



Munich Personal RePEc Archive

**Final Report from the Evaluation Study
Entitled: Assessment of the Impact of
Cohesion Policy Implementation in the
2004-2006 Perspective on Increasing the
Opportunities for Socio-economic
Development of Eastern Poland's Regions**

Skierniewski, Tomasz and Plawgo, Bogusław and
Klimczuk-Kochańska, Magdalena and Citkowski, Mariusz
and Jaroszek, Karolina and Juchnicka, Marta and Puchalska,
Katarzyna and Turkowski, Karol and Zych, Mateusz and
Zynel-Etel, Justyna and Młodożeniec, Marek

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/84992/>

MPRA Paper No. 84992, posted 07 Mar 2018 18:00 UTC



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



RAPORT KOŃCOWY Z BADANIA EWALUACYJNEGO

„Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004–2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej”



Zamawiający
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Wykonawca
Konsorcjum IBC GROUP Central Europe Holding S.A. & Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr

Prezentowane opracowanie jest raportem końcowym z badania „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej”, przeprowadzonego w okresie 21 sierpnia 2009 – 15 marca 2010 roku. Realizatorem badania jest Konsorcjum w składzie: IBC Group Central Europe Holding S.A. & Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr.

Zespół odpowiedzialny za przygotowanie raportu:

- » Tomasz Skierniewski - Koordynator projektu
- » prof. Bogusław Plawgo
- » dr Magdalena Klimczuk
- » Mariusz Citkowski
- » Karolina Jaroszek
- » Marta Juchnicka
- » Katarzyna Puchalska
- » Karol Turkowski
- » Mateusz Zych
- » Justyna Żynel-Etel
- » Marek Młodożeniec - Analityk

Raport końcowy został opracowany zgodnie ze Standardami Ewaluacji Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego.

STRESZCZENIE

Niniejszy raport stanowi podsumowanie badania ewaluacyjnego pt. „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej”, realizowanego na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Badanie przeprowadzono w okresie od 21 sierpnia 2009 r. do 15 kwietnia 2010 r. na terenie pięciu województw Polski wschodniej: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz świętokrzyskiego.

Celem głównym badania była ocena realizacji polityki spójności w perspektywie 2004-2006 w regionach Polski wschodniej pod kątem zwiększenia ich możliwości i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. Cele szczegółowe badania obejmowały:

1. Ocenę skuteczności realizacji celów strategicznych zapisanych w dokumentach programowych województw, powiatów i gmin;
2. Ocenę oddziaływania zrealizowanych interwencji, jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy na terenie gmin, powiatów i województw, na których obszarze zostały zrealizowane projekty oraz trwałości ich efektów;
3. Ocenę komplementarności i efektu synergii zrealizowanych interwencji;
4. Ocenę sprawności systemu instytucjonalnego, wdrażającego interwencje w ramach polityki spójności oraz identyfikację możliwych obszarów ryzyka (np. zapewnienie trwałości finansowania) oraz utrudnień we wdrażaniu;
5. Wypracowanie rekomendacji:
 - dla jednostek zaangażowanych w okres programowania 2007-2013 (w tym zmian w dokumentach programowych i podziału Krajowej Rezerwy Wykonania);
 - dla kształtu i sposobu prowadzenia polityki regionalnej na obszarach problemowych (w kontekście Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego), jako wsparcie dla prac realizowanych w tym zakresie przez Departament Programów Ponadregionalnych i Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Analiza objęła zarówno ocenę wpływu projektów realizowanych w czasie poprzedniego okresu programowania (2004-2006) w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych (ocena m.in. pod względem trwałości efektów projektów, komplementarności prowadzonych działań), jak i ocenę efektów wdrażania (skala realizowanych przedsięwzięć, wartość finansowa) oraz ocenę systemu koordynacji działań (ocena sprawności systemu wspomagającego i wdrażającego interwencje w ramach NPR na terenie województw Polski wschodniej). W tym celu badaniem objęto krajowe, regionalne i lokalne dokumenty programowe i strategiczne, jak również wnioski o dofinansowanie i sprawozdania z realizacji projektów przeprowadzonych na obszarze Polski wschodniej zakończonych do dnia 31.12.2008 r.

Poniżej zaprezentowano zagregowane, kluczowe wnioski wynikające z przeprowadzonego badania:

1. Fundusze europejskie miały silny pozytywny wpływ na rozwój gmin, powiatów i województw Polski wschodniej. Jednak dotychczas nie zapewniły procesu konwergencji w stosunku do innych bardziej rozwiniętych regionów Polski. Poziom nakładów z punktu widzenia ogromnych potrzeb rozwojowych Polski wschodniej był zbyt niski. Wynikało to po części z odchodzenia w okresie programowania 2004- 2006 od wcześniej wyraźnie zaznaczonej tendencji do większego wspierania regionów uboższych. W konsekwencji poziom wsparcia dla regionów Polski wschodniej (*per capita*) okazał się niższy niż w niektórych, bardziej rozwiniętych regionach. W związku z tym nie można mierzyć faktycznego wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej postępami konwergencji. Właściwą miarą są wewnętrzne procesy rozwojowe w samej Polsce wschodniej, oraz nie nadmierne powiększanie się dystansu rozwojowego do regionów uzyskujących większe wsparcie publiczne.
2. W ocenie możliwości wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej warto wykorzystywać doświadczenia innych europejskich obszarów problemowych jak włoskie Mezzogiorno czy Niemcy Wschodnie. Generalnie w długim okresie proces konwergencji w powyższych regionach był słaby, a nawet dochodziło do pogłębiania dysproporcji. Jednakże od połowy lat dziewięćdziesiątych dystans rozwojowy Mezzogiorno się nie

powiększa, a nawet maleje. Polityka Spójności miała pozytywny wpływ na proces regionalnej konwergencji we Włoszech w okresie 1996-2004 (zreformowanej polityki strukturalnej). Jeżeli dodatkowo uwzględnić, iż regiony wysoko rozwinięte były zasilane większymi wydatkami publicznymi *per capita* niż regiony słabiej rozwinięte, to w tym kontekście postępy - choć bardzo ograniczone - procesu konwergencji we Włoszech wydają się silnie podtrzymywać opinie o pozytywnym wpływie interwencji publicznej na wzrost w regionach słabiej rozwiniętych. Nawet stosunkowo mniejsze środki przynoszą silne pozytywne impulsy rozwojowe. Należy podkreślić przy tym, że doświadczenie włoskie wskazuje, iż nie każdy rodzaj polityki spójności jest skuteczny. Wczesne doświadczenia okazały się wyraźnie negatywne, podobnie można wyciągać wnioski z niepowodzeń określonych form prowadzenia polityki spójności z Niemiec Wschodnich, co jednak nie przekreśla sensu polityki spójności w odniesieniu do obszarów problemowych. Jednym z najważniejszych wniosków z doświadczeń włoskich i niemieckich jest to, iż skuteczna polityka spójności musi charakteryzować się trafnym rozpoznawaniem i wzmocnieniem wewnętrznych potencjałów rozwojowych docelowych obszarów.

3. Inwestycje funduszy europejskich koncentrowały się głównie na poprawie infrastruktury. Kierunki interwencji w rozwój infrastruktury generalnie były zgodne z odczuwanymi potrzebami społecznymi, co nie oznacza, że odpowiadały najbardziej pro wzrostowym obszarom interwencji. Realizowane interwencje odzwierciedlały raczej bieżące, pilne potrzeby mieszkańców, w mniejszym natomiast stopniu długofalowe potrzeby rozwojowe badanych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej.
4. Największa siła pozytywnego oddziaływania ujawniła się w przypadku tych interwencji, które były realizowane w odniesieniu do wewnętrznych potencjałów regionalnych, czego przykładem może być dynamiczny rozwój rolnictwa w Polsce wschodniej, szczególnie w woj. podlaskim (mleczarstwo).
5. Oddziaływanie tworzonej infrastruktury drogowej na wzrost gospodarczy Polski wschodniej było istotnie ograniczone poprzez skupienie się na drogach lokalnych, poprawiających jakość życia mieszkańców, a nie na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum – silnie oddziałujących na gospodarkę.
6. Działania zrealizowane w perspektywie finansowej 2004-2006 w zakresie inwestycji bezpośrednio wspierających wzrost gospodarczy (jak tereny inwestycyjne, strategiczne połączenia komunikacyjne, infrastruktura innowacyjności) nie doprowadziły do stanu, który można by uznać za znacząco poprawiającą sytuację.
7. W obszarze oddziaływania funduszy na rozwój zasobów ludzkich najważniejsze długofalowe efekty ujawniają się w zakresie zmiany mentalności. Większa aktywności mieszkańców obszarów peryferyjnych zainspirowana działaniami związanymi z wdrażaniem funduszy europejskich będzie jeszcze w długiej perspektywie pozytywnie oddziaływała na rozwój regionu.
8. Świadectwem istotnego oddziaływania polityki spójności na rozwój Polski wschodniej jest narastające zróżnicowanie wewnątrz województw, co jest wyrazem powiększających się dysproporcji między najsilniejszymi i najslabszymi samorządami, a w szczególności ich umiejętnościami pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.
9. Samorządy Polski wschodniej okazały się dobrze przygotowane do absorpcji środków UE, a podaż tych środków była znacząco niższa, niż dobrze udokumentowane w formie zgłoszonych projektów potrzeby rozwojowe.
10. Odnotowano dużą fragmentaryzację realizowanych projektów, a także znaczącą punktowość interwencji, co nie pozwala na uzyskanie istotnego oddziaływania, zwiększonego o wykorzystanie zjawiska komplementarności interwencji, a więc także o efekt synergii uzyskanych rezultatów.
11. Centralizacja struktury wdrażania środków z funduszy europejskich w perspektywie 2004-2006 utrudniała dopasowanie do lokalnych potrzeb. Im niższy szczebel decyzji alokacji środków oraz realizowaniu inwestycji, tym jej większe dopasowanie do lokalnych potrzeb mieszkańców, ale nie zawsze potrzeb długofalowego wzrostu gospodarczego.
12. Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać wiele przykładów nieprzewidzianych efektów realizowanych projektów. Przede wszystkim miały one charakter pozytywny jak np. rozwój turystyki, nowe miejsca pracy,

- wzrost aktywności gospodarczej, zmiany postaw samorządów, wzrost poziomu świadomości przedsiębiorców, zmiany świadomości mieszkańców.
13. Działania zrealizowane w ramach wspólnotowej interwencji publicznej w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej przyniosły rezultaty silnie odpowiadające, a często także przekraczające oczekiwania beneficjentów.
 14. W wielu przypadkach dokumenty strategiczne powstawały pod presją potrzeb bieżącej absorpcji środków unijnych. Odwrócona została więc logika zarządzania strategicznego, gdzie bieżące działania wynikają z przyjętych wcześniej planów strategicznych.
 15. Dokumenty strategiczne obowiązujące w okresie wdrażania projektów z perspektywy finansowej 2004-2006 miały zdecydowanie zbyt ogólny charakter i nie uwzględniały specyfiki lokalnej danego regionu. Były to dokumenty bardzo standardowe i mające przede wszystkim na celu spełnienie formalnego wymogu związanego z możliwością ubiegania się o wsparcie projektów ze środków UE, jakim była zgodność tych projektów ze strategią rozwoju regionu.
 16. Strategie czy inne dokumenty planistyczne ze szczebla wojewódzkiego i lokalnego miały taki poziom ogólności i tak szerokie spektrum celów, że projektodawcy nie mieli trudności w odniesieniu się do dokumentów strategicznych i realizowania interwencji w nawiązaniu do nich. Jednakże brak jasno sprecyzowanych priorytetów w dokumentach strategicznych spowodował rozproszenie środków funduszy europejskich pomimo formalnej zgodności realizowanych projektów z dokumentami strategicznymi.
 17. Ogólnikowość, a także dążenie do wskazania, jako priorytetowe kierunki rozwoju regionu możliwie najszerszego spektrum zagadnień charakteryzuje także regionalne dokumenty strategiczne (strategie rozwoju regionalnego, regionalne strategie innowacyjności, etc.), które odnoszą się do aktualnego okresu programowania. Podejmowane próby bardziej precyzyjnego określenia kierunków priorytetowych opierają się na wynikach konsultacji społecznych, niekiedy popartych wrywkowymi, fragmentarycznymi badaniami, niemającymi charakteru podejścia systemowego, pozwalającego na zbudowanie długofalowych prognoz rozwojowych regionu, a w konsekwencji także na zidentyfikowanie rzeczywistych silnych stron regionów i użytecznych potencjałów endogennych.
 18. Na poziomie dokumentów programowych/strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu. Analiza dokumentacji projektowej wskazuje, że najczęściej można stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ulokowane w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną), w niewielkim zakresie występuje komplementarność przestrzenna i przedmiotowa. Widoczna jest wysoka komplementarność wewnętrzna, w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, gdzie poszczególne działania wzajemnie uzupełniają się i dopełniają, tworząc spójne i kompleksowe podejście do obszarów problemowych objętych interwencją. Można zidentyfikować szereg obszarów, gdzie występuje silna komplementarność interwencji realizowanej w ramach różnych Programów Operacyjnych. Pod tym względem najwyższy poziom komplementarności posiada ZPORR, który wspiera obszary objęte także interwencją współfinansowaną w ramach innych Programów Operacyjnych. W perspektywie 2007-2013 zdecydowanie większy nacisk położono na kwestie komplementarności projektów, wprowadzono różnorodne mechanizmy (np. rolę koordynatora w województwie podlaskim projektów pełni Departament Polityki Regionalnej UMWP, który współpracuje ze wszystkimi komórkami wdrażającymi fundusze strukturalne w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, w województwie Lubelskim komplementarność działań podejmowanych w ramach programów RPO WL i PO KL zapewniona jest na poziomie instytucjonalnym poprzez pracę Podkomitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego, pracę Regionalnej Grupy Sterującej Ewaluacją). Niemniej jednak kwestia ta powinna być szczególnie monitorowana przez MRR.
 19. Z badania beneficjentów wynika, że zdecydowana większość projektów (blisko 60%) spośród realizowanych w poprzednim okresie Programowania nie była komplementarna z innymi interwencjami współfinansowanymi z funduszy unijnych. Odwołanie się do deklaracji beneficjentów może jednakże nie

oddawać w pełni skali tego zjawiska, gdyż zarówno pojęcie komplementarności (różne jej rodzaje) i synergii projektów to terminy wciąż różnie rozumiane przez poszczególnych beneficjentów.

Analizę rzeczywistego poziomu komplementarności projektów utrudnia również fakt, że w sprawozdaniach z realizacji projektów kwestia ta nie jest analizowana, co nie pozwala na ocenę faktycznej sytuacji w tym zakresie. Także kwestia synergii nie jest objęta sprawozdawczością i nie stanowi przedmiotu monitoringu.

20. W przypadku projektów infrastrukturalnych, beneficjenci oraz przedstawiciele władz regionalnych zwykle podkreślali, że rezultaty projektów są powszechnie widoczne i jako takie są trwałe. Należy jednak zwrócić uwagę, że bardzo często trwałość rezultatów projektów infrastrukturalnych jest zależna od nakładów czynionych na utrzymanie bieżące i ciągłą modernizację infrastruktury. A to w wielu wypadkach, dla przynajmniej części z beneficjentów może w perspektywie długoterminowej stanowić istotny problem.
21. W wypadku projektów „miękkich” trwałość rezultatów jest pojęciem względnym. Tam, gdzie projekt kończy się uzyskaniem trwałych umiejętności, uprawnień, certyfikatów przez beneficjentów końcowych, trwałość rezultatów jest niejako zagwarantowana. Natomiast trwałość projektów w wyniku, których osoby bezrobotne mają uzyskać zatrudnienie, lub mają założyć własne firmy powinna być monitorowana przez beneficjentów i kontrolowana przez Instytucje Wdrażające. Niestety, w chwili obecnej ta kwestia nie jest monitorowana w żadnym z pięciu objętych badaniem regionów.
22. Istotnym problemem jest kwestia identyfikacji rzeczywistych potrzeb grup docelowych, do których adresowane są realizowane projekty. Jak wskazują wyniki badania znaczna część beneficjentów nie opierała zgłoszonych przez siebie projektów na żadnych analizach, a jedynie na swojej wiedzy i dotychczasowym doświadczeniu, co w niektórych wypadkach prowadziło do wdrażania projektów, które napotykały na barierę braku beneficjentów końcowych zainteresowanych udziałem w projekcie. W szczególności dotyczy to projektów miękkich, takich jak szkolenia dla osób bezrobotnych.
23. Projekty miękkie, w tym np. projekty szkoleniowe realizowane w ramach SPO RZL, z reguły nie definiowały oczekiwanych rezultatów i oddziaływań, ograniczając się jedynie do zidentyfikowania produktów, tzn. liczby osób objętych szkoleniem. Takie podejście nie pozwala na ocenę jakości prowadzonych szkoleń, a także uniemożliwia ocenie, czy projekt odpowiada na rzeczywiste potrzeby grup docelowych. Z tym zagadnieniem ściśle wiąże się także kwestia trwałości rezultatów projektów miękkich, w szczególności dotyczących zatrudnienia określonego odsetka uczestników szkolenia. W tym wypadku kluczową kwestią jest to, czy beneficjent końcowy nie tylko uzyskał pracę bezpośrednio po udziale w projekcie, lecz także czy tę pracę utrzymał przez określony okres czasu. Zagadnienia nie stanowią przedmiotu monitoringu w żadnym z pięciu analizowanych województw.
24. Interwencje realizowane przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej oddziałują nie tylko na beneficjentów i określone grupy docelowe. Mają one także istotne oddziaływanie na rynek wykonawców projektów. Szczególnie widoczne jest to na rynku usług szkoleniowych, gdzie szkolenie finansowane w ramach EFS wpłynęły na obecny kształt oferty rynkowej firm szkoleniowych. Istotne wydaje się być rozpoznanie tego wpływu, gdyż Fundusze Unijne mogą na te rynki wpływać i kształtować je w pożądanym sposób, a jednocześnie mogą w istotny sposób wpływać na funkcjonowanie mechanizmów wolnorynkowych.
25. Pod względem skuteczności projekty zrealizowane na obszarze Polski wschodniej w perspektywie finansowej 2004-2006 można analizować w zasadzie jedynie w oparciu o kryterium produktowe, a w bardzo ograniczonym zakresie w oparciu o analizę rezultatów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zarówno wnioski projektowe, jak i sprawozdania z realizacji projektów w zasadzie nie podają wskaźników rezultatu, a ograniczają się jedynie do wskaźników produktu.
26. Generalnie należy stwierdzić, iż projekty nie były opisywane poprzez jednolity system wskaźników osiągnięcia celów. Często nawet bardzo podobne w swej istocie projekty, realizowane na obszarze tego samego województwa były opisywane przez nieco odmienne wskaźniki produktu, a przede wszystkim posiadały całkowicie odmienne systemy wskaźników rezultatu.
27. Zagadnienie uspołecznienia ma podstawowe znaczenie dla jakości, wartości i rzeczywistej przydatności strategii, jako instrumentu sterowania rozwojem JST uzasadnione jest wsparcie metodyczne ze strony MRR

poprzez uruchomienie procesu transferu wiedzy i promocję dobrych praktyk. Oddzielenie bieżącego zarządzania funkcjonowaniem JST od sterowania procesami planowania strategicznego może pozytywnie wpłynąć na jakość planowania strategicznego, a także na trwałość podjętych ustaleń, niezależnie od aktualnego układu sił politycznych w JST.

28. Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).
29. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski wschodniej traktuje obszar Polski wschodniej, jako jednorodny pod względem warunków endogenicznych i egzogenicznych makroregion. Województwa wchodzące w jej skład stanowią obszary bardzo zróżnicowane, których nie należy i nie można traktować jak obszaru homogenicznego. Konieczne jest tutaj silne zróżnicowanie tak pod względem analizy przyczyn zapóźnienia rozwojowego, jak i poszukiwania sposobów przyspieszenia procesów rozwojowych i likwidacji luki rozwojowej poszczególnych województw.
30. Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej.
31. KSRR słusznie wskazuje na potrzebę nowego podejścia do problematyki kształtowania polityki regionalnej, nakierowanej na pełniejsze wykorzystywanie potencjałów endogenicznych regionów.
32. KSRR stanowi formalnie dokument równorzędny strategiom sektorowym. Nie zawiera jednak żadnych odniesień ani zidentyfikowanych punktów przecięcia z tymi strategiami.

SUMMARY

This report is the summary of the *Assessment of the Impact of Realising Cohesion Policy in 2004–2006 on Increasing the Possibilities of Social and Economic Development of the Regions of Eastern Poland* evaluation study, realised by commission from the Department of Structural Policy Coordination of the Ministry of Regional Development.

The study was conducted between 21 August 2009 and 15 April 2010 in five voivodeships of eastern Poland: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie and świętokrzyskie.

The main objective of the study was to assess the realisation of cohesion policy in the perspective of 2004–2006 in the regions of eastern Poland in view of increasing their capabilities and the dynamics of social and economic development. Detailed objectives of the study included:

1. Assessment of the effectiveness of the realisation of strategic aims provided for in programme documents of voivodeships, poviats and communes;
2. Assessment of the impact of realised interventions as a factor stimulating the social and economic development in communes, poviats and voivodeships where projects have been realised and the stability of their effects;
3. Assessment of complementarity and the synergy effect of the realised interventions;
4. Assessment of the efficiency of the institutional system implementing interventions within the cohesion policy and identifying possible risk areas (e.g. ensuring the stability of financing), as well as obstacles to implementation;
5. Working out recommendations:
 - for entities engaged in the 2007–2013 programming period (including the changes to programme documents and dividing the National Execution Reserve);
 - in terms of the shape and method of running regional policy in problem areas (in the context of the National Regional Development Strategy) as support for works carried out in this respect by the Department of Over-Regional Programmes and the Department of Structural Policy Coordination.

The analysis covered both the examination of the impact of projects realised in the previous programming period (2004–2006) within Sector Operational Programmes (assessment in view of e.g. the stability of project effects and complementarity of actions taken) and the assessment of implementation effects (assessment of the effectiveness of the system supporting and implementing interventions within the NER in the voivodeships of eastern Poland). For this purpose, the study covered national, regional and local programme and strategic documents, as well as applications for financing and reports regarding the realisation of projects carried out in eastern Poland and completed before 31 December 2008.

Presented below are the aggregate, key conclusions resulting from the study:

1. European funds had a strong and positive impact on the development of communes, poviats and voivodeships of eastern Poland. However, they have not ensured a process of convergence in relation to other, more developed regions of Poland. From the point of view of developmental needs of eastern Poland, the level of outlays was too low. This partially resulted from moving away, during the 2004–2006 programming period, from the previously strong tendency to offer more support to the poorest regions. As a result, the level of support for the regions of eastern Poland (*per capita*) turned out to be lowered than in some of the more developed regions. Therefore, the actual impact of European funds on the development of eastern Poland cannot be measured with the progress of the process of convergence. The proper indicator are the internal development processes in eastern Poland itself and the not excessive increase of the development distance between these regions and the regions receiving more public support.
2. In assessing the possibility of the impact of European funds on the development of eastern Poland, it is worth exploiting the experiences of other European problem areas, such as Italian Mezzogiorno or East Germany. In general, the process of convergence in these regions was weak for long periods of time; occasionally the disproportions deepened. However, from mid-1990s, the development distance of Mezzogiorno has not been not growing, and it has even been decreasing. The Cohesion Policy had a positive impact on the process of regional convergence in Italy in 1996–2004 (reformed structural policy). Furthermore, considering that highly-developed regions received more public expenditure *per capita* than less developed regions, then in this context the progress – limited as it was – of the process of convergence in Italy seems to be upholding the views about the positive impact of public intervention on the development of less developed regions.

- Even relatively low funds constitute positive development impulses. It should also be emphasised that the Italian experience demonstrates that not every type of cohesion policy is effective. Early experiences turned out to be clearly negative. Similar conclusions can be drawn from the failures of particular forms of running cohesion policy in East Germany, which, however, does not disqualify the sense of cohesion policy in relation to problem areas. One of the most important conclusions coming from Italian and German experiences is the fact that effective cohesion policy must be characterised by accurate recognition and strengthening of internal development potentials of target areas.
3. The investments of European funds were mainly focused on the improvement of infrastructure. The directions of intervention in the development of infrastructure were generally in accordance with social needs, which does not mean that they corresponded with the most pro-growth areas of intervention. The realised interventions were more of a reflection of current, urgent needs of citizens, and to a lesser degree reflected long-term development needs of the analysed communes, poviats and voivodeships of eastern Poland.
 4. The strongest positive impact was observable in the case of interventions realised in relation to internal potentials of regions. An example here can be the dynamic development of agriculture in eastern Poland, especially in the podlaskie voivodeship (dairy industry).
 5. The impact of new road infrastructure on the development growth of eastern Poland was substantially limited by focusing on local roads (thus improving the quality of life of citizens) and not on national roads joining the peripheral region with the centre and having more impact on economy.
 6. Actions realised in the 2004–2006 financial perspective in terms of investments directly supporting economic growth (such as investment areas, strategic transit links, innovation infrastructure) did not result in conditions that could be described as substantially improving the situation.
 7. In the area of the impact of the funds on the development of human resources, key long-term effects take place in terms of changes in mentality. Higher activity of citizens of peripheral regions, inspired by actions connected with the implementation of European funds, will in the long run positively impact the development of the region.
 8. The evidence of substantial impact of the cohesion policy on the development of eastern Poland are the growing disproportions within voivodeships, which is a result of differences between the strongest and weakest local self-governments, in particular in terms of their abilities to obtain structural funds.
 9. The local self-governments of eastern Poland turned out to be well-prepared to absorb EU funds, and the supply of these funds was substantially lower than the well-documented (in the form of submitted projects) development needs.
 10. There was a large number of realised projects, as well as high spottiness of intervention, which does not allow for substantial impact, strengthened with taking advantage of the intervention complementarity and therefore also with the synergy effect of the results obtained.
 11. The centralisation of the structure of implementing European funds in the 2004–2006 perspective made adjustment to local needs difficult. The lower the level of deciding about the allocation of funds and realising investments, the higher the level of adjustment to the needs of local citizens, but not always to the long-term economic development needs.
 12. The analysis allowed for indicating numerous examples of unforeseen effects of realised projects. First of all, they had a positive character, such as e.g. the development of tourism, new jobs, growth of economic activity, changes in the attitude of local self-governments, raise in awareness of entrepreneurs, changes in the awareness of citizens.
 13. Actions realised in eastern Poland as part of Community public intervention in the 2004–2006 financial perspective had strong results corresponding with, and often exceeding, the expectations of beneficiaries.
 14. In many cases, strategic documents were drafted under the pressure of current absorption of European funds. This resulted in the reversal of strategic management logic, where current actions normally follow from previously adopted strategic plans.
 15. From the 2004–2006 financial perspective, strategic documents in force as of the period of introducing projects were far too general and did not account for the local specificity of given regions. These documents were very standard in nature, and aimed chiefly at meeting the formal requirement connected with the possibility of applying for project support from EU funds, which was the compliance of these projects with the development strategy of the given region.
 16. Strategies and other planning documents at voivodeship and local levels were so general and had such a wide spectrum of objectives that project authors had no difficulty in relating to strategic documents and realising interventions in connection with these documents. However, the lack of clearly defined priorities in the

- strategic documents resulted in the splitting of European funds in spite of formal compliance of the realised projects with the strategic documents.
17. The generality and the attempt to define the widest possible spectrum directions of regional development as a priority also characterise regional strategic documents (regional development strategies, regional innovation strategies etc.) related to the current programming period. The attempts at achieving a more precise specification of priority directions are based on the results of social consultations, sometimes backed up with random, fragmentary studies instead of a systemic approach allowing for creating long-term regional development prognoses and, in consequence, for identifying actual strengths of the regions and useful endogenous potentials.
 18. At the level of programme/strategic documents, the complementarity of intervention is frequent. The analysis of project documentation indicates that complementarity between projects of one type is most common (e.g. road projects in one transit route, projects in council infrastructure), while spatial and thematic complementarity is low. Internal complementarity within specific Operational Programmes is high, as particular actions complement one another, creating a cohesive and comprehensive approach to problem areas covered with intervention. A number of areas where there is high complementarity of interventions realised within different Operational Programmes can be identified. In this respect, the Regional Integrated Development Operational Programme (ZPORR), which also supports areas covered with co-financing within other Operational Programmes, displays the highest level of complementarity. In the 2007–2013 perspective, much more emphasis has been put on the issues of complementarity between projects, various mechanisms have been introduced (e.g. the role of the coordinator in the podlaskie voivodeship has been assumed by the Department of Regional Policy of the Podlaskie Voivodeship Marshal's Office, which cooperates with all units implementing structural funds at the Marshal's Office; in the lubelskie voivodeship, the complementarity of actions taken within the Lubelskie Voivodeship Regional Operational Programme and the Operational Programme Human Capital is ensured at the institutional level by the work of the 2007–2013 Lubelskie Voivodeship Operational Programme Human Capital Monitoring Sub-Committee, Lubelskie Voivodeship Regional Operational Programme Monitoring Committee and the work of the Regional Evaluation Steering Group). Still, this issues should be closely monitored by the Ministry of Regional Development.
 19. The analysis of beneficiaries show that most of the projects realised in the previous programming period (nearly 60%) were not complementary with other interventions co-financed from EU funds. However, referring to the declarations of the beneficiaries might not reflect the full scale of this phenomenon, as both the ideas of complementarity (its various types) and synergy of projects are still understood in different ways by different beneficiaries.
The analysis of the actual level of complementarity is also hindered by the fact that this issue is not analysed in the reports on project realisation, which does not allow for the assessment of the situation in this respect. Also, the issue of synergy is not reported on or monitored.
 20. In the case of infrastructural projects, beneficiaries and representatives of regional authorities usually emphasise the fact that the results of projects are easily visible and therefore stable. However, it should be pointed out that the stability of results of infrastructural projects depends on the outlays on maintaining and modernising the infrastructure. This, in many cases, and at least for a number of beneficiaries, may be a substantial problem in the long run.
 21. In the case of "soft" projects, the stability of results is a relative issue. When a project results in the acquisition of permanent skills, qualifications or certificates by end beneficiaries, the stability of results is in a sense guaranteed. However, in the case of projects resulting in the unemployed finding a job or starting their own business, the stability should be monitored by the beneficiaries and controlled by the Implementing Institutions. Unfortunately, for the time being, this issue is not being monitored in any of the five analysed regions.
 22. The question of identifying the real needs of target groups the realised projects are addressed to is a substantial problem. According to the results of the study, a large number of the beneficiaries did not base their projects on any analyses, and relied exclusively on their own knowledge and experience, which in some cases led to the implementation of projects that were blocked by the lack of end beneficiaries interested in project participation. This is in particular related to soft projects, such as workshops for the unemployed.
 23. Soft projects, including e.g. training projects realised within the Sector Operational Programme Development of Human Resources, usually do not define the expected results and impacts, limiting themselves identifying the products, i.e. the number of people benefiting from the trainings. Such an approach does not allows for the assessment of the quality of the trainings and makes it impossible to determine whether a project responds to the actual needs of target groups. This issue is closely related to the question of the stability of

- the results of soft projects, in particular those related to later employment of a specific percentage of training participants. In this case it is crucial whether the end beneficiary not only found a job directly after participating in the project, but also whether he kept this job for a particular period of time. Unfortunately, these issues are not being monitored in any of the five analysed voivodeships.
24. Interventions realised with the use of European Union funds influence not only the beneficiaries and particular target groups. They also have a significant impact on the market of project executors. This is especially visible in the case of the market of training services, where workshops financed from the European Social Fund influenced the current shape of the market offer of companies offering trainings. Diagnosing this influence seems important, as European funds may influence and shape these markets in a desirable way, and at the same time they may have a substantial impact on the functioning of free market mechanisms.
 25. In terms of effectiveness, projects realised in eastern Poland in the 2004–2006 financial perspective may be in fact analysed only on the basis of the product criterion, and to a very limited extent on the basis of result analysis. This follows from the fact that both project applications and reports on project realisation in fact do not present result indicators, but are limited to product indicators.
 26. In general, it should be stated that projects were not described with a uniform system of indicators of objectives completion. It often happens that projects very similar in terms of their scope, realised in the same voivodeship, were described by slightly different product indicators, and first of all employed totally different systems of result indicators.
 27. The issue of socialisation is of basic importance for the quality, value and factual usefulness of a strategy as an instrument of controlling the development of local self-government entities, and methodological support on the part of the Ministry of Regional Development by means of knowledge transfer and promotion of good practices is recommended. Separating current management of the functioning of local self-government entities from controlling the processes of strategic planning may positively influence the quality of strategic planning and the stability of decisions made, regardless of the current political composition of local self-government entities.
 28. The methodology of dividing the National Execution Reserve within national and regional Operational Programmes takes into account the speed and effectiveness of spending the available allocation, understood exclusively as spending a specific proportion of available funds in accordance with the provisions of relevant programme documents. However, it does not at all take into consideration the results achieved through the spending of funds and the project impact on achieving the aims of strategic documents, especially the National Strategic Frames of Reference and individual Operational Programmes. This methodology does not provide for the possibility of using these funds to stimulate social and economic development of the regions of Poland that need it the most (including, in particular, eastern Poland).
 29. The Social and Economic Development Strategy for Poland treats eastern Poland as a macro-region uniform in terms of endogenous and exogenous conditions. The voivodeships comprising this region are highly diversified and should not be treated as a homogenous area. It is necessary to perform a diversification both in terms of the analysis of the reasons for developmental backwardness and as regards the methods of speeding up developmental processes and diminishing the development gap of individual voivodeships.
 30. The actions taken so far have not contributed to diminishing the development distance between the regions of eastern Poland and the dynamically developing regions of the rest of the country. This points to the inadequate scale and scope of actions taken in order to increase social and economic cohesions between eastern Poland and the rest of the country, and, at the same time, shows that the support so far was not addressing key endogenous development potentials of the regions of eastern Poland.
 31. The National Strategy of Regional Development rightly indicates the need for a new approach to the question of shaping regional policy focused on fuller exploitation of endogenous potentials of regions.
 32. Formally, the National Strategy of Regional Development is document of a status equal to sector strategies. However, it does not include any references or identified points of intersection with these strategies.

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
SUMMARY	8
Wykaz skrótów użytych w raporcie wraz z definicjami	14
Wykaz nazw obcych	14
1. WPROWADZENIE	15
1.1 Cele badania	15
1.2 Obszary i pytania badawcze	17
1.3 Zakres przedmiotowy i podmiotowy ewaluacji	19
1.4 Kryteria ewaluacji	20
2. METODOLOGIA BADANIA	22
2.1. Metody badawcze i techniki zbierania danych	22
2.2. Etapy realizacji procesu badawczego	24
2.3. Ograniczenia procesu badawczego	27
3. ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTW POLSKI WSCHODNIEJ W LATACH 2004-2008 ...	29
3.1. Definicje i terminy	29
3.2. Cele i hipotezy badawcze	29
3.3. Stan gospodarki województw Polski wschodniej - rozwój gospodarczy	29
3.3.1. Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto	30
3.3.2. Inwestycje	31
3.3.3. Wynagrodzenia	32
3.3.4. Bezrobocie i zatrudnienie	33
3.3.5. Liczba podmiotów gospodarczych	34
3.3.6. Deficyt jednostek samorządu terytorialnego	34
3.4. Rozwój społeczny	35
3.4.1. Migracje i przyrost naturalny	35
3.4.2. Aktywność społeczna (fundacje i stowarzyszenia)	35
3.4.3. Infrastruktura społeczna	35
3.5. Rozwój przestrzenny	35
3.5.1. Infrastruktura transportowa i społeczeństwa informacyjnego	35
3.5.2. Gospodarka wodno-ściekowa	36
3.5.3 Urbanizacja	37
3.6. Wnioski	37
4. PLANOWANIE STRATEGICZNE W WOJEWÓDZTWACH POLSKI WSCHODNIEJ	38
4.1 Województwo lubelskie	38
4.2 Województwo podkarpackie	39
4.3 Województwo podlaskie	40
4.4 Województwo świętokrzyskie	41
4.5 Województwo warmińsko-mazurskie	41
4.6 Wnioski	42

5.	POLITYKA SPÓJNOŚCI W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2004-2006.....	43
6.	WYNIKI BADANIA	54
6.1.	Rozwój społeczno-gospodarczy.....	54
6.1.1.	Wpływ funduszy europejskich na rozwój gmin, powiatów, województw Polski wschodniej	54
6.1.2.	Interwencje funduszy europejskich a potrzeby społeczno-gospodarcze	65
6.1.3.	Nieprzewidziane efekty interwencji.....	73
6.1.4.	Poziom spełnienia oczekiwań ostatecznych odbiorców interwencji	78
6.1.5.	Regionalne i lokalne dokumenty strategiczne a interwencja funduszy europejskich.....	81
6.2.	Komplementarność i synergia.....	87
6.2.1.	Definicje	87
6.2.2.	Ocena komplementarności i efektu synergii	88
6.3.	Trwałość	104
6.4.	Koordinacja.....	116
7.	EWALUACJA REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI 2004-2006 W REGIONACH POLSKI WSCHODNIEJ WEDŁUG USTALONYCH KRYTERIÓW	129
7.1.	Kryterium trafności (relevance):.....	130
7.2.	Kryterium skuteczności (effectiveness):	130
7.3.	Kryterium trwałości efektów (sustainability):.....	131
7.4.	Kryterium oddziaływania/wpływu (impact):	131
7.5.	Podsumowanie ewaluacji według kryteriów.....	132
8.	WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	132
8.1.	Wnioski dotyczące Krajowej Rezerwy Wykonania (KRW)	138
8.2.	Wnioski dotyczące Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR).....	139
8.3.	Podsumowanie wyników badania – najważniejsze wnioski	141
8.4.	Zestawienie rekomendacji zgodnie z wytycznymi SOPZ.....	146
	Załączniki do raportu	167

Wykaz skrótów użytych w raporcie wraz z definicjami

Nazwa	Znaczenie
Zamawiający	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Wykonawca	Konsorcjum: IBC Group Central Europe Holding S.A. & Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SOPS	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
GUS	Główny Urząd Statystyczny
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FS	Fundusz Spójności
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
KJO	Krajowa Jednostka Oceny
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
WUS	Wojewódzki Urząd Statystyczny
SWW	Strategiczne Wytyczne Wspólnoty
UE	Unia Europejska
PW	Polska wschodnia
SPO ROL	Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006
UM	Urząd Marszałkowski
PUP/WUP	Powiatowy/Wojewódzki Urząd Pracy
GUS	Główny Urząd Statystyczny

Wykaz nazw obcych

Nazwa	Znaczenie
Benchmarking	Analiza porównawcza
Case study	Studium przypadku
Computer Assisted Telephone Interview (CATI)	Telefoniczne badania kwestionariuszowe wspomagane komputerowo
Computer-Assisted Web Interviewing (CAWI)	Ankieta internetowa nadzorowana przez system komputerowy
Desk research	Analiza danych zastanych
European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR)	Europejskie Stowarzyszenie Badaczy Opinii Publicznej i Rynku
Focus Group Interview (FGI)	Zogniskowany wywiad grupowy (tzw. Fokus)
Individual In-Depth Interview (IDI)	Indywidualny wywiad pogłębiony
Paper and Pencil Interview (PAPI)	Bezpośrednie badanie ankietowe z wykorzystaniem kwestionariusza papierowego
Program Evaluation and Review Technique (PERT)	Technika oceny kontroli przebiegu projektu
NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics)	Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej
Project Management Office (PMO)	Biuro Zarządzania Projektami
Work Breakdown Structure (WBS)	Struktura podziału prac projektowych

1. WPROWADZENIE

Poniższy dokument jest raportem końcowym z badania pt. „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej”, realizowanego na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Badanie przeprowadzono w okresie od 21 sierpnia 2009 roku do 15 kwietnia 2010 roku na terenie pięciu województw Polski wschodniej: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz świętokrzyskiego.

Głównym celem polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest niwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami państw członkowskich. Poprzez zmniejszanie nierówności między poszczególnymi regionami Wspólnoty, polityka strukturalna służy gospodarczej i społecznej spójności Unii. Obszarem, wymagającym szczególnej uwagi ze względu na występujący dysonans i pogłębiające się w porównaniu do pozostałych regionów różnice w rozwoju, są województwa Polski wschodniej.

Regiony wschodnie stanowią obszar nie tylko szczególnego zainteresowania polityki regionalnej, ale i są swoistym „pionierem” funduszy strukturalnych. Ze względu na odbiegające od reszty kraju, różnice w poziomie rozwoju, niezbędne jest tworzenie odrębnych instrumentów wsparcia dla województw Polski wschodniej tak, aby z jednej strony przeciwdziałać problemom społeczno-gospodarczym tej części Polski, z drugiej zaś strony - optymalnie wykorzystać istniejące na tym obszarze potencjały rozwojowe.

Niniejszy raport podejmuje próbę oceny wpływu polityki spójności w perspektywie 2004-2006 na rozwój regionów Polski wschodniej, w obszarze zmian społeczno-gospodarczych. W pierwszych dwóch częściach raportu zamieszczono opis celów i metodologii badania. Następnie przedstawiono podsumowanie najważniejszych informacji nt. rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej wraz z analizą na poziomie poszczególnych województw i z uwzględnieniem dokumentów strategicznych obowiązujących w badanym okresie Programowania 2004-2006 na obszarze danego województwa.

W kolejnych częściach zaprezentowano omówienie najważniejszych wyników badania. W końcowej części raportu zawarto podsumowanie oraz przedstawiono rekomendacje dotyczące poszczególnych zagadnień problemowych.

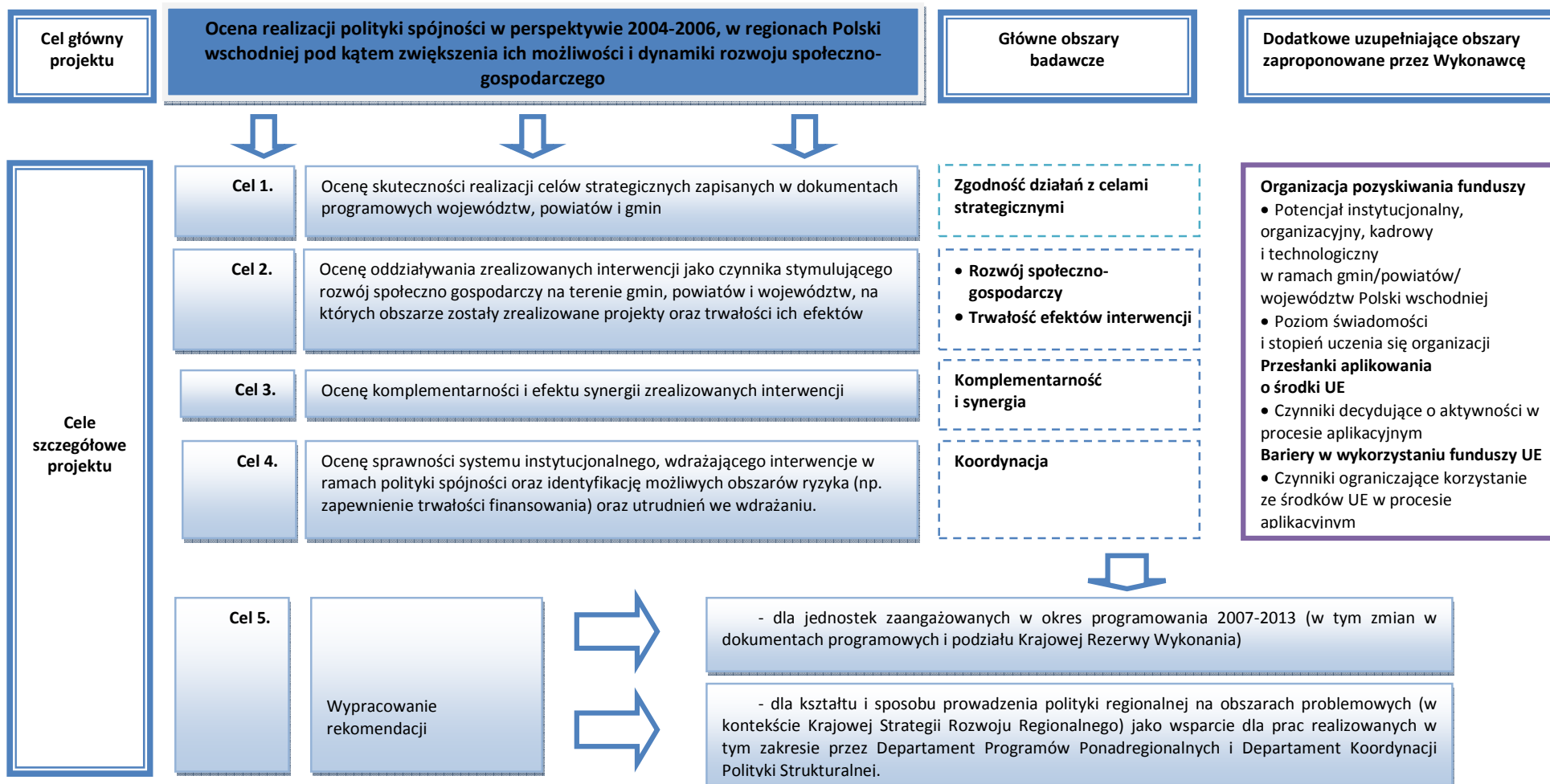
1.1 Cele badania

Celem głównym badania była ocena realizacji polityki spójności w perspektywie 2004-2006 w regionach Polski wschodniej pod kątem zwiększenia ich możliwości i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego

Cele szczegółowe badania obejmowały:

1. Ocenę skuteczności realizacji celów strategicznych zapisanych w dokumentach programowych województw, powiatów i gmin;
2. Ocenę oddziaływania zrealizowanych interwencji jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy na terenie gmin, powiatów i województw, na których obszarze zostały zrealizowane projekty oraz trwałości ich efektów;
3. Ocenę komplementarności i efektu synergii zrealizowanych interwencji;
4. Ocenę sprawności systemu instytucjonalnego, wdrażającego interwencje w ramach polityki spójności oraz identyfikację możliwych obszarów ryzyka (np. zapewnienie trwałości finansowania) oraz utrudnień we wdrażaniu;
5. Wypracowanie rekomendacji:
 - dla jednostek zaangażowanych w okres programowania 2007-2013 (w tym zmian w dokumentach programowych i podziału Krajowej Rezerwy Wykonania);
 - dla kształtu i sposobu prowadzenia polityki regionalnej na obszarach problemowych (w kontekście Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego) jako wsparcie dla prac realizowanych w tym zakresie przez Departament Programów Ponadregionalnych i Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Schemat 1. Cel główny projektu, cele szczegółowe badania i wyróżnione obszary badawcze.



Źródło: Opracowanie własne na potrzeby badania.

1.2 Obszary i pytania badawcze

Wydzielenie obszarów badawczych powiązanych z kluczowymi celami badania i przyporządkowanie do nich pytań badawczych pozwoliło na stworzenie spójnej koncepcji projektu. Poniżej przedstawiono wykaz kluczowych pytań badawczych (Tabela 1) oraz zagadnień pomocniczych zaproponowanych przez Wykonawcę badania, mających charakter uzupełniający i pogłębiający badaną tematykę (Tabela 2).

Tabela 1. Główne obszary problemowe wraz z pytaniami badawczymi.

Obszar badawczy	Pytania badawcze
Rozwój społeczno-gospodarczy	<ol style="list-style-type: none"> 1) W jakim zakresie i stopniu fundusze europejskie wpłynęły faktycznie na rozwój gmin, powiatów, województw Polski wschodniej? 2) W jakim zakresie i stopniu zrealizowane interwencje odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby społeczno-gospodarcze danych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej? 3) Czy w trakcie realizacji interwencji lub po jej zakończeniu pojawiły się jakieś nieprzewidziane efekty (zarówno pozytywne, jak i negatywne)? Jeśli tak, to jakie? 4) W jakim stopniu projekty spełniły związane z nimi oczekiwania ostatecznych odbiorców i osób zaangażowanych we wdrażanie projektów? 5) Czy regionalne i lokalne dokumenty strategiczne uwzględniły realizację inwestycji ze środków UE?
Komplementarność i synergia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy planowane na szczeblach regionalnych i lokalnych interwencje uwzględniły ich komplementarność z interwencjami realizowanymi w ramach NPR oraz inwestycjami finansowanymi z innych źródeł? 2) Czy wystąpiła komplementarność lub synergia projektów: <ul style="list-style-type: none"> – realizowanych w ramach EFS/EFRR – realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, – realizowanych w ramach funduszy UE oraz środków krajowych?
Trwałość	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy efekty zrealizowanych projektów są widoczne po zakończeniu interwencji? Czy są trwałe? 2) Czy beneficjenci zagwarantowali odpowiednie środki finansowe na utrzymanie infrastruktury powstałej w ramach perspektywy finansowej 2004-2006? 3) Czy środki finansowe na utrzymanie infrastruktury współfinansowanej ze środków UE nie będą stanowiły obciążenia dla budżetów lokalnych jst mogącego hamować działania rozwojowe?
Koordinacja	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy system wspomagający i wdrażający interwencje w ramach NPR na terenie badanych województw był wystarczająco sprawny? Czy funkcjonował poprawnie? 2) Jakie były główne problemy i przeszkody instytucji zaangażowanych we wdrażanie NPR? 3) Czy interesariusze projektów (beneficjenci, społeczność lokalna) posiadają wiedzę o finansowaniu interwencji ze środków UE?

Tabela 2. Dodatkowe zagadnienia i pytania uzupełniające badaną tematykę zaproponowane przez Wykonawcę.

Obszar badawczy	Dodatkowe pytanie dodane przez Wykonawcę
Rozwój społeczno-gospodarczy	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy można wskazać inne czynniki, które przyczyniły się do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej województw/powiatów/gmin Polski wschodniej? Jakie to czynniki (np. efekt deadweight)? 2) Czy występuje zróżnicowanie w zakresie oddziaływania funduszy pomiędzy poszczególnymi programami? Z czego ono wynika? 3) Czy wpływ funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy badanych obszarów da się jednoznacznie określić? 4) Czy jednostki samorządowe potrafią określić swoje potrzeby i cele? 5) Na jakiej podstawie władze województw/powiatów/gmin Polski wschodniej podejmowały decyzje o konkretnych kierunkach inwestycji? Czy w ramach procesu decyzyjnego prowadzono konsultacje z parterami społecznymi/ potencjalnymi beneficjentami? 6) Czy władze te dysponowały w procesie decyzyjnym odpowiednimi danymi dotyczącymi aktualnej i prognozowanej sytuacji w gminie/powiecie/województwie? 7) Czy po zakończeniu interwencji badano jej rzeczywiste oddziaływanie (poza systemem przyjętych wskaźników) np. poziom zadowolenie ostatecznych beneficjentów wsparcia? 8) W jaki sposób formułowano kryteria wyboru projektów? Czy sformułowane kryteria wyboru projektów odpowiadały celom i potrzebom regionów? 9) Czy więcej było efektów pozytywnych, czy negatywnych? 10) Na ile wskazane efekty były wynikiem działania sił niedających się przewidzieć na etapie projektowania wsparcia, a na ile były wynikiem błędnej oceny sytuacji (np. błędnie przyjętych założeń)? 11) Czy w tym zakresie (częstości występowania efektów nieprzewidzianych) istnieją różnice na poziomie poszczególnych programów? Jeśli tak, z czego mogą one wynikać i jakich programów/projektów (jakiego typu) najczęściej dotyczą? 12) Która grupa podmiotów zaangażowanych w proces wdrażania projektów oraz ostatecznych odbiorców pomocy jest najbardziej, a która najmniej zadowolona z wyników interwencji i dlaczego? Czy istnieją w tym zakresie różnice na poziomie poszczególnych programów? Jeśli tak, z czego one wynikają? 13) Czy można wskazać gminy/powiaty/województwa z obszaru Polski wschodniej, których dokumenty były pod tym względem najlepiej i najgorzej przygotowane?
Komplementarność i synergia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy można wskazać te województwa /powiaty/gminy które w tym zakresie wypadły najlepiej (best practices) i najgorzej? Czy wystąpiło zjawisko realizacji konkurencyjnych względem siebie projektów? Jeśli tak, jaka jest skala tego zjawiska? 2) Której z wymienionych grup relacji w największym, a których w najmniejszym stopniu dotyczy zjawisko komplementarności lub synergii? 3) Który z elementów – komplementarność czy synergia, występuje częściej? 4) W ramach, których programów operacyjnych najczęściej występuje efekt synergii i/lub komplementarności? 5) Czy efekt komplementarności ma charakter działań celowych/zamierzonych czy jest wynikiem działania beneficjentów lub/i przypadku?
Trwałość	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy w obszarze zidentyfikowanego efektu trwałości występuje zróżnicowanie na poziomie poszczególnych programów (projektów realizowanych w ramach poszczególnych programów)? Jeśli tak, z czego ono wynika? 2) Jeśli nie, jaki jest zasięg tego zjawiska, jakich kierunków inwestycji najczęściej dotyczy i z czego wynika? 3) Jeśli tak, jaki jest zasięg tego zjawiska? Z czego ono wynika (jakie czynniki spowodowały jego wystąpienie np. brak dostatecznej wiedzy o mechanizmach finansowania; ogólna słaba kondycja finansowa gminy/powiatu, zła sytuacja społeczno-gospodarcza)? 4) Czy można zastosować jakieś działania, które zapobiegą negatywnym skutkom zbytnich obciążeń finansowych budżetów jst?
Koordinacja	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy występują jakieś różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi województwami? Czego one dotyczą i z czego wynikają? 2) Który z przyjętych mechanizmów wdrażania można uznać za najsprawniejszy, a który za najmniej poprawny (na poziomie danego województwa)? 3) Które z elementów systemu wsparcia najczęściej działały poprawnie, a które stwarzały największe problemy?

Obszar badawczy	Dodatkowe pytanie dodane przez Wykonawcę
	<ol style="list-style-type: none"> 4) Czy w ramach systemu wdrażania funkcjonuje system monitoringu i ewaluacji? Czy funkcjonuje on sprawnie? 5) W jaki sposób funkcjonuje obieg dokumentów i procedur? Czy wypracowano w tym zakresie właściwe standardy działania? 6) Czy istnieją w tym zakresie różnice na poziomie poszczególnych województw? 7) Czy jednostki samorządowe upowszechniają wiedzę na temat “dobrych praktyk”?
Organizacja pozyskiwania funduszy <ul style="list-style-type: none"> » Potencjał instytucjonalny, organizacyjny, kadrowy i technologiczny w ramach gmin/powiatów/ województw Polski wschodniej 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy w ramach poszczególnych instytucji istnieją komórki organizacyjne zajmujące się pozyskiwaniem funduszy? 2) Czy mają one status samodzielnych jednostek? 3) Jaki jest ich skład osobowy, kompetencje, doświadczenia? 4) Czy dla pozyskania środków powoływane są ad hoc zespoły zadaniowe? 5) Czy dane komórki, samodzielne stanowiska ds. pozyskania funduszy są odpowiednio wyposażone (dostęp do Internetu, osobna linia telefoniczna). 6) Czy pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie funduszy przechodzą szkolenia w tym zakresie? Jak często i czego one głównie dotyczą? 7) Jaka jest fluktuacja kadr w ramach takich stanowisk/komórek?
Organizacja pozyskiwania funduszy <ul style="list-style-type: none"> » Poziom świadomości i stopień uczenia się organizacji 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Jaki jest poziom wiedzy w ramach danej instytucji (na szczeblu zarządu, pracowników odpowiedzialnych z pozyskanie funduszy, całego personelu) o możliwościach pozyskania środków z UE? 2) Skąd osoby te czerpią wiedzę na ten temat? 3) Czy osoby odbywające szkolenie na temat pozyskiwania środków przekazują swoją wiedzę dalej? W jaki sposób? 4) Kiedy dobyło się ostatnie szkolenie na ten temat, kiedy planowane jest kolejne i czego ma dotyczyć? 5) Ile razy dana jednostka występowała o dofinansowanie, a w ilu przypadkach je uzyskała (poziom skuteczności działania). 6) Czy na przestrzeni ostatnich lat wskaźnik skuteczności uległ poprawie, pogorszeniu, pozostał bez zmian? 7) Jaki był największy (wartościowo) projekt zrealizowany w ramach danej gminy/powiatu.
Przesłanki aplikowania o środki UE <ul style="list-style-type: none"> » Czynniki decydujące o aktywności w procesie aplikacyjnym 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Które gminy/powiaty najczęściej aplikują o środki? 2) Jakimi kryteriami kierują się samorzady podejmując decyzję o aplikowaniu lub nie o wsparcie?
Bariery w wykorzystaniu funduszy UE <ul style="list-style-type: none"> » Czynniki ograniczające korzystanie ze środków UE 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Czy istnieje związek między kondycją społeczno gospodarczą regionu a jego aktywnością na polu pozyskiwania środków UE? 2) W jakim stopniu o aktywności w zakresie pozyskiwania środków decyduje posiadanie lub nie zdolności kredytowej? 3) Czy gminy/powiaty znajdujące się w dobrej kondycji finansowej częściej czy rzadziej sięgają po środki UE? Jaki jest ich poziom skuteczności w aplikowaniu w stosunku do jednostek słabszych finansowo? 4) Czy brak odpowiednich zabezpieczeń przekłada się na aktywność (brak aktywności) w zakresie pozyskiwania środków unijnych? 5) Czy poziom wiedzy o dostępnych środkach współfinansowania interwencji ma odzwierciedlenie w aktywności w zakresie ich pozyskiwania?

1.3 Zakres przedmiotowy i podmiotowy ewaluacji

Zakres przedmiotowy badania opisano szczegółowo w pkt. 1.2 *Pytania i obszary badawcze*. Analiza objęła zarówno ocenę wpływu projektów realizowanych w czasie poprzedniego okresu programowania (2004-2006) w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych (ocena m.in. pod względem trwałości efektów projektów, komplementarności prowadzonych działań), jak i ocenę efektów wdrażania (skala realizowanych przedsięwzięć, wartość finansowa) oraz ocenę systemu koordynacji działań (ocena sprawności systemu wspomagającego i wdrażającego interwencje w ramach NPR na terenie województw Polski wschodniej). W tym celu badaniem objęto krajowe, regionalne i lokalne dokumenty programowe i strategiczne, jak również wnioski o dofinansowanie i sprawozdania z realizacji projektów

przeprowadzonych na obszarze Polski wschodniej, a zakończonych w terminie do dnia 31.12.2008 r. (zidentyfikowanych na podstawie bazy projektów SRP 2009 r.). System powiązań między celami a obszarami badawczymi prezentuje Schemat 1. *Cel główny projektu, cele szczegółowe badania i wyróżnione obszary badawcze.*

Zakres podmiotowy badania przedstawia Schemat 2. *Schemat prowadzonej ewaluacji.* W celu przeprowadzenia kompleksowej, wielopłaszczyznowej analizy w badaniu przyjęto dwie perspektywy: instytucjonalną i projektową, które wyznaczyły grupy respondentów i sposób ich doboru:

A) Perspektywa instytucjonalna

- przedstawiciele instytucji na szczeblu centralnym
- pracownicy instytucji na szczeblu wojewódzkim (Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających) - przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego
- przedstawiciele społeczności lokalnej

B) Perspektywa projektowa

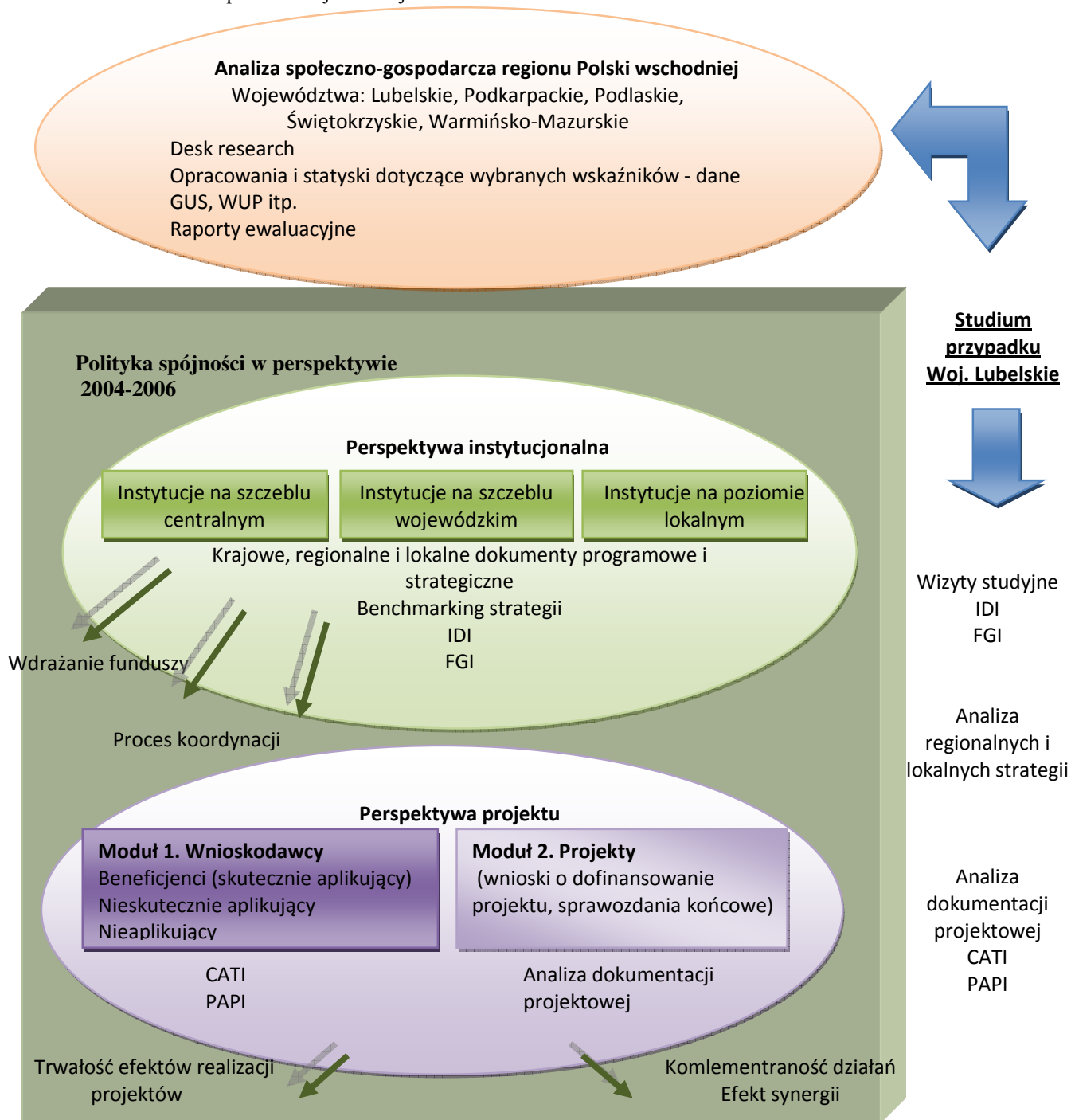
- beneficjenci końcowi projektów realizowanych na terenie Polski wschodniej w perspektywie 2004-2006 w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych:
 - Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich
 - Rozwój Zasobów Ludzkich
 - Rybołówstwo i przetwórstwo ryb
 - Transport
 - Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
 - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
 oraz beneficjenci Programów Interreg (Polska-Białoruś-Ukraina, Polska-Litwa-Kaliningrad).
- przedstawiciele przedsiębiorstw i instytucji nieskutecznie aplikujących o fundusze UE (wskazani przez Instytucje Wdrażające poszczególne działania Sektorowych Programów Operacyjnych)
- przedstawiciele przedsiębiorstw i instytucji nieaplikujących o fundusze UE w perspektywie 2004-2006.

1.4 Kryteria ewaluacji

Uzasadnienie zastosowania metody ewaluacyjnej w badaniu wynika z faktu, iż główny przedmiot badania, jakim są założenia i efekty realizacji działań określonych na lata 2004-2006 posiadają charakter interwencji publicznej. W trakcie realizacji niniejszego projektu Wykonawca uwzględnił cztery kryteria ewaluacyjne:

Kryterium trafności (relevance):	pozwalające ocenić w jakim stopniu przyjęte cele programów odpowiadały zidentyfikowanym problemom na obszarze objętym programem i/lub realnym potrzebom beneficjentów
Kryterium skuteczności (effectiveness):	pozwalające ocenić, do jakiego stopnia cele działania zapisane w dokumentach programowych przełożyły się na ich praktyczną realizację (wykonanie)
Kryterium trwałości efektów (sustainability):	pozwalające ocenić w jakim stopniu pozytywne efekty zrealizowanych interwencji (na poziomie celu) mogą trwać po zakończeniu finansowanie zewnętrznego, a także czy możliwe jest utrzymanie się wpływu tych projektów w dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie regionu
Kryterium oddziaływania/wpływu (impact):	pozwalające ocenić związek między celem projektu a celami ogólnymi tj., stopień w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów przełożyły się na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w całym regionie.

Schemat 2. Schemat prowadzonej ewaluacji.



Źródło: Opracowanie własne na potrzeby badania „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej”.

2. METODOLOGIA BADANIA

2.1. Metody badawcze i techniki zbierania danych

Na potrzeby projektu zastosowany został szeroki wachlarz metod służących pozyskaniu danych koniecznych dla przeprowadzenia niezbędnych analiz. W badaniu wykorzystano metody oparte zarówno na podejściu ilościowym, jak i jakościowym, ich wykaz zaprezentowano poniżej:

Tabela 3. Zestawienie metod i technik badawczych.

