

raport

**OCENA SZACUNKOWA PROJEKTU
PROGRAMU OPERACYJNEGO
NA LATA 2007-2013
WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO
(SUPLEMENT)
(PROJEKT RPO ZE STYCZNIA 2007)**



WARSZAWA, MARZEC 2007

Niniejszy raport ma charakter uzupełniający w stosunku do wykonanego wcześniej opracowania pt. *Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013*. Dotyczy zadań, które z uwagi na brak informacji, nie mogły być wcześniej przedmiotem oceny.

Raport został przygotowany przez zespół: prof. Kazimierz Górka, prof. Tadeusz Kudłacz, Michał Kudłacz, dr Marek Reichel, dr Dariusz Woźniak.



Projekt współfinansowany ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Spis treści

Spis treści	3
1. Wprowadzenie	4
2. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki	6
2.1. Założenia badawcze	6
2.2. Realizowane zadania	7
2.3. Kryteria oceny, obszary problemowe oraz pytania badawcze w ramach kolejnych zadań	10
2.4. Zastosowane metody i techniki badawcze	12
2.5. Konsultacje z zespołem programującym	13
3. Aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów Programu	15
3.1. Ogólna charakterystyka zadania	15
3.2. Kompletność i wewnętrzna spójność zakładanych alokacji finansowych	16
3.3. Adekwatność alokacji finansowych względem zakładanych w RPO celów rozwoju	17
3.4. Realność preliminowanych kwot	19
3.5. Trwałość procesów rozwoju	21
4. Aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji	24
4.1. Ogólna charakterystyka zadania	24
4.2. Użyteczność i poprawność merytoryczna proponowanych wskaźników	24
4.3. Spójność wewnętrzna proponowanych wskaźników	27
4.4. Spójność zewnętrzna proponowanych wskaźników	29
5. Próba oceny trafności alokacji finansowych w świetle wartości sparametryzowanych celów rozwoju	33
6. Wnioski i rekomendacje końcowe z aktualizacji oceny	40

1. Wprowadzenie

Niniejszy raport jest integralną częścią wcześniej wykonanego opracowania pt. *Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013*. Jego przedmiotem jest ocena tych elementów Regionalnego Programu Operacyjnego, które nie były jeszcze wypracowane w wersji dostępnej w okresie przeprowadzanej wówczas ewaluacji. Warto przypomnieć, że wcześniejsza ewaluacja Regionalnego Programu Operacyjnego w swej całościowej wersji przeprowadzana miała być w przekroju pięciu następujących zadań głównych:

➤ **Zadanie 1.** *Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz ocena jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu.*

Celem tego zadania było dokonanie analizy części diagnozującej programu, głównie pod kątem trafności identyfikacji problemów oraz jakości opisów stwarzających podstawę formułowania celów rozwoju oraz zakresu interwencji.

➤ **Zadanie 2.** *Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej części projekcyjnej programu operacyjnego.*

Celem tej części analizy była ocena zasadności zaproponowanych rozwiązań w odniesieniu do celów rozwoju (priorytetów) i zakresu interwencji w kontekście ich trafności, skuteczności i efektywności oraz zachowania równowagi pomiędzy tymi interwencjami, które promują wzrost gospodarczy, a tymi dotyczącymi spójności społecznej i przestrzennej oraz trwałości w długim okresie.

➤ **Zadanie 3.** *Ocena spójności zewnętrznej części projekcyjnej programu z politykami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi.*

Badanie spójności zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego zmierzało w kierunku oceny rodzaju i siły związków Programu – jego części diagnostycznej i projekcyjnej – z ważnymi unijnymi, krajowymi i wojewódzkimi politykami i będącymi ich odwzorowaniem, dokumentami programowymi.

➤ **Zadanie 4.** *Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania*

Celem analizy było zweryfikowanie zasadności zaproponowanych w programie operacyjnym wskaźników oraz szansy osiągnięcia ich wartości docelowych.

Zakładano ocenę doboru proponowanych w RPO wskaźników kwantyfikujących priorytety z punktu widzenia wielu kryteriów.

➤ **Zadanie 5.** *Ocena proponowanych rozwiązań systemu wdrażania programu operacyjnego*

Ogólny zakres ewaluacji systemu wdrażania RPO obejmował strukturę instytucjonalną i rozwiązania organizacyjne, a także materialne i niematerialne zasoby systemu; system oceny i wyboru projektów oraz wspólnotową wartość dodaną.

Z uwagi na wspomniany brak odpowiednich rozstrzygnięć, w ograniczonym zakresie przeprowadzona mogła być ocena części finansowej Programu, a także dotycząca systemu wskaźników. To też legło u podstaw decyzji o przeprowadzeniu dodatkowych analiz i przedstawienia ich w formie uzupełniającego raportu.

Odkładając bardziej szczegółowe omówienie zadań niniejszego raportu do rozdziału następnego, należy w tym miejscu podkreślić, że wiodącym zagadnieniem opracowania jest ocena trafności zakładanej w RPO struktury alokacji z punktu widzenia szacowanej skuteczności w realizacji celów rozwojowych województwa.

2. Przyjęte założenia i opis zastosowanej metodyki

2.1. Założenia badawcze

W realizacji uzupełniającej oceny *ex-ante* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego przyjęto kilka założeń dotyczących, z jednej strony charakteru ocenianego dokumentu, z drugiej zaś celu, zakresu oraz podstawy odniesienia formułowanych ocen. Przyjęto zatem, że:

1. Przedstawiana poniżej ewaluacja ma charakter uzupełniający i ogranicza się do dwóch jedynie zadań (szerzeń o zadaniach traktuje poniższy podrozdział 2.2):
 - ↳ aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów programu,
 - ↳ aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji.
2. Regionalny Program Operacyjny z definicji jest programem operacjonalizującym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i z ustaleniami tego dokumentu wykazywać musi pełną spójność zewnętrzną. Jak wiadomo, zasadniczą funkcją NSRO jest przygotowanie programowych podstaw absorpcji przez Polskę spodziewanych strumieni finansowych UE w latach 2007-2013. To też sprawia, że ustalenia w zakresie proponowanych przez Województwo alokacji finansowych są kluczowym elementem Programu i podlegać muszą szczególnej trosce. Drugim podstawowym wyznacznikiem ustaleń RPO jest Strategia Rozwoju Województwa.
3. Cele oceny *ex ante* wiążą się ściśle z zawartymi w odpowiednich dokumentach, wytycznymi Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji *ex ante*. Zgodnie z nimi cele te wyjaśniają pytania ewaluacyjne, które ogólnie rzecz biorąc bazują na kryteriach oceny, pogrupowanych w następujące główne kategorie¹:
 - ↳ związane z trafnością programu,
 - ↳ związane z jego skutecznością,
 - ↳ związane z jego efektywnością
 - ↳ związane z jego użytecznością i trwałością w dłuższej perspektywie czasowej.
4. Przyjmuje się, że wyniki przeprowadzanej ewaluacji powinny przyczynić się do udoskonalenia RPO. Założenie to sprawia, iż może zaistnieć asymetria pomiędzy wskazywanymi stronami pozytywnymi Programu a ocenami umożliwiającymi jego poprawę.
5. Dla realizacji każdego z zadań ewaluacji sformułowane zostały zespoły kryteriów oceny, rozwijane następnie przez zestawy pytań ewaluacyjnych ukierunkowujących przeprowadzane oceny.
6. Od strony metodycznej przeprowadzana ewaluacja oparta jest na odpowiednich wytycznych Komisji Europejskiej zawartych głównie w następujących dokumentach (pomijając cytowany wyżej Przewodnik):

¹ Zob. *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, www.evaled.info/frame_guide_part2.asp

- a) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper on Ex ante Evaluation. Draft: October 2005.*
 - b) *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.*
 - c) *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.*
 - d) *The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Draft Working Paper [X]. Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide.*
7. W przeprowadzanej ewaluacji brano także pod uwagę, wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 w ramach NSRO.
 8. Przeprowadzane oceny nawiązują do metodyki zawartej w sporządzonym dla pierwszej fazy ewaluacji, Raporcie Metodologicznym pt. *Ocena szacunkowa projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013*. Raport opracowany był przez WYG International sp. z o.o.² i zaakceptowany przez MRR.
 9. Przedmiotem oceny był projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 ze stycznia bieżącego roku.
 10. W raporcie uwzględniono wyniki oddziaływania programów operacyjnych na gospodarkę Województwa, zawarte w następujących dokumentach³:
 - ↳ *Prognoza oddziaływania makroekonomicznego realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa małopolskiego na lata 2007 – 2013;*
 - ↳ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 na gospodarki polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN. Raport zbiorczy.*

2.2. Realizowane zadania

Zgodnie z przedstawionym przez Zleceniodawcę zamówieniem, ewaluacja Regionalnego Programu Operacyjnego przeprowadzana jest w odniesieniu do dwóch następujących zadań głównych:

- ↳ **Zadanie 1.** *Aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów programu.*

W ocenie trafności alokacji można wskazać cztery podejścia:

² WYG International Sp. z o.o. jest instytucją przeprowadzającą ewaluację RPO na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

³ Dane bibliograficzne tych dokumentów znajdują się w podrozdziale 4.4.

1) Ocena w świetle zakładanych celów (priorytetów) rozwoju.

Jeżeli przyjąć, że cele te zostały zdefiniowane poprawnie w świetle głównych wyzwań województwa, wówczas stanowią one „wytyczną” dla projekcji finansowych, które to jednocześnie stają się finansowym instrumentem ich realizacji. To podejście do oceny trafności oparte może być na dwóch przesłankach:

- a) przedstawionych w RPO kryteriach (podstawach) alokacji, które ujawniać powinny przynajmniej w ogólnym zarysie, uzasadnienie przyjętej struktury wydatków dla poszczególnych priorytetów,
- b) ogólnej wiedzy oceniającego dotyczącej charakteru zjawisk ujmowanych poszczególnymi priorytetami.

2) Ocena trafności alokacji finansowych na podstawie dokładnego przeanalizowania każdego z odrębnych działań w ramach priorytetu.

Tylko dokładne przeanalizowanie każdego z odrębnych działań w ramach priorytetu umożliwiłoby bardziej jednoznaczne wnioskowanie co do słuszności alokowanych środków. Trzeba jednak zauważyć, że:

- a) po pierwsze, tylko w części RPO ujawnione są działania, część zaś je ignoruje (nie były one obligatoryjne do opracowania w RPO),
- b) po drugie, przeanalizowanie kapitałochłonności odrębnie każdego z działań znacząco wykraczający poza możliwości naszej oceny.

Tam gdzie jest to możliwe autorzy ewaluacji podejmują dyskusję o słuszności alokacji. Są też opinie podważające przedstawiane w RPO propozycje, ale na podstawie posiadanych informacji nie są możliwe jednoznaczne – tzn. oparte na niepodważalnych dowodach - twierdzenia o trafności.

3) Ocena trafności w świetle możliwości finansowych województwa (możliwości współfinansowania).

Można sobie wyobrazić, że teoretycznie zaproponowana w RPO projekcja finansowa jest trafna w świetle powyższych dwóch podejść. Nie znaczy to przecież, że preliminowane sumy nie mogą przekraczać potencjalnych możliwości sektora publicznego i prywatnego w zakresie „składkowych części”.

Problem ten nie jest łatwy do oceny, niemniej autorzy Raportu uważają, iż konieczne jest podjęcie przynajmniej dyskusji w tym względzie.

4) Ocena trafności alokacji finansowych w świetle potencjalnej siły wpływu na dynamikę rozwoju województwa.

Podstawą takiego ujęcia oceny mogłyby być wyniki prognozy wpływu makroekonomicznego, pod warunkiem modelu rozróżniającego struktury preliminowanych środków w układzie priorytetów.

W odniesieniu do charakteryzowanego zadania Zleceniodawca zaakceptował, na wniosek Wykonawcy, dwa pytania badawcze:

- ↳ Czy dokonane alokacje finansowe w ramach programów operacyjnych są trafne z punktu widzenia celów programu?
- ↳ Czy w świetle zapisów programu operacyjnego (biorąc pod uwagę alokacje finansowe) założone wartości docelowe wskaźników przyjętych w RPO są realne i jaka jest szansa ich osiągnięcia?

Uważamy, że w przygotowywanej ocenie są one w pełni respektowane. Problem ujęty w pytaniu pierwszym rozwijany jest w dwóch podrozdziałach:

- ↳ 3.3. Adekwatność alokacji finansowych względem zakładanych w RPO celów rozwoju,
- ↳ 3.4. Realność preliminowanych kwot.

