i rezultatu poszczególnych działań, po trzecie – zasada równości szans miała szczególne zastosowanie przy wyborze projektów do dofinansowania, co znalazło odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów.

Odniesienia do aspektów zasady równości szans można zidentyfikować w przynajmniej jednym Działaniu niemal każdej Osi priorytetowej RPOWP (poza Osią Priorytetową V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” oraz Osią Priorytetową VII „Pomoc Techniczna”). Mowa o następujących Działaniach i Osiach:

- Działanie 1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności,
- Działanie 1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu,
- Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw,
- Działanie 2.1. Rozwój transportu drogowego,
- Działanie 2.3. Rozwój transportu publicznego,
- Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu,
- Działanie 3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej,
- Oś Priorytetowa IV Społeczeństwo informacyjne,
- Działanie 6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji,
- Działanie 6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej,
- Działanie 6.3. Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego.

Aspektem równości szans, cechującym się najczęstszym występowaniem jest **obszar zamieszkania**. Jako jedyny, spośród innych czynników równości (takich jak: płeć czy sprawność fizyczna i intelektualna), wpisany został w cele Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”: *„tworzenie infrastruktury szerokopasmowego Internetu poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miastach zapobiega wykluczeniu i marginalizacji tych terenów, przyczynia się do wyrównywania dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych technik informacyjnych. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów leżących z dala od głównych centrów gospodarczych, obszarów wiejskich i małych miast”*¹⁰⁴.

¹⁰² Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r., 83.

¹⁰³ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r., 62.

¹⁰⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r., 78.

Obszar zamieszkania był także brany pod uwagę w wyborze projektów, znalazł odzwierciedlenie w następujących kryteriach wyboru projektów:

- realizacja priorytetów RPOWP 2007-2013 w kontekście rynku pracy i rozwoju obszarów wiejskich (Działanie 1.3 „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”, ocena kryterium: w jakim stopniu instytucja wspierać będzie MŚP działające m.in. na obszarach wiejskich i małych miast w ramach realizowanego projektu),
- miejsca pracy utworzone w gminach słabo rozwiniętych (Działanie 1.4 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw”, ocena kryterium: lokalizacja nowej inwestycji – w znaczeniu lokalizacji nowych miejsc pracy),
- zwiększenie dostępności i zasięgu komunikacji publicznej (Działania 2.3 „Rozwój transportu publicznego”, ocena kryterium: czy stworzone zostaną połączenia komunikacyjne strefy miejskiej z podmiejską),
- wpływ na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. ludność z obszarów wiejskich),
- poprawa dostępności cyfrowej (Oś priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: w jakim stopniu projekt przyczyni się do poprawy dostępu do Internetu w małych miastach lub na obszarach wiejskich),
- stworzenie/poprawa warunków edukacji przedszkolnej w placówce (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, ocena kryterium - zakres realizacji projektu, przy czym istnieje możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarach wiejskich),
- wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej (Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, kryterium bada wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich, korzystających z placówki w ramach realizacji projektu),
- dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich mierzony (1) liczbą udzielonych porad przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz (2) liczbą świadczeń udzielanych przez pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej (Działanie 6.2. „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”).

W toku analizy zidentyfikowano także pięć wskaźników dotyczących równych szans w aspekcie obszaru zamieszkania, takich jak:

- liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu (w tym: na obszarach wiejskich) dla Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”;
- liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych;
- liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli.

Kolejnym aspektem równości szans uwzględnionym w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 jest **sprawność fizyczna i intelektualna**. Aspekt ten nie został uwzględniony w celach osi priorytetowych ani we wskaźnikach realizacji RPOWP 2007-2013. Występują jednakże w następujących kryteriach wyboru projektów:

- zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych (dla Działania 2.3 „Rozwój transportu publicznego”, ocenie podlega zakres przystosowania infrastruktury służącej obsłudze transportu miejskiego do potrzeb niepełnosprawnych),
- wpływ na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś priorytetowa IV „Społeczeństwo informacyjne”, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. osoby niepełnosprawne),
- dostosowanie placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych (z wyłączeniem uczelni wyższych, dla Działania 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”),
- stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/ korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego (dla Działania 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”, za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty).

Ostatnim uwzględnionym w Programie czynnikiem równości szans jest **pleć**. Czynnikiem ten nie został uwzględniony w celach Działań ani w kryteriach wyboru projektów. Znajduje on jednakże odzwierciedlenie we wskaźnikach dotyczących zatrudnienia, takich jak:

- liczba utworzonych miejsc pracy brutto – w tym dla kobiet (dotyczy Działania 1.1 „Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności”, Działania 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu” oraz 3.2 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej” i w każdym z nich nieznacznie przewyższa liczbę utworzonych miejsc pracy dla mężczyzn).

Należy również zauważyć, iż sam cel główny RPOWP 2007-2013, jakim było zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu, mierzony był m.in. za pośrednictwem wskaźnika utworzenia miejsc pracy



brutto w wyniku realizacji programu w tym: dla kobiet (wartość docelowa - 2250), dla mężczyzn (wartość docelowa - 2150) i na obszarach wiejskich (wartość docelowa - 1100).

Kwestia dotycząca znaczenia zapisów i procedur realizacji RPOWP 2007-2013 dla praktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans została także poruszona w wywiadach z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami.

Wypowiedzi przedstawicieli pierwszej z tych grup wskazują, iż procedurami mającymi praktyczne znaczenie dla stosowania zasady równości szans są: uzasadnienie zgodności projektu z polityką równości szans (pole II.7.1 wniosku o dofinansowanie) oraz monitorowanie realizacji tejże zasady w toku realizacji projektów. Aplikujący o wsparcie musieli wykazać zgodność projektu z politykami horyzontalnymi, m.in. polityką równości szans. Wpływ projektu na niniejszą zasadę mógł mieć charakter trojaki: pozytywny, neutralny lub negatywny. Ostatni z nich warunkował odrzucenie projektu (kryterium dopuszczające). W przypadku wskazania pozytywnego lub neutralnego wpływu, projekt został zaakceptowany, jednakże beneficjenci nie otrzymywali z tego tytułu żadnych dodatkowych punktów w ramach oceny merytorycznej. Na etapie oceny wniosków o dofinansowanie weryfikowano wiarygodność wpływu projektu na polityki horyzontalne. Uzasadnienie wpływu projektu na realizację zasady ma znaczenie, ponieważ umożliwia wychwycenie nieścisłości i wyłącznie pozorowanego pozytywnego wpływu, który powinien zostać oznaczony jako neutralny.

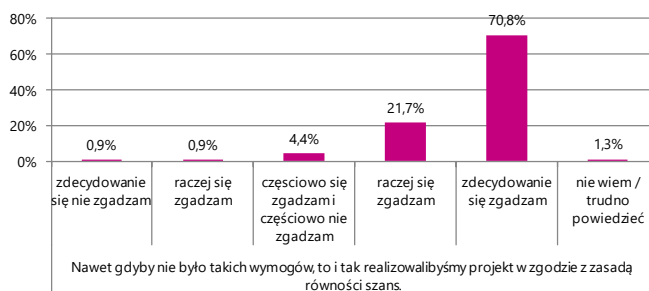
Należy jednak zauważyć, że o ile zamysł wstępnej weryfikacji zgodności projektu z omawianą zasadą był zasadny, brak świadomości beneficjentów w zakresie zasady równości szans - który to problem został zidentyfikowany i szerzej opisany w ramach II raportu częściowego poświęconego etapowi realizacji RPOWP 2007-2013 - spowodował, iż wpływ pozytywny i neutralny uzasadniane były za pomocą jednakowych argumentów. Brak szczegółowych wytycznych definiujących charakter każdego rodzaju wpływu spowodował, iż beneficjenci interpretowali go indywidualnie, co doprowadziło do rozumienia przez znaczną grupę beneficjentów pozytywnego wpływu jako spełnienia wymogów minimalnych – co z kolei przez osoby oceniające wnioski o dofinansowanie uznane było za wpływ neutralny. Wpływ pozytywny, w opinii ekspertów oceniających wnioski, oznaczał zastosowanie działań wykraczających ponad standardowe przestrzeganie przepisów prawa, które służyłyby poprawie sytuacji grup zagrożonych nierównościami.

Monitorowanie stosowania zasady równości szans uznane zostało również jako procedura mająca znaczenie dla jej praktycznego zastosowania. Należy jednak zauważyć, iż monitoring w tym przypadku rozumiany jest nie jako weryfikowanie osiągniętych wartości wskaźników po zakończeniu realizacji projektu, ale jako kontrola prowadzona na etapie jego realizacji. Monitorowanie przestrzegania zasady równości szans powinno – zdaniem rozmówców – odbywać się nie poprzez narzucone wskaźniki (generujące w konsekwencji sztuczne uzasadnienia), ale poprzez umożliwienie zarówno ostatecznym odbiorcom, jak i innym osobom zaangażowanym w realizację projektu, zgłaszania uwag dotyczących jego realizacji – w tym przestrzegania zasady równości szans. Uwagi powinny być weryfikowane przez odpowiedni organ, tak, aby zapobiegać łamaniu zasady równości szans, poprzez wyciąganie konsekwencji wobec beneficjentów jej nieprzestrzegających. Z wywiadów wynika, iż do weryfikacji omawianej kwestii na poziomie aplikowania oraz rozliczania, należy włączyć etap realizacji projektu.

Co ważne, dla praktycznego stosowania zasady równości szans nie ma znaczenia przyznawanie punktów w ramach kryteriów merytorycznych na etapie oceny wniosku o dofinansowanie. Zdaniem rozmówców, projekty mające pozytywny wpływ na zasadę równości szans nie powinny być dodatkowo premiowane z racji na ewentualność wykorzystania tej sytuacji przez beneficjentów w celu zdobycia większej ilości punktów pozwalających na uzyskanie dofinansowania, a nie – w celu faktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans. Jak zauważono, niedyskryminowanie jest obligacją prawną. Skłonienie beneficjentów do zatrudniania, np. osób niepełnosprawnych, może przynieść odwrotny rezultat – nieprzyjemną atmosferę pracy bądź konieczność rezygnacji z lepiej wykwalifikowanego pracownika. Wymuszanie danego zachowania spowoduje nienaturalność działań, dlatego większy nacisk należy położyć na edukowanie społeczeństwa w zakresie równości szans i niedyskryminacji.

Jednocześnie Beneficjenci w badaniu CATI deklarują, że nawet gdyby nie było takich wymogów, to i tak w zdecydowanej większości realizowałyby projekt w zgodzie z zasadą równości szans, co potwierdza zasadność sugestii pracowników IZ RPOWP 2007-2013, by nie premiować Beneficjentów za stosowanie polityki równości szans.

Wykres 24. Postawa beneficjentów wobec realizacji projektu w zgodzie z zasadą równości szans w przypadku braku występowania wymogów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację w projekcie działań uwzględniających potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji tych grup.

Jak przedstawiono na powyższym wykresie, blisko 70% Beneficjentów RPOWP 2007-2013 deklarujących pozytywny wpływ projektu na zasadę równości szans przyznaje, że niezależnie od wymogów, w ich projektach zasada ta byłaby w praktyce stosowana.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych nierównością poproszono o ocenę dostosowania zapisów RPOWP 2007-2013 i procesu jego wdrażania do różnicowań występujących w zakresie równości szans w aspektach: obszar zamieszkania, sprawność fizyczna i intelektualna oraz płeć. Generalnie, respondenci w sposób przychylny odnieśli się do kryteriów wyboru projektów obowiązujących w ramach RPOWP 2007-2013, przy czym często podkreślali potrzebę wcześniejszej diagnozy zapotrzebowania na podejmowane w projektach działania. Jednakowoż pojawiły się także opinie negatywne, krytykujące zastane zapisy oraz akcentujące w nich braki.

W zakresie aspektu, jakim jest obszar zamieszkania, zauważono, iż kryteria są odpowiedzią na nierówności występujące częściej na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych, dzięki czemu mogą zapobiegać pogłębianiu się istniejących nierówności.

Jeżeli chodzi o obszar zamieszkania to jest dosyć dobrze rozpisane, bo to jest coś, na co ja zwróciłem uwagę początkowo – nierówność występuje w znacznie większym wymiarze na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych. Tutaj praktycznie w każdym z tych kryteriów wyboru projektu jest zwrócona uwaga na to, że chodzi o poprawę dostępności na obszarach małych i wiejskich. (ITI 4)

Jeden z rozmówców zwrócił uwagę, iż w przypadku Działania 2.3 „Rozwój transportu publicznego”, kryterium utworzenia połączeń komunikacyjnych strefy miejskiej z podmiejską powinno mieć swoje uzasadnienie w rzeczywistym zapotrzebowaniu mieszkańców na tego typu rozwiązanie. Przeprowadzona diagnoza powinna być oparta o przestrzenną analizę przemieszczania się ludności nie tylko pomiędzy strefą miejską i podmiejską, ale również pomiędzy strefą miejską i wiejską oraz wiejską i wiejską.

Na podstawie tego, gdzie są zlokalizowane miejsca pracy, skąd osoby dojeżdżają powinny być tworzone jak najdogodniejsze systemy połączeń komunikacyjnych. Przy czym też nie dajmy się zwariować – jeśli jedna osoba pracuje w jakiejś miejscowości odległej, w mieście i generalnie wieś liczy 3 domostwa to trudno tworzyć połączenie komunikacyjne. To wszystko musi mieć jakieś uzasadnienie ekonomiczne. (ITI 3)

W przypadku Działania 1.3 „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”, kryterium wspierania MŚP działających m.in. na obszarach wiejskich i małych miast, uznane zostało za niezasadne. Zdaniem osoby udzielającej wywiadu, zastosowanie niniejszego kryterium może prowadzić do sytuacji sztucznego generowania nowych działalności na obszarach wiejskich, pomimo braku możliwości ich rozwoju i długofalowego utrzymania się na rynku. Wskazano także na zagrożenie powstawania firm fikcyjnych, otwieranych wyłącznie dla uzyskania środków unijnych i likwidowanych po zakończeniu wymaganego okresu trwałości projektu. Argument ten stanowi jednak jednostkową opinię. Należy zauważyć, iż wskazane zagrożenie nie jest warunkowane miejscem zamieszkania, ponieważ do sytuacji sztucznego generowania niestabilnych firm, jak i generowania firm fikcyjnych, dojść może zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich. Należy zauważyć, iż o dofinansowanie na utworzenie działalności gospodarczej aplikują osoby, mające pomysł, biznesplan i chęć rozwoju. Również kwestia zamykania działalności po roku od otrzymania dofinansowania nie musi wynikać ze złej woli lub nieuczciwości beneficjentów, a z wielu czynników zewnętrznych (np. zbyt wysokie koszty utrzymania, niski popyt na produkty, zbyt duża konkurencja czy rozwój szarej strefy), którym nie podołano.

W przypadku Działania 6.1 „Rozwój infrastruktury w zakresie edukacji”, kryterium poprawy warunków edukacji przedszkolnej (możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarze wiejskim) oceniono



pozytywnie. Dostrzeżono korzyści zarówno we wzmocnieniu rozwoju dziecka, jak i odpowiedzi na zapotrzebowanie pracujących rodziców.

W zakresie aspektu, jakim jest sprawność fizyczna i intelektualna, zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia dostępności publicznego transportu miejskiego dla osób niepełnosprawnych (kryterium Działania 2.3 „Rozwój transportu publicznego”), przy czym zauważono, iż stosowanie niniejszego wymogu w praktyce jest utrudnione. Środki transportu umożliwiający przewóz osób niepełnosprawnych (które mogą zostać wynajęte przez beneficjenta) są w pierwszej kolejności wykorzystywane do dowożenia dzieci do szkół, co powoduje ograniczoną dostępność czasową tych pojazdów dla osób niepełnosprawnych. Zauważono, iż transport powinien być dedykowany, co oznacza wyodrębnienie pojazdów wyłącznie dla szkół, tak aby ich wynajem przez beneficjenta w trakcie realizacji projektu nie był ograniczony. Szczególnie istotne jest również doprecyzowanie kryterium Działania 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego”, jakim jest wzrost ilości osób odwiedzających / korzystających z ofert tychże obiektów. Za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można było uzyskać dodatkowe punkty. Zdaniem badanych, kwestia zapewnienia dostępności nie powinna być dodatkowo premiowana, lecz winna stanowić wymóg obligatoryjny.

Mamy taki zapis, że dodatkowe punkty można otrzymać za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych. Nie powinno być tak, że to są dodatkowe punkty, to powinien być wymóg. Ośrodki kultury w województwie podlaskim są bardzo słabo dostępne. Osoby z niepełnosprawnością często pozostawiają poza nawiasem. (...) Zapis o dodatkowych punktach sugeruje, że można, ale nie trzeba. (ITI 4)

Ważnym aspektem, związanym z zasadą równości szans, który, zdaniem jednej z osób reprezentującej organizację działającą na rzecz osób zagrożonych dyskryminacją, powinien zostać zawarty w zapisach RPOWP 2007-2013 jest rozwój grup, które poprzez zaangażowanie i realizację różnorodnych działań, rozwiązywałyby problemy lokalnej społeczności. Zaletą lokalnej grupy jest znajomość środowiska, w którym działa, znajomość istniejących problemów i potrzeb oraz bezpośredniość w kontaktach z lokalnością, na rzecz której działa.

Uważam, że we wskaźnikach warto byłoby na przykład uwzględnić budowanie grup społecznych, które będą rozwiązywały problemy lokalne i tworzenie dla nich różnego rodzaju miejsc, ale nie przez budowanie tylko przez adaptację, wykorzystywanie, lepszą organizację miejsc już funkcjonujących. To według mnie by dawało nam o wiele lepsze efekty, bo tacy ludzie, którzy w danym miejscu są najbardziej dynamiczni, efektywni – oni będą widzieli, że danemu Krystianowi trzeba pomóc. (ITI 1)

W zakresie aspektu, jakim jest płeć, zwrócono uwagę, iż w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby utworzonych miejsc pracy brutto (w tym dla kobiet), istotne jest, na jak długi okres czasu zostanie utrzymana praca. Ważne jest, aby po zakończeniu realizacji projektu, po wyposażeniu stanowiska pracy nie zastępować zatrudnionej dotychczas osoby inną ani nie rezygnować z utworzonego stanowiska pracy. Należy zachować ciągłość zatrudnienia i przeprowadzać ewaluację projektów, aby zdobyć informacje dotyczące faktycznego stanu nierówności. Warto sprawdzić czy na miejsce pracy utworzone dla kobiety, nie zatrudniono po zakończeniu okresu trwałości projektu mężczyzny bądź nie zrezygnowano z zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Ważne jest jak długo ta praca zostaje utrzymywana. Chodzi o to, żeby te miejsca pracy nie były po okresie podstawowym zastępowane przez inne. (...) Brakuje ewaluacji. Jest bardzo dużo projektów, gdzie wymaga się 3-6 miesięcznego okresu zatrudnienia, a po tym nie ma już żadnej ewaluacji projektu – nie wiadomo co się dzieje z tymi ludźmi po 2-3 latach. (ITI 4)

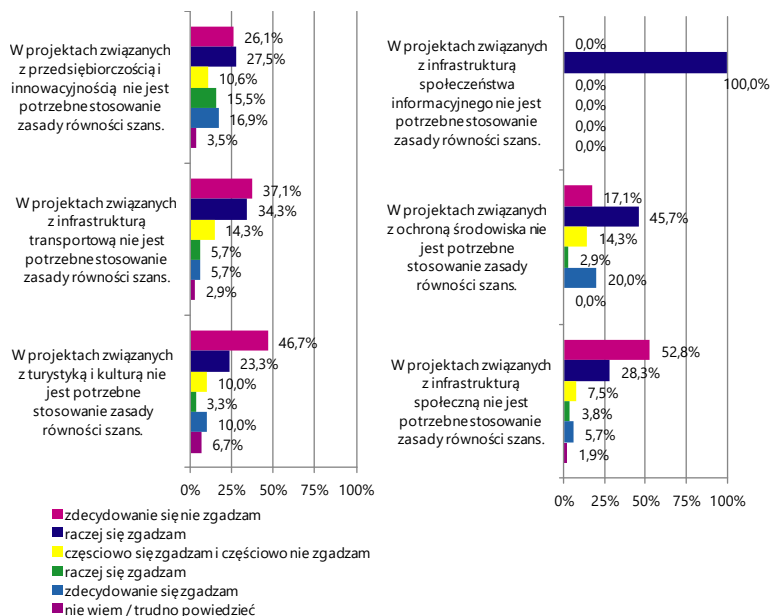
Wśród wypowiedzi pojawiły się także głosy krytyczne dotyczące odgórnego określania proporcji kobiet i mężczyzn zatrudnianych w wyniku realizacji projektu. Badani zwrócili uwagę, iż podstawową kwestią wpływającą na zatrudnienie powinny być kompetencje, a nie płeć. Określenie ilości kobiet i mężczyzn może doprowadzić do sytuacji, w której zatrudniona zostanie osoba o mniejszych umiejętnościach, wyłącznie dlatego, że dla osoby o bardziej bogatym doświadczeniu nie ma już miejsca (np. obsadzono już wszystkie stanowiska kobiecie i trzeba zatrudnić mniej kompetentnego mężczyznę). W wywiadach często zwracano uwagę na to, iż zapobieganie jednym nierównościami, powoduje kolejne nierówności.

Poprzez politykę równościową są, moim zdaniem, tworzone sztuczne podziały i są zakłócone kryteria. Nie bierze się pod uwagę podstawowych potrzeb osób – robię projekt, ogłaszam powszechny nabór do projektu kierowany do jakiejś tam grupy adresatów wymienionych we wniosku wynikających ze specyfiki projektu. (...) Jeśli mamy kryteria, że musi 50% kobiet w czymś uczestniczyć czy 50% mężczyzn to jest po prostu tworzenie kolejnych barier. (ITI 3)

Beneficjenci realizujący projekty mające pozytywny wpływ na zasadę równości szans w ramach poszczególnych Osi priorytetowych w badaniu CATI wyrażali opinie na temat tego, czy – uwzględniając specyfikę różnych obszarów tematycznych interwencji – zasadne jest stosowanie zasady równości szans w projektach realizowanych w ramach

poszczególnych Osi priorytetowych RPOWP 2007-2013. Wyniki w tym zakresie przedstawione zostały na poniższym wykresie.

Wykres 25. Opinie beneficjentów na temat celowości stosowania zasady równości szans w poszczególnych obszarach interwencji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; W projektach związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=142, stwierdzenie dla beneficjentów Osi I; W projektach związanych z infrastrukturą transportową nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=35, stwierdzenie dla beneficjentów Osi II; W projektach związanych z turystyką i kulturą nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=30, stwierdzenie dla beneficjentów Osi III; W projektach związanych z infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=5, stwierdzenie dla beneficjentów Osi IV; W projektach związanych z ochroną środowiska nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=35, stwierdzenie dla beneficjentów Osi V; W projektach związanych z infrastrukturą społeczną nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans - n=53, stwierdzenie dla beneficjentów Osi VI.

Najbardziej podzielone opinie, jeśli chodzi o ocenę zasadności stosowania zasady równości szans dotyczą projektów realizowanych w ramach I Osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”. Co trzeci Beneficjent (32,4%) realizujący projekty związane z przedsiębiorczością i innowacyjnością, uważa, że w tego typu projektach nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. Zaś ponad połowa (53,6%) z nich twierdzi, że w ramach I Osi priorytetowej potrzebne jest stosowanie zasady równości szans.

W przypadku II Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej”, tylko co 10 beneficjent (11,4%) uważa, że specyfika projektów związanych z infrastrukturą transportową wyklucza uwzględnianie w procesie wdrażania projektu jego wpływu na politykę równości szans, zaś zdecydowana większość beneficjentów (71,4%) potwierdza jej zasadność.

Podobnie w projektach związanych z turystyką i kulturą – tylko 13,3% beneficjentów realizujących projekty o pozytywnym wpływie na zasadę równości szans w ramach III Osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury” twierdzi, że w tego typu projektach nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans, a aż 70% beneficjentów uważa, że jest ono zasadne.

Jeśli chodzi o IV Oś priorytetową, beneficjenci realizujący projekty z zakresu infrastruktury społeczeństwa informacyjnego uważają że w projektach tego typu istnieje potrzeba stosowania zasady równości szans.

Blisko co czwarty (22,9%) Beneficjent realizujący projekty z zakresu ochrony środowiska, który we wniosku o dofinansowanie deklarował pozytywny wpływ na zasadę równości szans uważa, że ze względu na specyfikę V Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” nie ma potrzeby stosowania tej zasady. Z kolei 62,8% z nich widzi taką potrzebę.

Najbardziej jednoznacznym, jeśli chodzi o zasadność stosowania zasady równości szans tematem interwencji jest infrastruktura społeczna. Aż 81,2% Beneficjentów realizujących projekty w ramach VI Osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej” uważa, że stosowanie zasady równości szans jest potrzebne w przypadku inwestycji związanych z tą dziedziną.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, najmniejszą zasadność stosowania zasady równości szans Beneficjenci postrzegają więc w przypadku inwestycji z zakresu przedsiębiorczości i innowacyjności oraz ochrony środowiska, a największą w przypadku inwestycji w infrastrukturę społeczną oraz transportową.



Reasumując, znaczenie dla praktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans mają kryteria wyboru projektów oraz monitorowanie realizacji tejże zasady w toku realizacji projektów, które należy rozumieć jako kontrolowanie uwzględniania tejże zasady w trakcie trwania projektu (monitoring ciągły). Możliwość wnoszenia przez uczestników i osoby zaangażowane w projekt uwag dotyczących przestrzegania zasady równości szans, może stanowić jedno z narzędzi monitoringu.

Kryteria wyboru projektów RPOWP, obowiązujące w latach 2007-2013, zorientowane na respektowanie zasady równości szans zostały ocenione w sposób przychylny, przy czym przedstawiciele instytucji działających na rzecz grup zagrożonych nierównością często podkreślali potrzebę zdiagnozowania zapotrzebowania na podejmowane w projektach działania. Pozytywnie oceniono kryteria ukierunkowane na zapobieganie pogłębiania się nierówności na obszarach wiejskich. W przypadku kryteriów dotyczących sprawności fizycznej, zgłoszono potrzebę doprecyzowania kryteriów związanych ze zwiększeniem dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb osób niepełnosprawnych oraz zmianą kryterium zwiększenia dostępności obiektów turystycznych dla osób niepełnosprawnych z dodatkowo punktowanego na podstawowe. W przypadku płci, zauważono, iż poza faktem zatrudnienia istotna jest jego ciągłość oraz utrzymanie miejsc pracy.

Dla praktycznego wpływu realizacji projektu na politykę równości szans nie mają natomiast znaczenia uzasadnienia beneficjentów dotyczące zgodności projektu z polityką równości szans (pole II.7.1) deklaruwane we wniosku o dofinansowanie. Według przedstawicieli Instytucji Zarządzającej, uzasadnienia zgodności projektu z polityką równości szans pozwalają tylko na zweryfikowanie wiarygodności deklaracji wnioskodawców. Pomimo, że Beneficjenci RPOWP 2007-2013 zobowiązywali się w umowie o dofinansowanie do przestrzegania przepisów wspólnotowych w zakresie polityk horyzontalnych, obejmujących m.in. politykę równości szans (Załącznik Nr II.6.7A Ramowy wzór umowy o dofinansowanie Projektu, § 21) oraz do realizacji projektu w oparciu o wnioski o dofinansowanie (Załącznik Nr II.6.7A Ramowy wzór umowy o dofinansowanie Projektu, § 2, pkt 2), nie byli oni faktycznie rozliczani z deklaracji zawartych w polu II.7.1.

3.2. Rozpoznanie regionalnych i strukturalnych potrzeb oraz zróżnicowań terytorialnych i społecznych w zakresie równości szans

3.2.1. Metody i działania stosowane do rozpoznania regionalnych potrzeb i zróżnicowań w zakresie równości szans w ramach RPOWP

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 przeprowadzono diagnozę mającą na celu rozpoznanie regionalnych potrzeb. Swoim zakresem objęła ona część zagadnień związanych z równością szans – podjęto tematykę sytuacji kobiet¹⁰⁵, zróżnicowań wewnątrzwojewódzkich¹⁰⁶ oraz sytuacji na terenach wiejskich¹⁰⁷. W dokumencie zabrakło identyfikacji potrzeb osób niepełnosprawnych, zaś w przypadku analizy dotyczącej mniejszości narodowych i etnicznych¹⁰⁸ nie dokonano oceny ich sytuacji, a w odniesieniu do osób starszych dostrzeżono¹⁰⁹ występowanie procesu starzenia się społeczeństwa, lecz nie dokonano oceny sytuacji osób starszych.

W tych przypadkach, w których potrzeby były rozpoznawane, do identyfikacji wykorzystana została analiza danych zastanych polegająca na charakterystyce sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją na podstawie publikacji i danych statystyki publicznej nieprzygotowanych na potrzeby opracowania części diagnostycznej RPOWP 2007-2013 – powstałych w sposób niezależny wcześniej. Taki sposób rozpoznania potrzeb i zróżnicowań regionalnych należy uznać adekwatny do pełnionej funkcji.

Innym, mniej systematycznym sposobem pozyskania informacji o stanie potrzeb regionalnych były dyskusje podczas obrad Komitetu Monitorującego, w skład którego wchodził przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego z różnych części województwa. Jak wskazał przedstawiciel IZ RPOWP 2007-2013, podczas dyskusji artykułowali oni potrzeby obecne na reprezentowanych przez nich terenach.

3.2.2. Ocena dostosowania zapisów RPOWP i procesu jego wdrażania do zróżnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans

Zidentyfikowane w części diagnostycznej zróżnicowania terytorialne i społeczne występujące na terenie województwa podlaskiego w ograniczonym stopniu zostały odzwierciedlone w zapisach konstytuujących kształt programu - celu głównym, celach szczegółowych, celach Osi priorytetowych i Działaniach. W przypadku kobiet jako grupy zagrożonej dyskryminacją jedynym odniesieniem jest uwzględnienie podziału na kobiety i mężczyzn we wskaźniku monitorowania celu głównego programu - Utworzenie miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu¹¹⁰. Założono w nim, iż

¹⁰⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego, 13-14.

¹⁰⁶ Ibidem, 45-48.

¹⁰⁷ Ibidem, 13-14, 44-45.

¹⁰⁸ Ibidem, 11.

¹⁰⁹ Ibidem, 59.

¹¹⁰ Ibidem, 66.

w wyniku interwencji RPOWP 2007-2013 stworzone zostanie więcej miejsc dla kobiet niż dla mężczyzn, co należy uznać za zabieg mający na celu poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy. Jednak, jak wspomniano w części raportu poświęconej kryteriom wyboru, nie zapewnione zostały narzędzia do kontroli nad strukturą zatrudnienia w postaci wymagań stosowania parytetów czy kryteriów premiujących zatrudnienie kobiet.

Więcej miejsca w najważniejszych zapisach RPOWP 2007-2013 poświęcono obszarom słabiej rozwiniętym, w tym obszarom wiejskim. Oprócz założenia pewnej liczebności miejsc pracy utworzonych na terenach wiejskich (tak jak w przypadku kobiet), w charakterystyce celu szczegółowego 3. Rozwój turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego, założono realizację inwestycji w infrastrukturę na terenach wiejskich, które mają doprowadzić do uzupełnienia niedoborów i ich szerszego wykorzystania w celach turystycznych¹¹¹. Rozwój turystyki postrzegany jest jako źródło poprawy sytuacji na rynku pracy terenów wiejskich, o czym świadczy włączenie w zakres celów szczegółowych Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury” założenia o wspieraniu działań mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich¹¹². Do niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy miastem a wsią oraz pomiędzy poszczególnymi częściami województwa odwoływano się w odniesieniu do infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w opisie oraz celach szczegółowych Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”¹¹³. O preferencjach dotyczących realizacji inwestycji na terenach wiejskich wspomniano w odniesieniu do placówek wychowania przedszkolnego w opisie Osi priorytetowej V „Rozwój infrastruktury społecznej”¹¹⁴.

W najważniejszych częściach RPOWP 2007-2013 nie występują odwołania do pozostałych grup zagrożonych nierównością – osób niepełnosprawnych, osób starszych i mniejszości narodowych. Biorąc pod uwagę, iż w sposób optymalny swoje odzwierciedlenie w zapisach RPOWP 2007-2013 posiada tylko zidentyfikowana w ramach diagnozy niekorzystna sytuacja terenów wiejskich, należy wyciągnąć wniosek, iż kluczowe zapisy RPOWP 2007-2013 – cel główny i cele szczegółowe Programu oraz cele główne, cele szczegółowe i opisy Osi priorytetowych – są w ograniczonym stopniu dostosowane do stanu różnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans.

Można mówić o ograniczonym dostosowaniu RPOWP 2007-2013 w stosunku do różnicowań przedstawionych w części diagnostycznej Programu, ponieważ w niewielkim stopniu skupiono się na zidentyfikowanych nierównościach ze względu na płeć oraz pominięto trudną sytuację niektórych części województwa podlaskiego – konkretnych powiatów, gmin – którą zaprezentowano w diagnozie. Kluczowe zapisy RPOWP 2007-2013 są w ograniczonym stopniu dostosowane także do rzeczywistych różnicowań terytorialnych i społecznych – także tych, które nie znalazły swojego odzwierciedlenia w diagnozie (zob. s. 120). Mowa tutaj o osobach niepełnosprawnych oraz osobach starszych.

Powodów wspomnianego ograniczonego dostosowania zapisów RPOWP 2007-2013 należy się doszukiwać w przypisywaniu realizacji zasady równości szans drugorzędного znaczenia dla wdrażania Programu. Wśród przedstawicieli IZ RPOWP 2007-2013 dominuje przekonanie o pobocznym znaczeniu zasady równości szans w stosunku do innych elementów programu.

Z wypowiedzi rozmówców wywnioskować można, iż mniejsze nastawienie na realizację zasady równości szans wynika z jednej strony z ograniczonych oczekiwań w tym zakresie ze strony Komisji Europejskiej i strony rządowej – braku szczegółowych wytycznych, a z drugiej – z ograniczonych środków finansowych. W kierunkowaniu interwencji w opozycji stawiane są dwa podejścia: wyrównywania szans rozwojowych i wspierania dziedzin posiadających kluczowe znaczenie. Oba podejścia w czystej formie są niezasadne. Skupienie się wyłącznie na wyrównywaniu szans rozwojowych pozbawiłoby możliwości budowania przewagi konkurencyjnej regionu, ponieważ nie wspierane byłyby dziedziny, w których region ma potencjał rozwojowy do konkurowania w skali ogólnopolskiej. Zaś skupienie się tylko na dziedzinach wiodących pozbawiłoby z kolei szans na rozwój tych części województwa, których owe dziedziny nie dotyczą bądź dotyczą w ograniczonym stopniu. Rozwiązaniem optymalnym - i jak należy wnioskować po zapisach dokumentacji programowej wykorzystanej w RPOWP 2007-2013 - jest podejście mieszane, w którym występuje kierunkowanie na wsparcie dziedzin posiadających strategiczne znaczenie, ale także kierunkowanie na wyrównywanie szans. Założenie dwójakiej funkcji interwencji uwzględnia twierdzenie, iż przy ograniczonych środkach nie jest możliwe skupienie się na potrzebach wszystkich. Z tego względu, sytuacji ograniczonego dostosowania kluczowych zapisów RPOWP 2007-2013 do stanu różnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans nie należy oceniać negatywnie.

¹¹¹ Ibidem. 71.

¹¹² Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 9.

¹¹³ Ibidem. 9-10, 77.

¹¹⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 112.



3.3. Wpływ realizacji zasady równości szans na uzyskiwanie wskaźników RPOWP

3.3.1. Pomiar stosowania zasady równości szans na etapach realizacji i monitorowania RPOWP

Optymalne wdrażanie programu zgodnie z polityką równości szans wymaga nie tylko zapewnienia narzędzi motywujących beneficjentów do realizacji przedsięwzięć, które będą miały wpływ na poprawę sytuacji grup zagrożonych nierównością, lecz także systematycznego monitorowania produktów i rezultatów tych przedsięwzięć, aby możliwa była rzetelna ocena ich skuteczności.

W sposób usystematyzowany wpływ RPOWP 2007-2013 na sytuację grup zagrożonych wykluczeniem, a w konsekwencji pomiar stosowania zasady równości szans może zostać zrealizowany poprzez wskaźniki monitorowania przedstawione w poniższej tabeli. Zostały one wytypowane przez Wykonawcę z listy wskaźników KSI SIMIK oraz wskaźników IZ jako merytorycznie powiązane z aspektami, które Zamawiający wskazał w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia, jako zagadnienia wobec których literatura przedmiotu w najpełniejszym stopniu dostrzega możliwość dyskryminacji i ograniczenia równości, takie jak: płeć, sprawność fizyczna i umysłowa oraz zamieszkanie w mieście lub na wsi. Efekty, które są przedmiotem pomiaru z zastosowaniem poniższych wskaźników mogły mieć bowiem potencjalny wpływ na niwelowanie nierówności w zakresie stosowania zasady równości szans.