Lp.	Metoda badawcza	Liczba wywiadów	Opis i dodatkowe informacje
1.	Badania gabinetowe (Desk research)	-	Analiza dokumentów dot. poszczególnych Programów, dokumentów strategicznych, raportów ewaluacyjnych, baz danych wnioskodawców i beneficjentów (SRP), sprawozdań z realizacji poszczególnych Programów, zastanych danych statystycznych (m.in. GUS) i innych materiałów źródłowych zidentyfikowanych w trakcie procesu ewaluacji przez Wykonawcę.
2.	Wywiady typu CATI (Computer Assisted Web Interviewing)	Ogółem 1000 wywiadów w strukturze: 900 - beneficjenci 50 - nieskutecznie aplikujący 50- nieaplikujący	Badanie techniką CATI objęło trzy grupy respondentów: beneficjentów (wnioskodawców w ramach danego Programu), wnioskodawców nieskutecznie aplikujących oraz nieaplikujących. Badanie realizowano na terenie 4 województw Polski wschodniej z wykluczeniem woj. lubelskiego. Dane kontaktowe beneficjentów oraz wnioskodawców nieskutecznie aplikujących pochodziły z baz danych przekazanych IP/ IW, dokumentacji projektowej oraz zbiorów danych samodzielnie opracowanych przez Wykonawcę. Dobór próby beneficjentów był proporcjonalny do liczby projektów realizowanych w ramach danego Programu.
3.	Wywiady PAPI	Ogółem 200 wywiadów w strukturze: 50 - woj. podlaskie 50 - woj. podkarpackie 50 - woj. świętokrzyskie 50- woj. warmińsko-mazurskie	Badanie realizowano na terenie 4 województw Polski wschodniej wśród rolników aplikujących w ramach SPO Rolny (70%). Badanie objęło także wnioskodawców nieskutecznie aplikujących oraz nieaplikujących w ramach SPO Rolny (ogółem 30%). Dane kontaktowe poszczególnych grup respondentów zostały opracowane samodzielnie przez Wykonawcę w oparciu o bazę projektów SRP. Dobór próby uwzględniał nie tylko rolników, ale i JST (gminy), przetwórców (przedsiębiorstwa) oraz NGO będących beneficjentami pomocy w ramach SPO Rolny.
4.	Wywiady IDI (Individual In-Depth Interview)	Ogółem 57 wywiadów w strukturze: 25 - poziom wojewódzki i powiatowy 32- poziom centralny	W wywiadach typu IDI wzięli udział przedstawiciele administracji odpowiedzialnej za wdrażanie w regionie poszczególnych SPO (IP/ IW), przedstawiciele społeczności lokalnej oraz wybranych instytucji szczebla centralnego odpowiedzialnych za koordynację i wdrażanie poszczególnych działań w ramach Programów (lista instytucji w załączniku).
5.	FGI	Ogółem 4 FGI (jeden w każdym województwie)	Zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami władz regionalnych (Urzędu Marszałkowskiego, Urzędu Miasta, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Agencji Rozwoju Regionalnego oraz udziałem władz uczelni wyższych działających w danym regionie). W wywiadach wzięli ponadto udział przedstawiciele stowarzyszeń przedsiębiorczości, fundacji, izb itp. (lista instytucji w załączniku).

Lp.	Metoda badawcza	Liczba wywiadów	Opis i dodatkowe informacje
6.	Panel ekspertów	1 panel ekspertów	Panel ekspertów został przeprowadzony na jednym z początkowych etapów badania (lista panelistów z załączniku). Jego celem było pogłębienie obszarów badawczych, identyfikacja głównych obszarów problemowych.
7.	Analiza dokumentacji projektowej	1410 dokumentów	Analiza objęła dokumenty udostępnione przez poszczególne IP/ IW odpowiedzialne za wdrażanie danego działania w ramach poszczególnych Programów (zarówno na szczeblu wojewódzkim jak i centralnym) obejmujące wnioski o dofinansowanie projektów oraz sprawozdania końcowe z realizacji projektów (informacje nt. przeanalizowanych dokumentów w załączniku).
8.	Benchmarking (Analiza porównawcza)	Strategie 5 województw (w przypadku woj. lubelskiego - 128 strategii gmin/ powiatów/ miast)	Benchmarking prowadzony był na dwóch poziomach lokalnym – pomiędzy wybranymi powiatami województwa lubelskiego i benchmarking na poziomie regionalnym – pomiędzy poszczególnymi województwami.
9.	Studium przypadku województwa lubelskiego (Case study)	Badania gabinetowe (Desk research)	-
		Wywiady IDI (Individual In-Depth Interview)	10 wywiadów
		Wywiady typu CATI ((Computer Assisted Web Interviewing))	Ogółem 800 respondentów w strukturze: 700 - beneficjenci 50 - nieskutecznie aplikujący 50- nieaplikujący
		Wywiady PAPI	100 wywiadów

Lp.	Metoda badawcza		Liczba wywiadów	Opis i dodatkowe informacje
		Wizyty studyjne	10 wizyt studyjnych	Wizyty studyjne były realizowane na terenie woj. lubelskiego w wyselekcjonowanych gminach/ powiatach (lista w załączeniu). Głównym celem wizyt studyjnych była m.in. możliwość dotarcia do przedstawicieli jednostek najbardziej i najmniej skutecznych w aplikowaniu o środki i możliwość zebrania kompleksowych informacji i dokumentów nt. danej gminy/ powiatu.
		FGI	1 FGI	Zogniskowany wywiad grupowy został przeprowadzony w Lubinie z przedstawicielami władz regionalnych (Urzędu Marszałkowskiego, Urzędu Miasta, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Agencji Rozwoju Regionalnego oraz udziałem władz uczelni wyższych działających w danym regionie). W wywiadach wzięli ponadto udział przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń, fundacji itp.
		Analiza dokumentacji projektowej	1620	Analiza objęła dokumenty udostępnione przez poszczególne IP/ IW odpowiedzialne za wdrażanie danego działania w ramach poszczególnych Programów (zarówno na szczeblu wojewódzkim jak i centralnym) obejmujące wnioski o dofinansowanie projektów oraz sprawozdania końcowe z realizacji projektów (informacje nt. przeanalizowanych dokumentów w załączniku).

2.2. Etapy realizacji procesu badawczego

Badanie, ze względu na złożony charakter poruszanych w nim zagadnień oraz szeroki zakres wykorzystywanych metod badawczych, na poziomie realizacyjnym podzielono na następujące etapy.

- 1. Analiza danych zastanych** – prowadzona w trakcie realizacji całego badania analiza objęła różne typy źródeł:
 - analizy, opracowania, diagnozy dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej;
 - dane statystyczne – głównie analiza danych GUS, Eurostat oraz danych pozyskanych od powiatów i gmin (karty oceny);
 - dokumenty dotyczące polityki spójności i poszczególnych Sektorowych Programów Operacyjnych, analiza sprawozdań z realizacji poszczególnych Programów;
 - dokumenty strategiczne - strategie, plany rozwoju lokalnego i inne dokumenty obowiązujące w poprzednim okresie Programowania w badanych regionach – na poziomie wojewódzkim, a w odniesieniu do woj. Lubelskiego również na poziomie powiatów i gmin;
 - dokumenty strategiczne dotyczące bieżącego okresu Programowania 2007-2013 (m.in. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego);
 - raporty ewaluacyjne, opracowania i diagnozy dotyczące np. trwałości interwencji, komplementarności;
- 2. Analiza projektów zawartych w bazie SRP.** Na początkowym etapie z całej bazy danych obejmującej projekty realizowane na terenie całej Polski, wyłoniono te dopasowane pod względem obszaru wsparcia do 5 województw Polski wschodniej. Następnie dokonano oceny poprawności zakwalifikowania projektu w zakresie województwa/ powiatu i gminy. Umożliwiło to na poziomie np. województwa lubelskiego dokonanie analiz na szczeblu zarówno powiatowym jak i gminnym (wielkość wsparcia, liczba projektów itp.) i określenie powiatów i gmin najbardziej i najmniej aktywnych. Następnie dokonano identyfikacji beneficjentów i przypisano każdemu z nich indywidualny numer id. Na tej podstawie możliwe było wyliczenie np. liczby projektów przypadających na jednego beneficjenta. Część projektów nie posiadała identyfikowalnego beneficjenta – dotyczyło to osób fizycznych, scharakteryzowanych w bazie, jako „rolnik”, „rybak” itp. Nie wiadomo, więc ile projektów realizował dany beneficjent z tej grupy i jakie otrzymał wsparcie jednostkowe.
- 3. Analiza dokumentacji projektowej** – objęła wnioski o dofinansowanie projektów oraz sprawozdania końcowe z realizacji. Był to jeden z najtrudniejszych elementów badania (więcej w pkt. 2.3 Ograniczenia procesu badawczego), niezwykle czasochłonny i długotrwały gdyż wymagał znacznego zaangażowania Instytucji Pośredniczących i Wdrażających, celem przygotowania i przekazania niezbędnej dokumentacji.

Dokumentacja posłużyła do analizy rezultatów zawartych w sprawozdaniach, oceny głównych obszarów problemowych związanych z realizacją poszczególnych typów projektów oraz weryfikacji danych zawartych w bazie SRP.

4. **Realizacja badań CATI, PAPI oraz IDI.** Badanie realizowano w układzie modułowym (tabela 4.) Wykorzystanie zróżnicowanych metod badawczych podyktowane zostało koniecznością dotarcia do różnych grup respondentów, z których do najważniejszych należały:
Wnioskodawcy - podzieleni na beneficjentów tj. grupę realizujących projekty w okresie Programowania 2004-2006, aplikujących nieskutecznie (jako kryterium przyjęto brak skuteczności w przynajmniej w jednym konkursie) oraz nieaplikujących (nie ubiegających się o fundusze strukturalne). Założenia do badania CATI kategoria „aplikujący nieskutecznie” i „nieaplikujący” przedstawia załącznik nr. 9.1
Dodatkowo ze względu na fakt, że badaniem objęto wszystkie kategorie beneficjentów SPO m.in. jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla (na poziomie województwa, miasta, gminy, powiatu), jednostki budżetowe, jednostki badawczo-rozwojowe, oświatowe, zakłady opieki zdrowotnej, NGO, przedsiębiorstwa itp., założono odrębną metodę realizacji badania dla rolników (osoby prywatne). Grupa osób zidentyfikowanych jako beneficjenci SPO ROL została przebadana z wykorzystaniem metody PAPI (dotarcie bezpośrednie), w przeciwieństwie do pozostałych beneficjentów, wśród których realizowano głównie badania telefoniczne CATI.
Dodatkowo wyselekcjonowani beneficjenci, obok przedstawicieli władz samorządowych oraz przedstawicieli IP/ IW oraz instytucji na szczeblu centralnym odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych SPO, wzięli udział w wywiadach realizowanych metodą pogłębionych wywiadów bezpośrednich (IDI).
5. **Wizyty studyjne** – posłużyły zebraniu dodatkowych informacji z wybranych powiatów i gmin, na potrzeby studium przypadku województwa lubelskiego. Realizowane w okresie październik – grudzień 2009 r. Założenia do badania poszczególnych powiatów/ gmin w województwie lubelskim prezentuje załącznik 9.1
6. **Panel ekspertów** został przeprowadzony na jednym z początkowych etapów badania (w listopadzie 2009 r.). Jego celem było pogłębienie obszarów badawczych i identyfikacja głównych obszarów problemowych. Listę uczestników panelu zawiera załącznik nr 9.5.
7. **Realizacja zogniskowanych wywiadów grupowych - FGI** objęła ogółem 5 województw. W spotkaniach udział wzięli przedstawiciele władz regionalnych, przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń, fundacji i uczelni wyższych. Zogniskowane wywiady grupowe realizowane były na końcowym etapie badania. Listę uczestników FGI zawiera załącznik nr 9.6.

Tabela 4. Zakładana wielkość prób w podziale na poszczególne metody badawcze.

	Kategoria	BADANIE CATI - Pozostałe Programy (1800)	BADANIE PAPI - SPO ROL (300)	ANALIZA dokumentacji projektowej (4100)	WIZYTY STUDYJNE (10)	BADANIE IDI (67)	FGI (5)	PANEL EKSPERTÓW
MODUŁ I. 4 województwa	Beneficjenci	900	144	1000		Poziom wojewódzki i powiatowy		
	Nieskutecznie aplikujący	50	25	-				
	Nieaplikujący	50	31	-				
	Ogółem	<u>1000</u>	<u>200</u>	<u>1000</u>	-	<u>25</u>	-	<u>1</u>
MODUŁ II. Woj. lubelskie	Beneficjenci	700	71	3100	Poziom wojewódzki i powiatowy/ gimny	Poziom wojewódzki i powiatowy/ gimny		
	Nieskutecznie aplikujący	50	9	-				
	Nieaplikujący	50	20	-				
	Ogółem	<u>800</u>	<u>100</u>	<u>3100</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	-	-
MODUŁ III.						Poziom centralny		
	Ogółem	-	-	-	-	<u>32</u>	<u>5</u>	-
Ogółem		<u>1800</u>	<u>300</u>	<u>4100</u>	<u>10</u>	<u>67</u>	<u>5</u>	<u>1</u>

2.3. Ograniczenia procesu badawczego

W trakcie realizacji badania pojawiły się różnorodne ograniczenia procesu badawczego oraz problemy realizacyjne, spośród których do najważniejszych należały:

A) **Konstrukcja bazy projektów SRP 2009 r. dostarczonej przez Zamawiającego.** Jest to baza w formacie Microsoft Access zawierająca podstawowe informacje nt. realizowanych projektów, które otrzymały dofinansowanie z funduszy UE. Struktura danych zawartych w bazie jest podporządkowana układowi w kategoriach projektu - system zbudowany jest jako zbiór informacji o poszczególnych projektach (nazwa/ program i działanie, w ramach którego projekt otrzymał dofinansowanie/ wartość projektu/ lokalizacja itp.) podczas gdy badanie realizowane było według typów beneficjenta. Brak id beneficjenta oraz jego danych teleadresowych (wyłącznie nazwa, często różnie pisana oraz ogólna kategoria beneficjenta np. JST, NGO, przedsiębiorstwo itp.), przy równoczesnym wielokrotnym dublowaniu rekordów w bazie, w której poszczególne wiersze reprezentowały nie odrębne projekty, lecz kombinacje projekt-lokalizacja, stanowiły istotne utrudnienie z racji realizowania projektów w wielu gminach czy powiatach naraz. Wiele projektów w bazie było powtórzonych i zachodziła konieczność weryfikacji i ręcznego usuwania tych dubletów.

W konsekwencji **spowodowało to konieczność ponownego przeliczenia i oszacowania wielkości prób w badaniach CATI i PAPI.** Np. szacowana wyjściowa liczba projektów realizowanych na terenie Polski wschodniej wyniosła blisko 28 000. Po wyeliminowaniu projektów zdublowanych (powtarzających się ze względu na różne miejsca realizacji tego samego projektu np. na terenie kilku województw czy powiatów) uzyskano liczbę 24 913. Po odjęciu projektów SPO ROL i SPO Ryby, w których prawie w 90% występuje brak możliwości identyfikacji beneficjenta - klasyfikowany jest jako „rolnik”, „rybak” i „osoba fizyczna” uzyskano zaledwie 4 785 identyfikowalnych beneficjentów. Projektowy układ bazy danych sprawia, że podmioty są w analizach nierozróżnialne. Warto również podkreślić, że liczba projektów przypadająca na jednego beneficjenta wahała się od 1 do ponad 70 projektów, co ze względu na zakładaną do realizacji liczbę 1600 wywiadów (wśród beneficjentów) spowodowało, że w części przypadków konieczne było realizowanie więcej niż jednego wywiadu w danej instytucji.

Tabela 5. Szacunkowa liczba beneficjentów projektów realizowanych na terenie Polski wschodniej.

Programy	Liczba beneficjentów
INT PL-SK	5
INT PUB	114
ROLNICY	795
RYBY	108
RZL	337
TRANSPORT	12
WKP	1795
ZPORR	2024
Inne	58
Ogółem	5248
RAZEM BENEFICJENCI	4785

Znacznym problemem mogącym mieć istotny wpływ na wyniki badania były błędy w określaniu lokalizacji projektu.

Często bowiem jako lokalizację projektu podawano województwo lub miasto, w którym mieści się siedziba beneficjenta, nie zaś region, którym projekt został objęty (tj. ten, z którego pochodzili beneficjenci ostateczni). Rodzi to niezgodności między zmiennymi: ‘Wojewodztwo.Nazwa’, ‘Powiat.Nazwa’ i ‘Gmina.Nazwa’.

Uwaga: suma beneficjentów w podgrupach (ogółem) może przekraczać łączną liczbę beneficjentów, gdyż jeden beneficjent mógł realizować różne projekty,

zaliczone do kilku grup Programów naraz; wykluczono rolników, rybaków i osoby prywatne.

Zjawisko to jest szczególnie widoczne w projektach miękkich, gdzie siedziba beneficjenta (wnioskodawca) mogła znajdować się np. w województwie zachodniopomorskim, a projekt realizowany był na terenie województw: podkarpackie i lubelskie, i obejmować pomocą grupy zamieszkałe np. w konkretnych powiatach. Należy podkreślić, że również w wielu przypadkach brakowało informacji nt. powiatu, ale zarazem znajdowała się informacja nt. gminy, na podstawie której można było odtworzyć przynależność do powiatu (powiat więc powinien też być w takim wypadku wpisany do bazy).

Błędy w określeniu lokalizacji były częste i poważnie utrudniały analizę regionalną. Region lokalizacji instytucji otrzymującej dotację i region objęty projektem powinny być zapisywane oddzielnie w różnych miejscach bazy, jako że ryzyko pomyłki przy ich wprowadzaniu jest szczególnie duże. Rekomendowane zmiany w bazie zamieszczono w załączniku w punkcie „Wyniki analizy bazy SRP”.

- B) Inną konsekwencją wynikającą z konstrukcji bazy SRP i z braku informacji nt. beneficjentów, była zmiana struktury próby w badaniu CATI. Jak widać poniżej (w tabeli 6) strukturę próby zbudowano w oparciu o liczbę projektów. Tymczasem poziom realizacji wywiadów w badaniu CATI był w poszczególnych województwach znacznie niższy (szczególnie w woj. świętokrzyskim) gdyż odpowiadał strukturze podziału beneficjentów.

Tabela 6. Zakładana struktura próby w badaniu CATI w oparciu o liczbę projektów.

Województwo	Liczba projektów	Procent (zakładana próba)
Lubelskie	8 559	-
podkarpackie	3 490	21,3%
podlaskie	5 324	32,4%
świętokrzyskie	4 038	24,6%
warmińsko-mazurskie	3 570	21,7%
RAZEM	24 913	100,0%

Uwaga: suma beneficjentów w podgrupach w podziale na poszczególne województwa (ogółem) może przekraczać łączną liczbę beneficjentów, gdyż jeden beneficjent mógł realizować kilka projektów, zaliczonych do kilku województw naraz.

Tabela 7. Struktura beneficjentów.

województwo	Liczba beneficjentów	Procent
Lubelskie	1517	
podkarpackie	1220	35,2%
warmińsko-mazurskie	980	28,3%
podlaskie	716	20,7%
świętokrzyskie	548	15,8%
RAZEM	4785	100%

Uwaga: suma beneficjentów w podgrupach w podziale na poszczególne województwa może przekraczać łączną liczbę beneficjentów, gdyż jeden beneficjent mógł realizować różne projekty, zaliczone do kilku województw naraz; wykluczono rolników, rybaków i osoby prywatne.

- C) Innym problemem w realizacji badania były trudności z udostępnieniem przez poszczególne Instytucje Wdrażające/ Pośredniczące baz danych oraz dokumentacji projektowej niezbędnej na potrzeby analizy prowadzonej w ramach niniejszego badania. Trudności te wynikają z różnych systemów archiwizacji dokumentacji projektów przeprowadzonych w okresie Programowania 2004-2006 przez poszczególne instytucje. Większa część z nich nie posiada archiwów elektronicznych (dostępne są wyłącznie wersje papierowe), a system przechowywania nie pozwala na szybkie wyszukiwanie dokumentów według np. Programów i działań, przez pracowników tych instytucji. Proces wydobywania a następnie kserowania dokumentacji jest czasochłonny i wymaga znaczącego zaangażowania pracowników tych instytucji, przy równoczesnym braku możliwości zaangażowania do tego procesu osób z zewnątrz (brak dostępu do danych). Ponadto znaczącym utrudnieniem okazało się gromadzenie dwóch typów dokumentów dotyczących danego projektu zawierających: wniosków o dofinansowanie projektu (wersja najbardziej aktualna, po wszystkich zmianach i modyfikacjach prowadzonych w trakcie realizacji projektu) oraz sprawozdanie końcowe z realizacji projektu, które to dokumenty były często przechowywane w różnych miejscach. Co dodatkowo wydłużało proces wyszukiwania, dopasowywania i porównywania poszczególnych dokumentów.

Ze względu na opisane powyżej problemy nie udało się zgromadzić zakładanej liczby dokumentów do analizy, co szczególnie widoczne jest w woj. lubelskim (przewidzianym jako studium przypadku).

Należy również podkreślić, że część jednostek np. w województwie świętokrzyskim (UM i WUP) posiada dobrze skatalogowane i zarchiwizowane zasoby, w przypadku instytucji na szczeblu centralnym taką instytucją jest np. MPiPS.

- D) Jedną z instytucji – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmówiła udostępnienia dokumentacji nt. projektów realizowanych w ramach SPO Rolny i SPO Ryby. Biorąc pod uwagę, że w niektórych województwach Polski wschodniej (np. podlaskie czy świętokrzyskie) udział projektów rolniczych wynosił ponad 70% (pod względem liczby realizowanych projektów), oraz w związku z faktem, że w badaniu założono realizację wywiadów PAPI wśród osób indywidualnych (rolników), odmowa współpracy ze strony ARiMR i udostępnienia danych teleadresowych nt. beneficjentów w istotny sposób opóźniła realizację tej części badania.

3. ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTW POLSKI WSCHODNIEJ W LATACH 2004-2008

3.1. Definicje i terminy

Polska Wschodnia to termin określający obszar interwencji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej odnoszący się do obszaru pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego, wyznaczonych zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. przez poziom PKB. W niniejszym raporcie, opracowanym na potrzeby oceny polityki spójności w okresie 2004-2006, celem odróżnienia od bieżącego okresu Programowania zastosowano odmienną pisownię - „Polska wschodnia”.

Mapa 1. Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) - NTS 1 – regiony.



Zgodnie z klasyfikacją jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) terytorium Polski zostało podzielone na 6 regionów (NUTS1)¹: północny, centralny, wschodni, południowy, południowo-zachodni, północno-zachodni. Według tej kategoryzacji w skład regionu wschodniego nie wchodzi województwo warmińsko-mazurskie (należy do regionu północnego).

Źródło: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_5959_PLK_HTML.htm.

3.2. Cele i hipotezy badawcze

Celem tej części raportu jest wskazanie, na podstawie źródeł danych wtórnych, potrzeb rozwojowych Polski wschodniej. Jednocześnie analiza danych statystycznych ma na celu obiektywną ocenę procesów rozwojowych w Polsce wschodniej, co weryfikuje także pierwsze pytanie badawcze „W jakim zakresie i stopniu fundusze europejskie wpłynęły faktycznie na rozwój gmin, powiatów i województw Polski wschodniej?” Analiza objęła lata 2003-2008. Z uwagi na specyfikę zbierania danych źródłowych GUS, wartości pewnych wskaźników (np. PKB, WDB) dostępne są tylko za 2007 r. pozostałe dane zaś pochodzą z 2008 r.

3.3. Stan gospodarki województw Polski wschodniej - rozwój gospodarczy

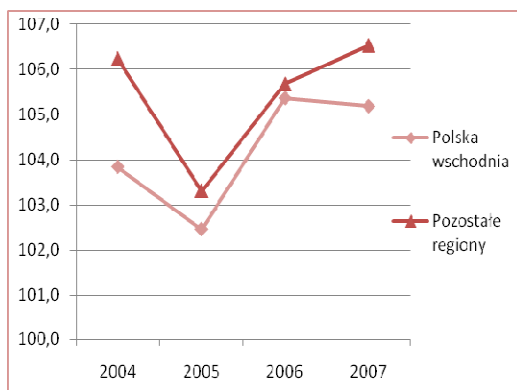
¹ Kryterium podziału na regiony (NUTS1) stanowią jednostki administracyjne istniejące w ramach państw członkowskich UE, których średnia wielkość powinna mieścić się w odpowiednich dla każdego poziomu NUTS granicach stanu ludności – od 3 do 7 mln ludności.

Podział na Polskę Wschodnią i Zachodnią jest widoczny niemal w każdej współczesnej analizie przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno – gospodarczego. Różnice na korzyść zachodnich regionów dotyczą wyposażenia w materialną infrastrukturę - koleje, drogi, kanalizację. Odmienna jest także struktura regionalnych gospodarek i rynków pracy. Makroregion wschodni cechuje m.in.: niska stopa inwestycji oraz niewielki napływ inwestycji zagranicznych. Jest to spowodowane przede wszystkim słabą infrastrukturą gospodarczą i społeczną, niewielką chłonnością rynku oraz niewystarczającą aktywnością województw w przyciąganiu inwestorów i w promocji eksportu. Dane te oparte są na podstawie licznych badań i analiz².

3.3.1. Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto

Najbardziej powszechnym miernikiem oddającym stan rozwoju gospodarczego danego regionu jest poziom produktu krajowego brutto (PKB) przypadający na jednego mieszkańca oraz wartość dodana brutto (WDB) per capita. Produkt krajowy brutto per capita wytworzony w województwach Polski wschodniej w 2007 r. stanowił 72,1% PKB średniej krajowej. W tym okresie Polska wschodnia wytwarzała 15,2% PKB, czyli mniej niż w roku 2000. Dla porównania w 1996 r. Polska wschodnia wytwarzała 16,7% PKB, w 2003 r. 15,9%, tak więc występuje tu wyraźna tendencja spadkowa poziomu wytwarzanego PKB w relacji do poziomu krajowego. Dynamika PKB per capita (por. wykres 1) także jest niższa niż w pozostałych regionach Polski.

Wykres 1. Dynamika produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca (rok poprzedni 100%).



W tym samym okresie wystąpił także trend malejący wartości dodanej brutto wytwarzanej w Polsce wschodniej w stosunku do wartości krajowej. Wskaźniki procentowe są tu porównywalne jak w przypadku PKB. Wydajność gospodarki Polski wschodniej we wszystkich sektorach gospodarki, mierzona wskaźnikami wartości dodanej brutto (WDB) na jednego mieszkańca stanowi 72,1% średniej krajowej (stan na koniec 2007 r.). W kolejnych latach, począwszy od 2003 r., relacja WDB zarówno w stosunku do pozostałych regionów, jak i do średniej krajowej w poszczególnych sektorach nieznacznie maleje.

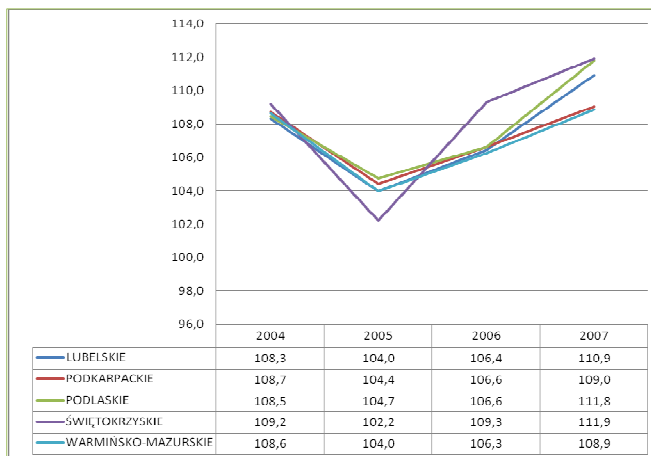
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

² Por. m.in. B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia - zarządzanie rozwojem*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s.778 ; B. Plawgo (red), *Rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej*, Raport opracowywanym na zlecenie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007. ; B. Plawgo (red.), *Uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce Wschodniej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2007, s. 431.; B. Plawgo (red.), *Samorząd w procesie rozwoju regionów Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2007, s. 436.; B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2006, s. 1067.; B. Plawgo (red.) *Czynniki rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej, Tom 1 i 2*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2005.s. 1278.; B. Plawgo (red.), *Potencjał rozwoju regionalnego – województwo podlaskie*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007, s.434.

Wykres 2. Dynamika produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca (rok poprzedni 100%) w podziale na województwa.

Należy podkreślić, że efekty interwencji funduszy unijnych z lat 2004-2006 mogą być obserwowane z pewnym opóźnieniem, co wynika zarówno ze złożonego charakteru badanych zjawisk społeczno-gospodarczych jak i z faktu, że od zakończenia realizacji części projektów (co miało miejsce w roku 2008, a nawet w 2009), upłynął stosunkowo krótki okres, aby zmiany uwidoczniły się na poziomie mierzalnych wskaźników.

Obserwowalny wzrost w obszarze dynamiki PKB od 2006 r. (wykres 2.), jest pozytywnym zjawiskiem, jednakże tempo wzrostu jest wciąż zdecydowanie niższe niż w pozostałych regionach Polski. Świadczyć to może o tym, że interwencja w postaci funduszy unijnych, przynajmniej na pierwszym etapie wdrażania nie zapewniła konwergencji, ale utrzymanie wzrostu na stosunkowo wysokim poziomie, choć niższym niż w pozostałych regionach.



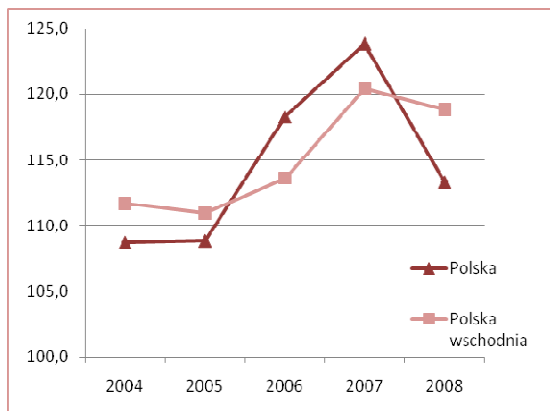
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

3.3.2. Inwestycje

Obrazu niższego poziomu rozwoju gospodarczego Polski wschodniej i mniejszej dynamiki rozwojowej w stosunku do całego kraju dopełnia wskaźnik nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na głowę mieszkańca.

Podczas gdy średnio w kraju wyniósł on w 2008 r. – 5700 zł, w Polsce wschodniej osiągnął wielkość 3971 zł, a więc niespełna 70% średniej krajowej. **Zauważyć należy natomiast korzystną tendencję w zakresie dynamiki wskaźnika, która przewyższyła dynamikę ogólnokrajową.**

Wykres 3. Dynamika nakładów inwestycyjnych per capita (rok poprzedni 100%).

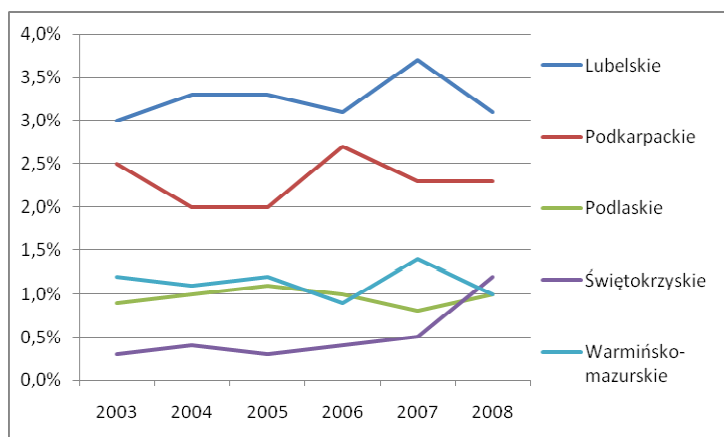


Niski poziom inwestycji jest szczególnie niebezpieczny i utrwała dysproporcje rozwojowe. **Warto jednak zauważyć, że od 2006 r. dynamika udziału inwestycji w Polsce wschodniej przekroczyła dynamikę w pozostałych regionach. Może to być interpretowane przynajmniej w części, jako pozytywny efekt oddziaływania funduszy europejskich.** Argumentem świadczącym na korzyść takiej tezy jest fakt, że zjawisko to wywołane jest stosunkowo niewielkim przyrostem nakładów inwestycyjnych (w ujęciu bezwzględnym), ale odnoszącym się do niskiej podstawy wyjściowej w Polsce wschodniej. W przyszłości ze względu na duże deficyty rozwojowe regionu Polski wschodniej (patrz poszczególne obszary analizowane poniżej), przyrosty będące efektem wsparcia w postaci funduszy strukturalnych powinny być zdecydowanie silniej odczuwalne, podobnie jak

w innych słabo rozwiniętych regionach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

Wykres 4. Udział nakładów na działalność B+R w nakładach ogółem w kraju (w %).



Innym istotnym aspektem w kontekście oceny poziomu konkurencyjności przedsiębiorstw na terenie województw Polski wschodniej, jest potencjał badawczo-rozwojowy i innowacyjny. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce wschodniej wyniosły w 2008 r. zaledwie 8,6% ogółu nakładów na ten rodzaj działalności w kraju (spadek w stosunku do 2007 r. o 0,2%), co w zestawieniu z liczbą ludności i wskaźnikami działalności produkcyjnej jest wartością stosunkowo niską. Zjawisko to jest zróżnicowane wewnątrz samego obszaru. Udział nakładów na działalność badawczo-

rozwojową w stosunku do nakładów ogółem w kraju, był w roku 2008 najniższy w województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim po 1%, zaś najwyższy w lubelskim 3,6% oraz w warmińsko-mazurskim 2,7% (por. wykres 4).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

Największy wzrost w stosunku do pozostałych województw zanotowało województwo świętokrzyskie, charakteryzujące się w latach ubiegłych ogólnie najniższym wskaźnikiem nakładów na działalność badawczo-rozwojową, co wskazywałoby, że fundusze strukturalne mogą stanowić silny bodziec rozwoju szczególnie dla najstabszych regionów. Nakłady na działalność badawczo - rozwojową w Polsce wschodniej są niskie i stanowią niewielki odsetek nakładów ogółem ponoszonych w kraju. Warto zaobserwować, że od 2006 r. występuje pozytywny przyrost co można przypisać interwencji oddziaływania funduszy.

3.3.3. Wynagrodzenia

Jak już zaznaczono na wstępie, Polska wschodnia cechuje się niskim poziomem dochodu, uzyskanego w całości z produkcji w regionie, na jednego mieszkańca. Mimo, że miesięczna rozporządzalna pula pieniędzy, jaką dysponują mieszkańcy Polski wschodniej systematycznie rośnie, to nadal istnieje znaczny dystans (patrz Tabela 8.) w poziomie zamożności w stosunku do reszty kraju. Ponadto w kolejnych latach różnica pomiędzy najbardziej zamożnymi mieszkańcami Mazowsza, a najmniej zamożnymi mieszkańcami Podkarpacia stale się pogłębia, co wskazuje na rosnące rozwarstwienie w statusie ekonomicznym i społecznym.

Tabela 8. Przeciętny rozporządzalny dochód na jedną osobę w układzie przekrojowym (lata 2005-2008).

Województwo	Przeciętny miesięczny rozporządzalny dochód na 1 osobę				
	2005	2006	2007	2008	średnio 2005-2008
Podkarpackie	619,02	646,76	700,67	791,27	689,43
Świętokrzyskie	621,01	698,44	775,57	878,18	743,30
Lubelskie	672,37	725,10	791,61	880,62	767,43
Warmińsko-mazurskie	701,26	746,49	835,35	979,06	815,54
Kujawsko-pomorskie	664,02	771,08	897,88	949,94	820,73
Podlaskie	724,68	816,10	883,99	935,48	840,06
Małopolskie	732,27	765,10	864,37	1 000,74	840,62
Wielkopolskie	738,61	814,16	889,52	1 018,51	865,20
Lubuskie	691,25	842,29	914,30	1 058,86	876,68
Łódzkie	768,97	836,90	910,99	1 013,36	882,56

Województwo	Przeciętny miesięczny rozporządzalny dochód na 1 osobę				
	2005	2006	2007	2008	średnio 2005-2008
Zachodniopomorskie	762,54	834,75	903,57	1 048,91	887,44
POLSKA	761,46	834,68	928,87	1 045,52	892,63
Opolskie	796,30	794,90	915,70	1 080,08	896,75
Śląskie	792,82	847,92	919,27	1 041,08	900,27
Dolnośląskie	777,94	852,98	950,96	1 118,57	925,11
Pomorskie	801,08	910,51	1 030,16	1 102,19	960,99
Mazowieckie	937,97	1 048,80	1 207,15	1 336,46	1 132,60
Różnica (Mazowsze- Podkarpacie)	318,95	402,04	506,48	545,19	443,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Relatywnie niski dochód na mieszkańca widoczny jest szczególnie tam gdzie występuje również niski poziom zurbanizowania regionu np. w woj. podkarpackim gdzie w 45 miastach żyje zaledwie 45% wszystkich mieszkańców, i wynika ze struktury gospodarki regionu oraz nastawienia na nisko dochodową działalność rolniczą. Jak wskazują przytoczone w dalszych rozdziałach wyniki badań, Polska wschodnia zazwyczaj kojarzona jest z rolnictwem, jako dominującym zajęciem mieszkańców regionu. Pomijając trafność skojarzenia, należy zauważyć, że istotne dla regionu rolnictwo posiada ponad 8% udział w tworzeniu WDB tj. znacznie więcej niż w pozostałych częściach kraju gdzie stanowi 4,5%. Jednakże należy podkreślić, że poziom wydajności rolnictwa jest zdecydowanie wyższy w zachodniej i centralnej Polsce - w województwie wielkopolskim (w Wielkopolsce mieści się przeszło $\frac{1}{5}$ gospodarstw o wysokiej dochodowości³) i łódzkim niż w rolniczych rejonach Polski wschodniej, czemu sprzyja lepsza struktura gospodarstw rolnych.

3.3.4. Bezrobocie i zatrudnienie

Zmiany w wielkości bezrobocia w Polsce wschodniej charakteryzują się zbliżoną dynamiką jak w pozostałych rejonach kraju. Widoczny jest trend spadkowy poziomu bezrobocia, w 2004 r. miało on bardzo wysoki poziom. W poszczególnych województwach rozkład bezrobocia był zróżnicowany. Najmniejsza stopa występowała w województwie podlaskim - 16, 1% zaś najwyższa 29% w warmińsko-mazurskim. W ostatnim roku, dla którego GUS udostępnił dane (2008) wyniosło odpowiednio 9,8% i 16,8% %. Podobna sytuacja miała miejsce w skali kraju: w 2004 stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 19,0% zaś w 2008r. 9,5%. Faktyczna skala bezrobocia jest zatem nieznaną i zazwyczaj w regionach, w których ważną rolę pełni rolnictwo i dodatkowo jest to małopowierzchniowe rolnictwo indywidualne, statystyka ta bardziej odbiega od rzeczywistości. Zarówno w kraju jak i w Polsce wschodniej obserwuje się wzrost zatrudnienia w przemyśle i w usługach.

Tabela 9. Struktura pracujących w sektorach gospodarczych w roku 2003 i 2008.

	2003			2008		
	rolnictwo	przemysł	usługi	rolnictwo	przemysł	usługi
Polska	17,39	28,29	54,22	15,65	28,67	55,69
Polska wschodnia	21,79	29,03	48,88	19,85	37,34	50,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

Rosnąca dysproporcja w dochodach może być skutkiem tego zjawiska, gdyż wzrostowe w skali kraju sektory usług i przemysłu są bardziej dochodowe niż rolnictwo. W 2008 r. w pośrednictwie finansowym i obsłudze nieruchomości i firm, a więc w podstawowych sekcjach świadczących usługi dla przedsiębiorstw, pracowało w Polsce wschodniej 6,6% ogółu osób zatrudnionych, podczas gdy w całym kraju 10,7%. Pięć województw Polski wschodniej znajduje się

³ Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS. W województwie wielkopolskim mieści się 4268 spośród 18716 gospodarstw o ESU wyższym niż 40. Nazwa ESU jest skrótem od angielskiego European Size Unit i oznacza europejską jednostkę wielkości ekonomicznej. Za pomocą ESU określa się roczny dochód gospodarstwa. 1 ESU równa się kwocie 1200 euro.

pod tym względem na końcu listy krajowej. Należy zatem dążyć do zwiększenia zatrudnienia w nowoczesnych działach gospodarki.

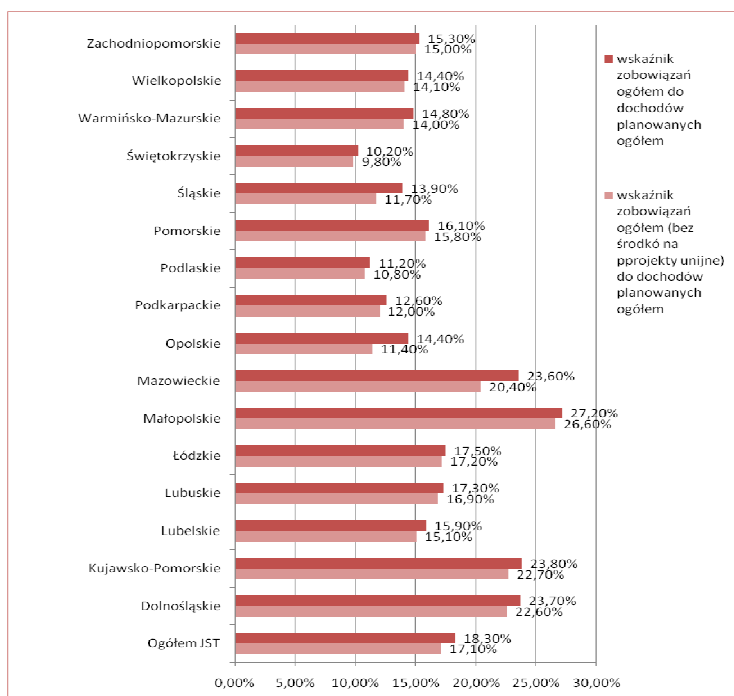
3.3.5. Liczba podmiotów gospodarczych

Najprostszym wskaźnikiem odzwierciedlającym zdolność do organizacji społeczeństwa na danym terenie, a także poziom przedsiębiorczości jest liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców. W Polsce wschodniej wartość ta jest znacznie niższa niż wartość dla całego kraju. W 2008 liczba podmiotów w systemie REGON na 1000 mieszkańców wynosiła w Polsce wschodniej 76,5, zaś w kraju 98,5⁴. Stan przedsiębiorczości w Polsce wschodniej jest zatem niewystarczający i należy go wspierać. Promocją należy objąć cały sektor MSP. Struktura tych podmiotów w Polsce wschodniej mierzona przy pomocy Polskiej Klasyfikacji Działalności jest niemalże identyczna do struktury w całości kraju. Dominuje handel hurtowy i detaliczny wraz z usługami warsztatów samochodowych, następnie działalność finansowa i ubezpieczeniowa a na trzeciej pozycji – budownictwo. Polska wschodnia jest obszarem stosunkowo słabo uprzemysłowionym. Większe ośrodki przemysłowe znajdujące się głównie w województwach podkarpackim, lubelskim i świętokrzyskim na skutek restrukturyzacji polskiej gospodarki dokonanej w latach 90-tych utraciły potencjał produkcyjny. Niski, adekwatny do udziału produkcji przemysłowej i budowlano-montażowej, jest także poziom inwestycji w przedsiębiorstwach należących do tych sektorów. Ponadto sektor usług (rynkowych i nierynkowych) jest mniej rozwinięty niż w pozostałej części kraju.

3.3.6. Deficyt jednostek samorządu terytorialnego

Deficyt budżetów jednostek samorządu terytorialnego to znacząca bariera w niwelowaniu zjawisk negatywnie kształtujących sytuację społeczną i ekonomiczną regionu. Administracje województw Polski wschodniej są relatywnie (w skali kraju) nisko obciążone zobowiązaniami finansowymi.

Wykres 5. Wskaźnik obciążenia budżetów JST w I półroczu 2009 r.



W I półroczu 2009 r. wskaźnik zadłużenia JST według województw kształtował się na poziomie od 10,2% do 27,2%. Najmniej zadłużonymi jednostkami samorządu terytorialnego były jednostki województwa świętokrzyskiego, a najbardziej województwa małopolskiego. Wśród województw Polski wschodniej najbardziej zadłużonym województwem było lubelskie. Analizując zadłużenie do roku poprzedniego zauważyć należy, że wśród województw Polski wschodniej jedynie województwo lubelskie zwiększyło poziom swoich zobowiązań, pozostałe województwa zmniejszyły swoje zadłużenia.

Źródło: Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego I półroczu 2009 r., Ministerstwo Finansów.

⁴ Obliczenia własne na podstawie GUS.

3.4. Rozwój społeczny

3.4.1 Migracje i przyrost naturalny

Region Polski wschodniej to obszar o wysokim ujemnym saldzie migracji na pobyt stały. Zarówno saldo migracji wewnętrznych jak i saldo migracji zagranicznych jest ujemne. Wynosiło ono odpowiednio w 2008r. minus 11437 osób oraz minus 2401. W porównaniu do 2003 r. nastąpił spadek o 8% w migracjach wewnętrznych, zaś saldo migracji zagranicznych wzrosło aż o 91%. Przyrost naturalny w Polsce wschodniej w badanym okresie (2003-2008) przyjmował wartości ujemne minus 0,1 w roku 2004 i 2005. W pozostałych latach był dodatni. W 2008r. wynosił on 0,7 dla regionów wschodnich i 0,9 dla całej Polski. Z danych wynika, że obszar Polski wschodniej nie jest zbyt atrakcyjny dla mieszkańców, którzy decydują się często na zmianę miejsca zamieszkania. Należy, zatem dążyć do poprawy jakości życia mieszkańców.

3.4.2. Aktywność społeczna (fundacje i stowarzyszenia)

Duże zróżnicowanie województw wschodniej Polski widoczne jest w aktywności mieszkańców w organizacjach pozarządowych. Zgodnie z wynikami Diagnozy Społecznej 2009 województwa, w których najmniej osób deklaruje przynależność do przynajmniej jednej organizacji to warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie. Najwięcej zaś w województwach z tego samego makroregionu – lubelskie i podlaskie.

W skali kraju aktywność w stowarzyszeniach pozarządowych jest bardzo niska. Tylko około 13% mieszkańców Polski deklaruje przynależność do jakiegokolwiek organizacji. Na tle tego negatywnego zjawiska część regionów Polski wschodniej wypada bardzo dobrze. Województwo podlaskie przoduje w kraju w zakresie uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym, aż 13,4 % mieszkańców uczestniczy w co najmniej jednej organizacji pozarządowej. Wysoką lokatę zajmuje także województwo lubelskie i podkarpackie. Natomiast w województwie świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim deklarowany udział wynosi 7,94 i 6,39% i jest on najniższy w skali kraju. Sytuacja w zakresie aktywności społecznej jest mocno zróżnicowana stąd i interwencje powinny być dostosowane do specyficznych potrzeb poszczególnych regionów.

3.4.3. Infrastruktura społeczna

W opisach sytuacji gospodarczej regionów zazwyczaj za najważniejsze typy infrastruktury społecznej przyjmuje się instytucje służby zdrowia oraz edukacyjne. W zakresie dostępu do placówek medycznych istotny jest wskaźnik liczby lekarzy na 10000 osób. W Polsce w 2008r. wynosił on 34, zaś w Polsce wschodniej 30. Najlepsza sytuacja występuje w województwie podlaskim, gdzie na 10 tys. osób przypada 42 lekarzy, najgorsza zaś w województwie warmińsko-mazurskim – 24. Wskaźnik liczby łóżek w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności w kraju kształtuje się korzystniej dla Polski wschodniej w porównaniu ze średnią krajową. W zakresie edukacji istotnymi z punktu widzenia rozwoju społecznego wskaźnikami są wskaźnik skolaryzacji i wskaźnik liczby studentów na 10 tyś. mieszkańców. Wskaźnik skolaryzacji netto⁵ dla szkół podstawowych wynosił w 2008 r. dla kraju 96,56% zaś dla Polski wschodniej był nieco niższy i wynosił 96,32%. W zakresie szkół gimnazjalnych sytuacja było korzystniejsza dla obszaru Polski wschodniej – 94,81% przy średniej krajowej 94,76%. Edukację na poziomie liceum ogólnokształcącego rozpoczęło w roku 2008 43,9% uczniów w kraju i 44,38% w Polsce wschodniej. Niekorzystną sytuację w Polsce wschodniej obserwuje się w zakresie liczby studentów na 10 tyś. mieszkańców. Przy średniej krajowej w 2008r. wynoszącej 501, wskaźnik w Polsce wschodniej wynosi 413.

3.5. Rozwój przestrzenny

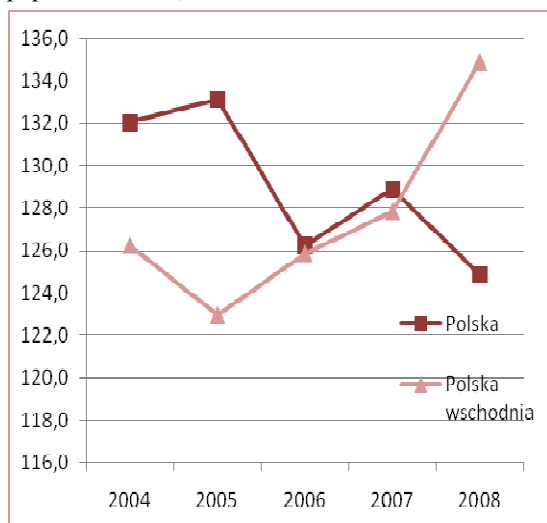
3.5.1. Infrastruktura transportowa i społeczeństwa informacyjnego

⁵ Wskaźnik skolaryzacji netto - relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia (w danej grupie wieku) do liczby ludności (stan w dniu 31 XII) w grupie wieku określonej, jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania.

Pod względem dostępności komunikacyjnej obszar Polski wschodniej należy do najbardziej peryferyjnych w skali Europy. Niedostateczne są połączenia komunikacyjne między województwami Polski wschodniej, ale także połączenia tego obszaru ze stolicą i z centrum kraju. Z kolei stosunkowo mała liczba przejść granicznych stanowi barierę komunikacyjną w relacjach zewnętrznych. O dostępności komunikacyjnej tego obszaru decyduje nie tylko wskaźnik gęstości szlaków komunikacyjnych, lecz również parametry charakteryzujące standard połączeń: nośność nawierzchni czy torowiska, szerokość drogi, dostępność do drogi i linii kolejowej. W Polsce wschodniej nie ma autostrad ani dróg ekspresowych. Średnia gęstość dróg publicznych o nawierzchni twardej wynosi 74 km na 100 km² i wskaźnik ten jest niższy niż średnia krajowa 83,5 km na 100 km². W tym zakresie nadal utrzymuje się niekorzystny dystans rozwojowy.

Większą od średniej krajowej gęstość dróg ma województwo świętokrzyskie. Drogi wojewódzkie są na równi z drogami krajowymi głównymi elementami sieci komunikacyjnej. Gęstość dróg wojewódzkich wynosi 8,2 km na 100 km². W Polsce wschodniej znajduje się 23,5% krajowej eksploatowanej sieci kolejowej. Na 100 km² przypada 4,8 km linii kolejowej, podczas gdy średnio w kraju wskaźnik ten wynosi 6,5. Jedyne w Polsce wschodniej lotnisko komunikacyjne, utrzymujące regularne połączenia lotnicze to Rzeszów-Jasionka w województwie podkarpackim. W 2008 r. ruch pasażerski krajowy i zagraniczny kształtował się na poziomie 1,6% wszystkich portów lotniczych w Polsce. Dane dotyczące gęstości dróg publicznych oraz gęstości linii kolejowych eksploatowanych wyraźnie pokazują, że problemem regionu jest nie tylko włączenie się w główne krajowe szlaki komunikacyjne, ale również spójność wewnętrzna. Relatywnie najlepsza sytuacja ze względu na gęstość dróg i linii kolejowych występuje w województwie świętokrzyskim, najgorsza zaś ze względu na gęstość dróg w warmińsko-mazurskim i podlaskim, a ze względu na gęstość dróg kolejowych w województwach lubelskim i podlaskim. Obok słabości w zakresie komunikacji lądowej, Polska wschodnia (oprócz podkarpackiego) cechuje się bardzo słabą dostępnością lotniczą.

Wykres 6. Dynamika przyrostu liczby gospodarstw domowych wyposażonych w komputer z Internetem (rok poprzedni 100 %).



W 2007r. w kraju 92 % przedsiębiorstw wykorzystywało komputery, 64 % posiadało sieć LAN zaś w Polsce wschodniej odpowiednio 89,9% i 57%. W zakresie wyposażenia gospodarstw domowych także dystans rozwojowy Polski wschodniej się utrzymywał. W 2008r. tylko 38,8% gospodarstw domowych w Polsce wschodniej posiadało komputer z dostępem do Internetu (przy średniej krajowej 45,7%). W porównaniu z rokiem 2003r. w Polsce wschodniej nastąpił znaczny wzrost % gospodarstw domowych wykorzystujących komputer i Internet (por. wykres 5.) Znaczne zwiększenie tej dostępności wymagałoby również znacznych inwestycji. Należy dalej rozwijać tą dziedzinę, gdyż potrzeby w tym zakresie nie są w pełni zaspokojone. W 2007 roku rozpoczęto realizację projektu „Sieć szerokopasmowa Polski wschodniej”, dzięki któremu do 2013 roku w pięciu województwach regionu dostęp do „usług szerokopasmowych” miałyby posiadać 90% gospodarstw domowych i 100% instytucji publicznych oraz przedsiębiorstw. Jak dotąd projekt jest na etapie opracowania studiów wykonalności.⁶

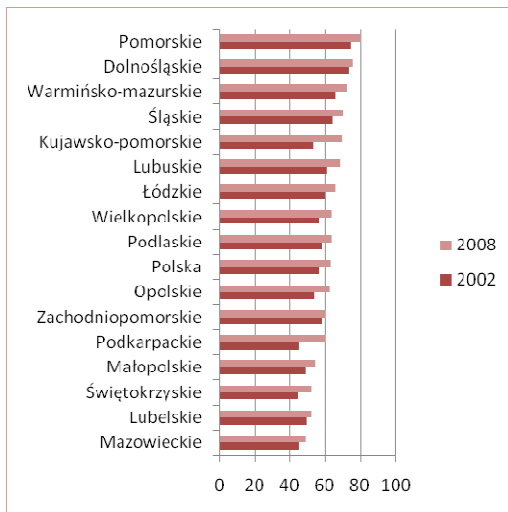
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR (GUS 2010, data wejścia 7.03.2010).

3.5.2. Gospodarka wodno-ściekowa

W 2003r. % mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej w województwach Polski wschodniej wynosił 80,6% przy średniej krajowej 85%. W roku 2008 wskaźnik ten kształtował się odpowiednio na poziomie 87% i 82,8 % , co świadczy o niewielkim zmniejszeniu dystansu rozwojowego. Podobną tendencję zauważa się w zakresie wskaźnika korzystania z sieci kanalizacyjnej.

⁶ Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie projektu: <http://www.sspw.eu/>

Wykres 7. Odsetek korzystających z oczyszczalni ścieków.



W 2003 r. 57,4% mieszkańców kraju miało do niej dostęp i tylko 50,2% mieszkańców Polski wschodniej, zaś w 2008. odpowiednio 61% i 54,2%. Regiony Polski wschodniej różnią się znacznie pod względem odsetka ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków.

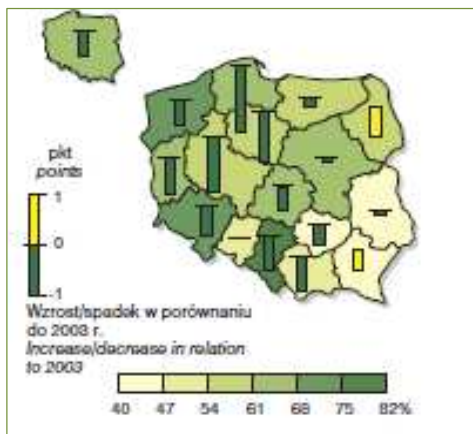
Wyróżniającymi się w skali kraju województwami są warmińsko-mazurskie oraz już dalej – podlaskie. Poniżej średniej krajowej znajdują się: podkarpackie, które jednak szybko zmniejsza dystans oraz świętokrzyskie i lubelskie.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS.

3.5.3 Urbanizacja

Istotnym problemem Polski wschodniej jest niski poziom urbanizacji i jak już wskazano, rolniczy charakter regionu.

Mapa 2. Urbanizacja Polski w 2008 r.



W województwach wschodnich znajduje się tylko 6 miast powyżej 100 000 mieszkańców, które dodatkowo słabo są skomunikowane ze swoim otoczeniem i ze sobą nawzajem. Niska urbanizacja dotyczy przede wszystkim województw podkarpackiego (40,6%), lubelskiego (46%) i świętokrzyskiego (45,2%). Wskaźnik urbanizacji w kraju wynosił w 2003 r. 61,3% zaś w 2008r. 60,8%.

Źródło: Regiony Polski 2009 r. (GUS).

3.6. Wnioski

Przeprowadzona analiza miała za zadanie rozpoznanie sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarze Polski wschodniej. W tym celu przeprowadzono analizę kluczowych wskaźników określających poziom rozwoju. Za cel tej części raportu postawiono wskazanie, na podstawie źródeł danych wtórnych, potrzeb rozwojowych Polski wschodniej. Analizą objęto lata 2003-2008.

Przedstawione dane źródłowe potwierdzają, że **Polska wschodnia ma duże potrzeby rozwojowe**. W analizowanych aspektach rozwojowych widać znaczny dystans i rozbieżności pomiędzy Polską wschodnią a resztą kraju. Jako podstawowe potrzeby rozwojowe obszaru Polski wschodniej zdiagnozowane na podstawie przeprowadzonej analizy wymienić należy:

1. Wzrost dostępności komunikacyjnej obszaru (transportowej i telekomunikacyjnej)
2. Zmianę mało efektywnej struktury gospodarki, cechującej się m.in. wysokim poziomem zatrudnienia w rolnictwie
3. Wzrost nakładów na badania i rozwój
4. Wzrost nakładów inwestycyjnych

5. Poprawa stanu infrastruktury technicznej
6. Rozwój instytucji otoczenia biznesu
7. Zmniejszenie dysproporcji rozwojowych wewnątrz obszaru
8. Wzrost poziomu przedsiębiorczości
9. Odwrócenie negatywnych procesów demograficznych

Analiza PKB i WDB w porównaniu z innymi regionami potwierdza negatywne trendy rozwojowe Polski wschodniej. W analizowanym okresie obserwuje się trend malejący produktu krajowego brutto i wartości dodanej brutto wytwarzanej w Polsce wschodniej w stosunku do wartości krajowej. Udział rolnictwa w tworzeniu WDB jest prawie dwukrotnie wyższy niż w całym kraju.

Bezwzględne wartości wskaźników na przestrzeni lat 2003-2008 świadczą, iż **obszar ten rozwija się, jednakże dynamika wzrostu jest wolniejsza niż w pozostałych regionach**. Wykonana analiza dynamiki wskazuje na korzystną tendencję w zakresie nakładów inwestycyjnych. Także korzystne odwrócenie tendencji krajowych widać w zakresie wyposażenia w komputery- z dostępem do Internetu -gospodarstw domowych. W całym kraju obserwuje się spadek dynamiki, zaś w Polsce wschodniej wzrost. Obszar ten charakteryzuje się niską stopą inwestycji, nakładów na badania i rozwój oraz niższymi dochodami ludności. Jest on obszarem „trudnodostępnym” o czym świadczą dużo niższe wartości wskaźników dotyczących infrastruktury transportowej, słabo zurbanizowanym z trendem stagnacyjnym w tym zakresie. Jest to także obszar odpływu ludności poprzez migracje.

4. PLANOWANIE STRATEGICZNE W WOJEWÓDZTWACH POLSKI WSCHODNIEJ

Celem tej części jest identyfikacja potrzeb rozwojowych określonych w dokumentach strategicznych i ocena w jakim stopniu zapisy dokumentów odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby społeczno-gospodarcze w województwach.

4.1 Województwo lubelskie

Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego przyjęta została 14 lipca 2000 r. przez Sejmik województwa. Zaktualizowaną strategię w dniu 27 kwietnia 2009 r. przyjął Sejmik Województwa Lubelskiego. W dokumencie strategicznym z 2000 r. wymieniono 29 celów wiodących. Zaktualizowana wersja Strategii bazuje na dokumencie przyjętym przez Sejmik Województwa w lipcu 2000 roku. W starej wersji występuje czteroszczeblowy układ celów podporządkowanych misji wspomagania rozwoju społecznego i gospodarczego. Cele są sformułowane w następującym układzie: cel generalny strategiczny; priorytety rozwojowe województwa, kierunki działań i cele operacyjne. Wybrane priorytety (cele warunkujące osiągnięcie celu generalnego) bezpośrednio odpowiadają tematowi Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i strategiom sektorowym. Dobór trzynastu dziedzin strategicznego wspomagania rozwoju województwa lubelskiego jest jednak zabiegiem rozpraszającym działania a nie koncentrującym na najważniejszych problemach rozwojowych. W nowej wersji cele Strategii tworzą uporządkowaną i spójną strukturę hierarchiczną, na którą składają się: cel nadrzędny, priorytety (cele pośrednie), cele operacyjne. W nowej wersji także znacznie rozbudowano układ celów, co wydaje się zabiegiem niewłaściwym. Co prawda przyjęte w poszczególnych obszarach priorytetowych cele operacyjne będą możliwe do osiągnięcia poprzez realizację konkretnych kierunków działań. Wiodące kierunki działań zostały dodatkowo uszczegółowione poprzez wskazanie konkretnych działań lub zadań do realizacji. Ponadto, dla każdego z 19 opisywanych celów operacyjnych zaproponowano zestaw wskaźników monitoringowych, pozwalających na stałe monitorowanie efektów wdrażania Strategii. Nie wskazano jednak wartości bazowych wskaźników oraz wartości docelowych.

Podstawą opracowania obowiązującej „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego” był raport „Bilans otwarcia”. Prezentował on podstawowe dane charakteryzujące województwo i poszczególne dziedziny gospodarki narodowej za lata 1998 – 1999, a także ocenę potencjałów regionu, szans, barier i zagrożeń. W analizowanym dokumencie znalazły się zapisy na ten temat, jednakże nie zawarto w nim diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej. Z uwagi na czas powstania strategii należy ocenić, iż dokument ten był aktualny w czasie jego obowiązywania. Podstawą tworzenia strategii powinny być także oceny i analizy eksperckie oraz badania wykonane na potrzeby jej tworzenia. W dokumencie nie znajduje się odwołań, że takie działania przeprowadzono.

Analiza uwarunkowań rozwoju została przeprowadzona w 13 wybranych dziedzinach, określonych jako strategiczne obszary polityki regionalnej. Do każdego obszaru przeprowadzono oddzielną analizę SWOT. Jest to

o tyle korzystne, iż potraktowano ją bardzo szczegółowo, jednakże wybór, aż tak dużej liczby dziedzin strategicznych skłania ku winsokowi braku selektywności w wyborze działań.

W omawianym dokumencie zabrakło jasno i wyraźnie sprecyzowanej wizji (misji) strategii, o charakterze indywidualizowanym i przystosowanym do specyfiki regionu. Jak zapisano w dokumencie wizja koncentruje się na dziedzinach strategicznych, a więc posiada aż 13 elementów. Dokument „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego”, jako narzędzie planowania działań wspomagających rozwój regionu podlegał monitorowaniu. System monitoringu obejmował ocenę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz zmian zachodzących w głównych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Celowi temu służył cykl publikacji pod nazwą Raport 2, który obejmował: „Stan i rozwój województwa lubelskiego 2002”; „Innowacyjność i postęp techniczny”; „Inwestycje i majątek trwały” oraz „Raport o realizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego”.

„Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego” została opracowana przy współudziale partnerów społecznych, ekspertów. Do prac nad strategią rozwoju województwa powołano kilka jednostek organizacyjnych. W dokumencie Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego z lipca 2000r. zapisano, że: „Cele określone w wymienionych dokumentach rządowych stanowią tło zewnętrzne ukierunkowujące strategię rozwoju województwa. Są one uwzględnione, przede wszystkim, w celach tej strategii. Jednocześnie najważniejsze cele polityki państwa będą miały charakter uwarunkowań dla rozwoju regionalnego województwa, w dużym stopniu niezależnie od tego, jak strategia rozwoju Lubelszczyzny okaże się skuteczną”. Jak sami autorzy strategii zauważyli w dokumencie występują powtórzenia tematyczne w zadaniach i celach szczegółowych między grupami transdyscyplinarnymi a sektorowymi. Rozwój współpracy transgranicznej, budowanie instytucji europejskich, podejmowanie ważnych przedsięwzięć na rzecz zmian w strukturze gospodarczo-przestrzennej województwa zawsze będzie w istotnym stopniu oparte na dziedzinach sektorowych uznanych za strategiczne w województwie lubelskim.

Dokument Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego powstały w roku 2000 zakładał finansowanie inwestycji z budżetu UE, jednakże zapisy dotyczące takiego stanu były dość lakoniczne np. „Dokument strategii rozwoju województwa jest podstawą podejmowania wszelkich decyzji, z których poważna część będzie objęta kontraktem wojewódzkim i wnioskami projektowymi na dofinansowanie przedsięwzięć z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych Unii Europejskiej”.

Zaktualizowana w 2005 r. lubelska strategia posiada oddzielny rozdział dotyczący źródeł finansowania. Zaznaczono tam, iż realizacja Strategii odbywać się będzie w zdecydowanej większości w oparciu o środki publiczne. W strategii nie zawarto jednak żadnych planów finansowych jak również nie wskazano dokładnie kwot i źródeł finansowania. W ramach realizacji zadań w Kontraktach Wojewódzkich w latach 2004 i 2005 uwzględniono udział środków publicznych współnotowych na finansowanie zadań w ramach ZPORR i w ramach IW INTERREG.