Dodatkowo (wykraczając poza zakres powyższych pytań), ocena uwzględnia jeszcze ważny aspekt trwałości rozwoju generowanego finansowym wsparciem (podrozdział 3.5) oraz spójności wewnętrznej przedstawianych struktur podziału środków (podrozdział 3.2).

Problem ujęty w pytaniu drugim podejmowany jest w ramach podrozdziału 4.4.

W wyniku konsultacji zespołu autorów z Zamawiającym i regionami, która miała miejsce po przedstawieniu wstępnej wersji Raportu, opracowanie uzupełniono o rozdział 5 pt. „*Próba oceny trafności alokacji finansowych w świetle wartości sparametryzowanych celów rozwoju*”.

W tym rozdziale podjęta zostanie próba oceny trafności alokacji finansowych w świetle ujawnionych kryteriów tych alokacji, w odniesieniu do:

- ↳ struktury finansowej celów (priorytetów),
- ↳ struktury finansowej źródeł pozyskiwana środków.

Wartości wskaźników celu głównego weryfikowane będą w świetle wyników prognozy wpływu makroekonomicznego według metody Hermin:

- ↳ dla NSRO (nieprzekraczalne wartości graniczne),
- ↳ dla RPO (dla województw, które dysponują stosownymi wyliczeniami).

Podjęta też zostanie próba weryfikacji wartości wskaźników dla celów szczegółowych w zestawieniu z kwotami preliminowanymi dla poszczególnych priorytetów.

↳ **Zadanie 2. Aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji.**

Celem analizy jest zweryfikowanie zasadności zaproponowanych w programie operacyjnym wskaźników oraz szansy osiągnięcia ich wartości docelowych.

Ocena doboru proponowanych w RPO wskaźników kwantyfikujących priorytety zostanie dokonana przede wszystkim z punktu widzenia:

- ↳ kwantyfikowalności zamierzeń RPO ze względu na dziedzinę oddziaływania,
- ↳ kompletność wskaźników w kontekście przedmiotowym, czyli względem składników RPO,
- ↳ kompletność wskaźników w kontekście metodycznym, czyli względem kryteriów oceny realizacji RPO: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności,
- ↳ trafności przyjętych wskaźników,
- ↳ zgodności wskaźników ze wskaźnikami przyjętymi w najważniejszych dokumentach strategicznych poziomu wspólnotowego, krajowego i regionalnego (cele lizbońskie, cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Strategiczne Wsparcie Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Województwa, strategie sektorowe),
- ↳ spójności wskaźników o obrębie RPO,
- ↳ realności zakładanych w RPO wartości docelowych.

2.3. Kryteria oceny, obszary problemowe oraz pytania badawcze w ramach kolejnych zadań

2.3.1. Kryteria i obszary problemowe

ZADANIE 1. Aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów programu

Przyjęte kryteria oceny:

- ↳ Kompletność
- ↳ Spójność
- ↳ Adekwatność
- ↳ Realność
- ↳ Trwałość

Obszary problemowe oceny:

- ↳ Kompletność i wewnętrzna spójność zakładanych alokacji finansowych
- ↳ Adekwatność alokacji finansowych względem zakładanych w RPO celów rozwoju
- ↳ Realność preliminowanych kwot
- ↳ Trwałość procesów rozwoju

ZADANIE 2. Aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji

Przyjęte kryteria oceny:

- ↳ Użyteczność
- ↳ Poprawność merytoryczna
- ↳ Spójność

Obszary problemowe oceny:

- ↳ Użyteczność i poprawność merytoryczna proponowanych wskaźników
- ↳ Spójność wewnętrzna proponowanych wskaźników
- ↳ Spójność zewnętrzna proponowanych wskaźników

2.3.2. Pytania badawcze

ZADANIE 1. Aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów programu

1. Czy przedstawiane struktury preliminowanych środków finansowych są klarowne, a także czy zachowana jest wewnętrzna spójność zestawień tabelarycznych?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy jasno sformułowane są elementy struktury preliminowanych środków finansowych?
 - ↳ Czy zaproponowane zestawienia tabelaryczne odznaczają się wewnętrzną zgodnością?
2. Czy zaproponowana struktura wydatkowania środków finansowych odzwierciedla przyjęty układ celów rozwoju województwa?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy przedstawiono kryteria rozdziału środków finansowych?
- ↳ Czy podział środków uwzględnia ważność priorytetów?
- ↳ Czy przyjęta struktura podziału środków finansowych między priorytety była rozważana w prognozach wpływu makroekonomicznego?

3. Czy wysokość środków finansowych nie przekracza możliwości województwa w pozyskiwaniu funduszy, a także współfinansowania?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy zaproponowane alokacje nie są sprzeczne z ustaleniami NSRO?
- ↳ Czy możliwości współfinansowania działań ze strony samorządów i podmiotów prywatnych są realistyczne?
- ↳ Czy osiągnięcie zakładanych celów jest realistyczne w przewidzianym czasie i przy przewidzianych możliwościach wykonawczych?

4. W jakim zakresie zakładana struktura wydatków zainicjuje względnie trwałe procesy rozwoju?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy zamieszczono przewidywany wpływ Programu na mechanizmy rynkowe?
- ↳ Czy uwzględniono propozycje UE oraz Rządu RP w zakresie proporcji rozdziału środków finansowych pomiędzy obszary innowacyjne i tradycyjne?
- ↳ Czy zakończenie finansowania danego priorytetu nie będzie skutkowało zanikiem zjawisk rozwojowych, których priorytet dotyczy?

ZADANIE 2. Aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji

1. Czy proponowane wskaźniki odpowiadają wymogom monitorowania przebiegu realizacji celów rozwoju?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy zdefiniowane wskaźniki są kompletne?
- ↳ Czy zdefiniowane wskaźniki są poprawne i merytorycznie uzasadnione?
- ↳ Czy zdefiniowane wskaźniki są mierzalne, dostępne, a ich koszt pozyskania nie jest nadmierny?
- ↳ Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę dla przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?

2. Czy zestawy wskaźników cechuje dostateczna wzajemna spójność?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy wskaźniki przedstawione w programie są logicznie powiązane z celami i priorytetami?
- ↳ Czy związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami zostały prawidłowo zdefiniowane?

3. Czy proponowane wskaźniki wykazują spójność z ważnymi dla RPO wskaźnikami innych dokumentów, w tym prognozy, oddziaływania makroekonomicznego?

Pytania pomocnicze:

- ↳ Czy zdefiniowane wskaźniki są spójne ze wskaźnikami zawartymi w NSRO?
- ↳ Czy w świetle oceny efektu makroekonomicznego wartości docelowe wskaźników są poprawne?
- ↳ Czy w świetle proponowanych alokacji finansowych wartości docelowe są realne?

Na zakończenie tego podrozdziału należy jeszcze zauważyć, że w wyniku konsultacji z Instytucją zamawiającą i z Przedstawicielami województw uzgodniono, iż województwa dostarczą dodatkowych informacji (poza zawartymi w tekstach RPO) na temat merytorycznych podstaw proponowanych alokacji finansowych, a także wartości docelowych wskaźników. Umożliwić one powinny dokonanie nieco bardziej pogłębionej oceny trafności alokacji finansowych, w tym również spójności między strukturą projektowanych wydatków, a wartościami wskaźników obrazujących spodziewane efekty. Z uwagi na to, iż ocena taka ma być dokonywana na podstawie materiałów wykraczających poza treści RPO, zdecydowano przedstawić ją w odrębnym rozdziale (5), który z założenia ma ujmować pogłębione – stosownie do jakości otrzymanych informacji – odpowiedzi na powyżej przedstawiane pytania.

2.4. Zastosowane metody i techniki badawcze

Ewaluację RPO oparto na dwóch głównych podejściach metodycznych:

- ↳ analizie dokumentacji,
- ↳ panelu ekspertów.

ANALIZA DOKUMENTACJI

Była to głównie jakościowa analiza danych zastanych, która bazowała na wiedzy badaczy oraz ich zrozumieniu danego zagadnienia. Krytyczna analiza dokumentu programowego, wraz z powiązаныmi z nim dokumentami strategicznymi i odpowiednią legislacją była podstawą do oceny poprawności warsztatowej dokumentu programowego oraz jego logiki w sensie spójności wewnętrznej i zewnętrznej.

PANEL EKSPERTÓW

Przez Panel ekspertów rozumiemy przede wszystkim Zespół realizujący ocenę według przyjętych ustaleń (w sumie 6 osób). Panel ekspertów zbierał się głównie w Krakowie (z uwagi na miejsce zamieszkania większości osób), ale też w Warszawie i Nowym Sączu. Zasady pracy panelu przedstawione zostaną w ostatecznej wersji Raportu oceny.

W ocenie spójności analiza dokumentów współistniała z metodą panelu ekspertów. Przy analizie spójności zewnętrznej można m.in. doszukać się elementów benchmarkingu.

2.5. Konsultacje z zespołem programującym

Ważnym elementem procesu ewaluacji były konsultacje z Zespołami Programującymi w Województwie. Zgodnie z tym założeniem, konsultacje takie zapoczątkowane zostały, przesłaniem roboczej wersji Raportu do Województwa (8 lutego 2007), a następnie otrzymanymi uwagami od Zespołu Programującego w Województwie. Ta faza konsultacji pozwoliła na przygotowanie przez Zespół ewaluacji stanowiska odnośnie przesłanych uwag. Były one przedmiotem bezpośredniej dyskusji na, zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, spotkaniu Zespołu ewaluacji z Przedstawicielami Zespołu Programującego Województwa w dniu 20 lutego 2007 roku. Następstwa całego procesu konsultacji dla ostatecznej wersji Raportu Ewaluacji w stosunku do pierwotnej wersji roboczej ująć można następująco:

- a) przekonywujące wyjaśnienia ze strony Województwa dotyczące mniej znaczących uwag wyrażanych w raporcie roboczym, lub też dotyczące takich, które w świetle wyjaśnień nie były zasadne, skutkować będą ich wykreśleniem,
- b) jeżeli Województwo zadeklarowało, iż uwzględniając uwagi Zespołu Ewaluacji dokona odpowiedniej korekty (zmian, uzupełnień, rozwinięcia, itd.), przedstawiane w roboczej wersji raportu oceny zdecydowano podtrzymać, z jednoczesną adnotacją, iż wskazania zostały uwzględnione (całkowicie lub częściowo) – informację w tym względzie ujęto z reguły w stosownym przypisie.
- c) jeżeli Województwo stwierdziło, że ocena jest nieuzasadniona, ale też przedstawiane z jego strony wyjaśnienia nie były przekonywujące dla Zespołu Ewaluacji, a jednocześnie „problem sporu” był ważny, wówczas ocena będzie pozostawiana. Dotyczy to również sytuacji, gdy Województwo nie zajmowało żadnego stanowiska w „sprawie” podczas konsultacji.
- d) dodany został rozdział 5 pt. *„Próba oceny trafności alokacji finansowych w świetle wartości sparametryzowanych celów rozwoju”*. W rozdziale tym, głębszej analizie została poddana kwestia założeń w trakcie programowania RPO, na podstawie których dokonano podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne Priorytety. Ponadto analizie zostały poddane kryteria prognozy wartości docelowych wskaźników, a także założenia dotyczące przyjętej struktury źródeł finansowania. Zakres tej analizy w dużej mierze zależał od dodatkowych informacji, na temat założeń i kryteriów zastosowanych przez zespół programujący przy podejmowaniu decyzji na temat podziału środków. Jeśli takie dodatkowe informacje, których umieszczenie w treści RPO nie jest obligatoryjne, nie zostały przekazane

oceniającym, analizę, w znacznie węższym, z konieczności, zakresie, przeprowadzono na podstawie kryteriów domniemanych.

3. Aktualizacja oceny trafności alokacji finansowych z punktu widzenia sformułowanych celów Programu

3.1. Ogólna charakterystyka zadania

Zadanie pierwsze ma na celu ocenę trafności alokacji finansowych. Będzie ono obejmowało cztery obszary badawcze:

1. Kompletność i wewnętrzna spójność zakładanych alokacji finansowych.
2. Adekwatność alokacji finansowych względem zakładanych w RPO celów rozwoju.
3. Realność preliminowanych kwot.
4. Trwałość procesów rozwoju.

Wymienionym obszarom podporządkowano układ kolejnych podrozdziałów.