Tabela 3. Wskaźniki monitorowania odnoszące się do zasady równości szans i użyteczne dla oceny wpływu projektu na politykę równości szans

nazwa wskaźnika	wartość osiągnięta	wartość docelowa	realizacja	poziom monitorowania
Utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu ogółem, w tym:	4 176,63	4400	94,9%	wskaźnik Programu
kobiety	1 460,15	2250	64,9%	
mężczyźni	2 716,48	2150	126,4%	
na obszarach wiejskich	973,61	1 100	88,5%	
Liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym:	3 616	83000	4,4%	wskaźnik Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”
na obszarach wiejskich	3 616	67000	4,4%	
Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych	389	300	129,7%	wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej”
Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli	352	200	176,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego; stan na 31.12.2015 r.

Źródłem danych dla wskazanych wyżej wskaźników monitorowania są składane przez beneficjentów Wnioski o płatność. Mimo, iż nie stosowano konkretnych narzędzi motywacji do zatrudniania kobiet w wyniku projektów (nie było to wymagane ani premiowane), wpływ interwencji na sytuację kobiet w obszarze zatrudnienia sposób kompleksowy mierzone za pomocą wskaźnika rezultatu „Utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu, w tym: - dla kobiet - dla mężczyzn”¹¹⁵. Wskaźnik ten należy do wskaźników celu głównego programu i był obligatoryjny dla wszystkich beneficjentów, co należy ocenić pozytywnie, ponieważ wpływ na zatrudnienie może występować w wielu obszarach interwencji.

Pomiar wartości osiągniętych tego wskaźnika jest realizowany poprzez Ankiety trwałości projektu. O wyborze źródła danych prawdopodobnie zdecydowały względy techniczne, co potwierdzają zarówno zapisy sprawozdania¹¹⁶, jak i relacje pracownika IZ RPOWP 2007-2013 z wywiadu jakościowego. Mimo, iż we Wnioskach o płatność te dane – o zatrudnieniu w podziale na płeć – są przez Beneficjenta sprawozdawane, nie są one jednak dalej wprowadzane do systemu KSI SIMIK, stąd konieczność bazowania na danych zawartych w Ankietach trwałości.

Wartości docelowe zakładane w projektach w odniesieniu do przedmiotowego wskaźnika dostępne są niestety bez rozbicia na płeć, ponieważ w Generatorze wniosków o dofinansowanie dla niniejszego wskaźnika możliwe było zadeklarowanie tylko jednej wartości wskaźnika – ogółem, co uniemożliwia na poziomie projektów ocenę skuteczności w osiąganiu rezultatów w postaci zatrudnienia kobiet. Monitorowanie zatrudnienia ze względu na płeć należy ocenić jednoznacznie pozytywnie jako realizacja zobowiązania przyjętego na etapie programowania RPOWP 2007-2013 wyrażonego w treści Programu: „Na etapie monitorowania i sprawozdawczości oraz oceny, o ile pozwalać na to będzie charakter pomocy, dane będą przedstawiane w podziale na płeć”¹¹⁷.

¹¹⁵Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji w 2014 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do Uchwały KM RPOWP na lata 2007-2013 nr 3/2015 z dnia 23.06.2015 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa. 201.

¹¹⁶Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie okresowe z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 za I półrocze 2015 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. 39.

¹¹⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 83.

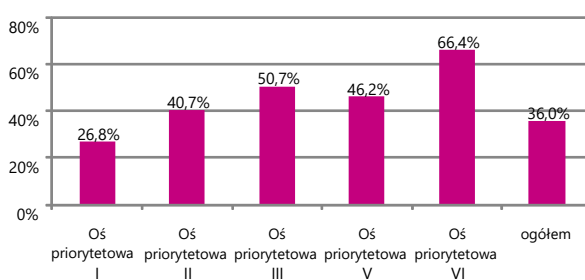
Jednocześnie brak stosowania limitów, parytetów czy premiowania zatrudnienia kobiet na etapie naboru projektów wymusza zastosowanie podejścia adaptacyjnego w postaci dostosowania wartości docelowej wskaźnika miejsc pracy kobiet na poziomie programu do poziomu zgodnego z własnymi planami beneficjentów, wynikającymi z ich potrzeb i podejścia do polityki zatrudnienia, bądź zaakceptowania ewentualnego braku realizacji wartości docelowej omawianego wskaźnika.

Warto zwrócić uwagę, iż w procedurze naboru projektów w innych RPO są stosowane działania mające na celu zapewnienie kontroli nad strukturą zatrudnienia będącego efektem interwencji by była ona zgodna z założeniami przyjętymi na etapie programowania. Przykładem może być tutaj Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013, w którym we wnioskach o dofinansowanie deklarowana była dokładna liczba kobiet i mężczyzn zatrudnionych w wyniku projektu. Biorąc pod uwagę, iż wniosek stanowi załącznik do umowy o dofinansowanie projektu, sam fakt zadeklarowania przez beneficjenta ilości planowanych do zatrudnienia kobiet i mężczyzn stanowi – poprzez działanie mechanizmu poczucia zobowiązania - czynnik motywujący i skłaniający do wypełnienia tej deklaracji. Takie podejście - obok realistycznego oszacowania wartości docelowej wskaźnika - mogło przyczynić się do uzyskania w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013 stopnia realizacji wskaźnika związanego z zatrudnieniem kobiet - Liczba utworzonych miejsc pracy we wspartych MŚP w tym kobiet, na poziomie 190,8%¹¹⁸.

Niedobór informacji o tym, jaką liczbę kobiet planowali zatrudnić beneficjenci nie pozwala ocenić na ile realna jest założona dla całego Programu liczba 2250 miejsc pracy kobiet stanowiących 51,1% wszystkich utworzonych miejsc pracy. Według stanu na 31.12.2015 r. w wyniku realizacji programu utworzono (brutto) 1460,15 miejsc pracy dla kobiet, które stanowią 35,0% wszystkich utworzonych miejsc pracy. Odzwierciedlenie efektów projektów w realizacji omawianego wskaźnika względem wartości docelowej dla kobiet wynosi 64,9%, a dla mężczyzn 126,4%. Trudno ocenić czy rzadsze zatrudnienie kobiet niż mężczyzn jest przejawem dyskryminacji, ponieważ każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie. Możliwe jest, że np. podmioty kreujące nowe miejsca pracy (w większości przedsiębiorstwa) prowadzą działalność w branżach, w których w większości zatrudniane są osoby z zawodów społecznie postrzeganych jako męskie i w konsekwencji mało feminizowanych, jak np. pracownicy produkcji przemysłowej czy przedstawiciele zawodów technicznych. Abstrahując od motywacji beneficjentów prawdopodobny wydaje się wniosek, iż zbyt optymistycznie oszacowano wartość docelową wskaźnika miejsc pracy dla kobiet, biorąc pod uwagę obecny stopień jego realizacji i końcową fazę wdrażania Programu – rzeczywisty poziom wartości zrealizowanej będzie prawdopodobnie niższy od zakładanej wartości docelowej.

Szczegółowe dane z Ankiety trwałości projektów sugerują, iż do mniejszego niż spodziewany udziału miejsc pracy kobiet przyczyniły się przede wszystkim projekty Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”. Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące udziału miejsc pracy stworzonych dla kobiet w poszczególnych Osiach priorytetowych.

Wykres 26. Udział utworzonych miejsc pracy dla kobiet wśród ogółu utworzonych miejsc pracy brutto w wyniku realizacji programu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety trwałości projektów; Oś priorytetowa I - n=1369,73, Oś priorytetowa II - n=27, Oś priorytetowa III - n=364,96, Oś priorytetowa V - n=19,5, Oś priorytetowa VI - n=228,03, ogółem - n=2009,22; dane obejmują projekty, których wniosek o płatność końcową został zatwierdzony przez IZ do 1 lipca 2014 r.; dane będące źródłem analiz nie obejmowały wartości wskaźnika Utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu dla projektów z Osi priorytetowej IV.

Szczegółowe dane z Ankiety trwałości projektów wskazują, iż w efekcie realizowanych projektów rozkład procentowy liczby utworzonych miejsc pracy w podziale na płeć, kształtował się w sposób zróżnicowany. Najniższym udziałem w kobiet w ogóle utworzonych miejsc pracy cechują się projekty Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”, w ich przypadku udział utworzonych miejsc pracy dla kobiet jest o niemal 10 punktów procentowych niższy niż w przypadku ogółu projektów i wynosi zaledwie 26,8%. W pozostałych Osiach priorytetowych udział miejsc pracy dla kobiet był znacząco wyższy. Największy udział miejsc pracy utworzonych dla kobiet występuje w Osiach priorytetowych III (50,7% miejsc pracy dla kobiet) i VI (66,4% miejsc pracy dla kobiet).

¹¹⁸Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji RPOWS 2007-2013 2014 rok. Tabela 4 Postęp fizyczny wg priorytetów.



Powyższe dane wskazują, iż to działalność zatrudnieniowa przedsiębiorstw, stanowiących ogromną większość beneficjentów Osi priorytetowej I, jest w dużej mierze źródłem niskiego udziału utworzonych miejsc pracy dla kobiet. Jak wspomniano wcześniej, nie należy w tym zakresie wyciągać wniosków o dyskryminacji kobiet w polityce zatrudnienia przedsiębiorstw, ponieważ mogłyby być one zbyt pochopne.

Pomiar stosowania zasady równości szans uwzględniony został także w wymiarze wpływu na rozwój terenów wiejskich. W tym zakresie system monitorowania zawiera wskaźnik „Utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu, w tym: na obszarach wiejskich”¹¹⁹. W jego przypadku realizacja jest na relatywnie wysokim poziomie – 88,5%. W odniesieniu do obszarów wiejskich dokonywano również pomiaru wskaźnika Liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu na obszarach wiejskich, w przypadku którego założono wartość docelową na poziomie 67 000 osób, co stanowi dużą część – 80,7% osób, którym łącznie docelowo zapewniony zostanie dostęp do Internetu w wyniku interwencji RPOWP 2007-2013. Obecnie realizacja tego wskaźnika wynosi 4,4%.

Lepsza sytuacja występuje w przypadku wskaźników odnoszących się do wychowania przedszkolnego. Dla wskaźnika Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli realizacja wyniosła aż 176,0% wartości zakładanej, a dla wskaźnika Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych – 129,7%.

Mimo relatywnie dużego – porównaniu do innych grup zagrożonych nierównościami – skupienia w systemie monitorowania na obszarach wiejskich, należy ocenić, iż w sposób niepełny odzwierciedla on wpływ RPOWP 2007-2013 na rozwój obszarów wiejskich. Powodem takiej oceny jest brak odniesienia do innych elementów infrastruktury, której rozwój akcentowano w zapisach celu szczegółowego 3 Programu¹²⁰ czy celach szczegółowych Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury” oraz premiowano np. w kryteriach wyboru dot. Działania 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”¹²¹. W przypadku tego Działania beneficjenci mieli do dyspozycji wskaźnik „Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich”, lecz nie był on objęty sprawozdawczością na poziomie Działania czy Osi priorytetowej.

Mimo, iż jak wspomniano wcześniej w RPOWP 2007-2013 stosowane były kryteria wyboru projektów premiujące dostosowanie inwestycji do potrzeb osób niepełnosprawnych, to na poziomie programu nie monitorowano wskaźników, które dokonywałyby pomiaru efektów w odniesieniu do tej grupy zagrożonej nierównościami.

Warto zaznaczyć, iż wskaźniki dotyczące osób niepełnosprawnych były dostępne do wyboru dla beneficjentów i mogły być sprawozdawane w ramach projektów, ale nie były agregowane i ujmowane w sprawozdaniach, co świadczy o ich nie włączeniu do monitorowania na poziomie Programu, Osi priorytetowych i Działań. W poniższej tabeli przedstawiono wskaźniki dotyczące przedmiotowego zagadnienia.

Tabela 4. Wskaźniki monitorowania dotyczące osób niepełnosprawnych

Rodzaj	Nazwa wskaźnika	Obszar wykorzystania
produktu	Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	Działanie 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu”
produktu	Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	Działanie 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”
produktu	Liczba zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych	Działanie 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”
produktu	Powierzchnia zmodernizowanych obiektów przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych	Działanie 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”
rezultatu	Liczba osób korzystających z dostosowanych obiektów do potrzeb pacjentów w tym osób niepełnosprawnych	Działanie 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej”
produktu	Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	Działanie 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”
produktu	Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	Działanie 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”
rezultatu	Liczba osób korzystających z nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej w tym osób niepełnosprawnych	Działanie 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2009). Lista wskaźników dla programu RPOWP. Pobrano z http://www.rpowp.wrotopodlasia.pl/pobierz_ffc74caa1647930489eff73dddf59d7eb.xls, lista-wskaznikow-dla-programu-rpowp.html.

¹¹⁹Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji w 2014 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do Uchwały KM RPOWP na lata 2007-2013 nr 3/2015 z dnia 23.06.2015 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa. 201.

¹²⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 71.

¹²¹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 279.

Wskaźniki dotyczące osób niepełnosprawnych związane były przede wszystkim z dostosowaniem obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Występowały one w poszczególnych Działaniach Osi priorytetowej VI związanej z infrastrukturą społeczną oraz w Działaniu 3.1 związanym z instytucjami kultury. Warto w tym miejscu dodać, iż wszystkie powstające lub modernizowane w okresie wdrażania RPOWP 2007-2013 obiekty użyteczności publicznej zgodnie z przepisami prawa powinny być dostosowywane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Pozytywnie należy ocenić zapewnienie dostępności przedstawionych wskaźników dla Beneficjentów, lecz *de facto* wskaźniki te są nieużyteczne dla monitorowania stosowania zasady równości szans, ponieważ nie są one agregowane i sprawozdawane na poziomie Programu, Osi priorytetowych i Działań.

Dodatkowym narzędziem monitorowania stosowania zasady równości szans jest Karta oceny formalno-rachunkowej i merytorycznej Wniosku o płatność, która zawiera punkt 20. Informacje o zgodności projektu z zasadami polityk horyzontalnych. Ideą oceny jest sprawdzenie czy zadeklarowany we wniosku o dofinansowanie, w polu II.7 rodzaj wpływu na politykę równości szans – pozytywny / neutralny został wypełniony. Należy jednak zauważyć, iż kryterium oceny wniosku 20a odnosi tylko do weryfikacji czy we wniosku o płatność zamieszczono informację o zgodności projektu z zasadami równości szans, a więc kryterium to nie weryfikuje wartości merytorycznej zapisów wniosku, a samą ich obecność. W związku powyższym, należy negatywnie ocenić użyteczność Karty oceny formalno-rachunkowej i merytorycznej Wniosku o płatność jako narzędzia monitorowania zgodności projektu z zasadą równości szans.

Reasumując, na etapach realizacji i monitorowania w ograniczonym stopniu uwzględniony został pomiar stosowania zasady równości szans. System monitorowania jest w niewielkim stopniu spójny z zapisami RPOWP 2007-2013 konstytuującymi kształt interwencji w aspektach powiązanych z zasadą równości szans, czego przejawem jest:

- przyjęcie w wartościach docelowych 51% udziału kobiet wśród zatrudnionych, mimo braku narzędzi motywujących do zatrudnienia kobiet,
- monitorowanie efektów na obszarach wiejskich w odniesieniu do tylko części elementów infrastruktury, mimo premiowania i akcentowania wagi wpływu RPOWP 2007-2013 na infrastrukturę także w innych wymiarach,
- brak monitorowania efektów dla osób niepełnosprawnych na poziomie Programu mimo premiowania dostosowywania inwestycji do ich potrzeb.

Wynika to częściowo z faktu, że wymienione wskaźniki nie były bowiem z założenia przyjęte jako wskaźniki pozwalające na pomiar równości szans, lecz wskaźniki odzwierciedlające rzeczywiście uzyskane rezultaty oraz że generalnie RPOWP 2007-2013 miał neutralny wpływ na stosowanie zasady równości szans. Na etapie programowania RPOWP 2007-2013 nie były zakładane konkretne wartości wskaźników nawiązujące do zasady równości szans. Jednocześnie nie przewidziano oddzielnych działań dedykowanych zachowywaniu tej zasady, z uwagi na infrastrukturalny charakter Programu. Z kolei, na etapie monitorowania, pomiar wartości wskaźników służyć miał jedynie śledzeniu rzeczywiście uzyskanych rezultatów, w tym rozkładu miejsc pracy w podziale na płeć.

3.3.2. Rozpatrywanie i uwzględnianie uwag dotyczących odniesień do zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP 2007-2013

Uwagi dotyczące odniesień do zasady równości szans zgłoszone w toku przeprowadzonych konsultacji społecznych zostały szczegółowo opisane w części poświęconej ocenie podejścia IZ do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP 2007-2013 na wszystkich jego etapach (rozdział raportu dot. etapu realizacji Programu). Konsultacje projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego przeprowadzono z przedstawicielami środowisk samorządowych i ich jednostek organizacyjnych, pracodawcami, instytucjami kultury i nauki, organizacjami ekologicznymi, przedsiębiorcami i ich związkami, stowarzyszeniami, przedstawicielami szkół wyższych, kościołami i związkami wyznaniowymi, przedstawicielami parków narodowych, instytucjami otoczenia biznesu i organizacjami wspierającymi rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, bankami, spółdzielniami i wspólnotami mieszkaniowymi oraz mieszkańcami.

Z analizy sprawozdań z konsultacji wynika, iż kwestie związane z zasadą równości szans pojawiły się wśród zgłoszonych uwag, jednakże nie były często podejmowanym tematem. Konsultanci zgłaszali propozycje zmian dotyczące trzech aspektów, związanych z zasadą równości szans, takich jak: sprawność fizyczna i intelektualna, obszar zamieszkania oraz pomoc społeczna. Większość uwag dotyczyła dodania bądź rozszerzenia zapisów dotyczących działań zorientowanych na pomoc wykluczonej (bądź zagrożonej wykluczeniem) grupie lub uzupełnienia zapisów analizy SWOT o kwestie pominięte, zasługujące – zdaniem konsultantów – na wyodrębnienie. Niemal wszystkie propozycje zmian zostały odrzucone. Wyłącznie jedna uwaga, dotycząca doprecyzowania zapisu o selekcji obszarów wiejskich, została wdrożona w toku wprowadzania zmian w zapisach RPOWP 2007-2013.

Pomimo bardzo zachowawczego i sceptycznego podejścia do propozycji zmian zapisów RPOWP 2007-2013 w kontekście zasady równości szans, sam proces konsultacji został – w przeprowadzonych wywiadach indywidualnych z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej – oceniony pozytywnie.



3.3.3. Związek pomiędzy zachowywaniem zasady równości szans a efektywnością ekonomiczną projektów realizowanych w ramach RPOWP

W celu identyfikacji wpływu stosowania w projektach zasady równości szans na ich efektywność ekonomiczną dokonano analizy efektywności kosztowej, w której porównano efektywność projektów, w których - według oceny Ewaluatora na podstawie analizy zapisów uzasadnienia w polu II.7 wniosku o dofinansowanie - podejmowane były działania afirmatywne (mające na celu rzeczywistą poprawę sytuacji grup zagrożonych nierównościami¹²²) z projektami, w których nie podejmowano tego rodzaju działań. Powodem wykorzystania autorskiej interpretacji Ewaluatora jako kryterium podziału są zidentyfikowane w toku badania problemy z autodeklaracjami beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie dotyczącymi pozytywnego i neutralnego wpływu projektu na politykę równości, na które wskazano w części pt. Rozwiązania odnoszące się do zasady równości szans formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP.

W analizie dla każdej z Osi priorytetowych wytypowano po jednym najczęściej wykorzystywanym wskaźniku produktu i rezultatu. Dzięki takiemu założeniu porównywane są ze sobą projekty dość podobne do siebie – mające tożsame produkty / rezultaty, a jednocześnie analizą objęty został możliwie szeroki zakres projektów. Za miernik efektywności kosztowej przyjęto wartość projektu przypadającą na 1 jednostkę wskaźnika produktu / rezultatu. Im mniejsza wartość przypada na 1 jednostkę wskaźnika tym z większą efektywnością kosztową mamy do czynienia, tj. mniejsza kwota pozwala na osiągnięcie pożądanego efektu.

Należy zwrócić uwagę, że ze względu na zróżnicowanie interwencji, a w konsekwencji zróżnicowanie jednostek wskaźnika, zbadanie efektów na poziomie całego Programu nie jest możliwe. Oznacza to, że efektywność kosztową należy oceniać poglądowo, nie porównując wyników pomiędzy osiami (tylko na poziomie osi) i biorąc pod uwagę fakt, iż na koszty wpływało wiele niejednorodnych czynników związanych z lokalizacją inwestycji, rozmiarami inwestycji (przykładowo, wskaźnik liczba obiektów objętych termomodernizacją uwzględnia sztuki czyli objekty, a nie powierzchnię termomodernizowaną).

Wspomnieć także należy, iż z analizy wyłączono Oś priorytetową IV, w której znalazło się zbyt mało projektów o wspólnych produktach i rezultatach, aby możliwe było przeprowadzenie analiz porównawczych. Analiza nie obejmuje również 5 projektów, których termin zakończenia wykraczał poza ramy czasowe badania i w konsekwencji ich produkty i rezultaty mogły na obecnym etapie nie zostać w całości osiągnięte. Wyniki analizy efektywności przedstawione zostały w dwóch kolejnych tabelach.

Tabela 5. Efektywność kosztowa projektów w zakresie osiągnięcia produktów w zależności od ich wpływu na zasadę równości szans

Oś priorytetowa	nazwa wskaźnika	jednostka	Wartość projektu przypadająca na 1 jednostkę wskaźnika		
			projekty z rozwiązaniami afirmatywnymi w zakresie równości szans	projekty bez rozwiązań afirmatywnych w zakresie równości szans	różnica w % ¹²³
Oś priorytetowa I	Wartość zakupionych środków trwałych/wartości niematerialnych i prawnych służących wdrożeniu projektu	PLN	1,47 zł	1,34 zł	9,7%
Oś priorytetowa II	Długość przebudowanych dróg gminnych	km	4 036 769,76 zł	1 606 287,13 zł	151,3%
Oś priorytetowa III	Liczba wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych	szt.	23 696 314,82 zł	6 206 967,70 zł	281,8%
Oś priorytetowa V	Liczba obiektów objętych termomodernizacją	szt.	1 155 817,83 zł	1 020 460,12 zł	13,3%
Oś priorytetowa VI	Liczba doposażonych instytucji ochrony zdrowia	szt.	5 048 837,88 zł	2 601 492,64 zł	94,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK; Wartość zakupionych środków trwałych/wartości niematerialnych i prawnych służących wdrożeniu projektu: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=58, projekty bez działań afirmatywnych - n=213, bd=3¹²⁴; Długość przebudowanych dróg gminnych: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=34, projekty bez działań afirmatywnych - n=11, bd=1; Liczba wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=21, projekty bez działań afirmatywnych - n=10, bd=4; Liczba obiektów objętych termomodernizacją: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=6, projekty bez działań afirmatywnych - n=12, bd=1; Liczba doposażonych instytucji ochrony zdrowia: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=18, projekty bez działań afirmatywnych - n=12, bd=4; analiza obejmuje projekty, w których beneficjent we wniosku o dofinansowanie zadeklarował pozytywny wpływ na politykę równości szans.

¹²² Szersze informacje dotyczące charakteru tego rodzaju działań przedstawiono w podrozdziale „7.2.3.2. Rozwiązania odnoszące się do zasady równości szans formułowane przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013”.

¹²³ Wartość obliczona w następujący sposób: (wartość dla projektów z rozwiązaniami afirmatywnymi – wartość dla projektów bez rozwiązań afirmatywnych) / wartość dla projektów bez rozwiązań afirmatywnych * 100%.

¹²⁴ W przypadku analiz efektywności w osiągnięciu produktów i rezultatów opartych o dane KSI SIMIK mamy do czynienia z brakami danych w postaci niewystępowania w bazie danych wartości osiągniętych wskaźników. Wynikają z występowania w zakresie analizy projektów, w przypadku których zakończona została realizacja w sensie rzeczowym, ale nie zatwierdzony został wniosek o płatność końcową oraz w przypadku wskaźników rezultatu – z kształtu procedur związanych ze sprawozdawczością, wg których rezultaty mogą być osiągnięte do 12 miesięcy od złożenia wniosku o płatność końcową.

Jeśli chodzi o efektywność w osiąganiu produktów realizacji projektów, to generalnie mamy do czynienia z mniejszą efektywnością kosztową projektów z rozwiązaniami afirmatywnymi w porównaniu z projektami bez tego rodzaju rozwiązań. W przypadku Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” w projektach bez rozwiązań afirmatywnych na 1 złotówkę przeznaczoną na zakup środków trwałych/wartości niematerialnych i prawnych służących wdrożeniu projektu przypada 1,34 zł kosztów projektów, a w projektach, w których przewidziano działania afirmatywne – o 9,7% więcej – 1,47 zł. Podobna niewielka przewaga pod względem efektywności kosztowej projektów bez rozwiązań afirmatywnych występuje w Osi priorytetowej V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”, w której w tego typu projektach na 1 obiekt objęty termomodernizacją przypada 1020,5 tys. zł kosztów projektu, a w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi o 13,3% więcej – 1 155,8 tys. zł. Największą przewagę odnotowano w Osi priorytetowej III „Rozwój turystyki i kultury”, w przypadku której dane wskazują, iż wartość projektu zakładającego działania afirmatywne w zakresie równości szans przydająca na 1 wybudowany obiekt turystyczny / rekreacyjny jest o ponad 281,8% większa niż w projektach bez działań afirmatywnych. Nieco mniejsza, lecz wciąż duża przewaga pod względem efektywności kosztowej projektów bez rozwiązań afirmatywnych występuje także w Osiach priorytetowych II i VI. W pierwszej z nich, w projektach bez rozwiązań afirmatywnych w zakresie równości szans na 1 km przebudowanych dróg gminnych przypada 1 606,3 tys. zł, a w projektach, w których są stosowane tego typu rozwiązania – o 151,3% więcej – 4 036,8 tys. zł. W przypadku Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi w zakresie równości szans wartość projektów przypadająca na 1 instytucję ochrony zdrowia jest o 94,1% wyższa niż w projektach, w których nie były stosowane tego typu rozwiązania.

Tabela 6. Efektywność kosztowa projektów w zakresie osiągnięcia rezultatów w zależności od ich wpływu na zasadę równości szans

Oś priorytetowa	nazwa wskaźnika	jednostka	Wartość projektu przypadająca na 1 jednostkę wskaźnika		
			projekty z rozwiązaniami afirmatywnymi w zakresie równości szans	projekty bez rozwiązań afirmatywnych w zakresie równości szans	różnica w % ¹²⁵
Oś priorytetowa I	Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC)	szt.	475 582,87 zł	355 490,94 zł	33,8%
Oś priorytetowa II	Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich	PLN/rok	177,90 zł	329,87 zł	-46,1%
Oś priorytetowa III	Liczba osób korzystających z produktów turystycznych	osoby/rok	2 345,76 zł	653,75 zł	258,8%
Oś priorytetowa V	Ilość zaoszczędzonej energii w wyniku realizacji projektów termomodernizacyjnych	MWh/rok	4 071,63 zł	2 689,67 zł	51,4%
Oś priorytetowa VI	Liczba uczniów korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów	osoby	7 618,41 zł	1 483,33 zł	413,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK; Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC): projekty z działaniami afirmatywnymi - n=61, projekty bez działań afirmatywnych - n=219, bd=3; Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=53, projekty bez działań afirmatywnych - n=15, bd=1; Liczba osób korzystających z produktów turystycznych: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=19, projekty bez działań afirmatywnych - n=13, bd=4; Ilość zaoszczędzonej energii w wyniku realizacji projektów termomodernizacyjnych: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=4, projekty bez działań afirmatywnych - n=10, bd=1; Liczba uczniów korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów: projekty z działaniami afirmatywnymi - n=28, projekty bez działań afirmatywnych - n=4, bd=4; analiza obejmuje projekty, w których beneficjent we wniosku o dofinansowanie zadeklarował pozytywny wpływ na politykę równości szans.

Podobne tendencje zidentyfikowane zostały w przypadku efektywności kosztowej w zakresie osiągnięcia rezultatów. W Osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”, w której realizowano najwięcej projektów, mamy do czynienia z wyraźnie wyższą efektywnością projektów bez działań afirmatywnych, w ich przypadku na 1 utworzony nowy etat przypada 355,5 tys. zł kosztów projektu, a w których są stosowane tego rodzaju działania – o 33,8% więcej – 475,6 tys. zł. W Osi priorytetowej V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” – w projektach bez rozwiązań afirmatywnych na 1 MWh zaoszczędzonej energii rocznie przypada 2689,67 zł kosztów projektu, a w projektach posiadających rozwiązania afirmatywne kwota ta jest o 51,4% wyższa i wynosi 4 071,63 zł. Projekty, w których nie są stosowane działania afirmatywne mają jeszcze większą przewagę pod względem efektywności w Osiach priorytetowych III i VI. W Osi III „Rozwój turystyki i kultury” na 1 osobę rocznie korzystającą z produktów turystycznych w projektach bez rozwiązań afirmatywnych przypada 2689,67 zł kosztów projektu, a w projektach przewidujących tego typu rozwiązania kwota ta jest o 258,8% wyższa i wynosi 4071,63 zł, a w Osi VI „Rozwój infrastruktury społecznej” na 1 ucznia korzystającego ze wspartej infrastruktury w projektach bez rozwiązań afirmatywnych przypada 1483,33 zł kosztów projektów, a w projektach z działaniami afirmatywnymi kwota ta jest aż o 413,6% wyższa i wynosi 7 618,41 zł. Wyjątkiem od tendencji wyższej efektywności projektów bez rozwiązań

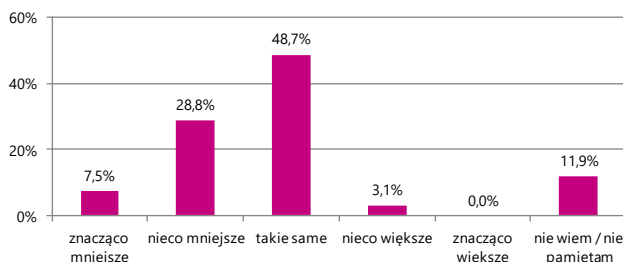
¹²⁵ Wartość obliczona w następujący sposób: (wartość dla projektów z działaniami afirmatywnymi – wartość dla projektów bez rozwiązań afirmatywnych) / wartość dla projektów bez rozwiązań afirmatywnych * 100%.



afirmatywnych jest Oś priorytetowa II „Rozwój infrastruktury transportowej”. W jej ramach w projektach bez rozwiązań afirmatywnych na 1 złotówkę rocznej oszczędności czasu w przewozach pasażerskim przypada 329,87 zł kosztów projektu, a w projektach, w których są stosowane rozwiązania afirmatywne z zakresu równości szans kwota ta jest o 46,1% niższa i wynosi 177,90 zł.

Tezę o generalnie niższej efektywności ekonomicznej projektów, w których są realizowane działania afirmatywne – mające pozytywny wpływ na politykę równości potwierdzają również opinie beneficjentów wyrażone w badaniu CATI. Wyniki dotyczące tego zagadnienia przedstawiono na kolejnym wykresie.

Wykres 27. Ocena wielkości nakładów pracy w projekcie w przypadku braku stosowania zasady równości szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=226, pytanie zadawane osobom, które wskazały na realizację w projekcie działań uwzględniających potrzeby grup zagrożonych wykluczeniem lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji tych grup.

Najszerza grupa – 48,7% respondentów – wskazała, iż nakłady pracy w ich projekcie w przypadku braku realizacji zasady równości byłyby takie same jak występujące przy realizacji projektów uwzględniającego zasadę równości szans. Jednak 36,3% było zdania, iż nakłady pracy byłyby nieco lub znacząco mniejsze, co wskazuje, iż w niektórych przypadkach realizacja zasady równości szans ma wpływ na pracochłonność projektów.

Resumując, przedstawione dane w większości przemawiają za słusznością tezy o wpływie realizacji zasady równości szans na efektywność ekonomiczną projektów RPOWP 2007-2013 w postaci - w przeważającej większości przypadków - niższej efektywności ekonomicznej projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans poprzez realizację działań afirmatywnych w zakresie równości szans w porównaniu z efektywnością projektów, w których tego typu działania nie są realizowane. Na niższą efektywność projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans może mieć wpływ także lokalizacja inwestycji na terenach rzadziej zaludnionych (terenach wiejskich), na których ze względu na mniejszą liczbę odbiorców efekty mogą być mniejsze, a ze względu na potencjalne oddalenie od większych ośrodków i konieczność transportu materiałów czy maszyn budowlanych rosnąć mogą koszty realizacji inwestycji. Nie oznacza to jednak, że należy wstrzymać lub ograniczyć inwestycje na terenach wiejskich, ponieważ ich mieszkańcy w takim samym stopniu jak mieszkańcy miast mają prawo dostępu do infrastruktury i usług publicznych, a obecnie w wielu aspektach jest on ograniczony.

Przedstawione dane nie pozwalają jednoznacznie potwierdzić lub zaprzeczyć występowaniu wysokich kosztów dostosowania infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, ponieważ ze względu na przepisy prawa budowlanego również projekty o neutralnym wpływie na politykę równości szans musiały w pewnym stopniu być dostosowane do potrzeb tej grupy zagrożonej nierównością. Koszty dostosowania infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych z pewnością podnoszą ogólne koszty inwestycji, jednak nie mogą być one rozpatrywane tylko w perspektywie ekonomicznej, lecz przede wszystkim w perspektywie społecznej. Realizację inwestycji przewidujących dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych należy traktować jako narzędzie realizacji polityki społecznej.

Innym wymiarem wpływu stosowania zasady równości szans na efektywność interwencji jest oddziaływanie na efektywność pracy IZ RPOWP 2007-2013. Wpływ ten mógłby mieć miejsce gdyby procedury związane z równością szans powodowały znaczące zwiększenie pracochłonności wdrażania, spowodowane np. czasochłonnością oceny projektów lub monitorowania efektów wymienionym zakresie. Charakteryzowane w innych częściach dokumentu, odnoszące się do zasady równości szans rozwiązania z zakresu systemu oceny projektów, ich rozliczania czy monitorowania nie zawierają elementów świadczących o wysokiej pracochłonności. Pracownicy IZ wskazywali, iż kwestia zasady równości szans wymagała pewnych nakładów pracy na etapie opracowywania programu, ze względu na brak wytycznych ogólnopolskich dla programów finansowanych z EFRR.

W wywiadach z pracownikami IZ RPOWP 2007-2013 nie występują wskazania na pracochłonność czy szczególną problematyczność procedur związanych z równością szans na etapie wdrażania programu. W związku z powyższym należy wyciągnąć wniosek, iż stosowanie zasady równości szans nie ma istotnego wpływu na efektywność pracy IZ RPOWP 2007-2013.

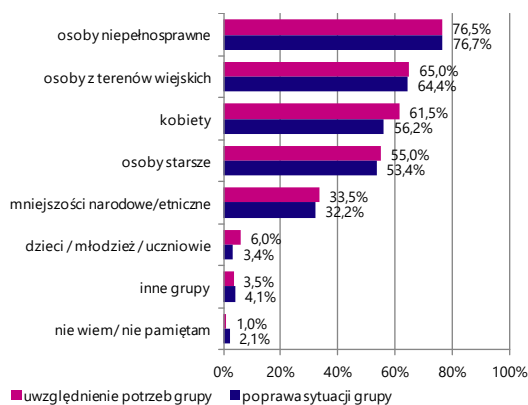
3.4. Użyteczność Programu w aspekcie zasady równości szans dla beneficjentów i odbiorców ostatecznych

3.4.1. Grupy, które w największym stopniu skorzystały z realizacji RPOWP przy uwzględnieniu stosowania zasady równości szans

Poniżej zidentyfikowane zostały grupy, które w największym stopniu skorzystały z realizacji zasady równości szans w ramach RPOWP 2007-2013.

Beneficjentów RPOWP 2007-2013, którzy we wniosku o dofinansowanie zadeklarowali pozytywny wpływ projektu na zasadę równości szans i jednocześnie wskazali, że w trakcie realizacji projektu podejmowali oni działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych np. kobiet, osób starszych, osób z terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych i/lub działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją, takich jak: kobiety, osoby starsze, osoby z terenów wiejskich oraz osoby niepełnosprawne poproszono w badaniu CATI, by wskazali do których konkretnie grup skierowane były ich działania.