4.2 Województwo podkarpackie

Do analizy w województwie podkarpackim wykorzystano dokument „Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000 – 2006. Aktualizacja na lata 2004-2006”. W strategii rozwoju województwa podkarpackiego zawarto 14 celów strategicznych, do których określono kierunki działań. Cele te wpisują się w cele zawarte w NSRR. Strategia rozwoju województwa podkarpackiego jest w wysokim stopniu spójna z priorytetami NSRR 2000-2006 oraz z celami i priorytetami polityki spójności społeczno-gospodarczej do roku 2002 Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju. Ze względu na profil społeczno-gospodarczy regionu dotyczy to w pierwszej kolejności przekształceń strukturalnych w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich. W całej rozpiętości odnosi się to również do wszystkich podstawowych priorytetów a w szczególności do: modernizacji infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym, restrukturyzacji bazy ekonomicznej województwa poprzez rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw i sektora turystycznego, rozwoju zasobów ludzkich poprzez wzmocnienie potencjału edukacyjnego szkolnictwa średniego, wyższego oraz kształcenia ustawicznego, a także do współpracy międzynarodowej województwa, w tym jego współpracy transgranicznej.

W zakresie budowy strategii należy uznać ją za częściowo poprawnie wykonaną. Zawiera ona diagnozę sytuacji w regionie z danymi dla niektórych wskaźników z roku 1996 (dane dla rolnictwa), dla innych z 2002. W tekście znajduje się zapis dotyczący zaangażowania ekspertów zewnętrznych, których zadaniem było m.in. przygotowanie analiz i ekspertyz oraz konsultacje, w ujęciu sektorowym poszczególnych etapów prac. Jednakże nie wskazano konkretnych prac i badań jakie powstały na potrzeby niniejszej strategii.

Z punktu widzenia przydatności opisów istotny jest rozdział strategii dotyczący ogólnej oceny sytuacji społeczno – gospodarczej województwa po trzech latach realizacji strategii. Na potrzeby strategii przeprowadzono analizę SWOT odpowiadającą zdiagnozowanej sytuacji. W Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego zawarto rozdział poświęcony monitoringowi. Jednakże ma on charakter opisowy, bez wskazania jakichkolwiek wskaźników, źródeł. Proces uzgodnień i konsultacji, na poszczególnych etapach budowania strategii, prowadzony był w układzie

środowiskowym i terytorialnym. Nad całością prac nad strategią, w aspekcie metodologicznym i koncepcyjno - programowym, czuwali eksperci: zewnętrzny i regionalny.

Przeanalizowany dokument „Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000 – 2006. Aktualizacja na lata 2004-2006” zawiera rozdział poświęcony finansowaniu zadań. Podkreślenia wymaga, iż dokument ten zawiera „Zestawienie szacunkowych nakładów na realizację przedsięwzięć planowanych w strategii na lata 2004-2006 w województwie podkarpackim” Zaplanowano, iż rozwój województwa podkarpackiego będzie się opierał na dwóch podstawowych filarach: wewnętrznym, finansowanym wyłącznie ze środków krajowych – jego zasadniczą częścią będzie kontrakt wojewódzki wynikający z zapisów programu wojewódzkiego i wspólnotowym, współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej – w jego skład wejdą przede wszystkim Fundusze Strukturalne UE programowane na poziomie krajowym, a także w ramach Inicjatyw Wspólnotowych oraz Fundusz Spójności. W okresie 2000 – 2003 województwo podkarpackie było beneficjentem wszystkich programów pomocowych i przedakcesyjnych dostępnych dla Polski. Szacuje się, że w I fazie realizacji strategii województwo podkarpackie mogło łącznie otrzymać ok. 198 mln euro ze źródeł zagranicznych, z czego ok. 185 mln euro przypada na programy przedakcesyjne. Szacowano w strategii, iż łącznie w latach 2003 – 2006 województwo podkarpackie może być beneficjentem ok. 400 mln euro ze źródeł funduszy UE (bez uwzględnienia Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych i Funduszu Spójności).

W województwie zaplanowano także realizację kontraktów wojewódzkich uwzględniających finansowanie ze źródeł unijnych.

4.3 Województwo podlaskie

Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2010 została uchwalona przez Sejmik Województwa Podlaskiego dnia 28 sierpnia 2000 r. Prace nad strategią trwały ponad rok, a proces jej opracowania został uspołeczniony. W celu konsultacji strategii ze społeczeństwem miało miejsce szereg spotkań. Przy opracowaniu strategii nawiązano do wcześniejszych dokumentów planistycznych odnoszących się do obszarów obecnego województwa podlaskiego. Wśród materiałów źródłowych (według zapisów samych autorów) znalazły się strategie rozwoju lokalnego, dokumenty opracowane przez rząd oraz instytuty naukowe. Jednakże wnikliwa weryfikacja nie pozwalała na odnalezienie odpowiednich odwołań w tekście. W strategii dokonano aktualnej jak na czas tworzenia strategii diagnozy społeczno-gospodarczej. Na jej podstawie przygotowano zwięzłą analizę SWOT, oddającą opis diagnostyczny. W dokumencie zawarto zwięzłą i zindywidualizowaną misję i motto województwa. Przyjęto pięć celów strategicznych. W ramach ogólnych celów strategicznych wyodrębniono sześć celów priorytetowych. Na podkreślenie zasługuje, iż wskazano w dokumencie wskaźniki do monitorowania, jednakże nie przypisano ich do konkretnych celów i priorytetów oraz nie wskazano wartości bazowych i docelowych.

W dniu 23 listopada 2004 r. Zarząd Województwa Podlaskiego Uchwałą Nr 115/1495/04 przyjął Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego. W zaktualizowanej wersji strategii z 2005r. wskazano 7 celów w znacznym stopniu pokrywających się z poprzednio zdefiniowanymi. Zawarto także skrót opisu diagnostycznego z danymi, dla większości wskaźników) za 2004r. oraz z 2003 i 2002r. Zestawiając to z datą publikacji (styczeń 2006) wydaje się trochę opóźnione. Aktualizacji dokonano w części dotyczącej misji, analizy SWOT, wprowadzono dodatkowe elementy np. rozdział dotyczący klastrów.

W dokumencie tym znacznie poprawiono rozdział dotyczący systemu monitoringu. Wprowadzono szczegółowe wskaźniki dla każdego celu strategicznego, z określeniem ich jednostek miary, jednakże bez wskazania wartości docelowych.

Przy opracowaniu aktualizacji Strategii pomocnymi były dokumenty planistyczne odnoszące się do obszarów województwa podlaskiego oraz równolegle tworzone rządowe dokumenty programowe. Strategia powstała przy znacznym zaangażowaniu samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, przedstawicieli różnych środowisk, organizacji, uczelni wyższych i autorytetów lokalnych.

W podlaskich dokumentach nie ma bezpośrednich odwołań do celów jakie realizuje Narodowy Plan Rozwoju czy NSRR. Jednakże można powiedzieć, że cele te wpisują się w cele NSRR. W Strategii województwa zawarto wskaźniki monitorowania. W pierwszej wersji strategii z 2000r. jak i w drugiej z 2005r. zawarto listę wskaźników monitorowania, bez wskazania jednak wielkości bazowych i wielkości docelowych jakie powinny zostać osiągnięte poprzez realizację strategii.

W województwie podlaskim zarówno w strategii do 2010 r. oraz w zaktualizowanym dokumencie do 2020r. zawarto informacje na temat źródeł finansowania zadań. Opisy te jednak w znacznym stopniu dotyczą poziomu krajowego, a jedyna wzmianka to szacunek kwoty jaką województwo może otrzymać w ramach ZPORR - 109 886 mln euro. Bardzo duże znaczenie dla polityki rozwojowej województwa będą miały środki przekazywane w ramach

instrumentów finansowych Unii Europejskiej (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Przy wykorzystaniu środków finansowych Unii Europejskiej obowiązuje zasada współfinansowania działań rozwojowych ze środków krajowych – odpowiedzią na to jest kontrakt wojewódzki. W dokumencie wskazano, że kierunki i wielkość środków przeznaczonych na działania o charakterze strukturalnym określa Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Sektorowe Programy Operacyjne (SPO) i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPОРR).

W ramach kontraktu wojewódzkiego w roku 2005 na wykonywanie działań objętych kontraktem, przeznaczano środki finansowe w wysokości 1.472,69 tys. zł. oraz środki przypadające dla województwa podlaskiego na współfinansowanie działań ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz programów realizowanych w ramach IW INTERREG w częściach określonych dla tych programów.

4.4 Województwo świętokrzyskie

Strategia Rozwoju Regionalnego Województwa Świętokrzyskiego została przyjęta przez Sejmik dn. 30 czerwca 2000r., zaś jej aktualizacja w dniu 26 października 2006r. Opis celów i priorytetów zawartych w dokumentach rządowych (m.in. NPR, NSRR, KPZK), zgodny jest z polityką Unii Europejskiej i bezpośrednio uwzględniony w części strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego dotyczącej celów oraz w części dotyczącej zasad. W strategii zdefiniowano 6 celów, które odpowiadają wszystkim celom zapisanym w NSRR. Cele te zostały uzasadnione, wskazano także uzasadnienia celów i problemów im towarzyszących. Celom tym wskazano programy wspierające. Cele zostały krótko i jasno sformułowane, pomimo tego odnosi się wrażenie, iż chciano rozwijać wszystkie dziedziny począwszy od zasobów ludzkich a skończywszy na rozwoju infrastruktury technicznej i obszarów wiejskich. Wskazano jednak, że najważniejszym celem jest rozwój zasobów ludzkich. Zapis ten nie koresponduje z przeprowadzoną analizą SWOT, z której to nie wynika.

W dokumencie strategicznym zawarto także system monitoringu, jednakże nie zawiera on wskaźników monitorowania. Analiza diagnostyczna została przygotowana w oparciu o dane statystyczne GUS z roku 1998 i 1999, co jest zasadne przy tym horyzoncie czasowym jaki obejmowała strategia. Nie wskazano jednakże na niezależne badania i ekspertyzy wykonane na potrzeby prac nad strategią.

Dokument zawiera podrozdział dotyczący misji województwa i oddzielnie wizji jednakże ma on charakter bardzo rozbudowanej, punktowej analizy przyszłości.

Bardzo dużą rangę nadano procesowi uspołecznienia strategii, zarówno na etapie opracowań merytorycznych jak i w trakcie procesu konsultacyjnego. Zaangażowanie przedstawicieli wszystkich znaczących instytucji i grup interesu w regionie w proces budowania strategii ma bowiem istotne znaczenie dla efektywności jej realizacji. Powołano siedem zespołów roboczych, które w wyodrębnionych dziedzinach przygotowały merytoryczne opracowania sektorowe. Całością prac w aspekcie metodologicznym i koncepcyjno-programowym koordynował ekspert zewnętrzny. Chcąc uzyskać szeroką akceptację dla określonych w strategii celów rozwoju województwa rozszerzono proces konsultacji społecznych w formie seminariów i warsztatów adresowanych do określonych środowisk - samorządów lokalnych, mediów lokalnych, przedsiębiorców, instytucji pozarządowych, studentów. Przeprowadzono także ankietyzację środowisk biorących udział w tworzeniu strategii, celem ulepszenia analizy SWOT.

W strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego z 2000r. nie można odnaleźć informacji nt. źródeł finansowania zadań w latach 2004-2006. Pomimo, że strategia obejmuje okres do 2015r. wskazano jedynie, że w okresie 2001-2002, obok środków krajowych, podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć rozwojowych będą fundusze pomocowe tj. Phare 2001, SAPARD, ISPA, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Jednakże w strategii wskazano, iż mniej kapitałochłonne inwestycje mogą liczyć na finansowanie z funduszy przedakcesyjnych zaś te bardziej kapitałochłonne z funduszy strukturalnych.

W znowelizowanym w 2006r. dokumencie wskazano zaś, iż realizacja zadań odbywała się z udziałem środków UE. Dotyczy to m.in. realizacji komponentu RZL w programie Phare SSG 2003, ZPОРR na lata 2004-2006.

4.5 Województwo warmińsko-mazurskie

Strategia Rozwoju Regionalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego została przyjęta przez Sejmik 31 sierpnia 2005r. W Strategii Województwa Warmińsko-Mazurskiego zdefiniowano 3 priorytety. Strategia Rozwoju Społeczno - Gospodarczego Województwa Warmińsko – Mazurskiego do roku 2020 zawiera jasno zdefiniowany cel główny: Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy oraz 3 cele strategiczne. Każdemu celowi strategicznemu przypisano cele szczegółowe, które zostały krótko uzasadnione. Cele

szczegółowe zostały także zweryfikowane pod kątem ich wpływu na cele strategiczne. W strategii zawarto także zapisy dotyczące planowanych działań w ramach celów. Zgodnie z zapisami w strategiach cele zostaną zrealizowane zarówno poprzez realizację strategii, ale także poprzez realizację innych dokumentów strategicznych. Zdefiniowanym celom przypisano także odpowiednie wskaźniki monitoringu. Generalnie wskaźniki mają charakter ilościowy, z określeniem jednostki miary. W dostępnej strategii nie wskazano źródeł pozyskania informacji o wskaźnikach, wartości docelowych do osiągnięcia oraz wskaźników bazowych. Część informacji można pozyskać z części opisowej strategii.

Cele zawarte w ramach strategii wpisują się priorytety zawarte w NSRR 2001-06. Dotyczy to szczególnie zbieżności z priorytetami 1, 2, 3 i 5. W ramach prac nad strategią powstała diagnoza problemowa W. Dziemianowicza i J. Szlachty pt. „Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa”. Diagnoza ta składa się z trzech części. W pierwszej z nich zostały przedstawione uwarunkowania zewnętrzne polityki rozwoju regionalnego Warmii i Mazur. Szczególną uwagę zwrócono na uwarunkowania unijne oraz krajowe, koncentrując uwagę na rozwiązaniach systemowych jakie mają obowiązywać w latach 2007-2013, a faktycznie w związku z regułą n+2 dotyczącą wydatków rozwojowych Unii Europejskiej obejmujących okres do końca roku 2015. W drugiej części przedstawiono sytuację województwa warmińsko-mazurskiego na tle kraju odnosząc analizy społeczno-ekonomiczne nie tylko do najnowszych danych statystycznych, ale także do procesów zachodzących w okresie od wprowadzenia w życie nowej organizacji terytorialnej państwa, obowiązującej od stycznia 1999 roku. Wreszcie w trzeciej części podjęto problem zróżnicowań wewnętrznych na Warmii i Mazurach. W pierwszej części głównym źródłem informacji są przygotowane na lata 2007-2013 dokumenty i regulacje unijne oraz strategiczne dokumenty na poziomie krajowym. W drugiej i trzeciej części podstawowym źródłem informacji są publikowane materiały Głównego Urzędu Statystycznego i Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Olsztynie. Autorzy skorzystali również z wiedzy, jakiej dostarczyły podstawowe dokumenty diagnostyczne, przygotowane w toku prac nad aktualizacją strategii: Aktualizacja diagnozy – systemy transportowe – Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego; Aktualizacja diagnozy – infrastruktura techniczna – Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego; Aktualizacja diagnozy – środowisko przyrodnicze – Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego; Diagnoza województwa warmińsko-mazurskiego – obszary wiejskie i rolnictwo. Aktualizacja 2005, Żuławski Oddział SITR.

Strategia ta nawiązuje do wcześniejszej wersji z 2000r. „Strategia Rozwoju Społeczno -Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2000r”. określała cele i działania na lata 2000-2015, a także odnosiła się do przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W dokumencie tym wskazano, iż kierunki strategii rozwoju województwa warmińsko - mazurskiego są zgodne z projektem Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Istotne jest, by cele i zadania strategiczne rozwoju województwa warmińsko- mazurskiego były zbieżne (przynajmniej w pewnym stopniu) z celami strategicznymi państwa w obszarach określanych przez projekty strategii sektorowych: Narodową strategię rozwoju transportu na lata 2000-2006; Narodową strategię zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich; Spójną politykę strukturalną rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa; Narodową strategię ochrony środowiska na lata 2000-2006; Narodową strategię rybołówstwa. W roku 2005 dokonano aktualizacji strategii. Powołano się w niej na m.in. dokumenty tj. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007 – 2013, NSRR, KPPZK, które mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. Domniemywać należy zatem, że także poprzednia wersja strategii odnosiła się do powyższych dokumentów (aktualnych do czasu uchwalania strategii). Aktualizacja strategii odnosi się także do celów zawartych w tych dokumentach. Świadczy to o komplementarności działań.

Strategia budowana była w odniesieniu do dokumentów krajowych, jednakże zapisano, że duże znaczenie w aspekcie wdrażania strategii mają dokumenty planistyczne, tj. strategie i programy realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (powiatowe i gminne) z obszaru województwa warmińsko-mazurskiego. Uwzględnienie w nich głównych kierunków rozwoju województwa (w opinii autorów) poprawi skuteczność osiągania jego celów strategicznych.

W dokumencie zawarto misję województwa, poprawnie skonstruowaną analizę SWOT oraz zamiast diagnozy sytuacji syntetyczną diagnozę problemów, w której opis poparto aktualnymi danymi statystycznymi.

W województwie warmińsko-mazurskim zaplanowano montaż środków finansowych krajowych i wspólnotowych. W tym celu wskazano tabele finansowe środków na rozwój w ramach strategii rozwoju regionalnego w wariantach minimalnym i maksymalnym. Zarówno w jednym jak i w drugim wariantcie uwzględniono środki z budżetu UE.

4.6 Wnioski

Przygotowane w regionach strategie słabo odzwierciedlają sytuację społeczno-gospodarczą. Co prawda większość strategii z 2000 r. (bez lubelskiego) posiada opis sytuacji z przytoczeniem danych źródłowych GUS,

jednakże nie posiada poparcia opisu przeprowadzonymi dodatkowymi badaniami czy ekspertyzami. Wyjątek stanowią tu strategie lubelska i warmińsko-mazurska. Generalnie strategie zawierają aktualne dane (najmniej aktualna jest strategia województwa podkarpackiego z 2005 r.).

Strategie nie koncentrują się na kluczowych potrzebach regionów. Brak jest selekcji potrzeb. Dokumenty wymieniają wiele kierunków strategicznych - przoduje tu strategia podkarpacka (14) i lubelska (13). Najbardziej skoncentrowanym dokumentem w tym zakresie jest dokument warmińsko-mazurski. **Analizując dokumenty strategiczne pod tym kątem nasuwa się wniosek, iż władze nie podjęły próby wyboru kluczowych kierunków. Cele są zbyt ogólnikowo sformułowane, nie koncentrują się na potrzebach. Często nie posiadają wyraźnego związku z wynikami analizy sytuacji społeczno-gospodarczej oraz z zapisami analiz SWOT.**

Zastrzeżenia pojawiają się również w odniesieniu do spójności dokumentów w zakresie diagnozy i analizy SWOT. Nie wszystkie strategie zawierają misję (wizję przyszłości) jasno sformułowaną (np. dokument lubelski, świętokrzyski). Cele pozostają często oderwane od dokonanych wcześniej analiz. W dokumentach brak jest ram czasowych osiągnięcia założonych celów, system monitoringu potraktowany został bardzo powierzchownie i skrótowo. Nie zawarto wartości bazowych, wartości docelowych, źródeł weryfikacji danych.

Generalnie na uwagę zasługuje strategia województwa warmińsko-mazurskiego jako najlepiej przygotowana pod względem merytorycznym i formalnym.

5. POLITYKA SPÓJNOŚCI W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2004-2006

Wdrażanie Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty na obszarze Polski wschodniej realizowane było przy pomocy sześciu Programów Operacyjnych i ich dokumentów wykonawczych zwanych Uzupełnieniami:

- Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)
 - Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)
 - Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL)
 - Sektorowy Program Operacyjny – Transport (SPO TRANSPORT)
 - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)
 - Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (SPO RYBY)
- oraz
- Program Operacyjny Inicjatywy Wspólnotowej Equal
 - Program Inicjatywy Wspólnotowej Interreg
 - Strategię wykorzystania Funduszu Spójności
 - PO Pomoc techniczna.

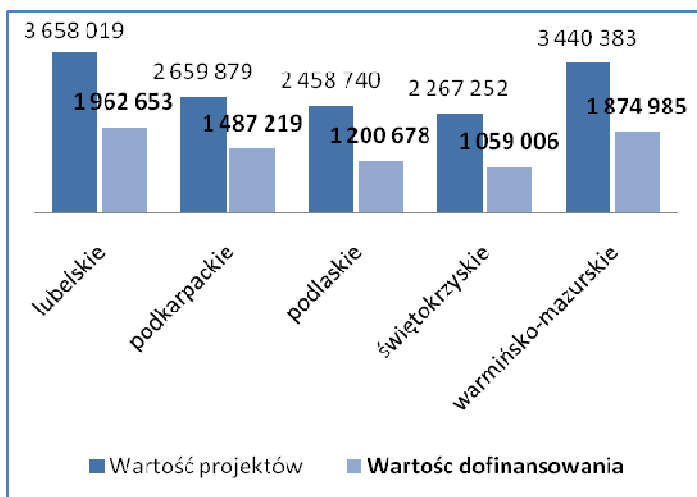
W przeciwieństwie do obecnego okresu programowania nie funkcjonował odrębny program dedykowany wyłącznie dla województw wchodzących w skład regionu. Polska wschodnia we wspomnianym okresie objęta była dotacjami z funduszy europejskich na ogólnych zadach określonych w Podstawach Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006 oraz Narodowym Planie Rozwoju na ten sam okres. Ze względu na krótki okres programowania zaproponowany system, w szczególności zakres działań przewidzianych do realizacji w ramach programu rozwoju regionalnego miał charakter przejściowy.

W ramach analizowanych Programów na obszarze Polski wschodniej udzielono wsparcia projektom o bardzo zróżnicowanym charakterze, tak że interwencja publiczna objęła bardzo szerokie spektrum typów realizowanych projektów. Duże zróżnicowanie typów zrealizowanych interwencji wynika z faktu, iż poszczególne Programy obejmowały zróżnicowane rodzaje działań. Takie zróżnicowanie przede wszystkim dotyczy projektów realizowanych w ramach ZPORR oraz Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, które wspierały działania o zróżnicowanym charakterze, począwszy od projektów miękkich (szkolenia) po twarde projekty infrastrukturalne (drogi, infrastruktura komunalna, etc.).

W analizowanym okresie 2004 – 2006 w ramach realizowanej polityki spójności na terenie Polski wschodniej rozdysponowano 7 395,6 mln zł. Jednocześnie spowodowało to uruchomienie funduszy beneficjentów w wysokości

6 769,2 mln zł⁷. Oznacza to, że na pięć województw Polski wchodzących w skład regionu przypadło około 14%⁸ całości środków rozdysponowanych w ramach NPR 2004-2006. Na wykresie poniżej zaprezentowano, wielkości wsparcia oraz wartości projektów realizowanych w województwach regionu.

Wykres 8. Wartości projektów oraz wartości dofinansowania w ramach NPR 2004-2006 w mln zł.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SRP.

Należy jednak zaznaczyć, że podane wartości to dane szacunkowe. Z względu na sposób gromadzenia danych przez instytucje centralne niemożliwe jest określenie dokładnych kwot alokacji oraz ich terytorialnego rozmieszczenia. Zależnie od sposobów eliminacji błędów konstrukcyjnych baz danych uzyskuje się kwoty różniące się od 100 do 400 mln zł. Jednakże ogólna struktura wydatków, niezależnie od badania pozostaje bardzo podobna. Projekty na największą wartość zrealizowano w województwach lubelskim (3 658,02 mln PLN) oraz warmińsko-mazurskim (3 440,38 mln PLN). Najmniejszą wartość miały projekty zrealizowane w województwach świętokrzyskim (2 267,25 mln PLN), podlaskim (2 458,74 mln PLN) i podkarpackim (2 659,88 mln PLN)⁹.

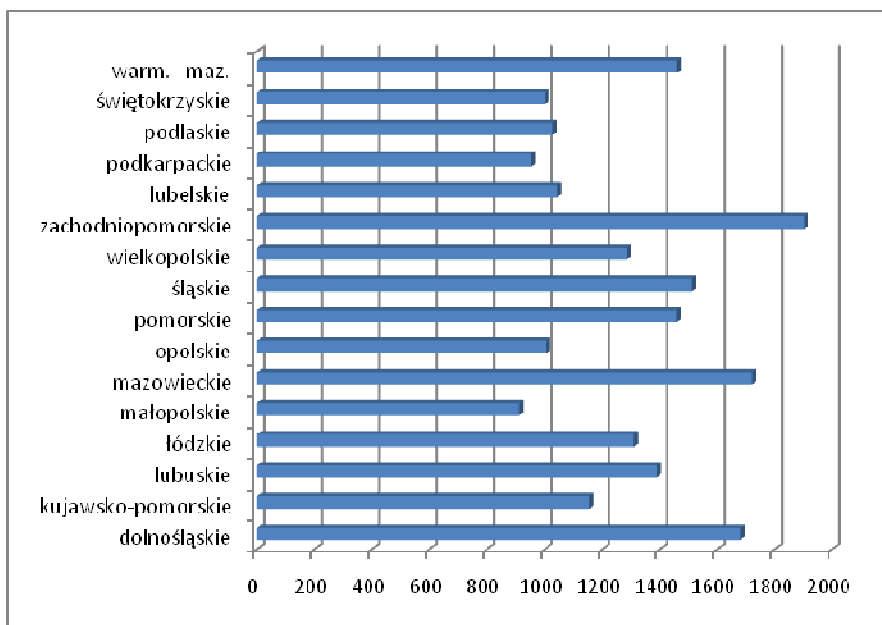
Średnia wysokość dofinansowania w pięciu analizowanych województwach wyniosła 52,21%. Najwyższy udział dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych wystąpił w województwie podkarpackim (55,91%). Ponadprzeciętny udział dofinansowania w wartości zrealizowanych projektów był także w woj. warmińsko-mazurskim (54,50%) i lubelskim (53,65%). Poniżej średniej udział dofinansowania był w woj. podlaskim (48,83%) i świętokrzyskim (46,71%). W porównaniu z resztą kraju są to wyniki zadowalające. Trzy województwa: świętokrzyskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie to województwa o najwyższym w kraju odsetku kapitału własnego przeznaczanego na realizację projektów.

⁷ Wartość przybliżona na podstawie danych SRP.

⁸ W latach 2004-2006 w ramach Narodowego Planu Rozwoju podpisano umowy na łączną kwotę 52,5 mld złotych. Źródło: Przegląd regionalny 2. Doświadczenia i szanse regionów; MRR; Warszawa 2008

⁹ Dla porównania dane zawarte w *Przeglądzie Regionalnym nr. 2* rangują województwa podobnie: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i podlaskie.

Wykres 8. Wartości dofinansowania projektów per capita w zł w ramach NPR 2004-2006.

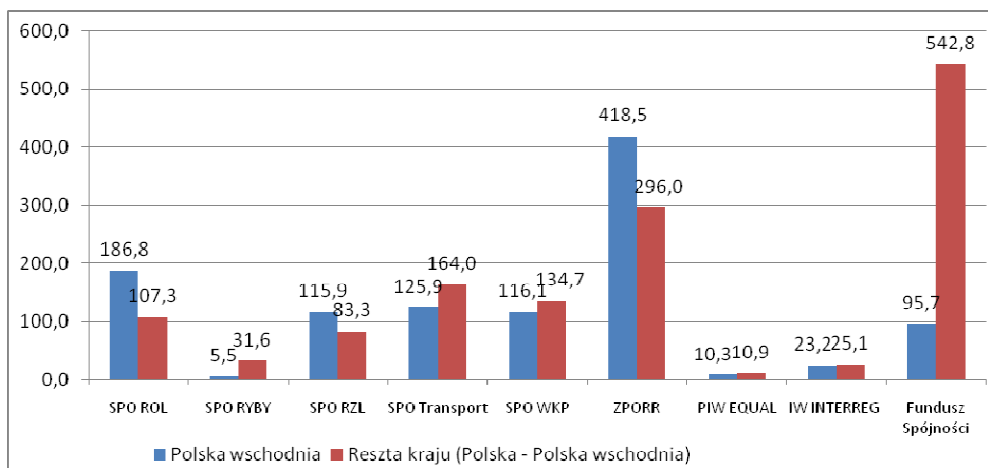


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2008r NPR na lata 2004-2006.

Wartość dofinansowania projektów, na które zawarto umowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce, szacowana jest na kwotę 1302 zł¹⁰; Wartość projektów w 11 województwach Polski (z wyłączeniem województw Polski wschodniej) wyniosła 1395 zł per capita (tj. 107,1 % średniej krajowej), natomiast w województwach Polski wschodniej 1098 zł per capita (tj. 84,3% średniej). Zaznaczyć należy duże zróżnicowanie regionalne w ramach regionu, najwyższą wartość per capita, wyższą niż średnia krajowa, odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim – 1460 zł. Pozostałe cztery województwa osiągnęły wynik niższy niż średnia krajowa, wartość 955 zł per capita, w woj. podkarpackim stanowi drugi najgorszy wynik w kraju. Oznacza to, iż w okresie programowania 2004 – 2008 relatywnie więcej środków pomocowych na 1 mieszkańca trafiało do regionów o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, występuje dodatni związek pomiędzy wartością umów i poziomem regionalnego PKB. Różnice te spowodowane są przede wszystkim dużą wartością umów podpisanych w ramach Funduszu Spójności, SPO Transport oraz SPO WKP regionach rozwiniętych.

¹⁰ Na podstawie danych ze Sprawozdania z realizacji w 2008r NPR na lata 2004-2006, MRR, maj 2009, str.182

Wykres 9. Średnia wartość wskaźnika per capita dla podpisanych umów w części dofinansowania UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych – stan na koniec 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2008r NPR na lata 2004-2006.

W przypadku większości programów operacyjnych średnia wartości podpisanych umów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w części dofinansowania UE była wyższa w pozostałych regionach kraju niż w Polsce wschodniej. Mniejsza część środków została rozdysponowana na obszary najbardziej potrzebujące. Wyjątek stanowi ZPORR, SPO ROL oraz SPO RZL.

Algorytm podziału środków przeznaczonych na rozwój regionalny województw według Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego 2004-2006 uwzględniał takie kryteria jak PKB na mieszkańca, liczba mieszkańców, stopa bezrobocia, co postawiło region Polski wschodniej na uprzywilejowanej pozycji. Opisana metoda podziału środków na województwa umożliwia zwiększenie interwencji na obszarach mniej zamożnych. Województwa Polski wschodniej mają również wyższe wskaźniki w programie przypisanym do sektora rolniczego - SPO ROL, co wydaje się naturalne biorąc pod uwagę rolniczy charakter regionu.

Mapa 3. Mapa koncentracji projektów i wartości wsparcia w ramach poddziałania 2.2.1 SPO WKP.

- Silna koncentracja regionalna
- Wskaźnik koncentracji C5 (liczba umów) = 55%
- Wskaźnik koncentracji C5 (wartość) = 56%



Programy zarządzane centralnie, jak np. SPO WKP nie były dostosowane do potrzeb regionu Polski wschodniej. Nie uwzględniały odmiennej struktury przedsiębiorstw z niewielką liczbą dużych podmiotów, które mogły zaangażować znaczne środki własne. Także struktura działowo-gałęziowa gospodarki z dominacją sektorów tradycyjnych zmniejszała szanse na pozyskanie środków na rozwój innowacyjności, albowiem preferowano sektory nowoczesne.

Źródło: Raport „Efekty w zakresie innowacyjności - badanie oddziaływania projektów zrealizowanych w ramach poddziałania 2.2.1 SPO WKP”, Warszawa; grudzień 2009 r.

Tymczasem obecnie wydaje się, że procesy innowacyjne powinny dotyczyć także branż tradycyjnych, jak przemysł spożywczy – dając im zupełnie nowe możliwości rozwoju. Program miał na celu dofinansowanie przedsiębiorstw innowacyjnych, województwa badanego regionu różnią się pod względem aktualnego poziomu innowacyjności z województwami bardziej uprzemysłowionymi. Mimo aktywności i chęci pozyskania środków (w skali kraju wniosków w stosunku do ilości przedsiębiorstw w województwach Polski wschodniej złożono dużo), niewiele projektów uzyskało dofinansowanie (patrz mapa 3). Rozkład przestrzenny (geograficzny) Beneficjentów Poddziałania 2.2.1 SPO WKP wdrażanego przez PARP pod względem ilości zrealizowanych umów i wartości przekazanego

wsparcia (przypadającego na województwo) wykazuje wysoką koncentrację. Jest to zasadniczo grupa 3-5 tych samych regionów: Mazowieckie, Wielkopolskie, Podkarpackie, Pomorskie i Kujawsko-Pomorskie oraz Zachodnio-Pomorskie w przypadku wartości wsparcia. Wskaźniki koncentracji C3 i C5¹¹ dla liczby zrealizowanych umów i C3 i C5 dla wartości przekazanego wsparcia wynosiły odpowiednio 39,6% i 55,4% oraz 41,1% i 56,3%¹². Tak więc rzeczywisty przepływ środków, już po decyzjach dotacyjnych, nie odzwierciedlał zapotrzebowania i aktywności województw Polski wschodniej.

Poniższa tabela przedstawia zestawienie wartości projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych programów w analizowanych województwach.

Tabela 10. Wartość projektów w ramach poszczególnych programów i województw (w mln PLN).

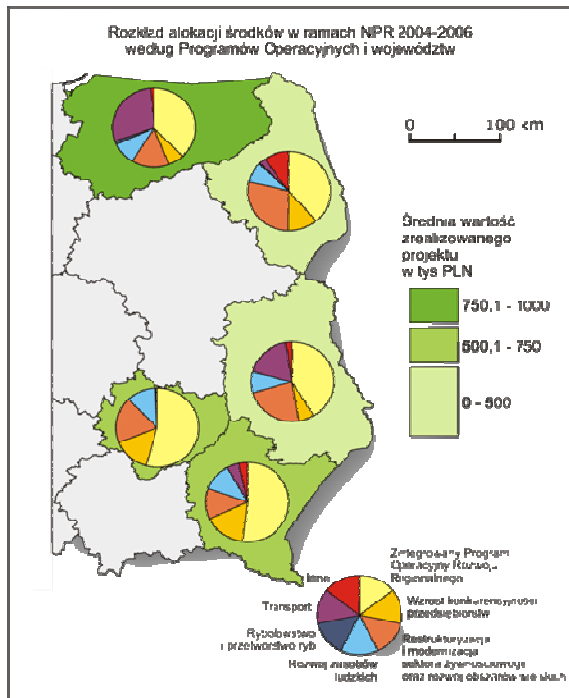
Program	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	RAZEM
Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	1 236,80	390,16	914,82	520,84	726,93	3 789,54
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	1 218,76	1 217,12	720,35	889,94	1 277,92	5 324,08
Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	391,61	612,42	394,60	610,30	247,19	2 105,35
Rozwój Zasobów Ludzkich	241,73	267,06	173,99	232,18	245,00	999,36
Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	1,92	2,07	17,50	8,23	117,58	147,30
INTERREG Polska-Białoruś-Ukraina	63,64	59,77	61,89	-	-	185,30
INTERREG Polska-Litwa-Kaliningrad	-	-	45,95	-	38,35	84,30
Transport	503,56	101,06	47,39	5,76	787,42	1 437,12
INTERREG Polska-Słowacja	-	10,22	-	-	-	10,22
Fundusz Spójności	-	-	82,26	-	-	82,26
RAZEM	3 658,02	2 659,88	2 458,74	2 267,25	3 440,38	14 164,83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SRP.

¹¹ Udział trzech i pięciu największych województw (pod względem danej zmiennej) w całej analizowanej populacji.

¹² Raport „Efekty w zakresie innowacyjności - badanie oddziaływania projektów zrealizowanych w ramach poddziałania 2.2.1 SPO WKP” IBC GROUP Central Europe Holding S.A. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości; Warszawa grudzień 2009 r.

Mapa 4.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SRP.

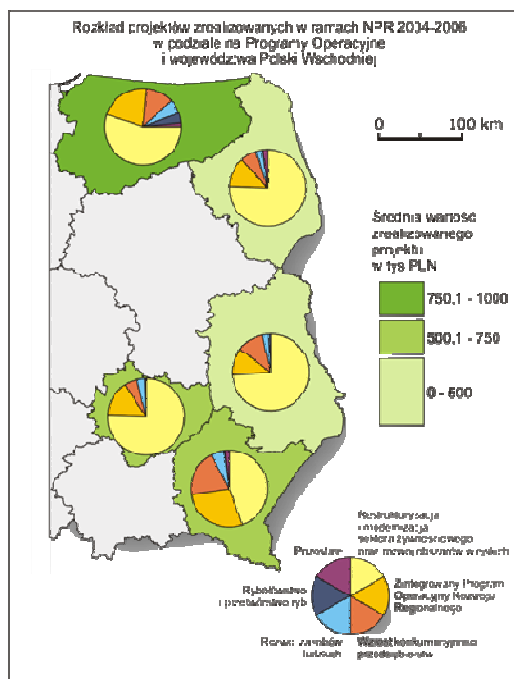
Porównując strukturę źródeł finansowania z sytuacją reszty kraju, uderzający jest niski udział Funduszu Spójności w regionie. Jedyne 4% całości dofinansowania UE w ramach Funduszu Spójności w Polsce została wykorzystana przez pięć województw ściany wschodniej. Podczas gdy w 11 województwach Polski średnio 38 % całości dofinansowania UE stanowiły środki z Funduszu Spójności, w pięciu badanych województwach stanowiło średnio tylko 9% środków. Sytuacja taka budzi wątpliwości co do racjonalności decyzji o wyborze źródeł finansowania na szczeblu centralnym. Fundusz Spójności był bowiem skierowany na rozwój infrastruktury transportowej z poszanowaniem środowiska naturalnego oraz jego ochronę. Z uwagi na zły stan sieci transportowej oraz wysokie walory środowiska naturalnego regionu, Fundusz Spójności wydawał się być bardzo dogodnym źródłem finansowania. Realizacja większości dużych projektów infrastrukturalnych, wspieranych środkami polityki spójności w silnych gospodarczo regionach, w konsekwencji powoduje zwiększenie ich atrakcyjności inwestycyjnej, mimo iż regiony te i tak znajdują się na czele rankingów atrakcyjności inwestycyjnej.

Mapa 5.

Zdecydowana większość całości dofinansowania UE została rozdysponowana w ramach ZPORR (44% udziału), w dwóch województwach południowych podkarpackim i świętokrzyskim stanowiąca ponad 50% źródeł finansowania. Pozostałymi najważniejszymi źródłami w skali regionu były SPO ROL (19%) oraz SPO RZL i SPO WKP (po 10%). Na poniższej mapie zaprezentowano rozkład źródeł finansowania projektów w poszczególnych województwach.

Proste porównanie danych statystycznych daje także przesłanki do wnioskowania o różnych strategiach wykorzystania funduszy przez poszczególne województwa. Na mapie nr. 5 przedstawiono rozkłady liczebności projektów w ramach poszczególnych źródeł finansowania w województwach regionu.

Największą liczbę projektów zrealizowano w województwie lubelskim, w którym wartość zrealizowanych projektów i wysokość dofinansowania była najwyższa w analizowanej grupie województw. Jednocześnie w województwie warmińsko-mazurskim, które należało do województw uzyskujących stosunkowo wysoką kwotę wsparcia, zrealizowano względnie niewielką liczbę projektów. Mniej projektów zrealizowano jedynie w województwie podkarpackim, które należało do grupy województw o niskiej wartości zrealizowanych projektów i dofinansowania ze środków UE.

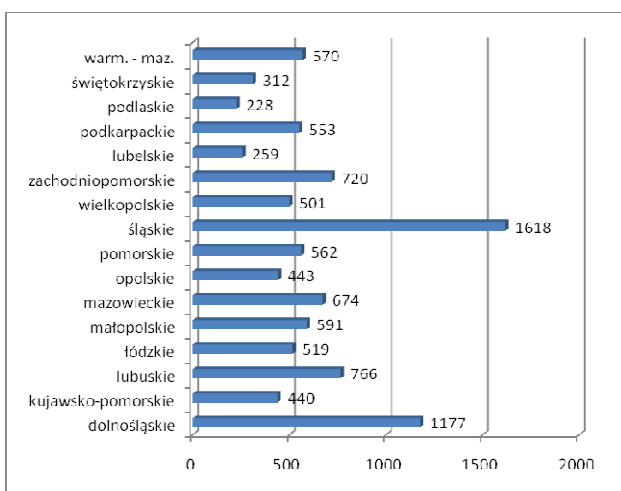


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SRP.

Niemalże 70% całej liczby zrealizowanych projektów, to projekty zrealizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO ROL). Przy czym udział projektów z SPO ROL w ogólnej liczbie projektów w poszczególnych województwach waha się od 44,4% (woj. podkarpackie) do 75,6% (woj. podlaskie) ogółu projektów zrealizowanych w tym województwie.

Drugi pod względem liczebności projektów jest Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który przez przedstawicieli władz regionalnych uznawany był za najistotniejszy instrument wsparcia rozwoju regionalnego. Tutaj relatywnie największą grupę projektów zrealizowano w woj. podkarpackim i lubelskim. Trzecią pod względem liczebności projektów grupę stanowią projekty zrealizowane w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP). Projekty zrealizowane w ramach SPO WKP stanowią największy odsetek w woj. podkarpackim i lubelskim.

Wykres 9. Średnia wysokość dofinansowania w tys. PLN w przeliczeniu na jeden projekt w NPR 2004-2006



W pięciu województwach Polski wschodniej średnia wysokość dofinansowania w przeliczeniu na jeden projekt w perspektywie 2004-2006 wynosiła ok. 385 tys. zł, natomiast w pozostałych województwach wartość ta była dużo wyższa i wynosiła 728 tys. zł. Nastąpiło rozproszenie środków na dużą liczbę projektów o niewielkiej wielkości. Największa koncentracja środków, zbliżona do średniej krajowej, występowała jedynie w województwie podkarpackim i warmińsko – mazurskim, trzy pozostałe województwa odnotowały wyniki najniższe w kraju (podlaskie śr. 228 tys. na projekt, lubelskie 259 tys. na projekt, świętokrzyskie 312 tys. na projekt). Nastąpiła duża fragmentaryzacja realizowanych projektów, a także znaczącą punktowość interwencji.

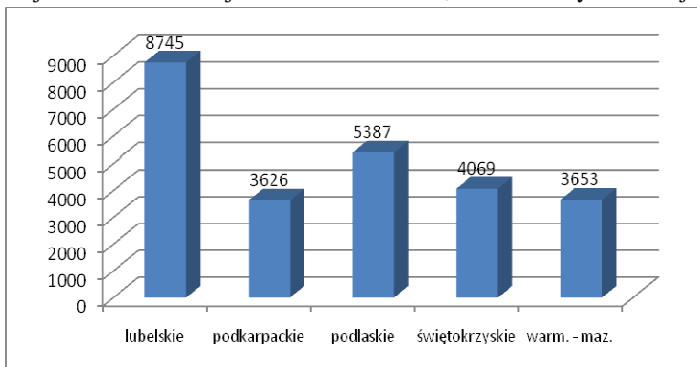
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2008 r. NPR na lata 2004-2006.

Sytuacja ta w dużej mierze wynika z faktu, że w badanych województwach nie realizowano dużych inwestycji z Funduszu Spójności i SPO Transport, natomiast bardzo duży odsetek zrealizowanych projektów stanowiły niewielkie wartościowo projekty w ramach SPO ROL. W województwach najbiedniejszych istnieje tendencja do wspierania w większym stopniu, niż ma to miejsce w innych regionach, wsparcia małych inwestycji, w tym inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej. Bez komplementarnych inwestycji w zakresie wspomagania przekształceń na rynku pracy, wzrostu poziomu edukacji, przekształceń na obszarach wiejskich oraz budowy powiązań infrastrukturalnych z krajowymi i europejskimi ośrodkami wzrostu, taka struktura wydatków nie zwiększa szans na wzrost poziomu inwestycji w pozarolnicze i pozapubliczne sfery działalności, nie sprzyja przyspieszeniu procesu zmian strukturalnych a tym samym nie wspomaga procesu konwergencji w relacjach europejskich i wewnątrz krajowych.

Analiza wielkości środków wspólnotowych przeznaczonych na wsparcie projektów realizowanych w tym okresie (zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca) wskazuje, iż w większym stopniu wykorzystywały je regiony wyżej rozwinięte.

Wykres 10. Liczba zrealizowanych projektów NPR 2004-2006

Prezentowane dane wskazują na zróżnicowanie w strategii wykorzystania dostępnych funduszy w poszczególnych województwach. Województwo lubelskie, które otrzymało największą kwotę dofinansowania i zrealizowało



jednocześnie największą liczbę projektów. Pozwalało to na zrealizowanie bardzo dużej liczby projektów przy niewielkiej średniej wielkości projektu. Wsparcie dużej ilości projektów o niewielkiej wartości można zaobserwować również w województwie podlaskim i świętokrzyskim. Województwo warmińsko-mazurskie i podkarpackie przyjęły strategię „koncentracji środków”, polegającą na możliwie wysokim dofinansowaniu relatywnie mniejszej liczby projektów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2008 r. NPR na lata 2004-2006,

W poszczególnych województwach przyjęto nieco odmienne strategie korzystania z dostępnego wsparcia w zakresie projektów infrastrukturalnych i w różny sposób adresowano zasadniczą fałę dostępnego wsparcia. Zasadniczo można wyróżnić dwa podstawowe modele:

- **Pierwszy model** koncentruje się przede wszystkim na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, co m.in. skutkowało we wdrażaniu dużej liczby stosunkowo niewielkich projektów. W tym modelu podejmowano wysiłki, aby wsparcie – choćby na minimalnym poziomie – otrzymała możliwie największa liczba beneficjentów. Powodowało to istotne rozproszenie wsparcia przy jednoczesnym uzyskiwaniu istotnego efektu promocyjnego poprzez pokazanie, że niemal każdy mieszkaniec regionu jest (w mniejszym lub większym stopniu) beneficjentem wsparcia współfinansowanego ze środków UE. W rezultacie działania realizowane w ramach tego modelu prowadziły do przynajmniej częściowego rozwiązania niektórych problemów rozwojowych o charakterze lokalnym, najczęściej koncentrującym się na poziomie gminy, rzadko powiatu. Dodatkowo – ponieważ bardzo rzadko występowała jakakolwiek koordynacja projektów realizowanych na terenie sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego – nie wystąpiło zjawisko kompleksowego rozwiązywania problemów, co mogłoby prowadzić do dużej komplementarności projektów, a przez to także do uzyskania istotnych efektów synergii. Działania takie miały niewielkie oddziaływanie poza swoim bezpośrednim obszarem realizacji i najczęściej ich wpływ ograniczał się jedynie do obszaru danej gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego, który był beneficjentem projektu.

- **W ramach modelu drugiego** realizowane były projekty istotne z punktu widzenia regionu i/lub kraju. Prowadziło to do wdrażania relatywnie niewielkiej liczby stosunkowo dużych projektów, które przede wszystkim stanowiły odpowiedź na zdiagnozowane potrzeby infrastrukturalne odczuwalne w skali całego regionu. Skutkiem była koncentracja wsparcia na względnie dużych projektach infrastrukturalnych. Jednakże z różnych względów (m.in. nieprzygotowanie projektów, problemy z uzyskiwaniem niezbędnych dokumentów, etc.) także te projekty były realizowane punktowo i bardzo rzadko tworzyły ciągłą linię wsparcia. W tym wypadku jednak występuje dosyć silna komplementarność przedmiotowa polegająca np. na lokowaniu projektów w pasie sieci dróg wojewódzkich i krajowych.

Realizowane w tym modelu działania miały silne oddziaływanie na poziomie regionu, makroregionu i ogólnopolskim, lecz – w ocenie beneficjentów – ich wpływ na sytuację subregionalną i lokalną był relatywnie mniejszy.

W żadnym z regionów nie zaistniała sytuacja, że były w nim realizowane projekty jedynie według jednego z powyższych modeli. W każdym występowały obydwa modele, jednak wyraźnie można wyróżnić te województwa, w których każdy z tych modeli był dominujący:

Model I - liczne małe projekty bezpośrednio odpowiadające na potrzeby społeczności lokalnych. Dominował w województwach lubelskim (zrealizowano 8745 projektów o średniej wysokości dofinansowania projektu 259 tys PLN) i podlaskim (5387 projektów, średnia wysokość dofinansowania 228 tys. PLN);

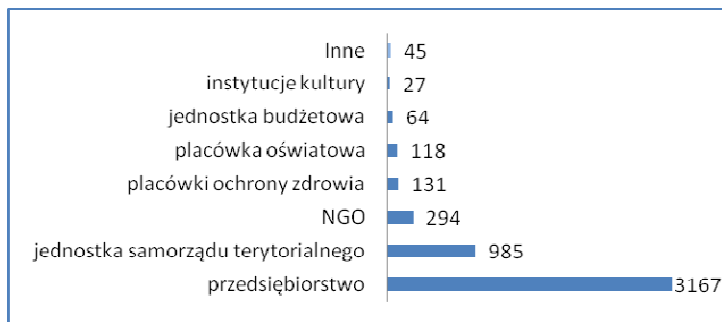
Model II – nieliczne, relatywnie duże projekty. Dominował w województwach warmińsko-mazurskim (3653 projektów, średnia wysokość dofinansowania projektu 570 tys. PLN) oraz w podkarpackim (3626 projektów, wysokość dofinansowania projektu 553 tys. PLN).

Porównanie zasadności stosowania jednego lub drugiego modelu z punktu widzenia realizacji polityki na szczeblu regionalnym jest niemożliwa do przeprowadzenia przy zakresie danych gromadzonych. Projekt bowiem dotyczy wpływu funduszy strukturalnych na rozwój Polski wschodniej i pod tym kątem zaplanowano dobór jednostek badania i zakres gromadzonych danych empirycznych.

Niezależnie od przyjętego modelu najliczniejszą grupę beneficjentów w poszczególnych województwach stanowiły przedsiębiorstwa, które mogły otrzymać wsparcie w ramach większości spośród dostępnych Programów. Pokazuje to, jak silne wsparcie – poprzez różne typy projektów – zostało skierowane przede wszystkim do tej grupy. Jak wskazują dane przedstawione w dalszej części raportu, zdecydowana większość beneficjentów (blisko 70%) realizowała przeciętnie tylko jeden projekt. Jest to charakterystyczne właśnie dla przedsiębiorców, co wskazuje, że wsparciem objęto dużą grupę beneficjentów, lecz prawdopodobnie w stosunkowo wąskim zakresie. Przynajmniej część potrzeb beneficjentów, których projekty odpadły na etapie oceny formalnej bądź merytorycznej, nie została tym samym w pełni zaspokojona.

Drugą co do liczebności grupę beneficjentów stanowiły jednostki samorządu terytorialnego (JST), które były głównymi odbiorcami wsparcia w ramach ZPORR i realizowały projekty o największej wartości oraz kwocie dofinansowania. Wśród JST z regionu Polski wschodniej znalazły się takie, które nie uzyskały dofinansowania w perspektywie 2004-2006, jak podają autorzy raportu „*Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych*” udział procentowy gmin „bez projektu” był najwyższy w województwie Lubelskiem – 29,6%, które znalazło się na 4 miejscu rankingu województw Polski pod względem największego procentowego udziału gmin „bez projektu”.¹³ Na 5 miejscu uklasowało się województwo podlaskie (26,3%), gminy pozostałych trzech województw Polski wschodniej skutecznie aplikowały o środki, województwa te znalazły się na 13 – warmińsko-mazurskie (13,8%), 14 – podkarpackie (11,9%) i 15 – świętokrzyskie (10,8%) miejscu rankingu, lepszy wynik osiągnęło jedynie województwo pomorskie.

Wykres 11. Liczba beneficjentów projektów realizowanych w ramach NPR 2004-2006 w regionie Polski wschodniej.



Biorąc pod uwagę liczbę przedsiębiorstw funkcjonujących w analizowanych województwach Polski wschodniej, wsparcie mogło dotrzeć jedynie do niewielkiego odsetka przedsiębiorstw – do tych najaktywniejszych i takich, których zakres działania zgodny był z zakresem realizowanego wsparcia.. Jednakże należy podkreślić, iż w przypadku szczególnie programów zarządzanych centralnie nie można mówić o pełnym dostosowaniu do potrzeb regionów słabiej rozwiniętych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SRP.

Mogło to skutkować zarówno mniejszą i niesatysfakcjonującą liczbą przedsiębiorstw, które skorzystały ze wsparcia jak i nie pełnym pokrywaniem się wspieranych kierunków działalności z regionalnymi priorytetami rozwoju. Jednocześnie zwraca uwagę fakt, znacznej liczby beneficjentów reprezentujących kategorię jednostek samorządu terytorialnego (985 beneficjentów). Biorąc pod uwagę, iż w analizowanych pięciu województwach ogólna liczba jednostek samorządu terytorialnego wynosi 795 (w tym 87 powiatów i 708 gmin) oznacza to, że przeciętnie każda jednostka samorządu terytorialnego realizowała co najmniej jeden projekt (1,24), przy czym były również takie, które realizowały kilkanaście i więcej projektów. Więcej danych w tym zakresie zawiera rozdział dotyczący komplementarności i efektu synergii). Jednak generalnie wskazuje to na względnie wysoką „*gęstość wsparcia*”, która pozwala na uzyskanie oddziaływania na struktury samorządowe w analizowanych regionach.

¹³Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych, Katowice 2009, Str 17-18

Przy tak silnie skoncentrowanym – pod względem typów/ kategorii beneficjentów – wsparciu, istotne jest poddanie analizie także rodzaju udzielonego wsparcia. Przedstawia to poniższy wykres:

Tabela 11. Liczba projektów według kategorii wsparcia realizowanego w ramach NPR 2004-2006.

kategoria interwencji	lubelskie	podkarpackie	podlaskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	Ogółem
Rolnictwo	6118	1382	3894	2920	1766	16080
Pomoc dla MŚP oraz dla rzemiosła	1166	948	504	339	601	3558
Zasoby ludzkie	496	482	376	252	417	2023
Obsługa funduszy strukturalnych (pomoc techniczna)	180	140	148	177	130	775
Planowanie przestrzenne i odnowa	183	126	89	71	174	643
Promowanie adaptacji i rozwoju obszarów wiejskich	87	145	86	104	119	541
Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia publicznego	81	80	52	53	45	311
Infrastruktura transportowa	97	33	35	30	21	216
Rybołówstwo	9	11	9	22	156	207
Planowanie przestrzenne i odnowa	35	32	28	20	18	133
Infrastruktura środowiskowa (w tym woda)	21	27	18	10	18	94
Infrastruktura telekomunikacyjna i społ. informacyjne	53	23	4	3	9	92
Kultura i turystyka	18	11	13	9	18	69
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne (B+R)	0	7	1	1	3	12
Inne	15	43	67	27	75	227
Razem	8559	3490	5324	4038	3570	24981

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SRP.

Zestawienie to pokazuje, że największe liczba projektów – bez uwzględnienia projektów których beneficjentami byli indywidualnie rolnicy, indywidualni rybacy i osoby prywatne (głównie w ramach SPO ROL) – kierowała interwencję w obszar rozwoju gospodarczego regionu poprzez wsparcie dla sektora MŚP i rzemiosła.

Również istotne znaczenie mają kategorie interwencji, które oddziałują na strukturę społeczno-gospodarczą regionów na poziomie samorządów lokalnych: infrastruktura społeczna, infrastruktura techniczna, transport, infrastruktura środowiskowa etc.

Struktura wydatkowania środków publicznych wskazuje, iż regiony słabsze gospodarczo preferują inwestowanie ich w główne obszary problemowe, którymi są przede wszystkim zbyt mały udział w gospodarce sektora produkcyjnego i usługowego oraz problemy strukturalne na rynku pracy (wysokie bezrobocie, niski wskaźnik zatrudnienia, niedopasowanie kwalifikacji zasobów pracy). Wskazuje na to znacznie większy niż przeciętnie w kraju udział środków przeznaczany na projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich oraz sektora produkcyjnego w regionach Polski wschodniej. Sprzyja to rozwojowi aktywności gospodarczej, aktywizacji małych i średnich przedsiębiorstw, budowie sektora usług, dostosowywaniu kwalifikacji ludzi do potrzeb lokalnych rynków pracy, upowszechnieniu zasad programowania i zarządzania projektami w przedsiębiorstwach i administracji.¹⁴

Analiza realizowanych projektów w odniesieniu do poszczególnych województw pokazuje różnice w wykorzystaniu środków na transport drogowy. Z jednej strony obserwujemy niedostatki projektów

¹⁴ Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 - I połowa 2007. Warszawa, 27 marca 2008 r., str. 83 – 96

finansowanych z Funduszu Spójności i SPO TRANSPORT. Dotyczy to województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, znacznej części warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego. Generalnie, nie realizuje się wielu inwestycji drogowych, a podjęte przedsięwzięcia mają w większości charakter „punktowy”, tj. nie dotyczą dłuższych odcinków dróg. Analiza struktury wszystkich zakończonych projektów drogowych ukazuje znaczący udział inwestycji związanych z budową lub modernizacją dróg powiatowych oraz gminnych, które sfinansowano w ramach priorytetu 3 ZPORR Rozwój lokalny. **Modernizacja infrastruktury i wdrażanie nowych inwestycji z zakresu ochrony środowiska są szczególnie ważne z punktu widzenia wschodnich regionów, w świetle zdiagnozowanych szans rozwojowych, polegających na wykorzystaniu walorów przyrodniczych i środowiskowych, zwłaszcza rozwoju agroturystyki i turystyki aktywnej.**

Wnioski:

Powyższe analizy prowadzą do zasadniczego wniosku, że w okresie programowania 2004-2006 relatywnie więcej środków pomocowych trafiło do regionów o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego niż do województw Polski wschodniej. Widoczny jest mniejszy udział województw Polski wschodniej w wartości projektów i dofinansowaniu do nich w stosunku do zamieszkującego je odsetka ludności, co oznacza niższe niż przeciętne w kraju poziomy tychże mierników w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Przykład wykorzystania Funduszu Spójności wykazał, że polityka prowadzona na szczeblu centralnym nie doprowadziła do optymalnego wykorzystania możliwości, jakie stwarzały fundusze Unii Europejskiej dla konwergencji obszarów słabiej rozwiniętych.

Polityka spójności realizowana była poprzez znaczną liczbę projektów o relatywnie małej wartości w stosunku do innych regionów kraju. W województwach Polski wschodniej istnieje tendencja do wspierania małych inwestycji. Duże projekty infrastrukturalne realizowane były przede wszystkim w silnych gospodarczo regionach, co w konsekwencji spowodowało większą absorpcję środków wsparcia zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wspieranie środkami polityki spójności silnych gospodarczo regionów, w konsekwencji powoduje zwiększenie ich atrakcyjności inwestycyjnej (regiony te i tak znajdowały się na czele rankingów atrakcyjności inwestycyjnej).

Różne strategie województw w przystosowywaniu się do nowej sytuacji, w której mogą rozporządzać dodatkowymi środkami przeznaczanymi na rozwój, wskazuje na brak spójnej strategii regionu dotyczącej realizacji polityki rozwoju z wykorzystaniem środków UE. Sytuacja taka uderza w pierwszym rzędzie w komplementarność działań, która w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych uznana została jako istotny warunek rozwoju.

Środki publiczne adresowane były w dużej mierze do jednostek samorządu terytorialnego, stosunkowo wysoki udział dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych spowodował zaangażowanie znacznej części JST we wdrażanie projektów unijnych. Jednocześnie, poprzez fakt, iż interwencja w swej zasadniczej części skierowana była na wsparcie lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, oznacza to znaczny udział tej interwencji w procesie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, oraz poszczególnych powiatów i gmin.

6. WYNIKI BADANIA

W niniejszej części raportu przedstawiono ocenę różnych aspektów realizacji polityki spójności w okresie programowania 2004-2006 w województwach Polski wschodniej, zgodnie z kryteriami ewaluacyjnymi i z uwzględnieniem pytań badawczych postawionych przez Zamawiającego. Prezentowaną poniżej analizę podzielono na cztery obszary badawcze:

- Rozwój społeczno-gospodarczy
- Komplementarność i synergia
- Trwałość
- Koordynacja.

Do zasadniczych źródeł danych i informacji wykorzystanych w tej części raportu należą:

- Wyniki analizy danych zastanych - danych i informacji zgromadzonych przez instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie interwencji oraz istniejących sprawozdań i raportów ewaluacyjnych. W badaniu uwzględniono również zestawienia statystyczne oraz wskaźniki pochodzące zarówno z opracowań własnych jak i ze źródeł zewnętrznych np. GUS;
- Wyniki badań jakościowych - analizą objęto pracowników instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie polityki spójności na obszarze Polski wschodniej, z którymi prowadzono pogłębione wywiady indywidualne. W wywiadach udział wzięli również przedstawiciele instytucji centralnych (IZ, IP), a także regionalnych (Urzędy Marszałkowskie, Wojewódzkie Urzędy Pracy, RIF-y, etc.) oraz przedstawiciele instytucji szczebla lokalnego (Starostwa Powiatowe, Urzędy Gmin, etc). W analizie wykorzystano ponadto wyniki zebrane w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI), w których udział wzięli przedstawiciele władz regionalnych, władz uczelni wyższych oraz stowarzyszeń przedsiębiorczości, fundacji, regionalnych izb itp. Struktura respondentów objętych badaniami jakościowymi została szczegółowo przedstawiona w opisie metodologii realizowanego badania.
- W analizie wykorzystano również wyniki zgromadzone w trakcie badań CATI oraz PAPI z uwzględnieniem następujących grup:
 - Wyniki badania ankietowego (CATI) beneficjentów interwencji publicznej na obszarze Polski wschodniej. Badanie objęło grupę 1600 podmiotów. Badaniem nie objęto adresatów interwencji w ramach SPO ROL (z wykluczeniem kategorii „rolnicy”, „rybacy” itp.);
 - Wyniki badania ankietowego (CATI) beneficjentów aplikujących nieskutecznie (N=100) i w ogóle nieaplikujących o wsparcie (N=100). Badanie nie objęło adresatów interwencji w ramach SPO ROL;
 - Wyniki badania ankietowego (PAPI) adresatów wsparcia w ramach SPO ROL. Badanie objęło beneficjentów, podmioty aplikujące nieskutecznie oraz nieaplikujące o wsparcie w ramach SPO ROL. Badanie objęło N=300 adresatów wsparcia w ramach analizowanego Programu.

6.1. Rozwój społeczno-gospodarczy

6.1.1. Wpływ funduszy europejskich na rozwój gmin, powiatów, województw Polski wschodniej

Z analizy zaprezentowanej w części „Rozwój społeczno-gospodarczy województw Polski wschodniej w latach 2004-2008” wynika, że Polska wschodnia w perspektywie krajowej stanowi obszar o niższym poziomie rozwoju, w którym następuje kumulacja problemów społeczno – gospodarczych wymagających publicznej interwencji. Przedstawione dane źródłowe potwierdzają, że jest to region o dużych potrzebach rozwojowych.

Skuteczność interwencji publicznej w znacznym stopniu może być podnoszona poprzez wykorzystanie bogatych doświadczeń UE w zakresie ożywiania podobnych obszarów problemowych. **Wydaje się, że można wskazać co najmniej dwa przykłady, które mogą stanowić punkt odniesienia do analizy interwencji w Polsce wschodniej. Są to włoskie Mezzogiorno i Wschodnie Niemcy.** Choć z punktu widzenia tradycji rozwojowych, struktury społecznej i gospodarczej występują w tych obszarach istotne różnice to jednak wydaje się, że właśnie wspólnie z Polską wschodnią mogą być one rozpatrywane jako trzy największe regionalne obszary problemowe w UE.

Różnice rozwojowe pomiędzy Mezzogiorno i Niemcami Wschodnimi były podnoszone w literaturze, jednak niektórzy autorzy słusznie wskazują, iż jeśli za punkt widzenia przyjmujemy źródła barier rozwojowych to w omawianych regionach

znajdziemy więcej podobieństw niż różnic. Podobieństwa tych regionów w zakresie źródeł opóźnienia rozwojowego można sprowadzić do następujących elementów:

- 1) niekorzystna lokalizacja;
- 2) zbyt wysokie płace w stosunku do wydajności;
- 3) nadmierna wydatki krajowe na opiekę socjalną.

Tak zdiagnozowane pierwotne bariery rozwojowe, zapewne przynajmniej w części odnoszą się także do Polski wschodniej. Zatem doświadczenia interwencji publicznej na tych obszarach mogą być z pożytkiem wykorzystane do ewaluacji także Polski wschodniej.

Takie podejście prezentuje na przykład A. Kukliński, pisząc o wszystkich trzech omawianych regionach problemowych (Mezzogiorno, Niemcy Wschodnie, Polska Wschodnia) „... regiony te mają wspólny *genus proximum*. Są przykładami procesów długiego trwania, które stworzyły największe europejskie Regionalne Węzły Gordyjskie”¹⁵. Autor wręcz promuje pojęcie Potrójnego Europejskiego Mezzogiorno, wskazując, iż analizy tak rozumianego obiektu posiadają wiele walorów teoretycznych, empirycznych i pragmatycznych. Należy w szczególności zgodzić się z opinią, że rozważania porównawcze tych regionów powinny stać się także podstawą decyzji odnośnie polityki wsparcia rozwoju. Warto przy tym podkreślić, iż nawet określone negatywne doświadczenia mogą stać się podstawą wyciągnięcia konstruktywnych wniosków w zakresie kształtowania przyszłej polityki interwencji.