Przedmiotem oceny jest projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 (w dalszej części oceny używa się określenia MRPO lub Program), w wersji ze stycznia 2007 r. Projekt został opracowany przez Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Na stronie tytułowej dokumentu Programu zaznaczono, że jest to wersja robocza, będąca w trakcie dyskusji z Zarządem Województwa.

Alokacje środków finansowych MRPO przedstawione są w rozdziale 8 *Szacunkowy plan finansowy* analizowanego dokumentu w formie pięciu tabel (s. 90-95). W tabelach przedstawiono kolejno:

- całkowitą kwotę przeznaczoną na realizację MRPO 2007-2013 w podziale na poszczególne lata (w euro);
- całkowitą kwotę przeznaczoną na realizację MRPO 2007-2013 w podziale na poszczególne osie priorytetowe oraz źródła finansowania (w euro);
- indykatywny podział, według kategorii interwencji, zaprogramowanego wykorzystania wkładu EFRR w MRPO 2007-2013;
- indykatywny podział, według form finansowania, zaprogramowanego wykorzystania wkładu EFRR w MRPO 2007-2013;
- indykatywny podział, według terytorium, zaprogramowanego wykorzystania wkładu EFRR w MRPO 2007-2013.

W załącznikach do MRPO znalazł się indykatywny plan inwestycyjny (s. 124-126) oraz informacja, że nie przewiduje się realizacji tzw. „dużych projektów”⁴.

⁴ Projekty, których całkowity koszt przekracza 25 mln euro – w przypadku projektów dotyczących środowiska naturalnego oraz projektów o wartości powyżej 50 mln euro – w przypadku innych dziedzin.

3.2. Kompletność i wewnętrzna spójność zakładanych alokacji finansowych

Przy ocenie kompletności i spójności wewnętrznej alokacji finansowych przedstawionych w MRPO wzięto pod uwagę klarowność sformułowania składowych struktury preliminowanych środków finansowych oraz spójność danych przedstawionych w zestawieniach tabelarycznych.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że w odniesieniu do kompletności, zamieszczenie tabel w tej formie jest zgodne z wymogami stawianymi przed programami operacyjnymi w art. 37 ust.1 pkt d, e, h, rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁵. W świetle tych wymogów w programach operacyjnych powinny znaleźć się następujące informacje:

- indykatywny podział, według kategorii, zaprogramowanego wykorzystania wkładu funduszy w program operacyjny (w układzie kwestie priorytetowe, forma finansowania i terytorium);
- podział na każdy rok kwoty całkowitych środków finansowych przewidzianych na wkład każdego z funduszy (w tym przypadku EFRR);
- dla całego okresu programowania, dla każdego programu operacyjnego i dla każdej osi priorytetowej kwotę całkowitych środków finansowych stanowiących wkład Wspólnoty i wkłady krajowe oraz wskaźnik wkładu funduszy;
- indykatywny wykaz dużych projektów w rozumieniu art. 39 tegoż rozporządzenia.

Warto zauważyć, że Autorzy projektu MRPO zadbali o poprawność w sposobie prezentacji danych liczbowych. Tabele odznaczają się wewnętrzną spójnością, co oznacza, że nie ma błędów obliczeniowych oraz różnic w danych pomiędzy tabelami. W czytelny sposób przedstawiono składowe struktury preliminowanych środków finansowych (podział na wkład Wspólnoty, publiczny wkład krajowy oraz wkład prywatny).

W tym obszarze oceny ewaluatorzy mają jedynie kilka drobnych uwag redakcyjnych, a mianowicie:

- uzupełnić należy numerację tabel (Autorzy projektu MRPO zaznaczyli, że numery są do uzupełnienia);

⁵ Rozporządzenie będzie w dalszej części oceny nazywane *Rozporządzeniem 1083*. Wymogi odnośnie części finansowej powtarza także art. 11 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*Rozporządzenie 1828*).

- zmienić tytuł tabeli, w której przedstawiono podział środków na lata 2007-2013 (s. 91); nie odpowiada on zawartości i sugeruje podział wszystkich środków zaangażowanych w MRPO, a *de facto* w tabeli zawarto jedynie podział środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (jest to prawdopodobnie rezultatem posłużenia się przykładową tabelą finansową zamieszczoną w załączniku 1 do *Procedur przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*⁶);
- w tabeli, w której zaprezentowano całkowitą kwotę przeznaczoną na realizację MRPO 2007-2013 w podziale na poszczególne osie priorytetowe oraz źródła finansowania (w euro) – s. 92, zmiany wymaga kwota w polu odpowiadającym kolumnie *Pożyczki EBI* oraz wierszowi *Priorytet 5. Krakowski Obszar Metropolitalny* (jest 5 euro);
- w pustych polach tabel sugeruje się używać symbolu „-”.

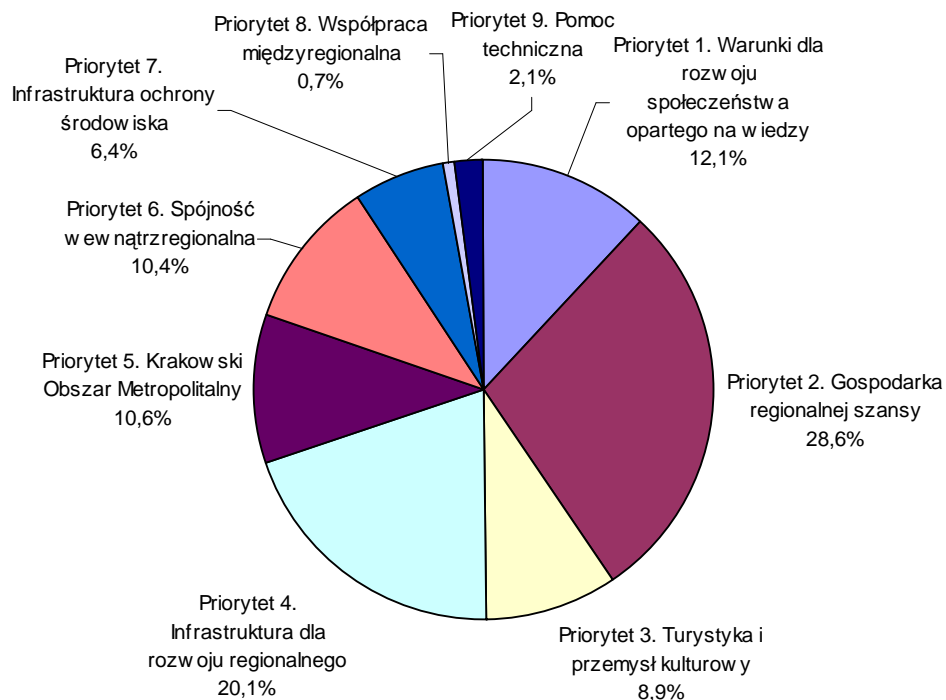
3.3. Adekwatność alokacji finansowych względem zakładanych w RPO celów rozwoju

Niniejszy podrozdział oceny szacunkowej ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie czy przedstawiono kryteria rozdziału środków finansowych oraz czy podział środków uwzględnia ważność priorytetów Programu. Ocenie zostaną poddane także ewentualne symulacje różnych wariantów alokacji środków na priorytety, przeprowadzone za pomocą modeli ekonometrycznych gospodarki Województwa.

Na rysunku 1 zaprezentowano podział środków ogółem przewidzianych na poszczególne priorytety MRPO. Najwięcej środków pochłonie priorytet 2 *Gospodarka regionalnej szansy* – 28,6% ogółu środków oraz priorytet 4 *Infrastruktura dla rozwoju regionalnego* – 20,1%.

⁶ *Procedury przygotowania programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów niezbędnych do uruchomienia Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (aktualizacja dokumentu z 17 lutego 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 14 września 2006 r. W dalszej części oceny używa się określenia *Procedury*.

Rysunek 1. Podział ogółu środków MRPO na poszczególne priorytety (w %).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w dokumencie MRPO, s. 92.

Wiarygodność zaprezentowanych projekcji finansowych zdecydowanie zyskuje przez przedstawienie kryteriów rozdziału środków na poszczególne priorytety, w tym ważność priorytetów Programu. W MRPO wzięto pod uwagę następujące kryteria (s. 90):

- *znaczenie osi priorytetowych, a także poszczególnych działań dla Województwa oraz zgodność ze Strategią Rozwoju Województwa;*
- *rodzaj wydatku (wydatek o charakterze rozwojowym lub o charakterze likwidacji zapóźnień);*
- *zdolność beneficjentów w zakresie generowania wkładu własnego na konkretny rodzaj projektów;*
- *kosztochłonność projektów;*
- *globalną ocenę zdolności absorpcyjnej jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa małopolskiego (na podstawie ekspertyzy);*
- *strukturę popytu na środki na podstawie projektów/programów regionalnych (w tym projekty własne województwa) planowanych na okres 2007 – 2013;*
- *popyt na środki oszacowany na podstawie projektów złożonych w ramach I i III priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004 - 2006;*

- *analizy limitów środków na bloki tematyczne (wg wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁷)*”.

Zdaniem oceniających, warto dodatkowo wyjaśnić, jak powyższe kryteria wpłynęły na podział środków między poszczególne priorytety Programu. Umożliwi to dokonanie szczegółowej weryfikacji alokacji finansowej.

W analizowanym dokumencie nie wspomina się o podjęciu próby symulacji wpływu różnych wariantów podziału środków (podziału na priorytety) na zakładane cele rozwoju Województwa Małopolskiego. Wydaje się, że taka analiza byłaby możliwa przy wykorzystaniu modeli ekonometrycznych gospodarki regionu (HERMIN, MaMoR2⁸). Zespół oceniający nie dysponuje informacjami, czy Autorzy projektu Programu mieli możliwości przeprowadzenia symulacji. Abstrahując od możliwych barier przeprowadzenia analiz (czasowych, finansowych, technicznych), zwraca się jednak uwagę, że przeprowadzenie takich badań mogłoby dostarczyć mocnych podstaw do twierdzenia, że prezentowane projekcje finansowe, uwzględniając oczywiście ograniczenia, przed którymi stoi MRPO, są optymalne z punktu widzenia zakładanych celów Programu.

3.4. Realność preliminowanych kwot

Przy ocenie realności przewidywanych kwot podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy zaproponowane alokacje nie są sprzeczne z ustaleniami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia?
2. Czy możliwości współfinansowania działań ze strony samorządów i podmiotów prywatnych są realistyczne?
3. Czy osiągnięcie zakładanych celów jest realistyczne w przewidzianym czasie i przy przewidzianych możliwościach wykonawczych?

Alokacje preliminowanych kwot dla województwa z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) spełniają kryteria podziału środków przewidziane w NSRO (s. 105 NSRO):

⁷ Są to następujące limity (*Procedury*, s. 21):

- działania w sferze produkcyjnej (badania i rozwój technologiczny, w tym infrastruktura szkolnictwa wyższego wspierająca działalność naukowo-badawczą; innowacje; bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców i działalność instytucji otoczenia biznesu; społeczeństwo informacyjne; odnawialne źródła energii; turystyka, w zakresie wsparcia usług świadczonych przez przedsiębiorców) – min. 40% całkowitej przyznanej alokacji;
- infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia - max. 7% całkowitej przyznanej alokacji (w tym max. 3% na ochronę zdrowia i opiekę nad dzieckiem);
- małe projekty infrastrukturalne (niesieciowe, niekompleksowe) – max. 20% całkowitej przyznanej alokacji;
- współpraca międzyregionalna – max. 2% całkowitej przyznanej alokacji.

Kryteria te Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ustaliło w celu osiągnięcia 60% pułapu wydatków związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej. Należy jednak zaznaczyć, że Województwa mogą indywidualnie negocjować zastosowanie się do tych zaleceń

⁸ Więcej na temat modeli w podrozdziale 4.4.

- 80% środków podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców województw;
- 10% środków podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001-2003 był niższy od 80% średniej krajowej tego miernika;
- 10% środków podzielone według powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003-2005 przekraczała 150% średniej krajowej.

Wysokość środków EFRR zaangażowanych w MRPO (zobowiązania) będzie wynosić 1 147,7 mln euro. Podział środków Wspólnoty na lata 2007-2013 odpowiada ustaleniom określonym w *Procedurach* i NSRO dla alokacji z EFRR oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. W tabeli 1 zaprezentowano porównanie ustaleń w tej kwestii w dokumencie MRPO oraz NSRO. Wartości w kolumnie *Różnica* dowodzą, że nie ma rozbieżności pomiędzy wzmiankowanymi dokumentami odnośnie alokacji środków EFRR (wartości można uznać za nieistotne). Dodatkowo należy zauważyć, że wkład Wspólnoty nie przekracza 85%, co jest zgodne z art. 57 *Rozporządzenia 1083*⁹.