Wykres 28. Grupy zagrożone dyskryminacją, których potrzeby były uwzględniane w projektach oraz których sytuacja ulegała poprawie w wyniku projektów

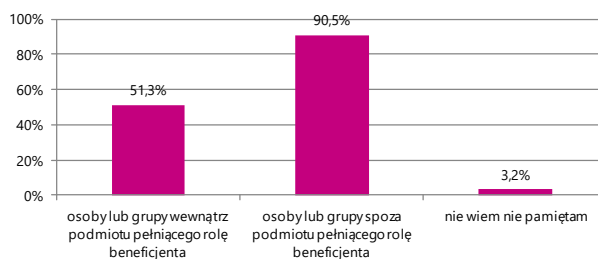


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; uwzględnienie potrzeb grupy - n=200, poprawa sytuacji grupy - n=146; pytanie zadawane osobom, które wskazały na wystąpienie danego rodzaju działań; pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Jak wynika z danych przedstawionych na powyższym wykresie, grupą, do której najczęściej kierowano działania w zakresie równości szans - zarówno ukierunkowane na uwzględnienie potrzeb, jak i te ukierunkowane wprost na poprawę jej sytuacji - są osoby niepełnosprawne. Ta kategoria odbiorców ostatecznych była uwzględniana w zdecydowanej większości projektów (blisko 77%). Drugą kategorią odbiorców ostatecznych, którzy - biorąc pod uwagę deklaracje Beneficjentów - odnieśli największe korzyści z realizacji zasady równości szans w ramach RPOWP 2007-2013, były osoby zamieszkujące na terenach wiejskich. W dalszej kolejności podejmowano działania z zakresu równości szans skierowane do kobiet i osób starszych. Rzadziej w projektach podejmowano działania ukierunkowane na mniejszości narodowe czy etniczne (32i 33%).

Odbiorcami działań projektowych ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją, mogły być zarówno osoby czy grupy wewnątrz podmiotu pełniącego funkcję beneficjenta, jak i osoby czy grupy spoza podmiotu pełniącego funkcję beneficjenta (z tzw. otoczenia). Na poniższym wykresie przedstawiono, jak często w ewaluowanych projektach występowała jedna i druga sytuacja.

Wykres 29. Kategoria odbiorców działań projektowych ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=158, pytanie zadawane osobom, które wskazały na podejmowanie działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją; pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.



W ponad 90% projektów, w których podejmowano tego typu działania z zakresu równości szans, były one skierowane do osób czy grup spoza podmiotu pełniącego rolę beneficjenta. W przypadku nieco ponad połowy projektów – do osób czy grup zagrożonych dyskryminacją wewnątrz podmiotu pełniącego rolę beneficjenta.

Uwzględniając, że – jak wyżej wskazano – w ponad połowie projektów mających pozytywny wpływ na zasadę równości szans, w których podejmowano działania na rzecz grup zagrożonych dyskryminacją, odbiorcą tychże działań były osoby lub grupy z wewnątrz organizacji/firmy czy instytucji oraz – jak przedstawiono w rozdziale raportu dot. etapu wdrażania RPOWP 2007-2013 – osią priorytetową, w której udział projektów mających pozytywnych wpływ na zasadę równości szans w ogóle realizowanych w ramach danej osi projektów był najwyższy, była Oś priorytetowa II „Rozwój infrastruktury transportowej” (w której 98,9% projektów miało – według deklaracji Beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie – pozytywny wpływ na zasadę równości szans) oraz Oś priorytetowa VI „Rozwój infrastruktury społecznej” (w przypadku której 90,2% projektów pozytywnie wpływało na zasadę równości szans), należy uznać, że grupami, które w największym stopniu skorzystały z realizacji RPOWP 2007-2013 były przede wszystkim następujące typy odbiorców wewnętrznych, czyli beneficjentów projektów:

1) W przypadku Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” instytucjami, które w największym stopniu skorzystały z realizacji zasady równości szans w ramach RPOWP 2007-2013 w charakterze odbiorców wewnętrznych były: JST i ich jednostki organizacyjne, które stanowiły 56% ogółu realizatorów w ramach Osi, którzy deklarowali pozytywny wpływ swojego projektu na zasadę równości szans oraz publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Co trzeci projekt w ramach VI Osi priorytetowej mający pozytywny wpływ na zasadę równości szans był bowiem realizowany przez publiczny zakład opieki zdrowotnej.

2) W przypadku Osi priorytetowej II „Rozwój infrastruktury transportowej” – 100% beneficjentów realizujących projekty o pozytywnym wpływie na zasadę równości szans stanowiły jednostki samorządu terytorialnego. 58 spośród ogółu 78 realizatorów stanowiły jednostki na poziomie gminy. Je właśnie należy uznać za instytucje, które w największym stopniu skorzystały z realizacji programu przy uwzględnieniu stosowania zasady równości szans biorąc pod uwagę odbiorców wewnętrznych.

Jeśli chodzi o odbiorców ostatecznych projektów realizowanych w ramach Działania 2.1 „Rozwój transportu drogowego”, Działania 2.2 „Rozwój transportu lotniczego” oraz Działania 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, Działania 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej i Działania 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”, to nie zostali oni wskazani w Uszczegółowieniu RPOWP 2007-2013, natomiast uwzględniając specyfikę realizowanych projektów w ramach osi II „Rozwój infrastruktury transportowej” oraz VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, można przyjąć, że osobami czy grupami społecznymi bezpośrednio korzystającymi z efektów pomocy, w tym z realizacji zasady równości szans byli mieszkańcy danego obszaru.

3.5. Wpływ realizacji zasady równości szans na ograniczanie wewnątrzregionalnych zróżnicowań rozwojowych

3.5.1. Stopień, w jakim specyfika i stopień rozwoju poszczególnych obszarów województwa podlaskiego są determinowane przez zachowywanie zasady równości szans

Na terenie województwa podlaskiego, tak jak na terenie całego kraju mamy do czynienia z występowaniem nierówności, które dotyczą nierównej sytuacji kobiet i mężczyzn, dysproporcji rozwojowych pomiędzy miastem a wsią, a także pomiędzy głównymi ośrodkami miejskim a peryferyjnymi obszarami województwa. Grupami zagrożonymi nierównym traktowaniem są także osoby niepełnosprawne, przedstawiciele mniejszości narodowych oraz osoby starsze. W dalszej części niniejszego rozdziału scharakteryzowano sytuację wymienionych wyżej grup w województwie podlaskim. W każdym z podrozdziałów w pierwszej kolejności prezentowane są ważniejsze dane dotyczące danego wymiaru równości szans, które później są poddawane interpretacji.

Płeć

Tabela 7. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn

Nazwa wskaźnika	Kategoria	Wartość wskaźnika	
		Polska	podlaskie
Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	kobiety	70,1%	71,6%
	mężczyźni	78,1%	78,7%
	ogółem	74,3%	75,4%
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	kobiety	63,1%	64,8%
	mężczyźni	71,4%	71,6%
	ogółem	67,5%	68,3%
Udział kobiet wśród ogółu pracujących w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	niepełny wymiar czasu pracy	63,5%	61,3%
	pełny wymiar czasu pracy	43,1%	43,8%
	Razem	44,7%	45,0%
Udział kobiet wśród radnych w organach uchwałodawczych JST, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz sołtysów w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast	10,9%	6,8%
	radni w organach uchwałodawczych JST	26,5%	23,1%
	sołtysi	35,9%	25,2%
Udział kobiet wśród nauczycieli akademickich w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	profesorowie	26,6%	29,2%
	docenci	31,7%	9,1%
	nauczyciele akademicy	44,2%	50,6%
	adiunkci	46,6%	51,6%
	asystenci	53,1%	65,3%
razem	43,0%	49,7%	
Udział kobiet wśród beneficjentów pomocy społecznej (opracowanie własne na podstawie danych IRSS - Pomoc społeczna w liczbach 2010 rok)	-	54,4%	54,9%
Udział osób uczestniczących w szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy wśród kobiet i mężczyzn (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2015 rok)	kobiety		39,5%
	mężczyźni		33,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank danych lokalnych, danych IRSS - Pomoc społeczna w liczbach 2010 rok oraz wyników badania BKL za 2015 rok.

We wprowadzeniu do *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* wskazano, iż rozwiązania w niej przedstawione są zgodne z horyzontalnymi zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej: trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn i niedyskryminowania¹²⁶. Choć teza ta jest prawdziwa, to jest to jedynie miejsce w całym dokumencie Strategii, w którym odniesiono się do problemu nierówności kobiet i mężczyzn.

Można uznać to za sytuację w pewnym stopniu uzasadnioną, gdyż jeżeli chodzi o część strategiczną dokumentu, można wyjść z założenia, że wyznaczając główne kierunki rozwoju regionu, należy kierować się dobrem wszystkich mieszkańców, bez względu na płeć. Jednak niedostrzeżenie zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w części diagnostycznej¹²⁷, szczególnie w perspektywie ekonomicznej, należy uznać za znaczący niedostatek w kontekście zasady równości szans.

Zdecydowanie więcej miejsca omawianemu zagadnieniu poświęcono w części diagnostycznej RPOWP 2007-2013. W jego treści podkreślano wyższy poziom wykształcenia kobiet (większy niż wśród mężczyzn udział osób z wyższym wykształceniem), lecz także trudniejszą sytuację na rynku pracy, którą obrazuje wskaźnik zatrudnienia ogółem wynoszący w 2005 roku wśród kobiet 41% w stosunku do 55% wśród mężczyzn (wykorzystano tu mniej precyzyjny wskaźnik odnoszący się do ludności ogółem – udział osób zatrudnionych w populacji)¹²⁸. W tym samym roku wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, a więc w wieku aktywności zawodowej, wynosił wśród kobiet 56,8% wśród kobiet i 67,0% wśród mężczyzn. Obecnie (najnowsze dane dostępne są za 2014 rok) sytuacja w obu grupach uległa poprawie i wśród kobiet wskaźnik zatrudnienia wynosi 64,8%, a wśród mężczyzn 71,6% (w obu przypadkach wskaźniki

¹²⁶ Zarząd Województwa Podlaskiego (2013). *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. 8.

¹²⁷ Dziemianowicz, W., Nowicka, P., Peszat, K. (2013). *Diagnoza strategiczna województwa podlaskiego. Aneks nr 2 do projektu Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020.* Warszawa, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

¹²⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). *Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego. 13



te mają nieco wyższe wartości niż dla Polski ogółem). Dodatkowo warto zauważyć, iż wśród kobiet dynamika wzrostu jest znacznie większa, wynosi 8,0% w stosunku do 4,6% wśród mężczyzn. Dzięki temu zmniejszyła się dysproporcja pomiędzy mężczyznami a kobietami - w 2005 różnica we wskaźniku zatrudnienia wynosiła 10,2%, a obecnie wynosi 6,8%. Nadal jest jednak ona wyraźna. Mimo, iż możemy obserwować poprawę sytuacji, w dalszym ciągu zarówno w województwie podlaskim, jak i na terenie całej Polski mamy do czynienia z mniej korzystną sytuacją kobiet na rynku pracy w stosunku do sytuacji mężczyzn. Kobiety są mniej aktywne zawodowo niż mężczyźni. Współczynnik aktywności zawodowej wśród kobiet wyniósł 71,6%, a wśród mężczyzn jest on o ponad 7 p.p. wyższy i wynosi 78,0%. Oznacza to, iż wśród kobiet jest więcej osób biernych zawodowo niż wśród mężczyzn. Wskaźniki te w obu przypadkach są nieco wyższe niż ogólnopolskie.

Jak wskazuje wiele opracowań, większa bierność zawodowa kobiet jest w przeważającej mierze warunkowana czynnikami społeczno-kulturowymi tzn. utrwalonymi w procesach socjalizacji stereotypowymi rolami społecznymi, określanymi często jako płęć kulturowa – z ang. *gender*. Kobiety stereotypowo postrzegane są jako osoby zajmujące się domem i dziećmi, a mężczyźni jako osoby pracujące na utrzymanie rodziny. Warto jednak zwrócić uwagę, iż takie postrzeganie ról występuje zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn, na co wskazują zidentyfikowane w badaniu *Diagnoza sytuacji kobiet pozostających poza rynkiem pracy w województwie podlaskim* główne czynniki zniechęcające do podjęcia zatrudnienia wśród kobiet biernych zawodowo - chęć posiadania wolnego czasu dla siebie oraz dzieci (domu), a także sprzeciw męża/partnera¹²⁹. Mamy więc do czynienia wśród kobiet z własnym - choć wykształconym kulturowo - dążeniem do realizacji ról postrzeganych, jako kobiece oraz z również wykształconymi kulturowo oczekiwaniami mężczyzn - partnerów, ponieważ jak należy domniemać, ich brak aprobaty dla podjęcia zatrudnienia przez kobietę wynika z przekonania o powinności pełnienia zwyczajowych kobiecych ról.

Tego rodzaju stereotypowe postrzeganie ma swoje wyraźne odzwierciedlenie w statystykach rynku pracy – kobiety stanowią 45,0% osób pracujących w województwie podlaskim, co w przybliżeniu odzwierciedla strukturę populacji osób w wieku produkcyjnym, w której kobiety stanowią 46,9% osób, ale już wśród pracujących na pełny etat udział kobiet jest mniejszy – 43,8%, a wśród pracujących na niepełny etat kobiety stanowią 61,3% osób. Na częstsze zatrudnienie kobiet na niepełnym etacie ma wpływ macierzyństwo oraz łączenie ról zawodowych z rodzinnymi.

Funkcjonujące wzorce społeczno-kulturowe mają wpływ także na charakter oraz warunki pracy kobiet i mężczyzn. W niekorzystnej sytuacji ponownie znajdują się kobiety. Dostępne na poziomie ogólnopolskim dane wskazują, iż kobiety są gorzej wynagradzane niż mężczyźni. Przeciętna różnica pomiędzy stawką godzinową kobiet i mężczyzn (ang. *gender pay gap*) wyniosła w październiku 2014 roku 7,7% na korzyść mężczyzn¹³⁰. Choć brak jest danych na poziomie regionów, należy się spodziewać, iż na terenie województwa podlaskiego sytuacja jest analogiczna.

Na mniejsze zarobki kobiet mają wpływ dwa główne czynniki, pierwszym z nich jest oferowanie kobietom niższych wynagrodzeń niż mężczyznom na podobnych stanowiskach. Choć wciąż brak na terenie Polski w tym zakresie szczegółowej i kompleksowej analizy, to potwierdzają ten stan wyniki np. Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń, które wskazują, iż wśród szeregowych pracowników kobiety zarabiają o 11% mniej, wśród specjalistów o 18% mniej, wśród kierowników o 14% mniej, a wśród dyrektorów kobiety otrzymują wynagrodzenie aż o 28% niższe niż mężczyźni¹³¹. Drugim powodem generalnie niższych zarobków kobiet jest rzadsze zatrudnienie kobiet na wyższych stanowiskach, między innymi stanowiskach o charakterze kierowniczym. W tym zakresie zasoby statystyki publicznej ograniczają się jedynie do wybranych obszarów sektora publicznego, lecz obrazują one w sposób wystarczający funkcjonujące mechanizmy.

W pierwszej kolejności warto prześledzić udziały kobiet na poszczególnych stanowiskach szkół wyższych. W województwie podlaskim kobiety stanowią 65,3% nauczycieli akademickich na najniższym stanowisku asystenta (na terenie Polski – 53,1%), w przypadku adiunktów udział kobiet wynosi 51,6%, a wśród osób zajmujących najwyższe stanowiska – profesorów, udział kobiet wynosi zaledwie 29,2%, co wskazuje na występowanie zależności: im wyższe stanowisko, tym mniejszy udział kobiet. Podobną zależność zaobserwować można w sektorze samorządowym – już na najniższych szczeblach organów samorządowych. Wśród sołtysów i radnych organów uchwałodawczych udział kobiet jest niski – wynosi odpowiednio 25,2% i 23,1% (w Polsce odpowiednio 35,9% i 26,5%), a na szczeblu najwyższym wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów – jest on jeszcze niższy i wynosi na terenie województwa podlaskiego 6,8% przy 10,9% na terenie Polski.

Kolejnym funkcjonującym stereotypem jest przekonanie o niższych kwalifikacjach kobiet, które nie ma uzasadnienia w faktach. Wśród kobiet jest więcej osób z wyższym wykształceniem, a wśród studentów dominują kobiety - w województwie podlaskim stanowią one 58,9% wszystkich studentów, na terenie Polski odsetek ten wynosi 58,4% (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 6).

¹²⁹ Bednarczyk, I., Dąbrowska, A., Jaroszevska, i inni. (2012). *Diagnoza sytuacji kobiet pozostających poza rynkiem pracy w województwie podlaskim*. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku. 231.

¹³⁰ Główny Urząd Statystyczny (2015). *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. 6.

¹³¹ Rachucki, M. (2015). *Wynagrodzenia kobiet i mężczyzn w 2014 rok*. Pobrano z <http://wynagrodzenia.pl/artukyl/wynagrodzenia-kobiet-i-mezczyzn-w-2014-roku>.

Kobiety na zbliżonym poziomie, a nawet nieco bardziej niż mężczyźni są skłonne do podnoszenia kwalifikacji. Zgodnie z wynikami badania BKL prowadzonego w 2015 roku, w województwie podlaskim w przeciągu ostatnich 12 miesięcy od chwili badania w szkoleniach uczestniczyło 39,5% oraz 33,8% mężczyzn.

Kobiety i mężczyźni różnią się z pewnością skłonnością do podejmowania kształcenia w określonych profilach. Zarówno na poziomie szkolnictwa wyższego, jak i kształcenia nieformalnego można wyróżnić profile wyraźnie sfeminizowane oraz takie, gdzie większość stanowią mężczyźni. W województwie podlaskim kobiety stanowią ponad ¾ studentów kierunków należących do podgrup (wg klasyfikacji ISCED'97): dziennikarstwa i informacja, usług dla ludności, medycznej, pedagogicznej oraz opieki społecznej, z kolei mniejszy niż ¼ udział kobiet wśród studentów występuje w podgrupie: informatycznej, inżynierjno technicznej oraz usług transportowych. Sytuacja ta stanowi odzwierciedlenie tendencji ogólnopolskich (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 6). Podobne zróżnicowanie występuje także w kształceniu nieformalnym, według danych badania BKL (zob. Tabela Zestawienie danych statystycznych – wiersz 8) kobiety w województwie podlaskim wyraźnie częściej niż mężczyźni uczestniczą w szkoleniach związanych z tematyką medyczną, pracą socjalną, pierwszą pomocą, psychologią, szkoleniach o tematyce prawnej, a także związanej z handlem, sprzedażą i obsługą klienta. Z kolei mężczyźni częściej od kobiet biorą udział w szkoleniach związanych z budownictwem i przemysłem, szkoleniach dla kierowców (poza kategoriami A i B) czy szkoleniach związanych z zarządzaniem. Wskazane zróżnicowania w pewnym stopniu powodowane są fizycznymi ograniczeniami dla pracy kobiet w niektórych zawodach, ale znaczenie ma również stereotypowe postrzeganie niektórych zawodów jako typowo męskie czy typowo kobiece.

Omawiane wyżej bariery związane z funkcjonowaniem kobiet na rynku pracy i wynikająca z nich niższa aktywność zawodowa wraz z częstszym pełnieniem przez kobiety roli rodzica samotnie wychowującego dziecko/dzieci sprawiają, iż kobiety również częściej od mężczyzn stają się beneficjentami pomocy społecznej. Zgodnie z danymi Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w województwie podlaskim kobiety stanowiły 54,9% beneficjentów pomocy społecznej, na terenie Polski odsetek ten wynosi 54,4%.

Zdania przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami, co do występowania nierówności w sytuacji kobiet i mężczyzn, są podzielone. Z jednej strony wyrażano opinię, iż problem nierównego traktowania kobiet ma znaczenie marginalne, a obecny stan przepisów prawa gwarantuje równość pod względem płci.

Bezwzględnie uważam, że jest to bardzo sztucznie podnoszony problem. Poprzez jego podnoszenie dochodzi do nierówności. Uważam, że każdy jest w sensie prawnym w tej samej sytuacji. Prawo nie różnicuje osób o odmiennych poglądach ani ze względu na płeć, ani ze względu na narodowość czy na pochodzenie. Wszyscy mają takie same prawa. Absolutnie nie uważam, żeby przynależność do płci męskiej czy żeńskiej dawała jakieś dodatkowe moce ani atuty, ani żeby stwarzała jakieś nierówności. (ITI 3)

Na pewno najmniejszym problemem [spośród innych wymiarów nierówności – przyp. red.] jest płeć. (ITI 4)

Jednak z drugiej strony dostrzegane były nierówności na gruncie zawodowym polegające na częstszym podejmowaniu przez kobiety mniej atrakcyjnych rodzajów pracy czy podejmowaniu pracy na stanowiskach szeregowych przy jednoczesnym rzadszym pełnieniu funkcji kierowniczych czy przywódczych.

Jeśli gdziekolwiek Pani zobaczy to jest tak – od roboty to są kobiety. Jeżeli są sprawy związane z dużym nakładem pracy, koncentracją i siedzeniem żmudnie, gdzie nie ma blasku chwały, że się coś zrobiło i można pokazać, to siedzą przy tej robocie kobiety. Natomiast jeżeli gdziekolwiek można polatać z chorągiewką i powiedzieć – słuchajcie, to ja. Obojętnie czy to był pomysłodawca, czy akurat miał grupę ludzi i traf chciał, że zrobili dobrą robotę. [Tam są mężczyźni – przyp. red.] (ITI 1)

Jako źródło występowania takiej sytuacji wskazywano oprócz funkcjonujących stereotypów i wzorców kulturowych, także różnice osobowościowe kobiet i mężczyzn. Wskazano, iż kobiety są mniej skłonne do negocjowania czy konkurowania przy jednoczesnej dużej pracowitości, cierpliwości i wyrozumiałości.

Kiedy jestem na spotkaniu realizowanym przez kobiety dotyczące Podlaskiego Kongresu Kobiet, kiedy jestem na spotkaniach pracodawców, którzy ze śmiechem wypowiadają się odnośnie zatrudniania kobiet, to słyszę jedną rzecz – kobiety nie negocjują, przyjmują jak jest. Po prostu są niekonfliktowe, nie wymagają, bo takie są. Są ogromnie pracowite, są bardzo pomysłowe, są niezwykle cierpliwe, wyrozumiałe. Takie kobiety podlaskie są. Co nie zmienia faktu, że są również nastawione na pewną krytykę, na dystans, na okopywanie się we własnym dotyku, na wchodzenie w mobbing. (ITI 1)

Należy jednak pamiętać, iż cechy osobowościowe wykształcane są także kulturowo i w dużej mierze nabywane są w procesach socjalizacji i wychowania w środowisku rodzinnym czy szkolnym.

Choć z pewnością mamy do czynienia z pozytywnymi zmianami w postrzeganiu ról kobiet i mężczyzn, to mają one raczej charakter ewolucyjny niż rewolucyjny i jak wskazuje wiele analiz, znacząco szybciej zachodzą wśród grup dobrze



wykształconych oraz na terenach miejskich. Problem nierównego traktowania kobiet i mężczyzn jest w dalszym ciągu aktualny i wymaga wiele pracy, aby tendencja poprawy sytuacji została utrzymana.

Niepełnosprawność

Tabela 8. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie sytuacji osób niepełnosprawnych

Nazwa wskaźnika	Kategoria	Wartość wskaźnika	
		Polska	podlaskie
Udział domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic przystosowanych dla osób niepełnosprawnych wśród wszystkich tego typu obiektów w 2013 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	ogółem	53,5%	51,5%
	miasto	66,8%	60,7%
	wieś	45,8%	46,2%
Udział osób niepełnosprawnych wśród ogółu ludności w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	kobiety	12,7%	11,5%
	mężczyźni	11,6%	10,4%
	ogółem	12,2%	11,0%
Udział zarejestrowanych w urzędach pracy osób niepełnosprawnych w całkowitej liczbie osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	kobiety	4,9%	6,0%
	mężczyźni	3,7%	5,8%
	ogółem	4,2%	5,9%
Liczba ofert pracy dla osób niepełnosprawnych na 1000 bezrobotnych niepełnosprawnych w 2015 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	-	39	25
Struktura osób niepełnosprawnych ze względu na funkcjonalne grupy wieku w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	w wieku przedprodukcyjnym	4,6%	4,0%
	w wieku produkcyjnym	48,6%	44,4%
	w wieku poprodukcyjnym	46,8%	51,6%
Współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych w 2015 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	współczynnik aktywności zawodowej	16,5%	14,7%
	wskaźnik zatrudnienia	14,5%	13,6%
Udział instytucji prowadzących szkolenia dla osób niepełnosprawnych (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2014 rok)	-	56,3%	63,1%
Liczba zakładów / oddziałów opiekuńczo-leczniczych / pielęgnacyjno-leczniczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (stan na dzień 30.05.2015, opracowanie własne na podstawie danych Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą i danych GUS)	-	0,25	0,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank danych lokalnych, danych Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą i danych GUS rok oraz wyników badania BKL za 2014 rok.

Problem niepełnosprawności, tak jak kwestia nierównego traktowania kobiet i mężczyzn, również nie stały się przedmiotem analiz w części diagnostycznej *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, mimo to został on ujęty jako jeden z wymiarów Celu operacyjnego 3.2 Poprawa spójności społecznej, w którym określono, iż „poprawa spójności społecznej jest możliwa poprzez wsparcie grup najbardziej potrzebujących, odniesienie do solidarności pokoleń – niwelowanie ubóstwa, wspieranie młodzieży, osób niepełnosprawnych i imigrantów”¹³².

Kwestia sprawności fizycznej i intelektualnej nie była także podejmowana w części diagnostycznej RPOWP 2007-2013, mimo, że problem niepełnosprawności dotyczy aż 11,0% ludności województwa podlaskiego, a jeżeli uwzględnilibyśmy jeszcze osoby, na których oddziałuje niepełnosprawność, czyli opiekunów, rodziny osób niepełnosprawnych - ten odsetek byłby jeszcze większy.

Dla wielu osób niepełnosprawnych poważną barierą jest kwestia niedostosowania budynków użyteczności publicznej, czy miejsc świadczenia usług dla ludności do ich potrzeb, co staje się jednym z powodów wykluczenia z życia społecznego. Problem ten ma szczególne znaczenie w świetle druzgocących wyników kontroli NIK, która wykazała, iż 90,9% z kontrolowanych budynków użyteczności publicznej w województwie nie było dostosowanych do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w szczególności przez osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich¹³³, co naruszało przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego.

¹³² Zarząd Województwa Podlaskiego (2013). *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. 47.

¹³³ Najwyższa Izba Kontroli (2012). *Informacja o wynikach kontroli NIK: Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim, nr ewid. 171/2012/p12127/lb1-4101-07-00/2012.* Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

W województwie podlaskim w bardzo ograniczonym stopniu były lub są¹³⁴ więc realizowane założenia Karty Praw Osób Niepełnosprawnych, w której znajduje się zapis, iż każda osoba niepełnosprawna ma prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej¹³⁵.

W bardziej optymistyczny sposób kwestię dostosowania obiektów do potrzeb niepełnosprawnych prezentują dane statystyki publicznej. Według danych GUS na terenie województwa podlaskiego 51,5% domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic jest przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w miastach odsetek ten wynosi 60,7%, a na terenach wiejskich 46,2%. Choć taki udział obiektów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych wciąż należy ocenić jako niski, to odzwierciedla on sytuację ogólnopolską i nie świadczy o szczególnie gorszej sytuacji województwa podlaskiego w analizowanym aspekcie.

Duże problemy z dostosowaniem obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych występują również w turystyce. Według danych GUS (zob. Tabela Zestawienie danych statystycznych – wiersz 10) tylko 25,2% obiektów turystycznych posiada pochylnię wjazdową, jeszcze mniej – 21,7% obiektów posiada pokoje/łazienki przystosowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo (w tym na wózkach inwalidzkich), 18,5% posiada parking z wyznaczonymi miejscami dla osób niepełnosprawnych, 11,0% ma windę przystosowaną dla osób niepełnosprawnych, a 6,7% drzwi automatycznie otwierane. Również w przypadku obiektów turystycznych nieco częściej udogodnienia dla osób niepełnosprawnych wykorzystywane są w miastach niż na terenach wiejskich, a na terenie Polski ogółem sytuacja jest zbliżona do występującej w województwie podlaskim.

W relacji do wcześniej omawianych kategorii obiektów dość pozytywnie należy ocenić dostępność edukacji pozaszkolnej skierowanej do osób niepełnosprawnych. Według danych badania BKL za 2014 rok, na terenie województwa podlaskiego 63,1% instytucji szkoleniowych prowadzi szkolenia dla osób niepełnosprawnych, na terenie Polski odsetek ten wynosi 56,3%. Wśród udogodnień oferowanych przez podlaskie instytucje szkoleniowe najczęściej w badaniu BKL (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 18) wskazywano na materiały szkoleniowe w druku powiększonym (53,3% instytucji), swobodny dostęp do sal, w których odbywają się szkolenia dla osób z niepełnosprawnością ruchową / na wózkach (48,4%) oraz obecność tłumacza migowego (37,7%). Wniosek o relatywnie wysokiej dostępności zdają się także potwierdzać wyniki badania *Osoby niepełnosprawne w województwie podlaskim – edukacja, rynek pracy*, w którym za główną barierę w podnoszeniu kwalifikacji przez osoby niepełnosprawne uznano brak środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji, a nie kwestie dostępności¹³⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż braki w infrastrukturze zapewniającej dostęp dla osób niepełnosprawnych mają swoje istotne odzwierciedlenie dla sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Według wyników badania *Osoby niepełnosprawne w województwie podlaskim – edukacja, rynek pracy*, dla ponad połowy badanych bezrobotnych osób niepełnosprawnych barierą w znalezieniu zatrudnienia jest brak dostosowania stanowisk pracy. Relatywnie często wskazywano także na powiązane z ograniczeniem dostępu bariery architektoniczne i transportowe¹³⁷.

Uwzględniając powyższe dane, należy przyznać, że bariery ograniczające dostęp osób niepełnosprawnych do obiektów użyteczności publicznej, miejsc wypoczynku oraz miejsc pracy w województwie podlaskim występują często i stanowią ważny problem w kontekście zawodowej i społecznej aktywizacji osób niepełnosprawnych.

Ograniczenia wynikające z niepełnosprawności w połączeniu z ograniczeniami dostępu osób niepełnosprawnych do wielu miejsc powodują, iż kategoria osób niepełnosprawnych znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Choć niepełnosprawność często kojarzona jest z podeszłym wiekiem, to aż 44,4% osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim według danych Spisu Powszechnego 2011 było w wieku produkcyjnym, a więc w wieku, w którym aktywność zawodowa ludności jest największa.

Mimo to wśród osób niepełnosprawnych, zarówno na terenie Polski jak i województwa podlaskiego, mamy do czynienia z niską aktywnością zawodową. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim w 2014 roku wynosił 14,7%, a na terenie Polski ogółem był on niewiele wyższy – 16,5%. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych jest ponad trzykrotnie niższa niż wśród ogółu populacji. Współczynnik aktywności zawodowej ogółem w tym samym ujęciu – w relacji do ogółu populacji w województwie podlaskim – wynosił 55,9%, co oznacza bardzo wysoki udział wśród niepełnosprawnych osób biernych zawodowo.

Na wysoką bierność w tej kategorii osób wskazuje także fakt, iż pomimo, że zatrudnienie w województwie podlaskim posiada zaledwie 13,6% osób niepełnosprawnych (na terenie Polski 14,5%), to w urzędach pracy jako osoby bezrobotne zarejestrowanych było w 2011 roku tylko 5,9% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. W przypadku ogółu populacji wskaźnik ten wynosi 8,6%, co oznacza, że pozostające bez pracy osoby niepełnosprawne rzadziej zgłaszają się do urzędów pracy mimo, iż wśród niepełnosprawnych udział osób pracujących jest niewielki. Biorąc pod uwagę niewielką wynoszącą zaledwie 1,1 p.p. różnicę pomiędzy współczynnikiem aktywności

¹³⁴ Kontrola prowadzona była w 2012 roku i nie ma dostępnej nowszej, tak kompleksowej analizy dla województwa podlaskiego.

¹³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. (*Monitor Polski 1997 nr 50 poz. 475*) § 1 pkt 8.

¹³⁶ Dolińska-Szwarc, A., Tomczyk, U., Toczyński, T., i inni (2011). *Osoby niepełnosprawne w województwie podlaskim – edukacja, rynek pracy*. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, 211.

¹³⁷ *Ibidem*. 197.



zawodowej i wskaźnikiem zatrudnienia, należy wnioskować, iż formalna stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych jest niska. Niestety oznacza ona jedynie tylko, iż osoby niepełnosprawne rzadko rejestrują się w urzędach pracy, mimo pozostawiania bez pracy.

Na bierną postawę osób niepełnosprawnych z pewnością ma wpływ wiele czynników: od fizycznych ograniczeń, przez występowanie barier dostępu, po uwarunkowania społeczno-psychologiczne. Na ograniczoną aktywność w rejestracji osób niepełnosprawnych w urzędach pracy mogą mieć wpływ ograniczone możliwości w pełnieniu przez urzędy roli pośrednika pracy, czego przyczyną jest znikoma ilość zgłaszanych ofert pracy dla osób niepełnosprawnych. W województwie podlaskim w 2015 roku na 1000 osób niepełnosprawnych przypadało zaledwie 25 ofert pracy dla osób niepełnosprawnych, na terenie Polski ogółem wskaźnik ten jest sporo wyższy niż w województwie podlaskim i wynosi 39, ale z perspektywy zaspokojenia popytu na pracę, taką liczbę ofert należy ocenić jako bardzo niską.

W samym województwie podlaskim mamy do czynienia z bardzo zróżnicowaną liczbą ofert pracy w poszczególnych urzędach. W 7 na 17 powiatów w 2015 roku nie była dostępna żadna oferta pracy dla osób niepełnosprawnych, a w powiatach o największej liczbie ofert pracy – suwalskim i siemiatyckim - liczba ofert pracy przypadająca na 1000 zarejestrowanych osób niepełnosprawnych wynosiła odpowiednio 111 i 220 (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 14).

Niepełnosprawność ze względu na wieloaspektowy wpływ na sytuację człowieka staje się ważnym powodem korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. W 2014 roku niepełnosprawność była czwartym po ubóstwie, bezrobociu, długotrwałej lub ciężkiej chorobie powodem przyznawania świadczeń pomocy społecznej, który dotyczył 17,5% beneficjentów pomocy społecznej w województwie podlaskim i 21,8% beneficjentów na terenie całej Polski.

Nie bez znaczenia dla trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych, zarówno w województwie podlaskim jak i na terenie całej Polski, jest ograniczony dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej oferowanych dla osób niepełnosprawnych przez zakłady / oddziały opiekuńczo-lecznicze i pielęgnacyjno-opiekuńcze w niektórych częściach województwa. Przeciętnie w województwie podlaskim mamy do czynienia z nieco lepszą sytuacją niż na terenie Polski – w województwie na 10 tys. mieszkańców przypada 0,31 zakładu / oddziału opiekuńczo-leczniczego lub pielęgnacyjno-opiekuńczego, a na terenie Polski na 10 tys. mieszkańców przypada 0,25 tego typu obiektu (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 20). Warto jednak zwrócić uwagę, iż w powiatach kolneńskim, łomżyńskim, suwalskim i zambrowskim nie funkcjonuje żaden tego typu zakład, co znacząco ogranicza dostęp do niezbędnych świadczeń dla mieszkającym na ich terenie osobom niepełnosprawnym.

Osoby niepełnosprawne są przez większość przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz grup zagrożonych postrzegane jako grupa będąca w najtrudniejszej sytuacji. Szczególnie podkreślana jest bardzo niekorzystna sytuacja zawodowa osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz chorych psychicznie, których ograniczone kompetencje sprawiają, iż mogą one podjąć pracę tylko na wybranych stanowiskach, a dodatkowo potrzebują szczególnej uwagi, przez co mamy do czynienia z podwójnym obniżeniem wydajności pracy.

W bardzo wielu sytuacjach, kiedy pracownikiem jest to osoba niepełnosprawna intelektualnie, to ona potrzebuje prawie cały czas nadzoru ze strony drugiego pracownika. Chociaż byśmy nie wiem jak bardzo chcieli, żeby ta osoba była normalnym członkiem społeczeństwa, to ona po prostu potrzebuje tej opieki, a opiekun nie jest w stanie w 100% być efektywny w pracy. W związku z tym jeśli są dwie osoby zatrudnione, dwie osoby są niewydajne tak jak są wydajne pozostałe. (ITI 1)

Jest duża obawa ze strony pracodawców w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – widzą więcej zagrożeń przy zatrudnianiu takich osób niż korzyści, które mogą uzyskać zatrudniając osobę z niepełnosprawnością. (ITI 4)

Takie postawy pracodawców wynikają z rachunku ekonomicznego, któremu z samego założenia podporządkowane jest prowadzenie działalności gospodarczej.