W tym kontekście najwięcej doświadczeń i w konsekwencji możliwości wyprowadzania wniosków nie zawsze pozytywnych daje przykład południowych Włoch. Istnieje prawie powszechne przekonanie, iż europejska polityka spójności odniosła w Mezzogiorno spektakularną porażkę. Piśmiennictwo w tym zakresie jest bardzo bogate, w polskiej literaturze szerzej pisze o tym na przykład A. Gąsior-Niemiec¹⁶. Literatura generalnie potwierdza brak konwergencji włoskich regionów południa (Mezzogiorno) i północy. Raczej podkreśla się sukcesy rozwojowe niektórych regionów północnych, zaś przytacza wiele przykładów na niepowodzenia polityki spójności na południu kraju. Obecnie jednak, także dzięki upływowi czasu i pewnym zmianom włoskiej statystyki publicznej mamy możliwość analizować zmiany w długim okresie 1980 -2007 w oparciu o jednolite i najbardziej aktualne dane statystyczne. W tym 27-letnim przedziale czasu średnia roczna stopa wzrostu PKB w regionach Mezzogiorno okazała się o około pół punktu procentowego niższa niż w regionach pozostałych (centralno-północnych). Średnie tempo wzrostu Mezzogiorno wyniosło bowiem w tym okresie 1.4% zaś w pozostałych 1.8 %. Zatem dystans rozwojowy powiększył się. Jednakże jeśli uwzględnić podział analizowanego okresu na krótsze odcinki czasowe skorelowane także z okresami planowania budżetowego UE, to okazuje się, że od połowy lat dziewięćdziesiątych dystans rozwojowy Mezzogiorno się nie powiększa, a nawet maleje. W latach 1996 -2007 stopa wzrostu PKB w Mezzogiorno wyniosła średnio 1.4%, zaś w pozostałych regionach 1.5%. Ten okres można określić jako czas doganiania (*catching-up*). Szczególnie w relacji per capita, tempo wzrostu PKB Mezzogiorno okazało się wyższe niż innych regionów. Wynikało to z jednej strony z utrzymania stosunkowo wysokiego tempa wzrostu PKB w regionach południowych, z drugiej zaś z procesów migracyjnych, które sprzyjały zwiększaniu się produktu na mieszkańca. Wprawdzie ten okres doganiania nie zneutralizował dystansu rozwojowego dzielącego południowe i północne regiony Włoch, ale może być dowodem, na możliwości konwergencji. Bliższe analizy okresu programowania funduszy europejskich 1996-2004 wskazały, że w tym czasie następował proces doganiania przez Mezzogiorno reszty kraju. Niektórzy autorzy przypisują ten fakt temu, iż w tym czasie polityka spójności została zmodernizowana i nastawiona na regiony. W szczególności badania S. Loddo¹⁷ na temat funduszy strukturalnych i regionalnej konwergencji we Włoszech potwierdziły, iż polityka spójności miała pozytywny wpływ na proces regionalnej konwergencji we Włoszech w okresie 1996-2004.

Analizując poszczególne elementy polityki spójności zauważono, że wydatki alokowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wywoływały średniookresowe pozytywne i znaczące efekty. Autorzy badań interpretują to jako sukces inwestycji infrastrukturalnych i w mniejszym stopniu tych związanych ze wsparciem sektora małych i średnich przedsiębiorstw w wypełnianiu przepaści pomiędzy północnymi i południowymi regionami. Ciekawe, że w relacjonowanych badaniach nie zauważono takiej pozytywnej zależności pomiędzy wydatkami wspierającymi kapitał ludzki i zatrudnienie (a więc z Europejskiego Funduszu Społecznego) a przyspieszaniem rozwoju Mezzogiorno.

Relacjonowane analizy pozwalają zatem z pewnym - choć ostrożnym - optymizmem patrzeć na zdolność polityki spójności do oddziaływania na wzrost PKB per capita w regionach słabiej rozwiniętych i przez to również na zdolność do realizacji idei konwergencji. Bezpośrednio analizą relacji pomiędzy wydatkami publicznymi a regionalną

¹⁵ A. Kukliński, Węzły Gordyjskie – Nowa Trajektoria. Program Przyszłości Regionów. Potrójne Europejskie Mezzogiorno.

¹⁶ A. Gąsior-Niemiec, Mezzogiorno- Próba reinterpretacji, Studia Regionalne i Lokalne nr 1/2003.

¹⁷ S. Loddo, Structural funds and Regional Convergence In Italy, Centro Ricerche Economiche Noer Sud, Università di Cagliari, Working Papers 2006/03.

konwergencją zajmuje się na podstawie szerokich danych statystycznych V. Daniele¹⁸. Generalnie analiza potwierdza, iż w długim okresie lat 1980-2007 proces konwergencji był bardzo słaby. Większe efekty można zauważyć w obszarze konwergencji w zakresie produktywności pracy, natomiast w zakresie PKB per capita tendencja główna wykazuje spadek poziomu konwergencji. Szczegółowa analiza wydatków publicznych per capita w długiej perspektywie czasu w ujęciu regionalnym doprowadziła do stosunkowo zaskakujących wniosków. Regiony wysoko rozwinięte otrzymywały większe wydatki publiczne per capita niż regiony słabiej rozwinięte. Dotyczy to zarówno wydatków bieżących jak i tych skierowanych bezpośrednio na stymulowanie rozwoju regionalnego. Pewne przewagi Mezzogiorno można dopiero zauważyć, odnosząc wydatki publiczne do regionalnego PKB. Autor podsumowuje, iż w całości regionalna dystrybucja wydatków publicznych nie odpowiadała celom dokumentów programowych. Prawdopodobnie podobna sytuacja może wystąpić także w Polsce. W tym kontekście postępy, choć bardzo ograniczone, procesu konwergencji we Włoszech wydają się silnie podtrzymywać pozytywny wpływ interwencji publicznej na wzrost w regionach słabiej rozwiniętych. Nawet stosunkowo mniejsze środki przynoszą silne pozytywne impulsy rozwojowe.

Rola dużych zewnętrznych środków finansowych w stymulowaniu rozwoju regionów opóźnionych może być analizowana na bazie doświadczeń Wschodnich Niemiec. Współcześnie, przegląd wielu problemów rozwojowych Wschodnich Niemiec zawiera opracowanie pod red. S. Lentza, obejmujące 15 artykułów analizujących poszczególne napotkane problemy rozwojowe. Generalnie zauważa się dużo barier i mniejsze niż by oczekiwano efekty interwencji. Bardziej pogłębione wnioski dotyczące przyszłej polityki rozwoju w oparciu o doświadczenia Wschodnich Niemiec formułuje J. Röpke. Wśród nich z punktu widzenia Polski wschodniej na szczególną uwagę zasługują następujące:

- niewłaściwe jest promowanie rozwoju jedynie w oparciu o mechanizm pompy tłoczącej zewnętrzne zasoby w strukturę rozwoju gospodarki;
- logika nakładów (*input logic*) okazała się fałszywa; należy ją zastąpić logiką innowacji w duchu J. Schumpetera;
- regiony zacofane muszą wydobywać się ze swego niekorzystnego położenia głównie w oparciu o własne zasoby.

Doświadczenia Mezzogiorno i Wschodnich Niemiec generalnie wskazują na ograniczenia i bariery efektywnej polityki spójności w regionach słabiej rozwiniętych. Jednakże dogłębną analizą efektów z zakresu wzrostu PBK per capita, która można przypisać polityce spójności od połowy lat dziewięćdziesiątych w południowych Włoszech wskazuje na to, iż odpowiednia interwencja może przynosić pozytywne rezultaty. Niewątpliwie jednak napływ środków zewnętrznych nie może następować na zasadzie tłoczenia bez uwzględniania wewnętrznych potencjałów rozwojowych jak miało to miejsce w Niemczech Wschodnich.

Powyższe rozważania stanowią mogą punkt odniesienia do analizy interwencji w Polsce wschodniej. Podobne wnioski odnośnie interwencji UE można wyciągnąć analizując zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej pięciu najsłabiej gospodarczo rozwiniętych województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

W odniesieniu do sytuacji wewnątrz kraju możemy zauważyć, że zróżnicowania rozwojowe w latach 2000 - 2008 nie miały tendencji do wyrównywania się. Próby przeciwdziałania marginalizacji tych województw w ramach polityki regionalnej nie przynoszą spodziewanych efektów – prawdopodobnie ze względu na ograniczoną ich skalę, strukturę wydatków oraz przede wszystkim brak głębokich przekształceń ich struktury gospodarczej, w tym struktury zatrudnienia, a co się tym wiąże niską atrakcyjnością inwestycyjną (poziom inwestycji zagranicznych w tych województwach jest najniższy w kraju)¹⁹. Podobnie jednak jak w regionach włoskich można zauważyć, że poziom wsparcia dla regionów Polski wschodniej był (*per capita*) niższy niż w innych, bardziej rozwiniętych regionach (zob. rozdział dot. sytuacji społeczno-gospodarczej). **W związku z tym nie można mierzyć faktycznego wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej postępami konwergencji. Właściwą miarą są procesy rozwojowe w samej Polsce wschodniej, oraz nie nadmierne powiększanie się dystansu rozwojowego do regionów uzyskujących większe wsparcie publiczne.**

Rozwój polskich regionów w latach 2004-2008 jest widoczny prawie we wszystkich wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. **W chwili obecnej nie można jednak jednoznacznie ustalić, jaki udział w tym wzroście miały programy realizowane w ramach polityki spójności.** Brak jednak innych silnych czynników rozwojowych jak na przykład napływ inwestycji zagranicznych sugeruje, iż zmiany wynikające z procesu wdrażania polityki spójności w perspektywie finansowej 2004-2006, miały istotne znaczenie. W praktyce i z ilościowego punktu

¹⁸ V. Daniele, Regional convergence and public spending In Italy. Is there correlation? MPRA Paper No. 14334, posted 29.March 2009 <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/14334>

¹⁹ Wstępna ocena pierwszych efektów Europejskiej Polityki Spójności w Polsce 2004-2005. Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, czerwiec 2006 r., str. 8

widzenia należy wziąć pod uwagę, że **łączna wartość środków finansowych dostępnych na ten cel była relatywnie duża i bez tych środków uzyskanie tych samych efektów byłoby bardzo odległe w czasie**. Należy również pamiętać, że zgodnie z zasadami ekonomii wartość inwestowanych środków jest tym większa im wcześniej są inwestowane. **Dlatego osiągnięcie tych samych efektów bez wsparcia wymagałoby znacznie większych nakładów i prowadziłyby do dalszego pogłębienia różnic między Polską i jej regionami, a krajami i regionami bardziej rozwiniętymi.**²⁰ Pełna sumaryczna ocena udzielonego wsparcia i jego wpływ na pozycję regionu będzie możliwy dopiero w dłuższej perspektywie.

W badanym okresie obserwuje się narastające zróżnicowanie wewnątrz województw, co jest wyrazem powiększających się dysproporcji między najsilniejszymi i najsłabszymi samorządami. Jest to wyraźne szczególnie w przypadku dużych miast traktowanych, jako metropolie i jest to skutkiem izolacji centrów rozwojowych i konsekwentnej peryferyzacji pozostałych obszarów. Dotyczy to zarówno rozwoju endogenicznego, wynikającego z naturalnych procesów wzrostowych, jak i z impulsów rozwojowych powstających w wyniku wsparcia z funduszy unijnych.

Głównym beneficjentem środków pochodzących z funduszy UE były jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie gmin. Samorządy znalazły się również w czołówce, jeśli chodzi o liczbę wdrażanych projektów. W największym stopniu JST realizowały inwestycje z zakresu: dróg, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, obiektów kulturalnych i sportowych, szkół. W szczególności dla niektórych gmin dzięki środkom UE nastąpiła poprawa ich sytuacji społecznej lub gospodarczej oraz możliwa była realizacja różnych inwestycji służących ich rozwojowi, realizacji lokalnych celów, a nawet rozwiązujących docelowo niektóre problemy (wodociągi, drogi). Środki pozwoliły zrealizować wiele inwestycji, które bez dofinansowania z nie miałyby w najbliższym czasie szans na realizację. Wymierne efekty widoczne są już teraz. **Jednakże faktyczny i trwały ich wpływ na rozwój obszaru, na którym są zlokalizowane, można będzie ocenić dopiero w dłuższej perspektywie.** Bez wątplenia takie inwestycje, jak budowa nowych dróg, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych czy modernizacja infrastruktury społecznej przyczyniły się do poprawy warunków życia mieszkańców. W skromnych budżetach gmin i powiatów środki UE stanowią znaczną część, zwłaszcza tą część, jaka może wpłynąć w znacznie większym stopniu niż sama ich wartość na zmianę jakości.

Infrastruktura techniczna jest standardowym czynnikiem brany pod uwagę w ocenie atrakcyjności terenów inwestycyjnych, zatem coraz więcej gmin w Polsce podejmuje działania mające na celu zapewnienie dogodnego dojazdu, uzbrojenia działek i przygotowania terenów dla inwestorów. ZPORR umożliwił gminom włączenie się do elementarnych działań prorozwojowych i aplikowanie w dziedzinach związanych z podnoszeniem swojej konkurencyjności. W wielu miejscach istotnie poprawiona została infrastruktura drogowa, wodno-kanalizacyjna, edukacyjna oraz infrastruktura ochrony zdrowia. Miejscowości nie tylko zostały lepiej połączone z innymi obszarami, lecz również zwiększono możliwości dla codziennych migracji zarobkowych. Jednak, jak wskazują badania, w większości przypadków mamy do czynienia z nadrabianiem zaległości cywilizacyjnych, tj. inwestowanie w infrastrukturę podstawową, a nie tzw. przyszłościową, np. informatyzację, uzbrojenie terenów pod rozwój inwestycji, badania naukowe. Wynika to wprost z tego, że w pierwszej kolejności konieczne jest zaspokojenie potrzeb podstawowych, stąd realizację projektów ZPORR należy w tym kontekście ocenić pozytywnie.²¹

Perspektywa 2004-2006 była swego rodzaju sprawdzianem dla samorządów lokalnych, które musiały dostosować się do rygorystycznych zasad przygotowania i realizacji projektów. Możliwe do pozyskania środki były zbyt małe w stosunku do istniejących potrzeb, na co wskazuje choćby stopień wykorzystania dostępnej alokacji. Nawet dobre, wysoko ocenione projekty przygotowane przez samorządy nie uzyskały dofinansowania ze względu na brak dostępnych środków. Doświadczenia posłużyły do wypracowania lepszych mechanizmów funkcjonowania w bieżącym okresie programowania przy aplikowaniu do m.in. Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013. Realizacja ZPORR stanowiła podstawę doświadczeń i przygotowań merytorycznych do kolejnej perspektywy finansowej 2007-2013. **Praktyka i uzyskane doświadczenia przyczyniły się także do zbudowania podstaw instytucjonalnych, organizacyjnych i kadrowych, niezbędnych do przygotowania, opracowania oraz wdrożenia Regionalnych Programów Operacyjnych.** Analiza wyników badania wpływu polityki spójności na stan zróżnicowań i rozwój polskich regionów pozwala stwierdzić, że struktura alokacji środków publicznych wskazuje, iż regiony słabsze gospodarczo preferują inwestowanie ich w główne obszary problemowe, którymi są przede wszystkim zbyt mały udział w gospodarce sektora produkcyjnego i usługowego oraz problemy strukturalne na rynku pracy (wysokie bezrobocie, niski wskaźnik zatrudnienia, niedopasowanie kwalifikacji zasobów pracy). **Wskazuje na to znacznie większy niż przeciętnie w kraju**

²⁰ Ocena wpływu Wstępnego Projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę za pomocą modelu makroekonomicznego HERMIN, str.17

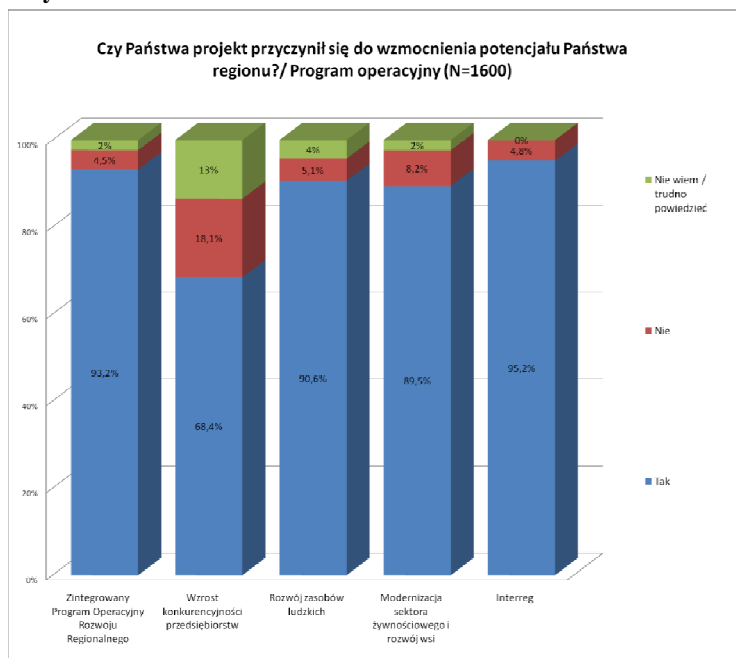
²¹ K. Grabczuk, B. Kawałko, *Kształtowanie procesów rozwojowych regionu lubelskiego – kontekst interwencji ZPORR 2004-2006*

udział środków przeznaczanych na projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich oraz sektora produkcyjnego w regionach Polski wschodniej. Sprzyja to rozwojowi aktywności gospodarczej, aktywizacji małych i średnich przedsiębiorstw, budowie sektora usług, dostosowywaniu kwalifikacji ludzi do potrzeb lokalnych rynków pracy, upowszechnieniu zasad programowania i zarządzania projektami w przedsiębiorstwach i administracji.

Jako przeciw wagę dla danych statystycznych i prezentowanych wskaźników, w badaniu uwzględniono m. in. - w części dotyczącej wpływu polityki spójności na rozwój Polski wschodniej - analizę w oparciu o badania terenowe. Beneficjentów poszczególnych Programów Operacyjnych (badanie CATI) zapytano czy zrealizowany przez nich projekt przyczynił się do wzmocnienia potencjału ich regionu. Warto podkreślić, że ankietowani beneficjenci (realizujący projekty na terenie co najmniej jednego z województw Polski wschodniej) to przedstawiciele firm i instytucji, działających na terenie danego obszaru, a więc i mogących obserwować zmiany zachodzące z bezpośrednim otoczeniu realizowanych projektów.

Zdecydowana większość respondentów dostrzega istotny pozytywny wpływ funduszy europejskich na wzmocnienie potencjału regionu (przeciętnie 87, 3% respondentów), przy czym najczęściej taką opinię deklarowali respondenci z woj. podlaskiego (89, 7%) i warmińsko-mazurskiego (89, 6%), a najrzadziej – respondenci z woj. podkarpackiego (81,2%). Jednocześnie największy odsetek respondentów z woj. podkarpackiego (9, 4%) wyraził pogląd, że ich projekt nie przyczynił się do wzrostu potencjału ich regionu. Odpowiedzi negujące oddziaływanie zrealizowanych projektów na potencjał regionu można interpretować, jako wyraz niezrozumienia powiązań danych interwencji z rozwojem regionu, ale także jako niepokojący przejaw realizacji projektów, które nie przekładały się na potencjał regionu. Istnieje w tym kontekście domniemanie, iż niektóre projekty mogły być realizowana tylko dla samego pozyskiwania i wydatkowania środków bez wystarczającej refleksji na temat ich oddziaływania.

Wykres 12.



W opinii respondentów Programem, którego projekty najczęściej przyczyniały się do wzrostu potencjału regionu jest IW INTERREG (uważa tak 95, 2% jego beneficjentów) oraz ZPORR (93, 2%), a w najmniejszym stopniu WKP (68,4%). Nawet uwzględniając fakt, iż inwestycje w przedsiębiorstwach w mniejszym stopniu kojarzą się beneficjentom z powiększaniem potencjału regionu, to takie wskazania stanowią bardzo silną wskazówkę, aby bardzo starannie analizować wszystkie projekty kierowane do wdrażania w zakresie zgodnym z tym, jaki był przedmiotem oddziaływania SPO WKP. Jednocześnie należy większą wagę przykładąć do projektów mających swoje oddziaływanie transgraniczne, jako do tych, które w istotny sposób przyczyniają się do wzrostu potencjału regionów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

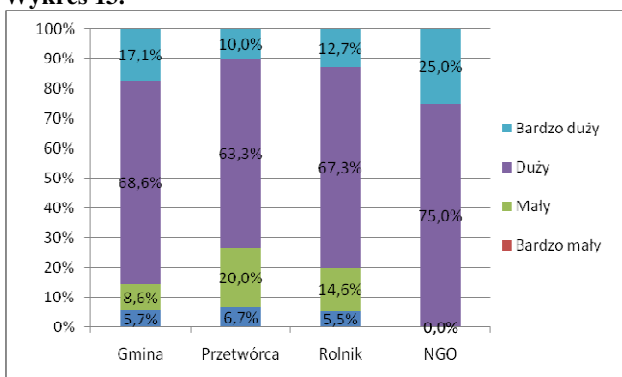
Przygraniczne położenie województw Polski wschodniej stwarza możliwości do rozwoju ruchu turystycznego, w tym turystyki tranzytowej oraz wzajemnej współpracy z państwami sąsiednimi. Z punktu inwestycyjnego przygraniczne położenie 4 spośród pięciu regionów Polski wschodniej przekłada się na rozwój kontaktów gospodarczych

przedsiębiorstw z partnerami ze wschodu, tworząc swoisty megaprodukt regionalny w postaci dogodnego miejsca w Europie do ekspansji gospodarczej na rynki wschodnie (euroregion „Bug”; „Niemen”, „Puszcza Białowieska”).²²

W głębszej ocenie efektów programu SPO ROL (badanie PAPI) przez beneficjentów miało pomóc pytanie: w jakim stopniu środki pozyskane ze SPO ROL wpłynęły faktycznie na rozwój? O ile NGO's w największym stopniu pozytywnie oceniły oddziaływanie programu, to gminy w ocenie faktycznego oddziaływania środków na rozwój, wypadły nieco gorzej. Najmniejszy odsetek pozytywnych ocen wśród poddanych badaniu podmiotów był w grupie przetwórców i rolników.

W dalszej części zaprezentowano wyniki badania CATI w zakresie oceny beneficjentów - w jakim stopniu realizowane przez nich projekty przyczyniły się do rozwoju ich otoczenia na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym, makroregionalnym i ogólnokrajowym).

Wykres 13.



W odniesieniu do oceny na poziomie gminy w odpowiedziach widać znaczną homogeniczność opinii. Zdecydowanie dominują oceny określające stopień, w jakim fundusze unijne przyczyniły się do rozwoju gminy, jako przeciętnej (32% ogółem, najmniej w lubelskim – 30%, najwięcej w świętokrzyskim – 39%) oraz dużej (39% ogółem, najmniej w podkarpackim – 31%, najwięcej w warmińsko-mazurskim - 44%). Najbardziej pozytywnie wpływ funduszy unijnych na rozwój społeczności lokalnych oceniali respondenci z województwa podlaskiego (pozytywnych ocen ogółem 51%).

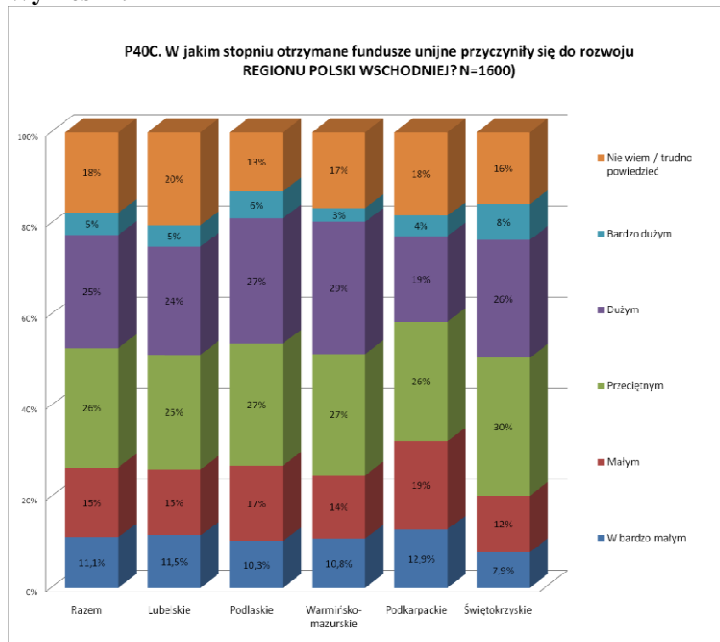
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PAPI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=300).

Najmniej pozytywnie wpływ interwencji funduszy unijnych na rozwój lokalny oceniano w województwie podkarpackim (39% ocen pozytywnych). Jednocześnie najmniej ocen negatywnych zgłaszali respondenci z województwa świętokrzyskiego (ogółem ocen negatywnych 7,5%). W pozostałych regionach Polski wschodniej udział ocen negatywnych był na zbliżonym poziomie, od 12,5% w warmińsko-mazurskim do 17% w podkarpackim.

Przy bardzo niskim udziale ocen negatywnych zastanawiający jest wysoki odsetek ocen neutralnych wyrażonych przez respondentów. Może to wskazywać na względnie niską ocenę skuteczności interwencji, a także przekonanie o braku istotnego związku, pomiędzy realizowanym projektem, a rozwojem społeczności lokalnej. Podobną strukturę mają odpowiedzi respondentów na pytanie o wpływ interwencji współfinansowanej z funduszy unijnych na rozwój województwa. Tutaj także dominują oceny neutralne. Wyraźna jest przewaga ocen pozytywnych (ogółem 37%). Zauważalnie wyższy jest odsetek ocen negatywnych niż w ocenie wpływu na rozwój lokalny. Ogółem aż 21,3% respondentów oceniło wpływ interwencji współfinansowanych z funduszy UE na rozwój ich województwa negatywnie (7,3% jako „bardzo mały” i 14% jako „mały”). Najmniej negatywnych ocen wyrazili respondenci z woj. świętokrzyskiego (ogółem 15,9%), najwięcej – z woj. podkarpackiego (ogółem 27,9%).

²² Raport „Badania marketingowe ex-ante w ramach realizacji Programu Promocji Polski Wschodniej działania I.4. Komponent Promocja I Priorytetu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej” IBC GROUP Central Europe Holding S.A. na zlecenie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S. A.; Warszawa, marzec 2010 r.

Wykres 14.



Rozkład odpowiedzi na pytanie o wpływ interwencji współfinansowanej z funduszy UE na rozwój makroregionu Polski wschodniej wykazuje znacznie bardziej zrównoważony rozkład odpowiedzi niż w pytaniu o wpływ lokalny i regionalny. Przy niewielkiej (przeciętnie 5%) przewadze odpowiedzi pozytywnych, wypowiedzi respondentów mniej więcej w sposób zrównoważony wskazują na odpowiedzi pozytywne, neutralne i negatywne. Podobnie jak w odpowiedziach o wpływ lokalny i regionalny, najczęściej negatywnych ocen występuje w woj. podkarpackim (ogółem 31,9%), a najmniej w woj. świętokrzyskim (19,9%). Również w woj. świętokrzyskim najczęściej odpowiedzi wskazywało na pozytywne oddziaływania interwencji na rozwój Polski wschodniej (34%) podczas gdy takich odpowiedzi w woj. podkarpackim było najmniej (23%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Wyraźnie widać, że najwyższy wpływ interwencji współfinansowanych ze środków UE oceniają respondenci z województwa świętokrzyskiego, a najslabiej – z podkarpackiego. Zarysowuje się wyraźna tendencja wskazująca, że spośród analizowanych regionów, w woj. podkarpackim największy odsetek projektów adresował zagadnienia rozwoju lokalnego przy wyraźnie malejącym udziale projektów wspierających rozwój regionu i makroregionu. Oznacza to bardzo silną koncentrację interwencji na rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem lokalnym, przy mniejszej wadze przykładanej do problematyki regionalnej i makroregionalnej. Odwrotną tendencję widać w woj. świętokrzyskim, gdzie respondenci znacznie silniej podkreślają wpływ realizowanych w regionie projektów na rozwój makroregionu, w nieco mniejszym stopniu regionu, i w najmniejszym – na rozwój społeczności lokalnych. W pozostałych regionach rozkład odpowiedzi był raczej równomierny, co wskazuje na bardziej zrównoważone podejście, bez zaznaczonej wyraźnie strategii wspierania projektów mających węższe lub szersze oddziaływanie.

Interesujący jest rozkład odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące obszaru, w którym na terenie Polski wschodniej oddziaływanie interwencji współfinansowanych z funduszy europejskich było najsilniejsze. Najbardziej widocznym obszarem, w którym beneficjenci dostrzegają zmiany jest poprawa infrastruktury transportowej, infrastruktury komunalnej oraz społecznej. Jak prezentuje poniższa tabela układ priorytetowych obszarów zmian, jest dla poszczególnych województw zróżnicowany (województwo oznacza miejsce realizacji projektu).

Występujące różnicowania pomiędzy poszczególnymi regionami w ocenie najistotniejszych obszarów oddziaływania interwencji współfinansowanych ze środków UE, dotyczy przede wszystkim kolejności najistotniejszych obszarów wsparcia, nie zaś poszerzenia grupy tych obszarów o kolejne. Analizując pierwszych osiem obszarów wyjątek stanowią woj. warmińsko-mazurskie, gdzie ostatnie objęte zestawieniem, ósme miejsce zajmuje rozwój innowacyjności (11% wskazań) i woj. świętokrzyskie, gdzie także na ostatnim miejscu zestawienia pojawia się powstanie nowych miejsc pracy (11% wskazań).

Tabela 12. Kolejność wskazań (w oparciu o opinie beneficjentów) kluczowych obszarów wsparcia ze środków UE w poszczególnych województwach (P41. W jakim obszarze obserwują Państwo największe oddziaływanie funduszy europejskich W POLSCE WSCHODNIEJ?)

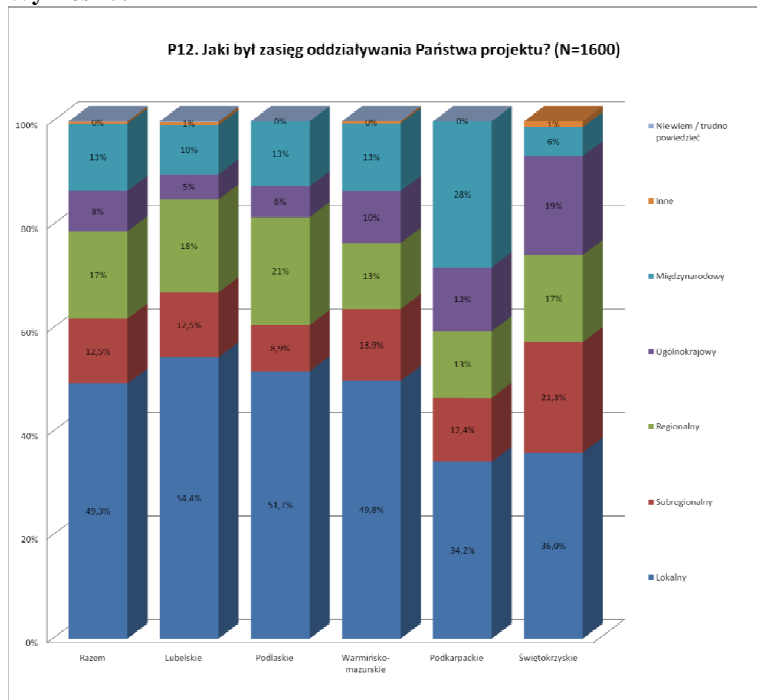
Obszar wsparcia	Lubelskie	Podlaskie	Warmińsko-mazurskie	Podkarpackie	Świętokrzyskie
Rozwój infrastruktury transportowej	1	1	1	1	1
Poprawa infrastruktury komunalnej	2	2	2	2	4
Poprawa infrastruktury społecznej	3	3	4	4	6
Ochrona środowiska	4	4	3	6	7
Wzrost przedsiębiorczości	6	7	5	3	3
Zmniejszenie poziomu bezrobocia	5	6	7	5	2
Poprawa poziomu życia mieszkańców	7	5	6	7	5
Poprawa infrastruktury sportowej i turystycznej	8	8	8	9	10
Rozwój innowacyjności	9	11	10	8	9
Powstawanie nowych miejsc pracy	11	10	11	10	8
Zwiększenie atrakcyjności regionu	10	9	9	11	11
Wzrost inwestycji / napływ nowych inwestorów	12	13	12	12	13
Służba zdrowia	14	12	14	14	12
W innych obszarach	13	14	13	13	14
Poprawa bezpieczeństwa	15	15	15	15	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Respondentów badania CATI zapytano również, jaki był zasięg oddziaływania ich projektu. Większość wdrażanych projektów miała lokalny i subregionalny zasięg oddziaływania (ogółem 61,8%, przy czym 49,3% projektów miała zasięg lokalny, a jedynie 12,5% - subregionalny).

Najwięcej projektów o punktowym, lokalnym oddziaływaniu zrealizowano w województwie lubelskim (54,4%). A najmniej w podkarpackim (zaledwie 34,2%). Jednocześnie największy odsetek projektów o oddziaływaniu regionalnym lub szerszym (ogólnokrajowe, międzynarodowe) zrealizowano także w województwie podkarpackim (53%, przy czym aż 28% respondentów deklarowało, że ich projekty miały oddziaływanie międzynarodowe). Największy odsetek projektów o oddziaływaniu regionalnym zrealizowano w podlaskiem (21%), a najmniej w warmińsko-mazurskim (11%). Województwem, w którym realizowane projekty w największym stopniu koncentrowały się na problematyce lokalnej, subregionalnej i regionalnej jest lubelskie, gdzie aż 84,9% wszystkich zrealizowanych projektów nie miało oddziaływania szerszego niż regionalne.

Wykres 15.



Przedstawiona analiza pokazuje, że wspólnotowa interwencja publiczna zrealizowana w województwach Polski wschodniej skoncentrowana była na realizacji przede wszystkim problematyki o zasięgu nie większym niż regionalny, przy czym największy nacisk kładziono na zagadnienia o zasięgu lokalnym. **Stąd interwencje należy uznać za mające głównie zasięg punktowy, lokalny, bez szerszego, ponadregionalnego kontekstu. Wyjątek pod tym względem stanowi województwo podkarpackie.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Podsumowanie poniżej części raportu stanowi omówienie wyników badań jakościowych przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli Instytucji Wdrażających, samorządów lokalnych i beneficjentów zaangażowanych we wdrażanie wspólnotowej interwencji publicznej.

Analiza danych zawartych w bazie SRP (struktura projektów) oraz wypowiedzi beneficjentów i badanych przedstawicieli poszczególnych jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy UE w regionach wskazuje, że najistotniejsze oddziaływanie funduszy miało miejsce w sferze inwestycji infrastrukturalnych. Na inwestycje przeznaczona była większość środków w perspektywie 2004-2006.

Efektom takich działań jest dostrzegalna poprawa stanu infrastruktury - szczególnie w obszarze rozwoju i modernizacji infrastruktury transportowej. Z punktu widzenia regionu Polski wschodniej szczególnie ważne była także budowa wodociągów i kanalizacji. **Zdaniem respondentów były to inwestycje, na które najbardziej czekali mieszkańcy województw i dzięki wsparciu współfinansowanemu z funduszy europejskich możliwe było zaspokojenie podstawowych potrzeb w zakresie infrastruktury komunalnej województw, co zdaniem respondentów było wysoce zgodne z priorytetami postawionymi sobie przez władze. Takie działania przyczyniły się do pozytywnego oddziaływania przede wszystkim na sferę społeczną.** Za pomocą zrealizowanych projektów udało się zaspokoić pewne potrzeby mieszkańców, którzy są beneficjentem ostatecznym.

W poszczególnych województwach w związku z tym budowa infrastruktury przyjmowała pewną specyfikę. Na przykład w województwie warmińsko-mazurskim względnie najwięcej było projektów infrastruktury wodno-ściekowej. Można zatem wnioskować, że kierunki interwencji w rozwój infrastruktury generalnie były zgodne z odczuwanymi potrzebami społecznymi, co nie oznacza, że odpowiadały najbardziej prorozwojowym obszarom interwencji. Z punktu widzenia przedstawicieli samorządów lokalnych w szczególności ważną kwestią jest fakt, że fundusze europejskie umożliwiły zdobycie środków przede wszystkim na inwestycje twarde. JST zdają sobie sprawę, że nie byłyby w stanie przeprowadzić tak wielu inwestycji bez tego wsparcia.

Opinie dotyczące tworzenia infrastruktury – np. drogowej, nie zawsze jednak były pozytywne. Zauważano, że region Polski wschodniej jest „obciążony syndromem peryferyjności”, a mimo to autostrady, drogi ekspresowe czy inne

budowane są w kierunku od centrum do Europy, a nie od wschodu naszego kraju. *I co prawda „z punktu widzenia regionu czy władz regionalnych, te drogi gminne może są mniej ważne, na początek trzeba region jako organizm połączyć z centrum, czyli z Warszawą.”* Zapotrzebowanie na szybkie drogi i kolej, nie zostało w poprzednim okresie programowania w pełni zaspokojone (*patrz dane dotyczące dostępności komunikacyjnej Polski wschodniej - w Infrastruktura transportowa i społeczeństwa informacyjnego*), co przekłada się na niedobory związane z ograniczonymi możliwościami wzrostu gospodarczego. Brak dużych inwestycji drogowych wynikał z faktu iż region Polski wschodniej został niemal pominięty przy rozdysponowaniu środków z Funduszu Spójności i SPO Transport²³, co obrazują wypowiedzi badanych *„Fundusz Spójności inwestował głównie poza Polską wschodnią, tam poszły duże projekty. Natomiast u nas to była kropla w morzu potrzeb. Nie było ani dużych projektów środowiskowych, ani dużych projektów transportowych. Żadne najważniejsze drogi krajowe, kręgosłup województwa, nie były z tych pieniędzy wspierane w ogóle w poprzednim okresie.”* **W analizowanym okresie oddziaływanie rozwoju infrastruktury drogowej na wzrost gospodarczy Polski wschodniej było istotnie ograniczone skupieniem się na drogach lokalnych, poprawiających jakość życia mieszkańców, a nie na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum – silnie oddziałujących na gospodarkę.**

Drugi istotny obszar interwencji w opinii respondentów to wsparcie przedsiębiorstw. Wśród tej grupy beneficjentów - wzrosły wydatki na inwestycje, czyli w sektorze prywatnym tempo wzrostu wydatków na inwestycje było większe, niż tempo wzrostu wydatków w sektorze publicznym – i to niewątpliwie właśnie fundusze unijne przyczyniły się do tego. Wskazywano, iż niewątpliwym sukcesem jest także fakt, że dzięki funduszom europejskim nastąpił wzrost liczby nowych przedsiębiorstw, a co szczególnie ważne większość z nich utrzymała się na rynku. Według Banku Danych Regionalnych liczba podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. ludności na przestrzeni lat 2003 -2008 wzrosła (z wyjątkiem podlaskiego) we wszystkich województwach Polski wschodniej (największy wzrost nastąpił w woj. warmińsko-mazurskim z 773 w 2003 na 812 w roku 2008, natomiast w woj. podlaskim liczba ta zmniejszyła się z 804 na 757) . Ponadto ważne jest również to, jak podkreślali respondenci że *„już funkcjonujące przedsiębiorstwa wzmocniły swój potencjał produkcyjny”*. Było to możliwe dzięki pozyskanym dotacjom i innym środkom, które za cel miały wsparcie przedsiębiorstw.

Warto też zwrócić uwagę na obszar, jakim jest społeczeństwo informacyjne. Tutaj również obserwowano i obserwuje się wzrost usług świadczonych drogą elektroniczną, ale też i wzrost liczby osób korzystających z tych usług. W oparciu o fundusze zostało poczyniono wiele inwestycji, także w sferze „kapitału ludzkiego” oraz w obszarze edukacji i nauki. Z jednej strony chodziło tu o wsparcie, które obejmowało aspekty „twarde” (inwestycje w strukturę edukacyjną), ale także dotyczyło kwestii „miękkich” - interwencja Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) miała pozytywne znaczenie dlatego, że wiele osób zdobyło nowe umiejętności i podniosło swoją wiedzę i kwalifikacje na różnych kursach, szkoleniach, studiach podyplomowych finansowanych z EFS.

Fundusze europejskie w dużym stopniu przyczyniły się do procesów aktywizacji zawodowej. Zwłaszcza osoby w szczególnie trudnej sytuacji, osoby długotrwale bezrobotne, osoby niezatrudnione, osoby o niskich kwalifikacjach, dla których SPO RZL wdrażany przez Powiatowe Urzędy Pracy stwarzał możliwość udziału w bardzo wielu aktywnych formach, takich jak prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przygotowanie w miejscu pracy, szkolenia, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, co bez wątpienia przyczyniło się do zmniejszenia liczby bezrobotnych. Ważne okazało się także, iż *„zwiększyła się liczba osób, która chce się szkolić. Czekają na te szkolenia. Świadomość na ten temat bardzo się zwiększyła, na temat konieczności podwyższenia kwalifikacji swoich czy swoich pracowników, właśnie dzięki funduszom europejskim.”* Nastąpiła poprawa stanu obiektów szkół i uczelni wyższych. Przy czym tych drugich w większym stopniu, gdyż ze ZPORR skierowane były większe środki. Zwiększyła się liczba osób, które poprawiły poziom swojego wykształcenia. Więcej osób podejmowało dalszą naukę na uczelniach wyższych, ale również zwiększył się udział osób w obszarze kształcenie ustawicznego.

Wydaje się, że szczególnie ważne okazały się zmiany mentalności. Respondenci pozytywnie wypowiadali się na temat projektów miękkich, które ich zdaniem niewątpliwie przyczyniły się do rozwoju województw. Wsparcie udzielone w ramach projektów miękkich miało istotny wpływ na wzrost świadomości społecznej, a co za tym idzie dokonanie pewnych zmian w mentalności ludności, a także przyczyniło się do dążenia pracowników do podnoszenia swoich kwalifikacji.

W zakresie rozwoju rolnictwa oddziaływanie okazało się szczególnie silne. Rolnicy z funduszy europejskich zakupili sprzęt wysokiej jakości oraz zmodernizowali gospodarstwa, sfinansowali budowę obór w nowej technologii

²³ Patrz Tabela 10. Wartość projektów w ramach poszczególnych programów i województw (w mln PLN).

chroniącej środowisko naturalne, budowę oczyszczalni, budowę zbiorników. Zauważa się także poprawę w zakresie estetyki gospodarstw. Wielu rolników dokonało zakupu maszyn wyspecjalizowanych, co usprawniło pracę w znacznym zakresie. Przede wszystkim dzięki tym pieniądзом zostały zastosowane technologie i rozwiązania, które poprawiają gospodarkę ściekową i gospodarkę nawozową gospodarstw np. pobudowane zostały płyty gnojowe. We wszystkich województwach Polski wschodniej w latach 2003- 2008 wzrosła produkcja rolnicza na 1 ha użytków rolnych w zł, średnio o 1328 zł.²⁴ Fundusze unijne wpłynęły ponadto na wzrost świadomości nt. potrzeby badania o środowisko „Każdy został uświadomiony, że jeżeli nie będzie miał pojemnika na śmieci albo nie będzie miał szamba, albo nie będzie miał zbiornika, to ta dopłata może być mu zabrana, bo nie spełnia wymogów ochrony środowiska.” Dodatkowym efektem wdrażania funduszy europejskich jest wzrost aktywności lokalnej. Znaczna liczba projektów realizowana była przez organizacje pozarządowe, które do tej pory nie miały możliwości tak szerokiego działania. Przedstawiciele władz regionu zwracali uwagę, że „samorząd gminny, który do tej pory, na przykład się edukacją taką ustawiczną nie zajmował, też zaczął się tym interesować pod wpływem nacisków społeczności, działając na podstawie praktyk z sąsiednich gmin”.

Bardzo dużo uwagi respondenci poświęcili problemowi wielkości interwencji wskazując, że wsparcie było zdecydowanie niewystarczające. Może to być związane, jak wskazują wyniki analizy, ze sposobem zarządzania i rozdysponowania środków „jedną z podnoszonych przez nas często niedogodności, jeśli chodzi o konwergencję i złe zaprogramowanie tych działań, było odejście od tego, czym posługiwano się we wszystkie edycjach PHARE, które stawiały większe środki dla biedniejszych regionów – tych bardziej zacofanych. Zauważmy, że w PHARE 2000 było tylko dla 5 województw tych najbardziej potrzebujących, potem doszło kolejne 6, potem objęło to cały kraj. Ale jednak ten środek ciężkości i budżety były skierowane w stronę Polski wschodniej. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw postawił jedno źródło, jedno miejsce i równe szanse dla wszystkich”. Odchodzenie w okresie programowania 2004- 2006 od wcześniej wyraźnie zaznaczonej tendencji do większego wspierania regionów uboższych scentralizowanie programów („władze wojewódzkie dostały dokument z wytycznymi, i niewiele mogły wpłynąć – jedynie kwestia techniczna leżała w ich kwestii”) oraz rozdrobnione, zamiast skumulowania i wydatkowania środków na jeden cel, można uznać za kluczowe bariery wpływające pośrednio na poziom wykorzystania wsparcia. Zdaniem respondentów bardziej zasadne w okresie programowania 2004-2006 byłoby przeprowadzenie kilku konkretnych działań i skoncentrowanie środków na dużych projektach. Jednak fakt braku dużych projektów wynikał przede wszystkim z tego, że „w 2004 istniał strach czy my te środki wykorzystamy, środki zostały rozdrobnione, nie skupiały się na żadnym strategicznym problemie.” Przy tym „w przypadku obszarów zapóźnionych udział dofinansowania ze środków Unii Europejskiej powinien być wyższy niż w innych regionach. Biedne gminy nie mają środków na wkład własny. Należałoby, więc zmienić strukturę dofinansowania.” Zakres oddziaływania środków unijnych na rozwój gmin, czy województwa zależy od skali pozyskanych środków. Stąd inna podniesiona kwestia dotyczyła stwierdzenia, że występuje „ogromna” chłonność w zakresie aplikowania o środki. **Widać więc wyraźnie, że stopień interwencji był zdecydowanie niezadowolający, w stosunku do faktycznych potrzeb, aby fundusze UE można potraktować, jako wnoszące „czynnik zmiany”. Może tłumaczyć to pogłębiające się dysproporcje w rozwoju regionów, na co wskazują dane statystyczne.**²⁵ „(...) wszystkie województwa w Polsce się rozwijają, natomiast rozwój tych bardziej zamożnych i tych uboższych nie postępuje w takim stopniu, aby te województwa się do siebie zbliżały.” Niestety „przepaść pomiędzy tymi zamożniejszymi województwami a uboższymi pogłębia się. To jest też w pewnym stopniu problem, na który warto zwrócić uwagę i ten problem jest istotny i już widoczny w obecnej perspektywie.”

Siłę pozytywnego oddziaływania przypisywano kierunkom interwencji, w odniesieniu do wewnętrznych potencjałów regionalnych. „Bez wątplenia trzeba stwierdzić, że tam gdzie region był już silny w momencie pojawienia się środków unijnych, to nastąpiło dzięki nim dalsze jego wzmocnienie. Silny sektor spożywczy, w którym działa kilka silnych podmiotów szczególnie związanych z mleczarstwem prowadziło do tego, że na tle kraju w tym aspekcie wyszliśmy dobrze, ale zawdzięczamy to temu, że byliśmy silni. Jeśli natomiast chodzi o inne dziedziny to tam, gdzie nie byliśmy silni, to teraz jesteśmy jeszcze słabsi. Skorzystali silni, którzy teraz są jeszcze silniejsi.” Generalnie stwierdzono, że otrzymane środki doprowadziły do wzrostu regionu Polski wschodniej, jednak nie sprzyjały przybliżeniu się do średniej krajowej. Jedynym obszarem, w którym takie przybliżenie nastąpiło było rolnictwo.

²⁴ Bank Danych Regionalnych

²⁵ Patrz rozdział *Polityka spójności w perspektywie finansowej 2004-2006* .

Wnioski:

Fundusze europejskie miały silny pozytywny wpływ na rozwój gmin, powiatów i województw Polski wschodniej. Jednak nie zapewniły procesu konwergencji w stosunku do innych bardziej rozwiniętych regionów Polski.

W ocenie możliwości wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej warto wykorzystywać doświadczenia innych europejskich obszarów problemowych jak włoskie Mezzogiorno czy Niemcy Wschodnie. W długim okresie, proces konwergencji w powyższych regionach był słaby, a nawet dochodziło do pogłębiania dysproporcji. Jednakże od połowy lat dziewięćdziesiątych dystans rozwojowy Mezzogiorno się nie powiększa, a nawet maleje. Polityka Spójności miała pozytywny wpływ na proces regionalnej konwergencji we Włoszech w okresie 1996-2004 (zreformowanej polityki strukturalnej). Jeżeli dodatkowo uwzględnić, iż regiony wysoko rozwinięte otrzymywały większe wydatki publiczne per capita niż regiony słabiej rozwinięte tym kontekście postępy -choć bardzo ograniczone - procesu konwergencji we Włoszech wydają się silnie podtrzymywać pozytywny wpływ interwencji publicznej na wzrost w regionach słabiej rozwiniętych. Nawet stosunkowo mniejsze środki przynoszą silne pozytywne impulsy rozwojowe. Należy podkreślić przy tym, że doświadczenie włoskie wskazuje, iż nie każdy rodzaj polityki spójności jest skuteczny. Wczesne doświadczenia okazały się wyraźnie negatywne, podobnie można wyciągać wnioski z niepowodzeń określonych form prowadzenia polityki spójności z Niemiec Wschodnich, co jednak nie przekreśla sensu polityki spójności w odniesieniu do obszarów problemowych. Jednym z najważniejszych wniosków z doświadczeń włoskich i niemieckich jest to, iż skuteczna polityka spójności musi charakteryzować się trafnym rozpoznawaniem i wzmocnieniem wewnętrznych potencjałów rozwojowych docelowych obszarów.

Interwencje funduszy europejskich koncentrowały się głównie na infrastrukturze. Kierunki interwencji w rozwój infrastruktury generalnie były zgodne z odczuwanymi potrzebami społecznymi, co nie oznacza, że odpowiadały najbardziej prorozwojowym obszarom.

Oddziaływanie rozwoju infrastruktury drogowej na wzrost gospodarczy Polski wschodniej było istotnie ograniczone poprzez skupienie się na drogach lokalnych i poprawiających jakość życia mieszkańców, a nie na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum – silniej oddziałujących na gospodarkę

W opinii respondentów system zarządzania funduszami był scentralizowany i sztywny, a poziom dofinansowania zdaniem respondentów niewystarczający do potrzeb, co wynikało z odchodzenia w okresie programowania 2004- 2006 od wcześniej wyraźnie zaznaczonej tendencji do większego wspierania regionów uboższych.

Siłę pozytywnego oddziaływania przypisywano kierunkom interwencji, w odniesieniu do wewnętrznych potencjałów regionalnych, czego przykładem może być dynamiczny rozwój rolnictwa w Polsce wschodniej, szczególnie w woj. podlaskim (mleczarstwo).

W obszarze oddziaływania funduszy na rozwój zasobów ludzkich najważniejsze okazują się zmiany w mentalności zmierzające w kierunku większej aktywności mieszkańców obszarów peryferyjnych.

W związku z faktem, że poziom wsparcia dla regionów Polski wschodniej (per capita) był niższy niż w innych, bardziej rozwiniętych regionach. W związku z tym nie można mierzyć faktycznego wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej postęпами konwergencji. Właściwą miarą są wewnętrzne procesy rozwojowe w samej Polsce Wschodniej oraz nieznaczące powiększanie się dystansu rozwojowego do regionów uzyskujących większe wsparcie publiczne.

Świadectwem istotnego oddziaływania polityki spójności na rozwój Polski wschodniej jest narastające zróżnicowanie wewnątrz województw, co jest wyrazem powiększających się dysproporcji między najsilniejszymi i najsłabszymi samorządami, a w szczególności ich umiejętnościami pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych. Samorządy Polski wschodniej okazały się dobrze przygotowane do absorpcji środków UE, a podaż tych środków była znacząco niższa, niż udokumentowane w formie zgłoszonych projektów potrzeby rozwojowe.

6.1.2. Interwencje funduszy europejskich a potrzeby społeczno-gospodarcze

Regiony Polski wschodniej charakteryzuje, jak wskazuje analiza przedstawiona w Rozdziale 3. niniejszego opracowania niski poziom rozwoju społeczno - gospodarczego przejawiający się istotną dysproporcją syntetycznego wskaźnika PKB per capita w stosunku do innych regionów kraju. Stan ten jest warunkowany szeregiem niekorzystnych uwarunkowań rozwojowych jak słabo rozwinięta i niewłaściwie ukierunkowana infrastruktura komunikacyjna, brak przystosowania terenów pod inwestycje, niski poziom innowacyjności firm i słabo rozwinięty sektor wysokich technologii. Wśród zjawisk niekorzystnych należy wymienić: brak bodźców do zainicjowania procesów trwałego rozwoju, małą aktywność społeczną i przedsiębiorczość oraz utrwalający się niższy poziom życia mieszkańców. Potrzeby gmin, powiatów i województw Polski wschodniej w zakresie społeczno gospodarczym są tak ogromne, że praktycznie każdy kierunek interwencji publicznej musi spotkać się z obiektywnie istniejącymi potrzebami. Jednakże poszczególne potrzeby nie posiadają tej samej rangi punktu widzenia stymulowania trwałych procesów rozwojowych. Zatem ocenie

warto poddawać, nie tylko kwestie czy określone zrealizowane interwencje odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby, ale czy koncentrowały się na potrzebach kluczowych z perspektywy długofalowej konwergencji.

Braki w zakresie infrastruktury to jeden z najpoważniejszych problemów, które są charakterystyczne dla obszaru Polski wschodniej. Do najpilniejszych potrzeb w obszarze infrastruktury zalicza się przede wszystkim takie jej elementy jak wodociągi, kanalizacja oraz drogi. Rola i znaczenie infrastruktury wynika z samej jej istoty, a więc faktu, że jest ona „fundamentem” (podbudową) warunków życia oraz wszelkiej działalności gospodarczej. Wybrane do realizacji projekty dotyczące w głównej mierze elementarnych systemów infrastruktury powinny się przyczyniać do tworzenia materialnych podstaw egzystencji mieszkańców i rozwoju działalności gospodarczej, dywersyfikacji jej struktury, co z kolei sprzyjać może wzrostowi mobilności zawodowej mieszkańców wsi i małych miast. Braki infrastruktury charakteryzuje przede wszystkim obszary wiejskie. Realizacja tych inwestycji powinna przyczyniać się do zmniejszania dystansu pomiędzy miastem i wsią, przeciwdziałać marginalizacji społecznej i ekonomicznej obszarów wiejskich.²⁶ Realizowane w województwach wydatki zostały przede wszystkim zdominowane przez środki na infrastrukturę drogową oraz ochronę środowiska, co wydaje się zrozumiałe biorąc pod uwagę ogrom zapóźnień polskich regionów wobec państw UE w tej sferze. Jednocześnie jednak struktura wydatków w poszczególnych regionach nie daje podstaw do stwierdzenia, że inwestycje te były podporządkowane jakimś ustalonym priorytetom rozwojowym.²⁷ W stosunku do skali potrzeb regionu w tym zakresie, stanowi to stosunkowo niewielki udział, niezapewniający oczekiwanego i realnego postępu przebudowy jakościowej i ilościowej infrastruktury drogowej. Zrealizowane projekty związane były głównie z remontem nawierzchni i jedynie w nielicznych przypadkach z budową nowych obiektów inżynierskich (w miejscu starych). Jednakże każdy zakres działań, w tym także poszerzenie drogi, wyrównanie nawierzchni, polepszenie stanu infrastruktury itd. zwiększa bezpieczeństwo publicznej. W perspektywie 2004 -2006 projekty służące wsparciu rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej obszarów wiejskich finansowane były w ramach 4 działań:

W ramach SPO ROL są to:

- działanie 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- działanie 2.6 Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.

W ramach ZPORR:

- działanie 3.1 Obszary wiejskie,
- działanie 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji .²⁸

Cele założone do każdego z czterech działań (2.3 i 2.6 SPO oraz 3.1 i 3.2 ZORR) były adekwatne do potrzeb społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich i obszarach podlegających restrukturyzacji. Zaprojektowane działania trafnie odpowiadały na problemy i potrzeby obszarów, do których są adresowane aczkolwiek ich zakres okazuje się być zbyt szeroki w stosunku do zakresu potrzeb beneficjentów.²⁹ W praktyce, bowiem większość dotyczyła tylko dwóch rodzajów inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej; są to „drogi” i oczyszczalnie ścieków, włącznie z kanalizacją. Relatywnie duży udział w ogólnej liczbie projektów mają inwestycje dotyczące modernizacji i wyposażenia obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe (wśród nich dominują świetlice wiejskie), a więc obiektów infrastruktury społecznej. Udział pozostałych typów inwestycji jest niewielki. Stosunkowo mało w ramach tego działania prowadzonych było przedsięwzięć, które w większym stopniu aniżeli infrastruktura mogą sprzyjać rozwiązywaniu złożonych problemów społecznych i ekonomicznych na obszarach restrukturyzowanych (parki i inkubatory przedsiębiorczości, centra informacji, zaplecze gastronomiczne, usługi turystyczne, itd.). Realizacja inwestycji w ramach działań 2.3 i 2.6 SPO oraz 3.1 i 3.2 ZORR przyczyniła się (aczkolwiek w różnym stopniu i w różnym zakresie w zależności od charakteru inwestycji) do poprawy konkurencyjności tych obszarów, do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, turystycznej, poprawy warunków dla rozwoju działalności gospodarczej, a także zachowania dziedzictwa kulturowego i rozwoju tożsamości społeczności wiejskich. Wydaje się jednak, że oprócz konieczności powiększenia puli środków na inwestycje infrastrukturalne potrzebne wydaje się również przyjęcie strategii, czy też mechanizmów sprzyjających koncentracji tych inwestycji w miejscach gdzie potrzeby są największe (tzn. w miejscach gdzie dysproporcje pomiędzy liczbą przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych są największe lub też największy jest zakres

²⁶ Analiza pt. Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz działań 2.3 i 2.6 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006.,” str. 52

²⁷ J.w., str. 13

²⁸ Wstępna ocena pierwszych efektów Europejskiej Polityki Spójności w Polsce 2004-2005. Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, czerwiec 2006 r., str. 53-107

²⁹ Analiza pt. Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz działań 2.3 i 2.6 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006.,” str. 86 -91

dysproporcji pomiędzy ilością wody dostarczonej gospodarstwom i odprowadzonej). Punktowe rozmieszczenie inwestycji w skali obszarów wiejskich nie zapewni zadawalającego rezultatu, bowiem pozytywny wpływ na środowisko będzie minimalny w skali gminy, czy nawet wsi. Wydaje się, że w przypadku tego typu przedsięwzięć warunkiem ich pozytywnego pro środowiskowego oddziaływania jest właściwy stopień koncentracji.³⁰ Modernizacja infrastruktury i wdrażanie nowych inwestycji z zakresu ochrony środowiska są szczególnie ważne z punktu widzenia wschodnich regionów, w świetle zdiagnozowanych szans rozwojowych, polegających na wykorzystaniu walorów przyrodniczych i środowiskowych, zwłaszcza rozwoju agroturystyki i turystyki aktywnej. Wymagany wkład własny, fakt refundacji kosztów po zakończeniu inwestycji oraz znaczący nakład pracy konieczny na załatwienie wszystkich procedur związanych z pozyskaniem i rozliczeniem wsparcia były głównymi czynnikami ograniczającymi liczbę realizowanych przedsięwzięć oraz przyczyną wyboru tylko tych najważniejszych i najpilniejszych. Infrastruktura techniczna (zarówno na poziomie gmin, jak i gospodarstw rolnych) oraz infrastruktura społeczna to nadal dziedziny, w których niedobory i braki na terenie obszarów wiejskich są największe.³¹

Obszar Polski wschodniej należy do najbardziej peryferyjnych w skali Europy pod względem dostępności komunikacyjnej. Analiza realizowanych projektów w odniesieniu do poszczególnych województw pokazuje różnice w wykorzystaniu środków na transport drogowy. Z jednej strony obserwujemy niedostatki projektów finansowanych z Funduszu Spójności. Dotyczy to województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, znacznej części warmińsko-mazurskiego. Zrealizowane przedsięwzięcia mają w większości charakter „punktowy”, tj. nie dotyczą dłuższych odcinków dróg. Bardzo duża ilość projektów drogowych stanowi inwestycje związane z budową lub modernizacją dróg powiatowych oraz gminnych, które sfinansowano w ramach priorytetu 3 ZPORR Rozwój lokalny. W wielu regionach kraju realizowane są małe inwestycje rozproszone na terenie całego województwa kosztem dużych projektów. Wzajemne powiązania inwestycji drogowych widoczne jest tylko w niektórych województwach. Przykładem jest województwo podkarpackie, gdzie projekty skupione wokół stolicy województwa nie łączą się z inwestycjami realizowanymi na terenie sąsiadujących regionów. Realizowane w ramach ZPORR projekty z uwagi na ich rozproszenie, nie przyczyniły się do budowy połączeń infrastrukturalnych pomiędzy większymi miastami w poszczególnych regionach. Ponadto znikoma jest liczba projektów priorytetowych, poprawiających stan połączeń sieci krajowej, regionalnej i lokalnej z głównymi systemami transportowymi kraju. W większości województw realizowane są, bowiem inwestycje punktowe, kosztem liniowych.³²

W odniesieniu do wsparcia w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego można stwierdzić, podsumowując całość analizy przeprowadzonej w ramach Działań SPO RZL, że wpływ analizowanych projektów na poszczególne aspekty funkcjonowania instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej nie jest równomierny. Wynika to zarówno z nierównomiernej alokacji środków, jak i zróżnicowania siły wpływu poszczególnych typów projektów. Nierównomierna alokacja środków przejawiała się dominacją projektów ukierunkowanych na wzrost kwalifikacji i projektów skierowanych do instytucji rynku pracy oraz brakiem korelacji między rozkładem geograficznym udzielonego wsparcia a liczbą bezrobotnych (względnie populacją) w regionach. Chociaż asymetria wydatkowania środków sama w sobie nie jest problemem, o ile jest rezultatem poczynionych założeń na etapie programowania wsparcia, to wydaje się, że w wypadku analizowanych projektów, była w znacznej mierze konsekwencją wyłącznie centralnego wdrażania wsparcia. Jednocześnie jednak wiele wskazuje na brak spójnego systemu diagnozowania potrzeb wykraczającego poza zapisy SPO RZL i UP SPO RZL. Nie dla każdego typu wsparcia musi to stanowić problem, jednak przy przyjętym w SPO RZL centralnym wdrażaniu projektów ukierunkowanych np. na wsparcie potrzeb lokalnego rynku pracy, skutkowało to przypadkowością udzielanego wsparcia. W celu wyeliminowania tego typu problemów konieczne jest szersze uwzględnianie potrzeb lokalnych i regionalnych w planowaniu wsparcia.³³

Największym i podstawowym źródłem środków zewnętrznych w perspektywie 2004-2006 był ZPORR, służących wspomaganie regionalnych i lokalnych inwestycji. Środki z Programu pozwoliły zrealizować wiele inwestycji, które bez dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nie miałyby w najbliższym czasie szans na realizację. Ciekawie wypada porównanie wartości wniosków złożonych przez beneficjentów z wartością tych, które uzyskały dofinansowanie ze ZPORR. Pozwala, bowiem na obserwację dużej aktywności

³⁰ J.w. str. 32

³¹ Analiza pt. Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz działań 2.3 i 2.6 Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006..”, str. 53-107

³² Wstępna ocena pierwszych efektów Europejskiej Polityki Spójności w Polsce 2004-2005. Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, czerwiec 2006 r., str. 52

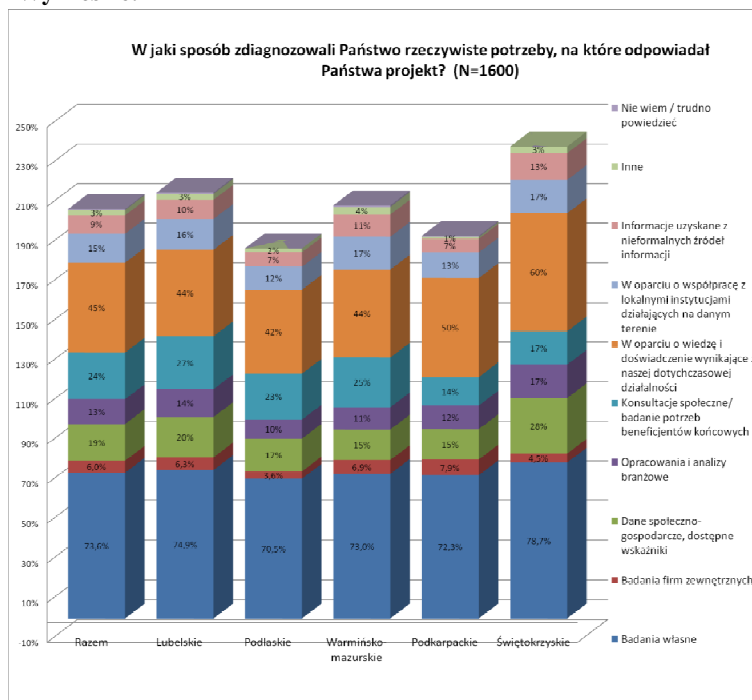
³³ Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS Raport końcowy, 5 czerwca 2008, str. 125

w aplikowaniu o środki unijne, a tym samym pokazuje skalę ogromnego zapotrzebowania na nie. Zestawienia i porównania w układzie poszczególnych województw relacji wniosków o dofinansowanie, które przeszły ocenę formalną, do tych, które uzyskały dofinansowanie, a także porównanie zrealizowanych projektów i płatności w stosunku do alokacji w poszczególnych województwach ramach ZPORR. Wyraźnie zauważalne jest bardzo duże zainteresowanie aplikowaniem o środki unijne. Wartość wniosków, które przeszły ocenę formalną, znacznie przewyższała wartość projektów, które uzyskały dofinansowanie (średnio 2, 5-krotnie). Największe dysproporcje zauważalne były w województwie podlaskim (ok. 3, 14-krotność), zaś w województwie lubelskim relacja ta ukształtowała się na poziomie 2, 75 wniosków złożonych, przypadających na 1 dofinansowany, co spowodowało, iż dofinansowanie uzyskało tylko 36% projektów, spośród złożonych (po ocenie formalnej). Taka sytuacja spowodowana była zbyt małą ilością środków w stosunku do zapotrzebowania ze strony beneficjentów. Dlatego też wielu beneficjentów, mimo dobrze przygotowanych wniosków, nie uzyskało wsparcia.³⁴

Udzielając odpowiedzi na pytanie, czy zrealizowane interwencje odzwierciedlały rzeczywiste potrzeby społeczno-gospodarcze danych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej należy przeanalizować, w jaki sposób projektodawcy uzasadniali potrzebę realizacji projektu. I tak na przykład według relacji projektodawców w ramach SPO RZL, w projektach powszechnie dokonywano analizy rynku pracy i dopasowywano profil projektu do potrzeb tego rynku. Jednakże stosowane metody analizy polegały najczęściej na przeglądzie już istniejących danych, rzadko projektodawcy przeprowadzali własne badania lub nawet konsultacje z ekspertami, pracodawcami czy beneficjentami. Dominacja biernych metod analizy może rodzić obawę, co, do jakości i rzetelności tego elementu przygotowań projektów. Ponadto posługiwanie się w analizach głównie danymi o bezrobotnych pochodzącymi z urzędów pracy oraz zapotrzebowaniem zgłaszanym ze strony potencjalnych beneficjentów, bez uwzględnienia zapotrzebowania ze strony pracodawców, prowadzi do błędnych decyzji w wyborze tematyki i zakresu wsparcia.³⁵

Problem adekwatności interwencji do rzeczywistych potrzeb regionów został podjęty w badaniach własnych beneficjentów CATI. Poniższy wykres prezentuje odpowiedzi respondentów na pytanie o zastosowane przez beneficjentów (projektodawców) metody/ techniki identyfikowania rzeczywistych potrzeb grup docelowych projektów.