Tabela 1. Porównanie podziału środków EFRR na lata 2007-2013 przeznaczonych na realizację MRPO w dokumencie Programu z ustaleniami zawartymi w NSRO.

Lata	Podział środków EFRR według dokumentu MRPO (w euro)	Podział środków EFRR według dokumentu NSRO (w euro)	Różnica (2-1) (w euro)	Podział środków EFRR zaangażowanych w MRPO (w %)
	1	2	3	4
2007	156 110 652	156 110 427	-225	13,6015
2008	159 777 700	159 778 112	412	13,9210
2009	163 419 498	163 419 771	273	14,2383
2010	161 166 473	161 166 524	51	14,0420
2011	165 056 184	165 056 110	-74	14,3809
2012	169 042 305	169 042 418	113	14,7282
2013	173 173 042	173 172 493	-549	15,0881
Ogółem	1 147 745 855	1 147 745 855	0	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Procedur*, s. 7, MRPO, s. 91, NSRO, s. 108.

Ważnym aspektem projekcji finansowych jest charakterystyka ryzyka związanego z brakiem możliwości współfinansowania projektów, szczególnie w odniesieniu do środków asygnowanych przez samorządy z terenu województwa.

Pozytywnie należy ocenić analizę takowego ryzyka, przeprowadzoną przez Autorów projektu MRPO. Przy omawianiu tej kwestii w dokumencie

⁹ Warto zaznaczyć, że przywołany artykuł określa wysokość wkładu Wspólnoty na poziomie programu operacyjnego.

Programu posiłkowano się ekspertyzą Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR)¹⁰.

W dokumencie Programu zaczerpnięto z powyższego opracowania szacunki wielkości środków jednostek samorządu terytorialnego (JST), jakie będą mogły być przeznaczone na działania rozwojowe w Województwie Małopolskim w latach 2007-2013. Zwrócono uwagę na tzw. „potencjał inwestycyjny” - środki, które JST mogą w określonym okresie przeznaczyć na finansowanie nowych przedsięwzięć rozwojowych, przy założeniu, że wykonywać będą wszystkie bieżące (stałe) zadania oraz dokonywać będą niezbędnej wymiany sprzętu i utrzymają bezpieczny dla jednostki poziom zadłużenia. Potencjał ten (ok. 11,8 mld zł w latach 2007-2013, 1,7 mld zł rocznie) znacznie przekracza przewidywany wkład samorządów.

Powołanie się na kryterium *Zdolność beneficjentów w zakresie generowania wkładu własnego na konkretny rodzaj projektów* może świadczyć o uwzględnieniu także ryzyka niewypełnienia zobowiązań przez podmioty prywatne. W przypadku MRPO jest to szczególnie istotne, gdyż przewiduje się wkład prywatny na poziomie 260 mln euro, co nieznacznie przewyższa wkład publiczny krajowy (248 mln euro). Zaleca się wyraźniejsze nawiązanie do tego problemu.

Jedyną sugestią, jaką mogą podpowiedzieć oceniający w tym obszarze ewaluacji, a co może zwiększyć stopień realności przewidywanych kwot i stopnia wykorzystania funduszy w części finansowej, jest przywołanie zmieniających się warunków na rynku pracy. Chodzi głównie o wzrost poziomu płac oraz słabszą dostępność siły roboczej (szczególnie w sektorze budownictwa). Uwaga ta nawiązuje do wniosków odnośnie części diagnostycznej Programu, przedstawionymi w ocenie *ex ante* MRPO z listopada 2006r.¹¹ (wnioski do zadania 1, *Zapisy diagnostyczne uzupełnić o rozpoznanie prognostyczne*).

3.5. Trwałość procesów rozwoju

Trwałość procesów rozwojowych należy rozważać w następujących aspektach:

1. Określenie wpływu zakończenia finansowania danego priorytetu na trwałość zjawisk rozwojowych, których priorytet dotyczy.
2. Uwzględnianie przez Autorów projektu Programu wpływu MRPO na mechanizmy rynkowe.
3. Wyznaczenie odpowiednich proporcji między inwestycjami w sferę innowacyjną i tradycyjną.

Jak podkreślono w ocenie *ex ante* Programu z listopada 2006r. (podrozdział 5.4), mocną stroną MRPO jest akcentowanie czynników, które wpływają na konkurencyjność regionu. Warto podkreślić, że działania podejmowane w

¹⁰ Marta Mackiewicz, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg, Marcin Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007 – 2013*, Warszawa 2006.

¹¹ *Ocena szacunkowa projektu programu operacyjnego na lata 2007-2013 województwa małopolskiego (projekt z czerwca 2006)*, WYG International, Warszawa, listopad 2006 r.

ramach MRPO koncentrują się na czynnikach rozwijających potencjał gospodarki (i jej konkurencyjność), co dobrze wróży trwałości projektowanej interwencji. Inwestycje w takie czynniki jak nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne (priorytet 1), różnego typu infrastruktura (priorytet 6 i 7), sfera badań i rozwoju (priorytet 2) czy szeroko rozumiany kapitał ludzki (priorytet 2 i 3) są powszechnie uważane jako dobry prognostyk trwałości rozwoju¹². Oceny efektu makroekonomicznego potwierdzają prawdopodobny pozytywny wpływ MRPO i innych programów operacyjnych na możliwości produkcyjne gospodarki województwa (infrastrukturę, kapitał rzeczowy, kapitał ludzki). Wyniki oceny efektu makroekonomicznego zostaną nieco szerzej omówione w podrozdziale 4.4.

Nie wszystkie z wymienionych czynników mają taki sam wpływ na poszczególne regiony. Szczególnie trudnym zadaniem w przypadku Województwa Małopolskiego (i innych województw Polski, zapóźnionych w stosunku do regionów „starej” Unii pod względem wyposażenia w infrastrukturę transportową, turystyczną, społeczną itd.) jest podział środków pomiędzy działania innowacyjne i tradycyjne (podstawowa infrastruktura). Warto podkreślić, że problem ten znalazł odzwierciedlenie w MRPO, gdzie na s. 42, w podsumowaniu wpływu funduszy zewnętrznych na rozwój Małopolski znalazł się następujący fragment *Obecnie niski poziom rozwoju (w skali lokalnej i regionalnej) determinuje beneficjentów do przygotowywania projektów z zakresu podstawowej infrastruktury, znacznie mniej beneficjentów posiada odpowiedni potencjał do przygotowania projektów o innowacyjnym charakterze, w tym np. projektów z zakresu kompleksowej rewitalizacji, stref aktywności gospodarczej, współpracy nauki i biznesu poprzez B+R, rozwoju wyspecjalizowanych instytucji i narzędzi otoczenia biznesu, itp. Analizy dotychczasowych przedsięwzięć wskazują na konieczność szczególnego wspierania tego typu projektów i to już na etapie ich przygotowywania, ze względu na wysoką wartość dodaną i bezpośrednio przełożenie na rozwój*. Należy zaznaczyć, że wnioski z podrozdziału, z którego pochodzi ten fragment, zostały wzięte pod uwagę w kryteriach podziału środków na poszczególne priorytety.

Stosunkowo duże niebezpieczeństwo dla trwałości rozwoju, którego podstawą jest swobodne działanie mechanizmu rynkowego w większości dziedzin życia gospodarczego, stanowią działania bezpośrednio związane ze wsparciem przedsiębiorstw, tzw. pomoc publiczna. W MRPO najwięcej tego typu przedsięwzięć będzie zawierał priorytet 2 *Gospodarka regionalnej szansy* (np. *bezpośrednia pomoc finansowa w postaci dotacji na inwestycje rozwojowe*, s. 60).

Należy zaznaczyć, że ocenianie trwałości interwencji na etapie oceny *ex ante*, mając do dyspozycji tylko priorytety Programu, jest trudnym przedsięwzięciem i możliwe jest tylko odniesienie do ogólnych kierunków działań państwa prowadzących do wsparcia potencjału gospodarki, które są według dzisiejszej wiedzy pożądane i możliwe do wykonania przez szczebel samorządowy. W świetle powyższej argumentacji (budowanie potencjału gospodarki, dbałość o działania innowacyjne oraz tradycyjne) oraz zważywszy dodatkowo na fakt, że interwencja w ramach MRPO koncentruje się na kierunkach wyznaczonych przez Komisję Europejską, należy

¹² O współczesnych źródłach długookresowego wzrostu gospodarczego zobacz w: *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, OECD 2003.

zakładać, że podejmowane działania zapewnią trwałość procesom rozwojowym inicjowanym przez Program.

Kryterium trwałości powinno być przedmiotem szczególnego zainteresowania przy projektowaniu *Szczegółowego opisu osi priorytetowych programu operacyjnego*. W dokumencie tym znajdują się bardziej rozbudowane opisy operacji, które prawdopodobnie umożliwią np. analizę wpływu pomocy publicznej na funkcjonowanie rynków objętych wsparciem, w tym pierwsze analizy możliwości występowania efektów towarzyszących interwencji - substytucji (*substitution*), zastępowania (*displacement*), *deadweight* i dodatkowości (*additionality*)¹³.

¹³ Efekt substytucji sugeruje, że beneficjenci polityki mogą stać się bardziej konkurencyjni w stosunku do podmiotów, które nie były beneficjentami pomocy (a działają na tym samym obszarze). Zastępowanie jest związane z sytuacją, w której pozytywne skutki polityki w obszarze objętym pomocą są połączone z negatywnymi skutkami w regionie nie podlegającym pomocy. Jeżeli efekty polityki zostałyby osiągnięte również bez oddziaływania państwa mówimy o zjawisku *deadweight*. Ocenia się ten efekt porównując sytuację faktyczną do takiej, w której nie byłoby wsparcia ze strony polityki (sytuacja kontrafaktyczna). Zasada dodatkowości oznacza, że środki polityki (np. funduszy strukturalnych) nie mogą pomniejszać środków krajowych.

4. Aktualizacja oceny systemu wskaźników realizacji

4.1. Ogólna charakterystyka zadania

Zadanie 2 ma na celu ocenę systemu wskaźników realizacji Programu. Ocena będzie przeprowadzona w trzech obszarach:

1. Użyteczność i poprawność merytoryczna proponowanych wskaźników.
2. Spójność wewnętrzna proponowanych wskaźników.
3. Spójność zewnętrzna proponowanych wskaźników.

Podobnie jak w poprzednim rozdziale, układ kolejnych podrozdziałów podporządkowano obszarom oceny.

Wskaźniki zostały zamieszczone w rozdziale 5 i 6 dokumentu MRPO (s. 45-89). Przedstawiono wskaźniki celu głównego, celów szczegółowych oraz celów operacyjnych osi priorytetowych. Wskaźniki przedstawione są w formie tabeli (można rozważyć ponumerowanie i zatytułowanie tabel). W Programie nie pojawia się lista wskaźników kontekstowych. Zdaniem oceniających, warto zastanowić się nad umieszczeniem takowych (podsumowują one część diagnostyczną i analizę SWOT a także będą stanowiły tło realizacji Programu).

4.2. Użyteczność i poprawność merytoryczna proponowanych wskaźników

Ocenę tego obszaru przeprowadzono w oparciu o następujące pytania:

1. Czy zdefiniowane wskaźniki są kompletne (w odniesieniu do celów oraz składowych wskaźnika)?
2. Czy zdefiniowane wskaźniki są poprawne i merytorycznie uzasadnione?
3. Czy zdefiniowane wskaźniki są mierzalne, dostępne, a ich koszt pozyskania nie jest nadmierny?
4. Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę dla przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?

Tabela 2 przedstawia ilość wskaźników przypisanych celowi głównemu, celom szczegółowym oraz celom operacyjnym poszczególnych osi priorytetowych. W programie zastosowano 63 wskaźniki celów. Zastosowane wskaźniki rozłożono dosyć proporcjonalnie w strukturze wszystkich priorytetów (sądząc np. po alokacji środków). Wskaźniki

zaproponowane przez Autorów MRPO nawiązują do propozycji systemu wskaźników rdzeniowych (*core indicators*), przedstawionego przez Komisję Europejską¹⁴ (można rozważyć wskazanie, które to wskaźniki).