Sytuacja osób niepełnosprawnych ruchowo oceniana jest jako nieco lepsza, czego powodem mogą być wyższe kompetencje intelektualne, większa możliwość ich rozwijania i przynajmniej teoretyczną możliwość zatrudnienia jako pracownicy umysłowi. Mimo to, sytuacja osób niepełnosprawnych ruchowo wciąż jest trudna, dostrzegany jest wspomniany wcześniej problem barier architektonicznych.

Są przeszkody w zakresie dostępności technicznej. Jeśli chodzi o kształcenie, to większość placówek oświatowych niestety jest niedostępna dla osób z dysfunkcją narządu ruchu. Jeśli chodzi o ochronę socjalną, ochronę zdrowia to tu już jest znacznie lepiej. (ITI 3)

Osoby niepełnosprawne mają ograniczony dostęp w sensie infrastrukturalnym, bo trudniej im się przemieścić z miejsca na miejsce, trudniej im dojechać do zakładu pracy, trudniej im pokonać pewne bariery już w zakładzie pracy. To z pewnością. (ITI 3)

Osoby z niepełnosprawnością mają sytuację jeszcze gorszą. Ale to też się wiąże z tym, że jest utrudniony dostęp do edukacji. Jeżeli osoba niepełnosprawna może konkurować wyłącznie kwalifikacjami, a ma wcześniej utrudniony dostęp do edukacji czy do udziału w kursach, samodoskonaleniu, w szkoleniach – (...) to się przekłada później na zatrudnienie. (ITI 4)

Miejsce zamieszkania

Tabela 9. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie zróżnicowań wewnątrzwojewódzkich

Nazwa wskaźnika	Kategoria	Wartość wskaźnika		
		ogółem	miasto	wieś
Liczba szkół podstawowych przypadająca na 100 km ² powierzchni w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	4,33	21,84	3,01
	podlaskie	2,05	15,03	1,43
Liczba dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	1,17	0,91	1,93
	podlaskie	1,34	0,97	3,40
Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	5,9	9,5	0,9
	podlaskie	6,2	9,9	0,4
Liczba ośrodków stacjonarnej pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	0,44	0,44	0,43
	podlaskie	0,41	0,39	0,45
Pracujący na 1000 ludności w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	230	310	109
	podlaskie	180	246	80
Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	5,2	6,6	3,0
	podlaskie	6,3	8,1	3,5
Stopa bezrobocia wg BAEL 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)	Polska	9,0%	8,7%	9,5%
	podlaskie	9,1%	10,2%	7,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank danych lokalnych.

Województwo podlaskie jest regionem silnie zróżnicowanym przestrzennie, o czym świadczy jego gęstość zaludnienia. Generalnie, województwo należy do słabiej zaludnionych regionów. Na jego terenie na 1 km² przypada 59 osób przy średniej ogólnopolskiej na poziomie 123 osób. W województwie podlaskim występują jednak części szczególnie słabo zaludnione – w powiecie sejneńskim na 1 km² przypadają 24 osoby, w powiecie suwalskim 27 osób, w hajnowskim 28 osób, a w monieckim 30. Jednocześnie występują także gęsto zaludnione ośrodki miejskie: Suwałki - 1058 osób na 1 km², Łomża - 1922 osoby oraz Białystok - 2893 osoby (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 22). Taka gęstość zaludnienia jest typowa dla obszarów zurbanizowanych. Występowanie dużej różnorodności w gęstości zaludnienia determinuje występowanie na obszarze województwa skupisk ludności oraz obszarów peryferyjnych. Dążenie do ekonomicznej opłacalności występujące bardzo często w doborze lokalizacji inwestycji o charakterze komercyjnym, ale także publicznym determinuje większe skupienie infrastruktury oraz różnego rodzaju podmiotów gospodarki narodowej na obszarach gęściej zaludnionych, co staje się powodem zróżnicowań rozwojowych pomiędzy miastem a wsią oraz pomiędzy centralnymi ośrodkami miejskimi a obszarami peryferyjnymi. W dalszej części niniejszego podrozdziału scharakteryzowano wybrane wymiary tych zróżnicowań rozwojowych.

Wyraźne zróżnicowania rozwojowe są widoczne w zakresie dostępności komunikacyjnej poszczególnych części województwa, za której wskaźnik jest uznawana gęstość sieci drogowej. Jak należało się spodziewać, najbardziej rozbudowana sieć drogowa znajduje się na terenie największych ośrodków miejskich: w Białymstoku na 100 km² przypada 320,1 km dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni, w Łomży jest ich 273,0 km, a w Suwałkach 177,7 km. Jednak na terenie województwa występują obszary o znacznie mniejszej gęstości dróg. W powiecie monieckim na 100 km² przypada 37,2 km utwardzonych dróg gminnych i powiatowych, podobna gęstość sieci drogowej występuje także w powiatach: hajnowskim (37,7 km), augustowskim (38,6 km) czy sejneńskim (44,6 km). Stan rozbudowania sieci drogowej na tych obszarach odbiega od średniej wojewódzkiej, która wynosi 52,3 km, a jeszcze bardziej od średniej ogólnopolskiej, która wynosi 76,7 km (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 21). Sieć drogowa jest na tyle ważnym elementem infrastruktury, że jej zróżnicowanie rzutuje na rozwój w innych wymiarach – szczególnie na wymiarze ekonomicznym.

W kontekście komunikacji warto wspomnieć o dużych zróżnicowaniach w dostępie do Internetu na terenie województwa. W przypadku najważniejszej z perspektywy zapewnienia szybkiego dostępu do Internetu – sieci światłowodowej – dysproporcje są największe. Pomimo stosunkowo dobrej sytuacji na terenie Białegostoku oraz kilku pojedynczych połączeń na terenie innych dużych miast województwa podlaskiego, w przeważającej większości gmin nie ma rozbudowanej infrastruktury światłowodowej. Jej optymalne wykorzystanie wymaga zaś doprowadzenia linii



światłowodowej w odległości co najmniej 5 km od miejscowości, która ma zostać przyłączona¹³⁸. Ten aspekt nierówności jest ważny w perspektywie obecnie trwających przemian społecznych, w toku których kluczowe znaczenie dla budowania konkurencyjności regionu i zapewnienia odpowiedniej jakości życia mieszkańców ma zapewnienie dostępu do informacji¹³⁹. Wobec wskazanych nierówności i doniosłości zapewnienia dostępu do Internetu i dalej e-usług racjonalne wydaje się podejmowanie w pierwszej kolejności działań zmniejszających obszary wykluczenia cyfrowego, a dopiero potem działania modernizacyjne mające na celu wdrożenie rozwiązań nowszych i bardziej zaawansowanych, które mogłyby powodować występowanie tzw. wykluczenia wtórnego, które wynika z niedostosowania odbiorców do korzystania z nowszych technologii.

Zróżnicowana jest również sytuacja na rynku pracy województwa podlaskiego. Najniższa stopa bezrobocia rejestrowanego występuje w powiatach znajdujących się w pobliżu większych ośrodków miejskich – suwalskim i bielskim, gdzie stopa bezrobocia nie przekracza 8%. Najwyższa stopa bezrobocia dotyczy powiatów, w których ośrodki miejskie są słabo rozwinięte gospodarczo – powiatu: sejneńskiego, kolneńskiego i grajewskiego. W nich stopa bezrobocia przekracza 16% (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 31).

Na podobne zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy wskazują dane o liczbie pracujących. W przypadku największych ośrodków miejskich – Białegostoku, Suwałk i Łomży - liczba pracujących w przeliczeniu na 1000 mieszkańców przekracza 200, a w powiatach łomżyńskim, kolneńskim czy monieckim wskaźnik ten nie przekracza 100 (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 32). Należy jednak pamiętać, iż wskaźnik ten dotyczy pracujących poza rolnictwem i jego adekwatność we wskazywaniu faktycznego wykorzystania siły roboczej jest tym mniejsza, im mniej zurbanizowany jest dany obszar. Trudno jest porównać sytuację bezrobocia na terenach miejskich i wiejskich ponieważ nie są dostępne wiarygodne dane rejestrowe o bezrobociu rozumianym jako skala niewykorzystanej siły roboczej, czego powodem jest potencjalnie duża skala bezrobocia ukrytego na terenach wiejskich. Źródłem tego stanu rzeczy jest brak możliwości rejestracji jako osoby bezrobotne właścicieli oraz członków rodzin właścicieli gospodarstw rolnych o powierzchni większej niż 2 ha oraz generalnie niższa skłonność osób z terenów wiejskich do rejestracji w urzędach pracy pomimo, iż faktycznie nie pracują oni w gospodarstwach rolnych.

W związku z tym porównanie pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi możliwe jest tylko na podstawie opartego na próbie badania BAEL. Według jego wyników (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 33) stopa bezrobocia na obszarach wiejskich w województwie podlaskim wynosi 7,4%, a w miastach 10,2%, przy czym pochodząca z tego samego badania ogólnopolska stopa bezrobocia na terenach wiejskich wynosi 9,5%. Dane te świadczą o pełniejszym wykorzystaniu zasobów siły roboczej na wsi w porównaniu do terenów miejskich oraz relatywnie dobrej sytuacji na terenach wiejskich województwa podlaskiego w porównaniu do sytuacji ogólnopolskiej.

Cennym źródłem informacji o sytuacji na rynku pracy na peryferyjnych terenach województwa podlaskiego są wyniki realizowanego w 2013 roku badania *Aktywność zawodowa mieszkańców wsi i małych miast województwa podlaskiego*. W świetle jego wyników, o trudnej sytuacji na rynku pracy terenów wiejskich możemy mówić nie z powodu dużej liczby osób pozostających bez pracy, lecz okoliczności pozostawania bez pracy, ponieważ wśród niepracujących respondentów najczęstszym powodem pozostawania bez pracy jest brak zainteresowania podjęciem pracy, który świadczy o braku motywacji do podjęcia zatrudnienia¹⁴⁰. Jako specyficzne dla terenów wiejskich czynniki demotywuujące do podjęcia zatrudnienia wskazywano w badaniu: niską atrakcyjność miejsc pracy w stosunku do otrzymywanych świadczeń pomocy społecznej czy chęć utrzymania statusu beneficjenta KRUS. Dodatkowo, według wyników badania, ludność terenów wiejskich charakteryzuje niska mobilność przestrzenna, w szczególności, jeżeli chodzi o dojazdy do pracy do innej miejscowości niż miejscowość zamieszkania, na co z pewnością ma wpływ niewielka liczba połączeń komunikacyjnych. Wśród niepracujących mieszkańców terenów wiejskich dominuje przekonanie o całkowitym braku możliwości znalezienia pracy lub ocena, iż jest to bardzo mało prawdopodobne¹⁴¹.

Omówione wyżej czynniki sprawiają, iż problem bezrobocia na terenach wiejskich jest bardzo znaczący mimo, iż jego skala nie jest bardzo wysoka. Niekorzystna sytuacja na rynku pracy terenów wiejskich jest powodowana przez potencjalnie bardzo duże problemy z aktywizacją osób z terenów wiejskich, których przyczyną są postawy samych bezrobotnych, a także brak perspektyw na powstanie dużej liczby trwałych miejsc pracy.

Ponadto, mieszkańcy wsi są gorzej wykształceni, aniżeli mieszkańcy terenów miejskich. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2011, w miastach wykształcenie co najmniej średnie posiadało 55,6% ludności, a na wsi 31,6%.

Na niekorzystną sytuację na rynku pracy wsi i małych miast ma także wpływ bardzo ograniczona na tych terenach oferta edukacji pozaszkolnej. Dane Rejestru Instytucji Szkoleniowych potwierdzają, iż instytucje szkoleniowe koncentrują się w dużych ośrodkach miejskich – w Łomży, Suwałkach i Białymstoku. Liczba instytucji szkoleniowych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców przekracza 5. Z kolei w powiatach: monieckim, suwalskim, siemiatyckim

¹³⁸ Dąbrowski, P., Podleś, D., Matusiak, W. (2011). e-Podlaskie kierunki rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego Sieci teleinformatyczne Raport końcowy. Białystok, Uniwersytetu w Białymstoku, 21.

¹³⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2011). Program Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego e-Podlaskie. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, 7-8.

¹⁴⁰ Byczkowska-Słezak, J., Dolińska-Szwarc, A., Toczyński, T., i inni (2013). Aktywność zawodowa mieszkańców wsi i małych miast województwa podlaskiego. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, 95.

¹⁴¹ Ibidem, 164.

i hajnowskim, w których nie występują duże miasta, liczba ta nie przekracza 0,5 (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 32). Zgodnie z danymi RIS, instytucje szkoleniowe bardzo rzadko posiadają swoje siedziby na terenach wiejskich, jako siedziby ośrodków dominują duże oraz małe miasta.

Ograniczeniom w podaży edukacji pozaszkolnej na terenach małych miast i wsi towarzyszy ograniczony popyt na usługi edukacyjne. Według wyników badania *Aktywność zawodowa mieszkańców wsi i małych miast województwa podlaskiego*, niemal 4 na 5 ankietowanych mieszkańców małych miast i wsi nie podnosiło swoich kwalifikacji w ciągu ostatnich 2-3 lat¹⁴². Powodem niskiej aktywności w podnoszeniu swoich kwalifikacji jest najczęściej przekonanie o braku potrzeb¹⁴³.

Duże zróżnicowania wewnątrzwojewódzkie występują także w przypadku dostępności do usług publicznych. W przypadku szkół podstawowych województwo podlaskie charakteryzuje się generalnie mało rozbudowaną siecią placówek – na 100 km² powierzchni przypada 2,05 szkoły podstawowej, na obszarze Polski wskaźnik ten ma ponad dwukrotnie wyższą wartość – 4,33 (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 23). W zakresie gęstości sieci szkół występuje istotne zróżnicowanie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi – na wsi w województwie podlaskim na 100 km² przypada zaledwie 1,43 szkoły, a na obszarach miejskich 15,03 szkoły. To zróżnicowanie jest wypadkową poziomu gęstości zaludnienia i rodzaju zabudowy występującej na tych obszarach. Poza wspomnianym zróżnicowaniem wyraźnie widoczna jest mniejsza gęstość sieci szkół podstawowych w powiatach: hajnowskim (0,92 szkoły podstawowej na 100 km² powierzchni), sejneńskim (1,05 szkoły), siemiatyckim (1,17 szkoły) czy monieckim (1,30 szkoły), a zdecydowanie większa nasycenie szkołami podstawowymi występuje w największych ośrodkach miejskich – Suwałki (18,18 szkoły), Łomża (21,21 szkoły) i Białystok (51,96 szkoły).

Z podobnego rodzaju zróżnicowaniem mamy do czynienia w przypadku dostępności placówek wychowania przedszkolnego, choć w ich przypadku sytuacja w województwie podlaskim nie odbiega znacząco od stanu w Polsce ogółem. W województwie podlaskim na 1 miejsce w placówce wychowania przedszkolnego przypada 1,34 dziecka w wieku 3-5 lat, a średnia ogólnopolska to 1,17 dziecka. Na terenach miejskich mamy do czynienia z większą liczbą miejsc w przedszkolach niż dzieci mogących do nich uczęszczać – na 1 miejsce w przedszkolu przypada tam 0,97 dziecka (średnia ogólnopolska 0,91). Zarówno na terenie Polski jak i w województwie podlaskim dostępność wychowania przedszkolnego na wsi jest niższa niż w miastach, ale w województwie podlaskim sytuacja na terenach wiejskich jest szczególnie trudna, ponieważ tam na 1 miejsce w przedszkolach przypada 3,40 dziecka, a średnia ogólnopolska dla obszarów wiejskich wynosi 1,93 dziecka. Dodatkowo w województwie podlaskim występują obszary, w których dostępność wychowania przedszkolnego jest szczególnie niska – w powiecie łomżyńskim na 1 miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego przypada 3,78 dziecka w wieku przedszkolnym, w powiecie suwalskim - 3,59 dziecka, a w kolneńskim - 3,31 dziecka. Największa dostępność edukacji przedszkolnej występuje w - jak należało się spodziewać – największych ośrodkach miejskich, ale także w powiecie hajnowskim, w którym mimo relatywnie niskiego stopnia urbanizacji, na 1 miejsce w przedszkolu przypada 1,06 dziecka – mniej niż na terenie np. miasta Suwałk, gdzie na 1 miejsce w placówce przypada 1,20 dziecka (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 24).

Większe niż w przypadku wychowania przedszkolnego zróżnicowania wewnątrzwojewódzkie występują w przypadku opieki żłobkowej. Na terenie 5 powiatów: sejneńskiego, suwalskiego, łomżyńskiego i wysokomazowieckiego nie działają podmioty świadczące opiekę żłobkową – żłobki, oddziały żłobkowe czy kluby dziecięce, a w wielu częściach województwa opieką żłobkową objęta jest znikoma ilość dzieci. Do 4% dzieci w wieku do lat 3 objęte było opieką w powiatach: kolneńskim, zambrowskim, białostockim, bielskim i grajewskim. Najwięcej dzieci objętych zostało opieką żłobkową w Białymstoku i Suwałkach i tak jak w przypadku wychowania przedszkolnego w powiecie hajnowskim (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 24). Mimo dużych zróżnicowań i rozległych obszarów braku lub bardzo niskiej dostępności opieki żłobkowej, średnio w województwie podlaskim sytuacja jest podobna i nawet nieco lepsza niż w Polsce ogółem, co oznacza, iż problem niskiej dostępności opieki żłobkowej jest bolączką nie tylko Podlasia, ale wielu regionów Polski.

Przytoczone wyżej dane świadczą o silnym zróżnicowaniu dostępności oświaty, wychowania przedszkolnego i opieki żłobkowej na terenie województwa podlaskiego, co świadczy o wyraźnym zróżnicowaniu dostępności usług publicznych na Podlasiu.

Zróżnicowania wewnątrzwojewódzkie występują także w przypadku infrastruktury społecznej i zdrowotnej. W przypadku ośrodków stacjonarnej pomocy społecznej w województwie podlaskim mamy do czynienia z większym ich nasyceniem na terenach wiejskich niż w miastach. Na wsi na 10 tys. mieszkańców przypada 0,45 ośrodka, a na terenach miejskich 0,39 ośrodka. Wartości te nie odbiegają znacząco od średniej ogólnopolskiej (0,44 ośrodka).

Większe zróżnicowania w dostępności występują pomiędzy poszczególnymi częściami województwa. W powiatach: wysokomazowieckim, grajewskim i zambrowskim liczba ośrodków w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców nie przekracza 0,25, z kolei w powiatach: suwalskim i hajnowskim przekracza ona 0,8 (zob. Aneks Zestawienie danych

¹⁴² Ibidem. 114.

¹⁴³ Ibidem. 163.



statystycznych – wiersz 26). Warto zwrócić uwagę, iż w tym wypadku najlepiej wyposażone w infrastrukturę społeczną nie są największe ośrodki miejskie, a powiaty często wskazywane wcześniej jako strukturalnie słabe, co jest wynikiem specyficznego umiejscawiania ośrodków stacjonarnej pomocy społecznej – na terenie niewielkich miejscowości. Nie mniej jednak świadczy to o nierównomiernym objęciu ochroną socjalną wszystkich części województwa.

Nieco inaczej wygląda zróżnicowanie dostępności w przypadku najbardziej podstawowych placówek medycznych – przychodni. Generalnie rzecz ujmując, dostępność przychodni na terenie województwa podlaskiego jest wyższa niż średnia ogólnopolska. Na Podlasiu na 10 tys. mieszkańców przypada 6,3 przychodni, a na terenie Polski ogółem 5,2. Wyraźnie mniejsza dostępność przychodni występuje na terenach wiejskich – tam liczba przychodni w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wynosi 3,5 dla województwa podlaskiego i 3,0 dla Polski.

Jednak na terenie województwa podlaskiego są rejony, w których dostępność przychodni dalece odbiega od średniej ogólnopolskiej. Na terenie powiatów: łomżyńskiego, kolneńskiego i suwalskiego liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców nie przekracza 4 (zob. Aneks Zestawienie danych statystycznych – wiersz 31). Taki stan rzeczy świadczy o relatywnie niskim dostępie do świadczeń medycznych – w ich podstawowej formie – na terenach wiejskich oraz we wskazanych wyżej częściach województwa.

Również w wywiadach z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających rzecz osób zagrożonych wykluczeniem wskazywano na trudną sytuację terenów wiejskich. Akcentowana była niska jakość edukacji na terenach wiejskich, która staje się powodem późniejszej niższej konkurencyjności osób z terenów wiejskich na rynku pracy oraz na wyższych szczeblach edukacji.

Warunki infrastrukturalne wiejskich szkół były bardzo złe. Zwykle nauczyciele nawet, jeśli wykształceni na poziomie porównywalnym z nauczycielami w miastach, to jednak mentalnie bardzo różni. (...) Wydaje mi się, że te dzieci mimo wszystko potem mają znacznie trudniej startować do innej szkoły czy może mają jakby stłamszone troszkę ambicje, czy może nieodkryte są u nich możliwości, bo być może nikt się nad tym specjalnie nie zastanawia. (ITI 1)

Jako przeszkodę w rozwoju osób z terenów wiejskich oprócz barier infrastrukturalnych wskazuje się także postawy bierności, przeświadczenie o braku perspektyw na zmiany, które jest w pewnych środowiskach przekazywane z pokolenia na pokolenie, a według opinii jednego z respondentów także przez system edukacji.

Dzieci typowo wiejskich środowisk mają trudniej, bo to jest pewne dziedziczenie mentalności. Bardzo trudno potem na to oddziaływać, czy też to wymaga to bardzo dużo pracy. Nie jakiś tam projekt, który przez pół roku wesprze społecznie czy edukacyjnie te dzieci. Tylko to już musi być bardzo, bardzo kompleksowy zespół działań, zajęć, wyjazdów, żeby w tych dzieciach obudzić pewne aspiracje, ambicje, żeby te dzieci odważyły się o tym mówić i dążyć do tego, co by chciały w życiu robić. (ITI 3)

Pani [nauczycielka prowadząca lekcje w zastępstwie, w szkole na terenach wiejskich – przyp. red.] o coś tam zapytała, a dzieci powiedziały, żeby nie pytała, bo one się do niczego nie nadają, żeby ona się w ogóle nie musiała wysilać, bo po co? Teraz jeżeli dziecko, które jest w klasie gimnazjalnej otrzymuje przez lata informację, że ono się do niczego nie nadaje, to ono nie będzie podejmowało żadnych wyzwań. (ITI 1)

Inne wymiary nierówności

Często wskazywaną grupą zagrożoną dyskryminacją są mniejszości narodowe. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2011 podlaskie jest drugim, po opolskim, województwem pod względem skali mniejszości narodowych (wzięto tu pod uwagę tylko mniejszości narodowe, bez mniejszości etnicznych takich jak mniejszość śląska, kaszubska, łemkowska). W województwie podlaskim w trakcie spisu powszechnego na narodowość inną niż polska wskazało 4,32% populacji. Dla porównania w Polsce ogółem udział mniejszości nordowych wynosi 1,10%¹⁴⁴. Ponad ¾ przedstawicieli mniejszości narodowych w województwie to osoby identyfikujące się z narodowością białoruską. Choć nieprzekraczający 5% udział mniejszości narodowych nie sugeruje znaczącej wielokulturowości, to warto zauważyć, iż mniejszości są skoncentrowane w wybranych częściach województwa – w powiecie bielskim mniejszości narodowe stanowią 18,4% populacji, w powiecie hajnowskim udział mniejszości wynosi 34,1%, a w powiecie sejneńskim 20,6%, przy czym w dwóch pierwszych z nich wśród przedstawicieli mniejszości dominują osoby identyfikujące się z narodowością białoruską, a w ostatnim osoby identyfikujące się z narodowością litewską¹⁴⁵. O występowaniu znaczących zróżnicowań narodowościowych świadczy fakt, iż w 17 gminach na terenie województwa udział ludności identyfikującej się z narodowością inną niż polska przekracza 10%, a w czterech z nich przekracza 50%¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny (2015). Struktura narowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski - NSP 2011. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. tablica 53.

¹⁴⁵ Ibidem. tablica 55.

¹⁴⁶ Wykaz gmin, w których udział mniejszości narodowych, etnicznych lub społeczności posługującej się językiem kaszubskim wśród ogółu mieszkańców stanowił w 2011 roku co najmniej 10% (bdw.). Pobrane 06.06.2016 r. z <http://mniejszości.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszości/wyniki-narodowego-spis/8022.Gminy-w-których-udział-mniejszości-narodowych-etnicznych-lub-społeczności-posług.html>.

W województwie podlaskim występuje także relatywnie wysokie zróżnicowanie wyznaniowe. W Spisie Powszechnym aż 10,0% ludności zadeklarowało przynależność do wyznania prawosławnego, przy czym w pozostałych województwach, udział ludności tego wyznania nie przekracza 0,5%. Warto jednak zauważyć, iż coraz częstsze są głosy o asymilacji mniejszości narodowych w województwie podlaskim, czego skutkiem jest generalny spadek ich liczebności¹⁴⁷. Jako wyjątek od tej tendencji często wskazuje się mniejszość ukraińską, której liczebność się zwiększa. Mniejszość ukraińska, jak wskazał w swojej pracy A. Nikitorowicz, jest dobrze zorganizowana i obecnie znajduje się na etapie przemian tożsamościowych¹⁴⁸, lecz dostępne źródła nie wskazują na występowanie procesów izolacji, których skutkiem byłoby powstawanie zamkniętych zbiorowości czy enklaw.

Z perspektywy postępujących zmian demograficznych, coraz większego znaczenia nabiera kategoria osób starszych, która często również postrzegana jest jako zagrożona dyskryminacją. Grupa ta znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Dane przytoczone w badaniu *Aktywność zawodowa osób powyżej 50 roku życia w województwie podlaskim, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku*, wskazują, iż wśród bezrobotnych z grupy 50+ dominują osoby długotrwale bezrobotne¹⁴⁹, w przypadku których aktywizacja jest bardzo trudna ze względu na towarzyszące mu wykluczenie społeczne. W tym względzie aktywizacja zawodowa może przynosić pozytywne efekty nie tylko w wymiarze ekonomicznym – poprawy sytuacji bytowej, ale także społecznym - w wymiarze włączenia aktywizowanej osoby do nowego środowiska poprzez interakcję ze współpracownikami.

Na trudną sytuację osób w wieku 50+ ma wpływ z pewnością także bierność w zakresie podnoszenia kwalifikacji. Według wyników przeprowadzonego badania tylko 29% respondentów w wieku 50+ jest zainteresowanych podnoszeniem swoich kwalifikacji¹⁵⁰. Warunkiem koniecznym do zmiany tej niekorzystnej tendencji jest zapewnienie oferty edukacyjnej dostosowanej do potrzeb osób w wieku 50+.

Osoby w wieku 50+ są kategorią, w której potrzeby związane z opieką zdrowotną są szczególnie istotne. Wniosek ten potwierdzają przedstawione niżej wyniki badania Diagnoza Społeczna 2015.

Tabela 10. Występowanie dolegliwości fizycznych a wiek

Rodzaj dolegliwości	Kategoria częstości	Kategoria wiekowa	
		osoby do 50 roku życia	osoby po 50 roku życia
Częstość odczuwania dolegliwości fizycznych przez osoby do 50 oraz po 50 roku życia w województwie podlaskim	często	4,4%	24,6%
	zdarzyło się	36,2%	57,9%
	nigdy	59,3%	17,5%
Częstość występowania sytuacji, kiedy dolegliwości fizyczne utrudniają codzienne funkcjonowanie wśród osób do 50 oraz po 50 roku życia w województwie podlaskim	często	4,4%	20,1%
	zdarzyło się	35,0%	53,8%
	nigdy	60,5%	26,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania Diagnoza Społeczna za 2015 rok.

Według przedstawionych danych niemal ¼ badanych osób po 50 roku życia w województwie podlaskim wskazała, iż często odczuwa dolegliwości fizyczne (wśród osób młodszych odsetek ten jest ponad pięciokrotnie niższy i wynosi 4,4%). Podobna zależność występuje w przypadku cięższych dolegliwości – wśród badanych w wieku 50+ co piąty wskazał, iż często odczuwa dolegliwości fizyczne utrudniające codzienne funkcjonowanie, a wśród młodszych respondentów udział wskazań na tę częstość występowania dolegliwości wynosił zaledwie 4,4%. Według prowadzonych badań, stan zdrowia jest wśród osób starszych kluczowym powodem braku aktywności zawodowej¹⁵¹, a analiza statystyczna potwierdziła, iż dobry stan zdrowia stanowi jedną z najważniejszych determinant utrzymania aktywności zawodowej¹⁵². Wobec tego należy oczekiwać, iż zapewnienie wysokiego poziomu opieki zdrowotnej może przynieść efekt w postaci zmniejszenia nierówności w sytuacji na rynku pracy osób starszych.

147 Krzewska, I. (2012). Mniejszości narodowe asymilują się w Podlaskiem. Gazeta Współczesna. Pobrano z <http://www.wspolczesna.pl/wiadomosci/region/art/5840643,mniejszosci-narodowe-asymiluja-sie-w-podlaskiem,id,t.html>.

148 Nikitorowicz, A. (2013). Procesy tworzenia się (konstruowania) małego narodu (kulturowego) na przykładzie mniejszości ukraińskiej w województwie podlaskim, praca doktorska [Niepublikowana praca doktorska]. Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Historyczno-Socjologiczny. 261-263.

149 Jabłoński, M., Janiszewski, A., Walczak, D., i inni (2011). Aktywność zawodowa osób powyżej 50 roku życia w województwie podlaskim. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku. 163.

150 Ibidem. s. 237.

151 Dolny, E. (2009). Determinanty kontynuowania pracy i aktywizacji zawodowej osób w starszym wieku. [W:] Z. Wiśniewski (red.), *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*. Toruń, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora. 140.

152 Maksim, M. (2009). Ekonometryczna analiza czynników wpływających na aktywność zawodową osób starszych. [W:] Z. Wiśniewski (red.), *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*. Toruń, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora. 210.



Reasumując, na terenie województwa podlaskiego mamy do czynienia z występowaniem nierówności w postaci:

- niekorzystnej sytuacji kobiet na rynku pracy,
- trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usług publicznych oraz możliwości podjęcia aktywności zawodowej i społecznej,
- dysproporcji rozwojowych pomiędzy miastami a wsią oraz pomiędzy poszczególnymi częściami województwa.

Wyniki przeprowadzonych w ramach niniejszego podrozdziału analiz wskazują, iż potrzeba zachowania równości szans jest ciągle aktualna we wszystkich analizowanych jej wymiarach – dostępności, uczestnictwa, zatrudnienia, kształcenia i szkoleń, ochrony socjalnej oraz zdrowia.

Warto jednak zaznaczyć, iż rozwój infrastruktury na obszarach strukturalnie słabych nie stanowi drogi rozwiązania wszystkich problemów występujących na ich terenie. Część z nich ma charakter społeczny np. zjawiska takie jak dziedziczenie ubóstwa czy przekazywanie wzorców bierności z pokolenia na pokolenie. W związku z tym RPOWP 2007-2013 miało ograniczone możliwości niwelowania wskazanych wyżej nierówności.

Jak wskazał przedstawiciel organizacji pozarządowej działającej na rzecz osób zagrożonych nierównością, dostęp do infrastruktury nie pozwoli na zniwelowanie tego rodzaju problemów.

Na pewno nie ma szans, żeby jakkolwiek droga dała jakkolwiek pomysł. Nie ma szans, żeby jakkolwiek budynek z najlepszym wyposażeniem cyfrowym dał jakkolwiek pomysł lub rozwinął daną społeczność. Jeśli nie ma podniesienia świadomości, jeśli nie ma ukierunkowania rozwoju danego środowiska, to chociaż byśmy nie wiem jakie kilometry dróg budowali, jakie fantastyczne światłowody kładli i jakie stawiali wieżowce, to nic nie zmieni. Człowiek nadal będzie miał tę samą świadomość i podejście do życia. (ITI 1).

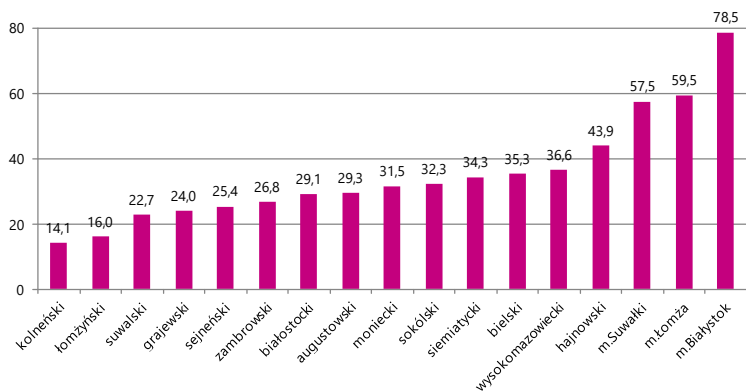
W wywiadach wskazywano na dużą wartość wsparcia o miękki charakterze, które będzie angażowało w pomoc społeczności lokalne. Jego podstawową zaletą jest znajomość potrzeb i problemów występujących w środowisku, na poziomie mikro.

[Skuteczną formą pomocy może być – przyp. red.] budowanie grup, które będą rozwiązywały problemy lokalne i dla nich tworzenie różnego rodzaju miejsc. Nie przez budowanie tylko przez adaptację, wykorzystywanie, lepszą organizację tych już funkcjonujących miejsc. To według mnie dawało by nam o wiele lepsze efekty, bo tacy ludzie, którzy w danym miejscu są najbardziej tacy dynamiczni, efektywni – oni będą widzieli, że danej osobie trzeba pomóc [w konkretny, zindywidualizowany sposób – przyp. red.] (ITI 1).

Taki stan rzeczy wskazuje na zasadność uzupełniania wsparcia infrastrukturalnego o projekty towarzyszące o miękki charakterze. Zwiększona kompleksowość wsparcia w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 może zaowocować wystąpieniem efektu synergii.

Dla zobrazowania uogólnionych zróżnicowań rozwoju poszczególnych części województwa wyliczony został syntetyczny wskaźnik rozwoju (zobacz – podrozdział „Metody analityczne”), jego wartości dla poszczególnych powiatów przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 30. Wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju

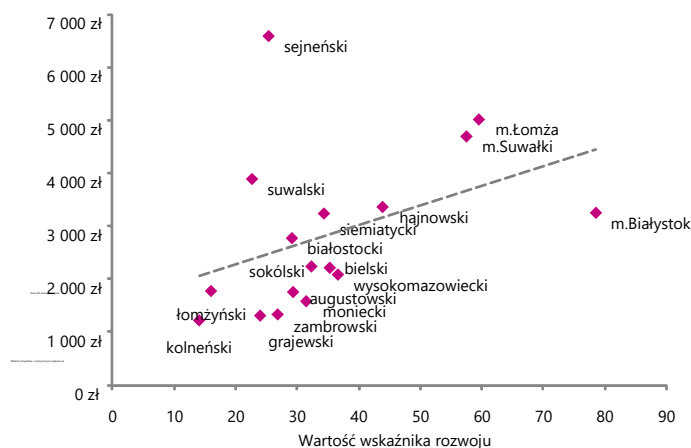


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych.

Obszarami będącymi w szczególnie niekorzystnej sytuacji są powiaty kolneński i łomżyński. Za obszary relatywnie słabo rozwinięte należy uznać także powiaty: suwalski, grajewski czy sejneński. W tych częściach województwa najbardziej konieczne jest podjęcie działań mających na celu wyrównywanie szans rozwojowych.

W kontekście zróżnicowań terytorialnych warto poddać analizie zagadnienie zbieżności lokalizacji projektów o pozytywnym wpływie na zasadę równości szans (według deklaracji beneficjentów we wniosku o dofinansowanie) z obszarami o największych potrzebach wyrównywania szans. Dla zobrazowania skali projektów o pozytywnym wpływie na równość szans wyliczono dla każdego powiatu wskaźnik – wartość projektów RPOWP 2007-2013 o pozytywnym wpływie na równość szans w przeliczeniu na mieszkańca¹⁵³, który na poniższym wykresie zestawiono z wartością wspomnianego wcześniej wskaźnika rozwoju.

Wykres 31. Stopień rozwoju powiatu a wartość projektów RPOWP 2007-2013 o pozytywnym wpływie na równość szans



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych oraz KSI SIMIK 2007-2013.