Wykres 16.



We wszystkich województwach stosowano te same sposoby identyfikowania rzeczywistych potrzeb, na które miał odpowiadać zrealizowany projekt. Najczęściej stosowaną techniką były bliżej niezidentyfikowane „badania własne” (73, 6% respondentów). Kolejne pod względem częstości stosowania techniki identyfikacji rzeczywistych potrzeb, to: oparcie się na dotychczasowej wiedzy i doświadczeniu beneficjenta (45%); konsultacje społeczne/ badanie potrzeb beneficjentów końcowych (24%); wykorzystanie danych społeczno-gospodarczych i dostępnych wskaźników (19%) identyfikacja w oparciu o wiedzę współpracujących lokalnych instytucji (15%); w oparciu o opracowania i analizy branżowe (13%). Pozostałe metody i techniki były wykorzystywane przez mniejsze (poniżej 10%) grupy beneficjentów.

Uwaga: wartości nie sumują się do 100%. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania

CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

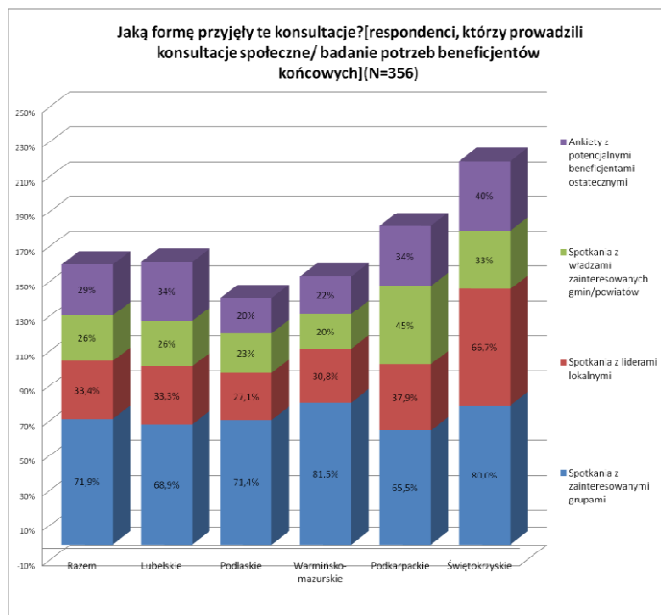
³⁴ Analiza wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 w województwie lubelskim, Lublin, wrzesień 2009

³⁵ Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 Osoby objęte wsparciem, jako pracujące Raport Końcowy. ABR Opinia Sp. z o.o. Anna Chrościcka Tomasz Płachecki Warszawa, maj 2008, str. 44

Powyższe zestawienie wskazuje, że jedynie niewielka część z wykorzystywanych technik pozwalała na rzeczywiście obiektywne identyfikowanie rzeczywistych (zarówno uświadomianych jak i nieuświadomianych) potrzeb grup docelowych realizowanych projektów. Do tej grupy należą konsultacje społeczne/badanie potrzeb beneficjentów końcowych (24%), opracowania i analizy branżowe (13%), dane społeczno-gospodarcze i dostępne wskaźniki (19%), badania firm zewnętrznych (6%). Nawet gdyby w badaniu każdy respondent mógł wskazać tylko jedną zastosowaną technikę (co przecież nie miało miejsca) i wszystkie wskazania tworzyłyby zbiory rozłączne, to i tak jedynie 62% beneficjentów opierałoby analizę i identyfikację potrzeb grup docelowych projektów na rzetelnych, weryfikowalnych podstawach. Niestety, zbiory odpowiedzi nie są rozłączne (przeciętnie każdy respondent wskazał ponad 2 odpowiedzi), a zatem znacznie mniejszy niż te 62% respondentów oparło analizę potrzeb na weryfikowalnych i rzetelnych podstawach. W tym kontekście szczególną kategorię tworzą odpowiedzi podające, jako źródło analizy potrzeb „badanie własne”. Nie negując istotności i rzetelności badań prowadzonych przez samych beneficjentów (projektodawców), a nawet uznając prowadzenie takich badań za niezwykle wskazane, należy uznać, że samo takie określenie (bez wskazania wykorzystanych metod i technik badawczych oraz źródeł informacji) jest nazbyt ogólnikowe, aby mogło stanowić wystarczającą rękojmię rzetelności uzyskanych wyników.

Podsumowując, należy uznać, że w większości przypadków podstawy, na których oparto identyfikację potrzeb beneficjentów końcowych projektów są nazbyt słabe, aby mogły w sposób rzetelny i wiarygodny określić rzeczywiste potrzeby grup docelowych realizowanych projektów. Szczególną kategorię wśród wskazanych wyżej odpowiedzi stanowi kategoria „konsultacje społeczne / badanie potrzeb beneficjentów końcowych”, którą wskazało 356 respondentów z grupy beneficjentów (projektodawców) interwencji współfinansowanej ze środków UE. Kolejne zestawienie pozwala na pogłębioną analizę zawartości tej kategorii.

Wykres 17.



We wszystkich analizowanych regionach w ramach tej kategorii wykorzystywano takie same techniki badawcze, w więc przede wszystkim spotkania z zainteresowanymi grupami (71,9%); następnie spotkania z lokalnymi liderami (33,4%), ankiety z potencjalnymi beneficjentami ostatecznymi (29%) oraz spotkania z władzami zainteresowanych gmin/powiatów (26%).

Zwraca uwagę fakt, iż respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Analizując, zatem liczbę udzielonych odpowiedzi w odniesieniu do liczby respondentów możemy wnioskować o tym, czy w danym regionie przeważał model wykorzystujący więcej niż jedną technikę badania potrzeb beneficjentów końcowych (pozwalający na triangulację danych), czy też wykorzystywano w większości przypadków jedną technikę. W województwie świętokrzyskim przeciętnie każdy respondent udzielił więcej niż jednej odpowiedzi, co oznacza, że w tym regionie przeważa model wykorzystujący więcej niż jedno źródło danych.

Uwaga: wartości nie sumują się do 100%. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

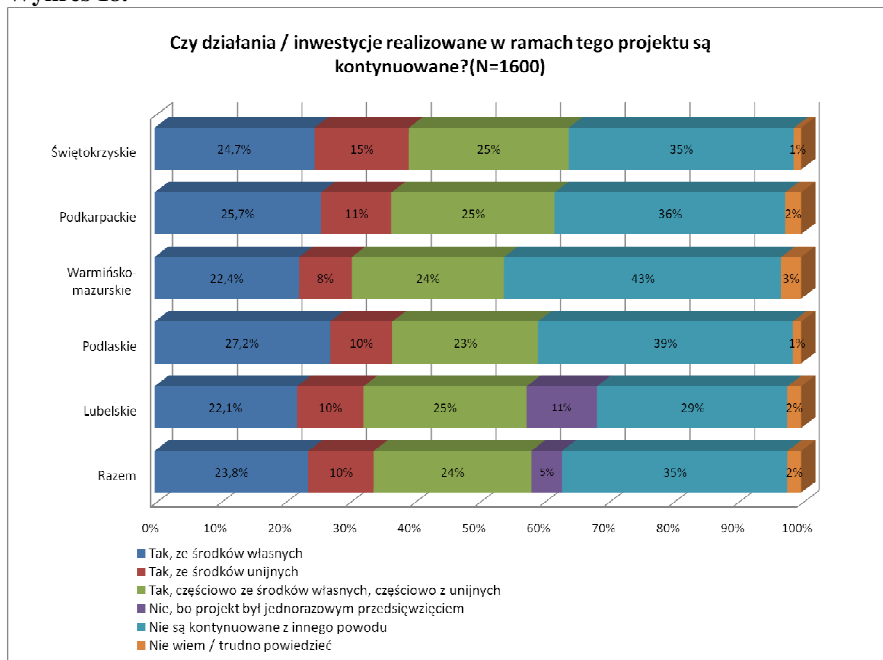
Podobnie jest w województwie podkarpackim, gdzie przeciętny respondent udzielił 1,8 odpowiedzi, co także pozwala na uznanie, że w tym regionie raczej wykorzystywano więcej niż jedną technikę konsultacji społecznych/ badania potrzeb beneficjentów końcowych. Na przeciwnym biegunie jest województwo podlaskie, gdzie przeciętny beneficjent wskazał 1,4 wykorzystywanych technik, co oznacza, że w tym regionie przeważał raczej model wykorzystywania pojedynczej metody konsultacji społecznych i badania potrzeb beneficjentów ostatecznych.

Kolejnych istotnych wskazówek dostarczają wyniki badania kluczowych dokumentów, jakie wykorzystywali beneficjenci w trakcie opracowywania założeń projektu.

Strategia rozwoju przedsiębiorstwa mogła stanowić podstawę w przypadku respondentów będących przedsiębiorstwem, jednak zwraca tutaj uwagę fakt, że w badaniu przedsiębiorstwa stanowią 35% respondentów, natomiast na ten dokument wskazało zaledwie 24% respondentów. Oznacza to, że znaczna część przedsiębiorstw, jako kluczowy dokument w trakcie opracowywania założeń projektu wykorzystywała innego typu dokumenty, jak można sądzić z rozkładu odpowiedzi, należące do rodziny dokumentów opisujących lokalne, subregionalne i regionalne strategie rozwoju. Można więc przy okazji skonstatować, że znaczna część przedsiębiorców nie dysponuje sformalizowanymi strategiami rozwoju. Większość (56%) spośród projektów realizowanych przez respondentów stanowiła działania będące częścią większego założenia, jednym z wielu działań realizowanych w ramach wieloletniego planu. Oznacza to, iż projekty te musiały zostać opracowane w oparciu o jakiś większy, szerszy dokument o charakterze dokumentu strategicznego. Jest to bardzo pozytywna informacja, pokazująca że na poziomie beneficjentów różnego typu zachodzą procesy zmierzające do wdrożenia planowania strategicznego i wieloletniego planowania potrzeb i podejmowanych działań. Jednocześnie jednak bardzo duży odsetek projektów (43,5%) stanowią projekty będące jednorazowym przedsięwzięciem. Jakkolwiek jest oczywiste, że ta kategoria projektów będzie pojawiała się zawsze, niezależnie od stopnia wdrożenia u beneficjentów zasad i praktyki planowania strategicznego, to przecież wydaje się, że odsetek projektów tego typu jest w chwili obecnej stanowczo zbyt wysoki. Uwaga ta dotyczy w szczególności województwa podlaskiego, gdzie sięga on aż 48,3% wszystkich projektów. Taka sytuacja wskazuje na bardzo dużą fragmentaryzację realizowanych projektów, a także na znaczącą punktowość interwencji, co nie pozwala na uzyskanie istotnego oddziaływania, zwiększonego o wykorzystanie zjawiska komplementarności interwencji, a więc także o efekt synergii uzyskanych rezultatów.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza kolejnego wykresu, pokazującego rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące kontynuowania działań/ inwestycji realizowanych w ramach danego projektu.

Wykres 18.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Aż 40% ogółu projektów zrealizowanych w na obszarze Polski wschodniej w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 nie będzie kontynuowane, przy czym zaledwie 5% z nich nie jest kontynuowane z tego powodu, iż są one traktowane, jako działanie jednorazowe. Co trzeci projekt (35%) nie będzie kontynuowany „z innych powodów”. Przy czyn najgorsza pod tym względem sytuacja występuje w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie aż 43% projektów nie będzie kontynuowane (wszystkie „z innych przyczyn”).

Jednocześnie musi cieszyć informacja, że znaczna część projektów realizowanych przez respondentów doczeka się kontynuacji. Najbardziej cenną w tym gronie grupę projektów stanowią te, które beneficjenci zdecydowali się kontynuować ze środków własnych (23,8%) i te, która będą realizowane częściowo ze środków własnych, częściowo z unijnych (10%). Projekty, do których kontynuacji beneficjent decyduje się zaangażować środki własne są zwykle projektami rzeczywiście odpowiadającymi na podstawowe potrzeby beneficjenta i grup docelowych projektu. Wskazują one na zaistnienie sytuacji, gdzie interwencja z wykorzystaniem środków unijnych stanowiła impuls, punkt wyjściowy do podejmowania dalszych działań. Jest to sytuacja w najwyższym stopniu pożądana i należy dążyć do możliwie najszerzego poszerzenia kręgu takich projektów.

Natomiast należy dążyć do zmniejszenia odsetka projektów niekontynuowanych w ogóle. Oczywiście pewna grupa projektów po prostu rozwiązuje jakiś problem (np. zbudowanie oczyszczalni ścieków i podłączenie do niej 100% potencjalnych odbiorców). Jednak większość projektów współfinansowanych ze środków UE stanowi jedynie zaczyn, punkt startowy do dalszych działań. Dotyczy to w szczególności projektów miękkich, lecz także większości projektów infrastrukturalnych, które – mając na uwadze stan infrastruktury technicznej, społecznej i komunalnej na obszarze Polski wschodniej – wymagają także kontynuacji. W przeciwnym wypadku projekty nie realizują żadnych celów powyżej poziomu produktu (np. zbudowanie/zmodernizowanie x kilometrów drogi). Natomiast ich rezultaty i oddziaływanie są silnie ograniczone, o ile w ogóle występują, gdyż dla obszarów działań sieciowych (np., sieć komunikacyjna, transportowa, energetyczna, wodna, kanalizacyjna) o jakości i oddziaływaniu całej sieci decyduje jej najsłabszy element. Zatem bez kompleksowego rozwiązania problemu nadal pozostaniemy w punkcie wyjścia. Z tego względu projekty posiadające oddziaływanie punktowe w wielu wypadkach nie spełniają swojej roli pod względem zaspokojenia rzeczywistych potrzeb beneficjentów ostatecznych.

Istotnych informacji dotyczących dostosowania projektu do rzeczywistych potrzeb beneficjentów ostatecznych dostarcza analiza rozkładu odpowiedzi na pytanie, czy bez uzyskania dofinansowania ze środków UE dany projekt byłby realizowany. Niepokojące jest, że zdecydowanie mniej jest projektów takich, które bez uzyskania środków z UE byłyby zrealizowane. Zaledwie 45,5% (najwięcej w podkarpackim – 48,5%, najmniej w świętokrzyskim – 41,6%) projektów byłoby realizowanych przez beneficjentów, gdyby nie dofinansowanie z UE. W tej kategorii mieszczą się zarówno te projekty, które nie byłyby zrealizowane ze względu na brak środków, ale także te projekty, bez których grupa docelowa projektu może znakomicie funkcjonować, a zatem takich, które nie odpowiadają na żadne rzeczywiste potrzeby grupy docelowej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera precyzyjne określenie wykorzystane w analizie: projekty, które „w ogóle nie zostałyby zrealizowane”. Oznacza to, że niezależnie od posiadanych środków własnych beneficjent nie zdecydowałby się na realizację projektu bez istotnego dofinansowania ze środków UE. Wskazuje to na nikłe znaczenie tych projektów ze względu na cele beneficjenta, a także ze względu na rzeczywiste potrzeby grup docelowych. Kolejny wykres pozwala spojrzeć na tę sytuację z uwzględnieniem opinii różnych typów beneficjentów.

Największy odsetek projektów, które byłyby realizowane nawet w sytuacji braku dofinansowania ze strony UE występuje w grupie beneficjentów będących przedsiębiorstwami (61,9% wszystkich projektów realizowanych przez ten typ beneficjentów). Oznacza to, że przedsiębiorstwa występowały przede wszystkim o dofinansowanie projektów mających dla nich kluczowe znaczenie, stanowiących realizację strategii rozwoju przedsiębiorstwa, a dopiero w drugiej kolejności takie, które jedynie wzmacniają pozycję przedsiębiorstwa na rynku i bez których przedsiębiorstwo może funkcjonować. Odmienna sytuacja jest w grupie beneficjentów będących organizacjami pozarządowymi. Tutaj zaledwie 15,3% projektów byłoby realizowanych, gdyby nie uzyskały dofinansowania z UE. W tym wypadku można przyjąć, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest wielka słabość finansowa polskiego sektora NGO, co powoduje, że bez uzyskania dodatkowych środków nie są one w stanie podejmować żadnych szerszych działań, a często całą swoją działalność opierają o uzyskiwane dotacje, w tym także o środki z interwencji publicznych współfinansowanych z funduszy UE. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego należy także wziąć pod uwagę słabość finansową wielu organów samorządowych na terenie Polski wschodniej, dla których nawet zgromadzenie środków na wkład własny przy projektach unijnych stanowi wielki wysiłek finansowy. Te samorządy, bez uzyskania dofinansowania z UE, nie byłyby w stanie samodzielnie realizować większości zrealizowanych obecnie projektów.

W opinii przedstawicieli instytucji wdrażających biorących udział w indywidualnych wywiadach pogłębionych inwestycje w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury zrealizowane na terenie województw w bardzo dużym stopniu odpowiadały ich potrzebom. Koncentrowały się w tych obszarach, w których były największe problemy, czy inaczej ujmując występowały największe braki. Większość projektów zrealizowanych w perspektywie 2004-2006 będzie kontynuowana. Przedstawiciele Instytucje Wdrażających wyrażają pogląd, że zrealizowane interwencje były nie tylko bliskie realnym potrzebom województw, a wręcz „były spełnieniem oczekiwań mieszkańców, to było to, na co ludzie czekali”. Zdaniem przedstawicieli samorządów projekty wspierały kierunki priorytetowe zdefiniowane w strategiach rozwoju.

Generalna zbieżność interwencji z potrzebami nie może dziwić, szczególnie z punktu widzenia szerokich potrzeb regionów słabiej rozwiniętych, do których zalicza się województwa Polski wschodniej. Odrębną kwestią poruszaną w tym kontekście była jednak ponownie sprawa wysokości nakładów. Skala dostępnych środków w stosunku do potrzeb poszczególnych województw była dalece niewystarczająca. Potrzeby regionu były o wiele większe. W niektórych obszarach kilkakrotnie przekraczały możliwości finansowe tych środków, które otrzymywano z Unii Europejskiej. Podnoszono przy tym alokację środków na różne zadania. Na przykład przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego stwierdzali, że „środki nie koniecznie były dobrze, z punktu widzenia potrzeb, umiejscowione. To znaczy były takie obszary, w których te potrzeby były znacznie bardziej przekraczające możliwości. Nawet sześciokrotnie zdarzało się, że w zakresie infrastruktury oświatowej potrzeby przekraczały możliwości finansowe ZPORR, natomiast bywały obszary, w których te potrzeby nie były aż tak znaczące, czyli środki znajdowały się w takich półkach tematycznych, które nie koniecznie idealnie odpowiadały tym potrzebom.” Takie opinie należy przypisać w dużym stopniu scentralizowanej strukturze ZPORR.

W opinii przedstawicieli władz powiatowych gminnych i beneficjentów zrealizowane interwencje były bliskie realnym, lokalnym potrzebom społeczno-gospodarczym. Gdy jest to mała gmina, a jej przedstawiciele znają ją oraz potrzeby mieszkańców trudno o minięcie się z realnymi potrzebami społeczno-gospodarczymi tej gminy.

Dopasowanie realizowanych interwencji do występujących potrzeb było bardzo duże. Znajomość kierunków, w których należy podejmować inwestycje wynikała zarówno ze znajomości uwarunkowań danej gminy, jak również z dość rzadko, jednak realizowanych przez niektóre jednostki badań w tym zakresie, jak również korzystanie z wyników już zrealizowanych analiz. Większe gminy – na przykład miasto Kielce – prowadziły tzw. konsultacje społeczne, dotyczące użyteczności danego projektu. Wiedza o potrzebach mieszkańców płynęła także z badań realizowanych przez lokalne uczelnie, takie jak Uniwersytet Humanistyczno –Przyrodniczy w Kielcach. Jednym z celów badań było ustalenie, na jakie typy inwestycji należy zbierać fundusze i co jest najpotrzebniejsze w mieście Kielce. Innym przykładem jest gmina Nowodwór gdzie projekty były uzgadniane przez rady rodziców, samorząd szkolny, niektóre propozycje padały na zebraniach wiejskich. Propozycje inwestycji, które wpływały od pracowników Urzędu Gminy w Janowie były konsultowane z mieszkańcami poszczególnych sołectw, jak też i samego Janowa Podlaskiego, i na tych spotkaniach były podejmowane, w drodze głosowania, decyzje, które inwestycje będą realizowane, a które są odłożone na późniejszy czas. W powiecie zamojskim wszystkie zadania były konsultowane oraz zaakceptowane przez społeczeństwo i znajdują się w wieloletnim planie inwestycyjnym. Dodatkowo świadczy o tym sposób wykorzystania infrastruktury, która powstał w wyniku tych projektów: nowe miejsca pracy w otoczeniu zmodernizowanej drogi, hala wykorzystywana na spotkania Akademii Filmowej w Zwierzyncu oraz różne zawody sportowe.

Warto podkreślić, że inwestycje infrastrukturalne były raczej podporządkowane potrzebom mieszkańców i ich potrzebom życiowym w mniejszym natomiast stopniu potrzebom rozwoju gospodarczego. Zauważano, że przejawem dobrego dopasowania realizowanych projektów do potrzeb mieszkańców województw jest chociażby pozytywne nastawienie i zadowolenie z realizowanych inwestycji wśród mieszkańców. Zwracano uwagę, że projekty dotyczące modernizacji i budowy dróg gminnych często „nie powodowały rozwoju przy niej przedsiębiorczości, ale były potrzebne najnormalniej w świecie żeby po prostu w jakimś terenie żyć”.

Tymczasem należy mieć świadomość, że rozwój potencjału regionu wymaga znacznego finansowania przedsięwzięć, które np. zwiększą dostępności dla inwestorów i dla turystów. Uczestnicy wywiadów indywidualnych mieli świadomość, że takie działania są „nierozzerwalnie powiązane z inwestycjami dużej skali, inwestycjami infrastrukturalnymi zwłaszcza transportowymi”, jednakże w opinii przedstawicieli władz samorządowych regionu działania zrealizowane w perspektywie finansowej 2004-2006 w tym zakresie nie doprowadziły do stanu, który można by uznać „za znacząco poprawiający sytuację”.

Zgodne z potrzebami stosunkowo efektywne okazały się działania zmierzające do promocji przedsiębiorczości. Przykładem jest województwo podkarpackie gdzie kładziono bardzo duży nacisk na rozwój nowych podmiotów gospodarczych, a także uruchomienie działalności gospodarczej. Statystyki potwierdzają, że był ogromny udział środków funduszy Unii w tym zakresie. I tak chociażby w 2002 roku 241 osób bezrobotnych zdecydowało się na podjęcie własnej działalności gospodarczej, a już w roku 2005 takie działania podjęte zostały przez 1331 osób.

Zasadne jest uznanie, że w większości projekty miękkie dotyczące przekwalifikowań, wszelakich szkoleń, szkoleń osób, które opuszczały zakłady restrukturyzowane, ale również działania dotyczące stypendiów dla uczniów także odpowiadały potrzebom. Powiatowe Urzędy Pracy realizowały badania i wprowadzały interwencje mając rozeznanie na rynku w kontekście tego, w jakich branżach pracownicy są poszukiwani. Co za tym idzie prowadzone były różnego rodzaju działania uwzględniające potrzeby beneficjentów. Przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie podkreślił, że jeśli „szkolenia są robione w jakiś sposób pod zapotrzebowanie rynku, pod poszczególne branże, to musi to bez wątpienia przełożyć się na rozwój województwa.” Projekty te cieszyły się bardzo dużym powodzeniem i zdecydowanie odpowiadały potrzebom beneficjentów końcowych. Projekty były związane w sposób bardzo ściśle z sytuacją na regionalnych rynku pracy. Tutaj także zapotrzebowanie przewyższało dostępne środki i nie wszyscy mogli być zakwalifikowani do uczestnictwa w realizowanych projektach. Świadczy to o bardzo dużym

zainteresowaniu, a co za tym idzie także pośrednio wskazuje, iż projekty stanowiły odpowiedzi na realne potrzeby ze strony odbiorców końcowych. Odrębną kwestią okazała się natomiast jakość szkoleń, przez niektórych respondentów uznawana jako niska. Takie sytuacje rodzą poczucie utraty czasu i niewłaściwego wykorzystania środków finansowych.

Projekty realizowane na obszarze Polski wschodniej w perspektywie finansowej 2004-2006 uwzględniały w znacznym stopniu potrzeby społeczno-gospodarczych obszarów oddziaływania projektu. W prowadzonych interwencjach szczególnie zwrócono uwagę na próbę odpowiedzenia na potrzeby osób bezrobotnych, czy też pochodzących z obszarów wiejskich, a chcących zdobyć nowe kwalifikacje. Bardzo często zapotrzebowanie było o wiele większe niż przewidziane limity miejsc. Naturalnie również potrzeby związane z infrastrukturą były realizowane i zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Szczególne znaczenie pod tym względem miały projekty z zakresu infrastruktury drogowej (stanowiące podstawowy problem rozwojowy Polski wschodniej), jak również, – choć często w znacznie mniejszym stopniu – projekty z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i infrastruktury ochrony środowiska. Przeważająca większość realizowanych interwencji odpowiadała potrzebom społecznym i gospodarczymi regionów Polski wschodniej, nie nastąpiło jednak zaspokojenie tych potrzeb. Co więcej, jak pokazują badania porównawcze, nie nastąpiło zbliżenie pod względem poziomu rozwoju i tempa wzrostu gospodarczego regionów Polski wschodniej z najwyższymi rozwiniętymi obszarami kraju. Można natomiast stwierdzić, że nastąpiło rozbudzenie wielu potrzeb, co obliuguje do kontynuacji działań.

Wnioski:

Realizowane interwencje odzwierciedlały bieżące pilne potrzeby mieszkańców, w mniejszym natomiast stopniu długofalowe potrzeby rozwojowe badanych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej. Beneficjenci/projektodawcy w wysoce ograniczonym stopniu badali potrzeby grup docelowych projektów w oparciu o rzetelne, weryfikowalne podstawy.

Większość (56%) spośród projektów realizowanych przez respondentów stanowiła działania będące częścią większego założenia. Realizacja projektów z funduszy europejskich sprzyjała wdrażaniu planowania strategicznego. Odnotowano dużą fragmentaryzację realizowanych projektów, a także znaczącą punktowość interwencji, co nie pozwala na uzyskanie istotnego oddziaływania, zwiększonego o wykorzystanie zjawiska komplementarności interwencji, a więc także o efekt synergii uzyskanych rezultatów.

Investycje infrastrukturalne były raczej podporządkowane potrzebom mieszkańców i ich potrzebom życiowym w mniejszym natomiast stopniu potrzebom rozwoju gospodarczego.

Działania zrealizowane w perspektywie finansowej 2004-2006 zakresie inwestycji bezpośrednio wspierających wzrost gospodarczy (jak tereny inwestycyjne, strategiczne połączenia komunikacyjne, infrastruktura innowacyjności) nie doprowadziły do stanu, który można by uznać „za znacząco poprawiający sytuację”.

Usztywnienie i centralizacja struktury wdrażania środków z funduszy europejskich w perspektywie 2004-2006 utrudniała dopasowanie do lokalnych potrzeb

Im niższy szczebel decyzji o realizowaniu inwestycji, tym jej większe dopasowanie do lokalnych potrzeb mieszkańców, ale nie zawsze potrzeb długofalowego wzrostu gospodarczego

6.1.3. Nieprzewidziane efekty interwencji

W trakcie realizacji interwencji 2004-2006 pojawił się szereg nieprzewidzianych efektów. W zdecydowanej większości miały one charakter pozytywny i związane były z rozwojem turystyki, wzrostem liczby nowopowstałych podmiotów gospodarczych i nowych miejsc pracy, zwiększeniem aktywności gospodarczej, podniesieniem się poziomu świadomości przedsiębiorców, przywiązywaniem większej wagi do kwestii ochrony środowiska naturalnego, a nawet wzrostem świadomości społeczności lokalnej.

W trakcie realizacji interwencji pojawiło się szereg barier administracyjnych i prawnych, głównie w zakresie prawa budowlanego, prawa zamówień publicznych, zagospodarowania przestrzennego, prawa ochrony środowiska. Do negatywnych zjawisk zaliczyć trzeba również fakt, iż samorządy zwiększyły poziom swojego zadłużenia.

Przeprowadzone badanie „Ewaluacja Działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006” pozwoliło zidentyfikować po kilka przykładów pozytywnych i negatywnych niezamierzonych efektów wdrażania programu. Poniżej przedstawiamy ich syntetyczne zestawienie.

Wśród niezamierzonych pozytywnych efekty wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL wymienić należy:

- Rozwój małych rodzinnych przedsiębiorstw, co nie było priorytetem Działań 1.2 i 1.3. Młode osoby, często wspierane przez rodziców decydują się wykorzystać dotację na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej,

w wyniku czego powstają małe firmy rodzinne, często faktycznie prowadzone przez rodziców, w których jednak młodzi ludzie mogą pracować i nabierać doświadczenia zawodowego.

- Wzrost zintegrowania pracowników Powiatowych Urzędów Pracy i często też Wojewódzkich Urzędów Pracy. Konieczność intensywnej współpracy związanej z wdrożeniem i realizacją projektów wręcz niejako wymusza wzajemną współpracę i sprawia, iż tworzą się zasady pracy zespołowej.
- Środki z EFSu stanowią swoisty rodzaj wsparcia finansowego trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe i inne instytucje mają szansę na pozyskiwanie dodatkowych środków, dzięki którym mogą zwiększać zakres swojej działalności. Ponadto po zakończeniu projektów pozostają sieci kontaktów społecznych, które można wykorzystywać podczas realizacji następnych działań.

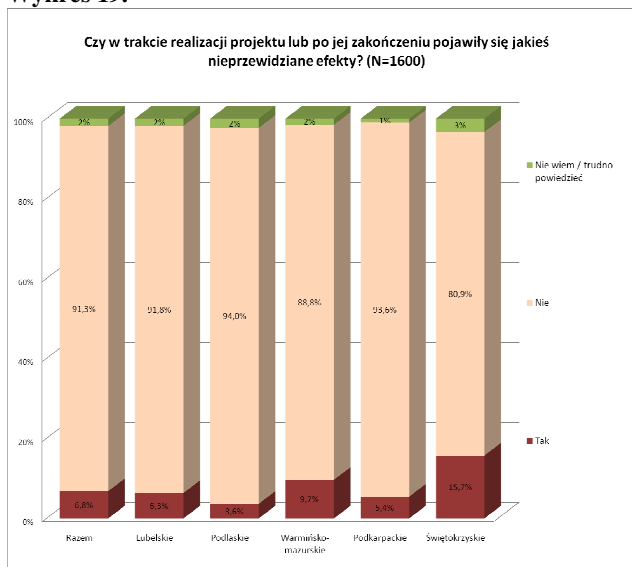
Do niezamierzonych negatywnych efektów wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL można zaliczyć:

- Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami, wytworzenie się grupy „odbiorców szkoleń”. Zwracano uwagę, iż dla niektórych beneficjentów uczestnictwo w szkoleniach staje się „sposobem na życie”, pojawiają się wśród nich postawy roszczeniowe, związane na przykład z oczekiwaniem dodatkowych profitów powiązanych z uczestnictwem w szkoleniach.
- Pojawienie się firm i instytucji wyspecjalizowanych w pozyskiwaniu środków z SPO RZL. Dla takich firm napisanie wniosku projektowego i realizacja projektu może stać się przede wszystkim sposobem zarabiania pieniędzy, nie zaś realizacji celów wskazanych w dokumentach programowych.
- Wśród bezrobotnych wystąpił efekt wzmożonego wyrejestrowywania się i ponownej rejestracji, jako osoby bezrobotnej, co było konsekwencją konieczności obejścia wymogów wynikających przyjmowanej w tym czasie definicji osoby długotrwale bezrobotnej.³⁶

Przykłady oraz skale występowania nieprzewidzianych efektów interwencji można zdiagnozować na podstawie badań terenowych.

Objęci badaniem CATI beneficjenci wsparcia udzielonego w ramach wspólnotowych interwencji publicznych na obszarze Polski wschodniej w perspektywie finansowej 2004–2006 nie dostrzegli istotnych, nieoczekiwanych efektów zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Ogólnie zaledwie 6, 8% badanych respondentów stwierdziło występowanie jakiegś nieprzewidzianych efektów zrealizowanych projektów.

Wykres 19.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004–2006 (N=1600).

Na pytanie czy w trakcie inwestycji lub po jej zakończeniu pojawiły się jakieś nieprzewidziane efekty - pozytywne lub negatywne – twierdząco odpowiedziało tylko ok. 10% respondentów badania PAPI. W pozostałych przypadkach

³⁶ Raport „Ewaluacja Działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006”; str.97-98

realizacja projektów z programu SPO ROL przebiegała zgodnie z przewidywaniami beneficjentów. Wśród pozytywnych nieprzewidzianych efektów respondenci wskazywali:

- partnerstwa z innymi organizacjami
- aktywizacja społeczności lokalnej, integracja, zajęcia ale dzieci i młodzieży (4 odpowiedzi)
- kwitnąca turystyka.

Wśród negatywnych nieprzewidzianych efektów respondenci wskazywali:

- nie udało się zatrudnić więcej osób.
- niewystarczające środki na inwestycje.

Respondenci biorący udział w indywidualnych wywiadach pogłębionych na szczeblu wojewódzkim potrafią dostrzec wiele znaczących pozytywnych, jak i negatywnych efektów, projektów finansowanych ze środków unijnych. Co istotne przeważają te pozytywne.

Wśród pozytywnych efektów dostrzeganych po zakończeniu interwencji wskazywano na znacznie szersze od oczekiwanego oddziaływanie zrealizowanych projektów. Jako przykład wskazywano tutaj na inwestycje w tzw. „mała pętla” - drogę wokół Gór Świętokrzyskich. Deklarowanym celem inwestycji była modernizacja drogi, lecz projekt wzmocnił ruch turystyczny. Góry świętokrzyskie zaczynają być atrakcyjne dla turystów, a co za tym idzie wzmożony ruch turystyczny spowodował powstawanie punktów gastronomicznych. Na marginesie należy tutaj zaznaczyć, że deklarowany cel inwestycji ograniczał się jedynie do poziomu „produktu”, nie uwzględniając w najmniejszym stopniu rezultatów i oddziaływania projektu. W tej sytuacji zidentyfikowane i wskazane „nieprzewidziane rezultaty” świadczą przede wszystkim o słabości procesu przygotowania projektu i o braku rzeczywistej analizy potencjalnego oddziaływania projektu. Kolejny wskazywany przykład: budowa hali sportowej w Kielcach, która ma nie tylko służyć organizacji imprez sportowych, lecz także imprez międzynarodowych, co poskutkowało pojawieniem się turystów z innych miast. Ten przykład także świadczy o słabości programowania inwestycji i nieumiejętności przewidywania rezultatów i oddziaływania realizowanych projektów.

Odmiernym przykładem może być projekt rewitalizacji ulicy Sienkiewicza w Kielcach, która wygrała główną nagrodę w plebiscycie na najlepszy deptak w Polsce. W projekcie uwzględniona była sama rewitalizacja. W efekcie przyciągnęła ona biznes. Są tam ogródki piwne, sklepy markowe. Ten efekt nie był zakładany projekcie i jest to rzeczywiście nieoczekiwany rezultat interwencji. Podobnie było w przypadku projektu w infrastrukturę komunalną, ekorozwój Ponidzia, który skutkowało tym, że wzrosło znaczenie gospodarstw agroturystycznych, co nie było to uwzględnione w projekcie. W tym wypadku jednak rzeczywiście można mówić o dodatkowym, nieoczekiwanym rezultacie projektu.

W przypadku wsparcia projektów infrastrukturalnych, jako swego rodzaju wartość dodaną wskazać można fakt, że niekiedy te inwestycje wsparte z funduszy UE motywowały beneficjentów do rozwoju, czy kolejnych działań inwestycyjnych, których już np. wsparcie nie było możliwe. Uzyskanie środków z funduszy unijnych było tylko początkiem do dalszych działań, zaszczepiło potrzebę działania i potwierdziło słuszność realizowanego kierunku działania.

Z punktu widzenia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach ważne jest, że zakładane w Sektorowym Programie Operacyjnym wskaźniki efektywności zostały znacząco przekroczone. Szczególnie ważny jest fakt, że nastąpił wzrost liczby osób, które po otrzymaniu wsparcia uzyskują zatrudnienie. Określony na poziomie około 30%, wydawał się trudnym do uzyskania, „lecz prawda okazała się inna, bardziej optymistyczna. Były przypadki, że w niektórych Urzędach Pracy ten wskaźnik wynosił 50%.” Należy tu jednak zaznaczyć, że przytoczona ocena przedstawiciela WUP nie uwzględnia sytuacji rynkowej. Okres 2004-2007 to czas rynku pracobiorcy: niemal każdy, kto chciał – znajdował pracę. W tej sytuacji nie może dziwić przekroczenie wskaźników rezultatu. Natomiast interesujące byłoby sprawdzenie, jak wygląda obecna sytuacja osób objętych wsparciem, czy w okresie istotnego spowolnienia gospodarczego nadal mają pracę, i czy ich sytuacja jest lepsza niż osób, które nie były beneficjentami końcowymi udzielonego wsparcia. Jednak te pytania w istotny sposób wykraczają poza zakres niniejszego badania i do udzielenia na nie odpowiedzi konieczne byłoby przeprowadzenie pogłębionych badań i analiz.

Zwrócono uwagę również, że takim „nie do końca przewidywalnym efektem jest chociażby znaczna liczba (...), osób, które decydują się na podjęcie własnej działalności gospodarczej”. W perspektywie 2004-2006 jeżeli gdzieś pojawiały się działania promujące przedsiębiorczość to początkowo spotykały się one z bardzo sceptycznym odbiorem. Obecnie zaś jest bardzo duże zainteresowanie, bardzo duża presja ze strony potencjalnych beneficjentów, przy czym stan obecny przypisywać należy działaniom podejmowanym we wcześniejszym okresie programowania. Jest to wynikiem faktu, że „zbudowała się taka pewna społeczna świadomość, że to są rzeczywiście realne środki, realne możliwości rozkręcenia tutaj biznesu i że to nie są środki..., które grożą jakimś takim dużym niebezpieczeństwem”.

Podniósł się poziom świadomości przedsiębiorców, „którzy jednak dzięki projektowi ZPORR i działaniu 2.1. także zaczęli zwracać uwagę na to, że są możliwości, żeby podnosić kwalifikacje pracowników, a przez to stawać się bardziej konkurencyjnymi na rynku gospodarczym”.

Wskazywano, że oprócz efektów gospodarczych, wdrażanie funduszy UE przełożyło się w pewnym stopniu na pewne rozwiązania systemowe. I chociaż nie były one same w sobie celem, natomiast w związku z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, konieczność implementacji regulacji wspólnotowych, konieczność przyjęcia pewnych rozwiązań w tym zakresie, po prostu musiały się pojawić. Inną ważną sprawą jest zwracanie uwagi na wrażliwość kwestii środowiskowych. Chodzi o to, aby realizując inwestycje, szukać kompromisu pomiędzy potrzebami rozwoju gospodarczego a potrzebami środowiska. Są to bardzo istotne, nieprzewidywane i nieoczekiwane oryginalnie dodatkowe oddziaływania wdrażanych interwencji współfinansowanych ze środków UE.

Jako jeden z efektów negatywnych wskazano fakt, że niektóre samorzady zwiększyły poziom swojego zadłużenia realizując inwestycje. Jednak inwestycje zostały zrealizowały w głównej mierze po to, aby aktywizować gospodarczo pewien obszar. Prowadziły, zatem do zwiększenia aktywności gospodarczej. To zaś przełożyło się na kondycję finansową tych samorządów.

Poza tym dodatkowe korzyści odniosły wszystkie instytucje szkoleniowe czy organizacje pozarządowe. Szczególnie zauważa się tu dwie kwestie: (i) dużo firm zaczęło powstawać również w obszarze doradztwa i szkoleń, oraz (ii) nastąpiło zauważalne obniżenie jakości świadczonych usług szkoleniowych i doradczych, a nawet zgłoszona została opinia, że „poziom szkoleń organizowanych w ramach EFS jest szczególnie niskiej jakości”. Zauważyć można było tendencję, że jeżeli ktoś płaci pieniądze i wymaga wówczas ta jakość jest znacznie lepsza, niż przy dofinansowaniu ze środków Unii. Z drugiej strony wiele firm szkoleniowych, działających dotychczas na rynku komercyjnym uznało, że jeżeli dzisiaj się nie realizują szkoleń z EFS, czyli szkoleń nieodpłatnych dla uczestników, to z dużym prawdopodobieństwem zostaną wypchnięci z rynku. Szkolenia organizowane w ramach EFS można zatem traktować, jako swego rodzaju zachwianie konkurencji na rynku, który wymknął się spod działania mechanizmów gospodarczych.

Niezamierzone efekty interwencji wskazali również respondenci wywiadów indywidualnych na szczeblu lokalnym.

Zdążyły się takie projekty, w których beneficjenci nie zakładali realizacji wskaźnika jak „tworzenie nowych miejsc pracy”, natomiast w efekcie te nowe miejsca pracy powstawały. Przedstawiciele miasta Kielce wśród pozytywnych aspektów inwestycji, jaką jest budowa stadionu dostrzegają przede wszystkim wzrost zatrudnienia – wynikający z przeprowadzania różnych imprez kulturalnych i innych na terenie miasta. W mieście Białystok zauważa się, że pośrednio poprzez poprawę „tych warunków czy komunikacyjnych czy poprzez realizację inwestycji drogowych, poprawę infrastruktury, to pośrednio ma wpływ chociażby na zdolność do inwestowania w Białymstoku, to pociąga za sobą nowe miejsca pracy” W powiecie zamojskim mile zaskoczyła liczba nowopowstałych podmiotów gospodarczych i nowych miejsc pracy. Projekt zakładał 1-2 nowe podmioty gospodarcze w okresie 2 lat od zakończenia inwestycji (modernizacja drogi), natomiast powstały 4 nowe podmioty gospodarcze zatrudniające obecnie 35 osób.

Kolejnym przykładem pozytywnych efektów, których nie spodziewano się w momencie planowania jest nawiązanie współpracy partnerskiej Urzędu Miasta w Suwałkach z miastem Notodden w Norwegii. Początki współpracy miały miejsce w ramach projektu realizowanego w ramach Interregu 4C. Obecnie współpraca ta ma swoją kontynuację poprzez zawarcie umowy partnerskiej i szereg innych działań, które są w mieście podejmowane. Wymiernym efektem tej współpracy jest chociażby festiwal bluesowy, który w mieście Suwałki odbywa się od 2 lat. Miasto partnerskie taki festiwal organizuje od ponad 30 lat, i jest to największy festiwal bluesowy w Norwegii.

Ciekawe zjawisko miało miejsce w Suwałkach wówczas gdy jeden z projektów, który dotyczył przebudowy placu, spowodował, że po jego realizacji przedsiębiorcy prywatni zaczęli też remonty swoich kamienic, które znajdują się w pobliżu. Nastąpiło swego rodzaju przenoszenie ciężaru odnowy centrum miasta właśnie w tym kierunku. Poza tym zauważa się, że w rejonie tym zaczęły się lokować główne banki, które przed realizacją tego projektu nie uznawały tej części miasta za jakąś szczególnie atrakcyjną. I w ten sposób projekt, który zakładał przywrócenie historycznego wyglądu ulicy, doprowadził do tak wielu ciekawych efektów dodatkowych.

Wśród negatywnych efektów wyróżnić można chęć korzystania ze szkoleń wyłącznie bezpłatnych. Jest to szczególnie negatywne zjawisko dla instytucji szkoleniowych. Inna kwestia to trenerzy i wykładowcy, którzy „nauczyli się pracować w projektach unijnych za duże pieniądze i pierwsze swoje pytanie, czy to za pieniądze unijne czy i wtedy stawiają swoje uwarunkowania finansowe, które są naprawdę mocno wygórowane w stosunku do wykonywanej przez nich pracy”. Tendencje negatywne wśród odbiorców szkoleń są następujące – „szkolenie nie jest odbierane jako jakość merytoryczna, wiedza, dostarczone wsparcie, ale oceniany jest rodzaj ciastek, brak obiadu do wyboru, czy kwaśna kawa lub że owoców nie ma itp. Gubi się czasami sens bycia na szkoleniu osobom, które korzystają z tego, to dlatego, że sami wszystkich rozpuściliśmy.” Obok jednak można wymienić pozytywne strony jeśli chodzi o szkolenia, jakimi jest chociażby większa świadomość konieczności podwyższania kwalifikacji i wyższy poziom rozwoju osób pracujących w regionie, dzięki

udziałowi w różnych szkoleniach. Inny korzystny efekt to „nabycie pewnych doświadczeń, dzięki czemu ci ludzie są bardziej konkurencyjni na rynku pracy”.

Zaobserwowano pozytywne efekty w obszarze współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi przy inwestycjach. Przykład to „modernizacja drogi dojazdowej do osiedla Lotniko w Dęblinie i zaobserwowane otwarcie się wojska na potrzeby mieszkańców i powiatu”. Dzięki tej inwestycji władze wojskowe zrozumiały sens współpracy z władzami powiatowymi. Inna inwestycja wymagała bliższej współpracy ze strażą pożarną. Strażacy usunęli drzewa znajdujące się w pasie modernizowanej drogi. Pozyskane drewno zostało wykorzystane przy pracach budowlanych przy siedzibie straży pożarnej. Zauważa się również, że po przebudowie dróg nastąpił nieznaczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych

Głównym efektem pozytywnym było to, że jednostki samorządu terytorialnego musiały w bardzo szybki sposób przestawić się z poprzedniego okresu, na okres, w którym pojawiają się nowe środki finansowe, o które można aplikować. W efekcie obecnie, w tej perspektywie finansowej 2007-2013, gminy coraz chętniej ubiegają się o dofinansowanie. Jako ważny efekt dodatkowy w zauważono konieczność zrozumienia zarządzania projektami. Pracownicy nauczyli się nie tylko jak pozyskiwać pieniądze, ale jak nimi zarządzać, tak żeby rzeczywiście przebieg wdrażania projektu był prosty i jasny. Przyjęte struktury organizacyjne oraz metody zarządzania projektami pozwalają tworzyć „na czas realizacji takiego projektu taką ponad wydziałową strukturę i jest wyłącznie podział zadaniowy”. Tak przejawiający się postęp organizacyjny, zdaniem respondenta jest pozytywnym efektem ubocznym wcześniejszej realizacji projektów.

Nastąpił przyrost ilości turystów przybywających do województwa. Przebudowa dróg powiatowych, które były raczej do wsi o charakterze turystycznym, poprawiła ruch turystyczny w regionie. Jako przykład wskazać można przebudowę rynku staromiejskiego w Rzeszowie i rozbudowa podziemnej trasy turystycznej. Ta inwestycja całkowicie odmieniła śródmieście Rzeszowa i spowodowało, że życie na nowo rozkwitło w całym mieście. „Ludzie zaczęli się też identyfikować i z tym miejscem i z tym miastem, no, bo generalnie wszystkie te zadania spowodowały, że miasto zrobiło się bardziej atrakcyjne i zielone, bardziej przyjemne. (...) Szereg tych działań oraz olbrzymia ilość działań poza tymi środkami unijnymi spowodowało, że ludzie zaczęli się identyfikować z tym, że to jest czyste, przejrzyste, miłe miasto i to był ten olbrzymi dodatni efekt.

Ponadto przy realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących dróg zakładano, że zmniejszy się ilość wypadków na drogach, ale niestety okazało się, że na początku przynajmniej zaraz po oddaniu tych ich inwestycji skutek był odwrotny: „ludzie musieli się jakby na nowo uczyć tego układu drogowego, no też nowa droga prosta prawda, to było takie miejsce gdzie często młodzi ludzie starali się wykorzystać te nowe możliwości, czyli przekraczali prędkość itd. no i początkowo efekt był taki pod tym względem oczywiście trochę negatywny, bo zwiększyła się ta wypadkowość”. Zwrócono uwagę na fakt, że nieraz mieszkańcy mają dość realizowanych inwestycji, bo prowadzą one do utrudnień związanych z np. przebudową drogi.

Jako kolejny przykład dotyczący Olsztyna przytoczyć można rozwój budownictwa jednorodzinne w pobliżu nowo wybudowanej, bardzo nowoczesnej szkoły. Powstała ona dzięki środkom unijnymi z programu ZPORR. “Okazało się, że taka szkoła była bardzo silnym czynnikiem zachęcającym do osiedlenia się dla młodych rodzin, które mają dzieci lub planują je mieć. Im bliżej do szkoły tym większe poczucie bezpieczeństwa i oszczędność czasu. Nowa szkoła to również komfortowe warunki nauki dla młodego pokolenia.” Innym pozytywnym efektem był wzrost liczby nowych zakładów pracy (takich jak piekarnia, czy masarnia) oraz rejestracji jednoosobowych działalności gospodarczych, specjalizujących się w rozmaitych drobnych usługach. Nasilenie tego zjawiska miało miejsce, w gminie w okolicy budowanych, czy też modernizowanych dróg.

Jeśli zaś chodzi o negatywne efekty nieprzewidziane na etapie planowania projektów przez większość samorządów, wyróżnić można większe niż planowane wydatki budżetowe związane z kosztami inwestycji. Jak zauważa przedstawiciel gminy: „w latach 2005-2007, czyli w okresie wdrażania pierwszych projektów pojawiły się znaczne dla budżetu gminy rozbieżności związane z kosztami materiałów i usług, zwłaszcza w zakresie budownictwa i drogownictwa. Wartość kosztorysowa była niższa niż wartość rzeczywista w momencie zakupu. Wzrost cen w tym obszarze był podyktowany dużym popytem, z czego skwapliwie skorzystały firmy funkcjonujące w tym sektorze gospodarki. Był to dla nas zaskakujący i trudny do zaakceptowania efekt związany z wdrażaniem projektów, gdyż nie zawsze środki unijne wystarczały na pełną realizację inwestycji i trzeba było wspomagać się zwiększeniem wydatków budżetowych i braniem większych kredytów.”

Wnioski:

Respondenci przy pytaniach o nieprzewidziane efekty projektów wykazują ostrożność w wypowiedziach, która mogła być powodowana zrozumieniem pojęcia „nieprzewidzianych efektów” w kontekście negatywnym, związanym z przekroczeniem pewnych kompetencji czy uprawnień zwianych z działalnością instytucji, zamiast odniesienia do poziomu regionu i oddziaływania projektów na rozwój społeczno-gospodarczy w szerszym kontekście. Przedstawiciele gmin wskazywali postawę zachowawczą przy udzielaniu odpowiedzi.

Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać na wiele przykładów nieprzewidzianych efektów realizowanych projektów, przede wszystkim miały one charakter pozytywnych.

- Nastąpił rozwój turystyki, dzięki rozbudowie dróg i innym inwestycjom infrastrukturalnym
- Pojawiły się nowe miejsca pracy, które nie wynikały bezpośrednio z zaplanowanych wskaźników, a były efektem np. zatrudnienia osób przy realizacji projektów infrastrukturalnych
- Na palcach, ulicach, które zostały zmodernizowane dzięki środkom UE zwiększyła się aktywność gospodarcza, pojawiły się nowe sklepy, restauracje
- Inwestycje wsparte z funduszy UE motywowały beneficjentów do kolejnych działań inwestycyjnych, na które nie otrzymali dofinansowania.
- W wyniku interwencji zwiększyła się liczba podmiotów gospodarczych, rozwijała się przedsiębiorczość. W obecnej perspektywie 2007-2013 zauważalne jest większe zainteresowanie tym tematem, co jest wynikiem działań podejmowanych w poprzednim okresie.
- Podniósł się poziom świadomości przedsiębiorców, którzy coraz bardziej dostrzegają konieczność inwestowania w kapitał ludzki
- Wzrosła wrażliwość na kwestie ochrony środowiska, realizując inwestycje należy szukać kompromisu pomiędzy potrzebami rozwoju gospodarczego a potrzebami środowiska.
- Wzrosło zadłużenie samorządów, które chcąc realizować inwestycje musiały zbierać fundusze na wkład własny lub gdy wartość kosztorysowa materiałów i usług była niższa niż wartość rzeczywista w momencie zakupu.
- Szkolenia realizowane ze środków EFS miały olbrzymi wpływ na rynek szkoleniowy. Obniżyła się jakość usług szkoleniowych, niezwykle trudno jest się utrzymać na rynku firmom organizującym szkolenia komercyjne.
- Partnerstwo, współpraca nawiązana przez miasta, instytucje przy realizacji projektów zaowocowała podejmowaniem wspólnych działań w obszarach niezwiązanych z realizacją projektu.
- Jednostki samorządu terytorialnego musiały dostosować mechanizmy funkcjonowania tak, aby móc sprawnie aplikować ośrodki a także zarządzać projektami. W efekcie obecnie, w tej perspektywie finansowej 2007-2013, gminy coraz chętniej ubiegają się o dofinansowanie.

6.1.4. Poziom spełnienia oczekiwań ostatecznych odbiorców interwencji

Poziom satysfakcji ostatecznych beneficjentów korzystający pomocy w perspektywie 2004-2006 był przedmiotem szeregu badań ewaluacyjnych. Badania te obejmowały tematycznie poszczególne Programy, czy też ich Działania i obejmowały swym zasięgiem obszar całego kraju. Z analizy raportów wynika, że obszar Polski wschodniej nie stanowi szczególnego regionu, w którym wyniki odbiegałyby znacząco od reszty kraju. Można przypuszczać, że wnioski prezentowane w badaniach w pewnym, oczywiście ograniczonym zakresie można odnieść także do tego regionu.

„Badanie beneficjentów ostatecznych pomocy udzielonej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006” pokazuje, że wśród osób objętych wsparciem pozytywne oceny projektu, w którym uczestniczyły, zdecydowanie przeważały nad negatywnymi. Zaledwie, co dwudziesty respondent ocenił projekt „źle” lub „bardzo źle”, natomiast około cztery piąte badanych oceniło go „dobrze” lub wręcz „bardzo dobrze”. Zdaniem zdecydowanej większości badanych – blisko czterech piątych – udział w projekcie pomógł im rozwinąć cechy przydatne w poszukiwaniu pracy. Zbliżony odsetek osób objętych wsparciem przyznał, że udział w projekcie przyczynił się do zdobycia przez nie wiedzy i umiejętności przydatnych w poszukiwaniu pracy.

Wsparcie udzielone w ramach SPO RZL pozwoliło beneficjentom ostatecznym na uzyskanie lub rozwinięcie kwalifikacji zawodowych i kompetencji z zakresu ICT. Beneficjenci zdobywali przede wszystkim podstawową wiedzę związaną z obsługą komputera, Internetu i programów komputerowych. Projekty miały też dostarczyć wiedzy potrzebnej do poruszania się po nowoczesnym rynku pracy, w tym wykorzystania narzędzi ICT do poszukiwania pracy. Zarówno beneficjenci, jak i projektodawcy potwierdzają, iż rezultaty te rzeczywiście miały miejsce. Obie te grupy są też bardzo zadowolone z uzyskanych efektów.³⁷ Oczekiwania beneficjentów zostały w znacznym stopniu spełnione poprzez realizowane w projektach działania. Wskazują na to przeważające głosy zadowolenia z udziału w szkoleniach. I pomimo różnic w poziomie wyjściowych umiejętności i wiedzy między uczestnikami szkoleń, niewątpliwie odnalazły one swoje praktyczne zastosowanie w codziennej pracy.³⁸

³⁷ Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. Warszawa, maj 2008, str.3

³⁸ J.w. str.11-12

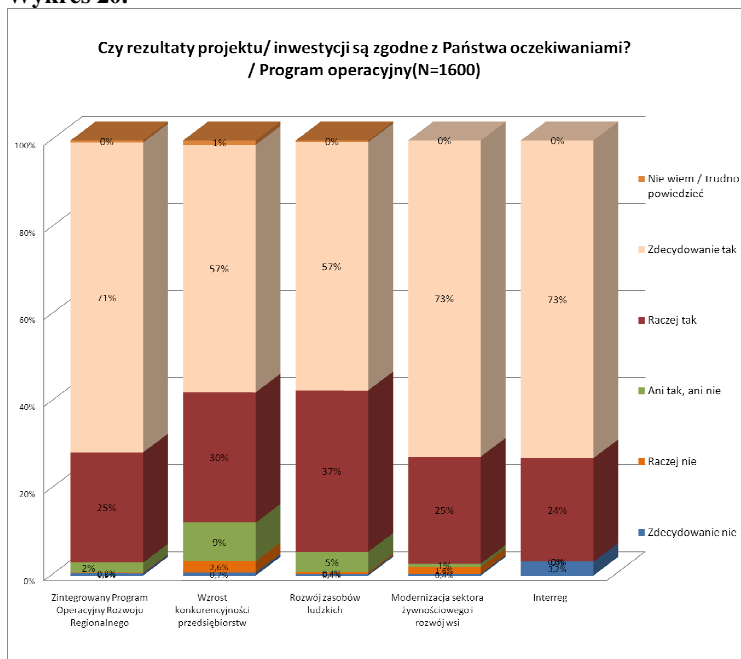
W ramach przeprowadzonego badania do grupy respondentów nie należeli beneficjenci końcowi wsparcia, a jedynie odwołano się do opinii beneficjentów (wnioskodawców) projektów. Jednakże zastosowana metodologia badania i zakres zrealizowanych analiz pozwalają na udzielnie odpowiedzi na to pytanie.

Analiza wyników badania CATI, którego respondentami byli projektodawcy pozwala stwierdzić, że w przytaczającej części przeanalizowanych wypadków rezultaty projektu są zgodne z oczekiwaniami beneficjentów. Taką odpowiedź udzieliło aż 94% respondentów, (przy czym aż 66% wskazało odpowiedź „zdecydowanie tak”, a jedynie 28% - słabszą odpowiedź „raczej tak”). Odpowiedzi uzyskane we wszystkich regionach wykazują tutaj zadziwiająco zgodność, a różnice są statystycznie nieistotne (wskazania mieszczą się w zakresie od 93% do 95%) i dotyczą raczej stopniowania poziomu satysfakcji.

Pewne różnicowanie ocen widoczne jest przy analizowaniu programów, w ramach których dany projekt był realizowany. Najwyższy poziom spełnienia oczekiwań beneficjentów miał miejsce w wypadku interwencji realizowanych w ramach projektów dotyczących modernizacji sektora żywnościowego i rozwoju wsi (98%), a najniższy w wypadku SPO WKP (87%).

Jednocześnie w wypadku projektów zrealizowanych w ramach IW INTERREG uwidacznia się bardzo duża rozpiętość ocen rezultatów zrealizowanego projektu, gdyż tylko w tym wypadku pojawiają się oprócz ocen pozytywnych i ewentualnie neutralnych także oceny skrajnie negatywne (aż 3, 2% beneficjentów tego programu wyraziło ocenę, że rezultaty projektu zdecydowanie były nie zgodne z ich oczekiwaniami). Generalnie jednak oczekiwania beneficjentów odnośnie rezultatów wdrażanych projektów zostały w bardzo dużym, więcej niż zadowalającym stopniu spełnione.

Wykres 20.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

W procesie badawczym podjęto również próbę weryfikacji wśród badanej w ramach badania PAPI grupy podmiotów, stopnia spełnienia oczekiwań względem programu SPO ROL. W związku z powyższym na pytanie, w jakim stopniu pozyskane środki spełniły Państwa oczekiwania – „w bardzo dużym” odpowiedziało 16, 51% badanych respondentów. Zdecydowana większość respondentów oceniła stopień realizacji oczekiwań na „duży” (66,51%). W przypadku niespełna 11% grupy respondentów te oczekiwania zostało zaspokojone w niewielkim stopniu.

Poziom spełnienia oczekiwań dzięki środkom programu SPO ROL okazał się najwyższy w grupie podmiotów sektora pozarządowego – na poziomie 100% sumując ocenę w bardzo dużym i dużym stopniu. Najniższy stopień realizacji oczekiwań według tego kryterium był w przypadku grupy rolników – na poziomie blisko 78% odpowiedzi. Choć należy podkreślić, iż nie jest to obiektywnie słaby stopień realizacji oczekiwań wobec programu.

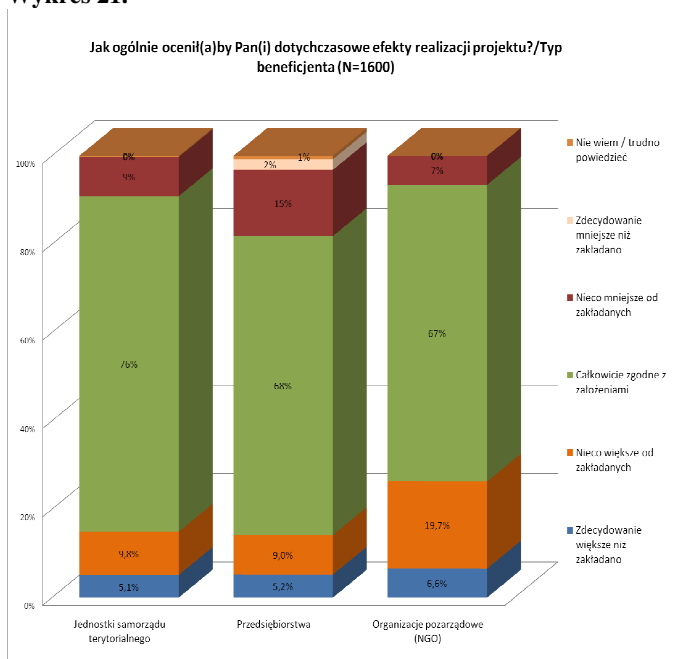
Łączny poziom zadowolenia w zakresie spełnienia oczekiwań (odpowiedzi respondentów – „w dużym” i „bardzo dużym” stopniu) wśród gmin wyniósł ponad 91%, w tym blisko 33% oceniło stopień spełnienia oczekiwań na najwyższym poziomie. Ten sam wskaźnik dla grupy przetwórców wyniósł zaledwie nieco 3%. Natomiast ocena znacznego spełnienia oczekiwań w badanej grupie wyniosła ponad 76%.

Respondenci badania CATI poproszeni o ocenę dotychczasowych efektów realizacji projektów, w istocie odpowiadali na pytanie dotyczące już stwierdzonego oddziaływania projektów, jako że badanie prowadzone było nie mniej niż 1, 5 roku po zakończeniu wdrażania wszystkich badanych projektów.

Tutaj także stwierdzono więcej niż zadowolające oddziaływanie projektów. Zdecydowana większość (72%) respondentów stwierdziła, że dotychczas zaobserwowane efekty projektu są całkowicie zgodne z założeniami, przy czym jednocześnie aż 16, 2% respondentów zadeklarowało, że obecne oddziaływanie projektu przekracza zakładane. Jedynie 12% respondentów uznało, że dotychczasowe efekty zrealizowanego projektu są niższe od zakładanych, przy czym zaledwie 1% respondentów ocenił, iż dotychczasowe efekty są zdecydowanie mniejsze niż zakładano, a pozostali uznali, że są jedynie nieco mniejsze od zakładanych.

Można, zatem uznać, iż dotychczas zidentyfikowane oddziaływanie zrealizowanych projektów jest silne i pozytywne, zgodne z założeniami, a także w wielu wypadkach przekraczające oczekiwania projektodawców. Stwierdzone przypadki nieosiągnięcia zakładanego oddziaływania mogą oznaczać, że jeszcze nie osiągnięto zakładanego poziomu oddziaływania, lub też mogą to być rzadkie, – lecz przecież zawsze występujące – przypadki projektów źle zaprojektowanych, źle zrealizowanych lub takich, dla których nieprawidłowo określono oczekiwane oddziaływanie (pod względem wielkości, formy lub zakresu).

Wykres 21.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Beneficjentami najniżej oceniającymi dotychczas stwierdzone efekty zrealizowanych projektów są przedsiębiorcy, spośród których aż 17% negatywnie ocenia dotychczas zidentyfikowane oddziaływanie projektu. Najwyżej oceniają je przedstawiciele sektora organizacji pozarządowych, gdzie jedynie 7% respondentów stwierdza, że oddziaływanie jest nieco mniejsze od zakładanego. Również wysoko oceniają je przedstawiciele JST (tylko 9% ocen nieco mniejszych od oczekiwanego).