Tabela 2. Liczba wskaźników celów MRPO

Cele Programu/priorytetów	Ilość wskaźników oddziaływania	Ilość wskaźników rezultatu	Ilość wskaźników produktu	Razem wskaźników
Główny Programu: <i>Tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia</i>	1	-	-	1
Szczegółowe Programu: <i>Podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki Małopolski</i> <i>Spójność wewnętrzna regionu osiągnięta w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju</i> <i>Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego podmiotów z terenu Małopolski</i>	4	-	-	4
Priorytet 1. <i>Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy</i>	1	3	2	6
Priorytet 2. <i>Gospodarka regionalnej szansy</i>	1	3	2	6
Priorytet 3. <i>Turystyka i przemysł kulturowy</i>	1	2	2	5
Priorytet 4. <i>Infrastruktura dla rozwoju regionalnego</i>	1	3	5	9
Priorytet 5. <i>Krakowski Obszar Metropolitalny</i>	1	3	3	7
Priorytet 6. <i>Spójność wewnątrzregionalna</i>	1	4	4	9
Priorytet 7. <i>Infrastruktura ochrony środowiska</i>	-	5	4	9
Priorytet 8. <i>Współpraca międzyregionalna</i>	-	1	2	3
Priorytet 9. <i>Pomoc techniczna</i>	-	2	2	4
Łącznie	11	26	26	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu MRPO, s. 45-89.

Ocenę kompletności przedstawionych wskaźników ujmuje się w dwóch aspektach. Po pierwsze, czy wskaźniki odnoszą się do wszystkich celów (umożliwi to monitorowanie i ocenę stopnia osiągnięcia celów). Po drugie, czy zaprezentowano wszystkie składowe wskaźniki, tj. definicję/nazwę, jednostkę miary, wartości bazowe i docelowe oraz źródło danych i częstotliwość pomiaru.

Wskaźniki odnoszą się do celów priorytetów oraz do celu głównego i celów szczegółowych. W tym aspekcie kompletności (tzn. czy przyporządkowano wskaźniki do celów) można mieć tylko wątpliwości do przejrzystości sposobu zaprezentowania wskaźników celów szczegółowych. Dla większej klarowności sugeruje się przy każdym wskaźniku podać cel, do którego się odnosi.

Wszystkie wskaźniki są zdefiniowane (ich istotę wyraża nazwa), określenia wskaźników są na ogół klarowne i nie przysparzają kłopotów w interpretacji. Pewne uwagi można mieć do wskaźników celów szczegółowych: *Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych, w tym udział zatrudnionych w sektorze usług, Zmniejszenie różnicowań salda migracji w układzie*

¹⁴ *Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide*, The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers, Draft Working Paper, European Commission, Directorate – General Regional Policy, 23 January 2006, p. 27-30.

powiatowym oraz *Liczba utworzonych miejsc pracy*. W pierwszym przypadku użyto sformułowania *struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych*, a wartości bazowe i docelowe wskaźnika takiej struktury nie pokazują (ewentualnie można dodać do wartości wskaźnika taką strukturę). W drugim przypadku nazwa oznacza raczej cel, a nie wskaźnik. Proponuje się zrezygnować ze słowa *zmniejszenie*. Wątpliwości odnośnie ostatniego przytoczonego wskaźnika są poruszane w podrozdziale 4.4.

Nie jest do końca pewne (patrzac na wartości bazowe i docelowe), czy wskaźnikiem oddziaływania priorytetu 2 ma być *Wzrost liczby podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób* czy też sama ich liczba. W jaśniejszy sposób można też zdefiniować wskaźnik priorytetu 7 *Potencjalna moc zainstalowana* (odnosi się to prawdopodobnie do energii odnawialnej).

W większości wskaźników określono jednostkę miary, wartości bazowe i docelowe oraz źródło danych i częstotliwość pomiaru. Wskaźniki celu głównego oraz celów szczegółowych nie zawierają informacji o jednostce miary. Co prawda można o nich (jednostkach) pośrednio wnioskować z definicji bądź wartości, ale sugeruje się przedstawienie jednostek miary w sposób użyty przy wskaźnikach priorytetów. W przypadku wskaźników *Liczba usług publicznych zrealizowanych on-line* (priorytet 1), *Dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu* (priorytet 2), *Oszczędność czasu w euro na nowych drogach i zmodernizowanych w przewozach pasażerskich i towarowych* (priorytet 5), pojawia się znak „-„ (co oznacza, że w 2010 zjawisko nie wystąpi) i uwaga Autorów projektu, że wartość wskaźnika w 2015 zostanie podana w 2008r. Zdaniem oceniających, można pokusić się o wyjaśnienie dlaczego.

Zestaw przedstawionych wskaźników, w opinii oceniających, będzie dostępny (o czym świadczy zamieszczenie źródeł), wskaźniki są mierzalne a koszt ich pozyskania nie powinien być znaczny.

Na podstawie oceny kompletności można stwierdzić, że system wskaźników Programu stwarza bazę do efektywnego przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego (po uwzględnieniu propozycji oceniających).

Na pozytywną ocenę zasługuje wyznaczenie wartości docelowych wskaźników priorytetów dla roku 2010 i 2015. Oznacza to, że wskaźniki przedstawiono w sposób dynamiczny. Statyczna koncepcja wskaźnika oznacza wyznaczenie tylko wartości początkowej i końcowej. W koncepcji dynamicznej wyznacza się poziom docelowy wskaźnika w różnych punktach czasowych. Pomaga to w monitorowaniu i ocenie postępów Programu.

4.3. Spójność wewnętrzna proponowanych wskaźników

Oceniając spójność wewnętrzną proponowanych wskaźników należy wziąć pod uwagę, czy wskaźniki przedstawione w programie są logicznie powiązane z celami i priorytetami oraz czy związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy produktami, rezultatami (ewentualnie oddziaływaniami) zostały prawidłowo zdefiniowane¹⁵.

Dla potrzeb oceny przyjęto następujące definicje wskaźników produktu, rezultatu oraz oddziaływania¹⁶:

- za wskaźnik produktu (*output indicator*) uważa się wskaźnik odnoszący się do konkretnego działania, mierzony w jednostkach fizycznych bądź pieniężnych np. km zmodernizowanych dróg, liczba firm wspartych finansowo;
- wskaźnik rezultatu (*result indicator*) to bezpośrednie (natychmiastowe) efekty dla beneficjentów spowodowane określonym programem (operacją) – mogą one być wyrażane w jednostkach fizycznych lub pieniężnych (np. skrócenie czasu podróży, liczba przeszkolonych pracowników, liczba wypadków drogowych, obniżka kosztów transportu),
- wskaźnik oddziaływania (*impact indicator*) – odnosi się do długofalowych skutków programu; wyróżnia się dwie koncepcje oddziaływań: specyficzne (*specific impacts*) – występujące po upływie pewnego czasu związane z podjętymi działaniami i bezpośrednimi beneficjentami np. większa konkurencyjność firm i ogólne (*global impacts*) – długofalowe efekty oddziałujące na szerszą populację.

W dokumencie MRPO wszystkie priorytety posiadają wskaźniki produktu i rezultatu. Jest to zgodne z wymogami stawianymi przed tą częścią programu operacyjnego w art. 37 *Rozporządzenia 1083* (punkt 1 c). Dodatkowo Autorzy projektu przedstawili wskaźnik(i) oddziaływania dla celu głównego, celów szczegółowych oraz celów niektórych priorytetów.

W odniesieniu do wskaźnika celu głównego i celów szczegółowych oceniający nie mają większych zastrzeżeń odnośnie logicznego powiązania wskaźników i celów (ze względów przejrzystości, można, jak sugerowano wcześniej przyporządkować konkretne wskaźniki celom szczegółowym). I tak, na wskaźnik realizacji celu głównego Programu (wskaźnik oddziaływania), którym jest *Tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* wybrano *PKB / mieszkańca według PPS jako procent średniej UE (UE25=100)*. Wśród wskaźników oddziaływania celów szczegółowych (tj. *Podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki Małopolski, Spójność wewnętrzna regionu osiągnana w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, Wzmacnianie potencjału*

¹⁵ W ocenie uwzględniono, że zgodnie z 37 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 obligatoryjne są wskaźniki produktu i rezultatu. Uwagi odnośnie wskaźników oddziaływania należy potraktować fakultatywnie.

¹⁶ Definicje za: *Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide*, The New Programming Period, 2007 – 2013: Methodological Working Papers, European Commission, 2006, s. 6.

instytucjonalnego podmiotów z terenu Małopolski) znajdujemy *Liczbę utworzonych miejsc pracy (w tym mężczyźni i kobiety), Strukturę pracujących wg sektorów ekonomicznych (w tym udział zatrudnionych w sektorze usług), Zmniejszenie zróżnicowań salda migracji w układzie powiatowym oraz Stopień wykorzystania środków MRPO*. Pewne wątpliwości wywołuje wskaźnik *Stopień wykorzystania środków MRPO*. Jest on prawdopodobnie wybrany do oceny stopnia realizacji celu *Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego podmiotów z terenu Małopolski*. Można rozważyć, czy nie lepiej będzie go odnieść do celu priorytetu 9 *Pomoc techniczna*. Rozważyć można także zamianę w jednym ze wskaźników celów szczegółowych sektora usług na sektor usług rynkowych, co chyba lepiej obrazuje konkurencyjność gospodarki.

Przy wskaźnikach dla celu głównego (i wszystkich wskaźników oddziaływania) można podkreślić dodatkowo, że bierze się pod uwagę możliwość popełnienia błędu logicznego typu *post hoc ergo propter hoc (po tym, a więc wskutek tego)*. Będzie to oznaczało uwzględnienie przez Autorów projektu MRPO, że realizacja Programu jest tylko jedną z wielu zmiennych oddziałującą na dany wskaźnik celu. Uwaga nie jest zasadna, jeżeli wartości docelowe wskaźników zostały powiązane z wpływem samego MRPO.

Wskaźniki przyporządkowane poszczególnym priorytetom także są, w opinii oceniających, logicznie powiązane z celami. Celem operacyjnym priorytetu 1 jest *Rozwój społeczeństwa informacyjnego i poprawa dostępu do edukacji*. Na wskaźniki wybrano np. *Liczbę projektów z zakresu edukacji* (wskaźnik produktu), *Liczba usług publicznych zrealizowanych on-line* (wskaźnik rezultatu) *Odsetek ludności z wykształceniem wyższym* (wskaźnik oddziaływania). W przypadku celów priorytetu 2, gdzie podkreśla się wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki spotykamy wskaźniki typu *Liczba projektów z zakresu B+R, Dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu*. W przypadku tego priorytetu wątpliwości może budzić wybór *Wzrostu liczby podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób* na wskaźnik oddziaływania tego priorytetu. Jest to zapewne spowodowane dużym rozdrobieniem przedsiębiorstw regionalnych (*prawie 95% firm do podmioty gospodarcze zatrudniające do 9 osób*, część diagnostyczna Programu, s. 12). Zdaniem ewaluatorów oczekuje się, że źródłem przewagi konkurencyjnej będą nieco większe przedsiębiorstwa (sektor MSP). Cel priorytetu 3 *Turystyka i przemysł kulturowy* nastawiony jest na poprawę konkurencyjności turystycznej regionu i odpowiadają mu wskaźniki takie jak *Liczba nowoutworzonych, zmodernizowanych, wyposażonych obiektów kultury i dziedzictwa* (wskaźnik produktu) czy *Liczba osób odwiedzających Małopolskę* (wskaźnik oddziaływania). *Liczba kilometrów nowych dróg* czy *Oszczędność czasu w euro na nowych drogach i zmodernizowanych w przewozach pasażerskich i towarowych* to przykłady wskaźników, które dobrze, zdaniem oceniających będą obrazować osiągnięcie celu *Rozwój infrastruktury sprzyjającej wzrostowi społeczno-gospodarczemu* (priorytet 4). Stopień osiągnięcia celu priorytetu 5 *Krakowski Obszar Metropolitalny* oceniany będzie na podstawie takich wskaźników jak *Liczba zakupionego taboru transportu publicznego (szynobusy, autobusy miejskie)* czy *Liczba pasażerów obsługiwanych przez transport publiczny*. W przypadku priorytetu 6, którego celem jest *Zmniejszanie infrastrukturalnych barier w dostępie do usług społecznych* posłużono się takimi wskaźnikami jak *Liczba projektów z zakresu ochrony zdrowia*. W przypadku wskaźników priorytetu 7

*Infrastruktura ochrony środowiska*¹⁷ użyto m.in. wskaźników *Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami* czy *Liczba osób przyłączonych do kanalizacji w wyniku realizacji projektu*. Cel priorytetu 8 Stworzenie szerokiej i stabilnej platformy współpracy regionalnej będzie ewaluowany przez wskaźniki typu *Liczba zorganizowanych imprez/wydarzeń promujących region*. W przypadku priorytetu *Pomoc techniczna* zastosowano takie wskaźniki jak np. *Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach obsługujących program*. Wszystkie przytoczone przykłady potwierdzają pozytywną ocenę logiki powiązań cele priorytetów - wskaźniki.