Powyższe dane nie wskazują na czysto liniową zależność pomiędzy stopniem rozwoju powiatu a intensywnością interwencji RPOWP 2007-2013 o pozytywnym wpływie na politykę równości szans. Można jednak dostrzec tendencję, że w powiatach najbardziej rozwiniętych takich jak: m. Białystok, m. Łomża i m. Suwałki intensywność analizowanego wsparcia jest relatywnie wysoka, a w powiatach relatywnie słabo rozwiniętych: kolneńskim, grajewskim czy zambrowskim intensywność wsparcia o pozytywnym wpływie na równość szans jest niska. Wyjątkami o tej reguły są powiaty sejneński i suwalski, w których przy relatywnie niskim poziomie rozwoju mamy do czynienia z relatywnie wysoką intensywnością wsparcia. Niemniej jednak możemy mówić o występowaniu słabej pozytywnej korelacji liniowej pomiędzy stopniem rozwoju powiatu (wyrażanym wartością wskaźnika rozwoju) a intensywnością wsparcia RPOWP 2007-2013 o pozytywnym wpływie na równość szans (wyrażaną wartością projektów o pozytywnym wpływie na równość szans w przeliczeniu na mieszkańca), o czym informuje wartość współczynnika korelacji liniowej r-Pearsona na poziomie 0,41. Taką zależność możemy zinterpretować następująco: im wyższy stopień rozwoju powiatu, tym wyższa koncentracja projektów pozytywnie powiązanych z zasadą równości szans.

Wnioski te potwierdza także analiza miejsc realizacji projektów w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Dane dotyczące tego zagadnienia zaprezentowano na dwóch kolejnych wykresach.

¹⁵³ W przypadku projektów realizowanych na obszarze więcej niż jednego powiatu wartość projektu została podzielona – po równo – na wszystkie powiaty stanowiące lokalizację projektu.



Wykres 32. Udział projektów realizowanych na terenie gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK; Oś priorytetowa I: neutralny wpływ - n=379, pozytywny wpływ - n=311; Oś priorytetowa II: neutralny wpływ - n=4, pozytywny wpływ - n=78; Oś priorytetowa III: neutralny wpływ - n=35, pozytywny wpływ - n=63; Oś priorytetowa IV: neutralny wpływ - n=3, pozytywny wpływ - n=12; Oś priorytetowa V: neutralny wpływ - n=135, pozytywny wpływ - n=78; Oś priorytetowa VI: neutralny wpływ - n=12, pozytywny wpływ - n=117; ogółem: neutralny wpływ - n=568, pozytywny wpływ - n=659; analiza obejmuje projekty o lokalizacji sprecyzowanej na poziomie gminy; wartości procentowe nie sumują się do 100%, ponieważ część projektów realizowana była na terenie więcej niż jednej gminy.

Rozpatrując łącznie wszystkie projekty RPOWP 2007-2013 należy wyciągnąć wniosek, iż projekty, w których deklarowano pozytywny wpływ na równość szans mają zbliżony profil lokalizacyjny do projektów, w których deklarowano neutralny wpływ na zasadę równości szans. Wśród tych pierwszych na terenie gmin wiejskich realizowano 24,7% projektów, na terenie gmin wiejsko-miejskich 20,2% projektów, a w gminach miejskich – najwięcej, bo 57,8% projektów.

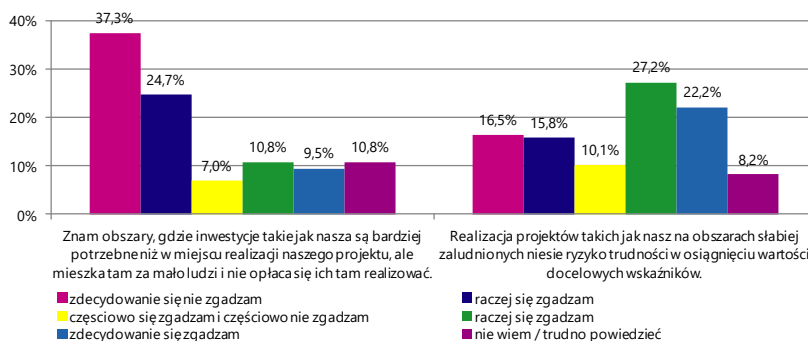
Projekty posiadające neutralny wpływ na politykę równości szans nieznacznie rzadziej realizowano w gminach wiejskich i miejskich, a nieco częściej na terenie gmin miejsko-wiejskich, lecz generalnie w obu przypadkach mamy do czynienia z wyraźnie częstszą realizacją projektów na terenie gmin miejskich niż na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Warto zauważyć, iż w Osiach priorytetowych II „Rozwój infrastruktury transportowej”, III „Rozwój turystyki i kultury” i IV „Społeczność informacyjne” mamy do czynienia z częstszą realizacją projektów na terenach wiejskich wśród projektów posiadających neutralny wpływ na zasadę równości szans niż w projektach posiadających pozytywny wpływ na zasadę równości szans. Z odwrotną sytuację mamy do czynienia w Osiach priorytetowych V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska” i VI „Rozwój infrastruktury społecznej”, w ich przypadku częstsza jest realizacja projektów na terenie gmin wiejskich wśród projektów mających pozytywny wpływ niż wśród tych o wpływie neutralnym.

Od generalnej tendencji częstszej realizacji projektów na terenach miejskich wyłamuje się Oś priorytetowa II „Rozwój infrastruktury transportowej”, w której najczęstsza jest realizacja projektów na terenach wiejskich oraz Oś priorytetowa V „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”, w której realizacja projektów na terenach wiejskich jest w przybliżeniu tak samo częsta jak na terenach miejskich. Mimo to możemy mówić o generalnej tendencji częstszej realizacji inwestycji mających pozytywny wpływ na zasadę równości szans na terenach miejskich.

Źródłem tendencji generalnie częstszej realizacji projektów pozytywnie oddziałujących na zasadę równości szans na terenach miejskich mogą być dwa czynniki – z jednej strony wyższa skłonność do aplikowania o środki UE na terenach miejskich, a z drugiej większa gęstość zaludnienia na tych terenach, co determinuje większą liczbę potencjalnych beneficjentów i potencjalnych odbiorców ostatecznych mającą znaczenie w przypadku nastawienia na ekonomiczną racjonalność realizowanych inwestycji. Jednym z powodów relatywnie rzadkiej realizacji projektów na obszarach wiejskich, jak wskazują niżej przedstawione dane dotyczące opinii beneficjentów, może być również obawa przed brakiem realizacji założonych wartości wskaźników.

Wykres 33. Opinie beneficjentów o realizacji projektów na obszarach słabiej zaludnionych

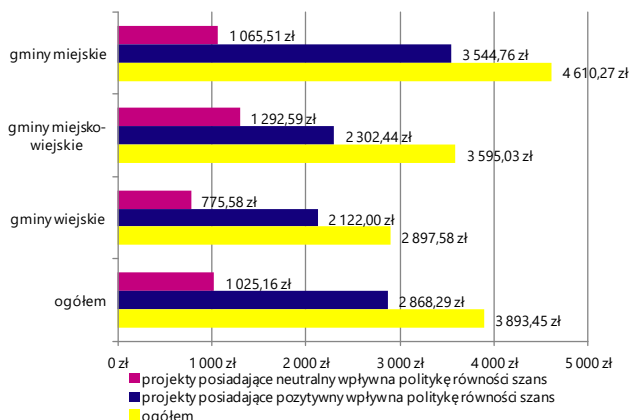


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=158, pytanie zadawane beneficjentom Osi priorytetowych II-VI.

Większość - 62,0% beneficjentów nie zgadza się ze stwierdzeniem, iż realizacja inwestycji na terenach słabiej zaludnionych jest nieopłacalna. Pozytywnie do tej tezy odniosło się tylko 20,3% badanych. Dane te mogą wskazywać, iż beneficjenci w ograniczonym stopniu traktują obszary słabiej zaludnione jako nieopłacalne dla inwestycji, co nie świadczy o wiodącej roli ekonomicznej racjonalności w procesie wyboru lokalizacji inwestycji. Jednak prawie połowa – 49,4% badanych beneficjentów zgadza się ze stwierdzeniem, iż realizacja inwestycji na terenach słabiej zaludnionych niesie ryzyko trudności w osiągnięciu wartości docelowych wskaźników. Przeciwnego zdania była mniejsza część – 32,3% respondentów. Taki rozkład odpowiedzi wskazuje, iż ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowych wskaźników może dla części respondentów być ważnym kryterium doboru lokalizacji i tym samym grup docelowych projektów. Zestawiając ze sobą wnioski dotyczące obu stwierdzeń, można odnieść wrażenie, iż wśród beneficjentów nie dominuje wewnętrzne przekonanie o nieopłacalności inwestycji na terenach słabiej zaludnionych. Czynnikiem demotywującym do inwestycji na takich terenach może być w większym stopniu dość restrykcyjne egzekwowanie w RPOWP 2007-2013 osiągnięcia założonych efektów. Z kolei skala osiąganych rezultatów może być w pewnych sytuacjach niezależna od działań podejmowanych przez beneficjentów i być wypadkową nie tylko liczby, ale też sytuacji odbiorców na danym terenie.

Aby porównać intensywność wsparcia na terenach omawianych typów gmin w relacji do liczby odbiorców wsparcia dokonano analizy wartości projektów w przeliczeniu na 1 mieszkańca, której wyniki przedstawiono poniżej.

Wykres 34. Wartość projektów przypadająca na 1 mieszkańca w gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK oraz GUS – Bank Danych Lokalnych; w przypadku projektów realizowanych na obszarze więcej niż jednej gminy wartość projektu została podzielona – po równo – na wszystkie gminy stanowiące lokalizację projektu.

Generalnie, w województwie podlaskim na jednego mieszkańca przypada 3 893,45 zł wartości realizowanych projektów, z czego większość – 2 868,29 zł - stanowi wartość projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans, a 1 025,16 zł wartość projektów posiadających neutralny wpływ na politykę równości szans. Na terenie gmin wiejskich mamy do czynienia z relatywnie niską intensywnością wsparcia, w ich przypadku na 1 mieszkańca przypada 2 897,58 zł wartości projektów. Na ich terenie najniższa jest zarówno intensywność wsparcia projektów posiadających pozytywny, jak i neutralny wpływ na politykę równości szans. Na terenie gmin miejskich mamy do



czynienia z najwyższą intensywnością wsparcia – na 1 mieszkańca przypada aż 4 610,27 zł. Jej źródłem jest szczególnie wysoka intensywność wsparcia projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans, wartość tego typu projektów realizowanych na terenie gmin miejskich w przeliczeniu na mieszkańca 3 544,76 zł i jest o 1 422,75 zł wyższa niż przypadająca na mieszkańca gmin wiejskich. Na terenach miejskich większa jest także intensywność wsparcia projektów posiadających neutralny wpływ na politykę równości szans, ale jest ona większa tylko o niecałe 200 zł w przeliczeniu na mieszkańca. Na terenach gmin miejsko-wiejskich mamy do czynienia z najwyższą intensywnością wsparcia realizowanego poprzez projekty o neutralnym wpływie oraz relatywnie niską – w porównaniu do obszaru gmin miejskich – intensywnością wsparcia wynikającego z realizacji projektów o pozytywnym wpływie na politykę równości szans.

Powyższe dane wskazują, iż intensywność wsparcia posiadającego pozytywny wpływ na równość szans jest wysoka na terenach gmin miejskich, a niższa na terenach pozostałych typów gmin, w tym na terenach gmin wiejskich. Intensywność wsparcia o neutralnym wpływie na politykę równości szans jest bardziej równomierna na analizowanych obszarach niż wsparcia o pozytywnym wpływie na zasadę równości szans.

Dodatkowo warto zauważyć, iż wśród projektów, w których precyzowano lokalizację na poziomie gmin zaledwie 3,3% realizowano na terenie więcej niż jednej gminy, a 0,8% na terenie więcej niż 5 gmin. Z kolei spośród wszystkich objętych badaniem projektów, tylko w przypadku 1,3% projektów wskazano jako lokalizację obszar całego województwa (projekty te zostały wyłączone z analizy w podziałem na gminy). Wobec tego w ramach RPOWP 2007-2013 mamy do czynienia z bardzo ograniczonym stosowaniem systemowej perspektywy realizacji przedsięwzięć. Częstsze wydaje się nastawienie na punktowe, jednorazowe inwestycje.

Przedstawione niżej wyniki badania CATI z beneficjentami wskazują, iż na taki stan rzeczy zdają się wpływać inne czynniki niż niechęć beneficjentów.

Wykres 35. Zainteresowanie realizacją analogicznego projektu na innym obszarze lub dla innej grupy docelowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami; n=300.

Realizatorzy projektów są nastawieni pozytywnie do realizacji analogicznych projektów na innych obszarach lub dla innych grup docelowych. Aż 70,3% badanych jest zainteresowanych realizacją tego typu projektów. Nie mamy więc do czynienia z niechęcią beneficjentów i skupieniem się na punktowym oddziaływaniu. Stąd na niski udział projektów obejmujących szerokie obszary województwa mogą mieć wpływ czynniki inne niż nastawienie beneficjentów, takie jak np. trudności organizacyjne przy realizacji przedsięwzięć o większej skali czy brak możliwości zapewnienia wkładu własnego (większe przedsięwzięcia są również bardziej kosztowne).

Sytuację większej koncentracji wsparcia posiadającego pozytywny wpływ na politykę równości szans na obszarach o relatywnie wyższym poziomie rozwoju – powiatach bardziej rozwiniętych i obszarach miejskich – należy ocenić negatywnie. Z perspektywy skutecznej realizacji zasady równości szans w wymiarze niwelowania dysproporcji rozwojowych, sytuacją pożądaną byłby stan odwrotnej zależności tj. koncentracji wsparcia zgodnego z zasadą równości szans na obszarach słabiej rozwiniętych. Pożądany stan występuje tylko na terenie dwóch słabiej rozwiniętych powiatów – sejneńskiego i suwalskiego, dlatego w świetle przedstawionych danych możemy mówić o występowaniu ograniczeń w trafności i użyteczności wsparcia RPOWP 2007-2013 pod względem możliwości niwelowania wewnątrzwojewódzkich dysproporcji rozwojowych.

Wobec wskazanych ograniczeń trafności wsparcia RPOWP 2007-2013, należy wyciągnąć wniosek, iż zachowanie zasady równości szans w RPO WP tylko w ograniczonym stopniu – w sposób pożądaný – determinuje rozwój poszczególnych obszarów województwa.

3.6. Wpływ zapisów i wdrożenia RPOWP na realizację zasady równości szans przez beneficjentów Programu

3.6.1. Związek pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków i wyborem projektów w ramach RPOWP a stosowaniem zasady równości szans

Kluczowe kryterium związane z równością szans miało charakter dopuszczający – nie służyło premiowaniu projektów posiadających szczególnie pozytywny wpływ na zasadę równości szans, lecz wykluczeniu projektów, które z zasadą równości szans są sprzeczne. Wobec tego projekty neutralne, a więc nienaruszające zasady równości szans były w tej samej sytuacji, co projekty posiadające pozytywny wpływ na politykę równości szans. W związku z powyższym nie należy spodziewać się związku pomiędzy rodzajem wpływu na politykę równości szans a wyborem projektu do dofinansowania. Może w tym zakresie występować wpływ pośredni w postaci lepszej oceny projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans w innych kryteriach wyboru z nią związanych, występujących, jak wspomniano w rozdziale im poświęconym, w Osiach priorytetowych I, II, IV i VI.

Wśród kryteriów wyboru projektów stosowanych w RPOWP 2007-2013 znajdują się kryteria wyboru projektów związane z ekonomiczną racjonalnością wydatkowania środków, jak choćby merytoryczno – techniczne szczegółowe kryterium „Publiczny koszt utworzenia nowego miejsca pracy”¹⁵⁴. A więc możemy mówić o związku pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków i wyborem projektów o charakterze: im większa racjonalność wydatkowania (efektywność), tym większa szansa na wybór do dofinansowania. Jak wskazywano wcześniej, istnieje także tendencja niższej efektywności projektów – mniejszej ekonomicznej racjonalności wydatkowania środków – cechujących się afirmatywnym wpływem na politykę równości szans. A więc mogą występować sytuacje, w której projekty o większym wpływie na zasadę równości szans są rzadziej wybierane do dofinansowania ze względu na ich niższą efektywność kosztową. Nie ma jednak przesłanek potwierdzających występowanie tego rodzaju powiązania.

Reasumując, istnieje związek pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków a wyborem projektu, istnieje związek pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków (efektywnością) a realizacją zasady równości szans, ale nie ma przesłanek dla występowania związku pomiędzy zachowaniem zasady równości szans a wyborem projektu do dofinansowania. Należy przy tym podkreślić, iż realizowane projekty nie mogły być sprzeczne z zasadą równości szans, realizacja zasady równości szans nie musiała jednak stanowić głównej czy jednej z głównych funkcji projektu.

¹⁵⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego, 225-226.



Wnioski i rekomendacje z badania

Poniżej przedstawiono wybrane wnioski z badania mające na celu ocenę stosowania zasady równości szans w odniesieniu do celów badania oraz wnioski pozwalające na syntetyczną ocenę stosowania zasady równości szans pod względem poszczególnych kryteriów ewaluacyjnych.

1. OCENA STOSOWANIA ZASADY RÓWNOŚCI SZANS NA WSZYSTKICH ETAPACH REALIZACJI PROGRAMU

Ocena podejścia IZ do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP

Oceniając podejście IZ do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP na wszystkich jego etapach, należy wskazać sposoby stosowania niniejszej zasady poprzez uwzględnienie przez IZ poszczególnych aspektów równości szans, takich jak: obszar zamieszkania, płeć, wiek czy sprawność fizyczna i intelektualna na etapie programowania, realizacji i monitorowania RPOWP 2007-2013.

Na etapie **programowania** niektóre z aspektów równości szans zostały uwzględnione w diagnozie stanu województwa. Mimo, że diagnoza miała na celu wskazanie kierunków wyrównywania nierówności rozwojowych województwa, objęła ona swoim zakresem część zagadnień związanych z równością szans, takich jak: sytuacja kobiet, zróżnicowania wewnątrzwojewódzkie oraz sytuacja terenów wiejskich. Ponadto, zasada równości szans w aspekcie miejsca zamieszkania została wpisana jest w cele IV Osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”.

Na etapie **wdrażania** RPOWP 2007-2013 zasada równości szans znajduje swoje odzwierciedlenie w procesie wyboru projektów. Była ona uwzględniana w procesie naboru projektów w ramach horyzontalnego kryterium zgodności projektu z polityką równości szans (od 2012 roku jako kryterium dopuszczające, wcześniej – kryterium merytoryczne/punktowane). Projektodawcy składający wniosek o dofinansowanie wskazywali w polu II.7.1. wniosku rodzaj wpływu projektu na politykę równości szans (pozytywny, neutralny lub negatywny) oraz uzasadniali swoje stanowisko. 50,2% składanych w ramach RPOWP 2007-2013 projektów i 53,7% wybranych do dofinansowania projektów cechuje pozytywny wpływ na politykę równości szans (według deklaracji wnioskodawców). Największy udział projektów, w których wskazywano pozytywny wpływ realizowanego projektu na politykę równości szans występuje w Osi priorytetowej II związanej z infrastrukturą drogową oraz Osi priorytetowej VI związanej z infrastrukturą społeczną.

Jeśli chodzi o pozostałe kryteria wyboru projektów stosowane w ramach RPOWP 2007-2013, aspektem równości szans, który uwzględniano najczęściej wśród kryteriów merytorycznych (punktowanych) był obszar zamieszkania. Znalazł on odzwierciedlenie w kryteriach dla Działań: 1.3 „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”, 1.4 „Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw”, 2.3 „Rozwój transportu publicznego”, 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej” oraz Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”. Kolejnym aspektem równości szans uwzględnionym w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 była sprawność fizyczna i intelektualna. Znalazł on odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów dla Działań: 2.3, 6.1, 6.3 oraz Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”.

W kontekście wyboru projektów do dofinansowania należy także zwrócić uwagę, że kompetencje osób oceniających projekty złożone w ramach RPOWP 2007-2013 nie były weryfikowane w odniesieniu do znajomości zasady równości szans. Dzięki jej weryfikowaniu, możliwe byłoby zdobycie informacji o ew. potrzebach informacyjnych i/lub szkoleniowych, co pozwoliłoby na przygotowanie odpowiednich materiałów w zakresie zasady równości szans dla osób oceniających wnioski. Uczestnictwo w szkoleniach niwelowałoby niekonsekwencję w ocenianiu wniosków w zakresie zasady równości szans i przyczyniłoby się do wzrostu efektywności działań wdrożeniowych podejmowanych przez IZ.

Ocena stosowania zasady równości szans na etapie **monitorowania** dotyczy przede wszystkim oceny użyteczności wskaźników produktu i rezultatu do pomiaru stosowania zasady równości szans. Wskaźniki monitorowania odnoszące się do zasady równości szans i użyteczne dla oceny efektów mających wpływ na niwelowanie nierówności zostały wskazane przez Ewaluatora z listy wskaźników KSI SIMIK oraz wskaźników IZ jako merytorycznie powiązane z aspektami równości szans, takimi jak.: płeć, sprawność fizyczna i umysłowa oraz zamieszkanie w mieście lub na wsi.

Wskaźniki zorientowane na zasadę równości szans dotyczą obszaru zamieszkania (3 wskaźniki: w Działaniu 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji” oraz Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne”), niepełnosprawności (8 wskaźników, w Działaniach: 3.1 „Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu” oraz 6.1 „Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji”, 6.2 „Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej” i 6.3 „Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego”) oraz płci (1 wskaźnik obligatoryjny dla wszystkich Działań Osi priorytetowych I-VI), przy czym wskaźniki związane z dostosowaniem obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych nie były agregowane i sprawozdawane na poziomie Programu, Osi priorytetowych i Działań.

Źródłem danych dla wskazanych wskaźników monitorowania były składane przez beneficjentów Wnioski o płatność oraz Ankiety trwałości projektów. Wytypowane na potrzeby niniejszej ewaluacji wskaźniki obejmują:

- wskaźnik celu głównego Programu - utworzone miejsca pracy (szt.) brutto w wyniku realizacji programu ogółem (realizacja na dzień 31.12.2015 - 94,92%), w tym: kobiety (realizacja - 64,90%), mężczyźni (realizacja - 126,35%), na obszarach wiejskich (realizacja - 88,51%);
- wskaźnik Osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne” - liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, w tym: na obszarach wiejskich (realizacja na dzień 31.12.2015 - 4,36%);
- wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” - liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych (realizacja na dzień 31.12.2015 - 129,67%);
- wskaźnik Osi priorytetowej VI „Rozwój infrastruktury społecznej” - liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli (realizacja na dzień 31.12.2015 - 176,00%).

Ocena czynników i różnicowań determinujących podejście do zasady równości szans w toku realizacji projektów w ramach RPOWP

Podejście beneficjentów RPOWP 2007-2013 do zasady równości szans w toku realizacji projektów determinowały czynniki o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Do pierwszej kategorii należą wymogi i wytyczne sformułowane przez IZ, do drugiej - czynniki świadomościowe i związane z wiedzą. Beneficjentów w podejściu do stosowania zasady równości szans cechowała postawa zachowawcza – często ograniczali się oni tylko do deklaracji we wniosku o dofinansowanie o spełnieniu prawnych wymogów dotyczących zjawiska dyskryminacji, za którymi nie stały żadne działania. W wielu projektach zidentyfikowano także, że deklarowane działania nie były powiązane z zagadnieniem równości szans.

Wyniki badania wskazują na braki w posiadanej wiedzy dotyczącej zasady równości szans wśród beneficjentów Programu – co trzeci beneficjent miał trudności w ocenie czy jego przedsięwzięcie jest zgodne z zasadą równości szans czy też nie. Jak wynika z przeprowadzonego badania CATI, realizatorzy projektów rzadko zgłaszali się o pomoc do UMWP w zakresie zasady równości szans. Ograniczony stopień świadczenia pomocy wynika przede wszystkim z niskiego stopnia świadomości w zakresie równości szans i nieprzypisywaniu tej zasadzie istotnego znaczenia na etapie realizacji programu, zarówno przez IZ, jak i przez projektodawców.

Uwzględniając powyższe wnioski, należy pozytywnie ocenić fakt wydania przez Ministerstwo Rozwoju poradnika dla beneficjentów *Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami*, który systematyzuje wiedzę dotyczącą zasady równości szans i dostarcza praktycznych wskazówek dla realizatorów różnego typu projektów w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁵⁵. Ewaluator zaleca jego upowszechnienie wśród potencjalnych beneficjentów i beneficjentów RPOWP 2014-2020.

Rzeczywista skala realizacji w projektach działań związanych z zasadą równości szans nie jest na optymalnym poziomie. Tylko niewiele ponad połowa – 52,7% badanych realizatorów projektów, w których według zapisów wniosków o dofinansowanie występuje pozytywny wpływ na politykę równości szans, a więc w założeniu przewidujących ponadstandardowe działania związane z zasadą równości, wskazało, iż realizowało działania mające na celu poprawę sytuacji grup zagrożonych skutecznością, a 71,0% wskazało na podjęcie działań mających na celu uwzględnienie potrzeb różnych grup docelowych.

Istotnym czynnikiem ryzyka w kontekście zasady równości szans okazała się również kwestia niewykonywania przez beneficjentów zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie działań w obszarze równości szans. Funkcjonujące procedury nie zapewniły bowiem w optymalny sposób stosowania zasady równości szans w projektach, w przypadku których zadeklarowano, że posiadają pozytywny wpływ na politykę równości szans. Wyniki badania wskazują bowiem, że beneficjenci fasadowo traktowali zasadę równości szans - nadużywali oni deklaracji, nie spełniali ich w praktyce, bądź unikali konkretnych deklaracji w zakresie zasady równości szans, co m.in. wynika z obligatoryjności wymogu dotyczącego określenia i uzasadnienia wpływu projektu na politykę równości szans przynajmniej jako neutralnego.

Najważniejszym czynnikiem determinującym podejście do zasady równości szans z perspektywy IZ jest specyfika programu oraz jego cele. Z uwagi na jego infrastrukturalny charakter RPOWP 2007-2013 i jego ukierunkowanie na wyrównywanie nierówności rozwojowych, kierunki podejmowanej interwencji nie stanowiły bezpośredniej odpowiedzi na kwestie poruszane w krajowych i unijnych aktach prawnych dotyczących równości szans, w których duży nacisk położono na zagadnienia dotyczące rynku pracy i zatrudnienia, a także płci. RPOWP 2007-2013 jako Program o specyfice inwestycyjnej odpowiadał na ww. problemy w sposób pośredni.

Zasadzie równości szans jako polityce horyzontalnej przypisywano w perspektywie 2007-2013 poboczne znaczenie w zasadzie we wszystkich realizowanych w Polsce programach operacyjnych, z wyjątkiem programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a w trakcie wdrażania nie podejmowano działań mających na celu monitoring stosowania zasady równości szans w programie np. nie podejmowano próby wyselekcjonowania adekwatnych wskaźników ani nie identyfikowano ewentualnych zagrożeń jej realizacji.

¹⁵⁵ zob. Fundacja Aktywizacja (2015). Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. *Poradnik dla realizatorów projektów i instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich 2014-2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.



Ocena efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorców ostatecznych Programu

Oceniając efekty stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP 2007-2013 pod kątem odbiorców ostatecznych Programu należy uwzględnić, że w RPOWP 2007-2013 nie zaplanowano działań dedykowanych specjalnie na zmniejszenie nierówności, czyli działań mających na celu bezpośrednie oddziaływanie na poszczególne aspekty nierówności, które to działania są stosowane w podejściu wertykalnym. Wynika to z przyjęcia w RPOWP 2007-2013 horyzontalnego podejścia do zasady równości szans. Zasadniczym celem interwencji w ramach RPOWP 2007-2013 było bowiem wyrównywanie nierówności rozwojowych regionu. W związku z tym RPOWP 2007-2013 wywierało wpływ na realizację zasady równości szans w sposób pośredni, w sposób wynikający ze specyfiki wsparcia udzielanego w ramach poszczególnych osi priorytetowych przyjętych do realizacji w ramach Programu:

- W ramach **I osi priorytetowej „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie”**, której celem była poprawa konkurencyjności podlaskiej gospodarki poprzez transfer nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do podmiotów gospodarczych, wpływ działań podejmowanych w ramach projektów na zasadę równości szans dotyczył zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do miejsc pracy tworzonych dzięki finansowanym inwestycjom infrastrukturalnym oraz prowadzenia przez beneficjentów niedyskryminacyjnych form współpracy podejmowanych wewnętrznie podczas realizacji projektu. Innym rodzajem wpływu na równość szans, działań realizowanych w ramach osi było niwelowanie barier w zakresie dostępności do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji (zapewnienie dostępu dla osób niepełnosprawnych).
- W ramach **II osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury transportowej”**, której celem było zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez unowocześnianie infrastruktury transportowej wpływającej na rozwój regionu, wpływ inwestycji na zasadę równości szans przejawiał się w zwiększaniu dostępności komunikacyjnej terenów wiejskich zagrożonych marginalizacją, a w konsekwencji zwiększeniu dostępności mieszkańców tych obszarów do rynku pracy czy usług publicznych i ochrony socjalnej, a także infrastruktury społecznej i gospodarczej. Pośrednio, rezultatem projektów realizowanych w ramach II osi priorytetowej w zakresie równości szans było także zwiększenie uczestnictwa (aktywności społecznej i ekonomicznej) mieszkańców z obszarów zagrożonych marginalizacją, jak również poprzez eliminowanie barier w dostępie do infrastruktury będącej przedmiotem interwencji dla osób niepełnosprawnych.
- W ramach **III osi priorytetowej „Rozwój turystyki i kultury”**, której zasadniczym celem był wzrost atrakcyjności i konkurencyjności turystycznej województwa podlaskiego i w której wspierano działania z zakresu rozbudowy infrastruktury i zakresu usług turystycznych, sportowych i kulturalnych w regionie, pośredni wpływ na realizację zasady równości szans przejawia się w niwelowaniu nierówności wewnątrzregionalnych w dostępie do infrastruktury turystycznej, sportowej i kulturalnej, w tym do obiektów i usług dla osób niepełnosprawnych oraz poprawie sytuacji ekonomicznej mieszkańców obszarów wiejskich w wyniku rozwoju usług turystycznych.
- W ramach **IV osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne”**, której głównym celem było upowszechnienie stosowania nowoczesnych technologii informacyjnych oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, podejmowane działania wyrównywały poziom dostępności regionu do sieci szerokopasmowej oraz wpływały na ograniczenie wewnątrzregionalnego wykluczenia cyfrowego.
- W ramach **V osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury ochrony środowiska”**, której celem było zachowanie dziedzictwa środowiska naturalnego poprzez inwestycje infrastrukturalne zmniejszające negatywne skutki cywilizacji, działania z zakresu rozwoju infrastruktury ochrony środowiska podejmowane w ramach dofinansowanych projektów mogły mieć wpływ na realizację zasady równości szans poprzez poprawę dostępu do infrastruktury technicznej (np. wodno-kanalizacyjnej) na obszarach słabiej rozwiniętych.
- W ramach **VI osi priorytetowej „Rozwój infrastruktury społecznej”**, której głównym celem było podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez poprawę jakości infrastruktury społecznej, dofinansowane działania z zakresu rozwoju szkolnictwa na wszystkich szczeblach, opieki zdrowotnej oraz zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego regionu mogły najszerszej ze wszystkich osi tematycznych RPOWP 2007-2013 oddziaływać na realizację zasady równości szans, głównie poprzez zwiększenie dostępu do infrastruktury poprawiającej jakość usług edukacyjnych czy opieki zdrowotnej (w tym opieki specjalistycznej wyrównującej szanse osób z grup zagrożonych dyskryminacją – osoby starsze, osoby niepełnosprawne), jak również poprzez niwelowanie różnicowań w odniesieniu do zakresu i jakości usług edukacyjnych i zdrowotnych między obszarami miejskimi i wiejskimi.

RPOWP 2007-2013 wpływał więc przede wszystkim na realizację zasady równości szans w obszarze dostępności poprzez usuwanie barier w dostępie do tworzonej/modernizowanej infrastruktury, a jego efekty dotyczą głównie aspektów równości szans związanych z miejscem zamieszkania poprzez ukierunkowanie na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych na obszarach wiejskich oraz sprawnością fizyczną i intelektualną poprzez zwiększenie uczestnictwa i dostępności do obiektów i usług.

2. OCENA STOSOWANIA ZASADY RÓWNOŚCI SZANS POD WZGLĘDEM KRYTERIÓW EWALUACYJNYCH

Ocena stosowania zasady równości szans pod względem poszczególnych kryteriów ewaluacyjnych, z której wnioski zostały przedstawione poniżej została przeprowadzona w oparciu o wskaźniki (zagadnienia) przedstawione w raporcie metodologicznym.

Trafność

Zapisy RPOWP 2007-2013 są spójne na poziomie ogólnym z unijnymi i krajowymi aktami prawnymi dotyczącymi polityki równości szans. W Programie istnieje zapis, oznajmujący, iż równość szans kobiet i mężczyzn oraz zasada niedyskryminowania obowiązują na każdym z etapów realizacji Programu. Niektóre z kryteriów wyboru projektów wskazanych w Szczegółowym Opisie Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 są powiązane merytorycznie z aspektami równości szans takimi jak: miejsce zamieszkania oraz sprawność intelektualna i fizyczna. Wskaźniki użyteczne w kontekście oceny stosowania zasady równości szans dotyczą obszaru zamieszkania, sprawności fizycznej i intelektualnej oraz płci. Przeprowadzona analiza unijnych i krajowych aktów prawnych wykazała, iż duży nacisk położono w nich na zagadnienia dotyczące rynku pracy i zatrudnienia oraz płci, co z kolei – z uwagi na infrastrukturalny charakter Programu – nie mogło znaleźć bezpośredniego odzwierciedlenia w zapisach RPOWP 2007-2013.

W zapisach Programu znajduje się wiele odniesień do jednego z aspektów równości szans – miejsca zamieszkania. W części diagnostycznej Programu zawarto cały podrozdział poświęcony charakterystyce sytuacji obszarów wiejskich, którego konkluzją jest wniosek o słabszym poziomie rozwoju na obszarach wiejskich. W podsumowaniu analizy SWOT zapisano, iż cele rozwoju obszarów wiejskich uwzględniać będą przeciwdziałanie zróżnicowaniu w poziomie życia i dostępności do instrumentów infrastruktury społecznej i edukacyjnej, by możliwie najpełniej realizować zasadę równości szans. Takie ujęcie terenów wiejskich w treści Programu wskazuje, iż są one traktowane jako obszar nierówności, który ma stać się „beneficjentem” realizacji zasady równości szans oraz świadczy o dążeniu autorów Programu do zapewnienia trafności RPOWP 2007-2013 względem potrzeb rozwojowych występujących na terenie województwa.

Skuteczność

Z przeprowadzonego badania CATI wynika, że realizatorzy projektów w większości nie dostrzegają związku pomiędzy stosowaniem zasady równości szans a możliwością osiągnięcia efektów oraz nie oceniają realizacji tej zasady jako uciążliwej.

Z analizy porównawczej dotyczącej uzyskanych wartości wskaźników w projektach mających pozytywny wpływ na zasadę równości szans oraz projektach deklarujących wpływ neutralny wynika, że nie ma przesłanek do wyciągnięcia wniosku, iż w projektach o pozytywnym wpływie na politykę równości szans, mamy do czynienia z obniżoną skutecznością w stosunku do projektów neutralnym wpływie na politykę równości szans. Innymi słowy, nie zidentyfikowano zależności, by realizacja działań związanych z realizacją zasady równości szans obniżała skuteczność projektów.

Jednym z powodów braku ograniczeń w skuteczności podejmowanych działań może być relatywnie małe skupienie się na realizacji zasady równości szans i traktowanie tych działań jako zadań o pobocznym znaczeniu. Takie podejście mogło stać się powodem niewielkiej liczby podejmowanych zadań związanych z zasadą równości szans w projektach i niewielkiego stopnia ich złożoności, a to w dalszej kolejności mogło mieć wpływ na brak problemów realizacyjnych.

Jeśli natomiast ujmemy skuteczność jako stopień osiągnięcia efektów w niwelowaniu nierówności, to możemy mówić o występowaniu mniejszej skuteczności działań IZ RPOWP 2007-2013. Wskazują na to pochodzące ze sprawozdań dane dotyczące stopnia realizacji wskaźników powiązanych z aspektami równości szans, takimi jak: płeć, sprawność fizyczna i intelektualna oraz miejsce zamieszkania, zaprezentowane w części raportu poświęconej monitoringowi. Na pięć monitorowanych na poziomie Programu lub Osi priorytetowych wskaźników tylko w przypadku dwóch - Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli oraz Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych / zmodernizowanych mamy do czynienia z uzyskaniem zakładanej na etapie programowania wartości docelowej.