Obserwowalna jest pełna akceptacja społeczna działań dotyczących szpitali, dróg, gospodarki wodno-ściekowej "Przeprowadzone do tej pory badania ewaluacyjne potwierdzają, że w większości przypadków beneficjenci są zadowoleni z wdrażanych projektów". Zwrócono przy tym uwagę, że najczęściej badania dotyczą tego jak ktoś wywiązuje czy wywiązywał się z umowy, a nie samego efektu, jaki miał zostać uzyskany w trakcie realizowanego

projektu. Badany stwierdził, że chociażby przy działaniu 2.3 ZPORR uzyskane wskaźniki były lepsze niż zakładane w programie. Trudno jednak ocenić, z czego to wynikało. Czy było efektem po prostu dobrej koniunktury na rynku, czy też może w większym stopniu była to zasługa samych interwencji wdrażanych w ramach poszczególnych funduszy.

Wiele uwag dotyczyło rozwoju zasobów ludzkich. Szczególnie, że obecnie nie ma zawodowego kształcenia i nie mamy zawodów, które są dziś niezbędne. Program pomijał te kwestie. Poza tym w SPO RZL, taka a nie inna forma tego programu, doprowadziła do znaczących zmian na rynku szkoleniowych w całym kraju. Taka sytuacja miała miejsce „w perspektywie 1994 -2000 w całej Europie Zachodniej - komercyjny rynek szkoleniowy, z którego po tej perspektywie zostało około 20% początkowej wielkości. Myślę, że w naszym przypadku po tej perspektywie będzie podobnie, albo gorzej”.

Co odniesieniu do projektów szkoleniowych, to były one realizowane w założeniu pod potrzeby pracodawców. Niestety wielu przedsiębiorców w ogóle nie było zainteresowanych szkoleniami. Uznawali je za niepotrzebną biurokrację i marnowanie czasu. W zasadzie istniało niezadowolenie przedsiębiorców ze wsparcia w obszarze projektów miękkich, zarówno w przypadku szkoleń, jak i innych form wsparcia - społeczna świadomość, że jeżeli są to środki publiczne to będą one poddawane kontroli: „związku z tym wielu woli nie chcieć skorzystać i mieć święty spokój.”

Przyznano także, że nastąpiło „zmęczenie materiału”, w zeszłym roku, gdy były prowadzone ostatnie ze szkoleń ZPORR-owskich, przedsiębiorcy nie byli nimi zainteresowani „*my już nie chcemy, nie mamy kogo i nie mamy kiedy.*” Wręcz stwierdzono, że „*mam wrażenie, że istnieje poczucie przesytu formą interwencji, jaką jest szkolenie.*” I co prawda wydaje się, że szkolenia nie powinny być przypadkowe i realizowane dla „*zbierania przypadkowych ludzi*”, z drugiej strony jednak, jeśli taka forma interwencji byłaby realizowana pod konkretne potrzeby pracodawcy, to wówczas korzystałyby tylko duże przedsiębiorstwa, a nie wyrażałyby zainteresowania małe. „*Inwestycja w kapitał ludzki, ale ten na tym niższym poziomie byłaby bardziej wartościowa niż szkolenia bezrobotnych czy pracowników.*” Przy czym ten niższy poziom był rozumiany jako szkoły zawodowe.

Wnioski:

Podsumowując, należy stwierdzić, że interwencje zrealizowane w ramach wspólnotowej interwencji publicznej w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej przyniosły rezultaty silnie odpowiadające, a często także przekraczające oczekiwania beneficjentów.

Grupę beneficjentów najmniej oceniających wpływ uzyskanego wsparcia są przedsiębiorcy, choć tutaj także wypowiediane oceny są mocno stopniowane, a jedynie 2% przedsiębiorców stwierdza, że dotychczasowy wpływ projektu jest zdecydowanie mniejszy od zakładanego.

Dotychczas zidentyfikowane oddziaływanie zrealizowanych projektów jest silne i pozytywne, zgodne z założeniami, a także w wielu wypadkach przekraczające oczekiwania projektodawców.

Prowadzone badania i analizy dotyczą najczęściej tego jak ktoś wywiązuje czy wywiązywał się z umowy, a nie samego efektu, jaki miał zostać uzyskany w trakcie realizowanego projektu.

Zaniedbano problem zawodowego kształcenia i w związku z tym zanikają zawody, które są dziś niezbędne. Ze względu na dużą liczbę zrealizowanych szkoleń nastąpił przesył rynku wśród niektórych grup beneficjentów ostatecznych takich jak np. przedsiębiorcy

6.1.5. Regionalne i lokalne dokumenty strategiczne a interwencja funduszy europejskich

Kwestia lokalnych dokumentów strategicznych i ich roli w ubieganiu się o wsparcie interwencji publicznej przez środki UE posiada bardzo istotne znaczenie w kontekście efektywności interwencji, trwałości jej rezultatów, a także – i przede wszystkim – w kontekście trafności interwencji, tj. dostosowaniu jej do rzeczywistych i zdiagnozowanych potrzeb społeczności lokalnych.

Ogólna ocena pięciu strategii wojewódzkich została zaprezentowana w Rozdziale 2 niniejszego opracowania. W odniesieniu do województwa lubelskiego zagadnienie lokalnych dokumentów strategicznych stanowiło przedmiot pogłębionej analizy, której rezultaty należy w tym miejscu przytoczyć.

Analiza strategii rozwoju gmin i powiatów z terenu woj. lubelskiego, głównie uchwalonych w okresie do XII 2007r. obejmuje tylko pewien procent dokumentów strategii jednostek samorządu, który pozwoli wyciągnąć wnioski dotyczące jakości tych dokumentów, procesu sporządzania oraz ich przydatności dla programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym.

Proces programowania rozwoju lokalnego na poziomie jednostek samorządu terytorialnego [JST] opiera się realizowaniu zapisów zawartych w dokumentach, które posiadają sformalizowaną zawartość, zostały sporządzone przy udziale specjalistów oraz były przedłożone do uchwalenia przez organy kolegialne samorządu. Głównym dokumentem programującym na poziomie lokalnym jest strategia rozwoju gminy/powiatu. Obok tego wskazać można inne ważne dokumenty programowe, które pozwalają na operacyjne zapisanie planowanych działań w krótszym horyzoncie czasowym.

Takim dokumentem jest m.in. Plan Rozwoju Lokalnego [PRL], który miał skutecznie realizować zadania ustawowo przypisane JST. Plany rozwoju lokalnego stanowiły uzupełnienie a w wielu przypadkach wyprzedzały podjęcie prac nad sporządzeniem strategii rozwoju gminy. Plan [PRL] zawiera dyspozycje dotyczące celów strategicznych, celów szczegółowych oraz listę zadań, których realizacja ma służyć poprawie sytuacji społeczno – gospodarczej gminy. [PRL] ustala harmonogram działań i określa środki finansowe, które zostaną przeznaczone na realizację wyznaczonych w nim zadań. W tym sensie [PRL] jest dokumentem o charakterze operacyjnym, lecz posiadającym wysoką rangę, gdyż jego uchwalenie odbywa się na sesji rady JST. Sporządzenie Planu [PRL] było obligatoryjne w przypadku projektów inwestycyjnych angażujących środki UE, i w tym sensie może być on postrzegany, jako ważny czynnik sterowania procesami rozwojowymi na poziomie lokalnym.

Ważnym dokumentem JST jest Wieloletni Plan Inwestycyjny. Projekty, o których dofinansowanie aplikowały podmioty samorządowe w perspektywie finansowej w latach 2004-2006 były dość dokładnie wpisane w oczekiwania lokalne (w sensie operacyjnym). Sama możliwość złożenia przez organ samorządu aplikacji o dofinansowanie projektu, który przewidywał finansowe zaangażowanie budżetu gminy lub starostwa, musiała być poprzedzona przyjęciem stosownej uchwały na sesji rady. Wymagane jest również uwzględnienie takiej pozycji finansowej w budżecie JST jak również jej odnotowanie w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym.

Również sporządzenie Lokalnego Programu Rewitalizacji [LPR], (który odnosi się jedynie do wybranych obszarów – zdegradowanych terenów miejskich, przemysłowych i powojaskowych) może być traktowane, jako dokument o charakterze programowym dla rozwoju lokalnego. W projektach rewitalizacyjnych zgłaszanych w ramach działania 3.3 ZPORR przez JST (ew. innych partnerów społecznych i gospodarczych) postawiony był warunek posiadania uchwalonego dokumentu [LPR], co było konieczne do złożenia wniosku aplikacyjnego.

Ważnym dokumentem programującym rozwój jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który zawiera ustalenia dotyczące funkcji terenów i rozbudowy infrastruktury komunalnej, (ale są to jednak dyspozycje o charakterze przestrzennym, bez harmonogramu realizacji i zasad finansowania). Generalnie należy odnotować fakt, że dokumenty niższego szczebla JST w przeważającym stopniu uwzględniały dyspozycje zawarte w strategiach wyższego rzędu (powiat/województwo).

W poniższych analizach skupiono się jedynie na analizach dokumentów strategii rozwoju gmin, powiatów i miast. Objęcie analizą innych typów dokumentów związanych z programowaniem rozwoju społeczno gospodarczego uznano za niezasadne, gdyż wymagałoby zestawiania ze sobą dokumentów o różnorodnej strukturze formalnej, opracowanych dla różnego okresu horyzontu czasowego, opisującego fragmentarycznie obszar JST lub dotyczących rozwiązań programowych o charakterze sektorowym.

Analizując zależności występujące pomiędzy strategicznymi kierunkami rozwoju ustalonymi przez JST a zrealizowanymi projektami unijnymi należy rozstrzygnąć pewną ważną kwestię metodologiczną dotyczącą badanego okresu odniesienia. Nabór wniosków aplikacyjnych sporządzanych dla perspektywy finansowej 2004-2006 trwał nieco dłużej, ze względu na konieczność spełnienia wymogu rozliczenia projektów (tzw. warunek n+2). W momencie składania wniosków aplikacyjnych niewiele powiatów, ale znaczna większość gmin posiadała uchwalone dokumenty strategii rozwoju.

Należy podkreślić, że w kolejnych latach proces sporządzanie strategii rozwoju na szczeblu samorządowym uległ znacznemu przyspieszeniu. Również zdecydowanej poprawie uległa jakość merytoryczna tych dokumentów. Najwięcej nowych dokumentów (i aktualizacji dokumentów istniejących) uchwalono w roku 2008 (odpowiednio 115 strategii gminnych i 12 powiatowych). Nastąpiło to w momencie, gdy bardzo zaawansowane było rozliczanie zrealizowanych już projektów z perspektywy finansowej 2004-2006. W chwili realizowania badania niemal wszystkie jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego posiadają obowiązujące Strategie rozwoju. Wśród analizowanych 19 powiatów województwa lubelskiego najwięcej, bo aż 12 dokumentów strategii rozwoju zostało uchwalonych w roku 2008. Zestawione dane ilustrują fakt, że w okresie, gdy aplikowano o dofinansowanie projektów dla perspektywy 2004-2006 jedynie dwa starostwa (tomaszowskie i łużyński) mogły udokumentować powiązanie zgłaszanych projektów z zapisami zawartymi w uchwalonych strategiach rozwoju powiatu. Wśród analizowanych 209 gmin województwa lubelskiego (wg informacji przekazanych z Urzędu Marszałkowskiego) najwięcej, bo aż 115 dokumentów oraz aktualizacji strategii rozwoju, zostało uchwalonych w roku 2008. Zestawione dane ilustrują fakt, że w okresie gdy aplikowano o dofinansowanie projektów dla perspektywy 2004-2006 tylko

pewna część gmin mogła udokumentować powiązanie zgłaszanych projektów z zapisami zawartymi w uchwalonych strategiach rozwoju na poziomie gminnym.

Struktura formalna dokumentów strategii JST

Dokumenty strategii posiadają określoną strukturę formalną, która opiera się na części faktograficznej: zestawieniach, analizach porównawczych i jakościowych, założeniach strategicznych: misji i wizji oraz dyspozycjach obejmujących określenie priorytetów, programów, ustaleniach realizacyjnych i zasadach wdrożenia.

W większości analizowanych dokumentów część faktograficzna opiera się na opisie diagnostycznym i obejmuje zestawienia poparte wykresami i tabelami, które szkicują aktualną sytuację społeczno gospodarczą analizowanego obszaru JST. Zestawienia zostały oparte są na ogólnie dostępnych danych statystycznych, co pozwala na tworzenie obrazu odzwierciedlającego sytuację społeczną i gospodarczą, także poprzez porównanie z wybranymi wskaźnikami opisującymi sąsiednie jednostki JST. Ważne znaczenie ma również przedstawienie kontekstu regionalnego poprzez odniesienie wskaźników opisujących JST do wartości statystycznych wyliczonych dla całego województwa a czasami wskaźników krajowych. Niewątpliwie część faktograficzna stanowi najmocniejszą stronę dokumentu strategii.

Analiza jakościowa SWOT posłużyła dla opisanie w formie tabelarycznej głównych pozytywnych i negatywnych zjawisk, które mają wpływ na bieżącą sytuację JST a także stanowiąc mogą szansę lub warunkują przyszły rozwój. Analizy zostały wykonane, jako zestawienia opisujące stan faktyczny z krytycznej perspektywy a także zawierają wskazania tych pozytywnych czynników, które mogą decydować o zaistnieniu w przyszłości optymistycznych scenariuszy sprzyjających rozwojowi lokalnemu. W części dokumentów strategii podkreślano, że analiza SWOT była przedmiotem prac warsztatowych, realizowanych przy udziale przedstawicieli lokalnej społeczności. W wielu przypadkach załączane były listy uczestników tych warsztatów strategicznych. Zapisy ujęte w tabelach analizy SWOT mają charakter ogólny i syntetyczny, przez co tworzony obraz sytuacji lokalnej często nie odzwierciedla specyfiki lokalnej a powiela generalne oceny, które pozostają prawdziwe praktycznie dla każdej JST.

Misja i wizja rozwoju stanowią podstawowe elementy konstruujące proces sporządzania strategii. Z tego względu powinny one nosić silne znamiona indywidualności i niepowtarzalności. Szczególnie wizja strategiczna JST powinna odwoływać się do planów, pragnień i oczekiwań motywujących wszystkie grupy mieszkańców oraz lokalnych liderów do wspólnego działania na rzecz przyszłości. W analizowanych dokumentach sposób określenia misji JST w większości przypadków ujęty został lapidarnie i dość trywialnie. Daje się zauważyć silne piętno oddziaływania konsultantów redagujących dokument strategii, którzy realizowali niewątpliwie trudne zadanie polegające na zapisaniu społecznych oczekiwań w języku planowania strategicznego.

Wizja strategiczna w większości przypadków analizowanych strategii została ujęta w sposób nad wyraz skrótowy, bez koniecznego wyeksponowania miejscowych walorów, podkreślenia potencjałów rozwojowych oraz uwypuklenia specyfiki lokalnej. Analizując wizje strategiczne zawarte w opiniowanych dokumentach JST można nabrać przekonania o nikłym poziomie i słabej jakości współpracy autorów/redaktorów strategii z przedstawicielami mieszkańców, liderami NGO's, działaczami instytucji kultury, pracodawcami i środowiskiem biznesu. Wskazuje to, że ten etap prac realizowany był w formule eksperckiej a nie partycypacyjnej. W efekcie nie wykorzystano potencjału kreatywności i wizyjności lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych. Ze względu na fakt, że udział tych grup ma podstawowe znaczenie dla jakości, wartości i rzeczywistej przydatności strategii, jako instrumentu sterowania rozwojem JST uzasadnione jest wsparcie metodyczne ze strony MRR poprzez uruchomienie procesu transferu wiedzy i promocję dobrych praktyk szczególnie dot. zagadnień uspołecznienia.

Priorytety i cele operacyjne strategii były definiowane, jako odpowiedź na wyniki analizy jakościowej SWOT. Struktura priorytetów i celów zmierza do wzmocnienia tych czynników, które zostały uznane, jako sprzyjające rozwojowi lokalnemu oraz osłabienie czynników posiadających cechy negatywne. W analizowanych strategiach należy podkreślić dość schematyczny sposób definiowania priorytetów oraz określania celów, ale generalnie należy ocenić, że obejmują one całą sferę działań strategicznych.

Procedury wdrażania strategii zostały opisane w analizowanych dokumentach strategii w sposób nad wyraz powierzchowny. Ten z reguły bardzo krótki rozdział zawiera ogólne informacje o procesie, ale nie ustala procedur i nie tworzy struktury, która ponosi odpowiedzialności (i może być rozliczana) z realizacji ustanowionych celów strategicznych.

Tym samym dokument strategii nie może być traktowany, jako zobowiązanie do działania, które w perspektywie wieloletniej będzie realizowane na terenie JST.

Zagadnienie monitorowania realizacji strategii stanowi jedno z najsłabszych ogniw analizowanych dokumentów. Lakoniczne i ogólnikowe sformułowania nie mogą zastąpić konkretnych wskaźników, których przyjęcie pozwala oceniać aktualne miejsce a także określić punkt, w którym powinniśmy zajmować w konkretnym momencie przyszłości. W dokumentach uchwalanych w ostatnich dwóch latach, (szczególnie w strategiach powiatowych) autorzy wprowadzają tabele zawierające wykazy wskaźników, które są rekomendowane do opisu

poszczególnych celów strategicznych. Tym niemniej w analizowanych dokumentach z reguły nie są podawane wartości bazowe tych wskaźników. Ten brak danych uniemożliwia traktowanie ich, jako poziomu odniesienia. Wobec braku zadeklarowania konkretnej wartości wskaźników nie można skutecznie oceniać zaawansowania realizacji celów strategicznych. Jest to poważny defekt strategii, który czyni z tych dokumentów pozorny i mało skuteczny instrument sterowania procesami rozwojowymi.

Prace nad strategią realizowane były w niemal we wszystkich analizowanych przypadkach, jako usługa zewnątrz wykonywana na zlecenie JST przez wyspecjalizowane firmy doradcze. Z tego powodu struktura dokumentów i sposób redagowania tekstu w znacznym stopniu odzwierciedla specyfikę i doświadczenie firmy, która go opracowywała. Zestawiając ze sobą dokumenty różnych strategii JST sporządzone przez tą samą konkretną firmę doradcą można zauważyć bardzo wyraźne podobieństwa. Widać przewagę informacji o charakterze ogólnym, które w bardzo podobnej lub niemal w identycznej formie tekstowej umieszczone są w kolejnych dokumentach opracowanych przez tą firmę doradcą.

Wskazuje to wyraźnie, że dokument strategii w mniejszym stopniu odzwierciedla lokalną specyfikę JST natomiast w przeważającej części zostaje wypełniony tekstami, które nie posiadają znamion indywidualnych. Zapisy ujęte w dokumentach strategicznych mają charakter ogólny i operują hermetycznym językiem, który utrudnia a często uniemożliwia zrozumienie zapisów zawartych w dokumencie dla osoby nieposiadającej fachowego przygotowania lub bez doświadczenia samorządowego. Dla czytelnika, który nie posiada takiego merytorycznego przygotowania lektura dokumentów strategicznych jest bardzo utrudniona, jeśli w ogóle możliwa.

Wielką wartością udziału lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych procesie sporządzania strategii lokalnej stanowi sam fakt aktywnego uczestnictwa w pracach zespołów roboczych, co w przyszłości pozwala dzielić się odpowiedzialnością za wdrażanie współtworzonego dokumentu. Jest to jeszcze jeden ważny argument przemawiający za tak potrzebną promocją społecznia procesu sporządzania strategii rozwoju lokalnego.

W tej części opracowania ocenie poddano myślenie strategiczne kluczowych decydentów na szczeblu gminnym pod kątem kreowania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru województwa lubelskiego.

Analiza obowiązujących dokumentów strategii JST województwa lubelskiego pozwala na sformułowanie konkretnej hipotezy systemowej o występowaniu swoistej dysfunkcji, która ogranicza liczbę, skalę i zasięg oddziaływania podejmowanych projektów, przez co negatywnie wpływa na absorpcję dostępnych funduszy publicznych.

Obecny system planowania strategicznego JST wyczerpuje swoje możliwości i wymaga wprowadzenia poważnych zmian o charakterze systemowym, gdyż w swojej obecnej formie nie może gwarantować skutecznej realizacji celów rozwoju i wykorzystania w tym celu wszystkich dostępnych środków publicznych a także funduszy prywatnych.

Model programowania rozwoju lokalnego opiera się na jednym ośrodku sterowania, którym przez kadencję kieruje wójt/burmistrz oraz zarząd gminy. Ten ośrodek pełni funkcje menedżerskie odpowiadając m.in. za rzeczową i finansową realizację budżetu. Zarząd gminy prowadzi prace nad rozwojem lokalnym i w tym celu przygotowuje m.in. dokument strategii rozwoju (przy pomocy zatrudnionych w tym celu konsultantów z firm doradczych). Projekt dokumentu przedkładany jest do uchwalenia na sesji rady gminy. Główną wadą tego systemu jest partykularyzm znajdujący, jak się zdaje, swoje uzasadnienie w kadencyjności kluczowych decydentów. W ramach tego systemu funkcje menedżerskie dominują nad funkcjami przywódczymi. Aby zilustrować ten problem sterowania procesowego przedstawimy dwa rodzaje dysfunkcji występujących w odniesieniu do projektów unijnych.

Innym zauważalnym zjawiskiem są pozorne aplikacje. Są to działania na poziomie JST polegające na składaniu projektów, które nie mają szans, aby mogły być pozytywnie rozpatrzone przez instytucje wdrażające, ze względu na dyskwalifikujące projekt braki formalne lub defekty merytoryczne. W okresie finansowania 2004-2006 obowiązywały mniej ostre kryteria oraz były pewne możliwości (zdecydowanie większe niż obecnie) oddziaływania politycznego dla „przepchnięcia” swojego wniosku. Istotną przesłanką może być ograniczony zasób wiedzy na szczeblu JST o procedurach aplikacyjnych a także o obowiązujących zasadach kontroli. Być może beneficjenci nie spodziewali się, że wnioski będą tak starannie sprawdzane. Innym przykładem pozornej aplikacji jest świadome kierowanie wniosków, które nie mogą być pozytywnie rozpatrzone m.in. wobec ograniczonych kwot alokacji. Dlatego wielokrotnie podejmowali działanie na zasadzie: „a może jednak się uda”, tym bardziej, że przed wyborcami mogli prezentować podejmowane starania, choć zakończone niepowodzeniem, tłumacząc porażkę niezycliwością decydentów. Są to działania pozorne, które były wykorzystywane dla wywołania pozytywnego wrażenia o aktywności władz gminy na rzecz pozyskiwania środków unijnych.

Na poziomie JST pojawia się zjawisko blokowania projektów innowacyjnych, polegające na eliminowaniu projektów, które mogą stanowić zbyt poważne wyzwanie dla administracji samorządowej lub obarczone są ryzykiem niepowodzenia, czy też nie rokują sukcesu w perspektywie kadencji aktualnego zarządu JST. Eliminowane są projekty, które ze względu na swoją skalę, powiązania, innowacyjność wykraczają poza dotychczasowe wyobrażenia,

zarówno urzędników gminnych jak i członków zarządu JST. W tym przypadku zapewne działa mechanizm strachu przed podjęciem trudnego i pełnego niewiadomych projektu, który dodatkowo wiąże się z pewnym ryzykiem i będzie wymagał podjęcia odpowiedzialności za nie do końca sprecyzowane obecnie działania. Przykład stanowić może wysoce innowacyjny projekt Centrum Ignacego Łukasiewicza w Jasle, który był promowany przez byłego burmistrza, który widział celowość, aby przy zaangażowaniu środków unijnych został wybudowany duży (ponadregionalny) ośrodek promocji przedsiębiorczości, edukacji technicznej i kultury. Projekt został zablokowany, gdy wybory samorządowe wygrała nowa pani burmistrz, która jak można przypuszczać nie chciała kontynuować projektu zainicjowanego przez swojego poprzednika. Miasto Jasło nie złożyło wniosku i atrakcyjny projekt stracił szansę, aby stać się projektem kluczowym w ramach POIG.

Ze względu na ograniczone środki pozostające w dyspozycji samorządów (wkład własny projektów) podejmowane decyzje o dofinansowaniu projektów z budżetu samorządowego były bardzo wyważone i musiały uzyskać uprzednią akceptację organów kolegiałnych samorządu. Taki tryb podejmowania decyzji finansowych na szczeblu gminy/miasta/starostwa praktycznie wykluczała możliwość zaangażowania środków publicznych UE w zadania, które nie nosiły znamion zadań priorytetowych. Projekty, które nie są umieszczone w dokumencie strategii lokalnej, nawet bardzo wartościowe, posiadają małe szanse na pozyskanie finansowania unijnego, gdyż dokument strategii wskazuje i rekomenduje wszystkie zamierzenia ważne dla lokalnej społeczności. Oznacza to, że jeśli projekt nie został odnotowany w strategii to nie jest ważny. Struktury bieżącego zarządzania JST, mogą uniemożliwiać lub skutecznie utrudniać proces programowania rozwoju i blokować podejmowanie strategicznych projektów, pomimo że są one ważne dla lokalnej społeczności.

Podkreślić należy wyraźną przewagę (a nawet dominację) czynnika bieżącego zarządu (zadania menedżerskie) nad czynnikiem nawigacyjnym (zadanie przywódcze). Strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem wieloletnim (ponad kadencyjnym), który ma sterować rozwojem w perspektywie dziesięcioleci, także umożliwiając podejmowanie dużych, ambitnych projektów. Ten horyzont czasu obejmuje, co najmniej kilka kadencji przedstawicieli samorządowych: wójtów, burmistrzów, starostów i prezydentów miast, również członków zarządu JST. Wiele wskazuje na to, że nawigacja strategiczna nie może być skutecznie realizowana przez ten sam ośrodek sterowania, który ponosi odpowiedzialność (także prawną i materialną) za bieżące zarządzanie JST. Zadania programowania procesów rozwojowych w perspektywie dziesięcioleci mają zdecydowanie inną specyfikę, która wymaga rozdzielnia funkcji menadżerskich i przywódczych. Dlatego celowe jest uaktywnienie i upodmiotowienie drugiego ośrodka sterowania na poziomie JST, który będzie działał podobnie jak w przedsiębiorstwie obok zarządu funkcjonuje rada nadzorcza.

Wyzwania nadchodzących lat, jakimi są duże i skomplikowane projekty realizowane w różnych konfiguracjach partnerskich z udziałem podmiotów samorządowych, sektora biznesu, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, także w formie partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają sprawnego systemu sterowania strategicznego jak również skutecznego zarządzania menedżerskiego. Obecny system sterowania na szczeblu JST nie daje nadziei na sukces realizacji tych wyzwań.

Wspólne scenariusze przyszłości, badane i tworzone z różnych perspektyw różnych interesariuszy, pozwalają tworzyć pewne racjonalne podstawy dla projektowania rozwiązań obecnych problemów, dylematów i stwarzania warunków dla podejmowania koniecznych wyborów. W aktualnym nurcie badań przyszłości widoczne jest powiązanie strategicznego planowania rozwoju w ogólności z sektorem wiedzy, z całością rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego tzw. społeczeństwa opartego na wiedzy.

W takim przypadku zadania nowego ośrodka sterowania (swoistej rady nadzorczej JST) mogą być definiowane jest, jako integralny zespół działań mających na celu myślenie [thinking the future], debatowanie publiczne [debating the future] oraz wyobrażanie i formowanie przyszłości [shping the future]. Myślenie o przyszłości to prognozowanie a także identyfikowanie trendów długoterminowych i w ten sposób ukierunkowywanie podejmowania prawidłowych decyzji. Bez publicznej (społecznej) otwartej debaty o przyszłości nie ma strategii rozwoju. Jest ona w istocie procesem partycypacyjnym, włączającym różnych interesariuszy: władze publiczne, sektor biznesu, instytucje badawcze, organizacje pozarządowe.³⁹

System sterowania ma formę dipola, którego jednym elementem jest ośrodek menedżerski skupiony na zarządzaniu bieżącym, z które ponosi odpowiedzialność. Drugim elementem sytemu jest ośrodek nawigacyjny, który programuje proces rozwojowy i podejmuje strategiczne decyzje do realizacji w długiej perspektywie czasu. Pomiędzy tymi dwoma elementami usytuowany jest element integrujący (sprzęgło), które ma za zadanie wywoływać sprzężenia zwrotne. Osiągnięcie pozytywnych sprzężeń zwrotnych, które będą oznaczać wzrastające tempo procesu rozwoju jest równoznaczne z uruchomieniem dynamiki potencjału lokalnego. Uspołecznienie procesu programowania rozwoju stanowi niezbędny element „naoliwienia” umożliwiający sprawne funkcjonowanie systemu. Sprzężenie pozytywne

³⁹ Zbigniew Bierzański - Badania przyszłości - kwartalnik Nowator nr 2 / 2009 str. 4

poprzez zdefiniowanie kompetencji i wytyczenie linii demarkacyjnej powoduje wzmocnienie obu ośrodków sterowania.⁴⁰

Warto jednocześnie zaznaczyć, że sytuacja zdiagnozowana szczegółowo dla województwa lubelskiego jest typowa dla pozostałych województw Polski wschodniej i wnioski płynące z analizy województwa lubelskiego mogą być bezpośrednio przeniesione do wszystkich pozostałych regionów.

Kwestię wykorzystania regionalnych strategii rozwoju do planowania i programowania interwencji publicznych współfinansowanych ze środków UE dobrze charakteryzują wypowiedzi przedstawicieli władz regionalnych, lokalnych i beneficjentów.

Strategie wojewódzkie są dokumentami, tak szeroko definiującymi cele, jednocześnie ze względu na duże braki i niski poziom rozwoju województwa każda dziedzina w strategii była ujęta. Stąd też zdaniem respondentów nie pojawiały się trudności z odniesieniem się do nich. W związku z tym generalnie wszystkie realizowane projekty były zgodne ze strategią rozwoju województwa, „Wszelkie akcenty, cele, które mamy zapisane w strategii pokrywały się z tym, co mieliśmy realizować w ZPORR.”

Przy ocenie projektów, zwłaszcza przy projektach w ramach ZPORR, brano pod uwagę czy projekty wspierać będą te kierunki, które są ważne z punktu widzenia rozwoju województwa. Zgodność planowanych w projekcie działań musiała być wykazana we wniosku o dofinansowanie, „wypełniając wniosek o dofinansowanie każdy beneficjent musi wykazać, że jest to zgodne z jakimiś dokumentami europejskimi, programowymi plus jakimiś dokumentami danego województwa, na przykład, czyli właśnie jakaś strategia rozwoju czy coś takiego, że jakby te działania, które będą wykonywane wpisują się też w tą strategię”. Każdy wnioskodawca musiał się odnieść do dokumentów strategicznych we wniosku o dofinansowanie i musiał siebie umiejscowić w priorytetach strategii rozwoju województwa.

Natomiast inwestycje realizowane w gminach miały swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych, do których należy zaliczyć przede wszystkim strategię rozwoju gminy. Poza tym do realizacji zamierzeń inwestycyjnych gminy niezbędny był plan zagospodarowania przestrzennego oraz program gospodarki odpadami i ochrony środowiska. Niektóre dokumenty były tworzone obligatoryjnie, a inne powstały specjalnie pod potrzeby planowanych przez samorząd gminny, powiatowy lub wojewódzki działań i inwestycji. Ponadto do planowania i realizacji inwestycji gminnych wykorzystywano takie dokumenty jak: wojewódzki program rozwoju obszarów wiejskich, regionalna strategia rozwoju transportu, wojewódzka strategia rozwoju turystyki, powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Zdaniem respondentów wszystkie dokumenty strategiczne uwzględniano w realizowanych interwencjach. Dokumenty te „były cytowane we wnioskach aplikacyjnych składanych przez beneficjentów i stanowiły, zgodnie oczywiście z polityką Unii Europejskiej w tym zakresie, czyli ze wszelkiego rodzaju strategiami, podstawę wydatkowania tych środków finansowych”.

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że z uwagi na wymóg posiadania Lokalnego Planu Rozwoju przy ubieganiu się o środki UE i konieczność wykazania, że planowane inwestycje są z nim zgodne dochodziło do sytuacji, że były one tworzone tylko i wyłącznie na potrzeby przedłożenia w momencie aplikowania. Bardzo symptomatyczna pod tym względem jest wypowiedź przedstawiciela jednego z respondentów: Pewnym utrudnieniem [w przygotowywaniu przez beneficjentów wniosku o dofinansowanie projektu – przyp. IBC] to konieczność opracowania przez gminy planów rozwoju lokalnego. Musiały one tworzyć ten dokument tylko po to, żeby móc aplikować o środki unijne.

W odniesieniu do projektów miękkich zdania respondentów były podzielone. Z jednej strony twierdzili, że bardzo mocne zakorzenienie lokalne i regionalne wymaga oddzielnych dokumentów strategicznych dla poszczególnych powiatów, a w ZPORR także dla województwa. Stąd ważna była zgodność między projektami, a dokumentami strategicznymi nie tylko takimi jak strategia rozwoju województwa, ale również innymi z poziomu powiatów czy nawet gmin. Natomiast pojawiła się również opinia, że w przypadku projektów miękkich o ich powiązaniu z dokumentami strategicznymi nie może być mowy. Wynika to z faktu, że działania miękkie nie są nigdzie zdefiniowane “z góry”. Strategia rozwoju uwzględniała, przede wszystkim zakres działań szkoleniowych służących rozwojowi kapitału ludzkiego.

Wnioski:

W wielu przypadkach dokumentu strategicznego powstawały pod presją potrzeb bieżącej absorpcji środków unijnych. Odwrócona została, więc logika zarządzania strategicznego, gdzie bieżące działania wynikają z przyjętych wcześniej planów strategicznych.

Proces wdrażania funduszy europejskich zainspirował JST do działań z zakresu planowania strategicznego

⁴⁰ Szerzej opisuje to Klemens Stańkowski „Systemy i makrosystemy innowacji opartej na wiedzy” w książce Zarządzanie działalnością innowacyjną” pod redakcją Lidia Białoń. wyd. PLACET, Warszawa, 2010

Celowe jest sporządzenie na zamówienie MRR analiz, które wszechstronnie ocenią uwarunkowania wdrożenia reformy systemu sterowania rozwojem lokalnym. Analizy powinny określić możliwości realizacji reformy w ramach obecnie obowiązujących regulacji prawnych lub rekomendować nowe rozwiązania.

Ze względu na fakt, że zagadnienie uspołecznienia ma podstawowe znaczenie dla jakości, wartości i rzeczywistej przydatności strategii, jako instrumentu sterowania rozwojem JST uzasadnione jest wsparcie metodyczne ze strony MRR poprzez uruchomienie procesu transferu wiedzy i promocję dobrych praktyk. Środkami realizacji są szkolenia, publikacje, konferencje oraz kampanie informacyjne. Będzie to cenny wkład w uaktywnienie procesu rozwoju lokalnego, który przyczyni się do skutecznej absorpcji funduszy unijnych. Podjęcie tych działań przez MRR jest szczególnie ważne przy okazji aktualizacji obowiązujących obecnie a (niestety) słabych merytorycznie, dokumentów strategicznych JST z terenu województwa lubelskiego.

Ze względu głównie na fakt, że województwa Polski wschodniej mają bardzo dużo potrzeb rozwojowych w zasadzie w każdej dziedzinie, strategii czy inne dokumenty planistyczne ze szczebla wojewódzkiego i lokalnego miały taki poziom swego rodzaju ogólności, że nietrudno byłoby znaleźć taki kierunek rozwoju, który nie pojawił się w tych dokumentach. Stąd też projektodawcy nie mieli trudności w odniesieniu się do dokumentów strategicznych i realizowania interwencji w nawiązaniu do nich.

Jednocześnie należy zauważyć, że dokumenty strategiczne obowiązujące w trakcie okresu wdrażania projektów z perspektywy finansowej 2004-2006 były nadmiernie ogólnikowe i zdecydowanie nie uwzględniały specyfiki lokalnej. Były to dokumenty bardzo standardowe i mające przede wszystkim na celu spełnienie formalnego wymogu do możliwości ubiegania się o wsparcie projektów ze środków UE, jakim była zgodność tych projektów ze strategią rozwoju regionu.

6.2. Komplementarność i synergia

6.2.1. Definicje

Komplementarność (łac. *complementum* – uzupełnienie) to termin oznaczający wzajemne dopełnianie się, uzupełnianie⁴¹. Komplementarny to taki, który jest uzupełnieniem czegoś innego, taki, który się z czymś dopełnia⁴². Interwencje komplementarne, to interwencje wzajemnie się uzupełniające, takie, które dla właściwego funkcjonowania wzajemnie siebie potrzebują. Inaczej: dobra a i b są dobrami komplementarnymi wówczas, gdy zaspokojenie danej potrzeby wymaga konsumpcji dobra a i b. **W odniesieniu do interwencji publicznej komplementarność** to wzajemne uzupełnianie się interwencji w celu zwiększenia ich oddziaływania. Interwencje A i B są komplementarne, jeżeli dla uzyskania pełnego oddziaływania interwencji A, konieczne jest zrealizowanie także interwencji B. W opracowaniu *Mechanizmy zapewnienia komplementarności w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*⁴³ komplementarność przedstawiono w sposób następujący: Komplementarność nazywamy synergię i wzajemne uzupełnianie się świadomie podejmowanych działań poprzez skierowanie wsparcia na ich realizację dla efektywniejszego rozwiązania problemu bądź osiągnięcia założonego celu na poziomie lokalnym, regionalnym lub ponadregionalnym.⁴³

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto następującą definicję:⁴⁴

Komplementarność to wzajemne uzupełnianie się lub dopełnianie (przestrzenne, przedmiotowe) typów projektów lub projektów.

Komplementarność projektów można rozpatrywać biorąc pod uwagę ich cele i analizując następujące cechy⁴⁵:

- lokalizację w przestrzeni np. projekty drogowe będące odcinkami jednego większego korytarza transportowego (**komplementarność przestrzenna**)
- zakres rzeczowy np. projekty z zakresu rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej są uzupełniane przez projekty szkoleniowe z wykorzystania Internetu (**komplementarność przedmiotowa**)

⁴¹ Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1997

⁴² Markowski A., Pawelec R, *Język polski. Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2007

⁴³ *Mechanizmy zapewnienia komplementarności w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*

⁴⁴ Za: M.Krasowska, M. Ślesik, Komplementarność i synergia,

http://www.wspolnota.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=11341 z dn. 06.04.2010

⁴⁵ *Komplementarność i synergia projektów realizowanych na terenie Polski Wschodniej w ramach Programów Operacyjnych Polityki Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w kontekście priorytetów Strategii rozwoju społeczno gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Warszawa, 2009, Zob.:

http://www.polskawschodnia.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport_komplementarnosc.pdf

- biorąc pod uwagę procesy ich przygotowania i realizacji - poprzez zbadanie czy wzajemne uzupełnianie się projektów jest wynikiem współpracy instytucji i świadomej koordynacji działań (**komplementarność procesowa**)

Tak rozumiana komplementarność może polegać na tym, że:

- projekty uzupełniają się przedmiotowo lub przestrzennie, ale osiągnięcie efektów jednego projektu nie jest uzależnione od realizacji drugiego;
- jeden z projektów jest dopełnieniem drugiego (przestrzennie lub przedmiotowo) i nie osiągnie efektów bez realizacji pierwszego;
- projekty wzajemnie się dopełniają (przestrzennie lub przedmiotowo) i żaden nie osiągnie zamierzonych efektów bez realizacji drugiego.

Z punktu widzenia dalej przedstawionej analizy istotna wydaje się definicja komplementarności zaproponowana w raporcie pt. „Ocena wpływu wsparcia z funduszy strukturalnych w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na realizację celów rozwojowych regionów”, gdzie zdefiniowano ją, jako „uzupełnianie się projektów”⁴⁶. W cytowanym badaniu wyróżniono trzy rodzaje komplementarności zachodzących pomiędzy projektami z zakresu infrastruktury społecznej:

- komplementarność operacyjną zachodzącą w procesie realizacji projektów (np. ich etapowanie);
- komplementarność funkcjonalną odnoszącą się do niezależnych projektów, a zachodzącą wtedy, gdy ich wspólne efekty są większe niż pojedynczo;
- komplementarność sieciową, w ramach której projekty uzupełniają istniejące luki.

Powyzsza definicja komplementarności odnosi się do projektów. Warto natomiast pamiętać, że komplementarność występuje również na poziomie strategii i programów. Wówczas można ją definiować bardziej ogólnie, biorąc pod uwagę horyzontalne cele tych dokumentów. Przykładem może być podział na komplementarność wewnętrzną (np. powiązania projektów ZPORR między sobą) oraz zewnętrzną (powiązania projektów ZPORR z realizowanymi w innych programach operacyjnych).

Synergia (gr. *synergós* {συνεργός} – współpracujący) oznacza współdziałanie wielu czynników w jakimś procesie, zjawisku, działaniu⁴⁷. Synergia jest także definiowana, jako wzajemne wzmacnianie, potęgowanie się efektów interwencji publicznej, kooperacja czynników, skuteczniejsza niż suma ich oddzielnych działań.⁴⁸

Synergia to zjawisko wzajemnego wzmacniania, potęgowania się dwu lub więcej ściśle powiązanych elementów (czynników ekonomicznych, środków wytwórczych, itp.) współdziałających w jednym, bądź zbliżonym czasie i prowadzących do powstawania efektów łącznych (sprzężonych)⁴⁹. W ewaluacji synergia jest najczęściej rozumiana, jako osiągnięcie wspólnie lepszych efektów niż efekty poszczególnych projektów brane pod uwagę osobno⁵⁰. Wytoczne dla badań ewaluacyjnych zawierają następujące wyjaśnienie: zjawisko synergii polega na tym, iż efekty kilku działań, ze względu na występujące pomiędzy nimi powiązania, ulegają wzmocnieniu i są większe niż efekty tych działań rozpatrywane indywidualnie. Jeśli efekt synergii jest badany w ramach jednego programu, mówi się o synergii wewnętrznej. Gdy stwierdza się natomiast powiązania programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji) z innym programem, jest to synergia zewnętrzna⁵¹.

6.2.2. Ocena komplementarności i efektu synergii

Analiza potencjalnych powiązań pomiędzy różnymi typami projektów, które mogą być dofinansowane z Programów realizowanych na terenie Polski wschodniej wskazuje, że interwencje powinny być komplementarne i układać się

⁴⁶ „Ocena wpływu wsparcia z funduszy strukturalnych w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na realizację celów rozwojowych regionów” PAG Uniconsult, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

⁴⁷ Markowski A., Pawelec R, *Język polski. Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2007

⁴⁸ Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007

⁴⁹ Suszyński C., *Synergia w działalności rynkowej przedsiębiorstw*, Monografie i opracowania 355, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1992

⁵⁰ *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes*. Final report, European Commission, November 2006

⁵¹ Kierzkowski T., „Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”, Warszawa 2002, http://www.ewaluacja.org.pl/download/publikacje%20ewaluacja_fs%20wytyczne%20parp.pdf

w spójny system. Zarówno dokumenty objętych analizą Sektorowych Programów Operacyjnych, jak i strategie rozwoju poszczególnych województw Polski wschodniej wskazują na komplementarność, jako na istotny element realizowanych interwencji publicznych. Zatem na poziomie dokumentów programowych/ strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu.

Tabela 13. Komplementarność wewnętrzna Działań w ramach ZPORR.

ZPORR		ZPORR																			
		Priorytet 1					Priorytet 2					Priorytet 3					Priorytet 4				
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	4.1	4.2	4.3
Priorytet 1																					
działanie	1.1					✓							✓	✓	✓						
	1.2												✓	✓							
	1.3				✓			✓	✓									✓			
	1.4												✓	✓	✓	✓					
	1.5			✓	✓			✓										✓			
	1.6	✓																			
Priorytet 2																					
działanie	2.1																				
	2.2			✓															✓		
	2.3										✓		✓				✓				
	2.4										✓			✓		✓					
	2.5																				
	2.6																				
Priorytet 3																					
Działanie	3.1	✓	✓		✓				✓				✓	✓							
	3.2	✓	✓		✓				✓				✓		✓						
	3.3					✓			✓	✓				✓			✓	✓			
	3.4										✓										
	3.5			✓		✓			✓		✓										

Źródło: Opracowanie własne na potrzeby badania.

Analiza dokumentacji oraz kryteriów wyboru projektów w poszczególnych Programach, a także wyniki indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami Instytucji Zarządzających, Instytucji Pośredniczących w badanych województwach pokazały:

a) występowanie zróżnicowanego podejścia na poziomie programów:

- każdy program prezentuje inne podejście do zapewnienia komplementarności
- we wszystkich programach najczęściej oceniana jest **komplementarność bezpośrednia i komplementarność przedmiotowa**.

b) zróżnicowanie podejścia na poziomie działań czy typów projektów:

- w przypadku inwestycji w **infrastrukturę techniczną** najczęściej występuje komplementarność bezpośrednia;
- przedsięwzięcia z zakresu **infrastruktury ochrony środowiska** nie są oceniane pod kątem komplementarności,

c) w kryteriach wyboru projektów związanych z komplementarnością projektów zauważono szereg problemów, wśród których do najważniejszych należą:

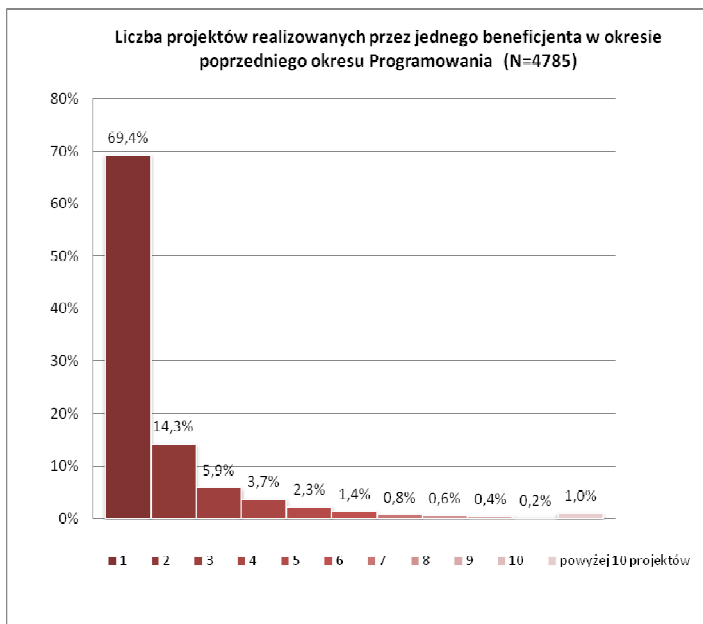
- uznawanie kryterium spójności z dokumentami strategicznymi, jako kryterium komplementarności
- łączenie kryterium komplementarności z kryterium kompleksowości
- przyjmowanie takiego samego podejścia do oceny komplementarności różnych typów projektów.

Wskazane wyżej problemy zostały zidentyfikowane nie tylko w dokumentach strategicznych, lecz także ich występowanie sygnalizowali przedstawicielami władz badanych regionów. Ponadto wiele wypowiedzi respondentów wskazywało, że terminy *komplementarność* i *synergia* nie są prawidłowo rozumiane przez przedstawicieli instytucji regionalnych odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie interwencji publicznych, w tym także interwencji współfinansowanych ze środków UE. Istotny, pozytywny wyjątek stanowi województwo podkarpackie, gdzie przedstawiciele władz regionu wskazywali na różne projekty wzajemnie komplementarne i reprezentujące różne rodzaje komplementarności (bezpośrednią, przestrzenną przedmiotową). Jednocześnie przedstawiciele województwa

podkarpackiego wyraźnie podkreślali, że interwencje komplementarne i przynoszące efekt synergii pojawiały się stosunkowo rzadko.

Analizując komplementarność projektów szczególną uwagę należy zwrócić na liczbę i strukturę projektów realizowanych przez poszczególnych beneficjentów. Jak pokazują wyniki analizy (dane na podstawie bazy SRP - wykres 22) zdecydowana większość - blisko 70% beneficjentów zrealizowała tylko jeden projekt. Rozrzut liczby projektów przypadających na jednego beneficjenta wahał się w przedziale od 1 do maksymalnie 77 projektów. Przy czym stosunkowo niedużą liczbę (do pięciu projektów łącznie) przeprowadziło w Polsce wschodniej w poprzednim okresie Programowania w sumie aż 96, 2% beneficjentów. Stanowić to może wyjaśnienie występowania zjawiska komplementarności projektów i efektu synergii dosyć rzadko i w stosunkowo wąskim zakresie.

Wykres 22.



Uwaga: ze względu na brak możliwości identyfikacji beneficjenta wykluczono rolników, rybaków i osoby prywatne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SRP.

Spośród będących w zdecydowanej mniejszości (4,4%) beneficjentów realizujących więcej niż 5 projektów, główny trzon stanowiły instytucje pełniące funkcje IW/ IP w regionie Polski wschodniej. W grupie najbardziej aktywnych w zakresie realizacji projektów przeważały Urzędy Marszałkowskie, Urzędy Wojewódzkie a następnie plasowały się Wojewódzkie Urzędy Pracy. W grupie największych projektodawców znalazły się ponadto Agencje Rozwoju Regionalnego (np. Warmińsko-Mazurska, Lubelska czy Rzeszowska ARR).

Na poziomie powiatów i gmin liczba przeprowadzonych projektów jest już zdecydowanie mniejsza. Spośród pozostałych wyróżnionych grup do najaktywniejszych należały organizacje z sektora NGO – gdzie przeciętna liczba projektów przypadająca na jednego beneficjenta wyniosła 3 oraz placówki oświatowe, do których zaliczono uczelnie wyższe, szkoły językowe, zakłady doskonalenia zawodowego itp., z przeciętnie 4 projektami przypadającymi na jedną jednostkę. Stosunkowo słabo na tym tle wypadają przedsiębiorstwa, wśród których przeciętnie realizowano tylko jeden projekt.

Obserwowalne występujące różnice w liczbie i wartości projektów pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracji samorządowej wskazują zarówno na narastające zróżnicowanie wewnątrz województw, jak i powiększającej się dysproporcji między najsilniejszymi i najslabszymi samorządami, a w szczególności ich umiejętnościami pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.

Tabela 15. Analiza liczby projektów wybranych typów instytucji (N=2417).

Typ beneficjenta	Median	Minimum	Maximum	N	Std. Deviation
JST Urząd Marszałkowski	57	1,00	77,00	296	15,55
JST Urząd Wojewódzki	56	1,00	61,00	271	17,99
Wojewódzki Urząd Pracy	31	1,00	35,00	148	6,15
Miejski i Powiatowy Urząd Pracy	5	1,00	12,00	452	1,89
JST Miasto	4	1,00	24,00	286	6,56
JST Powiat/ starostwo	6	1,00	16,00	499	3,45
JST Gmina	3	1,00	21,00	1370	2,99
przedsiębiorstwo	1	1,00	33,00	2724	5,38

placówka oświatowa	4	1,00	21,00	352	5,61
placówka ochrony zdrowia	1	1,00	4,00	142	,823
NGO	3	1,00	25,00	480	7,00
Total	3	1,00	77,00	7020	15,55

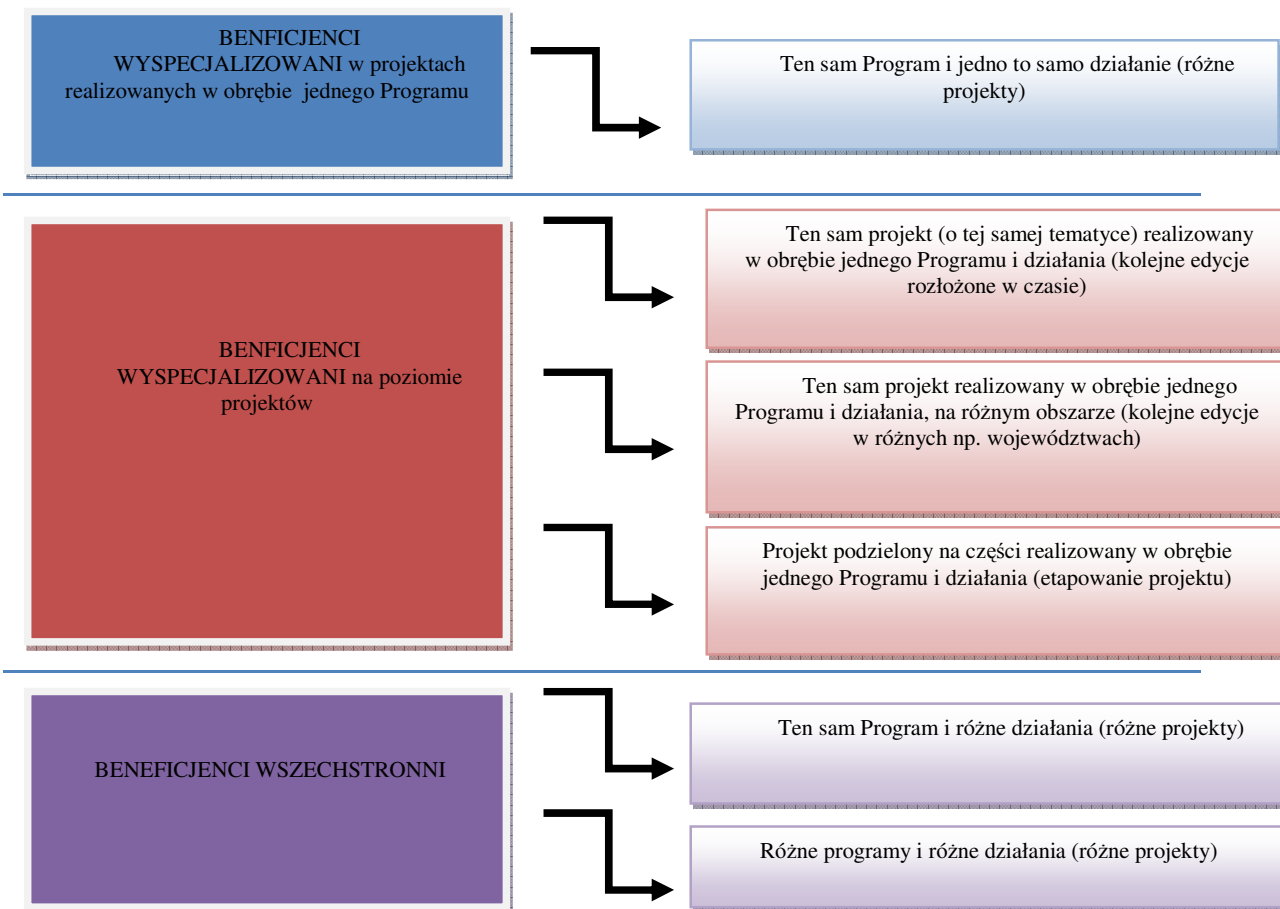
Uwaga: Z bazy danych do analizy wybrano grupę (N=2417) beneficjentów, którzy ogółem przeprowadzili 7020 projektów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SRP.

Analizę komplementarności projektów utrudnia sposób skonstruowania dokumentacji projektowej – szczególnie sprawozdań końcowych. O ile, bowiem we wnioskach o dofinansowanie projektu pojawiają się elementy dotyczące komplementarności, to w sprawozdaniach kwestia ta jest całkowicie pomijana. Wskaźniki realizacji celów projektu w większości przypadków ograniczają się jedynie do wskaźników produktu. Nie pozwala to na stwierdzenie, czy dany projekt w założeniach wnioskodawców miał być komplementarny z jakimś innym działaniem i czy występowało tam zjawisko synergii.

Inną metodą wykorzystaną w badaniu była analiza porównawcza projektów tj. zestawienie wszystkich projektów realizowanych przez danego beneficjenta. Na tej podstawie można zauważyć, że jedną z najbardziej popularnych strategii było osiągnięcie pewnego stopnia specjalizacji i realizacja kilku projektów w ramach tego samego Programu i działania. Pozwalało to beneficjentom niwelować deficyty w zakresie braku szerokiej wiedzy z zakresu poruszania po różnych Programach czy nawet różnych działaniach w obrębie danego Programu.

Schemat 3. Najczęstsze strategie beneficjentów w zakresie aplikowania o fundusze strukturalne (na podstawie analizy beneficjentów, którzy realizowali 5 projektów lub więcej).



Źródło: opracowanie własne na potrzeby badania.

Najczęściej można było stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ułożone w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną, szczególnie wodociągi i kanalizacja, gdzie obecne projekty kontynuowały działania finansowane jeszcze ze środków przedakcesyjnych, a także wzajemnie uzupełniały się projekty finansowane w ramach różnych SPO, np. PROW i ZPORR).

Niekiedy można było stwierdzić komplementarność przestrzenną (liczne projekty wspierające różne aspekty rozwoju określonego obszaru; np.: modernizacja parku + budowa dróg rowerowych + rewitalizacja zabytkowych obiektów) lub przedmiotową (np. rozbudowa i modernizacja infrastruktury zakładu opieki zdrowotnej + zakup wyposażenia medycznego do tegoż ZOZ-u). Jednak takich projektów było stosunkowo mało. Ponadto w ramach badania trzeba było wyszukiwać projekty, które mogą potencjalnie być wzajemnie komplementarne, gdyż w żadnym ze sprawozdań z realizacji projektu nie wskazano, że dany projekt jest komplementarny z innym, (jakim?) i ich wspólne oddziaływanie powinno przynieść dodatkowy efekt synergii.

Należy tutaj wskazać na jeszcze jedną istotną słabość związaną z kwestiami komplementarności i synergii analizowanych interwencji. Tę słabość stanowi duża punktowość interwencji. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku interwencji w infrastrukturę drogową. Zasadniczo realizowane były niewielkie projekty pozwalające na budowę lub modernizację relatywnie krótkich odcinków sieci drogowej. Nawet, jeżeli w danym ciągu drogowym realizowano kilka projektów, to także wówczas całkowita długość zmodernizowanej drogi powiatowej lub gminnej rzadko, kiedy przekraczała 20 kilometrów. Sytuacja taka prowadzi do niemożności kompleksowego rozwiązania problemu w jakimś wybranym ciągu komunikacyjnym. Sytuacja ta znana jest choćby z obecnego stanu budowy sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu w Polsce. Aktualne inwestycje prowadzone są punktowo, relatywnie krótkimi odcinkami, które nie tworzą dłuższych, ciągłych ciągów komunikacyjnych trwale rozwiązujących problemy komunikacyjne pomiędzy dużymi ośrodkami. Przyczyny tego stanu rzeczy są bardzo różne i nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania.

Stopień komplementarności interwencji w infrastrukturę drogową stanowił przedmiot analizy opracowanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2008 roku.⁵² Wskazane wydaje się przywołanie tutaj kilku konkluzji z tego raportu. Badaniem objęto wszystkie (1179) projekty realizowane w ramach ZPORR, i badano ich komplementarność z innymi interwencjami publicznymi (w tym PHARE, SPO-T, PO IŚ, ISPA, IW INTERREG, Fundusz Spójności). W rezultacie zidentyfikowano grupę 103 projektów, które charakteryzuje najwyższa komplementarność (łączna ocena powyżej 2, 7, przy maksymalnej ocenie 3). Rozmieszczenie tych 103 projektów w poszczególnych województwach prezentuje poniższa tabela.

Tabela 16. Średnia komplementarność wewnętrzna łączna w poszczególnych województwach dla 103 najwyżej ocenionych projektów.

Województwo	Liczba projektów	Udział projektów	Średnia komplementarność (dla 103 projektów)
podkarpackie	20	19%	2,9
lubelskie	20	19%	2,87
dolnośląskie	13	13%	2,88
łódzkie	10	10%	2,86
świętokrzyskie	8	8%	2,85
zachodniopomorskie	7	7%	2,89
mazowieckie	6	6%	2,95
kujawsko-pomorskie	6	6%	2,87
małopolskie	4	4%	2,93
podlaskie	3	3%	2,9
śląskie	3	3%	3
wielkopolskie	2	2%	2,85
pomorskie	1	1%	3
lubuskie	0	0%	0

⁵² Komplementarność projektów z zakresu infrastruktury transportu drogowego realizowanych w ramach ZPORR, Warszawa, 2008. Zob.: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rimi_014.pdf

opolskie	0	0%	0
warmińsko-mazurskie	0	0%	0
RAZEM			2,36

Źródło: Komplementarność inf. drogowej ZPORR, 2008.

Powyższe zestawienie wskazuje, w których województwach najlepiej – pod kątem maksymalizacji komplementarności wewnętrznej doborano drogowe projekty ZPORR. Są to województwa podkarpackie i lubelskie, gdzie znalazło się po 20 projektów spośród 103 o najwyższych ocenach. Jak widać kryterium to nie było istotne przy wyborze projektów w woj. lubuskim, opolskim i warmińsko – mazurskim, gdzie żaden z projektów nie otrzymał łącznej oceny wyższej niż 2, 7 punktu. Odnotować należy duże zróżnicowanie wyników między województwami – w odniesieniu do komplementarności wewnętrznej łącznie wyraźnie najlepiej wypadają województwa podkarpackie, świętokrzyskie oraz lubelskie, a najniższe oceny otrzymały średnio projekty z województw opolskiego, lubuskiego i warmińsko – mazurskiego.

Województwa z obszaru Polski wschodniej także wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem łącznej komplementarności zewnętrznej. Najwyżej spośród nich zostały ocenione województwo podkarpackie i świętokrzyskie, najniższej zaś warmińsko-mazurskie.

Przytoczona analiza prowadzi do kilku konkluzji istotnych także dla obszaru Polski wschodniej:

- Analiza lokalizacji projektów ZPORR na terenie poszczególnych województw prowadzi do wniosku, że w zasadzie trudno doszukać się w ich układzie konsekwencji i dążenia do spełnienia założeń strategicznych, w szczególności zapewnienia dobrego dojazdu do dróg wyższych kategorii modernizowanych z udziałem środków FS i SPOT.
- Analizując położenie i charakter poszczególnych projektów trudno stwierdzić, aby wpisywały się w jakąś szerszą strategię regionalną, z drugiej łatwo dostrzec, że projekty koncentrują się w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Co jednak najważniejsze, w przypadku województw, w których powyższa sytuacja ma miejsce pojawiają się wątpliwości odnośnie realizowania poprzez wykorzystanie środków ZPORR spójnej i konsekwentnej polityki rozwoju.
- W wielu województwach wybierając projekty drogowe do realizacji nie starano się zapewnić wysokiego poziomu komplementarności między nimi. Istotniejsze musiały być najwyraźniej inne kryteria – potrzeby inwestycyjne lub dążenie do zaspokojenia oczekiwań jak największej liczby beneficjentów.
- Podsumowując, należy stwierdzić, że w okresie programowania 2004-2006 do kwestii związanych z komplementarnością i synergią realizowanych interwencji przywiązywano w poszczególnych regionach i w ramach poszczególnych programów zróżnicowaną, lecz raczej niewielką wagę. Oznacza to, że ogólna komplementarność zrealizowanej interwencji jest niska, a mierzalnych efektów synerгии nie należy oczekiwać.

Jednym z analizowanych obszarów badawczych był proces planowania interwencji (na szczeblach regionalnych i lokalnych) w zakresie ich komplementarności.

Prezentowane poniżej wypowiedzi objętych badaniem przedstawicieli władz regionalnych charakteryzują występujące w poszczególnych regionach zróżnicowane podejście do uwzględniania w planowaniu regionalnych i lokalnych interwencji kwestii komplementarności z interwencjami realizowanymi w ramach NPR oraz z interwencjami finansowanymi z innych źródeł.

Województwo świętokrzyskie

Przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego zwraca uwagę, że do projektów środowiskowych dochodziły środki z Narodowego Funduszu Wojewódzkiego. Z wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska do inwestycji o charakterze proekologicznym, do np. obiektów sportowych z totalizatora sportowego. Ponadto na terenie województwa występowało wcześniejsze wsparcie środkami z funduszy Phare czy Sapard. Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, że przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego nie odróżniał komplementarności od montażu finansowego projektu. Oznacza to, iż także kwestia analizowania komplementarności projektów w województwie świętokrzyskim nie mogła stać na zadowalającym poziomie.

Generalnie większość projektów realizowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach było w 100% dofinansowane, poza wkładem zaciągany przez przedsiębiorców. W tym przypadku raczej „*Trudno tutaj mówić o komplementarności.*” Przedstawiciel urzędu traktuje to, jako znaczący problem, który nawet w obecnym okresie programowania nie został do końca wyjaśniony. W przypadku zaś samych projektów realizowanych, przez WUP „z

ta komplementarnością nie było najlepiej”, co wynikało przede wszystkim z faktu, że „nie było zbyt dużego nacisku. Wtedy ta komplementarność nie była aż tak dostrzegana jak jest teraz.” Jak widać także przedstawiciel WUP nie rozumie znaczenia terminu komplementarność. Choć jego rozumienie jest zgodne z prezentowanym przez przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego w tym regionie.

W mieście Kielce komplementarność rozumiana jest raczej w odniesieniu do realizacji inwestycji drogowych mających na celu usprawnienie ruchu komunikacyjnego wzdłuż osi miasta. W tym przypadku połączenie jej z drogami wylotowymi w ramach prowadzonych projektów dało swego rodzaju komplementarność.

W zasadzie w odniesieniu do o gmin brak jest specyficznej komplementarności czy synergii z innymi programami. Środki pozyskiwane z Sapardu oraz Phare stanowiły podstawę działań realizowanych na terenie gmin inwestycji. Stwierdzono, że komplementarność występowała, ale raczej była znikoma. Stwierdzono wręcz, że „po tym jak ktoś stworzył tabelkę to zaczyna się tym interesować, kiedyś nikt nas nie pytał czy będzie i czy było to komplementarność”. Niestety kiedyś się tym nikt nie przejmował, czy będzie to spójne, czy nie.” W zasadzie stwierdzono, że komplementarność nie była ważna w poprzednim okresie programowania, a staje się ważna obecnie.