Drugi aspekt oceny w obszarze spójności wewnętrznej wskaźników dotyczy zdefiniowania związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy produktami, rezultatami (ewentualnie oddziaływaniami).

W opinii ewaluatorów, zamieszczone wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania obrazują logiczny ciąg przyczynowo – skutkowy planowanej interwencji. Takie stwierdzenie ma podparcie w następującym przykładzie z priorytetu *Turystyka i przemysł kulturowy*. Wybrano pewną liczbę projektów z zakresu turystyki, wspartą środkami MRPO (wskaźnik produktu *Liczba wspartych projektów z zakresu turystyki*), co spowodowało wzrost zatrudnienia w tym obszarze (wskaźnik rezultatu *Liczba utworzonych miejsc pracy w branży turystycznej - dotychczasowa sekcja H, wg PKD 2007 – sekcja I oraz sekcja N dział 79*). Praca tych osób przyczyniła się do wzrostu jakości usług, co spowodowało wzrost *Liczb osób odwiedzających Małopolskę* (wskaźnik oddziaływania priorytetu). Ciąg ten można kontynuować. Działania podjęte w tym priorytecie spowodują rozwój sektora usług (wskaźnik *Udział zatrudnionych w sektorze usług*) oraz doprowadzą do wzrostu (możliwe, że szybszego niż średnia UE25) *PKB per capita uwzględniającego siłę nabywczą*.

Zdaniem oceniających, większą przejrzystość układu wskaźników (tzn. większą klarowność związków przyczynowo skutkowych pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami) zapewniłoby by jednak pogrupowanie wskaźników, tzn. przyporządkowanie danych wskaźników produktu określonym wskaźnikom rezultatu (jak w powyższym przykładzie). Sugeruje się rozważenie tej propozycji na poziomie priorytetu. Z pewnością taki zabieg ułatwi ocenę *on going* i *ex post* MRPO.

4.4. Spójność zewnętrzna proponowanych wskaźników

W tej części raportu ocenie poddano spójność wskaźników realizacji MRPO w kontekście:

- wskaźników zawartych w NSRO,
- wyników oceny efektu makroekonomicznego,
- alokacji finansowych dokonanych w MRPO.

Porównując wskaźniki NSRO (dokument NSRO, s. 45-46) ze wskaźnikami MRPO należy zauważyć, że ze względu na charakter NSRO wskaźniki tam

¹⁷ Należy zwrócić uwagę na powtarzający się opis priorytetu 6 („wklejony”) w miejsce opisu priorytetu 7. Nie jest to przedmiotem niniejszej oceny, ale należy to skorygować.

zawarte są ogólniejszej natury. Wynika to z faktu, że MRPO jest jedną ze składowych NSRO. NSRO odnosi się do całego kraju, natomiast analizowany Program do województwa Małopolskiego. Tak więc spójność wskaźników NSRO i MRPO należy ocenić przynajmniej pod kątem niesprzeczności (np. definicji wskaźników). Co więcej, niektóre ze wskaźników MRPO są takie same jak w NSRO. Umożliwi to porównywanie osiągnięć Województwa do osiągnięć całego kraju. Są to m.in. *PKB na 1 mieszkańca*, *Liczba utworzonych miejsc pracy (w tym kobiety, mężczyźni)*. Przyjmując takie kryteria, oceniający stwierdzają spójność wskaźników MRPO ze wskaźnikami NSRO.

Największym wyzwaniem przy konstruowaniu wskaźników wydaje się określenie ich wartości docelowych. Wysoko należy ocenić w tym względzie dokument MRPO, w którym podano podstawy szacunku wartości docelowych wskaźników. Przykładowo, przy wartości wskaźnika *Liczba osób korzystających w ciągu roku z obiektów objętych wsparciem w wyniku realizacji projektów* wyjaśniono: *Obliczeń dokonano na podstawie danych z 2003 roku porównując liczbę muzeów, kin oraz turystycznych obiektów noclegowych zbiorowego zakwaterowania z liczbą osób korzystających (103 muzea, 53 kina, 878 obiektów – razem 1034 i korzystający (odpowiednio 4 650 200 + 2 559 000 + 2 047 146 = 9 256 346). Korzystających, średnio na obiekt – 8 950 osób. Wartość wskaźnika uzyskano po przemnożeniu liczby 8950 przez ilość planowanych do wsparcia przedsięwzięć (255). Podkreślić należy, iż jest to liczba podana w bardzo dużym przybliżeniu, mająca jedynie dawać ogólny obraz możliwych zmian (s. 76). Zdecydowanie podnosi to spójność wartości wskaźników z alokacjami Programu. Sugeruje się rozciągnięcie tej „dobrej praktyki” na wszystkie wskaźniki.*

Należy też wspomnieć, że źródłami o wysokiej użyteczności w tym względzie (określenia wartości docelowych) są opracowane na potrzeby programów operacyjnych, w tym programów regionalnych, oceny efektu makroekonomicznego. W przypadku województwa Małopolskiego można wykorzystać wyniki otrzymane za pomocą modelu HERMIN, prezentujące wpływ NSRO (również poszczególnych programów operacyjnych: *Infrastruktura i środowisko*, *Kapitał ludzki*, *Innowacyjna gospodarka*) na gospodarkę Województwa oraz wyniki otrzymane na podstawie modelu MaMoR2, odnoszące się do wpływu samego MRPO na gospodarkę regionu (w tym osobno wpływ środków publicznych krajowych)¹⁸. Wyniki otrzymane na podstawie modeli należy traktować jako komplementarne względem siebie, pamiętając jednocześnie o pewnych rozbieżnościach w metodologii opracowania modeli. Symulacje przeprowadzone na obydwu modelach odnoszą się do sytuacji, gdzie MRPO czy NSRO nie byłyby realizowane (tzw. sytuacja kontrfaktyczna). Obydwa modele zakładają 100% wykorzystanie środków przeznaczonych na MRPO.

Zmienne poddane analizie za pomocą regionalnego modelu HERMIN to między innymi:

¹⁸ *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN. Raport zbiorczy*, Bradley J. i inni, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, grudzień 2006, s. 81-93 oraz T. Kaczor, R. Socha, *Prognoza oddziaływania makroekonomicznego realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa małopolskiego na lata 2007 – 2013*, Warszawa, listopad 2006. Dokumenty te zostały dostarczone do ewaluatorów przez Zamawiającego. Oceniający nie dysponowali wynikami wpływu samego MRPO na gospodarkę regionu, ocenianego na podstawie modelu HERMIN.

- PKB Województwa (zmiana tempa wzrostu oraz wielkości) oraz jego składowe od strony wydatków;
- WDB w sektorze przetwórstwa przemysłowego i usług rynkowych;
- liczba osób pracujących, w tym także w sektorze przetwórstwa przemysłowego i usług rynkowych;
- wydajności pracy,
- stopa bezrobocia.

Z pomocą modelu MaMoR2 możemy otrzymać informację o wpływie MRPO na:

- poziom i zmianę PKB,
- zatrudnienie,
- wydajność pracy,
- przeciętne wynagrodzenie,
- dochody ludności,
- inwestycje,
- spożycie,
- infrastrukturę,
- kapitał rzeczowy,
- kapitał ludzki.

Możliwości wykorzystania powyższych zmiennych w systemie wskaźników Programu ograniczają się do wskaźników rezultatu bądź oddziaływania. Autorzy projektu MRPO tylko w jednym przypadku odwołali się do zmiennych analizowanych na podstawie powyższych modeli ekonometrycznych (dokładnie do HERMIN). Tym wskaźnikiem jest *Liczba utworzonych miejsc pracy* (wskaźnik celów szczegółowych). Autorzy Programu przewidują 9 tys. utworzonych miejsc pracy w 2015r.

Szacunek na podstawie modelu MaMoR2 przewiduje wzrost zatrudnienia w wyniku realizacji samego Programu o ok. 3,1 tys. osób (w latach 2007-2020 r.). Należy przy tej okazji zauważyć, że Autorzy modelu MaMoR2 (w cytowanym opracowaniu) podali wartości bazowe tylko w przypadku nominalnego PKB oraz zatrudnienia, co utrudnia wykorzystanie wyników modelu w przypadku rozważań o dodaniu innych zmiennych do systemu wskaźników MRPO. Przykładowo, konstruktorzy wskaźników Programu chcąc zamieścić wartość wskaźnika związanego z nakładami inwestycyjnymi, mają do dyspozycji jego odchylenie od poziomu referencyjnego (np. 10,6% w 2013 r.), ale nie dysponują samą wartością referencyjną.

W przypadku zatrudnienia interesujące dane otrzymujemy także na podstawie modelu HERMIN. Prognozuje się, że realizacja NSRO (a więc nie tylko MRPO, ale także innych programów operacyjnych) przyniesie wzrost zatrudnienia w Województwie o ok. 16,8 tys. osób w 2015 r. w odniesieniu do scenariusza bazowego. Jak już zauważono, przy interpretacji wyników należy pamiętać o pewnych rozbieżnościach metodycznych tkwiących u podstaw obydwu modeli.

Na podstawie powyższych wyników, można wysunąć pewne wątpliwości, co do wartości docelowej wskaźnika wykorzystanego w MRPO. Jeżeli odczytać wskaźnik zamieszczony w dokumencie Programu, jako ilość miejsc pracy utworzonych ogółem w Województwie dzięki interwencji MRPO to jego wartość wydaje się za wysoka. Jeżeli to ogólna liczba utworzonych miejsc pracy to jest ona w świetle wyników HERMIN zdecydowanie niedoszacowana. Wątpliwości interpretacyjne wartości wskaźnika powinny spowodować jego sprecyzowanie. Możliwym powodem rozbieżności w wartościach jest wykorzystanie wyników symulacji wpływu MRPO na gospodarkę regionu (*ceteris paribus*) z wykorzystaniem modelu HERMIN. Jak już wspomniano, oceniający nie dysponowali takim dokumentem.

Wyniki symulacji na modelach można także wykorzystać przy określeniu poziomu *PKB na mieszkańca*. Zdaniem oceniających, warto w przypadku MRPO rozważyć szersze wykorzystanie wskaźników analizowanych w ocenie efektu makroekonomicznego.

5. Próba oceny trafności alokacji finansowych w świetle wartości sparametryzowanych celów rozwoju

Poprzednie rozdziały raportu podejmowały próbę oceny trafności alokacji finansowych oraz wartości wskaźników uwzględniając informacje zawarte w dostarczonym przez Zamawiającego projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (MRPO, Program). Na podstawie przeprowadzonej dotychczas analizy można stwierdzić, że nie ma przesłanek do kwestionowania zaproponowanych rozwiązań w zakresie podziału środków finansowych oraz przewidywanych wartości docelowych wskaźników Programu.

Należy zauważyć, że proponowane rekomendacje miały na celu z jednej strony podniesienie jakości całości MRPO, z drugiej natomiast odnosiły się do kwestii przygotowania województw do procesu negocjacji Programu z Komisją Europejską. Najistotniejsze znaczenie miały następujące zalecenia:

- uszczegółowienie charakterystyki podstaw alokacji między poszczególne priorytety;
- przedstawienie podstaw wyznaczanych wartości docelowych wskaźników;
- uzasadnienie struktury współfinansowania, zwłaszcza w ujęciu realności współfinansowania przez sektor prywatny.

Powyższe wnioski były przedmiotem dyskusji w trakcie spotkania oceniających z Autorami poszczególnych projektów regionalnych programów operacyjnych (RPO), które odbyło się w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w dniu 20 lutego 2007r. W trakcie tego spotkania Przedstawiciele Samorządów Wojewódzkich wyjaśnili, że uznają zasadność powyższych rekomendacji. Jednocześnie zaznaczyli, że wszystkie wymienione kwestie były brane pod uwagę podczas konstruowania RPO. W myśl wspólnych uzgodnień, w dokumencie Programu nie ma potrzeby zamieszczania szczegółowych opisów sposobu podziału środków finansowych, wyznaczania wartości docelowych wskaźników oraz uzasadniania współfinansowania RPO. Za wystarczające należy uznać ogólne odniesienie się do tych kwestii.