Efektywność

Wyniki badania wskazują na niższą efektywność kosztową projektów, które cechuje afirmatywny wpływ na politykę równości szans realizowanych w poszczególnych osiach priorytetowych w porównaniu z projektami, w których tego typu działań nie podejmowano.

Na niższą efektywność projektów posiadających pozytywny wpływ na politykę równości szans może mieć wpływ także lokalizacja inwestycji na terenach rzadziej zaludnionych (terenach wiejskich), na których ze względu na mniejszą liczbę odbiorców efekty mogą być mniejsze, a ze względu na potencjalne oddalenie od większych ośrodków i konieczność transportu materiałów czy maszyn budowlanych rosnąć mogą koszty realizacji inwestycji.



Zebrane dane nie pozwalają jednoznacznie potwierdzić lub zaprzeczyć występowaniu wysokich kosztów dostosowania infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych, ponieważ ze względu na przepisy prawa budowlanego również projekty o neutralnym wpływie na politykę równości szans musiały w pewnym stopniu być dostosowane do potrzeb tej grupy zagrożonej nierównością. Koszty dostosowania infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych z pewnością podnoszą ogólne koszty inwestycji, jednak nie mogą być one rozpatrywane tylko w perspektywie ekonomicznej, lecz przede wszystkim w perspektywie społecznej.

Wśród kryteriów wyboru projektów stosowanych w RPOWP 2007-2013 znajdują się kryteria wyboru projektów związane z ekonomiczną racjonalnością wydatkowania środków, jak choćby merytoryczno – techniczne szczegółowe kryterium „Publiczny koszt utworzenia nowego miejsca pracy”¹⁵⁶. A więc możemy mówić o związku pomiędzy racjonalnością wydatkowania środków i wyborem projektów o charakterze: im większa racjonalność wydatkowania (efektywność), tym większa szansa na wybór do dofinansowania. Istnieje także tendencja niższej efektywności projektów – mniejszej ekonomicznej racjonalności wydatkowania środków – które cechuje afirmatywny wpływ na zasadę równości szans. A więc należałoby się spodziewać występowania sytuacji, w której te projekty są rzadziej wybierane do dofinansowania ze względu na niższą efektywność kosztową. W badaniu nie zidentyfikowano jednak związku pomiędzy rodzajem deklarowanego przez Beneficjentów wpływu na politykę równości szans (pozytywny/neutralny) a wyborem projektu do dofinansowania. Sytuację tę można wytłumaczyć występowaniem kryteriów premiujących zachowanie równości szans w niektórych wymiarach, które niwelują niekorzystny wpływ obniżonej efektywności na prawdopodobieństwo wyboru projektu do dofinansowania.

Użyteczność

Z realizacji RPOWP 2007-2013 w największym stopniu skorzystały osoby niepełnosprawne oraz osoby zamieszkujące na terenach wiejskich. W dalszej kolejności projektodawcy podejmowali działania z zakresu równości szans skierowane do kobiet i osób starszych. Rzadziej w projektach podejmowano działania ukierunkowane na mniejszości narodowe czy etniczne.

Poza kwestią związaną ze zdiagnozowanym nadużywaniem przez projektodawców deklaracji we wnioskach o dofinansowanie dotyczących pozytywnego wpływu projektu na polityki horyzontalne w celu uzyskania jak najwyższej liczby punktów w ramach oceny merytorycznej będącą przyczyną zmiany jednego z kryteriów wyboru projektów w 2009 roku, identyfikacja zagrożeń mogących wpłynąć na użyteczność zasady równości szans nie była przedmiotem świadomych i zaplanowanych działań IZ w trakcie realizacji RPOWP 2007-2013. W wywiadach zwrócono uwagę na kilka kwestii, które potencjalnie mogły stanowić zagrożenie dla stosowania zasady równości szans. Są to: nieadekwatnie wysokie koszty dostosowania infrastruktury w stosunku do liczby osób korzystających z udogodnień dla osób niepełnosprawnych na terenach wiejskich i w małych miejscowościach, niewłaściwa postawa beneficjentów wobec zasady równości szans (nadużywanie, niespełnianie lub unikanie deklaracji wobec polityki równości) oraz nierozliczanie beneficjentów z zadeklarowanych działań w obszarze równości szans oraz niezyskanie docelowych wartości wskaźników.

Trwałość

Blisko 80% badanych realizatorów projektów, którzy zadeklarowali realizację działań związanych z zasadą równości szans wskazało, iż nie zgadza się ze stwierdzeniem, że w przypadku braku stosowania zasady równości szans możliwe byłoby osiągnięcie większej trwałości głównych efektów projektów.

Na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013 nie zostały przyjęte procedury stosowania zasady szans dedykowane pracownikom IZ RPOWP 2007-2013, jednak charakter dokumentów związanych z funkcjonowaniem IZ RPOWP 2007-2013 nie uzasadniał ich przyjęcia. Mimo, iż nie jest znany Ewaluatorowi stan regulacji funkcjonujący w UMWP, w okresie przed realizacją RPOWP 2007-2013, należy uznać za prawdopodobne zacerpnięcie na potrzeby realizacji RPOWP 2007-2013 procedur i regulacji funkcjonujących w organizacji, której częścią jest IZ RPOWP 2007-2013 tj. UMWP. Regulacje dotyczące równości szans funkcjonują w UMWP na obecnym, końcowym etapie wdrażania RPOWP 2007-2013, ale biorąc pod uwagę, iż nie ma przesłanek o występowaniu zależności przyczynowo skutkowej pomiędzy wdrażaniem RPOWP 2007-2013, a wprowadzeniem przedmiotowych regulacji, to nie można wyciągnąć wniosku, iż ich funkcjonowanie świadczy o trwałości oddziaływania RPOWP 2007-2013 na kulturę organizacyjną Urzędu.

W dużym stopniu stosowanie zasady równości szans warunkowane jest przez założenia instytucjonalne konstytuowane przez Regulamin Pracy UMWP oraz praktykę funkcjonowania IZ RPOWP 2007-2013, w której nie wykryto odstępstw od zasady równości szans. Przyjęte założenia instytucjonalne okazały się trwale skuteczne w zapewnieniu realizacji zasady równości szans w praktyce.

¹⁵⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego, 225-226.

3. TABELA REKOMENDACJI

W poniższej tabeli przedstawiono zestaw zaleceń /rekomendacji wraz ze wskazaniem wniosków z badania stanowiących podstawę ich sformułowania oraz propozycją sposobu ich wdrożenia.

1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
1.	Jednym z głównych problemów dotyczących wykazywania przez beneficjentów charakteru oddziaływania projektu na realizację zasady równości szans było niejednoznaczne określenie zakresu znaczeniowego dwóch wariantów wpływu: neutralnego i pozytywnego. Skutkiem takiego stanu rzeczy było stosowanie przez beneficjentów tych samych opisów i uzasadnień zarówno dla wariantu oddziaływania neutralnego, jak i pozytywnego.	Należy dokonać precyzyjnego rozdzielenia terminów dotyczących oddziaływania na realizację zasady równości szans tj.: „wpływ neutralny” i „wpływ pozytywny”.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zastosowanie logiki tzw. „podwójnego podejścia” w określeniu różnic pomiędzy neutralnym i pozytywnym wpływem na realizację zasady równości szans. ▪ Zdefiniowanie wpływu neutralnego jako niepodjęmowania działań o charakterze niedyskryminacyjnym (zgodnie z obowiązującym stanem prawnym) ▪ Zdefiniowanie wpływu pozytywnego jako podejmowania w projekcie konkretnych działań adresowanych do osób / grup narażonych na marginalizację i wykluczenie, które zorientowane są na poprawę ich sytuacji. ▪ Zobowiązanie beneficjentów deklarujących pozytywny wpływ ich projektu na realizację zasady równości szans do wskazania dodatkowych informacji we wniosku o dofinansowanie, w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> (a) dokładnego scharakteryzowania działań mających pozytywny wpływ na sytuację osób / grup narażonych na marginalizację i wykluczenie, które zorientowane są na poprawę ich sytuacji. (b) wskazania efektów / korzyści, jakie odniosą w rezultacie realizacji projektu osoby / grupy narażone na marginalizację i wykluczenie, które zorientowane są na poprawę ich sytuacji. ▪ Przyjęcie zasady, iż brak powyższych informacji lub ich negatywna ocena dokonana przez osobę oceniającą wniosek skutkuje przekwalifikowaniem projektu ze statusu „pozytywny” na „neutralny”, bez względu na pierwotne zakwalifikowanie projektu przez samego beneficjenta. ▪ Rozważenie wprowadzenia rozwiązania polegającego na tym, iż ocena projektu pod kątem charakteru oddziaływania na realizację zasady równości szans nie byłaby przeprowadzana przez beneficjenta, lecz osobę oceniającą wniosek (na podstawie charakterystyki rozwiązań odnoszących się do wpływu projektu na politykę równości szans zawartej we wniosku o dofinansowanie). 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016
2.	Brak jednoznacznych rozwiązań dotyczących realizacji zasady równości szans i sposobu jej wykazywania we wniosku o dofinansowanie	Ocena charakteru i stopnia oddziaływania na realizację zasady równości szans nie powinna bazować tylko na informacjach podawanych w części wniosku	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podejmowanie i akcentowanie kwestii zapewnienia spójności zapisów dotyczących realizacji zasady równości szans z pozostałymi zapisami wniosku o dofinansowanie we wszystkich działaniach informacyjnych adresowanych do beneficjentów oraz w dokumentach i instrukcjach odnoszących się do sposobu przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016



1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
	w ramach RPOWP 2007-2013 skutkowało niespójnościami w deklaracjach składanych przez beneficjentów w dokumentacji aplikacyjnej.	o dofinansowanie poświęconej bezpośrednio tej kwestii, ale powinna uwzględniać całość informacji podanych we wniosku o dofinansowanie.	<ul style="list-style-type: none"> Wprowadzenie możliwości zmiany klasyfikacji zadeklarowanego przez beneficjenta wpływu realizacji projektu na politykę równości szans przez osobę oceniającą wniosek na podstawie informacji zawartych w innych częściach wniosku o dofinansowanie niż pole dotyczące bezpośrednio kwestii stosowania zasady równości szans (z podaniem uzasadnienia dla takiej zmiany i wskazaniem informacji podanych przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie, które potwierdzają celowość takiej zmiany). 			
3.	Sposób charakteryzowania wpływu realizacji projektu na politykę równości szans we wnioskach o dofinansowanie świadczy o tym, iż beneficjenci mieli trudność z jednoznacznym i trafnym zrozumieniem tego, na czym powinny polegać działania zorientowane na realizację tej zasady horyzontalnej. Działo się tak pomimo, że wyniki badania ilościowego wśród beneficjentów wskazują na pozytywną samoocenę w tym zakresie, a także pozytywną ocenę obowiązujących w RPOWP 2007-2013 regulacji dotyczących realizacji zasady równości szans. W rezultacie część wnioskodawców może cechować niedoszacowanie możliwości oddziaływania ich projektu na realizację polityki równości szans (i wtedy będą oni prezentować podejście „neutralne”) lub też przeszacowanie tego	Poza działaniami doprecyzowująco mi kwestię realizacji zasady równości szans na poziomie regulacji, wymogów i procedur niezbędne jest podejmowanie w trybie ciągłym działań zorientowanych na podniesienie poziomu wiedzy i świadomości wnioskodawców w zakresie sposobu rozumienia istoty polityki równości szans i różnych wariantów oddziaływania projektów na jej realizację.	<ul style="list-style-type: none"> Wprowadzenie do umowy zapisu o zobowiązaniu się beneficjenta do zapoznania się, przestrzegania i śledzenia zmian „Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020” (umowa zawiera ogólne zobowiązanie do przestrzegania wszystkich wytycznych, ale jednocześnie np. „Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020” są wskazane konkretnie, co pośrednio wzmacnia przekonanie projektodawców o dużym znaczeniu wymogów zawartych w tych Wytycznych). Podejmowanie kwestii polityki równości szans w kontekście wdrażania RPOWP 2014-2020 w ramach wszelkich działań i przedsięwzięć informacyjnych prowadzonych przez IZ RPOWP 2014-2020 (szkolenia i seminaria dla beneficjentów, materiały informacyjne, instrukcje, bezpośrednia działalność informacyjno-promocyjna prowadzona w ramach Punktów Informacyjnych itp.). Szerokie, intensywne i systematyczne promowanie wydanego przez Ministerstwo Rozwoju poradnika: „Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Poradnik dla realizatorów projektów i instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich 2014-2020” wśród obecnych i przyszłych beneficjentów RPOWP 2014-2020 oraz członków KOP realizowane poprzez: <ul style="list-style-type: none"> a) Cykliczne przypominanie o dostępności Poradnika, w aktualnościach, na stronie internetowej https://www.rpo.wrotapodlasia.pl. b) Włączenie poradnika do Dokumentacji konkursowej, każdego ogłaszanego w ramach RPOWP 2014-2020 konkursu jako załącznik do Regulaminu Konkursu w sekcji: 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016

1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
	oddziaływania i potencjału swojej organizacji w tym zakresie (i wtedy będą oni prezentować podejście „pozytywne”, częściowo przynajmniej zorientowane wyłącznie na podniesienie jakości wniosku).		„Inne dokumenty”. c) Wydanie obecnym i przyszłym członkom KOP zalecenia zapoznania się z Poradnikiem.			
4.	W procesie wdrażania RPOWP 2007-2013 występował problem całkowitego lub częściowego braku powiązań pomiędzy kryteriami wyboru projektów premiującymi realizację działań zorientowanych na poprawę sytuacji osób / grup zagrożonych marginalizacją a wskaźnikami monitorowania (w tych Działaniach, w których te kryteria zostały sformułowane).	Należy zapewnić pełną użyteczność systemu monitorowania stosowania zasady równości szans poprzez dążenie do uzyskania możliwie największej spójności pomiędzy sformułowanymi kryteriami wyboru projektów a wskaźnikami monitorowania.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Przyporządkowanie każdemu kryterium premiującemu realizację projektu nakierowanego na poprawę sytuacji grup zagrożonych nierównościami przynajmniej 1 wskaźnika opisującego zakres poprawy sytuacji danej grupy zagrożonej nierównościami w wymiarze ściśle związanym z realizacją danego typu projektu. ▪ Wprowadzenie zasady obligatoryjności przyporządkowanych wskaźników dla wszystkich beneficjentów realizujących projekty danego typu (co nie oznacza rezygnacji z monitorowania wskaźników, które nie są powiązane z kryteriami wyboru, ponieważ kryteria nie są jedynymi narzędziami kierunkowania interwencji). ▪ Dokonanie przeglądu wskaźników monitorowania i kryteriów wyboru projektów w RPOWP na lata 2014-2020 (w ramach badań ewaluacyjnych poświęconych systemowi monitorowania i systemowi wyboru projektów lub poprzez odrębną analizę) pod kątem wykrycia odnoszących się do grup zagrożonych wykluczeniem kryteriów wyboru projektów, które nie posiadają swojego odzwierciedlenia we wskaźnikach monitorowania. ▪ W przypadku wykrycia kryteriów odnoszących się do grup zagrożonych wykluczeniem kryteriów wyboru projektów, które nie posiadają swojego odzwierciedlenia we wskaźnikach monitorowania – dokonanie uzupełnienia listy wskaźników o mierniki spójne ze wspomnianymi kryteriami. 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016
5.	Jednym z problemów na który zwracano uwagę w przypadku rodzajów interwencji uwzględniających zwiększenie dostępności określonego rodzaju obiektów dla osób	W przypadku kryteriów wyboru dotyczących sprawności fizycznej i związanych z zapewnieniem dostępności określonego rodzaju obiektów dla osób niepełnosprawnych należy stosować	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokonanie przeglądu zestawu kryteriów wyboru projektów dotyczących zapewnienia dostępności obiektów / usług dla osób niepełnosprawnych lub wprowadzania udogodnień dla osób niepełnosprawnych pod kątem możliwości i celowości zmiany statusu kryteriów z różnicujących na dopuszczające. ▪ Wprowadzenie kryteriów dopuszczających dotyczących zapewnienia dostępności obiektów / usług dla osób niepełnosprawnych we 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016



1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
	niepełnosprawnych było stosowanie w odniesieniu do zapewnienia dostępności dla tej kategorii osób kryteriów premiujących, nie zaś dopuszczających.	rozwiązania maksymalizujące skuteczne oddziaływanie rzeczonych kryteriów na poprawę dostępności obiektów (a w rezultacie – usług) dla osób niepełnosprawnych.	wszystkich tych Działaniach / Poddziałaniach RPOWP 2014-2020, w których we wskaźnikach produktu i rezultatu bezpośredniego przewidziano pomiar liczby obiektów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (Poddziałania: 8.2.1, 8.2.2, 8.4.1, 8.4.2 oraz Działanie 8.6). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Położenie szczególnego nacisku na przedstawiony we wniosku o dofinansowanie „Opis dostępności inwestycji” (w znaczeniu zawartym w „Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020”) i ocenę jego racjonalności i wiarygodności, przy jednoczesnym uwzględnieniu tej kwestii w działaniach informacyjnych i szkoleniowych adresowanych do beneficjentów i osób zajmujących się oceną wniosków w tych Działaniach / Poddziałaniach, w których obowiązują kryteria wyboru projektów powiązane z kwestią dostępności obiektów infrastrukturalnych / usług dla osób niepełnosprawnych. 			
6.	Samo wprowadzenie rozwiązań wspomagających realizację zasady równości szans jest działaniem niewystarczającym jeśli nie jest prowadzony monitoring zagrożeń dla realizacji rzeczonej zasady horyzontalnej.	Należy wprowadzić rozwiązania zorientowane na identyfikację i neutralizację / osłabienie zagrożeń dla stosowania zasady równości szans w RPOWP 2014-2020.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wprowadzenie kwestii identyfikowania i monitorowania zagrożeń dla stosowania zasady równości szans do okresowych procedur sprawozdawczych. ▪ Wdrażanie (w przypadku zagrożeń leżących po stronie IZ RPOWP 2014-2020 lub na nią oddziałujących) rozwiązań zorientowanych na neutralizację / osłabienie zidentyfikowanych zagrożeń dla stosowania zasady równości szans, które dotyczą IZ RPOWP 2014-2020. ▪ Wskazywanie i promowanie (w przypadku zagrożeń leżących po stronie beneficjentów lub na nich oddziałujących) rozwiązań zorientowanych na neutralizację / osłabienie zidentyfikowanych zagrożeń dla stosowania zasady równości szans, które dotyczą beneficjentów. 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016
7.	W kontekście weryfikacji i monitoringu stosowania zasady równości szans w ramach RPOWP 2007-2013 problem stanowił fakt prowadzenia weryfikacji tylko w oparciu o deklaracje beneficjentów (dodatkowo ograniczone wyłącznie do momentu	Należy wdrożyć rozwiązania umożliwiające bardziej skuteczny monitoring stosowania zasady równości szans.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wprowadzenie monitoringu ciągłego (tj. w całym okresie realizacji projektu) poprzez poszerzenie zakresu oceny składanych wniosków o płatność pośrednią i końcową pod kątem stosowania zasady równości szans – weryfikowanie nie tylko faktu zawarcia informacji we wniosku o płatność informacji o stosowaniu zasady równości szans, ale także charakteru i wiarygodności przekazanych przez beneficjenta informacji. ▪ Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających bieżące identyfikowanie ewentualnych problemów w stosowaniu zasady równości szans przez beneficjentów – stworzenie kanału 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016

1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
	poprzedzającego realizację projektu – procedura wyboru projektu, oraz następującego po zakończeniu realizacji projektu – weryfikacja osiągniętych wartości wskaźników), bez możliwości ich pełnej weryfikacji. Przykładowo, na etapie oceny składanych wniosków o płatność nie weryfikowano sposobu stosowania zasady równości szans, a jedynie fakt zawarcia we wniosku o płatność informacji dotyczącej stosowania rzeczony zasady horyzontalnej.		<p>i procedury przekazywania informacji przez osoby związane z projektem (osoby zaangażowane w realizację projektu, odbiorcy wsparcia) oraz wprowadzenie mechanizmu bieżącej – a nie tylko na zakończenie projektu – kontroli dotyczącej realizacji zasady równości szans (w szczególności w aspekcie deklarowanego przez beneficjentów zapewnienia dostępności efektów projektu dla określonych osób / grup zagrożonych marginalizacją.</p> <p>Zobowiązanie lub zachęcanie (poprzez kryteria oceny ofert przetargowych) ewaluatorów do stosowania w realizowanych badaniach ewaluacyjnych rozwiązań metodologicznych pozwalających na weryfikację wpływu projektu na politykę równości szans w sposób wykraczający poza deklaracje beneficjentów (obserwacja niejawną, badania typu „tajemniczy klient”).</p>			
8.	Niewystarczający charakter monitoringu realizacji zasady równości szans uniemożliwił w przypadku RPOWP 2007-2013 reagowanie na zmieniające się uwarunkowania i potrzeby w zakresie poprawy sytuacji osób i grup zagrożonych marginalizacją.	Należy wprowadzić mechanizm reagowania na ujawniające się problemy w poprawie sytuacji osób i grup zagrożonych marginalizacją oraz zapewnieniu dostępności rezultatów projektów dla tych grup.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bieżące monitorowanie stopnia zapewnienia dostępności rezultatów przedsięwzięć realizowanych w ramach RPOWP 2014-2020 dla osób / grup zagrożonych marginalizacją w oparciu o podawane przez beneficjentów informacje o stopniu realizacji wskaźników odnoszących się do grup zagrożonych marginalizacją. ▪ Nieograniczenie się w prowadzonym monitoringu tylko do danych wskaźnikowych, ale także informacji o szczegółowej lokalizacji projektu, grupie docelowej, realizowanych w projekcie działaniach itp. ▪ Rozważenie wprowadzenia kryteriów premiujących realizację projektów dla osób / grup zagrożonych marginalizacją (lub zwiększenia wagi kryteriów różnicujących dotyczących tej kwestii, w sytuacji gdy tego rodzaju kryteria już obowiązują w ramach danej interwencji) w przypadku zidentyfikowania w toku realizacji Programu problemów w w poprawie sytuacji osób i grup zagrożonych marginalizacją oraz zapewnieniu dostępności rezultatów projektów dla tych grup. 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016
9.	W procesie identyfikacji charakteru i stopnia oddziaływania RPOWP 2007-2013	Na potrzeby wdrażania RPOWP 2014-2020 należy prowadzić pomiar efektów interwencji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stworzenie całościowego systemu pomiaru dynamiki zmian w zakresie niwelowania nierówności społecznych i poprawy sytuacji osób / grup zagrożonych marginalizacją na obszarze woj. podlaskiego. 	IZ RPOWP 2014-2020		IV kwartał 2016



1	2	3	4	5	6	7
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Status	Termin realizacji
	na realizację zasady równości szans brakowało rozwiązań pozwalających na skuteczny pomiar efektów wsparcia w postaci rzeczywistej poprawy sytuacji osób / grup zagrożonych marginalizacją.	w zakresie zmniejszania nierówności społeczno-ekonomicznych oraz poprawy sytuacji osób / grup zagrożonych marginalizacją.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uwzględnienie przynajmniej dwóch momentów pomiaru: przed rozpoczęciem wdrażania Programu oraz po jego zakończeniu (pomiar prowadzony będzie w oparciu o dane z zasobów Polskiej Statystyki Publicznej, nie jest więc problemem fakt, iż w chwili obecnej rozpoczęto już wdrażanie Programu), przy czym optymalnym rozwiązaniem byłoby prowadzenie monitoringu systematycznego, w celu uchwycenia dynamiki ewentualnych zmian. ▪ Oparcie prowadzonego pomiaru o metodologię określoną w opracowaniach i analizach Komisji Europejskiej: „The fight against discrimination and the promotion of equality. How to measure Progress done” (2008) oraz „European handbook on equality data” (2006). ▪ Uwzględnienie w prowadzonym pomiarze obszaru referencyjnego w postaci pozostałych polskich województw w celu uchwycenia ewentualnej specyfiki woj. podlaskiego w aspekcie zmniejszania nierówności społeczno-ekonomicznych oraz poprawy sytuacji osób / grup zagrożonych marginalizacją. 			
10.	Analiza rozwiązań stosowanych w polityce zarządzania zasobami ludzkimi w ramach IZ RPOWP 2007-2013 nie wykazała znaczących uchybień dotyczących stosowania zasady równości szans. Pewne rozwiązania zatrudnieniowe, które dotyczą w chwili obecnej IZ RPOWP 2014-2020, a w praktyce całego UMWP, wymagają jednak doprecyzowania.	Należy doprecyzować niektóre rozwiązania stosowane w ramach polityki zatrudnieniowej IZ RPOWP 2014-2020 (co w praktyce dotyczy całego UMWP).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograniczenie katalogu przyczyn mogących być powodem niezatrudnienia do takich, które faktycznie mogą decydować o sposobie czy możliwościach wykonywania obowiązków zawodowych (do takich przyczyn, spośród wymienionych w § 6 ust. 1 Regulaminu pracy UMWP, zdaniem Ewaluatora, można zaliczyć jedynie niepełnosprawność, rodzaj umowy o pracę i wymiar czasu pracy – w rozumieniu postawienia wymagań zatrudnienia na dany rodzaj umowy lub w danym wymiarze czasu pracy ze względu na czynniki obiektywne). ▪ Uzupełnienie Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku o zapisy dotyczące równego dostępu do podnoszenia kwalifikacji i zabraniające dyskryminacji w dostępie do podnoszenia kwalifikacji ze względu przyczyny wyróżnione w § 6 ust. 1 Regulaminu Pracy UMWP, co pozwoli upowszechnić i ujednoznacznic zapisy związane z równością szans w dostępie do podnoszenia kwalifikacji. 	UMWP		IV kwartał 2016

Spisy

1. ALFABETYCZNY WYKAZ CYTOWANEJ LITERATURY

1. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy (2011). Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji. Luksemburg: Rada Europy
2. Bednarczyk, I., Dąbrowska, A., Jaroszevska, i inni. (2012). Diagnoza sytuacji kobiet pozostających poza rynkiem pracy w województwie podlaskim. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
3. Byczkowska-Słężak, J., Dolińska-Szwarc, A., Toczyński, T., i inni (2013). Aktywność zawodowa mieszkańców wsi i małych miast województwa podlaskiego. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
4. Dąbrowski, P., Podleś, D., Matusiak, W. (2011). e-Podlaskie kierunki rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego Sieci teleinformatyczne Raport końcowy. Białystok, Uniwersytetu w Białymstoku
5. Dolińska-Szwarc, A., Tomczyk, U., Toczyński, T., i inni (2011). Osoby niepełnosprawne w województwie podlaskim – edukacja, rynek pracy. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
6. Dolny, E. (2009). Determinanty kontynuowania pracy i aktywizacji zawodowej osób w starszym wieku. [W]: Z. Wiśniewski (red.), *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*. Toruń, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora
7. Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe czy etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, 23)
8. Dyrektywa Rady Nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. L 303 z 2.12.2000).
9. Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz. Urz. WE L 300 z 2.12.2000, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 4, 79).
10. Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 330).
11. Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. Urz. WE L 45 z 19.2.1975, Dz. Urz. UE, rozdz. 5, t. 1, 179).
12. Dziemianowicz, W., Nowicka, P., Peszat, K. (2013). Diagnoza strategiczna województwa podlaskiego. *Aneks nr 2 do projektu Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*. Warszawa, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
13. Europejski Trybunał Praw Człowieka (2010). Europejska Konwencja Praw Człowieka. Strasburg: Europejski Trybunał Praw Człowieka
14. Fundacja Aktywizacja (2015). Realizacja zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. *Poradnik dla realizatorów projektów i instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich 2014-2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
15. Fundacja Rozwoju Kadr (2006). Diagnoza województwa podlaskiego na tle kraju wraz z ujęciem kluczowych zagadnień w układzie powiatów. Białystok: Fundacja Rozwoju Kadr.
16. Główny Urząd Statystyczny (2015). Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski - NSP 2011. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. tablica 53.
17. Główny Urząd Statystyczny (2015). Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny
18. Jabłoński, M., Janiszewski, A., Walczak, D., i inni (2011). Aktywność zawodowa osób powyżej 50 roku życia w województwie podlaskim. Białystok, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
19. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2010/C 83/02 z 30.03.2010, art. 23, 396).
20. King, B., Minium E. (2009). Statystyka dla psychologów i pedagogów. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
21. Komisja Europejska (2006). European handbook on equality data. Bruksela.: Komisja Europejska
22. Komisja Europejska (2008). The fight against discrimination and the promotion of equality. How to measure Progress done. Bruksela.: Komisja Europejska
23. Komisja Europejska (2010). Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier. Bruksela.: Komisja Europejska
24. Konkluzje Rady UE z 7 marca 2011r. – Europejski Pakt na Rzecz Równości Płci (2011-2020) (Dz. Urz. UE C 155/10 z 25.5.2011, PL rozdz. IV).
25. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169). Konwencja ratyfikowana przez Polskę dnia 6 września 2012r.



26. Krzewska, I. (2012). Mniejszości narodowe asymilują się w Podlaskiem. *Gazeta Współczesna*. Pobrano z <http://www.wspolczesna.pl/wiadomosci/region/art/5840643,mniejszosci-narodowe-asymiluja-sie-w-podlaskiem,id,t.html>
27. Ledzion, B., Olejniczak, K. i Rok, J. (2014). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
28. Maksim, M. (2009). Ekonometryczna analiza czynników wpływających na aktywność zawodową osób starszych. [W]: Z. Wiśniewski (red.), *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*. Toruń, TNOiK Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności Dom Organizatora
29. Marszałek Województwa Podlaskiego (2012). Kodeksy etyki pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 10/2012 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 22.03.2012 r.
30. Marszałek Województwa Podlaskiego (2011). Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. Załącznik do Zarządzenia Nr 112/2011 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 21.11.2011 r.
31. Marszałek Województwa Podlaskiego (2014). Regulamin Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku. *Załącznik do Zarządzenia Nr 33/2014 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 16.04.2014 r.*
32. Marszałek Województwa Podlaskiego (2009). Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku. *Załącznik do Zarządzenia Nr 36/2009 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 16.04.2009 r.*
33. Mazurkiewicz, A. (2011). Sprawność działania - interpretacja teoretyczna pojęcia. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, nr 20*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
34. Minister Infrastruktury i Rozwoju (2014). Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020. Warszawa: Minister Infrastruktury i Rozwoju
35. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009). Procedura wyłaniania ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. Pobrano z: <http://www.rpomp.wrotapodlasia.pl/aktualnosci/63,rozpoczecie-procedury-wylaniania-ekspertow-powolywanych-w-celu-rzetelnej-i-bezstronnej-oceny-projektow-realizowanych-w-ramach-programow-operacyjnych.html>
36. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
37. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). Zasada równości szans w projektach PO RPW. Raport sporządzony na podstawie badania ewaluacyjnego Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
38. Najwyższa Izba Kontroli (2012). Informacja o wynikach kontroli NIK: Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim, *nr ewid. 171/2012/p12127/lb1-4101-07-00/2012*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli
39. Nikitorowicz, A. (2013). Procesy tworzenia się (konstruowania) małego narodu (kulturowego) na przykładzie mniejszości ukraińskiej w województwie podlaskim, praca doktorska [Niepublikowana praca doktorska]. Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Historyczno-Socjologiczny.
40. Patton, M.Q. (2008) *Utilization-focused evaluation*, Los Angeles, London, Sage Publications
41. Pentor Research International S.A. (2007). Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości płci w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Raport końcowy, przygotowany dla Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
42. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2012). Przewodnik po kryteriach wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa.
43. Rachucki, M. (2015). Wynagrodzenia kobiet i mężczyzn w 2014 rok. Pobrano z <http://wynagrodzenia.pl/artykul/wynagrodzenia-kobiet-i-mezczyzn-w-2014-roku>
44. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. (*Monitor Polski 1997 nr 50 poz. 475.*)
45. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2014). Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 241/3456/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17 czerwca 2014 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.
46. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (bdw.). Dane teleadresowe UMWP. Pobrane 15.06.2016 r. z <http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/resource/file/download-file/id.103267>.
47. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Deklaracja woli udziału w projekcie pn. Profilaktyczny program w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, tytoniu i innych środków psychoaktywnych, *Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr 182/2644/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 03.09.2013 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

48. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2009). Lista wskaźników dla programu RPOWP. Pobrano z <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/pobierz,ffc74caa1647930489eff73ddf59d7eb.xls,lista-wskaznikow-dla-programu-rpowp.html>
49. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2010). Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 216/3327/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 9 marca 2010 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.
50. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2011). Program Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego e-Podlaskie. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
51. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
52. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2006). Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji - zestawienie uwag zgłoszonych do projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (konsultacje: czerwiec-sierpień 2006). Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
53. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2005). Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji - zestawienie uwag zgłoszonych do projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (konsultacje: grudzień 2005). Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
54. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2016). Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 119/1409/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego
55. Wykaz gmin, w których udział mniejszości narodowych, etnicznych lub społeczności posługującej się językiem kaszubskim wśród ogółu mieszkańców stanowił w 2011 roku co najmniej 10% (bdw.). Pobrane 06.06.2016 r. z <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/8022,Gminy-w-ktorych-udzial-mniejszosci-narodowych-etnicznych-lub-spolcznosci-poslug.html>
56. Zarząd Województwa Podlaskiego (2013). Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. *Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
57. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2009). Lista wskaźników dla programu RPOWP. Pobrano z <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/pobierz,ffc74caa1647930489eff73ddf59d7eb.xls,lista-wskaznikow-dla-programu-rpowp.html>
58. Zarząd Województwa Podlaskiego (2008). Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 88/1210/08 z dnia 13 maja 2008 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
59. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2013). Regionalny Program Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 208/2961/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2013 r.* Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.
60. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2012). Rejestr odwołań 2011. [dokument niepublikowany]. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
61. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji w 2014 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik do Uchwały KM RPOWP na lata 2007-2013 nr 3/2015 z dnia 23.06.2015 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa.
62. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie okresowe z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 za I półrocze 2015 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
63. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2015). Sprawozdanie z realizacji w 2014 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. *Załącznik do Uchwały KM RPOWP na lata 2007-2013 nr 3/2015 z dnia 23.06.2015 r.* Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa.
64. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2006). Uwagi resortów - 27.11.2006 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
65. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2006). Uwagi resortów - 19.12.2006 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
66. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2007). Uwagi resortów - 21.02.2007 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
67. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego (2007). Uwagi resortów - 22.02.2007 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
68. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010 nr 254 poz. 1700).
69. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.4).