Województwo podlaskie

Synergia i komplementarność w województwie podlaskim głównie była badana dla projektów realizowanych, czy finansowanych z perspektywy 2004-2006 w odniesieniu do funduszy przedakcesyjnych. „Łatwiej było pokazać także to, co zostało rozpoczęte i którzy beneficjenci, z jakich obszarach dostali wsparcie z funduszy przedakcesyjnych. Mogli też wykazać, że dalej realizują, czy zaspokajają potrzeby w danym obszarze. Przykładowo z funduszy Phare była wspierana infrastruktura transportowa i kolejne inwestycje były zgodne czy spójne z tymi działaniami rozpoczętymi w ramach wsparcia z programu Phare”. W przypadku projektów z dziedziny ochrony środowiska również była kontynuacja działań rozpoczętych, wspieranych z funduszu ISPA. Tak, więc można jak najbardziej mówić o wystąpieniu komplementarności. Respondent z UMWP zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, że w mniejszym stopniu weryfikowano, jak również doszukano się spójności powiedzmy działań „twardych” z działaniami „miękkimi”, czyli działań inwestycyjnych w powiązaniu z działaniami, które były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W obszarze rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w ramach tych programów i projektów dochodziło do uzupełniania się źródeł finansowania. Przykładem jest chociażby Fundusz Pracy oraz projekty systemowe realizowane w ramach sektorowego programu operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Występowało tu współfinansowanie, „a nawet tak właściwie pre-finansowanie, był Fundusz Pracy”.

Zdaniem przedstawiciela Urzędu Miasta w Suwałkach część projektów była ściśle powiązana zarówno z działaniami realizowanymi przez inne podmioty, jak i finansowane z innych źródeł. Przykład to projekt dotyczący zarówno rozwoju turystyki i budowy ścieżek rowerowych, który był realizowany wspólnie z gminą Suwałki.

Działania były połączone z innymi działaniami gminy Suwałki, gdyż tam również wyznaczono szlaki rowerowe, w tym, więc w tym zakresie można mówić o komplementarności niektórych działań. Podobnie projekty dotyczące rozwoju transportu publicznego, a dokładniej zakupu autobusów. Było to elementem szerszej koncepcji integracji i modernizacji systemu komunikacji miejskiej na terenie miasta i gminy Suwałki. Obie jednostki wspólnie zapewniają tę komunikację miejską, w związku z tym od wielu lat współpracują w tym zakresie ze sobą. Zarówno część zatok autobusowych była modernizowana na terenie gminy, jak i tutaj na terenie miasta, było to połączone z działaniami realizowanymi przez gminę, jak i miasto, samodzielnie z innych źródeł. Projekty dotyczące rozbudowy dróg również były komplementarne z innymi. Na przykład jedna z ulic była przebudowana w ramach funduszu PHARE obecnie zaś są przebudowywane ulice dochodzące do niej, zarówno ze środków budżetu państwa, w ramach Narodowego Programu Rozbudowy Dróg Lokalnych czy jakoś tak się to fachowo nazywa, popularnych „schetynówek”, jak i ze środków unijnych z Nowej Perspektywy. Realizowano też projekt przebudowy mostów w pobliżu tej części dróg przebudowanych ze środków unijnych, i to było dofinansowane np. ze środków budżetu państwa. Tak, więc w mieście realizowane jest spojrzenie na rozwój „sieciowo” i wprowadza się pewne kompleksowe rozwiązania problemów w pewnych częściach miasta.

Występowała też komplementarność z działaniami podejmowanymi przez władze wojewódzkie, gdyż były ciągi dróg, które przebudowywało miasto Suwałki w ramach funduszy strukturalnych, a Urząd Marszałkowski przebudowywał drogi, które są w jego zarządzie. Występowała synergia również w przypadku Urzędu Marszałkowskiego, który podejmował działania zmierzające do rozwoju ruchu turystycznego w regionie. Wybudowany został Ośrodek Sportów Zimowych Szelment, który teraz jest przebudowywany pod kątem zapewnienia atrakcji w sezonie letnim. Podejmowane działania, także są skorelowane z rozwojem ścieżek rowerowych, które już istnieją w gminie.

W mieście Białystok takim przykładem synergii i komplementarności było uzupełnianie innymi źródłami dofinansowania. **Budowa tunelu pod torami kolejowymi z programu PHARE finansowana, była początkiem dla projektów tzw. około tunelowych, czyli budowy układu drogowego wokół tunelu z Interregu. Wybudowano też ulicę Popiełuszki, jako dojazdową, dalej ulica Elewatorska też ze środków PHARE.** Miasto Białystok realizuje to, co ma w swoich kompetencjach, czyli infrastrukturę drogową w mieście. Natomiast **komplementarności często występowała z inwestycjami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych**, gdyż układ drogowy prowadzi do miasta, a budowana przez Dyрекcję obwodnica wychodzi na zewnątrz miasta.

Zdaniem respondenta z ZDZ Białystok **niespecjalnie uwzględniono komplementarność i synergię przy realizowanych projektach.** Co prawda cała struktura oceny wniosków, które są składane oraz **same działania są komplementarne i zakładają synergię.** Natomiast już składane wnioski przez równych beneficjentów, do chociażby Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, często zawierały **nie komplementarne a raczej tożsame działania.** Można, więc wysnuć wniosek, że niespecjalnie zwracano uwagę na komplementarność. Sam respondent nie wiedział czy była możliwość uwzględnienia komplementarności w samym planowaniu konkursu o dofinansowanie.

Województwo podkarpackie

Zwrócono uwagę, że wskazywano **projekty, które są spójne z danym wnioskiem,** wnioskodawca musiał wyodrębnić „*we wniosku o dofinansowanie było miejsce, w którym wskazywał w stosunku, do jakich projektów jego projekt jest komplementarny i to już narzucało patrzenie na projekt przez pryzmat, co się dzieje w jego otoczeniu, co się stało dotychczas i gdzie w tym miejscu znajduje się ten projekt.*” Przedstawiciele samorządu województwa wskazywali bardzo ciekawy i szeroki przykład projektów wzajemnie kompatybilnych: „*droga zbudowana ze ZPORR, obok park naukowo technologiczny ze SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, obok lotnisko finansowane ze środków krajowych, ale teraz w kolejnej perspektywie środki przewidziane i w regionalnym programie i w PO IiŚ, które mają wzmocnić i jakby to łączy w sobie wszystkie elementy poprawy dostępności komunikacyjnej, stworzenie warunków do funkcjonowania w różnego rodzaju podmiotów gospodarczych.*”

Zdaniem przedstawiciela Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie „*element synergii czy koncentracji na pewnych obszarach, szczególnie w połączeniu ze ZPORR-em, z działaniami twardymi, nastreczył dużo problemów, znaczy się, nie było takiego mechanizmu prostego, który by powodował, że beneficjenci do nas na projekty miękkie składają projekty, które wspierają projekty infrastrukturalne.*” Dobrym przykładem jest „*projekt dla pielęgniarek i położnych, który był realizowany pod potrzeby rozwijającego się Szpitala Wojewódzkiego, powstał oddział kardiologii i kardiochirurgii, i tam został rozdysponowany sprzęt bardzo wysokiej, jakości, a myśmy szkolili pielęgniarki z obsługi, szkoliliśmy cały personel medyczny, który miał tam pracować*”. Nawet, gdy beneficjenci pochodzili z jednego obszaru – gminy czy powiatu, to trudno było im zrealizować projekt w pełni komplementarny. A zatem takie przypadki się pojawiały, ale one były rzadkie.

Wskazano także inny przykład z WUP w Rzeszowie to **szkolenia kadry operatorów maszyn ciężkich pod potrzeby rozwoju inwestycji infrastrukturalnych, drogowych i innych.** Brano wówczas pod uwagę wsparcie na tzw. poziomie strategicznym, poprzez dopasowanie kwalifikacji zasobów pracy. Takie same działania jednak na poziomie beneficjentów były bardzo rzadkie.

Zdaniem przedstawiciela gmin Horyniec Zdrój, ze względu na fakt, że były to w przeważającym stopniu drobne, lokalne inwestycje **i nie miały one powiązania w szerszym zakresie.** Respondent zauważa, że nawet w odniesieniu do obszaru powiatu „trudno mówić” o występowaniu jakichś powiązań. **Zrealizowana ścieżka dydaktyczna została sfinansowana z Funduszu Karpackiego, kanalizacja jedynie ze ZPORR i środków budżetu gminy. Realizowano poza tym inwestycje przy udziale środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska.** Były to inwestycje w zakresie kanalizacji, budowy kolektora sanitarnego, budowy oczyszczalni ścieków, modernizacji kotłowni przy szkole podstawowej. Wsparte zostały one środkami z budżetu gminy.

Kwestia komplementarności w gminie pojawiała się chociażby w przypadku **inwestycji w infrastrukturę drogową, które wpisywały się w realizację inwestycji na drogach krajowych.** W tym przypadku poprawa **ciągu komunikacyjnego dróg krajowych w mieście była spójna z poprawą ciągów drogi krajowej poza miastem, czy też drogi wojewódzkiej** realizowane przez samorząd województwa. Poza tym równoległe do inwestycji np. z zakresu dróg krajowych i wojewódzkich realizowano własne, które finansowane były z budżetu miasta i które uzupełniały cały system komunikacji. Synergia i komplementarność była także z inwestycjami np. dofinansowywanymi z UE z zakresu ogólnie rozumianej kultury, turystyki. **Jest podziemna trasa turystyczna. Dzięki inwestycjom samorządu wojewódzkiego w postaci teatru i wojewódzkiego domu kultury, zwiększył się potencjał i atrakcyjność miasta i dzięki temu to powoduje, że jest całkiem nowa oferta dla osób przyjezdnych.** Generalnie były to logicznie powiązane ze sobą inwestycje. Uczestnicy spotkania focusowego wskazali, że ZPORR „*był powiązany z przedsięwzięciami służącymi wsparciu przedsiębiorczości, w wielu wypadkach takie inwestycje strukturalne,*

tworzenie warunków do przedsiębiorczości, strefy ekonomiczne, aktywizacja terenów, dobrym przykładem jest teren lotniska i wokół, gdzie jest synergia między programami.” Zwrócono uwagę, że szczególnie komplementarność widoczna była w projektach dotyczących infrastruktury ochrony środowiska i transportowej. Wskazano, że „program zintegrowany z natury nazwy jest zintegrowany”, „tworzenie pewnych warunków do rozwoju flagowego przedsięwzięcia, wsparcie uczelni, później jakby też kapitał ludzki i te obszary co były realizowane, w ramach jednego z większych przedsięwzięć, to są przykłady uzupełniania się”.

Inny z uczestników zauważył, że SPO RZL „współgrał” z programem EQUAL. „W mojej ocenie te dwa programy bardzo ze sobą były zbliżone. Jeden wynikał z drugiego, dzięki temu różnego rodzaju programy pomogły. Pracodawcy zaczęli współpracować z urzędami.”

„Ja powiem o działaniu realizowanym ze ZPORRu polegającym na tym, że komplementarność występowała, że przedsiębiorca dostawał pieniądze na zakończenie cyklu szkoleniowego, ale i pomoc doradczą dostawał. Więc można powiedzieć, że od początku był trzymany za rękę. Oceniam to działanie 6.2 z punktu widzenia bardzo dobrze.”

Reprezentant WUP wskazał, że były realizowane zadania w ramach ZPORRu, które były powiązane z dotacjami celowymi takimi jak Fundusz Pracy, czy PEFRON. Realizowane w ich ramach działania miały pozytywne oddziaływanie nie tylko na osoby bezrobotne, ale i niepełnosprawne.

Województwo lubelskie

W województwie lubelskim dostrzegano kwestie komplementarności i synergii. Szczególnie „źródła finansowania przedakcesyjne, czyli ISPA, poprzednik Funduszu Spójności, i Phare, który w dużej mierze odnosił się zarówno do tych kwestii związanych, realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Europejskiego Funduszu Spójności, uwzględniały pewne elementy z racji tego, że znajdowała się tam część rzeczy, które się powtarzały”. Następnie zaś w sektorowym Programie Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw czy Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich. Jednak zauważyć należy, że w porównaniu do obecnego okresu wówczas ten aspekt, jakim jest komplementarność i synergia nie był tak silnie akcentowany. W perspektywie finansowej 2004-2006 „beneficjenci zauważyli, że oplatca się realizować tego typu inwestycje, starać się o te środki finansowe, z prostej przyczyny: było po prostu trochę łatwiej, niż w przypadku tych przedakcesyjnych form wsparcia”.

Zdaniem przedstawiciela powiatu ryckiego odnotowano komplementarność działań. Uwzględniały one zarówno planowane inwestycje, jak również istniejące sieci dróg na poziomie regionalnym. Przykładem jest **jednoczesna modernizacja dróg powiatowych** Sarny – Ułęż – Drażgów i remont drogi krajowej Nr 48 (kierunek Kock). Przede wszystkim poza przebudową drogi powiatowej Sarny – Ułęż – Drażgów **uwzględniono pełnienie przez nią funkcji drogi serwisowej dla drogi krajowej nr 48**. Dodatkowo łączyła ona dwie drogi krajowe – nr 48 i nr 17, a więc pozwalała mieszkańcom gminy Ułęż na swobodny, komfortowy dostęp do dróg krajowych.

Przy projektach w powiecie zamojskim uwzględniano komplementarność z innymi projektami i na przykład przebudowa drogi była efektem dwóch projektów – **projektu zrealizowanego w 2002 r., który był dofinansowany przez budżet państwa (budowa drogi na odcinku 400 m Zamość-Chyża) i potem w latach 2004-2005 kontynuowano przebudowę drogi na dalszym odcinku** (wraz z chodnikiem,) od 2005 r. był projekt INTERREG 2005 r., 2006 r., 2007 r., który zakończył cały odcinek, który łączył miasto Zamość z drogą wojewódzką, która łączy się z drogą krajową do Lublina. Więc cały ciąg został uzupełniony i pełen efekt nowych miejsc pracy jest dzięki temu, że cały odcinek drogi został przebudowany.

Jak uważa przedstawiciel gminy Nowodwór w ramach komplementarności można mówić o działaniach dotyczących **upowszechnienia wychowania przedszkolnego w gminach**, które realizowane były przy zaangażowaniu środków pochodzących z Fundacji Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego. Jeśli chodzi o synergii, to każdy **projekt realizowany był, w co najmniej dwóch szkołach na terenie gminy**, dzięki temu efekt był mocniejszy, dzięki objęciem swoim działaniem większej liczby uczniów.

Ze względu na różne dziedziny wdrażanych interwencji trudno jest coś powiedzieć o ich komplementarności zdaniem przedstawiciela powiatu Janów Podlaski. Te projekty raczej się nie uzupełniały. Jedyne, co można powiedzieć, to **sieć kanalizacji była powiązana z przebudową oczyszczalni. Z kolei przebudowana ulic była powiązana z budową kanalizacji**. Tylko, że ta budowa kanalizacji była przed okresem programowania 2004-2006. W przypadku synergii, to można wspomnieć jedynie, że remont Gminnego Ośrodka Kultury może się jakoś wiązać z remontem świetlicy wiejskiej w Werchlisiu. Można tu mówić o współpracy tych dwóch ośrodków. Inne źródła finansowania nie wystąpiły.

Zdaniem respondenta ze Starostwa powiatowego Biała Podlaska uwzględniano komplementarność z innymi działaniami podejmowanymi na terenie powiatu. **Ze środków unijnych, ze środków budżetu państwa przeprowadzono modernizację drogi krajowej Nr 2. Droga powiatowa, o której była mowa wcześniej, Koroszczyń-Kobyłany-Lebiedziew, przecina drogę krajową i łączy terminale z wolnym obszarem celnym (terminal w Koroszczyźnie)**. Przeprowadzono również modernizację linii kolejowej, która przebiega przez te obszary i

jest połączona z drogą powiatową. Ze swoich środków wójt gminy Terespol, przez którą przebiega większość tych dróg, przeprowadził remont dróg gminnych. Zmodernizowano nawierzchnię i wykonano oświetlenie przy tych drogach. Powstał węzeł, komunikacyjny, odcinki dróg, które mniej więcej w tym samym czasie zostały przebudowane, wyremontowane, mają podobną techniczną jakość. Przykładem komplementarności jest także **współpraca z właścicielami terminali w wolnym obszarze celnym, którzy współpracując z powiatem pomagali finansowo przy opracowaniu dokumentacji na przebudowę i modernizację dróg wiodących do terminala granicznego w Koroszczynie**. Dzięki tym działaniom komplementarnym osiągnięto wzmocnione efekty. Sama przebudowa drogi powiatowej nie dałaby takiego efektu. To jest cała sieć, połączony system komunikacyjny. Przebudowa dróg powiatowych i gminnych musiała następować równocześnie. To jest „system naczyń połączonych” – droga krajowa oraz drogi powiatowe i gminne musiały być w jednakowym stanie technicznym. Przy realizacji inwestycji powiatowych nie korzystano ze środków ISPA, czy PHARE.

W trakcie spotkania fokusowego uznano, że trudno mówić zarówno o komplementarności, jak i o synergii, bo tak naprawdę „pierwszy okres programowania szedł trochę „na żywioł”. Jeżeli pojawił się projekt to trzeba było znaleźć dla niego finansowanie. (...) Bardzo mało jednostek myślało w sposób strategiczny. Większość gmin podchodziło w ten sposób, że w każdej dziedzinie chciała zyskiwać dofinansowanie, nie było myślenia czy np. zrobiona droga przyda mi się do rozwoju np. turystyki.” W zasadzie raczej polegało wszystko na rozpoznaniu polityki i możliwych działań na zasadzie – gdzie i co ulokować. Na natomiast dopiero po tym okresie zaczęto doszukiwać się komplementarności. Co do synergii to jeden z respondentów wskazał na występowanie jej między EFS i RDF. Stwierdzono zaś, że generalnie trudno nawet stwierdzić czy ktoś badał te zagadnienia. Co więcej można wskazać, że nawet „pokopiona została strategia regionu, wieloletnie programy rozwoju były pisane, co roku to były błędy, za które samorzady zapłać.” „Jedyna spójność była, gdy realizowaliśmy projekty regionalne, rozwój infrastruktury natomiast, jeśli chodzi o te szkolenia to spójności nie było. (...) Zaczęto wymagać standardów do budowy dróg i to sami zleceńodawcy i dlatego te drogi mamy dziś.”

Często synergia i komplementarność były udawdane na siłę, tylko po to, by uzyskać dodatkowe punkty w projekcie.

Województwo warmińsko-mazurskie

Generalnie, według opinii wyrażonej przez przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego sama **konstrukcja formularza wniosku zawierała konieczność odniesienia się do tego, czy projekt jest komplementarny, czy nie**. To było oceniane. „Zdarzało się, że ktoś na przykład uzyskał jakąś pożyczkę niekomercyjną z narodowego funduszu gospodarki wodnej, co pozwoliło ona obniżenie dofinansowania do realizowanej inwestycji. Większość projektów miała powiązanie, ponieważ gminy starty się również pozyskiwać środki z innych źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy przed akcesyjnych, więc komplementarność występowała na pewno, jeżeli chodzi o działania finansowane ze ZPORRu i innych środków publicznych, w tym strukturalnych.”

Zdaniem przedstawiciela Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie wprowadzone programy i realizowane finansowanie ze środków unijnych raczej **nie uwzględniały innych źródeł finansowania**. „Wszystkie projekty były finansowane tylko z EFS-u”. Nie wystąpiło uzupełnienie z Phare, czy ISPA. „Ewentualnie Powiatowe Urzędy Pracy wnosili swój wkład własny, w postaci jakichś tam środków budżetu jednostek samorządu terytorialnego czy jakieś tam były środki prywatne w przypadku prac interwencyjnych.”

Niestety, zarówno wypowiedzi przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego, jak i przedstawicieli WUP wskazują, że mylą oni pojęcie komplementarności z montażem finansowym projektu, co oznacza, że rzeczywista komplementarność projektów nie jest tutaj uwzględniana w procesie oceny projektów.

Jak ocenia przedstawiciel gminy Iława wystąpiły takie działania, które były komplementarne z innymi projektami realizowanymi przez samorząd powiatowy, czy wojewódzki czy też związki gmin. Wspólne oraz uzupełniające się projekty dawały również efekt synergii. Przede wszystkim dotyczy to **działań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami oraz rozwoju turystyki. Korzystano w gminie z innych źródeł finansowania**, w tym m.in. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Efekt komplementarności szczególnie widoczny był w przypadku działań inwestycyjnych realizowanych przez gminę wiejską i gminę miejską miasta Iława. Bo jak stwierdził wójt gminy: „Takie usytuowanie obu gmin, gdzie gmina wiejska Iława stanowi swoistą otulinę miasta Iława, powoduje, iż **wiele przedsięwzięć i projektów przedmiotowo i terytorialnie uzupełnia się**. Przykładem są chociażby drogi i tereny rekreacyjno-turystyczne nad Jeziorakiem.”

Przedstawiciel Urzędu Miasta Olszyna stwierdził, że nie są realizowane projekty, które nie są wpisane w strategię województwa czy w strategię regionu. Jako jeden z pierwszych samorządów w Polsce Olsztyn realizował projekt polegający na **modernizacji oczyszczalni ścieków. Następnie była kontynuacja tego projektu, który będziemy kończyć w roku 2010. Projekt, który był finansowany z Funduszu Spójności i objął on całą gminę**.

Uczestnicy spotkania fokusowego, jako przykład komplementarności podali działanie 3.4 ZPORRu – wsparcia, dla mikroprzedsiębiorstw oraz ze SPO WKP wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

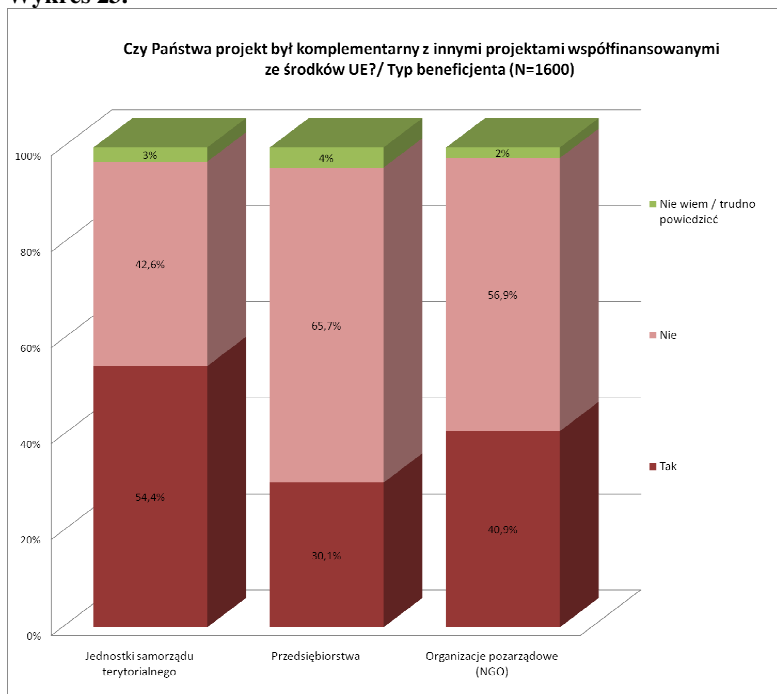
W projektach EFS – zdaniem jednego z respondentów – komplementarność była jedynie swego rodzaju deklaracją. Wymuszona poprzez sam wniosek, w którym za odpowiednie zapisy dotyczące między innymi komplementarności projektu z innymi, można było uzyskać większą ilość punktów. Trudno jednak mówić o przełożeniu tego na konkretne analizy i dane. Co za tym idzie brak takich informacji, które potwierdzałyby występowanie efekty komplementarności czy synergii.

Jak zauważył jeden z uczestników spotkania: „Mogła to być kontynuacja i zakończenie projektów z PHARE, było determinowane przez konieczność ciągnięcia dalej ciągów komunikacyjnych. Był to argument akceptowany przy składaniu projektów i spełniano nasze zachcianki.”

Dodatkowych informacji w tym względzie dostarcza analiza odpowiedzi udzielonych przez respondentów na badanie ankietowe.

Według opinii wyrażonych przez objętych badaniem beneficjentów projektów, realizowane przez nich projekty tylko w pewnej części były komplementarne z innymi projektami współfinansowanymi ze środków UE. Zaledwie 43,9% badanych potwierdziło, że ich projekty są komplementarne z innymi interwencjami współfinansowanymi z funduszy unijnych, przy czym odsetek ten był największy w województwie podlaskim (45%), a najmniejszy w woj. podkarpackim (40,6%).

Wykres 23.



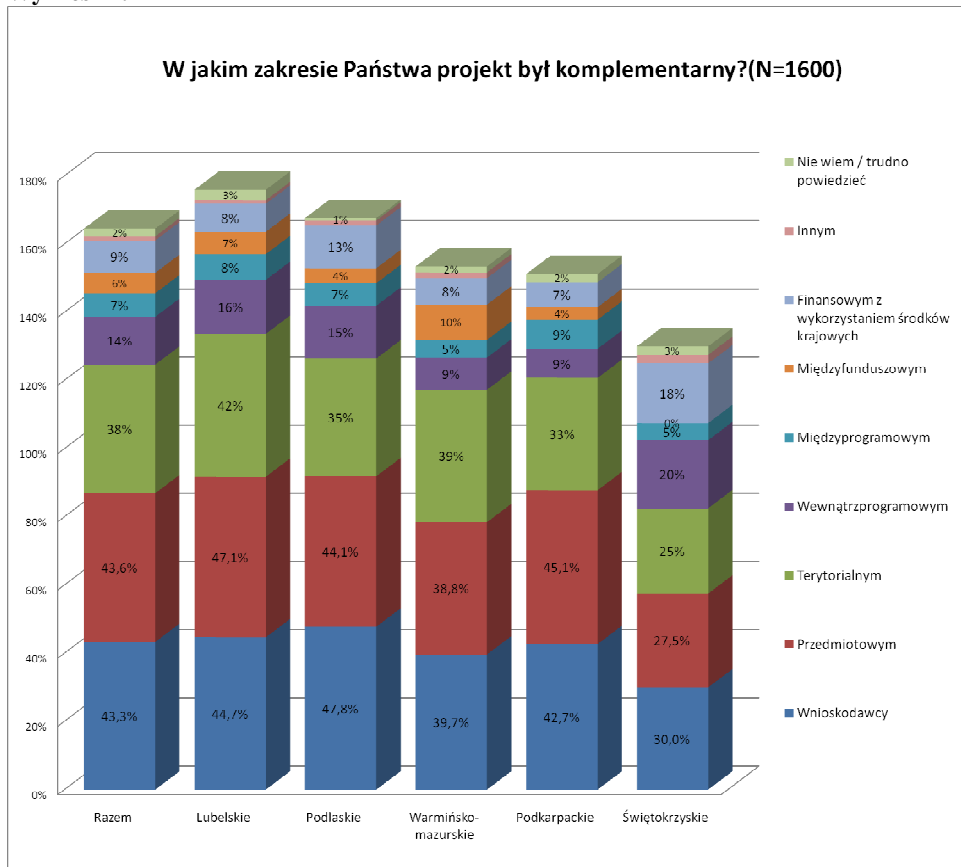
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Najczęściej projekty komplementarne z innymi interwencjami współfinansowanymi z funduszy UE realizowały jednostki samorządu terytorialnego (54,4% projektów realizowanych przez ten typ beneficjentów). Taka komplementarność najrzadziej występowała w projektach realizowanych przez przedsiębiorstwa (zaledwie 30,1% takich projektów).

Podstawowym pytaniem jest tutaj to, czy deklarowana komplementarność rzeczywiście przyczyniła się do uzyskania przez projekt lepszych (większych) rezultatów?

Kolejne wykresy pozwalają na analizę zakresu komplementarności realizowanych projektów w zależności od województwa oraz o relacji do typu beneficjenta wdrażającego dany projekt.

Wykres 24.



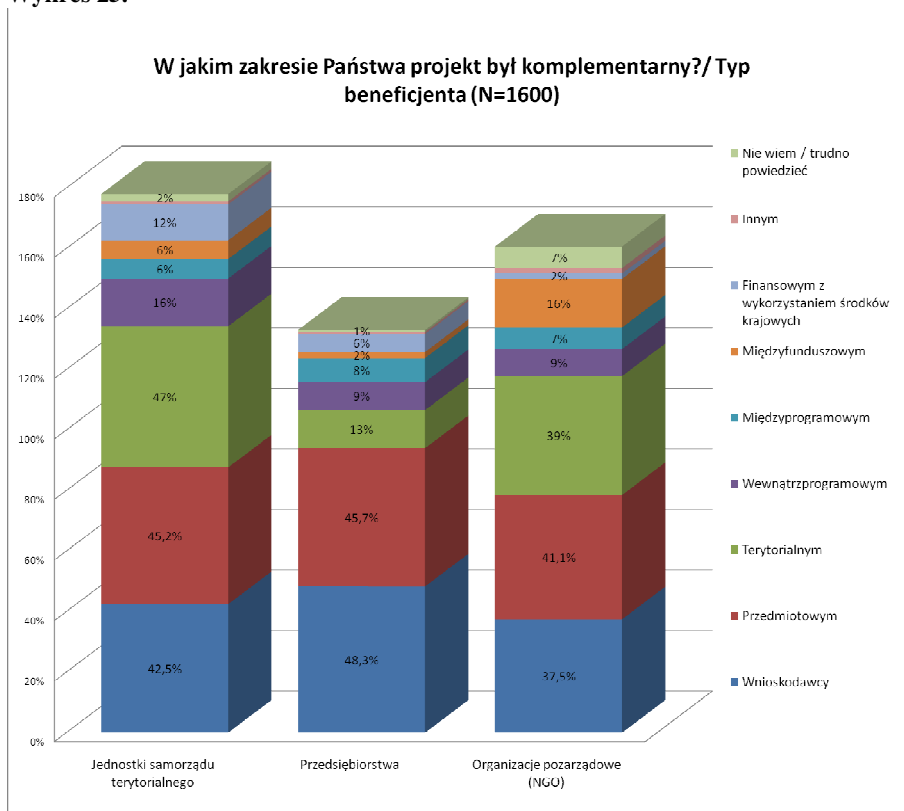
Uwaga: wartości nie sumują się do 100%. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Największy odsetek beneficjentów deklarowała przedmiotową komplementarność realizowanych projektów (projekty komplementarne oddziałują na ten sam przedmiot: np. dwa projekty wspierają różne aspekty rozwoju placówki ochrony zdrowia, jeden finansuje remont budynku, drugi finansuje zakup sprzętu). Ten typ komplementarności deklaruje ogółem 43,6% respondentów (najwięcej w lubelskim – 47,1%, najmniej w świętokrzyskim – 27,5%)
 Dużo beneficjentów deklaruje także komplementarność ze względu na wnioskodawcę (dwa projekty zgłaszane przez tego samego wnioskodawcę). Ogółem ten zakres komplementarności deklaruje 43,3% respondentów (najwięcej w podlaskim – 47,8%, najmniej w świętokrzyskim – 30%).

Istotne znaczenie ma także komplementarność terytorialna (projekty komplementarne realizowane są na tym samym obszarze, wspierając np. różne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego jednej gminy). Ten zakres deklaruje ogółem 38% respondentów (najwięcej w lubelskim – 42%, najmniej w świętokrzyskim – 25%).
 Znaczącą formą komplementarności jest także komplementarność wewnątrz programowa, którą deklaruje 14% respondentów (najwięcej w świętokrzyskim – 20%, najmniej w warmińsko-mazurskim i podkarpackim – po 9%)
 Komplementarność w każdym z pozostałych zakresów deklaruje mniej niż 10% ogółu respondentów.

Wykres 25.

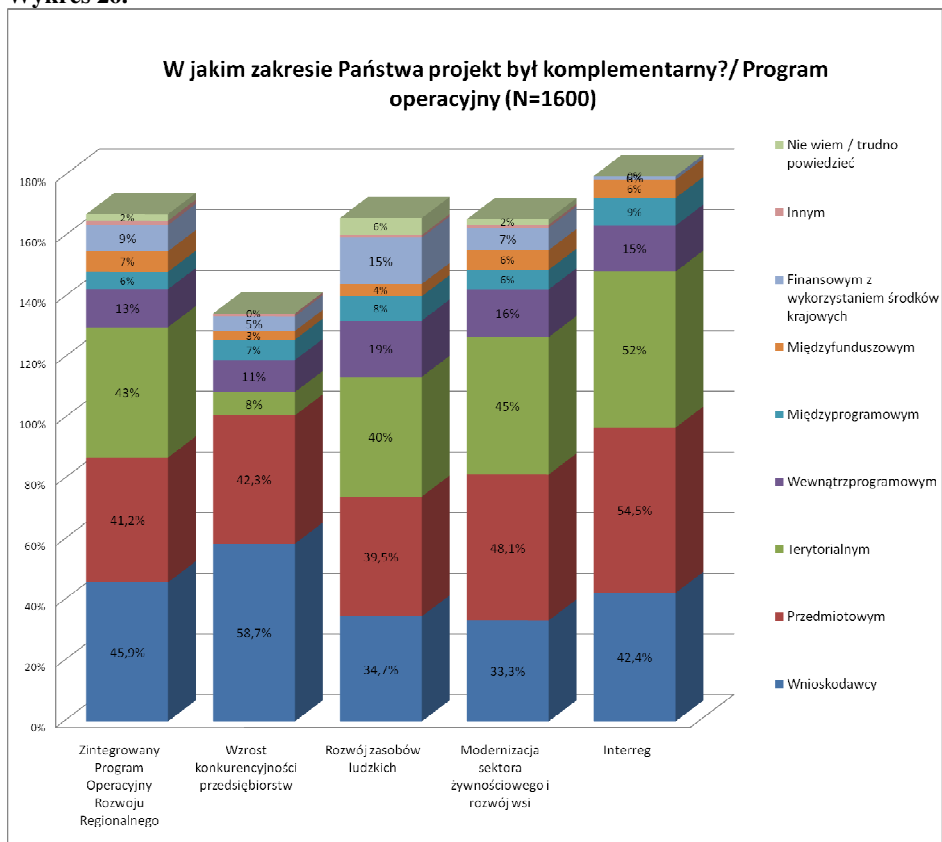


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Jako różnice w zakresie deklarowanej komplementarności realizowanych projektów pomiędzy poszczególnymi typami beneficjentów należy wskazać przede wszystkim:

- Przedsiębiorcy deklarują istotnie niższy niż pozostałe typy beneficjentów zakres komplementarności terytorialnej;
- Najwyższy poziom komplementarności wewnątrz programowej deklarują przedstawiciele JST;
- JST dosyć często deklarują komplementarność finansową z wykorzystaniem środków krajowych;
- NGO relatywnie szeroko wykorzystują komplementarność między funduszową;
- Ogólnie – we wszystkich typach beneficjentów – niski jest poziom stosowania komplementarności międzyprogramowej

Wykres 26.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Podobna jak dla różnych typów beneficjentów analiza przeprowadzona dla różnych programów operacyjnych prowadzi do następujących wniosków:

- Najwyższy stopień komplementarności występuje w IW INTERREG, przy czym w najwyższym stopniu wykorzystywane są formy przedmiotowa, terytorialna, wnioskodawcy, wewnątrz programowa i międzyprogramowa;
- ZPORR w sposób zrównoważony wykorzystuje komplementarność wnioskodawcy, przedmiotową i terytorialną;
- SPO WKP zasadniczo wykorzystuje jedynie komplementarność wnioskodawcy i przedmiotową;
- SPO RZL najszerzej korzysta z komplementarności terytorialnej, przedmiotowej, wnioskodawcy, wewnątrz programowej i finansowej z wykorzystaniem środków krajowych;
- Projekty z zakresu modernizacji sektora żywnościowego i rozwoju wsi najszerzej wykorzystują komplementarność przedmiotową, terytorialną, wnioskodawcy i wewnątrz programową.

Wnioski:

Na poziomie dokumentów programowych/strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu.

Analiza dokumentacji projektowej wskazuje, że najczęściej można stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ulokowane w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną), w niewielkim zakresie występuje komplementarność przestrzenna i przedmiotowa.

Widoczna jest wysoka komplementarność wewnętrzna, w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, gdzie poszczególne działania wzajemnie uzupełniają się i dopełniają, tworząc spójne i kompleksowe podejście do obszarów problemowych objętych interwencją.

Można zidentyfikować szereg obszarów, gdzie występuje silna komplementarność interwencji realizowanej w ramach różnych Programów Operacyjnych. Pod tym względem najwyższy poziom komplementarności posiada ZPORR, który wspiera obszary objęte także interwencją współfinansowaną w ramach innych Programów Operacyjnych.

Zaledwie 43, 9% badanych beneficjentów potwierdziło, że realizowane przez nich projekty były komplementarne z innymi interwencjami współfinansowanymi z funduszy unijnych.

6.3. Trwałość

Pojęcie trwałości projektu jest rozumiane zarówno przez przedstawicieli Instytucji Zarządzających i Wdrażających jak i przez beneficjentów zgodnie z zapisami Art. 30 Rozporządzenia Rady nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych *Działanie zachowuje wkład z funduszy tylko wtedy, jeśli w czasie 5 lat od momentu podpisania umowy dofinansowania projektu ze środków unijnych nie wystąpi w nim znacząca modyfikacja*. Znaczącą modyfikację projektu jest działanie wpływające na jego charakter lub warunki jego wykonania lub przyznająca firmie lub instytucji publicznej niezależne korzyści oraz wynikające albo ze zmiany charakteru własności danej pozycji infrastruktury albo zaprzestania lub zmiany lokalizacji działalności produkcyjnej. Zapisy dotyczące trwałości projektu zostały zawarte w postanowieniach umowy o dofinansowanie projektu: Ostateczny Odbiorca (beneficjent) jest zobowiązany do zapewnienia trwałości efektów projektu przez 5 lat od dnia przekazania projektu do użytkowania.

Trwałość projektu określa, w jaki sposób projekt będzie funkcjonować po zakończeniu realizacji. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że **trwałość oznacza utrzymywanie się efektów zrealizowanych projektów po zakończeniu finansowania**.

W podręczniku *Jak rozliczyć dotacje SPO WKP na doradztwo i inwestycje – poradnik Polskiej Agencji Rozwoju i Przedsiębiorczości* znajdziemy informacje, że trwałość projektu mierzona jest przede wszystkim poprzez monitorowanie stopnia utrzymania osiągniętych wskaźników projektu, zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie. Wyodrębnione zostały trzy poziomy trwałości projektu: produktu, rezultatu, oddziaływania. Trwałość projektu na poziomie produktu oznacza, w, że konieczne jest posiadanie zakupionych środków trwałych przez pięć lat od ukończenia projektu. Rezultaty projektu pojawiają się po osiągnięciu wskaźników produktu. Jest to zrozumiałe, gdyż wskaźniki rezultatu są efektem osiągniętego produktu (np. zmniejszenie emisji zanieczyszczeń zostanie osiągnięte po wybudowaniu oczyszczalni ścieków). Jedynie w przypadku wskaźnika rezultatu wzrost zatrudnienia sytuacja wygląda inaczej. Rozpatrując trwałość projektu na poziomie rezultatu, np. utrzymania nowych miejsc pracy, musimy zwrócić uwagę, że obowiązek utrzymania miejsc pracy przez pięć lat od zakończenia projektu dotyczy tych miejsc pracy, które zostały utworzone w jego ramach. Przedsiębiorca zobowiązany jest do utrzymania miejsc pracy związanych z tą częścią jego działalności, na której podniesienie konkurencyjności i rozwinięcie otrzymał finansowe wsparcie, czyli tych, które utworzył w ramach projektu przez pięć kolejnych lat po jego zakończeniu. Trwałość projektu na poziomie oddziaływania oznacza osiągnięcie założonych wskaźników. Znaczna liczba wskaźników oddziaływania dotyczyła otoczenia przedsiębiorstwa, a nie samego przedsiębiorstwa. Brak wskaźników oddziaływania nie stanowi naruszenia umowy o dofinansowanie i nie są one brane pod uwagę przy ocenie wniosku o płatność.⁵³

⁵³ Jak rozliczyć dotacje SPO WKP na doradztwo i inwestycje – poradnik Polskiej Agencji Rozwoju i Przedsiębiorczości, 30.11.2006r., str. 32-33

Jednym z elementów oceny skuteczności, trafności i trwałości interwencji jest obserwacja wskaźników makroekonomicznych dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej w regionie, zarówno w okresie poprzedzającym program, w trakcie jego trwania oraz głównie po jego zakończeniu. W poniższej tabeli zaprezentowano wybrane wskaźniki makroekonomiczne województw Polski wschodniej w latach 2003-2008. Ich analiza pozwala na stwierdzenie o skuteczności i trwałości interwencji, jako że wartości wskaźników w większości przypadków zostały utrzymane, a w dalszych okresach nawet wzrosły.

Tabela 17. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne województw Polski wschodniej w latach 2003-2008.

Wskaźnik makroekonomiczny	Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)				Przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę (zł)						Stopa bezrobocia (%)					
	Województwa	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007
Lubelskie	2,7	1,9	5,0	5,2	609,03	636,10	637,80	684,76	751,08	835,80	16,0	16,7	14,3	12,7	9,5	8,8
Podkarpackie	6,3	5,7	5,3	5,0	553,93	557,48	590,71	615,58	668,39	754,14	17,8	16,7	16,6	13,6	9,6	8,2
Podlaskie	1,8	2,1	4,0	4,9	583,29	620,07	691,45	779,75	845,52	902,10	17,9	15,6	14,3	11,4	8,9	6,4
Świętokrzyskie	4,6	0,7	7,3	6,5	581,17	590,00	597,40	671,20	749,68	853,12	19,1	20,6	19,0	15,6	12,1	8,8
Warmińsko-mazurskie	3,1	1,2	4,1	3,3	620,13	636,73	679,14	725,43	807,12	943,09	24,0	22,3	20,4	15,9	10,5	7,5

Wskaźnik makroekonomiczny	Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w % PKB					Wskaźnik urbanizacji							Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ludności ogółem					
	Województwa	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003	2004	2005	2006	2007
Lubelskie	0,41	0,46	0,48	0,44	0,54	46,6	46,7	46,7	46,6	46,6	46,5	46,5	49,9	50,5	51,0	51,9	52,6	52,1
Podkarpackie	0,36	0,29	0,30	0,39	0,36	40,5	40,5	40,4	40,5	40,6	40,9	41,1	47,5	49,6	52,1	54,3	55,1	59,8
Podlaskie	0,20	0,24	0,27	0,25	0,20	59,0	59,1	59,2	59,5	59,5	59,6	60,2	60,2	61,2	62,1	62,8	62,4	63,7
Świętokrzyskie	0,06	0,08	0,08	0,08	0,12	45,7	45,5	45,4	45,3	45,4	45,3	45,2	45,2	45,3	47,4	49,4	50,4	52,4
Warmińsko-mazurskie	0,23	0,21	0,24	0,18	0,29	60,1	60,1	60,0	60,0	60,0	59,9	59,9	67,5	68,7	69,9	70,2	71,7	72,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pojęcie trwałości rezultatów projektów nie jest zagadnieniem stanowiącym obszar najwyższej troski instytucji zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania projektów UE. Generalnie przyjmuje się zasadę, że „realizacja każdego projektu infrastrukturalnego wpływa pozytywnie na region”, a także, że „rezultaty wszystkich projektów infrastrukturalnych są trwałe z natury...”, co należy rozumieć, iż zapewniona jest trwałość rezultatów przez wymagany przez Komisję Europejską okres 5 lat od zakończenia realizacji projektu. Natomiast w odniesieniu do tzw. „projektów miękkich” nieomal w ogóle nie rozpatruje się kwestii trwałości rezultatów, przyjmując, że „efektem przy projektach miękkich jest na pewno już sam udział i możliwość zaktywizowania osób, które były do tej pory biernie, całkowicie odizolowane od środowiska pracy, czy środowiska edukacji. Już efektem jest to, że udało się te osoby zachęcić i namówić do udziału w szkoleniach, podnoszeniu kwalifikacji, w warsztatach, czy w namówieniu do tego, że należy przez całe życie myśleć o uzupełnianiu kwalifikacji, i to już jest efekt”. Co istotne, podkreślano także, że „na te efekty czasami można czekać wiele lat, bo to jest tak jak z wiedzą, ona procentuje w określonym środowisku, w określonych warunkach, w określonym czasie, nie do końca da się ją zmierzyć.” Oznacza to, że w sytuacji braku dokonywanego pomiaru rezultatów (efektów) wdrożonych interwencji o charakterze „miękkim” w ogóle nie można mówić o trwałości rezultatów.

Niestety, podobna sytuacja ma miejsce także w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, gdzie bardzo często deklarowane i mierzone są tylko wskaźniki na poziomie produktu (np. długość zmodernizowanej/ wybudowanej drogi, długość powstałej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, etc.). Jego rezultaty niekiedy podaje się liczbę przyłączonych gospodarstw do sieci wod.-kan., jednak w istocie to także stanowi element wskaźnika produktu (liczba wykonanych przyłączy). W takiej sytuacji na beneficjentów spada jedynie obowiązek zapewnienia funkcjonowania tej infrastruktury przez okres 5 lat, co zwykle nie stanowi istotnego problemu organizacyjnego ani finansowego.

W odniesieniu do tzw. „projektów miękkich” z zasady w ogóle nie są podawane mierzalne wskaźniki rezultatu, a już w szczególności nie są określane wskaźniki trwałości tego rezultatu. Nawet, jeżeli w danym „projekcie miękkim” o charakterze np. szkoleniowym określono pewne wskaźniki rezultatu (np. „min. 20% uczestników szkoleń podejmie pracę w zawodzie będącym przedmiotem szkolenia”), to w żaden sposób nie określa się trwałości tego rezultatu (np. „pracę tę przez okres min. 3 lat zachowa min. 75% osób, które ją uzyskały w wyniku projektu”). Co więcej, kwestie dotyczące trwałości rezultatów projektów miękkich w ogóle nie są monitorowane ani przez beneficjentów, ani przez Instytucje Pośredniczące. Oznacza to niemożność jakiegokolwiek weryfikacji skuteczności i efektywności wsparcia udzielonego w ramach interwencji z publicznych środków wspólnotowych.

Należy podkreślić, że konieczność wykazania odpowiednich dokumentów ze strony beneficjenta sprawia, że zapewnienie trwałości, jest procesem obowiązkowym i poddawanym kontroli. Z kontroli trwałości zostały wyłączone np. projekty szkoleniowe „miękkie” z Działania 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 ZPORR, gdyż jakakolwiek modyfikacja w tego rodzaju projektach nie jest możliwa. Dotyczy to również projektów własnych Beneficjentów Końcowych oraz projektów z Priorytetu 4 Pomoc Techniczna.

W tym kontekście należy także wskazać na kwestie związane z realizacją celów NPR i innych dokumentów strategicznych. Wielu przedstawicieli kluczowych beneficjentów w ogóle nie interesuje się tym, w jaki sposób realizowane przez nich projekty wpływają na osiąganie celów NPR i danego programu operacyjnego („*Ktoś na początku opracował NPR czy plan operacyjny definiując wskaźniki, a ja tych wskaźników nie pamiętam...*”), przy czym jako zasadnicze kryterium wyboru projektów do współfinansowania wskazywano nie stopień wpływu tych projektów na realizację celów NPR, czy strategii sektorowej, lecz tempo przygotowania projektu, stopień zaawansowania przygotowań do wdrażania i możliwość szybkiego uruchomienia i wydatkowania środków UE. Oznacza to istotne zmniejszenie celowości dokonywanych wyborów projektów, zmniejszenie ich oddziaływania, większą punktowość inwestycji, a także mniejszą trwałość rezultatów, wynikającą przede wszystkim z opóźnienia osiągnięcia rezultatów (np. zwiększenia drożności szlaków komunikacyjnych, zwiększenia dostępności zewnętrznej i wewnętrznej spójności komunikacyjnej danego obszaru, etc.), a co za tym idzie także obniżonego i odsuniętego w czasie oddziaływania realizowanych projektów.

Niezmiernie istotną kwestią jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na utrzymanie infrastruktury powstałej w ramach perspektywy finansowej 2004-2006. Trwałość rezultatów zrealizowanych projektów będzie zależała od zdolności przyszłych właścicieli infrastruktury do zapewnienia potrzebnych zasobów finansowych i ludzkich do utrzymania i prowadzenia tej infrastruktury. Zwłaszcza utrzymanie infrastruktury jest szczególnie ważne, ponieważ ona sama w sobie nie oferuje żadnych korzyści – dopiero, gdy połączyć jej obecność z obecnością odpowiednio wykwalifikowanej kadry te korzyści mogą być odczuwalne. Obawy związane z zasobami ludzkimi są szczególnie ważne w przypadku służby zdrowia, ponieważ dużo czasu zajmuje wyszkolenie i rekrutacja personelu, który później będzie wykorzystywał efekty dofinansowanych projektów (sprzęt, infrastruktura).⁵⁴

Trwałość rozumiana jest przede wszystkim, jako fakt, że dane dobro istnieje i fizycznie jest widoczne. To ważne szczególnie z punktu widzenia władz lokalnych, gdy społeczność może zobaczyć, czy wręcz korzystać z namacalnych efektów przeprowadzonych projektów. Oddziałuje to pozytywnie na postrzeganie społeczności lokalnej, a wręcz można pokusić się o stwierdzenie, że sprzyja działaniu jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie trwałości rozumiane jest przede wszystkim, jako konieczność po zakończeniu realizacji inwestycji utrzymania jej przez okres pięciu lat. Przedstawiciele władz regionalnych, ale także przedstawiciele instytucji zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania inwestycji postrzegają te kwestię zgodnie z literalnymi zapisami w odpowiednich dokumentach mających na celu wdrażanie interwencji. Przedstawiciele badanych jednostek szczebla wojewódzkiego zdają sobie sprawę z trudności mierzalności trwałości tych efektów zrealizowanej interwencji w latach 2004-2006. Jednocześnie jednak wskazują, że te niewymierne korzyści mogą w znaczącym stopniu procentować i przekładać się na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej województw Polski wschodniej w przyszłości.

Poniżej w obrębie poszczególnych województw przedstawiono przykłady trwałości projektów oraz opinie respondentów biorących udział w badaniu między innymi z Urzędów Marszałkowskich, Urzędów Miasta, Urzędów Gmin, ZDZ oraz WUP.

Województwo świętokrzyskie

Zrealizowane inwestycje np. budowa pętli w Górach Świętokrzyskich, modernizacja parku czy domu kultury w Busku Zdroju, budowa hali sportowej i stadionu w Kielcach, to trwałe efekty **twardych inwestycji zrealizowanych w województwie. Generalnie efekty takich inwestycji są w przeważającej mierze widoczne i trwale także po zakończeniu interwencji.**

W odniesieniu do projektów miękkich, których realizatorem był Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach w zasadzie trudniej o trwałe efekty. Należy jednak stwierdzić, że **jednostki szkoleniowe i doradcze wzmocniły swoją pozycję**, co przejawia się między innymi w **wyspecjalizowaniu w realizacji projektów** oraz pozyskiwaniu znaczącej wiedzy o sposobach aplikowania o środki. Tak, więc bezwzględnie to, co obecnie dzieje się na tym rynku jest znaczącym i trwałym efektem wcześniejszego okresu programowania.

⁵⁴ Ocena przewidywanego wpływu wybieranych projektów z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach programowych. Warszawa 2005, str. 104

Gminy najczęściej skupione były na realizacji inwestycyjnych projektów twardych. Widzą je, więc jako interwencje o trwałych efektach. Ponadto widoczne jest, że „dzięki tym środkom jest coraz więcej firm, pojawiają się coraz to nowsze firmy. Niestety nie potrafimy powiedzieć ile z nich się utrzymało, bo niestety tego nie wiemy.”

W zasadzie trudność udzielenia odpowiedzi na tak zadane pytanie, w odniesieniu do projektów miękkich, wynika przede wszystkim jak się wydaje z faktu, że obowiązek monitorowania czy dany podmiot istnieje czy nie, jest do 1 roku od jej powstania. Dalszy brak monitoringu utrudnia weryfikację zmian na rynku w kontekście tworzenia nowych miejsc pracy, czy nowych podmiotów.

Jak podkreślali ankietowani nie zdarzyło się też, aby którykolwiek z beneficjentów musiał z powodu niedotrzymania kryterium trwałości zwracać wzięte środki. Podano za przykład dobre utrzymanie i eksploatację sieci wodociągowej czy parku.

Województwo podlaskie

Zdaniem przedstawicieli UMWP „*jak najbardziej każdy może dostrzec jak się zmienił stan dróg w mieście, czy na poziomie lokalnym*”. Poza tym efekty wsparcia uczelni wyższych są także widoczne. Następują chociażby kolejne podpisywane porozumienia o współpracy z innymi uczelniami, w tym również zagranicą, w celu prowadzenia wspólnych badań na infrastrukturze powstałej w wyniku bezpośredniego wsparcia konkretnego projektu.

Rozróżnienie na projekty miękkie i twarde nie zmienia percepcji spojrzenia: „*efekty (...) są widoczne. No, bo są określone rezultaty, które są widzialne i mierzalne*.” Problemem jest raczej kwestia dalszej perspektywy i dokonanie na przykład oceny trwałość projektów w perspektywie pięcioletniej.

Obecnie to jednak jest na „*zbyt wczesnym etapie, żeby tutaj ostatecznie przesądzać o tej trwałości*”. Natomiast zmiany w świadomości beneficjentów nie są do końca mierzalne, chociaż można mówić tutaj o oddziaływaniu. Jako trwały rezultat interwencji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich wskazuje się, że „*mierzalnym efektem, także są konkretne firmy, które powstały. (...) Dzięki właśnie temu, że określone środki finansowe w tej poprzedniej perspektywie były przeznaczone również na działania tego typu*.”

W Urzędzie Miasta Suwałki większość projektów miała charakter inwestycyjny. **Mieszkańcy widzą te inwestycje, wiedzą, że są finansowane ze środków unijnych.** Znajdują się **tablice informujące**. Efekty tych projektów są trwałe, a **znaczna ich część będzie służyć przez co najmniej następne 10-15 lat**. Natomiast projekty typowo miękkie to np. imprezy plenerowe - festyn jądla kresowego, który **na stałe wszedł do kalendarza imprez w mieście**.

Przedstawiciel ZDZ Białystok wskazał, że **sama świadomość potrzeby szkolenia jest trwała i musi być ciągle wzmacniania**. Poza tym uzyskane kwalifikacje pod czas szkoleń są trwałe, chociaż potrzebują jakiegoś doskonalenia.

Uczestnicy spotkania FGI wskazali, że o ile nie ma problemu z trwałością w projektach twardych to warto zwrócić uwagę na sposób rozumienia trwałości w projektach miękkich. Tu trwały to „*taki projekt, w którym zapoczątkowane zmiany się utrwaliły, albo mają szansę utrwalenia*.” Co za tym idzie chodzi raczej o uczenie się i zapamiętywanie umiejętności. Jednak generalnie trwałość projektów miękkich nie jest najlepsza i „*nad tym trzeba popracować*”. W przypadku zaś takich szkoleń, jak kurs komputerowy, jeśli uczestnik nie korzystał z komputera po kursie wówczas trudno mówić o trwałości. Podobnie można by porównać kurs angielskiego a kurs operatorów wózków widłowych. Zauważano także, że część problemów leży po stronie beneficjenta, który przychodzi na szkolenie by otrzymać zaświadczenie, a nie w celu zdobycia wiedzy czy nowych umiejętności. Ponadto zdaniem respondentów „*ważniejsza jest kontynuacja projektu, niż przyznanie podobnego projektu innej firmie, tylko, dlatego, że złożyli nieco lepszy wniosek. Firm, która wcześniej nie prowadziła projektu może mieć zupełnie inny pomysł na jego realizację, niż ta, która do tej pory zajmowała się tego typu działaniem. W powiększaniu kapitału ludzkiego ważne jest to, aby zaczęte działania były kontynuowane w kolejnych wnioskach przez tę samą instytucję. Brak jest strategii w działaniu*.”

W trakcie spotkań wielokrotnie odnoszono się przy pytaniu dotyczącym trwałości do braku długofalowej strategii projektów. W tym tkwić może problem braku ząębienia się działań. „*Nie ma planowania strategicznego*”, a co za tym idzie brak standardów w zakresie na przykład prowadzenia szkoleń, stąd też ich poziom w opinii respondentów znacząco się obniżył.

Województwo podkarpackie

Jak twierdzą przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego „*wystarczy spojrzeć za okno, a dojrzymy trwałe efekty realizowanych projektów*”.

Podkreślano, że „*dziś wielu nie wyobraża sobie jak można by było funkcjonować bez tych elementów. (...) bez tego całego wytworzonego w wyniku realizacji projektów elementów infrastruktury czy wszystkich innych aspektów*.”

Wpisało się to na tyle w codzienność, że już nikt na to nie zwraca uwagi, natomiast nikt sobie nie wyobraża, że można by było bez tych wszystkich udogodnień, usprawnień funkcjonować i to jest oczywiście wyraźne.”

Trzeba jednak zwrócić uwagę – zdaniem przedstawiciela Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie, – że można różnie podchodzić do pojęcia trwałości i pojęcia efektu. W WUPie „*efektem przy projektach miękkich jest na pewno już sam udział i możliwość zaktywizowania osób, które były do tej pory bierne, całkowicie odizolowane od środowiska pracy, czy środowiska edukacji. Efektem jest już to, że udało się te osoby zachęcić i namówić do udziału w szkoleniach, podnoszeniu kwalifikacji, w warsztatach, czy w namówieniu do tego, że należy przez całe życie myśleć o uzupełnianiu kwalifikacji*”.

Wskazywano, że „*dzięki realizacji projektów i w ZPORR i w sektorowym, bardzo wiele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie uzyskało pomoc w postaci sprzętu chociażby, czy dydaktycznego, czy sprzętu biurowego, którego wcześniej nie miało i który to sprzęt na pewno jest, bo nad tym czuwają także nasze kontrole, które efekt trwałości w tym zakresie będą właśnie kontrolować wśród projektodawców*”.

Budowa infrastruktury kanalizacyjnej przyczyniła się do likwidacji niekontrolowanych wycieków i generalnie nastąpiło uregulowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Horyniec Zdrój. Poza tym takie działania jak wymiana dachu w budynku szkoły i gminnym ośrodku kultury pozwoliła na poprawę stanu technicznego, ale i na zwiększenie aspektów estetycznych tych placówek.

Przedstawiciel Urzędu Miasta Rzeszowa uważa, że zrealizowane interwencje mają jak najbardziej trwałe efekty. Podana, jako przykład podziemna trasa turystyczna, którą przed realizacją inwestycji, zwiedzało ok. 3.000-4.000 osób rocznie, zaś po realizacji jest to wielkość rzędu 30.000-40.000 osób. **Nastąpił wręcz olbrzymi wzrost ruchu turystycznego.** Doprowadziło to do rozwoju przedsiębiorczości tej małej na terenie rynku. Dzięki temu wzrosła też ilość wydarzeń kulturalnych, które są tutaj realizowane. Występuje, więc jak najbardziej trwałość zrealizowanych projektów. Inny przykład stanowią wybudowane drogi, czy sieci szerokopasmowej Internet, głównego składnika infrastruktury. Na tej bazie będzie realizowana sieć dostępową rozwijana na dalsze tereny miasta Rzeszowa.

W opinii przedstawiciela gminy Radymno **efekty inwestycji są i będą widoczne przez kilkadziesiąt lat.** W zasadzie dopóki nie zajdzie potrzeba remontu czy wymiany tej infrastruktury na inną, ta trwałość zostanie nadal zachowana. „*Są trwałe, bo to jest taka infrastruktura, która musi być trwała.*”

Zdaniem przedstawiciela Urzędu Gminy w Lesku efekty działań są jak najbardziej trwałe. Szczególnie, dlatego że **wszystkie zrealizowane inwestycje są utrzymywane w takim stanie, jaki pozwala na ich efektywne wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem.**

Jak uważa przedstawiciele Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. **w przypadku projektów miękkich nie widać takiej trwałości, natomiast występuje przejmowanie pozytywnych wzorców i uczenie się organizacji** „*W każdym bądź razie te działania szkoleniowe, jakieś modele, sposoby, które opracowane były przy innych przykładach m.in. w ramach takiego dużego projektu wspólnota EQUAL, gdzie tam pozycja animatora realizowanego z EFS i jest jakby kontynuowany w chwili obecnej przez nas. Kontynuujemy ten model w ramach projektu z programu operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach takich dwóch poddziałań, działanie 6.1.1. dotyczącego osób bezrobotnych i w ramach działania 7.2.1. dotyczącego osób wykluczonych. One są trochę w zmienionej formie, ale w większości cała metodologia, całe narzędzia, techniki są jakby przejęte z tego modelu opracowanego w ramach EQUAL-a w latach 2004-2006.*”

W trakcie FGI zwracano także uwagę, na trwałość w kontekście szerokiego pozytywnego oddziaływania. Powstało wiele przedszkoli na obszarach wiejskich, jednakże wielu wójtów nie mogło sobie pozwolić na utrzymanie tego typu placówek. Nie mniej jednak nadrabiane jest to obecnie. Wójt często nie miał możliwości finansowych, ale wspierano je innymi środkami. Wiele jest projektów, gdzie projektodawcy chcą kontynuować dobre praktyki podjęte w ramach miękkich projektów, nie zawsze jednak praktyki są kontynuowane. Utrzymanie infrastruktury jest trwałe i oczywiście, samorządy mają obowiązek sprzężenia tego więc jest efekt trwałości występuje. „*Stacje uzdatniania wody, wodociągowanie, drogi to jest trwałe. Nieco inaczej wygląda sprawa w przypadku projektów miękkich. Nikt nie bada trwałości projektów miękkich*”.

Województwo lubelskie

Zdaniem przedstawiciela UMWL każdy projekt musi zachować trwałość. **„Beneficjenci po zakończeniu realizacji inwestycji mają, co najmniej pięcioletnią trwałość, w przypadku beneficjentów pochodzących z sektora samorządowego. Natomiast wiadomo, że w przypadku przedsiębiorców jest to trwałość trzyletnia.”** Jednak daje to wymierne efekty w postaci na przykład mniejszych kosztów, które generują te inwestycje, chociażby wówczas, gdy przy budowie drogi używano się najnowocześniejsze technologie po to, żeby była ona jak najbardziej trwała.

Efekty realizowanych działań zgodnie z wytycznymi były mierzone pół roku po zakończeniu udziału beneficjenta w projekcie. Do trwałych efektów można zaliczyć to, że osobom bezrobotnym, udało się zmienić swój status na rynku pracy czy znaleźć pracodawcę, otrzymać umowę o pracę, czy umowę cywilno-prawną lub były to osoby zatrudniane w innych też formach, osoby *in plus* i do dzisiaj prowadzą działalność dzięki zdobytym wiedzą i umiejętnościom. **Niekiedy po rozwinięciu własnej działalności osoby bezrobotne stały się przedsiębiorcami i same zatrudniają inne osoby bezrobotne.**

Efekty są trwałe i widoczne po zakończeniu interwencji zdaniem przedstawicieli gmin i powiatów. W przypadku inwestycji drogowych przede wszystkim **podniesiono parametry techniczne dróg.** Poza tym kierowcy są zadowoleni ze stanu wyremontowanych dróg, podniósł się poziom bezpieczeństwa. Po zakończeniu realizacji projektu nad trwałością jego efektów czuwa Zarząd Dróg Powiatowych w Rykach, działania tej jednostki zarządzającej są finansowane z budżetu powiatu. Jako przykłady podano **budowę sieci kanalizacyjnej** z podłączeniami do każdego gospodarstwa domowego. **Jest prowadzona selektywna gospodarka odpadami**, gdzie w każdym gospodarstwie domowym są ustawione po 2 pojemniki do segregacji na odpady zmieszane oraz na frakcję odpadów ulegających odzyskowi. Zmodernizowano ujęcie wody, gdzie została **poprawiona jakość wody dla mieszkańców** objętych właśnie tym ujęciem. **Dyrekcja szkoły na terenie, której została hala wybudowana dba i administruje. To samo dotyczy sprzętu w szpitalu w Szczebrzeszynie, o który dba dyrekcja szpitala.**

W przypadku **programów miękkich wiele osób wzięło udział w szkoleniach**, poza tym przyznano stypendia, czy udzielono wsparcia finansowego znaczącej grupie osób bezrobotnych Program Eurostudent pomógł wielu młodym ludziom. Kwoty stypendiów nie były wielkie, ale program pomógł młodym ludziom ukończyć studia. Dochody mieszkańców powiatu są niskie i program pomógł młodzieży w dostępie do podręczników, czy też dał możliwości sfinansowania innych działań edukacyjnych.

Trwałość może objawiać się tym, iż zrealizowane projekty wpłynęły na chęć pozyskiwania dalszych środków oraz realizowania nowych projektów.