Należy pamiętać, że obecni na spotkaniu Przedstawiciele Samorządów Wojewódzkich zobowiązali się przedstawić szczegółowy sposób określania alokacji środków finansowych pomiędzy poszczególne priorytety Programu, sposób wyznaczania wartości docelowych wskaźników oraz odniesienie się do ryzyka niewypełnienia zobowiązań finansowych przez potencjalnych beneficjentów RPO.

Ze strony Województwa Małopolskiego otrzymano uwagi do rekomendacji z rozdziału 6 oraz wyjaśnienia związane z najważniejszymi zaleceniami zespołu ewaluacyjnego przedstawionymi powyżej. Większość uwag Autorów projektu MRPO zamieszczono w rozdziale 6 (w formie przypisów). W niniejszym rozdziale wzięto pod uwagę te informacje, które dotyczą problemu alokacji finansowych w świetle skwantyfikowanych celów Programu.

W kwestii alokacji środków pomiędzy poszczególne priorytety Województwo powtórzyło kryteria przytoczone w projekcie MRPO. Zaznaczono jednakże, że podział środków pomiędzy poszczególne priorytety odbywał się etapami.

Na pierwszym etapie pracy kryteriami decydującymi o wielkości alokacji dla poszczególnych osi priorytetowych były¹⁹:

- *rodzaj wydatku (wydatek o charakterze rozwojowym lub wydatek ukierunkowany na likwidację zapóźnień);*
- *zdolność beneficjentów w zakresie generowania wkładu własnego na konkretny rodzaj projektów;*
- *kosztochłonność projektów;*
- *globalną ocenę zdolności absorpcyjnej jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa małopolskiego (na podstawie ekspertyzy).*

Na kolejnym etapie prac nad Programem uwzględniono dodatkowo:

- *strukturę popytu na środki na podstawie projektów/programów regionalnych (w tym projekty własne województwa) planowanych na okres 2007 – 2013;*
- *popyt na środki oszacowany na podstawie projektów złożonych w ramach I i III priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w latach 2004 – 2006.*

Wedle wyjaśnień Województwa o ostatecznym kształcie podziału środków pomiędzy poszczególne osie priorytetowe zdecydował Zarząd Województwa Małopolskiego, który skorygował wcześniejsze projekty podziału środków, kierując się głównie:

- *znaczeniem osi priorytetowych dla rozwoju Województwa oraz zgodnością ze Strategią Rozwoju Województwa;*
- *limitami środków na bloki tematyczne (wg wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).*

Przedstawione etapy pracy rozjaśniają sposób podziału środków na priorytety, jednakże zakres szczegółowości przedstawionych kryteriów (brak wyjaśnień jak wyglądały wyniki zastosowanych kryteriów) pozwala jedynie na ogólne wnioski odnośnie trafności alokacji.

Jak zauważono w podrozdziale 3.3 niniejszego raportu blisko połowa preliminowanych środków Programu skierowana zostanie na priorytety *Gospodarka regionalnej szansy* (28,6% środków ogółem) oraz *Infrastruktura dla rozwoju regionalnego* (20,1% środków ogółem). Całkowita wartość środków zaangażowanych w MRPO ma wynieść ponad 1,6 mld euro.

Obydwa priorytety (włącznie z priorytetami *Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, Turystyka i przemysł kulturowy* oraz *Krakowski Obszar Metropolitalny*) wchodzi w skład grupy priorytetów mających realizować cel szczegółowy *Podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki Małopolski* (łącznie na tych 5 priorytetów przeznaczono ponad 80% wszystkich środków zaplanowanych w MRPO). Wspólnym mianownikiem tych osi priorytetowych jest orientacja na budowanie/wzmacnianie tych wymiarów gospodarki regionu, które decydują o jej konkurencyjności. Osiągnięcie wspomnianego celu szczegółowego wydaje się najważniejszym warunkiem osiągnięcia celu głównego Programu, tj. *Tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*. W świetle

¹⁹ Kursywa w wypunktowaniach oznacza cytaty z wyjaśnieniami Województwa.

znaczenia tych priorytetów dla osiągnięcia celu głównego alokacja środków wydaje się słuszna.

Przeznaczenie względnie dużych środków na priorytet *Infrastruktura dla rozwoju regionalnego*, w którym planuje się środki na infrastrukturę drogową, kolejową oraz komunalną (np. elektryfikacja, gazyfikacja, dystrybucja wody, oczyszczanie ścieków) ma swoje uzasadnienie z pewnością w analizie potrzeb regionu zawartej w części diagnostycznej Programu. Wnioski z niej płynące to przykładowo *niska jakość sieci komunikacyjnej, słaba dostępność terenów przeznaczonych pod rozwój działalności gospodarczej czy niski odsetek Małopolan obsługiwanych przez komunalne oczyszczalnie ścieków* (s. 29). Duże nakłady na ten priorytet są także wynikiem wymaganych nakładów kapitałowych na realizację projektów z omawianego priorytetu. Potwierdzenie tego spostrzeżenia można znaleźć w doświadczeniach z wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w Województwie Małopolskim. Przedstawiona poniżej tabela 3 wyraźnie wskazuje na duże zapotrzebowanie (w sensie środków) w zakresie całego priorytetu I ZPORR *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów*. Analiza uwidacznia wysoką kapitałochłonność większości projektów o charakterze infrastrukturalnym (średnio ponad 14 mln zł na projekt). Zdecydowanie mniejszą kapitałochłonnością odznaczały się projekty w priorytecie III *Rozwój lokalny* (286 projektów o wartości ogółem ponad 265 mln zł).

Przy odwoływaniu się do ZPORR należy pamiętać, że działania w MRPO nie są po prostu powieleniem tych ze ZPORR. Można zauważyć, że analiza samego ZPORR mogłaby stawiać w wątpliwość alokację na priorytet *Gospodarka regionalnej szansy* (np. porównując do środków działania 3.4 *Mikroprzedsiębiorstwa*, które wyniosły ponad 50 mln zł). Trzeba jednak podkreślić, że w MRPO pojawiają się przedsięwzięcia realizowane wcześniej w innych programach operacyjnych, m.in. w sektorowym programie operacyjnym *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* (SPO WKP). Dodatkowym kryterium, które miało istotny wpływ na wielkość środków przeznaczonych na ten priorytet jest prawdopodobnie wspomniane przez Autorów projektu Programu, uwzględnione na końcowym etapie prac przygotowawczych, wypełnienia zaleceń MRR co do działań w sferze produkcyjnej. Zalecenia Ministerstwa konstruowane były z myślą o ukierunkowaniu działań na cele zawarte w Strategii Lizbońskiej. Zalecenia te prawdopodobnie przyczyniły się do zwiększenia środków przeznaczonych na priorytet *Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy* (12,1% środków Programu).

Reasumując powyższą analizę trafności alokacji, należy uznać, że w kontekście analizy potrzeb, doświadczeń z wdrażania funduszy pomocowych, celów Programu, realizacji Strategii Lizbońskiej, a także ograniczeń przed którymi stanęli Autorzy projektu MRPO, można przyjąć, że proponowane alokacje pomiędzy priorytety Programu są właściwe (zwracając dodatkowo uwagę na ograniczone środki i czas wyznaczony na weryfikację tego problemu).

Jak zaznaczono w poprzednim rozdziale, Województwo nie uwzględniło uwagi o przeprowadzeniu symulacji wpływu różnych wariantów podziału środków na cele Programu. Trzeba jednak zaznaczyć, że takie badanie oferuje dodatkowy sposób weryfikacji trafności alokacji.

Tabela 3 : Charakterystyka realizacji projektów w ramach priorytetów/działań ZPORR w Województwie Małopolskim na tle kraju (w zł)

Priorytet/działanie	Województwo MAŁOPOLSKIE			Polska		
	Ilość umów	Wartość ogółem	Średnia wartość projektu	Ilość umów	Wartość ogółem	Średnia wartość projektu
Priorytet I – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	56	798 339 788	14 256 068	1 019	9 409 153 173	9 233 713
• Działanie 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	16	187 161 109	11 697 569	337	3 756 434 306	11 146 689
• Działanie 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	7	56 178 958	8 025 565	152	1 450 415 779	9 542 209
• Działanie 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna	15	125 237 625	8 349 175	317	1 360 653 126	4 292 281
• Poddziałanie 1.3.1 Regionalna infrastruktura społeczna	6	86 302 338	14 383 723	83	837 404 069	10 089 206
• Poddziałanie 1.3.2 Regionalna infrastruktura edukacyjna	9	38 935 287	4 326 143	234	523 196 894	2 235 884
• Działanie 1.4 Rozwój turystyki i kultury	8	101 072 140	12 634 017	77	1 124 538 198	14 604 392
• Działanie 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	9	45 527 956	5 058 662	123	438 280 329	3 563 255
• Działanie 1.6 Rozwój transportu publicznego	1	283 162 000	283 162 000	13	1 278 831 435	98 371 649
Priorytet II – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	185	102 627 676	554 744	2 722	1 510 647 380	554 977
• Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	73	37 024 899	507 190	725	387 126 741	533 968
• Działanie 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	57	31 464 727	552 013	1 210	508 251 491	420 043
• Typ I	55	26 917 977	489 418	788	421 780 777	535 255
• Typ II	2	4 546 750	2 273 375	417	86 470 714	207 364
• Działanie 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	8	5 734 587	716 823	214	152 124 070	710 860
• Działanie 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	8	4 042 463	505 308	143	142 114 185	993 805
• Działanie 2.5 Promocja przedsiębiorczości	16	13 261 850	828 866	210	173 983 775	828 494
• Działanie 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy	23	11 099 150	482 572	220	147 047 118	668 396
Priorytet III – Rozwój lokalny	286	265 057 002	926 773	3 865	3 621 249 367	936 934
• Działanie 3.1 Obszary wiejskie	57	146 537 862	2 570 840	1 070	1 671 485 536	1 562 136
• Działanie 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	8	19 090 911	2 386 364	211	456 990 290	2 165 831
• Działanie 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe	2	9 683 852	4 841 926	88	321 896 342	3 657 913
• Działanie 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa	183	51 760 332	282 843	2 104	539 689 651	256 506
• Działanie 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna	36	37 984 045	1 055 112	392	631 187 548	1 610 172
• Działanie 3.5.1	12	19 787 833	1 648 986	165	422 764 275	2 562 208
• Działanie 3.5.2	24	18 196 212	758 175	227	208 423 273	918 164
Priorytet IV – Pomoc Techniczna	66	5 723 821	86 725	961	91 126 291	94 824
• Działanie 4.1 Wsparcie procesu wdrażania ZPORR - wydatki limitowane	21	3 515 920	167 425	313	62 195 111	198 706
• Działanie 4.2 Wsparcie procesu wdrażania ZPORR - wydatki nielimitowane	25	1 154 151	46 166	313	16 582 250	52 978
• Działanie 4.3 Działania informacyjne i promocyjne	20	1 053 750	52 688	335	12 348 930	36 862
OGÓŁEM	593	1 171 748 287	1 975 967	8 567	14 632 176 211	1 707 970

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów regionalnych z wdrażania ZPORR za okres II kwartału 2006 r.

W odniesieniu do wartości docelowych wskaźników Województwo przedstawiło metodę przygotowania wskaźników. Autorzy projektu MRPO przyjęli następujące założenia:

- *oparcie na metodologii została opracowanej przez zespół ds. wskaźników w MRR (ustalona została typologia wskaźników, za główny wskaźnik produktu uznano liczbę projektów, w ramach osi priorytetowych ustalano tylko wskaźniki produktu i rezultatu, jedynie w osiach uznanych za najważniejsze opracowywano również wskaźniki oddziaływania);*
- *do obliczenia wartości wskaźników przyjęto ceny stałe;*
- *podjęto starania, aby wskaźniki MRPO zachowały spójność ze wskaźnikami Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013;*
- *ograniczano się do wskaźników łatwo mierzalnych (dostępnych w oficjalnych statystykach), unikano wskaźników, których pozyskanie wymagałoby zlecenia dodatkowych badań;*
- *ograniczono liczbę wskaźników do niezbędnego minimum;*
- *prognozowanie wartości wskaźników produktu i rezultatu dotyczy wyłącznie (ponad poziom bazowy);*
- *przyjęto dynamiczną koncepcję monitoringu (pomiar w roku 2010 i 2015).*

Wartości wskaźników obliczono w następujący sposób:

- *wskaźniki produktu: przewidywane alokacje podzielono przez szacunkowy średni koszt projektu otrzymując liczbę projektów (ewentualnie liczbę zakupionych lub zbudowanych produktów);*
- *wskaźniki rezultatu: szacunek ekspercki przy wykorzystaniu przy wykorzystaniu doświadczeń ZPORR (opracowanie częściowo zlecono ekspertom zewnętrznym).*

Należy zaznaczyć, że przedstawiony sposób rozumowania przy wyznaczeniu wartości wskaźników jest klarowny i logiczny. Zaprezentowana metoda zdecydowanie podnosi wiarygodność wskaźników docelowych zawartych w Programie.