70. Zarząd Województwa Podlaskiego (2014). Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Załącznik do uchwały NR 262/3791/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 października 2014 r. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego
71. Zarząd Województwa Podlaskiego (2013). Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r. Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
72. Zarząd Województwa Podlaskiego (2008). Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Załącznik do Uchwały Nr 131/1874/08 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 25 listopada 2008 r.. Białystok: Zarząd Województwa Podlaskiego.
73. Zawidzka-Łojek A. (2013). Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej, Warszawa, Instytut Wydawniczy EuroPrawo

2. WYKAZ TABEL

Tabela 1. Struktura populacji i próby CATI.....	19
Tabela 2. Uwzględnienie aspektów, które mogą wpływać na stosowanie zasady równości szans w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013	53
Tabela 3. Wskaźniki monitorowania odnoszące się do zasady równości szans i użyteczne dla oceny wpływu projektu na politykę równości szans.....	99
Tabela 4. Wskaźniki monitorowania dotyczące osób niepełnosprawnych	101
Tabela 5. Efektywność kosztowa projektów w zakresie osiągnięcia produktów w zależności od ich wpływu na zasadę równości szans.....	103
Tabela 6. Efektywność kosztowa projektów w zakresie osiągnięcia rezultatów w zależności od ich wpływu na zasadę równości szans.....	104
Tabela 7. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie równości szans kobiet i mężczyzn.....	108
Tabela 8. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie sytuacji osób niepełnosprawnych.....	111
Tabela 9. Ważniejsze dane statystyczne w zakresie zróżnicowań wewnątrz wojewódzkich	114
Tabela 10. Występowanie dolegliwości fizycznych a wiek	118

3. WYKAZ WYKRESÓW

Wykres 1. Struktura złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach RPOWP 2007-2013 ze względu na rodzaj deklarowanego wpływu na zasadę równości szans	51
Wykres 2. Realizacja działań zapewniających realizację zasady równości szans.....	58
Wykres 3. Rodzaj działań stosowanych w ramach stosowania zasady równości szans w projekcie.....	59
Wykres 4. Występowanie problemów w stosowaniu zasady równości szans.....	60
Wykres 5. Skuteczność działań projektowych związanych z zasadą równości szans	60
Wykres 6. Osiągnięcie efektów podejmowanych działań związanych z realizacją zasady równości szans	61
Wykres 7. Średni stopień osiągnięcia wskaźników produktu w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi oraz bez tego rodzaju rozwiązań	62
Wykres 8. Średni stopień osiągnięcia wskaźników rezultatu w projektach z rozwiązaniami afirmatywnymi oraz bez tego rodzaju rozwiązań.....	63
Wykres 9. Opinie beneficjentów na temat wpływu uwzględnienia zasady równości szans na realizację projektu	63
Wykres 10. Opinie beneficjentów na temat wpływu uwzględnienia zasady równości szans na trwałość efektów projektu	64
Wykres 11. Deklaracja wzięcia pod uwagę kwestii równości szans na etapie opracowywania projektu	65
Wykres 12. Samoocena wiedzy i umiejętności beneficjentów w zakresie stosowania zasady równości szans.....	65
Wykres 13. Opinie beneficjentów o dostępności informacji na temat zasady równości szans oraz trudności w ocenie zgodności przedsięwzięć projektowych z zasadą równości szans.....	66
Wykres 14. Deklaracja zgłaszania się o pomoc UMWP w zakresie zasady równości szans, na etapie opracowywania projektu	67
Wykres 15. Ocena pomocy uzyskanej od pracownika UMWP w kwestii równości szans	67
Wykres 16. Ocena kontaktu z pracownikami UMWP (średnia).....	68
Wykres 17. Ocena procedur związanych z równością szans w ramach RPOWP 2007-2013.....	69
Wykres 18. Udział projektów mających pozytywny wpływ na zasadę równości szans.....	71
Wykres 19. Średnia wartość projektów posiadających neutralny i pozytywny wpływ na politykę równości szans.....	72
Wykres 20. Ogólny charakter rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans formułowanych przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013	73
Wykres 21. Ilość rozwiązań odnoszących się do zasady równości szans formułowanych przez beneficjentów w zgłaszanych do realizacji projektach w ramach RPOWP 2007-2013 zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie	75
Wykres 22. Deklaracje beneficjentów dotyczące podjęcia konkretnych działań związanych z realizacją zasady równości szans RPOWP 2007-2013.....	83
Wykres 23. Średni udział kobiet wśród osób zatrudnionych w wyniku realizacji projektu a rodzaj wpływu na politykę równości szans.....	85



Wykres 24. Postawa beneficjentów wobec realizacji projektu w zgodzie z zasadą równości szans w przypadku braku występowania wymogów	94
Wykres 25. Opinie beneficjentów na temat celowości stosowania zasady równości szans w poszczególnych obszarach interwencji.....	96
Wykres 26. Udział utworzonych miejsc pracy dla kobiet wśród ogółu utworzonych miejsc pracy brutto w wyniku realizacji programu.....	100
Wykres 27. Ocena wielkości nakładów pracy w projekcie w przypadku braku stosowania zasady równości szans	105
Wykres 28. Grupy zagrożone dyskryminacją, których potrzeby były uwzględniane w projektach oraz których sytuacja ulegała poprawie w wyniku projektów	106
Wykres 29. Kategoria odbiorców działań projektowych ukierunkowanych na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją	106
Wykres 30. Wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju.....	119
Wykres 31. Stopień rozwoju powiatu a wartość projektów RPOWP 2007-2013 o pozytywnym wpływie na równość szans.....	120
Wykres 32. Udział projektów realizowanych na terenie gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich	121
Wykres 33. Opinie beneficjentów o realizacji projektów na obszarach słabiej zaludnionych	122
Wykres 34. Wartość projektów przypadająca na 1 mieszkańca w gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich	122
Wykres 35. Zainteresowanie realizacją analogicznego projektu na innym obszarze lub dla innej grupy docelowej	123

4. WYKAZ SCHEMATÓW

Schemat 1. Model logiczny interwencji w odniesieniu do przedmiotu badania.....	25
Schemat 2. Podejścia do zasady równości szans kobiet i mężczyzn na etapie planowania projektu w PO KL.....	39

Aneksy

1. ZESTAWIENIE DANYCH STATYSTYCZNYCH

1	Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	pleć	Polska	podlaskie	
	kobiety	70,10%	71,60%	
	mężczyźni	78,10%	78,70%	
	ogółem	74,30%	75,40%	
2	Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	pleć	Polska	podlaskie	
	kobiety	63,10%	64,80%	
	mężczyźni	71,40%	71,60%	
	ogółem	67,50%	68,30%	
3	Udział kobiet wśród ogółu pracujących w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	wymiar czasu pracy	Polska	podlaskie	
	niepełny	63,5%	61,3%	
	pełny	43,1%	43,8%	
	razem	44,7%	45,0%	
4	Udział kobiet wśród radnych w organach uchwałodawczych JST, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz sołtysów w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Rodzaj stanowiska	Polska	podlaskie	
	Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast	10,9%	6,8%	
	Radni w organach uchwałodawczych JST	26,5%	23,1%	
	Sołtysi	35,9%	25,2%	
5	Udział kobiet wśród nauczycieli akademickich w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Rodzaj stanowiska	Polska	podlaskie	
	profesorowie	26,6%	29,2%	
	docenci	31,7%	9,1%	
	nauczyciele akademicy	44,2%	50,6%	
	adiunkci	46,6%	51,6%	
	asystenci	53,1%	65,3%	
	razem	43,0%	49,7%	
6	Udział kobiet wśród studentów w podziale na podgrupy kierunków studiów wg klasyfikacji ISCED'97 w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	podgrupa kierunków kształcenia	Polska	podlaskie	
	informatyczna	12,4%	13,1%	
	inżynieryjno-techniczna	22,9%	16,9%	



	usług transportowych	23,7%	10,8%	
	architektury i budownictwa	42,3%	41,2%	
	ochrony i bezpieczeństwa	43,8%	42,9%	
	rolnicza, leśna i rybactwa	47,9%	27,3%	
	produkcji i przetwórstwa	48,4%	55,8%	
	ochrona środowiska	49,6%	43,5%	
	prawna	59,2%	62,0%	
	ekonomia i administracja	63,4%	63,2%	
	fizyczna	63,9%	74,1%	
	matematyczna i statystyczna	64,2%	67,8%	
	dziennikarstwa i informacji	68,0%	87,5%	
	artystyczna	69,0%	74,2%	
	społeczna	69,6%	72,2%	
	humanistyczna	71,0%	72,8%	
	biologiczna	72,4%	74,2%	
	usługi dla ludności	73,4%	85,6%	
	weterynaryjna	73,7%	-	
	medyczna	75,3%	75,9%	
	pedagogiczna	79,9%	76,4%	
	opieki społecznej	86,6%	87,8%	
	ogółem	58,4%	58,9%	
7	Udział osób uczestniczących w szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy wśród kobiet i mężczyzn w województwie podlaskim (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2015 rok)			
	płeć	udział uczestniczących w szkoleniach		
	kobiety	39,5%		
	mężczyźni	33,8%		
8	Popularność poszczególnych tematów szkoleń wśród kobiet i mężczyzn uczestniczących w szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy w województwie podlaskim (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2015 rok)			
	Tematyka szkolenia	kobiety	mężczyźni	
	BHP, ppoż.	32,9%	36,7%	
	Tematyka medyczna, praca socjalna, psychologia, pierwsza pomoc	12,0%	4,5%	
	Tematyka prawna	10,2%	4,5%	
	Handel, sprzedaż i obsługa klienta	7,4%	1,7%	
	Rozwój osobisty, kompetencje ogólne	6,9%	4,5%	
	Usługi osobiste, fryzjer, kosmetyka, opieka	6,9%	2,3%	
	Informatyka, komputery	6,5%	5,1%	
	Księgowość i rachunkowość	6,0%	0,6%	
	Szkolnictwo, edukacja, pedagogika	6,0%	1,1%	
	Inne specjalistyczne zawodowe	5,6%	9,6%	

	Gastronomia, turystyka, hotelarstwo, rekreacja, czas wolny	4,2%	0,6%	
	Prawo jazdy inne niż A i B, uprawnienia dla kierowców, transport	2,8%	6,2%	
	Budownictwo i przemysł	2,3%	15,8%	
	Języki obce	1,9%	2,3%	
	Zarządzanie przedsiębiorstwem	1,9%	4,0%	
	Zarządzanie jakością, kontrola, ewaluacja	1,9%	1,7%	
	Zarządzenie zasobami ludzkimi	1,4%	0,6%	
	Ochrona środowiska, ekologia	1,4%	2,8%	
	Tematyka administracyjno-biurowa	1,4%	0,0%	
	Usługi finansowe, nieruchomości	1,4%	1,1%	
	Dofinansowanie działalności, środki UE	0,9%	0,6%	
	Kultura, sztuka, artystyczne	0,9%	1,7%	
	Zarządzanie finansami, controlling, kosztorysowanie	0,5%	0,0%	
	Marketing	0,0%	2,3%	
	Magazynowanie, logistyka i zaopatrzenie, dostawy	0,0%	0,6%	
	Mechanika, naprawa pojazdów, lakiernictwo	0,0%	0,6%	
	Prawo jazdy kategorii A i B	0,0%	0,0%	
	Inne	2,8%	5,1%	
9	Udział kobiet wśród beneficjentów pomocy społecznej (opracowanie własne na podstawie danych IRSS - Pomoc społeczna w liczbach 2010 rok)			
	Obszar	udział kobiet		
	Polska	54,4%		
	podlaskie	54,9%		
10	Udział obiektów turystycznych wyposażonych w udogodnienia dla osób niepełnosprawnych ruchowo wśród wszystkich obiektów turystycznych w 2013 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	Rodzaje udogodnień	Polska	podlaskie
	ogółem	pochylnia wjazdowa	22,5%	25,2%
		drzwi automatycznie otwierane	10,2%	6,7%
		winda przystosowana dla osób niepełnosprawnych ruchowo	14,1%	11,0%
		pokoje/lazienki przystosowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo (w tym na wózkach inwalidzkich)	25,7%	21,7%
		parking z wyznaczonymi miejscami dla osób niepełnosprawnych ruchowo	19,2%	18,5%
	miasto	pochylnia wjazdowa	26,2%	37,4%
		drzwi automatycznie otwierane	14,3%	14,0%



	winda przystosowana dla osób niepełnosprawnych ruchowo	20,2%	21,5%	
	pokoje/lazienki przystosowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo (w tym na wózkach inwalidzkich)	31,2%	32,7%	
	parking z wyznaczonymi miejscami dla osób niepełnosprawnych ruchowo	23,6%	30,8%	
wieś	pochylnia wjazdowa	17,9%	16,3%	
	drzwi automatycznie otwierane	5,1%	1,4%	
	winda przystosowana dla osób niepełnosprawnych ruchowo	6,6%	3,4%	
	pokoje/lazienki przystosowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo (w tym na wózkach inwalidzkich)	18,8%	13,6%	
	parking z wyznaczonymi miejscami dla osób niepełnosprawnych ruchowo	13,7%	9,5%	
11	Udział domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic przystosowanych dla osób niepełnosprawnych wśród wszystkich tego typu obiektów w 2013 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	Polska	podlaskie	
	ogółem	53,5%	51,5%	
	miasto	66,8%	60,7%	
	wieś	45,8%	46,2%	
12	Udział osób niepełnosprawnych wśród ogółu ludności w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	kobiety	mężczyźni	ogółem
	Polska	12,7%	11,6%	12,2%
	podlaskie	11,5%	10,4%	11,0%
	Powiat siemiatycki	7,5%	7,6%	7,6%
	Powiat grajewski	8,1%	7,3%	7,8%
	Powiat suwalski	9,8%	8,1%	8,9%
	Powiat m.Białystok	9,7%	9,2%	9,4%
	Powiat białostocki	10,1%	9,2%	9,7%
	Powiat sejneński	10,6%	9,1%	9,8%
	Powiat bielski	10,3%	9,4%	9,9%
	Powiat łomżyński	10,6%	9,6%	10,1%
	Powiat zambrowski	10,6%	9,7%	10,2%
	Powiat wysokomazowiecki	11,5%	9,3%	10,4%
	Powiat hajnowski	11,4%	10,7%	11,1%
	Powiat moniecki	11,8%	10,4%	11,1%

	Powiat m.Suwałki	11,9%	10,9%	11,4%
	Powiat augustowski	11,7%	11,4%	11,6%
	Powiat m.Łomża	13,0%	11,9%	12,5%
	Powiat kolneński	17,6%	14,4%	16,0%
	Powiat sokólski	18,3%	14,6%	16,5%
13	Udział zarejestrowanych w urzędach pracy osób niepełnosprawnych w całkowitej liczbie osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	kobiety	mężczyźni	ogółem
	Polska	4,9%	3,7%	4,2%
	podlaskie	6,0%	5,8%	5,9%
	Powiat augustowski	5,0%	5,0%	5,0%
	Powiat białostocki	5,1%	5,5%	5,4%
	Powiat bielski	4,9%	4,5%	4,6%
	Powiat grajewski	5,6%	4,9%	5,2%
	Powiat hajnowski	5,0%	4,3%	4,6%
	Powiat kolneński	4,2%	3,1%	3,6%
	Powiat łomżyński	5,2%	3,5%	4,2%
	Powiat m.Białystok	8,0%	8,0%	8,0%
	Powiat m.Łomża	7,5%	7,5%	7,5%
	Powiat m.Suwałki	8,7%	7,6%	8,1%
	Powiat moniecki	2,8%	4,7%	4,0%
	Powiat sejneński	1,2%	1,7%	1,5%
	Powiat siemiatycki	4,9%	5,4%	5,2%
	Powiat sokólski	5,9%	7,2%	6,7%
	Powiat suwalski	3,0%	4,8%	4,1%
	Powiat wysokomazowiecki	2,9%	2,0%	2,4%
	Powiat zambrowski	4,6%	3,4%	3,8%
14	Liczba ofert pracy dla osób niepełnosprawnych na 1000 bezrobotnych niepełnosprawnych w 2015 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	liczba ofert		
	Polska	39		
	podlaskie	25		
	Powiat augustowski	0		
	Powiat grajewski	0		
	Powiat kolneński	0		
	Powiat łomżyński	0		
	Powiat moniecki	0		
	Powiat sejneński	0		
	Powiat zambrowski	0		
	Powiat m.Suwałki	3,42		



	Powiat białostocki	7,43		
	Powiat sokólski	15,08		
	Powiat wysokomazowiecki	16,67		
	Powiat m.Białystok	18,55		
	Powiat bielski	18,75		
	Powiat hajnowski	22,22		
	Powiat m.Łomża	81,56		
	Powiat suwalski	111,11		
	Powiat siemiatycki	219,78		
15	Struktura osób niepełnosprawnych ze względu na funkcjonalne grupy wieku w 2011 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Kategoria wiekowa	Polska	podlaskie	
	w wieku przedprodukcyjnym	4,6%	4,0%	
	w wieku produkcyjnym	48,6%	44,4%	
	w wieku poprodukcyjnym	46,8%	51,6%	
16	Współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych w 2015 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Rodzaj wskaźnika	Polska	podlaskie	
	Współczynnik aktywności zawodowej	16,5%	14,7%	
	Wskaźnik zatrudnienia	14,5%	13,6%	
17	Udział instytucji prowadzących szkolenia dla osób niepełnosprawnych (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2014 rok)			
	Obszar	udział instytucji		
	Polska	56,3%		
	podlaskie	63,1%		
18	Udział instytucji szkoleniowych oferujących w województwie podlaskim udogodnienia dla osób niepełnosprawnych (opracowanie własne na podstawie wyników badania BKL za 2014 rok)			
	rodzaj udogodnienia	udział podmiotów oferujących		
	Materiały szkoleniowe w druku powiększonym	53,3%		
	Swobodny dostęp do sal, w których odbywają się szkolenia dla osób z niepełnosprawnością ruchową\ na wózkach	48,4%		
	Obecność tłumacza migowego	37,7%		
	Wypożyczalnię dostosowanego sprzętu (np. komputerów, notatników elektronicznych)	21,3%		
	Materiały szkoleniowe w alfabecie Braillea	15,6%		
	Pracownię komputerową dostosowaną do potrzeb osób z dysfunkcją kończyn górnych	15,6%		
	Pracownię komputerową dostosowaną do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących	12,3%		
	Urządzenia wspomagające słyszenie	9,8%		

	Inne ułatwienia adekwatne do rodzaju niepełnosprawności	26,2%		
19	Struktura beneficjentów pomocy społecznej pod względem powodów przyznania świadczeń (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Powody przyznania świadczeń pomocy społecznej	Polska	podlaskie	
	ubóstwo	38,7%	41,7%	
	bezrobocie	33,9%	34,1%	
	długotrwała lub ciężka choroba	23,0%	18,5%	
	niepełnosprawność	21,8%	17,5%	
	bezzadność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego	12,1%	10,1%	
	potrzeba ochrony macierzyństwa	6,7%	6,9%	
	alkoholizm	4,6%	2,8%	
	bezdomność	2,0%	1,2%	
	trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	1,0%	0,8%	
	przemoc w rodzinie	1,1%	0,6%	
	zdarzenie losowe	0,5%	0,3%	
	sytuacja kryzysowa	0,6%	0,2%	
	narkomania	0,2%	0,1%	
	trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą	0,0%	0,1%	
	sieroctwo	0,1%	0,1%	
	kłęska żywiołowa lub ekologiczna	0,1%	0,0%	
	potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi	0,0%	0,0%	
20	Liczba zakładów / oddziałów opiekuńczo-leczniczych / pielęgnacyjno-leczniczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (stan na dzień 30.05.2015, opracowanie własne na podstawie danych Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą i danych GUS)			
	Obszar	liczba podmiotów		
	Polska	0,25		
	podlaskie	0,31		
	Powiat kolneński	0,00		
	Powiat łomżyński	0,00		
	Powiat suwalski	0,00		
	Powiat zambrowski	0,00		
	Powiat m.Białystok	0,14		
	Powiat białostocki	0,14		
	Powiat m.Łomża	0,16		
	Powiat grajewski	0,21		
	Powiat augustowski	0,34		
	Powiat bielski	0,35		



	Powiat m.Suwałki	0,43		
	Powiat sejneński	0,48		
	Powiat siemiatycki	0,65		
	Powiat hajnowski	0,67		
	Powiat wysokomazowiecki	0,85		
	Powiat sokólski	0,86		
	Powiat moniecki	0,96		
21	Długość dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni twardej przypadająca na 100 km ² powierzchni w 2014 roku (km, opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	wartość		
	Polska	76,70		
	podlaskie	52,29		
	Powiat moniecki	37,24		
	Powiat hajnowski	37,73		
	Powiat augustowski	38,58		
	Powiat sejneński	44,58		
	Powiat białostocki	45,06		
	Powiat sokólski	45,79		
	Powiat suwalski	48,04		
	Powiat łomżyński	51,29		
	Powiat siemiatycki	55,16		
	Powiat kolneński	55,91		
	Powiat grajewski	59,07		
	Powiat bielski	59,78		
	Powiat zambrowski	67,56		
	Powiat wysokomazowiecki	81,03		
	Powiat m.Suwałki	177,73		
	Powiat m.Łomża	273,03		
	Powiat m.Białystok	320,10		
22	Liczba ludności przypadająca na 1km ² w 2015 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	wartość		
	Polska	123		
	podlaskie	59		
	Powiat sejneński	24		
	Powiat suwalski	27		
	Powiat hajnowski	28		
	Powiat moniecki	30		
	Powiat siemiatycki	32		
	Powiat sokólski	34		
	Powiat augustowski	36		

	Powiat łomżyński	38		
	Powiat bielski	41		
	Powiat kolneński	42		
	Powiat wysokomazowiecki	45		
	Powiat białostocki	49		
	Powiat grajewski	50		
	Powiat zambrowski	61		
	Powiat m.Suwałki	1058		
	Powiat m.Łomża	1922		
	Powiat m.Białystok	2893		
23	Liczba szkół podstawowych przypadająca na 100 km2 powierzchni w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	4,33	21,84	3,01
	podlaskie	2,05	15,03	1,43
	Powiat hajnowski	0,92		
	Powiat sejneński	1,05		
	Powiat siemiatycki	1,17		
	Powiat moniecki	1,30		
	Powiat bielski	1,52		
	Powiat białostocki	1,58		
	Powiat suwalski	1,61		
	Powiat sokólski	1,70		
	Powiat augustowski	1,75		
	Powiat łomżyński	2,29		
	Powiat wysokomazowiecki	2,33		
	Powiat grajewski	2,38		
	Powiat zambrowski	2,73		
	Powiat kolneński	2,77		
	Powiat m.Suwałki	18,18		
	Powiat m.Łomża	21,21		
	Powiat m.Białystok	51,96		
24	Liczba dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	1,17	0,91	1,93
	podlaskie	1,34	0,97	3,40
	Powiat m.Łomża	0,92		
	Powiat m.Białystok	0,92		
	Powiat hajnowski	1,06		



	Powiat m.Suwałki	1,20		
	Powiat zambrowski	1,37		
	Powiat augustowski	1,44		
	Powiat moniecki	1,54		
	Powiat siemiatycki	1,57		
	Powiat sokólski	1,57		
	Powiat wysokomazowiecki	1,60		
	Powiat bielski	1,68		
	Powiat białostocki	1,72		
	Powiat sejneński	2,07		
	Powiat grajewski	2,18		
	Powiat kolneński	3,31		
	Powiat suwalski	3,59		
	Powiat łomżyński	3,78		
25	Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	Obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	5,9	9,5	0,9
	podlaskie	6,2	9,9	0,4
	Powiat sejneński	0		
	Powiat moniecki	0		
	Powiat suwalski	0		
	Powiat łomżyński	0		
	Powiat wysokomazowiecki	0		
	Powiat kolneński	1,41		
	Powiat zambrowski	1,69		
	Powiat białostocki	3,54		
	Powiat bielski	3,69		
	Powiat grajewski	3,87		
	Powiat sokólski	4,10		
	Powiat augustowski	5,12		
	Powiat m.Łomża	5,77		
	Powiat siemiatycki	6,21		
	Powiat hajnowski	7,47		
	Powiat m.Suwałki	8,52		
	Powiat m.Białystok	13,63		
26	Liczba ośrodków stacjonarnej pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	0,44	0,44	0,43

	podlaskie	0,41	0,39	0,45
	Powiat wysokomazowiecki	0,17		
	Powiat grajewski	0,21		
	Powiat zambrowski	0,22		
	Powiat kolneński	0,25		
	Powiat sokólski	0,29		
	Powiat m.Suwałki	0,29		
	Powiat m.Białystok	0,30		
	Powiat augustowski	0,34		
	Powiat bielski	0,35		
	Powiat łomżyński	0,39		
	Powiat siemiatycki	0,43		
	Powiat moniecki	0,48		
	Powiat sejneński	0,48		
	Powiat m.Łomża	0,64		
	Powiat białostocki	0,69		
	Powiat suwalski	0,83		
	Powiat hajnowski	0,89		
27	Częstość odczuwania dolegliwości fizycznych przez osoby do 50 oraz po 50 roku życia w województwie podlaskim (opracowanie własne na podstawie wyników badania Diagnoza Społeczna w 2015 roku)			
	częstość odczuwania dolegliwości	osoby do 50 roku życia	osoby po 50 roku życia	
	często	4,4%	24,6%	
	zdarzyło się	36,2%	57,9%	
	nigdy	59,3%	17,5%	
28	Częstość występowania sytuacji, kiedy dolegliwości fizyczne utrudniają codzienne funkcjonowanie wśród osób do 50 oraz po 50 roku życia w województwie podlaskim (opracowanie własne na podstawie wyników badania Diagnoza Społeczna w 2015 roku)			
	częstość występowania sytuacji	osoby do 50 roku życia	osoby po 50 roku życia	
	często	4,4%	20,1%	
	zdarzyło się	35,0%	53,8%	
	nigdy	60,5%	26,1%	
29	Pracujący na 1000 ludności w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	230	310	109
	podlaskie	180	246	80
	Powiat łomżyński	87		
	Powiat kolneński	88		
	Powiat moniecki	91		
	Powiat suwalski	95		
	Powiat sejneński	102		



	Powiat siemiatycki	118		
	Powiat sokólski	122		
	Powiat białostocki	129		
	Powiat grajewski	138		
	Powiat wysokomazowiecki	138		
	Powiat augustowski	139		
	Powiat zambrowski	167		
	Powiat bielski	187		
	Powiat hajnowski	197		
	Powiat m.Łomża	220		
	Powiat m.Białystok	276		
	Powiat m.Suwałki	281		
30	Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	obszar	ogółem		
	Polska	9,8		
	podlaskie	11,8		
	Powiat suwalski	7,1		
	Powiat bielski	7,6		
	Powiat wysokomazowiecki	7,8		
	Powiat m.Suwałki	8,4		
	Powiat siemiatycki	9,9		
	Powiat hajnowski	10,2		
	Powiat m.Białystok	10,7		
	Powiat łomżyński	11,5		
	Powiat moniecki	12,0		
	Powiat zambrowski	12,3		
	Powiat m.Łomża	13,4		
	Powiat białostocki	14,3		
	Powiat sokólski	15,0		
	Powiat augustowski	15,7		
	Powiat sejneński	16,4		
	Powiat kolneński	17,0		
	Powiat grajewski	18,4		
31	Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców w 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	5,2	6,6	3,0
	podlaskie	6,3	8,1	3,5
	Powiat łomżyński	3,3		
	Powiat kolneński	3,3		

	Powiat suwalski	3,3		
	Powiat augustowski	4,2		
	Powiat siemiatycki	4,3		
	Powiat sejneński	4,3		
	Powiat białostocki	4,5		
	Powiat m.Suwałki	4,8		
	Powiat moniecki	4,8		
	Powiat hajnowski	5,1		
	Powiat grajewski	5,1		
	Powiat sokólski	5,6		
	Powiat zambrowski	5,6		
	Powiat bielski	6,6		
	Powiat m.Łomża	6,7		
	Powiat wysokomazowiecki	7,3		
	Powiat m.Białystok	10,3		
32	Liczba instytucji szkoleniowych zarejestrowanych w RIS przypadająca na 10 tys. mieszkańców (opracowanie własne na podstawie danych RIS i GUS wg stanu na 08.06.2016)			
	obszar	Liczba instytucji		
	Powiat moniecki	0,24		
	Powiat suwalski	0,28		
	Powiat siemiatycki	0,43		
	Powiat hajnowski	0,44		
	Powiat kolneński	0,51		
	Powiat sokólski	0,57		
	Powiat łomżyński	0,58		
	Powiat białostocki	1,03		
	Powiat bielski	1,05		
	Powiat zambrowski	1,12		
	Powiat grajewski	1,44		
	Powiat sejneński	1,44		
	Powiat augustowski	1,68		
	Powiat wysokomazowiecki	1,71		
	Powiat m.Łomża	5,10		
	Powiat m.Suwałki	5,77		
	Powiat m.Białystok	5,99		
33	Stopa bezrobocia wg BAEL 2014 roku (opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych)			
	obszar	ogółem	miasto	wieś
	Polska	9,0%	8,7%	9,5%
	podlaskie	9,1%	10,2%	7,4%



2. WZORY ZASTOSOWANYCH NARZĘDZI BADAWCZYCH

Poniżej przedstawiono wzory narzędzi badawczych, które zostały wykorzystane w ramach badań pierwotnych tj:

- kwestionariusz wywiadu CATI z beneficjentami RPOWP 2007-2013
- scenariusz wywiadu IDI z pracownikami UMWP
- scenariusz wywiadu eksperckiego z osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie
- scenariusz wywiadu ITI z przedstawicielami organizacji działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami

Kwestionariusz wywiadu CATI z Beneficjentami

ROZMOWA WSTĘPNA – PIERWSZY KONTAKT Z INSTYTUCJĄ

Dzień dobry. Nazywam się Jestem ankieterem Pracowni Badań i Doradztwa „Re-Source”. Czy mogę prosić o połączenie z Panem/Panią [imię i nazwisko osoby wskazanej przez Beneficjenta do kontaktu w sprawie projektu] /osobą odpowiedzialną za realizację projektu(numer i nazwa projektu)?

ROZMOWA WŁAŚCIWA – KONTAKT Z RESPONDENTEM

KONTYNUACJA: Realizujemy obecnie badanie zlecone przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, które dotyczy realizacji zasady równości szans. Badanie prowadzone jest wśród beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego i potrwa około 10 minut. Pragnę zapewnić, że wszystkie uzyskane w trakcie badania informacje będą poufne, a udzielone odpowiedzi pozostaną anonimowe i zostaną wykorzystane do zbiorczych analiz statystycznych. Czy moglibyśmy przejść do pierwszego pytania?

ZMIANA OSOBY: Dzień dobry. Nazywam się Jestem ankieterem Pracowni Badań i Doradztwa „Re-Source”. Realizujemy obecnie badanie zlecone przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, które dotyczy realizacji zasady równości szans. Badanie prowadzone jest wśród beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego i potrwa około 10 minut. Pragnę zapewnić, że udzielone odpowiedzi pozostaną anonimowe i zostaną wykorzystane do zbiorczych analiz statystycznych. Czy moglibyśmy przejść do pierwszego pytania?

P1. Czy przy opracowywaniu projektu brano pod uwagę kwestię równości szans, czyli dopasowania projektu do potrzeb różnych grup docelowych oraz niedyskryminacji osób ze względu na płeć, wiek, miejsce zamieszkania czy niepełnosprawność?	
a) tak	<input type="checkbox"/>
b) nie	<input type="checkbox"/>
c) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P2. Czy przy opracowywaniu projektu zgłaszali się P. o pomoc do Urzędu Marszałkowskiego w zakresie spełnienia zasady równości szans?	
<i>Uwaga: Pytanie zadawane jeżeli P1=tak</i>	
a) tak	<input type="checkbox"/>
b) nie	<input type="checkbox"/>
c) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P3. Jak ocenia P. pomoc w kwestii równości szans udzieloną przez pracownika lub pracowników Urzędu? Czy była ona ... ?	
<i>Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P2=tak</i>	
a) w pełni satysfakcjonująca – wyjaśniono wszystkie problemy / wątpliwości	<input type="checkbox"/>
b) w dużym stopniu satysfakcjonująca – wyjaśniono dużą część problemów / wątpliwości	<input type="checkbox"/>
c) w niewielkim stopniu satysfakcjonująca – wyjaśniono niewielką część problemów / wątpliwości	<input type="checkbox"/>
d) w ogóle niesatysfakcjonująca – problemy / wątpliwości w ogóle nie zostały wyjaśnione	<input type="checkbox"/>
e) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P4. Proszę o ocenę kontaktu z pracownikiem / pracownikami Urzędu poprzez ustosunkowanie się do wymienionych dalej stwierdzeń odpowiadając (1) zdecydowanie się nie zgadzam, (2) raczej się nie zgadzam, (3) częściowo się zgadzam i częściowo nie zgadzam, (4) raczej się zgadzam, (5) zdecydowanie się zgadzam.						
<i>Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P2=tak</i>						
	1	2	3	4	5	nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)

a)	pracownik był uprzejmy w trakcie całej rozmowy.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	pracownik był komunikatywny, przekazywał informacje w sposób jasny i zrozumiały.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	odpowiedzi pracownika były konkretne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	pracownik sprawiał wrażenie, jakby dążył do jak najszybszego zakończenia rozmowy.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e)	pracownik dysponował dużą wiedzą na temat zasady równości szans i niedyskryminacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f)	pracownik przekazywał informacje w sposób przystępny, bez używania formalnych lub skomplikowanych zwrotów i terminów.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g)	pracownik był zaangażowany w wyjaśnienie wszelkich wątpliwości.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P5. Jak ocenia P. funkcjonujące w Regionalnym Programie Operacyjnym zasady i wymogi związane z równością szans? Proszę o ocenę w wymienionych dalej aspektach na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.

	1	2	3	4	5	nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)
a) zrozumiałość pojęć związanych z zasadą równości szans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) zrozumiałość zasad związanych z wypełnianiem wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) zrozumiałość zasad oceny zgodności projektu z zasadą równości szans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) pracochłonność wypełniania wniosku o dofinansowanie w części poświęconej zasadzie równości szans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P6. Czy w trakcie realizacji P. projektu stosowano ... ?

	tak	nie	nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)
a) działania uwzględniające potrzeby różnych grup docelowych np. kobiet, osób starszych, osób z terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją takich jak kobiety, osoby starsze, mieszkańcy terenów wiejskich czy osoby niepełnosprawne (chodzi zarówno o grupy wewnątrz P. firmy, instytucji czy organizacji jak na przykład pracownicy, jak i grupy spoza P. firmy/instytucji/organizacji)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P7. Co Państwo zrobili, by uwzględnić potrzeby różnych grup docelowych?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6a=tak

.....

.....

.....

P8. Co Państwo zrobili w projekcie, by poprawić sytuację grup zagrożonych dyskryminacją?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6b=tak

.....

.....

.....

P9. Do kogo były adresowane działania ukierunkowane na poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją? Czy były to...?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6b=tak. Można zaznaczyć więcej niż 1 odpowiedź.

a)	osoby czy grupy wewnątrz firmy/organizacji/instytucji	<input type="checkbox"/>
b)	osoby czy grupy spoza firmy/organizacji/instytucji	<input type="checkbox"/>



c) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------

**P10. Czy nadal są widoczne efekty P. działań adresowanych do osób wewnątrz P. firmy/organizacji/institucji?
(Ankieter – chodzi o działania, które miały celu poprawę sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją)**

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P9A=tak

a) zdecydowanie tak	<input type="checkbox"/>
b) raczej tak	<input type="checkbox"/>
c) raczej nie	<input type="checkbox"/>
d) zdecydowanie nie	<input type="checkbox"/>
e) trudno powiedzieć (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P11. Czy mieliście P. jakież problemy z realizacją zasady równości szans w projekcie?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6a=tak I/LUB P6b=tak

a) tak	<input type="checkbox"/>
b) nie	<input type="checkbox"/>
c) nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P12. Jaką część z zaplanowanych w projekcie działań zrealizowano, jeśli chodzi o realizację zasady równości szans ?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6a=tak I/LUB P6b=tak

a) niewielką część	<input type="checkbox"/>
b) około połowy	<input type="checkbox"/>
c) przeważającą część	<input type="checkbox"/>
d) wszystkie zaplanowane działania	<input type="checkbox"/>
e) nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P13. Czy Państwa działania doprowadziły do osiągnięcia efektów w postaci ... ?

	tak	nie	nie wiem / nie pamiętam (nie czytać)
a) uwzględnienia potrzeb różnych grup docelowych np. kobiet, osób starszych, osób z terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych (uwaga: wariant wyświetlany tylko jeżeli P6a=tak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) poprawy sytuacji grup zagrożonych dyskryminacją, takich jak kobiety, osoby starsze, mieszkańcy terenów wiejskich czy osoby niepełnosprawne (uwaga: wariant wyświetlany tylko jeżeli P6b=tak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P14. Potrzeby których z wymienionych dalej grup uwzględnione zostały w Państwa projekcie?

Uwaga: Pytanie zadawane jeżeli P13a=tak. Można wskazać więcej niż 1 odpowiedź

a) kobiety	<input type="checkbox"/>
b) osoby starsze	<input type="checkbox"/>
c) osoby z terenów wiejskich	<input type="checkbox"/>
d) osoby niepełnosprawne	<input type="checkbox"/>
e) osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych	<input type="checkbox"/>
f) A może uwzględniono potrzeby innych grup zagrożonych dyskryminacją, jakich?	<input type="checkbox"/>
g) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P15. Do poprawy sytuacji których z wymienionych dalej grup przyczyniła się realizacja Państwa projektu?

Uwaga: Pytanie zadawane jeżeli P13b=tak. Można wskazać więcej niż 1 odpowiedź

a) kobiety	<input type="checkbox"/>
b) osoby starsze	<input type="checkbox"/>
c) osoby z terenów wiejskich	<input type="checkbox"/>
d) osoby niepełnosprawne	<input type="checkbox"/>
e) osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych	<input type="checkbox"/>
f) A może projekt przyczynił się do poprawy sytuacji innych grup zagrożonych dyskryminacją, jakich?	<input type="checkbox"/>
g) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P16. Czy osiągnęliście Państwo w projekcie dodatkowe – nieplanowane wcześniej efekty w zakresie równości szans?

Uwaga: Pytanie zadawane jeżeli P13a=tak I/LUB P13b=tak

a) tak → Jakie były to efekty?	<input type="checkbox"/>
b) nie	<input type="checkbox"/>
c) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P17. Jak P. sądzi, jak zmieniłyby się nakłady pracy w projekcie gdyby nie realizowano zasady równości szans? Czy byłyby one ...

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6a=tak I/LUB P6b=tak

a) znacząco mniejsze	<input type="checkbox"/>
b) nieco mniejsze	<input type="checkbox"/>
c) takie same	<input type="checkbox"/>
d) nieco większe	<input type="checkbox"/>
e) znacząco większe	<input type="checkbox"/>
f) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P18. Jak ocenia P. wiedzę i umiejętności osób odpowiedzialnych za realizację projektu w zakresie realizacji zasady równości szans? Czy była ona ... ?