Województwo nie zaprezentowało jednak większej liczby wyjaśnień podstaw szacunku wartości poszczególnych wskaźników od zamieszczonych w dokumencie Programu. Poinformowano jedynie, że są one (podstawy szacunku) dostępne do wglądu w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej. Brak szczegółowego wyliczenia w odniesieniu do każdego wskaźnika Programu oraz ograniczone środki i czas, jakim dysponowano zdecydowanie utrudnił weryfikację wartości wskaźników.

Problemy jakie stoją przed oceną wartości docelowej wskaźnika zostaną przedstawione na przykładzie *Liczb km nowych dróg* (prognozuje się wartość 50) oraz *Liczb kilometrów zrekonstruowanych dróg* (zakłada się wartość 265). Na kategorię interwencji 23 *Drogi regionalne/lokalne* przeznaczono prawie 205 mln euro (samiych środków EFRR). Oznacza to, że średni koszt budowy/modernizacji 1 km drogi założono na poziomie ok. 650 tys. euro (wielkość samego dofinansowania ze środków EFRR). Biorąc

pod uwagę dodatkowo wymagany wkład publiczny należy się zgodzić z wartością wskaźnika (przy wskaźniku jest zamieszczona informacja, że średni koszt 1km wyremontowania/budowy drogi to ok. 0,75 mln euro). Ale czy to uprawnia do oceny czy wskaźnik jest możliwy do osiągnięcia? Odpowiedź jest uzależniona od proporcji dróg gmin i regionalnych w całości projektów. Jeżeli w Programie założono, że będzie się budowało/modernizowało głównie drogi gminne to wartości omawianych wskaźników należy uznać za zbyt niskie. Jeżeli jednak dużą część będą stanowiły drogi regionalne to wartości wskaźników wydają się zawyżone. Koszt budowy/modernizacji drogi o charakterze lokalnym i regionalnym może się różnić nawet kilkunastokrotnie.

Warto zasygnalizować, że wątpliwości co do wartości docelowych wskaźników mogą wzmagać dwie kwestie. Po pierwsze, trudno ocenić, czy przy wyznaczaniu wartości wskaźników zwraca się uwagę na wzrastające koszty pracy (co było sygnalizowane w rozdziale 3), tzn. dynamika wzrostu wynagrodzeń, która to będzie prawdopodobnie przeważała nad dynamiką wzrostu cen dóbr i usług (podano, że kierowano się cenami stałymi). To zjawisko może powodować przeszacowanie wartości wskaźników.

Po drugie, na tym etapie przygotowania Programu nie jest znana większość projektów (i tym samym ich wartość). Wnioskowanie na podstawie wartości średnich z podobnych projektów w ZPORR (i innych programów operacyjnych) wymaga szczególnej ostrożności. Sama analiza tabeli 3 wskazuje na relatywnie duże rozbieżności w średnich wartościach projektów pomiędzy Województwem Małopolskim a średnią krajową.

Przy ocenianiu wartości docelowych wskaźników należy przypomnieć, że wartości wskaźników oddziaływania Programu były przedmiotem oceny w podrozdziale 4.4 niniejszego raportu.

Autorzy projektu MRPO tylko w jednym przypadku odwołali się do zmiennych analizowanych na podstawie modeli ekonometrycznych (dokładnie do HERMIN). Tym wskaźnikiem jest *Liczba utworzonych miejsc pracy* (wskaźnik celów szczegółowych). Autorzy Programu przewidują 9 tys. utworzonych miejsc pracy w 2015r. We wnioskach z konfrontacji tej wartości z wynikami symulacji wpływu MRPO na zatrudnienie przy wykorzystaniu modeli ekonometrycznych zaznaczono, że może być ona zawyżona (w świetle wyników modelu MaMoR2). Nie przekroczyła ona jednak wartości sugerowanej przez prognozy wpływu NSRO na analizowaną zmienną (ok. 16,8 tys.). Jak zaznaczono w uwagach zawartych w rozdziale 5, Województwo skorygowało wartość tego wskaźnika.

Ostatnią z głównych rekomendacji aktualizacji oceny było odniesienie się do struktury finansowania, zwłaszcza do możliwości współfinansowania projektów przez samorządy z terenu Województwa i podmioty prywatne. Ma to niebagatelne znaczenia także w aspekcie weryfikacji wartości wskaźników. Przypomnienia wymaga, iż w podrozdziale 3.4 niniejszego opracowania wskazywano na stosunkowo małe zagrożenie, że samorządy nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego udziału własnego.

W odniesieniu do realności współfinansowania programu przez sektor prywatny, Województwo wyjaśniło, że została ona oceniona pozytywnie na podstawie następujących przesłanek:

- *analiza doświadczeń ZPORR – zainteresowanie przedsiębiorców środkami dla nich przeznaczonymi przekroczyło ok. 4 razy dostępną alokację;*

- *przeprowadzono konsultacje z regionalnymi organizacjami przedsiębiorców;*
- *udział przedstawicieli ww. organizacji w pracach podzespołu ds. osi priorytetowej 2. (Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.).*

W świetle przedstawionego wyjaśnienia wydaje się, że ryzyko niewypełnienia zobowiązań przez podmioty prywatne jest minimalne. Wiarygodność tego stwierdzenia dodatkowo podnosi relacja przewidywanego wkładu prywatnego do nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw z terenu Województwa. Wkład prywatny w MRPO jest szacowany na poziomie ponad 260 mln euro (w latach 2007-2013), podczas gdy roczna wartość nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw to około 5 mld zł (2005r.)²⁰. Środki prywatne przewidziane w Programie stanowią więc niewielki procent inwestycji prywatnych w regionie. Pozwala to przypuszczać, że ryzyko niewystarczającego udziału tych środków w MRPO nie jest duże.

²⁰ Na podstawie: Bank Danych Regionalnych, GUS, www.stat.gov.pl, odczyt z dnia 27 lutego 2007r.

6. Wnioski i rekomendacje końcowe z aktualizacji oceny

Rekomendacje zawarte w niniejszym rozdziale dotyczą ewaluacji przedstawianej w rozdziałach 3 i 4. Ponieważ rozdział 5 ma bardziej charakter eksperckiej opinii, zawarte w nim spostrzeżenia nie są już powtarzane w rekomendacjach.

W aktualizacji oceny *ex ante* postawiono przed ewaluatorami następujące zadania:

- ocenę trafności alokacji finansowych przedstawionych w MRPO z punktu widzenia sformułowanych celów Programu, oraz
- ocenę systemu wskaźników realizacji MRPO.

Przedmiotem oceny był projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013, w wersji ze stycznia 2007 (a więc wersji nowszej w stosunku do przedmiotu oceny głównego raportu ewaluacyjnego).

W świetle przyjętej metody oraz uwzględniając naturalne ograniczenia wynikające z faktu przeprowadzania oceny przed realizacją Programu (ocena odnosi się do efektów w stosunkowo odległej przyszłości), ocenia się obydwie zadania pozytywnie. W tekście tego raportu pojawia się wiele argumentów potwierdzających tę opinię, m.in. spełnienie wymogów formalnych (*Rozporządzenia 1083*) w zakresie prezentacji tabel finansowych i wskaźników, zgodność podziału środków Programu z ustaleniami NSRO przedstawienie kryteriów podziału środków, odniesienie się do ryzyka niewypełnienia zobowiązań finansowych, ogólną logikę powiązania wskaźników z celami, zaprezentowanie wskaźników w sposób dynamiczny itd.

Pamiętając jednak o roli oceny szacunkowej, którą jest poprawa jakości Programu, w niniejszej ocenie (aktualizacji oceny *ex ante*) zawarto sugestie, których uwzględnienie, zdaniem ewaluatorów, podniesie wartość analizowanych części projektu MRPO. Zważywszy, że zbliża się termin przekazania regionalnych programów operacyjnych do konsultacji z Komisją Europejską, uwagi zespołu ewaluatorów mają dosyć szczegółowy charakter (zawarto nawet drobne sugestie redakcyjne do tekstu). Rekomendacje oceniających należy potraktować jako ostateczne odpowiedzi do podniesienia jakości opracowania a nie uwagi o charakterze nakazu.

Zalecenia przedstawia się poniżej w układzie zadaniowym. Konkretnie uwagi odnoszą się do obszarów oceny. Kolejność wniosków jest powiązana z układem tekstu ewaluacji.

Rekomendacje do części traktującej o alokacji środków:

1. Wyjaśnienie zastosowania kryteriów podziału środków Programu w przypadku poszczególnych priorytetów (podrozdział 3.3)²¹.

²¹ Autorzy projektu MRPO zaprezentowali kryteria i zaznaczyli, że dokument Programu nie będzie zawierał takowych wyjaśnień.

2. Przeprowadzenie symulacji różnych wariantów podziału środków na osie priorytetowe z zastosowaniem modeli ekonometrycznych gospodarki Województwa (podrozdział 3.3)²².
3. Rozważenie propozycji uwzględnienia wzrostu cen na rynku pracy i spadku dostępności siły roboczej jako czynników zwiększających ryzyko niewypełnienia zobowiązań finansowych oraz mocniejsze podkreślenie analizy ryzyka możliwości niewypełnienia zobowiązań finansowych przez podmioty prywatne (podrozdział 3.4).²³

Rekomendacje do części traktującej o systemie wskaźników:

4. Zamieszczenie listy wskaźników kontekstowych (podrozdział 4.1)²⁴.
5. Zastanowienie się nad drobnymi korektami wskaźników wedle wskazówek zawartych w podrozdziale 4.2 (np. nieprecyzyjna definicja, niekompletny wskaźnik)²⁵.
6. Rozważenie propozycji korekty wskaźników celów szczegółowych pod kątem logiki powiązania z celami oraz pogrupowania wskaźników w taki sposób, aby tworzyły one logicznie powiązane grupy przynajmniej na poziomie priorytetu, tzn. przyporządkowanie danych wskaźników produktu określonym wskaźnikom rezultatu (podrozdział 4.3)²⁶.
7. Wzięcie pod uwagę możliwości rozciągnięcia „dobrej praktyki” wskazania kryteriów podstawy szacunku wartości docelowych na wszystkie wskaźniki oraz szerszego wykorzystania wyników modelowania ekonometrycznego (podrozdział 4.4)²⁷.

Oprócz powyższych sugestii, zaleca się uwzględnienie uwag redakcyjnych zawartych w podrozdziałach 3.2 i 4.1 niniejszej oceny²⁸.

Na koniec należy zaznaczyć, że możliwe będzie pogłębienie analizy trafności alokacji finansowej, a także stosowna do otrzymanych wyników, rozbudowa rekomendacji, po uzupełnieniu Programu w szczegółowe informacje dotyczące:

- charakterystyki podstaw alokacji między poszczególne priorytety;
- charakterystyki podstaw wyznaczanych wartości docelowych wskaźników (dla wszystkich wskaźników);
- charakterystyki podstaw zakładanej struktury współfinansowania, zwłaszcza w ujęciu realności współfinansowania przez sektor prywatny.

²² Autorzy projektu MRPO nie uwzględnią tej uwagi w Programie. Zespół ewaluacyjny nie sugeruje uwzględnienia kompletnych symulacji w MRPO, a tylko podparcie się wnioskami z analizy (oczywiście jedynie w przypadku, gdy takowe symulacje zostały przeprowadzone).

²³ Autorzy projektu MRPO nie uwzględnią tej uwagi w Programie.

²⁴ Uwzględniono.

²⁵ Uwzględniono częściowo. Skorygowano wartości docelowe wskaźnika dotyczącego nowych miejsc pracy.

²⁶ Uwzględniono częściowo.

²⁷ Nieuwzględniono w Programie.

²⁸ Uwzględniono częściowo. Skorygowano wartość wkładu z pożyczek EBI oraz poprawiono numerację tabel.