Uwaga: pytanie zadawane jeżeli P6a=tak I/LUB P6b=tak

a) w pełni wystarczająca	<input type="checkbox"/>
b) wymagająca uzupełnienia w niektórych aspektach realizacji	<input type="checkbox"/>
c) wymagająca uzupełnienia w dużej części aspektów realizacji	<input type="checkbox"/>
d) nie wiem / nie pamiętam (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P19. Czy bylibyście Państwo zainteresowani realizacją analogicznego projektu na innym obszarze lub skierowanego do innej grupy docelowej?

a) tak	<input type="checkbox"/>
b) nie	<input type="checkbox"/>
c) nie wiem / trudno powiedzieć (ankieter: nie czytać)	<input type="checkbox"/>

P20. To już ostatnie pytanie. Proszę o ustosunkowanie się do wymienionych dalej stwierdzeń odpowiadając (1) zdecydowanie się nie zgadzam, (2) raczej się nie zgadzam, (3) częściowo się zgadzam i częściowo nie zgadzam, (4) raczej się zgadzam, (5) zdecydowanie się zgadzam.

	1	2	3	4	5	nie wiem / trudno powiedzieć (nie czytać)
a) Gdyby w naszym projekcie nie była realizowana zasada równości szans to możliwe byłoby osiągnięcie większych efektów. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko jeżeli P6a=tak I/LUB P6b=tak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



b)	W okresie realizacji przez nas projektu dostępne były konkretne informacje na temat stosowania zasady równości szans.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	Trudno jest jednoznacznie ocenić czy dane przedsięwzięcie jest zgodne zasadą równości szans czy też nie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Nawet gdyby nie było takich wymogów, to i tak realizowalibyśmy projekt w zgodzie z zasadą równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko jeżeli P6a=tak /LUB P6b=tak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e)	Konieczność realizacji projektu w zgodzie z zasadą równości szans stanowi utrudnienie realizacyjne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f)	W projektach związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej I)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g)	W projektach związanych z infrastrukturą transportową nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej II)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h)	W projektach związanych z turystyką i kulturą nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej III)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i)	W projektach związanych z infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej IV)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j)	W projektach związanych z ochroną środowiska nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej V)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k)	W projektach związanych z infrastrukturą społeczną nie jest potrzebne stosowanie zasady równości szans. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowej VI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l)	Znam obszary, gdzie inwestycje takie jak nasza są bardziej potrzebne niż w miejscu realizacji naszego projektu, ale mieszka tam za mało ludzi i nie opłaca się ich tam realizować. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowych II-VI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m)	Realizacja projektów takich jak nasz na obszarach słabiej zaludnionych niesie ryzyko trudności w osiągnięciu wartości docelowych wskaźników. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko dla beneficjentów Osi priorytetowych II-VI)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n)	Gdyby w naszym projekcie nie była realizowana zasada równości szans to możliwe byłoby osiągnięcie większej trwałości głównych efektów projektu. (uwaga: stwierdzenie wyświetlane tylko jeżeli P6a=tak /LUB P6b=tak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Scenariusz wywiadu IDI z pracownikami UMWP

Zagadnienie	Pytanie główne	Pytania pomocnicze
Ocena podejścia do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP Etap I PROGRAMOWANIE	1. W jakim stopniu proces przygotowania RPOWP i prace nad jego ostatecznym kształtem uwzględniały zagadnienie równości szans?	a) Jaką wiedzę (w obszarze równości szans) i z jakich źródeł pochodzącą wykorzystano na etapie programowania RPOWP? b) Czy przeprowadzono diagnozę w zakresie obszarów, w których należy wprowadzić zasadę równości szans? c) Na jakich zasadach, w odniesieniu do zasady równości szans, beneficjenci uczestniczyli w tworzeniu i opiniowaniu RPOWP? d) Na ile opinie ekspertów oraz beneficjentów były uwzględniane w procesie identyfikowania różnicowań terytorialnych dotyczących równości szans?
	2. Jak rozpatrywano uwagi dotyczące odniesień do zasady równości szans RPOWP na etapie programowania RPOWP?	a) W jakim stopniu uwagi te zostały uwzględnione w procesie programowania RPOWP?
	3. W jakim stopniu zasada równości szans była uwzględniana w procesie naboru projektów w ramach RPOWP? <i>(pytanie główne oraz pytania pomocnicze kierowane do przedstawicieli IZ)</i>	a) Według jakich procedur i kryteriów była dokonywana weryfikacja stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów w ramach RPOWP? b) Które kryteria okazały się najbardziej trafne? c) Jakich kryteriów wyboru projektów związanych z zasadą równości szans zabrakło? d) Jakie problemy napotkano w związku z wyborem projektów pod kątem zasady równości szans? Jak sobie z nimi poradzono?
	4. Czy były weryfikowane kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP, w kontekście stosowania zasady równości szans? <i>(pytanie główne oraz pytania pomocnicze kierowane do przedstawicieli IZ)</i>	a) W jaki sposób weryfikowano kompetencje osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP w kontekście stosowania zasady równości szans? b) Czy wybór osób uczestniczących w ocenie projektów w ramach RPOWP w kontekście zasady równości szans stanowił kwestię problematyczną? c) Jeśli tak - jakie trudności wiązały się z wyborem osób oceniających projekty? Jak sobie z nimi poradzono?
Ocena podejścia do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP Etap II REALIZACJA	5. Jak ocenia P. dostosowanie zapisów RPOWP i procesu jego wdrażania do różnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans?	a) Jakie metody i działania były stosowane do rozpoznania regionalnych potrzeb i różnicowań w zakresie równości szans w ramach RPOWP? b) Czy podjęte metody i działania były P. zdaniem wystarczające i pozwoliły na pełne rozpoznanie potrzeb?
	6. W jakim stopniu założenia instytucjonalne, struktura i praktyka funkcjonowania IZ warunkuje – w P. opinii – stosowanie zasady równości szans?	a) Co należałoby zmienić w zakresie niniejszych zapisów / aspektów, aby zwiększyć skuteczność stosowania zasady równości szans?
	7. Czy na potrzeby realizacji RPOWP zostały określone i przyjęte procedury stosowania zasady równości szans dedykowane pracownikom IZ?	a) Jakiego rodzaju są to procedury? b) Czy procedury te są przestrzegane? c) Dlaczego nie określono procedur stosowania zasady równości szans dedykowanych pracownikom IZ? d) Czy one się zmieniły w okresie 2007-2013? Które z nich się zmieniły? e) Czy nadal obowiązują?
	8. Czy na etapie realizacji RPOWP pojawiały się uwagi dotyczące odniesień do zasady równości szans RPOWP?	a) Jak rozpatrywano pojawiające się uwagi / kwestie problemowe? b) W jakim stopniu uwagi te zostały uwzględnione w procesie realizacji RPOWP? c) Które zapisy i procedury dotyczące procesu realizacji RPOWP mają znaczenie dla praktycznej realizacji zasady równości szans?



Ocena podejścia do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP Etap III MONITORING	9. Czy pomiar stosowania zasady równości szans został uwzględniony na etapie realizacji i monitorowania RPOWP? <i>(pytanie główne oraz pytania pomocnicze kierowane do przedstawicieli IZ)</i>	a) Na podstawie jakich wskaźników dokonywano oceny stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPOWP? b) Jak ocenia P. przyjęte wskaźniki? c) Czy zauważa P. potencjalną skłonność do ignorowania przedsięwzięć „komplikujących” ewaluację i proces osiągania założonych wskaźników? d) Jakich wskaźników zabrakło?
	10. Czy na etapie monitorowania RPOWP pojawiały się uwagi dotyczące odniesień do zasady równości szans RPOWP?	a) Jak rozpatrywano pojawiające się uwagi / kwestie problemowe? b) W jakim stopniu uwagi te zostały uwzględnione w procesie realizacji RPOWP?
Ocena czynników i różnicowań determinujących podejście do zasady równości szans w toku realizacji projektów w ramach RPOWP	11. Czy w trakcie realizacji RPOWP zidentyfikowano jakiegokolwiek zagrożenia mogące wpłynąć na stosowanie zasady równości szans?	a) Jakie zagrożenia zidentyfikowano? b) Jakie działania podjęto, aby zniwelować zdiagnozowane zagrożenia? c) Dlaczego nie podjęto żadnych działań zaradczych? d) Czy podjęte działania przyniosły oczekiwany skutek? e) Dlaczego podjęte działania nie przyniosły oczekiwanego skutku?
	12. Jakiego rodzaju błędy naruszające zasadę równości szans warunkowały odrzucenie projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP? <i>(pytanie główne oraz pytania pomocnicze kierowane do przedstawicieli IZ)</i>	a) Jak dużo projektów odrzucono z tytułu naruszenia zasady równości? b) W ramach której Osi odrzucono najwięcej i najmniej projektów w związku z nieprzestrzeganiem zasady równości szans?
	13. W jakim stopniu P. zdaniem zasada równości szans jest rzeczywistym przedmiotem podejmowanych działań, a w jakim stanowi czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów?	a) Czy podejście do zasady równości szans było determinowane przez oś Priorytetową, w ramach której realizowano projekt? Jakie problemy wpływają P. zdaniem na stosowanie zasady równości szans w poszczególnych Osiach Priorytetowych?
Ocena efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorców ostatecznych Programu	14. Czy w trakcie realizacji RPOWP identyfikowano przyczyny występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej?	a) Za pomocą jakich instrumentów weryfikowano występowanie dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej oraz wielokrotnej w ramach RPOWP? b) Jakiego rodzaju przyczyny zostały zdiagnozowane? c) Czy IZ na bieżąco podejmowała działania na rzecz ograniczania / niwelowania ewentualnego występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej w związku z realizacją projektów w ramach RPOWP? d) Czy podjęte działania przyniosły oczekiwany skutek? e) Dlaczego podjęte działania nie przyniosły oczekiwanego skutku?
	15. W jaki sposób weryfikowano regionalne zróżnicowania rozwojowe oraz ich związek z zasadą równości szans?	a) Na ile opinie i oceny ekspertów oraz grup istotnych z punktu widzenia zasady równości szans, dotyczące zróżnicowań rozwojowych były uwzględniane w procesie wdrażania RPOWP?

Scenariusz wywiadu eksperckiego z osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie

Zagadnienie	Pytanie główne	Pytania pomocnicze
Ocena podejścia do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP na wszystkich jego etapach	1. W jakim stopniu zasada równości szans była uwzględniana w procesie naboru projektów w ramach RPOWP?	a) Według jakich procedur i kryteriów była dokonywana weryfikacja stosowania zasady równości szans w procesie naborów projektów w ramach RPOWP? b) Jakich kryteriów wyboru projektów związanych z zasadą równości szans zabrakło? c) Jakie problemy napotkano w związku z wyborem projektów pod kątem zasady równości szans? Jak sobie z nimi poradzono?
Ocena czynników i różnicowań determinujących podejście do zasady równości szans w toku realizacji projektów w ramach RPOWP	2. Jakiego rodzaju błędy naruszające zasadę równości szans warunkowały odrzucenie projektów zgłaszanych w procedurze konkursowej w ramach RPOWP?	a) Jak dużo projektów odrzucono z tytułu naruszenia zasady równości? b) Spełnienie których kryteriów było kwestią najbardziej problemową dla aplikujących o wsparcie? c) W jakim stopniu P. zdaniem zasada równości szans jest rzeczywistym przedmiotem podejmowanych działań, a w jakim stanowi czynnik podnoszący jakość wniosków o dofinansowanie projektów?
Ocena efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorców ostatecznych Programu	3. Czy w trakcie realizacji RPOWP identyfikowano przyczyny występowania dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej lub wielokrotnej?	a) Za pomocą jakich instrumentów weryfikowano występowanie dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej oraz wielokrotnej w ramach RPOWP? b) Jakiego rodzaju przyczyny zostały zdiagnozowane?



Scenariusz wywiadu ITI z przedstawicielami organizacji działających na rzecz grup zagrożonych nierównościami

Zagadnienie	Pytanie główne	Pytania pomocnicze
Ocena podejścia do zasady równości szans w toku realizacji RPOWP na wszystkich etapach jego realizacji	1. Wśród jakich grup dostrzega P. występowanie lub zagrożenie dyskryminacją/nierównościami szans? <i>(np. płeć, sprawność fizyczna i intelektualna, miejsce zamieszkania, wiek, narodowość, wykształcenie, wyznanie czy światopogląd)</i>	a) Czy wszystkie te grupy są P. zdaniem w równym stopniu zagrożone dyskryminacją? b) Która z grup jest najczęściej dyskryminowana? c) Które z tych grup są w szczególnym stopniu narażone na dyskryminację? d) W jaki sposób można zmienić tę sytuację?
	2. Jakie dostrzega P. obszary występowania zjawiska braku równości szans lub jej zagrożenia? <i>(np. dostępność, uczestnictwo, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochrona socjalna, zdrowie)</i>	a) Czy wszystkie te obszary potrzebują P. zdaniem w równym stopniu objęcia wsparciem w postaci regulacji prawnej zawartej w RPOWP? b) Które z obszarów równości szans powinny być P. zdaniem szczególnie uwzględnione w RPOWP? c) W jaki sposób można zmienić tę sytuację?
	3. Jak ocenia P. dostosowanie zapisów RPOWP i procesu jego wdrażania do zróżnicowań terytorialnych i społecznych występujących w zakresie równości szans w następujących aspektach: <ul style="list-style-type: none">• Obszar zamieszkania• Sprawność fizyczna i intelektualna• Płeć <i>(respondenci przed udzieleniem wywiadu otrzymują charakterystykę zapisów RPOWP w zakresie występowania zasady równości szans, na jej podstawie dokonują oceny – por. Załącznik 1)</i>	a) Czy zapisy RPOWP dotyczące równości szans były P. zdaniem wystarczające? b) Jakich zapisów dotyczących zasady równości szans brakowało w celach RPOWP? c) Jakich zapisów dotyczących zasady równości szans brakowało w kryteriach wyboru projektów w ramach RPOWP? d) Jakich zapisów dotyczących zasady równości szans brakowało we wskaźnikach realizacji RPOWP? e) Jakich aspektów dotyczących zasady równości szans zabrakło dla grup wynikających z płci, stanu sprawności fizycznej i intelektualnej, obszaru zamieszkania (lub innych) w zapisach RPOWP w zakresie: <ul style="list-style-type: none">a. Dostępności (por. Załącznik 2),b. Uczestnictwa (por. Załącznik 3),c. Zatrudnienia (por. Załącznik 4),d. kształcenia i szkolenia (por. Załącznik 5),e. ochrony socjalnej (por. Załącznik 6),f. Zdrowia (por. Załącznik 7)? f) Które zapisy i procedury dotyczące procesu realizacji RPOWP miały P. zdaniem znaczenie dla praktycznej realizacji zasady równości szans?
Ocena efektów stosowania zasady równości szans w toku realizacji RPOWP pod kątem odbiorców ostatecznych Programu	4. Jak ocenia P. stosowanie zasady równości szans w województwie podlaskim?	a) W jakim stopniu specyfika i stopień rozwoju poszczególnych obszarów województwa podlaskiego są determinowane przez zachowywanie zasady równości szans? b) Czy można wskazać aspekty równości szans mające największy wpływ na te zróżnicowania? c) Jakie to obszary? Z czego wynika zaistniała sytuacja? d) W których obszarach województwa występuje największe zagrożenie dyskryminacją? Co jest tego powodem? e) Jakie działania zaradcze należy podjąć, aby zniwelować dyskryminację lub zmniejszyć ryzyko jej wystąpienia na wskazanych obszarach? f) W których obszarach województwa występuje najmniejsze zagrożenie dyskryminacją? Co jest tego powodem?

Załącznik 1 do scenariusza wywiadu ITI - Charakterystyka zapisów RPOWP wskazujących na występowanie zasady równości szans (karta dla respondenta)

Aspekt I – Obszar zamieszkania

- a. **cel** – Osi Priorytetowej IV Społeczństwo informacyjne: „tworzenie infrastruktury szerokopasmowego Internetu poprzez rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury teleinformatycznej, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miastach zapobiega wykluczeniu i marginalizacji tych terenów, przyczynia się do wyrównywania dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych technik informacyjnych. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów leżących z dala od głównych centrów gospodarczych, obszarów wiejskich i małych miast.”
- b. **kryteria wyboru projektów:**
- realizacji priorytetów RPOWP w kontekście rynku pracy i rozwoju obszarów wiejskich (Działanie 1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu, ocena kryterium: w jakim stopniu instytucja wspierać będzie MŚP działające m.in. na obszarach wiejskich i małych miast w ramach realizowanego projektu),
 - miejsca pracy utworzone w gminach słabo rozwiniętych (Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw, ocena kryterium: lokalizacja nowej inwestycji – w znaczeniu lokalizacji nowych miejsc pracy),
 - zwiększenia dostępności i zasięgu komunikacji publicznej (Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego, ocena kryterium: czy stworzone zostaną połączenia komunikacyjne strefy miejskiej z podmiejską),
 - wpływu na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś Priorytetowa IV Społeczństwo informacyjne, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. ludność z obszarów wiejskich),
 - poprawy dostępności cyfrowej (Oś Priorytetowa IV, ocena kryterium: w jakim stopniu projekt przyczyni się do poprawy dostępu do Internetu w małych miastach lub na obszarach wiejskich),
 - stworzenia/poprawy warunków edukacji przedszkolnej w placówce (Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji, ocena kryterium to zakres realizacji projektu, przy czym istnieje możliwość otrzymania dodatkowych punktów za realizację projektu na obszarach wiejskich),
 - wzrostu liczby dzieci z terenów wiejskich korzystających z placówki edukacyjnej (Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji, kryterium bada wzrost liczby dzieci z terenów wiejskich, korzystających z placówki w ramach realizacji projektu),
 - dostępu do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich mierzony (1) liczbą udzielonych porad przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz (2) liczbą świadczeń udzielanych przez pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej (Działanie 6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej).
- c. **wskaźniki:**
- liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu (w tym: - na obszarach wiejskich) dla Osi Priorytetowej IV;
 - liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych;
 - liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli.

Aspekt II – sprawność fizyczna i intelektualna

- a. **cel** – czynnik nieuwzględniony w celach
- b. **kryteria wyboru projektów:**
- zwiększenie dostępności publicznego transportu miejskiego dla potrzeb niepełnosprawnych (dla Działania 2.3, ocenie podlega zakres przystosowania infrastruktury służącej obsłudze transportu miejskiego do potrzeb niepełnosprawnych),
 - wpływ na zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu (Oś Priorytetowa IV Społeczństwo informacyjne, ocena kryterium: czy projekt skierowany jest do osób z grup narażonych na wykluczenie cyfrowe, m.in. osoby niepełnosprawne),
 - dostosowanie placówek do potrzeb osób niepełnosprawnych (z wyłączeniem uczelni wyższych, dla Działania 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji),
 - stopień w jakim projekt przyczyni się do wzrostu ilości osób odwiedzających/ korzystających z ofert obiektów kultury i dziedzictwa historycznego i kulturowego (dla Działania 6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego, za zwiększenie dostępności obiektu dla osób niepełnosprawnych można uzyskać dodatkowe punkty).
- c. **wskaźniki:**
- Aspekt sprawności nie został uwzględniony we wskaźnikach realizacji RPOWP na lata 2007-2013.

Aspekt III – płeć

- a. **Cel** – cel główny RPOWP, jakim jest zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu, mierzony jest m.in. za pośrednictwem wskaźnika utworzenia miejsc pracy brutto w wyniku realizacji programu w tym: dla kobiet (2250), dla mężczyzn (2150), na obszarach wiejskich (1100).
- b. **Kryteria wyboru** – czynnik nieuwzględniony w kryteriach
- c. **wskaźniki:**
- liczba utworzonych miejsc pracy brutto – w tym dla kobiet (dotyczy Działania 1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności, Działania 3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu oraz 3.2 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej i w każdym z nich nieznacznie przewyższa liczbę utworzonych miejsc pracy dla mężczyzn).



Załącznik 2 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie dostępności

grupa	aspekt
pełń	brak
Sprawność fizyczna i intelektualna	<p>Wysoki poziom zróżnicowań z racji barier komunikacyjnych. Niedostateczna liczba obiektów – istniejących i powstających – jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych.</p> <p>Poprawa dostępności zwiększy możliwość udziału osób niepełnosprawnych w różnych formach aktywności i przyczyni się do wszechstronnego wyrównywania szans, w szczególności na rynku edukacyjnym i rynku pracy oraz w zakresie dostępności do podstawowych dóbr i usług.</p> <p>Dostosowanie infrastruktury do potrzeb niepełnosprawnych podnosi koszty inwestycji.</p>
Miejsce zamieszkania	<p>Wysoki poziom zróżnicowań z racji ograniczeń infrastrukturalnych – w szczególności stanu i nasycenia sieci transportowych.</p> <p>Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich poprzez podniesienie dostępności komunikacyjnej powinna wpłynąć na wzrost dostępności do rynku pracy oraz możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji przyczyni się do spadku poziomu bezrobocia.</p> <p>Realizacja inwestycji na obszarach peryferyjnych jest kosztochłonna przy relatywnie niższej liczbie odbiorców ostatecznych. Ponadto obostrzenia unijne związane z finansowaniem inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej poza siecią TEN-T powodują ograniczone możliwości współfinansowania działań z funduszy unijnych.</p>
inne	<p>Zwiększenie dostępności poszczególnych obszarów, w szczególności miast i ośrodków rozwoju, niweluje zróżnicowania wynikające ze statusu ekonomicznego, w dużym stopniu wpływa na przełamanie bariery odległości, jako czynnika różnicowania partycypacji w procesach rozwojowych. W pewnym stopniu wpływa także na aktywizację społeczną osób starszych.</p> <p>Czynnik dostępności infrastruktury z punktu widzenia niskich kosztów jej eksploatacji (np. w przypadku taboru transportowego) jest czynnikiem o długofalowym, pozytywnym oddziaływaniu na potencjał ekonomiczny regionu i dobrostan jego mieszkańców, jednakże w początkowym okresie inwestycji wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych (zakup taboru).</p>

Załącznik 3 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie uczestnictwa

grupa	aspekt
pleć	Brak w tym względzie istotnych ograniczeń w sferze publicznej, niemniej deficyty dotyczące uczestnictwa kobiet mogą wynikać z pełnionych przez nie ról społecznych, braku partnerstwa, ograniczeń ekonomicznych lub też sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3 (lub starszych w przypadku niewystarczającej liczby placówek przedszkolnych), itp.
	Zwiększenie partycypacji kobiet w dostępie do usług publicznych (finansowanych w ramach sektora publicznego) sprzyja podnoszeniu kompetencji kulturowych i zawodowych oraz poprawie statusu ekonomicznego.
Sprawność fizyczna i intelektualna	Istotny poziom zróżnicowań warunkowany zarówno względami funkcjonalności przestrzeni, jak i indywidualnymi losami i decyzjami. Stereotypy dotyczą niskiej aktywności społecznej i ekonomicznej osób niepełnosprawnych.
	Zwiększenie poziomu uczestnictwa ma wymiar indywidualny i społeczny – podnosi osobowe zdolności rozwojowe, ale też przywraca jednostki wspólnotę, pozwala minimalizować koszty opieki i zwiększać udział w tworzeniu dobrostanu regionu.
	Dostosowanie infrastruktury do potrzeb niepełnosprawnych podnosi koszty inwestycji.
Miejsce zamieszkania	Wysoki poziom zróżnicowań z racji dostępności do usług publicznych – na obszarach wiejskich jest ona istotnie niższa. Bariery wiążą się z deficytami lokowanych tam instytucji, a także ograniczeniami w dostępności komunikacyjnej do ośrodków miejskich.
	Podniesienie szans rozwojowych mieszkańców wsi i małych miasteczek. Partycypacja stanowi podstawowy czynnik pozyskiwania kompetencji i osobistych kontaktów niezbędnych do pełnoprawnego korzystania z potencjału infrastruktury społecznej i gospodarczej regionu, a także podejmowania aktywności w szerszej skali.
	Koncentracja usług w ośrodkach miejskich podnosi koszty dostępu do nich dla mieszkańców obszarów peryferyjnych. Ta sama racjonalność ekonomiczna sprawia, że realizacja przedsięwzięć w mniejszych ośrodkach skutkuje mniejszym oddziaływaniem i większym kosztem jednostkowego dotarcia z ofertą.
inne	Województwo podlaskie cechuje specyfika zróżnicowań narodowościowych i wyznaniowych, które znajdują wyraz w naturalnych, kulturowo uwarunkowanych procesach wewnętrznej integracji poszczególnych grup. Ze względów ekonomicznych ograniczony jest dostęp w pełnym zakresie do usług publicznych dla członków rodzin wielodzietnych.
	Przy zachowaniu specyfiki poszczególnych grup i poszanowaniu praw jednostek działania na równości szans powinny prowadzić do zwiększania stopnia spójności społecznej, ich wzajemnej integracji i współpracy.



Załącznik 4 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie zatrudnienia

grupa	aspekt
pleć	<p>Istotny poziom różnicowań. Dostępne dane w skali kraju świadczą o niższym poziomie zatrudnienia kobiet na stanowiskach kierowniczych oraz niższych od mężczyzn dochodach. Stereotypy – w zależności od sektora – dotyczą obydwu płci i niejednokrotnie mają charakter wykluczający.</p> <p>Kobiety uzyskują większe możliwości udziału w rynku pracy i podnoszenia swego statusu materialnego i społecznego. Przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności regionalnej gospodarki i wszechstronnego rozwoju społeczno-ekonomicznego w oparciu o pełniejsze wykorzystanie potencjału kreatywności i przedsiębiorczości mieszkańców regionu. Jednakże nie zawsze zatrudnienie kobiet jest możliwe z uwagi na profil działalności danego podmiotu.</p>
Sprawność fizyczna i intelektualna	<p>Wysoki poziom różnicowań. W województwie podlaskim wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wyniósł 12,2% (w II kwartale 2014 r. wg GUS BAEL, przy wyższej średniej ogólnopolskiej wynoszącej 14,5%)¹⁵⁷.</p> <p>Stereotypy dotyczą niskiej aktywności ekonomicznej osób niepełnosprawnych, a także ich efektywności, jako uczestników rynku pracy.</p> <p>Podjęcie pracy niejednokrotnie staje się kluczową formą społecznej aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz afirmacji ekonomicznej. Jest to istotne w kontekście zabezpieczenia ich bieżących potrzeb, jak i zapewnienia świadczeń po odejściu z rynku pracy, co oznacza długofalowe wyrównywanie szans i niwelowanie uprzedzeń oraz dyskryminacji.</p> <p>Dostosowanie miejsc pracy do potrzeb niepełnosprawnych w wielu przypadkach podnosi koszty inwestycji.</p>
Miejsce zamieszkania	<p>Wysoki poziom różnicowań z racji dostępu do rynku pracy. W województwie podlaskim stopa bezrobocia na obszarach wiejskich jest wyższa niż w miastach (wg analiz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, cyklicznych raportów „Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi”) . Zauważalna jest tendencja do identyfikowania terenów peryferyjnych z rozwojem opartym na zasobach naturalnych i kulturowych oraz pogłębianiem i umacnianiem tej identyfikacji w toku realizacji Programu.</p> <p>Wprowadzenie jednostek z obszarów marginalizowanych na rynek pracy ma wymiar indywidualny i społeczny – podnosi osobowe zdolności rozwojowe, ale też przywraca jednostki wspólnocie, pozwala minimalizować koszty opieki i zwiększać udział w tworzeniu dobrostanu regionu.</p> <p>W przypadku zatrudnienia, realizacja przedsięwzięć na obszarach peryferyjnych zasadniczo wiąże się z niższymi kosztami w związku z niższą konkurencyjnością i wyższym popytem ze strony ostatecznych odbiorców.</p> <p>Inwestycja o charakterze infrastrukturalnym, może w tym przypadku rodzić jednak wyższe koszty, związane z większymi nakładami np. na przygotowanie terenu pod inwestycję, wyższe koszty transportu, itp.</p>
inne	<p>Pełniejsze zatrudnienie osób z grupy 50+ przekłada się bezpośrednio na ich włączenie społeczne, aktywizację ekonomiczną i społeczną, dostęp do wiedzy i korzyści związanych z uczestnictwem w rynku pracy, a docelowo obniżenie kosztów opieki zdrowotnej.</p>

Załącznik 5 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie kształcenia i szkolenia

grupa	aspekt
pleć	Ograniczony poziom zróżnicowań. Dostępne dane świadczą o deficytach w możliwości zdobywania przez kobiety wiedzy jedynie w niektórych dziedzinach. Stereotyp o wyższych kwalifikacjach intelektualnych i zawodowych w przypadku mężczyzn stopniowo zanika.
	Niwelowanie zróżnicowań w tej płaszczyźnie ma istotny wymiar kulturowy; pełny dostęp kobiet do oferty edukacyjno-szkoleniowej przyczynia się do przewyższania stereotypów w zakresie „właściwych” im ról społecznych, a w konsekwencji – możliwości wykonywania prac i zajmowania stanowisk.
Sprawność fizyczna i intelektualna	Istotny poziom zróżnicowań. Z racji niepełnego dostosowania instytucji edukacyjnych, ich infrastruktury i rozwiązań organizacyjnych, osoby niepełnosprawne nie są w należyтым stopniu beneficjentami boomu edukacyjnego. Istotnym problemem są utrzymujące się w społeczeństwie i w poszczególnych jego częściach stereotypy dotyczące osób niepełnosprawnych oraz ich potrzeb i zdolności socjalizacyjnych.
	Podjęcie aktywności edukacyjnej niejednokrotnie staje się kluczową formą społecznej aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz ich przyszłej afirmacji ekonomicznej. Stanowi też wielką wartość dla całej wspólnoty poprzez promowanie idei tolerancji, otwartości i kompetencji w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych w codziennym życiu (realizacja idei szkół integracyjnych).
	Wdrożenie zasady równości szans w kontekście inwestycji i projektów o charakterze integracyjnym w istotnym stopniu podnosi koszty inwestycji oraz koszty eksploatacyjne. Znajdują one uzasadnienie w uzyskiwanych efektach rozwojowych i dokonywanej zmianie społecznej.
Miejsce zamieszkania	Istotny poziom zróżnicowań. Skala i poziom oferty edukacyjnej na obszarach wiejskich jest niewystarczająca. Stereotypy dotyczą słabszych wyników w nauce dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich oraz ogólnie niższego poziomu wykształcenia mieszkańców wsi i małych miast.
	Ograniczanie zróżnicowań w odniesieniu do zakresu i jakości oferty edukacyjnej oraz korzystania z niej stanowi podstawę zmniejszania różnic rozwojowych między obszarami miejskimi i wiejskimi. Pozwala też mieszkańcom obszarów wiejskich pełniej podejmować starania o kontynuację edukacji oraz równoprawnej rywalizacji na rynku pracy w przyszłości.
	Wdrożenie zasady równości szans w kontekście rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach peryferyjnych wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Znajduje to swoje uzasadnienie w efektach rozwojowych, m.in. w zapewnieniu porównywalnego startu w procesie edukacji.
inne	Istnieje potrzeba zdecydowanych działań na rzecz wzmocnienia i upowszechnienia oferty szkoleniowej dla osób z grupy, 50+ jako czynników sprzyjających zachowaniu równości szans.
	Zwiększenie dostępności usług edukacyjnych wobec osób z grupy 50+ podnosi potencjał i konkurencyjność regionalnego rynku pracy. Jest to istotne w kontekście zabezpieczenia ich bieżących potrzeb, jak i zapewnienia świadczeń po odejściu z rynku pracy.
	Realizacja przedsięwzięć w odniesieniu do porównawczo mniej liczebnych wspólnot religijnych i etnicznych może zostać powiązana z pozyskaniem dodatkowych środków oraz dodatkowym zaangażowaniem wspieranych środowisk (np. w postaci wolontariatu).



Załącznik 6 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie ochrony socjalnej

grupa	aspekt
płeć	W ramach samorządu funkcjonują struktury powołane dla wsparcia rodziny, w tym przeciwdziałania występowaniu i skutkom przemocy domowej skierowanej przeciw kobietom. Osobną kwestią jest zasięg i skuteczność tych działań.
Sprawność fizyczna i intelektualna	W 2012 r. wśród najczęstszych powodów korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w regionie były: ubóstwo, bezrobocie, długotrwala i ciężka choroba, a dla co czwartej osoby – niepełnosprawność.
Miejsce zamieszkania	Według GUS w stolicy województwa i jej otoczeniu funkcjonuje ogółem 19 placówek stacjonarnej pomocy społecznej, w innych powiatach zazwyczaj 1 lub 2. Rodzi to uzasadnioną wątpliwość na ile obszary wiejskie województwa są objęte ochroną socjalną w różnorodnych jej formach, potwierdzoną przez statystyki liczby osób objętych wsparciem.
inne	Istnieje potrzeba zwrócenia pilniejszej uwagi na kwestię ochrony socjalnej członków zamkniętych grup kulturowych i społecznych oraz innych środowisk, które z różnych powodów dążą do izolowania się od społeczeństwa i jego kontroli nad prawami jednostek.
Ochrona socjalna jest skoncentrowana na niwelowaniu zagrożeń, w pośredni sposób przyczynia się do zwiększania poziomu równości w aspekcie pozytywnym. Należy podjąć wysiłki w kierunku zapewnienia ochrony socjalnej zarówno kobietom, jak i mężczyznom oraz przedstawicielom wszystkich pozostałych grup.	
Nakłady na ochronę socjalną w znacznej mierze zawierają się w budżecie samorządów realizujących zadania własne. W przypadku poszczególnych przedsięwzięć może mieć miejsce obniżenie kosztów poprzez wkład własny tych środowisk.	

Załącznik 7 do scenariusza wywiadu ITI - Aspekty równości szans w zakresie zdrowia

grupa	aspekt
płeć	brak
Sprawność fizyczna i intelektualna	<p>Rozmieszczenie zakładów/oddziałów opiekuńczo-leczniczych/pielęgnacyjno-opiekuńczych w województwie jest nierównomierne. Rodzi to istotne ograniczenia w równym dostępie do opieki zdrowotnej w kontekście różnych form niepełnosprawności.</p> <p>Pełniejsza i lepiej ukierunkowana opieka zdrowotna stanowi fundament zwiększania równości szans osób niepełnosprawnych w życiu publicznym. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych powinna być nastawiona na niwelowanie najbardziej odczuwalnych deficytów oraz równomierny i efektywny rozwój oferty leczniczej i rehabilitacyjnej w skali całego regionu, przy uwzględnieniu regionalnej specyfiki i potrzeb.</p> <p>Szczególne potrzeby członków tej grupy wymagają zapewnienia specyficznych usług w zakresie opieki zdrowotnej. Ich zapewnienie jest uzasadnione ważnym interesem publicznym.</p>
Miejsce zamieszkania	<p>Istotny poziom zróżnicowań. Skala i poziom opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich jest niewystarczający, w szczególności w odniesieniu do usług specjalistycznych.</p> <p>Wdrożenie idei równości szans powinno w rzeczywisty sposób wpłynąć na niwelowanie jakości opieki zdrowotnej i jakości życia w poszczególnych częściach regionu. To jeden z istotniejszych czynników sprzyjających osiedlaniu się na obszarach peryferyjnych oraz wtórnego wywierania presji służącej zwiększaniu równości szans.</p> <p>Relatywnie mniejsza populacja zamieszkująca na obszarze peryferyjnym nie niweluje problemu rosnących obciążeń opieki medycznej, może zaś generować wyższe koszty w przeliczeniu na osobę nią objętą.</p>
inne	<p>W tym względzie osoby starsze posiadają relatywnie większe potrzeby. Jednocześnie podlegają one w większym stopniu wykluczeniom wynikającym z ograniczeń ekonomicznych, logistycznych, braku należytej opieki i wsparcia.</p> <p>Poprawa warunków opieki zdrowotnej w kluczowy sposób przyczynia się do wyrównywania równości szans w dostępie do usług publicznych w odniesieniu do osób starszych i osób o niższym statusie materialnym. Jest to dla nich podstawowa forma podnoszenia jakości życia w duchu egalitaryzmu, niezależnie od partycypacji w procesach ekonomicznych.</p> <p>Organizacja opieki geriatrycznej (w szczególności na obszarach peryferyjnych) generuje dodatkowe koszty związane z zapewnieniem poziomu odpowiedniego poziomu świadczeń i personelu.</p>

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
Departament Rozwoju Regionalnego
Regionalne Obserwatorium Terytorialne
ul. Poleska 89
15-874 Białystok



PUBLIKACJA BEZPŁATNA
ISBN: 978-83-62528-87-5



Badanie finansowane jest ze środków Pomocy Technicznej w ramach
Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020