Województwo warmińsko-mazurskie

Projekty realizowane przez Urząd Pracy w Olsztynie miały na celu przede wszystkim **zmniejszenie bezrobocia.** Kryzys gospodarczy jednak mógł negatywnie odbić się na rynku pracy poprzez wzrost bezrobocia. *„Może tak być, że te osoby, które w ramach projektu uzyskały zatrudnienie, poprzez ten kryzys to zatrudnieni mogły stracić, ale my tego nie monitorujemy w tym momencie.”*

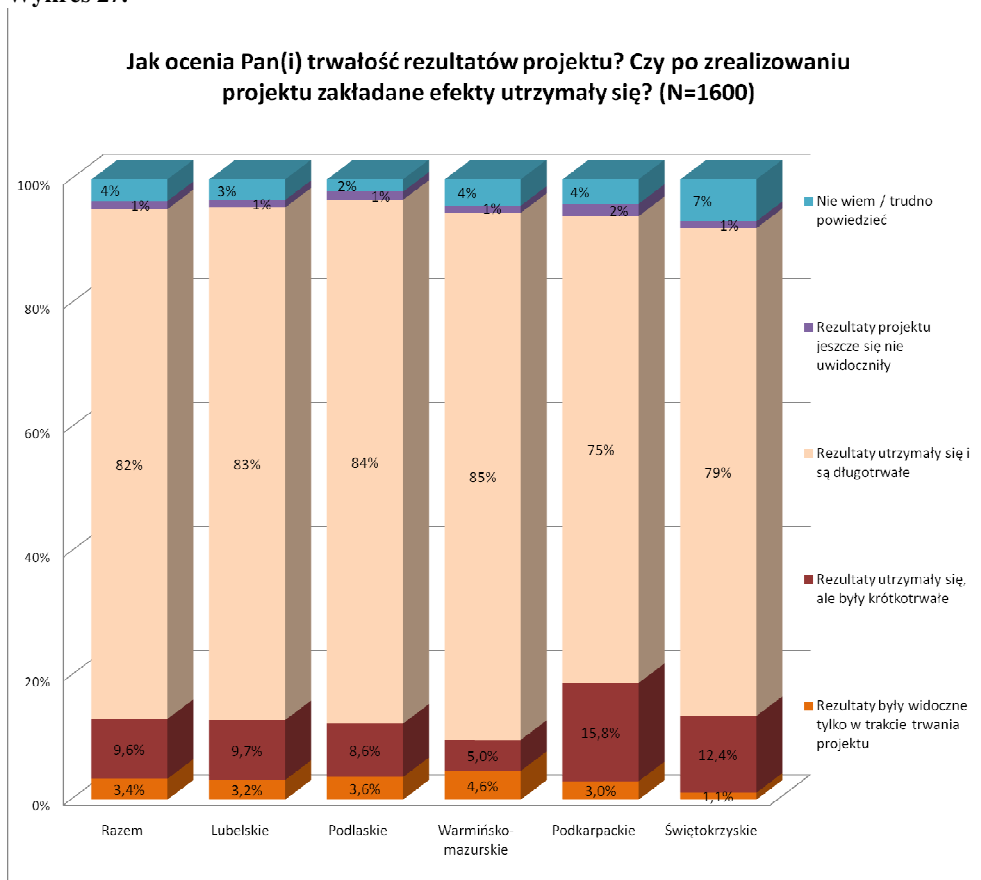
Zdaniem przedstawiciela gminy wiejskiej Hława wszystkie projekty spełniają **kryterium trwałości, gdzie wymagane jest ich utrzymanie przez okres minimum 5 lat.** Wybudowanie dróg, kanalizacji, zwodociągowanie pociąga za sobą największe wydatki na samym początku, natomiast dalsze ich utrzymanie pozostaje w gestii samorządu. Generalne remonty obiektów i modernizacja budynków robiona jest tylko wówczas, kiedy te budynki i obiekty mają przed sobą przyszłość i podmiotu mieszczące się w nich są w stanie się same lub ze wsparciem innych (w tym samorządu) finansować utrzymanie tych budynków.

Respondent z Olsztyńskiej Szkoły Biznesu uważa, że **trwałość polega na tym, że jeżeli coś się wybuduje, drogę, oczyszczalnię, to jest to trwałe.** Przedstawiciel badanej firmy uznał, że dobrym efektem jest Centrum Egzaminacyjne ECDL. Dzięki niemu możliwe było przeszkolenie bezpłatnie, około 200 osób. Jest to bardzo trwały efekt, gdyż istnieje prężnie działające centrum i jego struktury w całym regionie.

Jeśli chodzi o Urząd Miasta Olsztyn projekty, które realizuje gmina mają zazwyczaj charakter projektów twardych. Ich efekty są jak najbardziej widoczne. Przykładem jest amfiteatr, w zasadzie **nikt w mieście pewnie nie wyobraża sobie, że tego obiektu mogłoby nie być.**

Uczestnicy spotkania FGI zauważyli, że *„Jeśli chodzi o trwałość, to wszyscy się już wypowiedzieliśmy, że nie mamy systemu monitorowania. To jest niewątpliwie bolączka, nie mamy wskaźników oddziaływania a tym samym trwałości w związku z tym to na pewne będzie trudne do oceny.”*

Wykres 27.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Beneficjenci uczestnicy badania ankietowego, zgodnie dosyć wysoko oceniają trwałość rezultatów zrealizowanych projektów: aż 82% respondentów deklaruje, że rezultaty projektu utrzymały się i są długotrwałe (największy odsetek takich deklaracji pochodzi z woj. warmińsko-mazurskiego – 85%, najmniejszy z podkarpackiego – 75%).

Jednocześnie 9,6% respondentów (najwięcej w podkarpackim – 15,8%, najmniej w warmińsko-mazurskim – 5%) deklaruje, że rezultaty projektu utrzymały się po zakończeniu realizacji, ale były krótkotrwałe, a 3,4% stwierdza, że rezultaty były widoczne jedynie w trakcie trwania projektu (najwięcej w warmińsko-mazurskim – 4,6%, najmniej w świętokrzyskim – 1,1%).

Zagadnienie trwałości interwencji należy rozpatrywać osobno w odniesieniu do projektów „twardych”, tj. infrastrukturalnych i projektów „miękkich”, adresujących przede wszystkim obszar rozwoju zasobów ludzkich.

Problem oceny trwałości projektów miękkich znajduje swoje odzwierciedlenie w wynikach badania prowadzonego wśród beneficjentów. Najniższą trwałość rezultatów projektu deklarują beneficjenci wdrażający projekty z zakresu SPO RZL: zaledwie 60% projektów wytworzyło trwałe rezultaty, podczas gdy 25% wytworzyło rezultaty krótkotrwałe, a rezultaty 3,5% projektów były widoczne jedynie w trakcie realizacji projektu. Dodatkowo 10% beneficjentów nie potrafiło ocenić trwałości rezultatów projektu.

Przy projektach miękkich beneficjenci w ogóle nie dostrzegają potrzeby zapewnienia trwałości rezultatów. Bardzo często – niemal z reguły – nie widzą także potrzeby definiowania rezultatów, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji projektu. Ponadto, jak pokazały przeprowadzone badania, tam gdzie beneficjent dla projektu „miękkiego” zdefiniował oczekiwane rezultaty, tam zwykle występują problemy z osiągnięciem tych rezultatów. W szczególności dotyczy to projektów szkoleniowych, w których jako rezultat zadeklarowano, że w wyniku szkolenia określony procent uczestników zdobędzie zatrudnienia. Poddane analizie projekty tego typu pokazały, że zwykle zakładane

rezultaty nie zostają osiągnięte. Należy przy tym zaznaczyć, że mowa jest tutaj jedynie o uzyskaniu pracy lub założeniu własnej firmy bezpośrednio po zakończeniu udziału w projekcie. W ogóle nie pojawia się kwestia trwałości rezultatów, tj. czy beneficjent końcowy zachował zatrudnienie (lub nadal prowadzi firmę) w określonym czasie po zakończeniu udziału w projekcie. Te zagadnienia w ogóle nie stanowią przedmiotu monitoringu realizowanego w ramach systemu wdrażania publicznej interwencji wspólnotowej.

Odrębnym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia barier w zapewnieniu trwałości projektów jest utrzymanie rezultatów projektu przez okres 5 lat po zakończeniu realizacji. W wielu wypadkach wiąże się to z koniecznością ponoszenia przez beneficjenta wydatków związanych z utrzymaniem infrastruktury powstałej w ramach projektu.

W odniesieniu do projektów infrastrukturalnych kwestia trwałości rezultatów sprowadza się przede wszystkim do zapewnienia odpowiednich środków na utrzymanie i bieżącą konserwację obiektów infrastrukturalnych będących rezultatem realizacji projektu. Środki te mogą pochodzić z różnych źródeł: ze środków własnych beneficjenta (np. fundusze na utrzymanie infrastruktury drogowej) lub z opłat za użytkowanie infrastruktury przez beneficjentów końcowych (np. opłaty za korzystanie z sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej). Mogą być także kombinacją środków z tych i innych źródeł (np. utrzymanie infrastruktury kulturalnej lub zabytkowej może być finansowane ze środków własnych beneficjenta, z opłat – biletów wstępu – wnoszonych przez beneficjentów końcowych – widzów, zwiedzających – lub z dotacji od innych podmiotów).

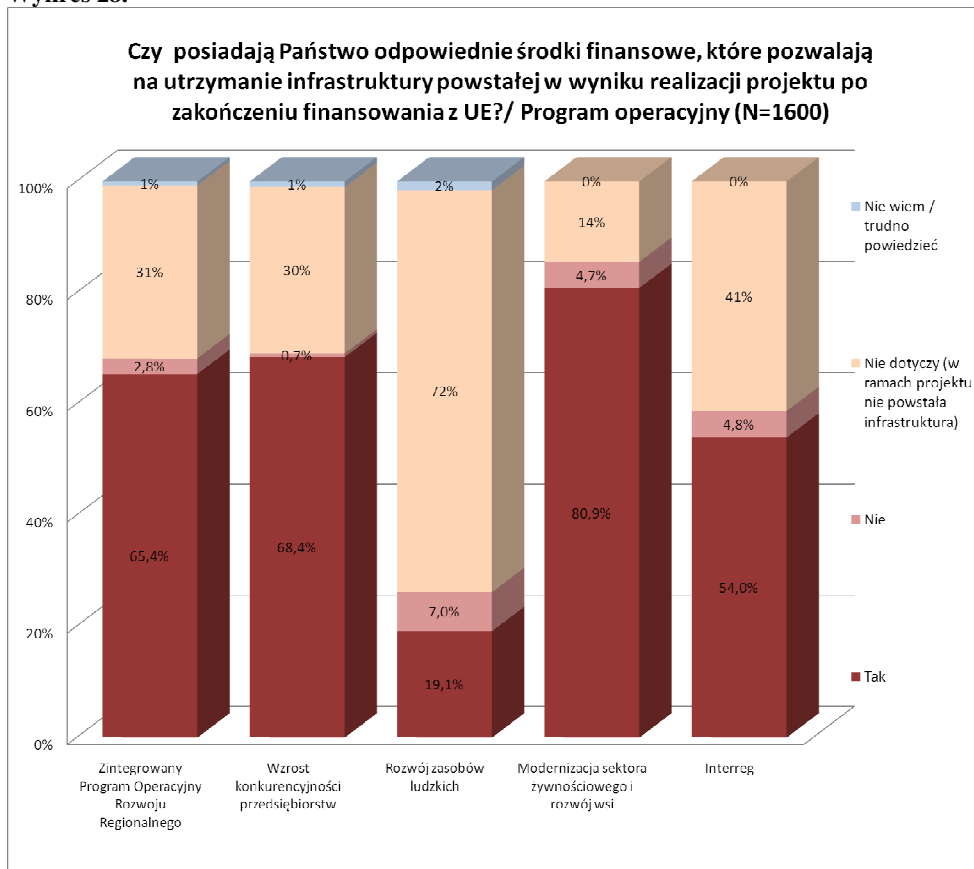
W obecnej sytuacji prawnej w Polsce beneficjenci będący instytucjami finansów publicznych nie mogą zagwarantować środków w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy. Dopiero wprowadzenie budżetów wieloletnich i budżetowanie zadaniowe może spowodować, że środki deklarowane przez beneficjentów w perspektywie 3-5 lat będą miały wymiar nie tylko deklaracyjny, lecz będą oznaczały rzeczywiste zobowiązanie finansowe. W chwili obecnej można odwoływać się jedynie do deklaracji beneficjentów.

Zdecydowana większość beneficjentów deklaruje, że nie będzie mieć problemów z zapewnieniem trwałości infrastruktury powstałej w wyniku projektu. Ogółem w rezultacie 63, 4% projektów objętych analizą powstały obiekty infrastrukturalne. W przypadku pozostałych 36% projekty nie prowadziły do powstania obiektów infrastrukturalnych. Jedynie 3, 4% beneficjentów deklaruje, że nie posiada odpowiednich środków finansowych dla zapewnienia utrzymania infrastruktury powstałej w wyniku interwencji.

Odsetek beneficjentów niemających zapewnionych środków na utrzymanie infrastruktury powstałej w wyniku interwencji współfinansowanej ze środków UE jest najwyższy w woj. podkarpackim (5%, przy ogólnym odsetku projektów infrastrukturalnych w ogóle projektów zrealizowanych w województwie wynoszącym 49,1%). Oznacza to, że wyjątkowo duża część projektów infrastrukturalnych (ponad 10% projektów infrastrukturalnych) w woj. podkarpackim nie ma zapewnionych środków niezbędnych na utrzymanie wytworzonej infrastruktury.

Najmniejszy odsetek beneficjentów bez środków na zapewnienie utrzymania infrastruktury powstałej w wyniku interwencji współfinansowanej ze środków UE jest w woj. warmińsko-mazurskim (2, 7% ogółu projektów), co przy wysokim udziale projektów infrastrukturalnych w ogólnej liczbie projektów zrealizowanych w tym województwie (64, 9%) oznacza, że odsetek projektów infrastrukturalnych, które nie mają zapewnionych środków finansowych na utrzymanie wynosi poniżej 5%.

Wykres 28.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Analiza pod kątem programów operacyjnych pokazuje, że, mimo iż w ramach SPO RZL powstało najmniej projektów infrastrukturalnych (zaledwie 26, 1% ogółu projektów zrealizowanych w ramach tego programu), to odsetek tych projektów, które nie mają zapewnionych środków na utrzymanie powstałej infrastruktury jest niezwykle wysoki i stanowi 7% ogółu projektów zrealizowanych w ramach SPO RZL, co oznacza, że aż ok. 37% projektów infrastrukturalnych zrealizowanych w ramach SPO RZL nie ma zapewnionych środków finansowych na utrzymanie.

Najlepsza pod tym względem jest sytuacja w SPO, WKP, gdzie projekty infrastrukturalne stanowią 69, 1% wszystkich projektów, a projekty, dla których beneficjent nie zapewnił środków na utrzymanie stanowią 0, 7% całkowitej liczby projektów. Oznacza to, że mniej niż 1, 3% infrastrukturalnych projektów SPO WKP nie ma zapewnionych środków na utrzymanie.

Pod tym względem dobra sytuacja jest także w ZPORR (65, 4% interwencji stanowią projekty infrastrukturalne, a 2, 8% ogółu projektów nie ma zapewnionych środków na utrzymanie).

Natomiast jako złą ocenić można sytuację beneficjentów w ramach IW INTERREG, gdzie 58, 8% ogółu projektów stanowią projekty infrastrukturalne, a 4,8% nie ma zapewnionego finansowania utrzymania po zakończeniu realizacji, co oznacza, że ponad 8, 5% projektów infrastrukturalnych zrealizowanych w ramach IW INTERREG może mieć problemy z zapewnieniem środków na utrzymanie trwałości rezultatów.

Respondenci objęci badaniem PAPI z terenu Polski wschodniej skutecznie aplikujący o środki z programu SPO ROL zostali poproszeni o odpowiedź na pytanie: czy posiadają odpowiednie środki finansowe, które pozwalają na utrzymanie infrastruktury, inwestycji po zakończeniu finansowania z UE?

Prawie 100% respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie – odpowiedziało twierdząco. Jedynie w 4 przypadkach odpowiedź była negatywna. Dotyczyło to następujących inwestycji:

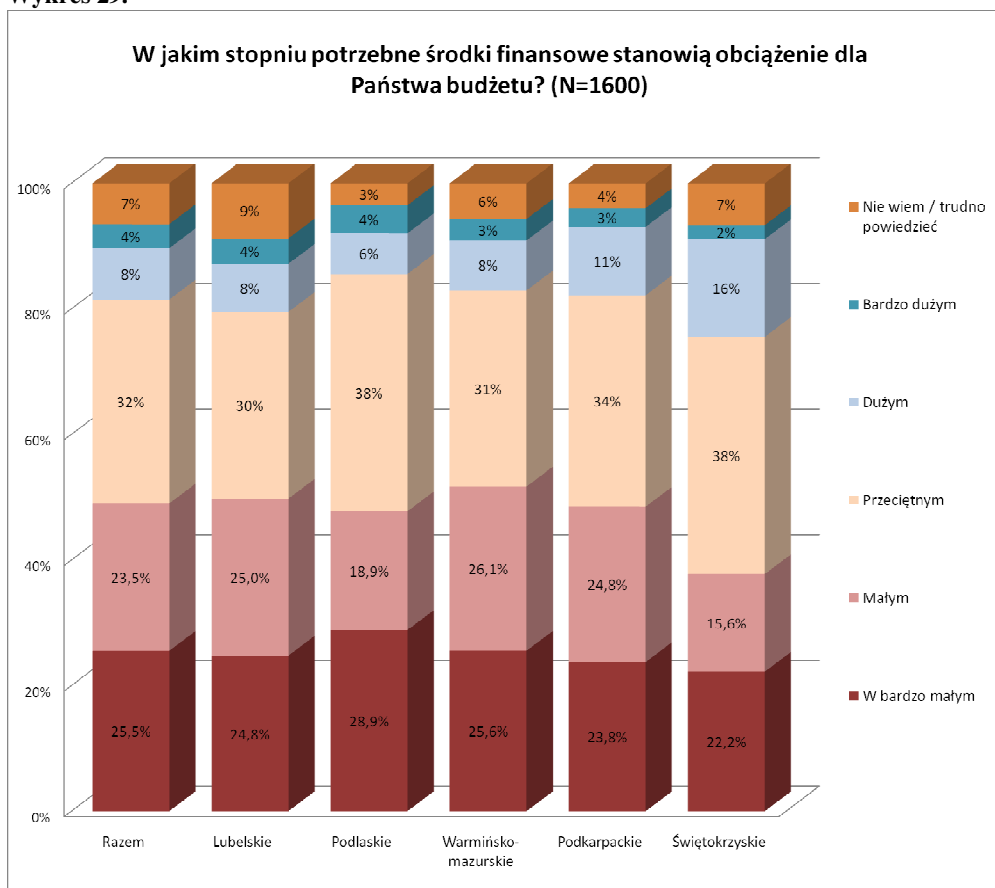
- modernizacji,

- zatrudnienia pracowników,
- parku maszynowego.

Niemожność utrzymania stworzonej infrastruktury wskutek środków finansowych z programu SPO ROL w Polsce wschodniej występowała w stopniu niewielkim – problem taki zgłosiła zaledwie jedna gmina ora z trzech rolników, co stanowi 0, 01% ogółu wszystkich przebadanych respondentów.

Z zagadnieniem trwałości rezultatów projektów wiąże się problemem zapewnienia **środków na utrzymanie infrastruktury powstałej w wyniku interwencji współfinansowanej ze środków UE**. Powstaje pytanie, czy ten obowiązek stanowi istotne obciążenie budżetów beneficjentów. Poniższy wykres przedstawia rozkład odpowiedzi objętych badaniem beneficjentów na to pytanie.

Wykres 29.



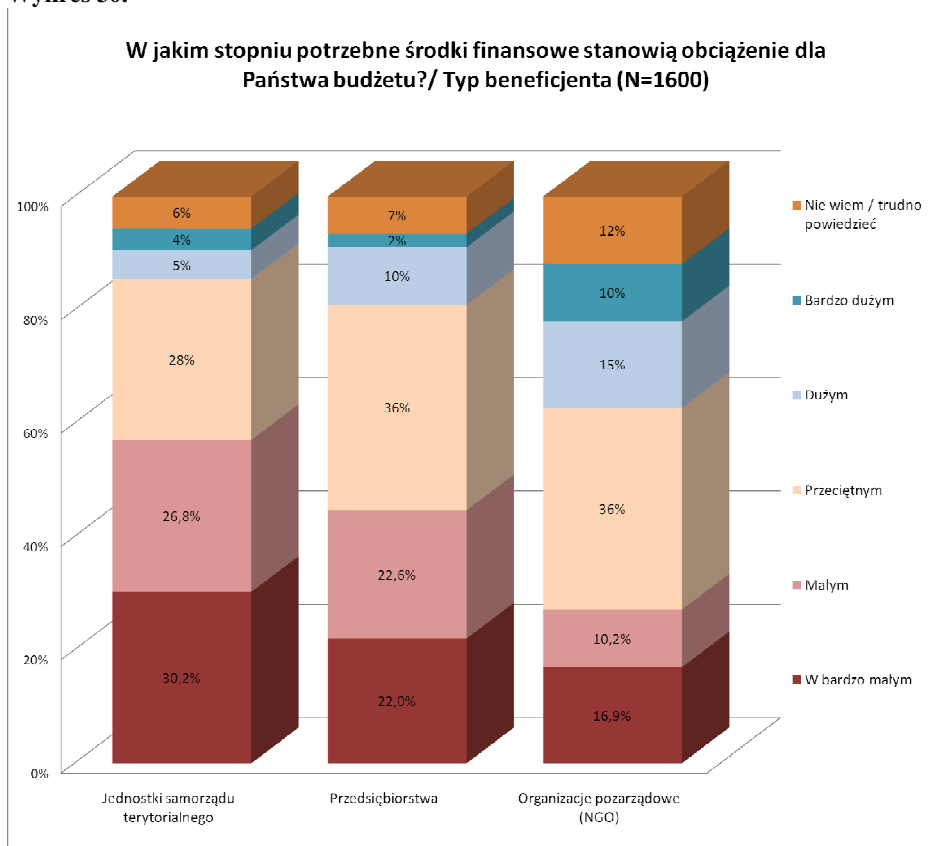
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Przeciętne zaledwie dla 12% beneficjentów konieczność zapewnienia środków na utrzymanie rezultatów projektu stanowi obciążenie budżetu, które określają jako „duże” (8%) i „bardzo duże” (4%).

Najmniej takich beneficjentów jest w województwie podlaskim (ogółem 10%, z tego 6% ocenia obciążenie jako „duże”, a 4% jako „bardzo duże”). Również mało jest takich beneficjentów w woj. warmińsko-mazurskim (11% ogółem, 8% ocenia obciążenie jako „duże”, a 3% jako „bardzo duże”).

Największe zaniepokojenie deklarują beneficjenci z województwa świętokrzyskiego (ogółem 18%), gdzie aż 16% beneficjentów ocenia obciążenie dla swoich budżetów jako „duże”, a 2% jako „bardzo duże”.

Wykres 30.

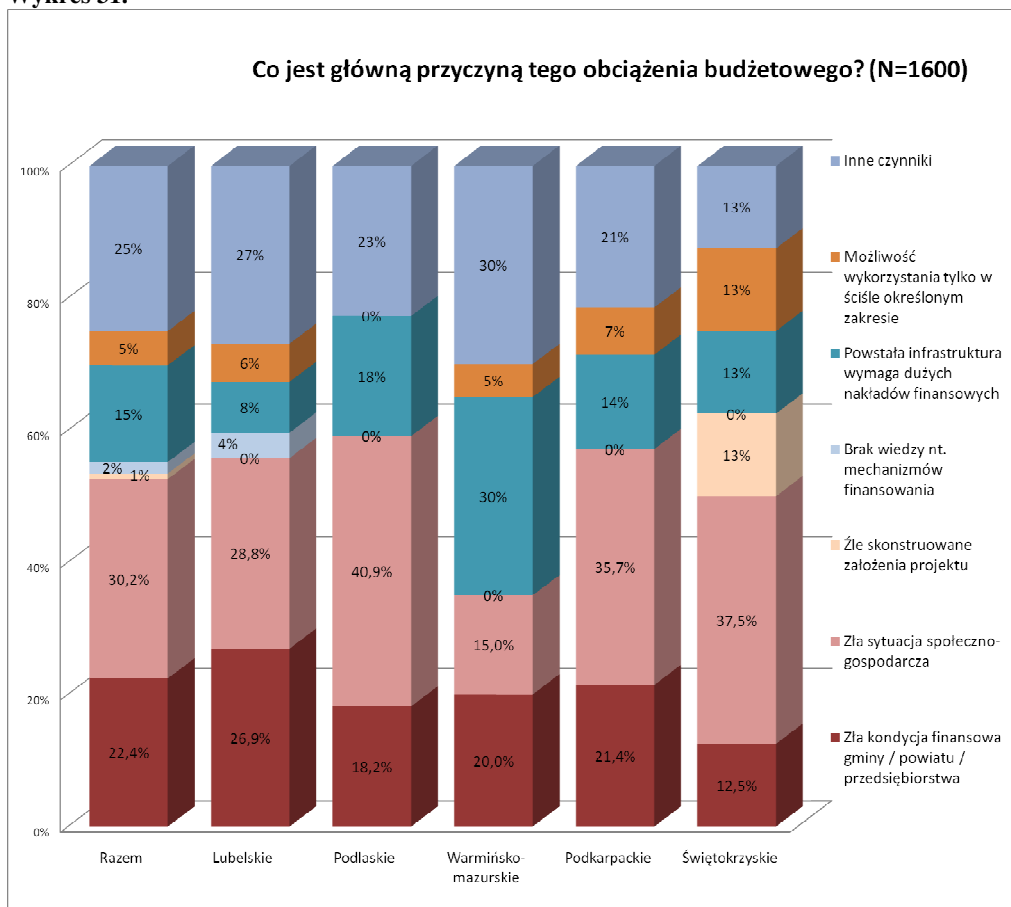


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Najbardziej obciążenie budżetu, wynikające z zapewnienia konieczności utrzymania rezultatów projektu, odczuwają beneficjenci z grupy organizacji pozarządowych (25% ocenia je jako ponadprzeciętne, w tym 15% jako „duże” oraz 10% jako „bardzo duże”). Najmniej obciążenie budżetem odczuwają jednostki samorządu terytorialnego, z których 5% ocenia je jako „duże”, a 4% jako „bardzo duże”.

Zagrożenie dla budżetu koniecznością zapewnienia utrzymania rezultatów projektu najsilniej odczuwają beneficjenci SPO RZL (13% ocenia je jako „duże”, a 8% jako „bardzo duże”), najmniejsze natomiast beneficjenci projektów wspierających modernizację sektora żywnościowego i rozwój wsi (rolnicy), zarówno ze względu na specyfikę projektów jak i często ich niską wartość, obawy respondentów w tym zakresie były zdecydowanie mniejsze (6% ocenia je jako „duże”, a 4% jako „bardzo duże”).

Wykres 31.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Różne województwa odmiennie diagnozują przyczyny problemów budżetowych, widać również różnice między poszczególnymi kategoriami beneficjentów. Jednostki samorządu terytorialnego, jako główne przyczyny silnego obciążenia budżetu środkami na utrzymanie infrastruktury wskazują: złą kondycję finansową beneficjenta (29, 5%) oraz złą sytuację społeczno-gospodarczą (22,7%). Przedsiębiorstwa natomiast wskazują następujące czynniki: złą sytuację społeczno-gospodarczą (47, 6%) oraz to, że powstała infrastruktura wymaga dużych nakładów finansowych na utrzymanie (12%). NGO wskazują na: to, że powstała infrastruktura wymaga dużych nakładów finansowych na utrzymanie (27%) oraz złą kondycję finansową beneficjenta (20%).

Wnioski:

Trudno jest jednoznacznie określić, jaki wpływ na rozwój i konkurencyjność regionów miała realizacja projektów, ponieważ upłynął zbyt krótki czas od ich zakończenia. Niektóre z projektów były realizowane jeszcze w roku 2009 i trwałość ich rezultatów będzie zauważalna w dłuższej perspektywie czasowej. Zgodnie z zaleceniami Instytucja Zarządzająca ZPORR kontrola trwałości projektu powinna zostać przeprowadzana w drugiej połowie 5-letniego okresu trwałości projektu⁵⁵.

W przypadku projektów infrastrukturalnych, beneficjenci oraz przedstawiciele władz regionalnych zwykle podkreślają, że rezultaty tych projektów są powszechnie widoczne i trwałe. Należy jednak zauważyć, że często

⁵⁵ Wytyczne Instytucji Zarządzającej ZPORR w zakresie przeprowadzania wizyty monitorującej/kontrolnej na miejscu z dnia 27.01.2009r.

trwałość rezultatów projektów infrastrukturalnych jest zależna od nakładów czynionych na utrzymanie bieżące i ciągłą modernizację infrastruktury. A to w zależności od wielkości inwestycji może stanowić istotny problem przynajmniej dla części beneficjentów.

Projekty miękkie, w tym np. projekty szkoleniowe realizowane w ramach SPO RZL, z reguły nie definiują oczekiwanych rezultatów i oddziaływań, ograniczając się jedynie do zidentyfikowania produktów, tzn. liczby osób objętych szkoleniem. Takie podejście nie pozwala na ocenę jakości prowadzonych szkoleń, a także uniemożliwia ocenienie, czy projekt odpowiada na rzeczywiste potrzeby grup docelowych.

Z tym zagadnieniem ściśle wiąże się także kwestia trwałości rezultatów projektów miękkich, w szczególności dotyczących zatrudnienia określonego odsetka uczestników szkolenia. W tym wypadku kluczową kwestią jest to, czy beneficjent końcowy nie tylko uzyskał pracę bezpośrednio po udziale w projekcie, lecz także czy tę pracę utrzymał przez określony okres czasu. Jak zwracano uwagę w wypadku projektów „miękkich” trwałość rezultatów jest pojęciem niewątpliwie bardzo względnym. W tych wypadkach, gdzie projekt kończy się uzyskaniem przez beneficjentów końcowych trwałych umiejętności, uprawnień, certyfikatów, trwałość rezultatów jest niejako zagwarantowana. Natomiast trwałość projektów, w wyniku, których osoby bezrobotne mają uzyskać zatrudnienie, lub mają założyć własne firmy powinna być monitorowana przez beneficjentów i kontrolowana przez Instytucje Wdrażające. Niestety, w chwili obecnej ta kwestia nie jest monitorowana w żadnym z pięciu objętych badaniem regionów.

Badani respondenci poszczególnych JST zwracali uwagę na brak systemu monitorowania i brak wskaźników oddziaływania, a tym sama mym problemy z oceną trwałości.

Należy również zauważyć, że do konkursów o dofinansowanie zgłaszano przede wszystkim te projekty, które w danym momencie były gotowe do realizacji. Mniejsze znaczenie miała tutaj ocena stopnia znaczenia poszczególnych projektów dla realizacji potrzeb rozwojowych danej instytucji.

Pod względem skuteczności projekty zrealizowane na obszarze Polski wschodniej w perspektywie finansowej 2004-2006 można analizować w zasadzie jedynie w oparciu o kryterium produktowe, a w bardzo ograniczonym zakresie w oparciu o analizę rezultatów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zarówno wnioski projektowe, jak i sprawozdania z realizacji projektów w zasadzie nie podają wskaźników rezultatu, a ograniczają się jedynie do wskaźników produktu.

Generalnie należy stwierdzić, iż projekty nie były opisywane poprzez jednolity system wskaźników osiągnięcia celów. Często nawet bardzo podobne w swej istocie projekty, realizowane na obszarze tego samego województwa były opisywane przez nieco odmienne wskaźniki produktu, a przede wszystkim posiadały całkowicie odmienne systemy wskaźników rezultatu.

6.4. Koordynacja

System wdrażania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2004-2006 przygotowano zgodnie z zasadami i procedurami wspólnotowymi. We wdrażanie programów operacyjnych zaangażowanych było ogółem 123 instytucji m.in. Ministerstwa, Urzędy Marszałkowskie, Agencje Rządowe (np. PARP, ARiMR), Urzędy Wojewódzkie oraz NFOŚiGW. Struktura zarządzania programami operacyjnymi przedstawiała się następująco:

- Minister Rozwoju Regionalnego (MRR) – pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej dla 5 programów operacyjnych (ZPORR, SPO RZL, SPO WKP, SPOT, PO PT)
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – pełniący funkcję IZ dla SPO Ryby oraz SPO ROL
- ministrowie sektorowi – Instytucje Pośredniczące, odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych priorytetów PO
- w ramach ZPORR 16 Instytucji Pośredniczących w urzędach wojewódzkich
- inne instytucje pełniące funkcje Instytucji Wdrażających.

W początkowym okresie wdrażania projektów tzn. do roku 2006 system zarządzania i wdrażania projektów nie był w pełni ustabilizowany, był to etap przygotowywania administracji się do wdrażania funduszy unijnych. W tym czasie ustalano ostateczny kształt systemu zarządzania i wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, uzgadniano procedury, zmianom ulegał zakres kompetencji poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie interwencją publiczną współfinansowaną ze środków UE. System był nie tylko płynny, ale i zachodziły w nim częste, niekiedy bardzo istotne zmiany. Przykładem mogą być zmiany, jakie miały miejsce w strukturze zarządzania i wdrażania SPO Transport. Początkowo jedyną instytucją zaangażowaną we wdrażanie było

Ministerstwo Transportu, które kontaktowało się bezpośrednio z beneficjentami. Później tę rolę przejęło Ministerstwo Infrastruktury (MI). W tym okresie w ogóle nie było tutaj Instytucji Pośredniczącej. Dopiero po objęciu roli „gospodarza” wszystkich interwencji współfinansowanych przez UE przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) wprowadzono podział na Instytucję Zarządzającą (MRR) oraz Instytucję pośredniczącą (MI). W tym czasie także trwał proces zatwierdzania podręcznika procedur dla beneficjentów SPO Transport. Podręcznik ten został opracowany w 2003 roku, natomiast proces jego zmieniania i zatwierdzania trwał aż do roku 2005. W perspektywie finansowej 2007-2013 system zarządzania projektami transportowymi został rozbudowany: do zestawu instytucji IZ oraz IP doszła także Instytucja Pośrednicząca 2. Stopnia (IP-2), którą to rolę pełni Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) powstałe na mocy Zarządzenia Nr 5 Ministra Transportu z 29 marca 2007 roku.

Przygotowania administracji do efektywnego wykorzystania funduszy unijnych dotyczą takich aspektów jak: prace legislacyjne, wdrażanie przewidzianych instytucji i procedur, programy szkoleniowe dla urzędników oraz pomoc finansowa dla samorządów terytorialnych. Jak twierdzi T.G. Grosse⁵⁶ w Polsce w 2004 r. mieliśmy do czynienia z opóźnieniami w przygotowaniach administracyjnych we wszystkich wymienionych aspektach. Dotyczyły one głównie:

- systemu organizacyjnego i finansowego wdrażania ZPORR oraz braku dostatecznej wiedzy samorządów na ten temat,
- słabości systemu finansów publicznych państwa, skutkujących problemami z zapewnieniem współfinansowania dla gmin najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych;
- problemów w tworzeniu struktur organizacyjnych i naboru urzędników (zmiany organizacyjne, kadrowe w instytucjach regionalnych, opóźnienia w powoływaniu regionalnych komitetów sterujących);
- braku przepływu informacji ze strony administracji centralnej w urzędach wojewódzkich;
- braku specjalistycznych szkoleń dla pracowników urzędów wojewódzkich;
- braku współpracy i koordynacji zadań między administracją rządową i samorządową w województwach;
- słabości zmian organizacyjnych w wojewódzkich urzędach pracy (zbyt powolne powoływanie struktur organizacyjnych zaproponowanych przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz słaby postęp w zakresie osiągania planowanego zatrudnienia.⁵⁷

Wśród województw, w których wystąpiły największe problemy organizacyjne w obszarze przygotowań administracji do wykorzystania funduszy unijnych wskazano woj. świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Aspektem utrudniającym wdrażanie programów operacyjnych jest, co podkreślali przedstawiciele wszystkich Instytucji Wdrażających, niska jakość wniosków składanych przez beneficjentów⁵⁸. Najczęstsze zarzuty dotyczyły braku umiejętności skompletowania załączników, właściwego ich parafowania i podpisania, właściwego wypełnienia wszystkich pól wniosku. Podkreślano też słabą jakość merytoryczną wniosków, przejawiającą się w braku spójności wewnętrznej prezentowanych projektów, niewystarczającej precyzję w określaniu budżetów, braku spójności budżetów z działaniami i rezultatami, braku spójności celów projektów z celami Działań w ramach, których projekty miały być finansowane.⁵⁹

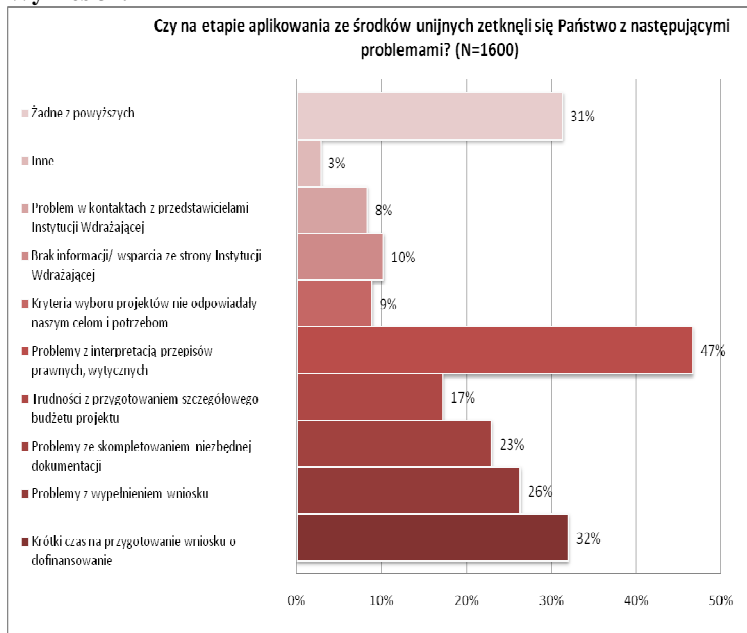
⁵⁶ T.G. Grosse, Stan przygotowań administracji regionalnej do wykorzystania pomocy strukturalnej UE. Styczeń 2004, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie Nr 18.

⁵⁷ Dr Paulina Nowak, „Zdolność polskich regionów do wykorzystania funduszy unijnych”, str. 6

⁵⁸ Końcowy Raport Ewaluacyjny „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”. Grudzień 2005

⁵⁹ Końcowy Raport Ewaluacyjny „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”. Grudzień 2005, str. 27

Wykres 32.



Kwestia trudności przygotowania prawidłowego, kompletnego wniosku o dofinansowanie jest podnoszona również przez beneficjentów. Wyniki badania małych i średnich przedsiębiorstw ubiegających się o dotację z Działania 2.1 SPO-WKP wskazują, że w trakcie ubiegania się o dotację z Działania 2.1 SPO-WKP, największe trudności wnioskodawcom sprawiały: wzór wniosku i zasady rozliczenia umowy z PARP, natomiast mniejsze: zasady składania wniosku do RIF i wzór umowy. Główną trudnością w zrozumieniu zasad rozliczania umowy z PARP był brak wiedzy o szczegółowych kwestiach dotyczących rozliczania projektu oraz niezrozumiała instrukcja i skomplikowane formalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Odnośnie trudności w zrozumieniu zasad składania wniosków do RIF, przedsiębiorcy wskazywali przede wszystkim na wysoki stopień skomplikowania wniosku, a co za tym idzie trudności w jego zrozumieniu oraz brak jednoznacznych informacji (instrukcji), dostępnych w jednym konkretnym miejscu. Warto również mieć na uwadze, że 37% przedsiębiorców nie miało żadnych problemów w trakcie wnioskowania do Działania 2.1 SPO-WKP.⁶⁰

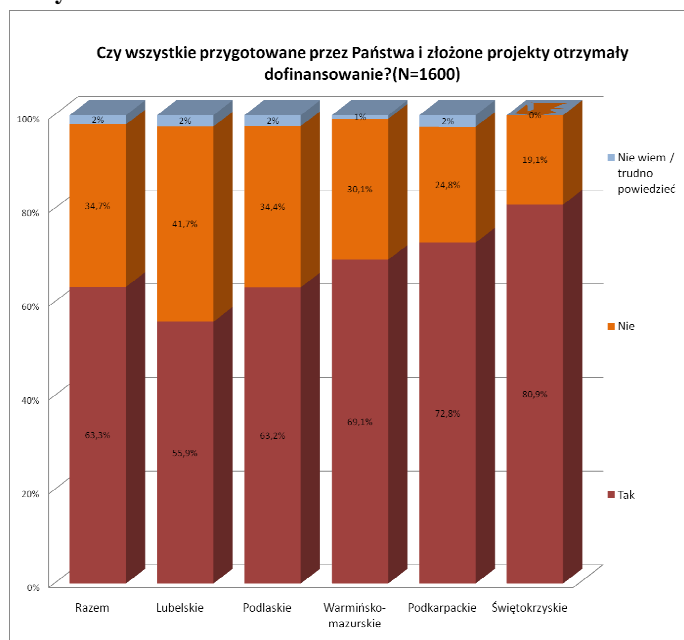
Wyniki przeprowadzonego wśród beneficjentów badania CATI potwierdzają te wnioski. Istotną barierą stanowił etap aplikowania o dofinansowanie projektu, w czasie którego główne trudności sprawiły beneficjentom następujące kwestie:

- zagadnienia związane z interpretacją przepisów i wytycznych regulujących proces aplikowania o wsparcie i wyboru projektów;
- krótki czas przygotowania wniosku o dofinansowanie;
- problemy z wypełnieniem wniosku;
- skompletowanie niezbędnej dokumentacji;
- trudności z przygotowaniem szczegółowego budżetu projektu.

Opisane powyżej problemy przyczyniły się do tego, że nie wszystkie projekty składane przez beneficjentów uzyskały pozytywne oceny i spowodowały uzyskanie wsparcia.

⁶⁰ Badanie ocen i opinii wnioskodawców działania 2.1 SPO WKP. Warszawa, maj 2006, str. 33

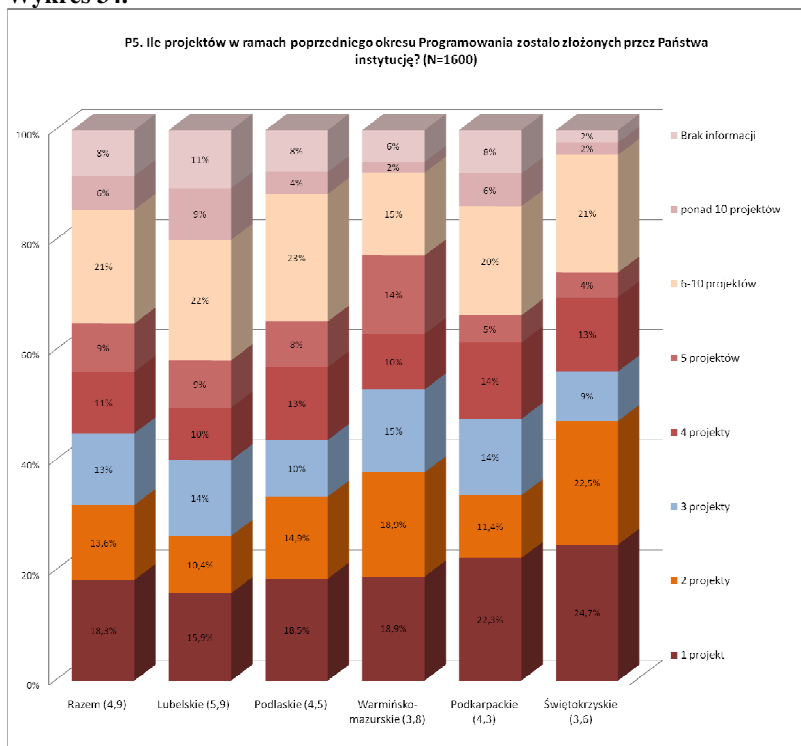
Wykres 33.



Badanie pokazało, że skuteczność w pozyskiwaniu środków wśród beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie była stosunkowo wysoka. Największa skuteczność widoczna jest wśród instytucji z województwa świętokrzyskiego – 80,9%, a najmniejsza w woj. lubelskim – tylko 55,9%. Oznacza to dosyć wysoką ogólną skuteczność ubiegania się o wsparcie dla większości analizowanych województw (ponad 60%). Należy tutaj zwrócić uwagę również na fakt, ogólnie małej liczby przygotowywanych i składanych projektów - w części województw tylko jeden projekt składał średnio co piąty beneficjent. Oznacza to, że przynajmniej część beneficjentów musiała dokonać ścisłej selekcji celów i przygotować projekty dotyczące kluczowych dla siebie obszarów, wymagających wsparcia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Wykres 34.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Wykres 35.

Zdecydowana większość respondentów (67%) uważa, że mimo odrzucenia pewnej części zgłoszonych przez nich projektów, dofinansowanie uzyskały projekty



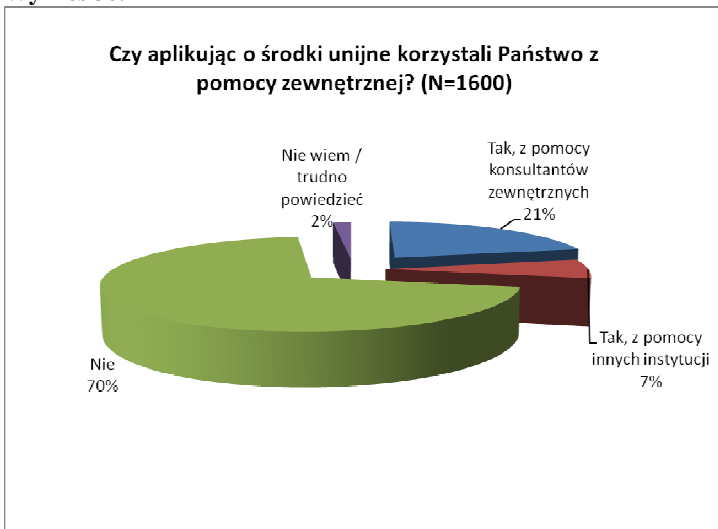
kluczowe, najważniejsze z punktu widzenia ich instytucji. Należy zwrócić uwagę, że 1/3 beneficjentów pozyskała dofinansowanie na projekty, które nie miały dla nich kluczowego znaczenia. Ta sytuacja ta skłania do refleksji czy struktura dostępnego wsparcia rzeczywiście odpowiada najważniejszym priorytetom rozwojowym poszczególnych społeczności lokalnych z obszaru Polski wschodniej.

Należy podkreślić, że znaczenie ma tutaj także jakość opracowanych w regionach i społecznościach lokalnych strategii rozwojowych, które obowiązywały w okresie wdrażania analizowanych projektów. Dokumenty strategiczne w dużej mierze były zbyt ogólne i nie pozwalały w należyty sposób

identyfikować tych obszarów, w których wdrożona interwencja publiczna niosłaby największe efekty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Wykres 36.

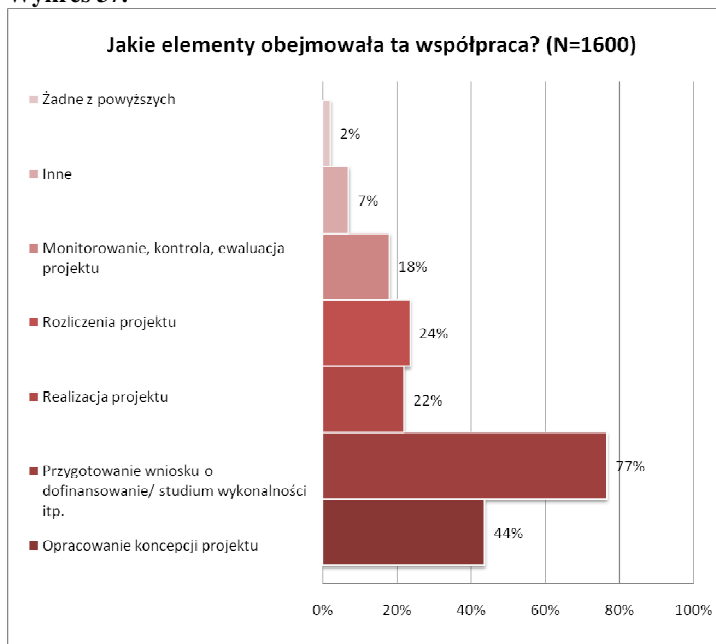


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Jednocześnie w grupie beneficjentów skutecznie aplikujących o wsparcie widać, że jedynie niewielki odsetek spośród nich korzystał z zewnętrznej pomocy w procesie aplikowania o środki unijne. Z pomocy zewnętrznej korzystał średnio, co trzeci (29%) z beneficjentów skutecznie aplikujących. Na uwagę zasługuje fakt, że aż 70% beneficjentów skutecznie aplikujących ubiegało się o wsparcie unijne bez żadnego zewnętrznego wsparcia. Oznacza to, że ci beneficjenci, którzy są rzeczywiście zainteresowani uzyskaniem dofinansowania ze środków UE swoich projektów mogą/ potrafią/ chcą znaleźć wszystkie niezbędne informacje, zgromadzić wymaganą dokumentację oraz opracować dokumentację projektową i wypełnić samodzielnie wnioski o dofinansowanie.

Interesujące wydaje się być zbadanie, w jakich obszarach korzystali z zewnętrznego wsparcia ci skutecznie aplikujący beneficjenci, którzy nie zdecydowali się samodzielnie aplikować o dofinansowanie. Rozkład odpowiedzi pokazuje poniższy wykres.

Wykres 37.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI – beneficjenci korzystający ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=1600).

Najczęściej beneficjenci korzystali z zewnętrznego wsparcia w następującym zakresie:

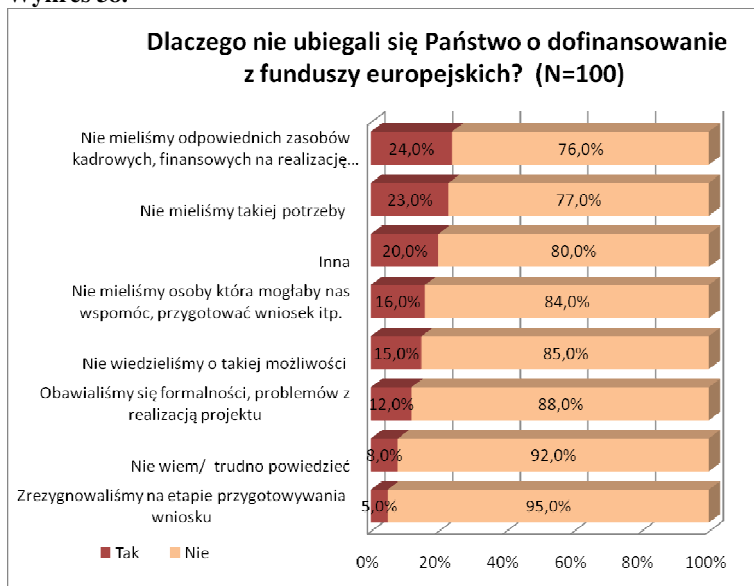
- Przygotowanie wniosku o dofinansowanie/ opracowanie studium wykonalności projektu (77%);
- Opracowanie koncepcji projektu (44%)
- Rozliczenie projektu (24%);
- Realizacja projektu (22%);
- Monitorowanie, kontrola, ewaluacja projektu (18%).

Powyższe zestawienie jednocześnie charakteryzuje obszary, w których beneficjenci napotykają na najpoważniejsze problemy w procesie aplikowania o wsparcie i w trakcie realizacji projektu. Są to także obszary, w których wiedza beneficjentów nie jest wystarczająca, i w których należałoby dostarczyć im niezbędnego wsparcia, w postaci jasnych, jednoznacznych wyjaśnień, oficjalnych interpretacji przepisów, poradników i bezpośredniej pomocy szkoleniowej i doradczej.

Odrębnym zagadnieniem jest stan wiedzy interesariuszy projektów (beneficjenci, społeczność lokalna) o finansowaniu interwencji ze środków UE. Odpowiedzi na to pytanie dostarcza badanie przeprowadzone wśród nieaplikujących o wsparcie, którzy jako główną barierę wskazywali na braki kadrowe i brak finansów na realizację projektu (wkład własny) (24% respondentów).

Podkreślano także, iż występowały problemy z przygotowaniem wniosku i brak osoby, która mogłaby w tym zakresie ich wspomagać (16%). Jako przeszkodę wskazywano na skomplikowane formalności i obawę przed problemami związanymi z realizacją projektu (12%).

Wykres 38.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CATI wśród nieskutecznie aplikujących ze środków UE w okresie Programowania 2004-2006 (N=100).

Powyższe odpowiedzi wskazują na niedostateczny zasób wiedzy dotyczącej zasad ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków UE. Jednocześnie widoczne jest, że niektórzy interesariusze projektów nie wiedzieli gdzie się zwrócić o wsparcie w opracowywaniu wniosków o dofinansowanie, a nawet nie posiadali wiedzy, gdzie i w jaki sposób można poszukiwać informacji o formach i zakresie wsparcia dostępnego dla określonej grupy beneficjentów.

Podsumowując należy zwrócić uwagę, że najistotniejszą grupę beneficjentów w perspektywie 2004-2006 stanowiły jednostki samorządu terytorialnego. Najczęstszą przyczyną nie podejmowania prób pozyskania dofinansowania przez samorządy gminne był:

- brak potrzeb, które mogły być zaspokojone poprzez realizację projektów w ramach dostępnych programów w NPR 2004 - 2006,
- brak możliwości zapewnienia wkładu własnego,
- możliwość uzyskania dotacji z innych źródeł,
- brak odpowiedniej kadry specjalizującej się w pisaniu i przygotowywaniu wniosków,
- brak środków na przygotowanie dokumentacji projektowej (np. studium wykonalności, analizy wpływu na środowisko), co powodowało, że pomimo możliwości przygotowania koncepcji projektu oraz wniosku, gmina nie mogła złożyć pełnego wniosku o dofinansowanie,
- bariery formalne powodujące, że dana gmina pomimo zidentyfikowanych potrzeb i możliwości przygotowania kompletnego wniosku nie mogła wystąpić o dotację z powodu nie spełniania określonych warunków wstępnych wyszczególnionych w kryteriach oceny,
- bariery w świadomości osób odpowiedzialnych w gminie za podejmowanie decyzji aplikowaniu o środki z funduszy strukturalnych, przeświadczenie o niemożności zdobycia dofinansowania –zbyt małe szanse na sukces.⁶¹

Badanie *Analiza aktywności samorządów gminnych i powiatowych województwa podkarpackiego w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych* wykazało, że w przypadku części samorządów istnieją 4 grupy czynników decydujących o ograniczonej skuteczności starań o środki unijne:

1. Czynniki strukturalno (zarządcze; o sprawności w pozyskiwaniu środków decyduje to, czy w ramach danego samorządu działa, czy też nie działa wyspecjalizowana komórka lub koordynator zajmujący się tą problematyką.

⁶¹ „Analiza aktywności samorządów gminnych i powiatowych województwa podkarpackiego w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych” Raport końcowy, Wrzesień 2008, str. 32

2. Czynniki komunikacyjne; samorządy działają w warunkach rozbudzonych oczekiwań związanych z funduszami unijnymi, a zarazem w sytuacji, gdy ich otoczenie społeczne dysponuje fragmentaryczną i często zmitologizowaną wiedzą na ten temat. Bardzo istotne jest zatem, aby przedstawiciele samorządu mogli skutecznie komunikować się z mieszkańcami zarządzanego terytorium. Innym ważnym problemem komunikacyjnym jest brak systemowego wykorzystywania informacji zwrotnej, pochodzącej od różnych grup docelowych, co obniża skuteczność polityki informacyjno -promocyjnej.
3. Czynniki polityczne; do tych czynników należy zaliczyć negatywne skutki kadencyjności władz samorządowych (nierównoważone wystarczającą jawnością życia publicznego i powszechnością terytorialnych struktur partnerskich), a także niski poziom zaufania pomiędzy Instytucją Wdrażającą
4. Beneficjentami, wynikający z częstych zmian procedur i wytycznych w poprzednim okresie programowania. Sprzyja temu ogólnie niski poziom zaufania społecznego. Dość rozpowszechnione jest ponadto przekonanie, że o przyznawaniu środków decydują w znacznej mierze czynniki polityczne.
5. Czynniki budżetowe; czynniki te to albo zbyt duże zadłużenie samorządów wynikające z wcześniej realizowanych zadań, albo zbyt niskie dochody samorządów. W zestawieniu z pozostałymi trzema typami czynników jest to grupa o ograniczonym znaczeniu.⁶²

O skuteczności starania się o fundusze unijne decydowało w znacznej mierze to, czy w strukturze zarządzania samorządem przewidziana była komórka zajmująca się tym obszarem lub osoba pełniąca w tym zakresie rolę koordynatora działań urzędu.

Dobłą praktyką w tym zakresie jest istnienie w strukturze zarządzania urzędem osoby lub komórki koordynującej działania wszystkich wydziałów w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych. Optymalnym rozwiązaniem jest łączenie kompetencji osób zajmujących się inwestycjami infrastrukturalnymi, kompetencji z zakresu zarządzania projektem oraz kompetencji osób mających doświadczenia w zarządzaniu tzw. projektami miękkimi. Jedną z istotnych barier aktywności i skuteczności starania się o fundusze unijne są czynniki polityczne związane z kadencyjnością władz samorządowych. W opinii respondentów wraz ze zmianą ekipy rządzącej często dochodzi do dość znacznego przewartościowania lokalnych priorytetów i wyboru nowych zadań, aż do wycofywania się z już opracowywanych projektów.⁶³

W obecnym okresie programowania 2007-2013 podjęto działania w celu wsparcia samorządów gminnych, są działania informacyjno – szkoleniowe nastawione na podnoszenie kwalifikacji pracowników gmin. Działania te powinny uwzględniać jak najwięcej elementów praktycznych, powiązanych z możliwością bieżących konsultacji merytorycznych dotyczących opracowywanych projektów.

Zagrożenia i bariery w realizacji programów na lata 2004-2006 można przyporządkować do następujących kwestii problemowych:

- Bariery administracyjne i prawne – przede wszystkim w zakresie prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego oraz prawa ochrony środowiska.
- Długotrwałość procesów inwestycyjnych – spowodowany przede wszystkim koniecznością stosowania procedur ustawy Prawo Zamówień Publicznych.
- Niewystarczający potencjał firm budowlanych i wzrastające koszty usług na rynku budowlanym – prowadzi to do wzrostu kosztów przyjętych do dofinansowania inwestycji.
- Opóźnianie procesu wnioskowania o płatności przez beneficjentów – odkładanie przez beneficjentów momentu sporządzenia wniosków o płatność, w szczególności beneficjentów instytucjonalnych, którzy mają zapewnione w budżetach środki na dalszą realizację projektów, powoduje, że znaczna część wydatków poniesionych na realizację projektów nie przekształca się w płatności z kont programowych.⁶⁴
- Częste kontrole prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, Urząd Kontroli Skarbowej oraz niekiedy równoczesne audyty prowadzone przez służby Komisji Europejskiej. W ocenie niektórych respondentów (np. GDDKiA) te kontrole były bardzo częste, niekiedy prowadzone równoległe i w takli sposób, że zakres jednocześnie prowadzonych kontroli pokrywał się. Kontrolowana instytucja (GDDKiA) w efekcie podjęła

⁶² „Analiza aktywności samorządów gminnych i powiatowych województwa podkarpackiego w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych” Raport końcowy, Wrzesień 2008, str.6 -8

⁶³ J.w., str. 72

⁶⁴ Raport: Potrzeby instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w zakresie wsparcia eksperckiego na przykładzie Dolnego Śląska. Wrocław 2008 r., str. 5

- decyzję o wyodrębnieniu w swej strukturze organizacyjnej wydziału kontroli, którego rolą – oprócz prowadzenia kontroli wewnętrznej – jest także organizowanie procesu kontroli prowadzonej w instytucji przez organa zewnętrzne;
- Wiele szczebli pośrednich w strukturze zarządzania i wdrażania interwencji. Tam gdzie występuje trzystopniowy system wdrażania (IZ – IP – IP-2) może to negatywnie oddziaływać na beneficjenta, który musi komunikować się z trzema instytucjami;
 - Rozbieżność ocen projektów wyrażana przez IP oraz Komitet Sterujący. Przykładem może być tutaj SPO Transport, gdzie występowały sytuacje, kiedy ocena projektu dokonana przez departament merytoryczny Ministerstwa Infrastruktury była diametralnie odmienna od oceny dokonanej przez Komitet Sterujący SPO Transport (jedna ocena rekomendująca projekt do realizacji, druga negatywna, przy czym nie było reguły, która instytucja wyrażała ocenę pozytywną, a która negatywną);
 - Problemem był brak szkoleń dla kluczowych beneficjentów. Dla projektów infrastrukturalnych istotny problem stanowi kwestie związane z ochroną środowiska, w tym także konieczność uzyskiwania decyzji środowiskowej. Dodatkowym elementem z tym związanym – szczególnie w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych dotyczących infrastruktury ciągłej (drogi, linie kolejowe) – jest problematyka stale zwiększających się obszarów objętych programem Natura 2000;
 - Bardzo istotnym, wręcz kluczowym problemem dotyczącym sprawności systemu instytucjonalnego, wdrażającego interwencje w ramach polityki spójności jest kwestia dużej rotacji kadr, szczególnie wśród osób odpowiedzialnych za wdrażanie projektów. Kwestia ta była podnoszona przez raporty NIK z kontroli przeprowadzonych w różnych instytucjach wdrażających projekty współfinansowane ze środków UE. Bardzo często osoby posiadające już pewne doświadczenie decydują się na odejście z pracy w instytucjach publicznych. Są one zastępowane najczęściej przez osoby nieposiadające żadnego uprzedniego doświadczenia we wdrażaniu projektów UE; proces szkolenia i przygotowywania tych osób do pełnienia ich roli w systemie zarządzania i wdrażania interwencji z publicznych środków wspólnotowych trwa niekiedy wiele miesięcy, a tak ciągle istnieje obawa, że te osoby po zdobyciu pewnego doświadczenia odejdą z pracy w instytucjach publicznych, przechodząc do sektora prywatnego;

Poniżej przedstawiono opinie badanych przedstawicieli JST, oraz IP i IW w obszarze zagadnień związanych z oceną systemu koordynacji, oraz głównych utrudnień związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych w regionach:

Województwo świętokrzyskie

Badani przedstawiciele urzędów regionalnych zwracali uwagę na problemy wynikające z **realizacji płatności**. *„Beneficjenci dostawali pieniądze w bardzo długim czasie, na przykład pół roku musieli czekać. Każdy nabór był konsultowany odnośnie rozdysponowania pieniędzy.”* W tym zakresie też zdarzały się sytuacje, gdy przedsiębiorstwa musiały zwracać pieniądze. Sytuacja wyglądała lepiej w tej kwestii w odniesieniu do **gmin czy powiatów, które były lepiej przygotowane, miały i mają pracowników odpowiedzialnych za sporządzanie wniosków potrzebnych do aplikowania o środki**.

Innym sygnalizowanym problemem było **niedostosowanie przepisów środowiskowych i prawa budowlanego**, oraz kwestie **związane z np. nowymi generatorami wniosków – nowe wersje i zmiany**. Do największych trudności zaliczano także ograniczoność środków. *„Zanim zaczęła się realizacja projektów, zanim Instytucja Banku Krajowego podpisał umowę z województwem świętokrzyskim, zanim rozwiązzał się problem współfinansowania, to przez pierwszych dobrych kilku miesięcy, beneficjenci musieli kredytować swoje projekty. Według mnie polski system dofinansowania, nie jest dostosowany do praktyk unijnych. Pod koniec roku to komplikuje realizację projektów. Beneficjent oddaje pieniądze do grudnia a później czeka na nie do lutego a nawet marca. Sam płaci koszty dojazdu, stypendia, które mu się należą. A zatem największym problemem była płynność finansowa. Szczególnie na przełomie poszczególnych lat.”*

Zauważono pogłębiającą się komplikację procedur. Były one zdaniem jednego z respondentów „preregulowane”. Za zasadne uznano poddawanie szczegółowej kontroli podmiotów, które po raz pierwszy składają wnioski. Natomiast w przypadku, gdy ktoś robi to po raz na przykład trzeci, taka aplikacja powinna być mniej kontrolowana.

Zauważono ponadto, że zdarzało się, że szkolenia odbywały się za późno. Pomoc techniczna nie odpowiadała zapotrzebowaniu, gdyż wnioski już zostały przygotowane, a dopiero „ruszyły” szkolenia. Takie przesunięcie w czasie sprawiło, że nie było możliwości nauczania się w trakcie szkoleń, lecz tak naprawdę w trakcie realnego przygotowywania wniosków.

Województwo podlaskie

Uwagi respondenci również w części dotyczyły procedur – badani podkreślali, że „Zazwyczaj, gdy są nowe procedury i zasady wprowadzane to na początku zawsze jest problem z właściwym ich zrozumieniem. Stąd i w przypadku wdrażania projektów w fazie początkowej ich implementacja nastęrczała pewnych problemów. Jednak, jeśli ktoś już raz zrobił jakąś jedną rzecz - czy wniosek o płatność, czy wniosek aplikacyjny - to już uczył się na błędach i w kolejnych już nie było jakiś większych trudności z przygotowaniem czy wniosków do rozliczeniowych, czy wniosków aplikacyjnych w kolejnych konkursach.”

Ponieważ wszystkie procedury były ustalane na poziomie kraju, to, chociaż wymagały zmian, to większość kluczowych dokumentów była zatwierdzana w postaci zarządzeń czy rozporządzeń ministra. W tej sytuacji „wprowadzanie zmian, które by ułatwiały funkcjonowanie tego systemu było długotrwałe, bo ta procedura musiała przejść proces legislacyjny wprowadzenia zmian”. Jednak te doświadczenia z poprzedniej perspektywy pozwoliły na uniknięcie takich problemów w systemach zarządzania i kontroli w nowej perspektywie programowania Unii Europejskiej.

Zasadą było dla każdego programu operacyjnego, że jest z osobna tworzony system zarządzania i kontroli. Były wyodrębnione na poszczególnych poziomach instytucje, które były odpowiedzialne za poszczególne działania. Była instytucja zarządzająca, którą z reguły było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, niżej mogła, ale nie musiała pojawić się Instytucja Wdrażająca, a na najniższym szczeblu Instytucja Pośrednicząca, Przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku stwierdził: „Ja bym w tym momencie ocenił na poziomie bardzo dobrym to przygotowanie gmin do realizacji tych właśnie projektów. A dlaczego? Z racji tego, że bądź, co bądź są to jednostki, które są zaliczane do sektora finansów publicznych, to z kolei wprowadza szereg wymogów dotyczących sposobów wydatkowania środków publicznych. Środki, które gminy otrzymywały z programów, też są objęte klauzulą środków publicznych.” Natomiast problematyka związana z regulacjami prawnymi dotyczącymi możliwości wydatkowania środków publicznych stwarza rozliczne problemy związane w przygotowaniem projektów (np. dotyczące wydatkowania środków na opracowywanie projektu, na realizację, którego jednostka finansów publicznych nie posiada zagwarantowanych środków.

Sygnalizowano również problem jakości zasobów ludzkich – liczba osób, które zajmowały się prowadzeniem projektów, rozliczeniami okazała się niewystarczająca. Ponadto często były to osoby nieprzygotowane do pełnienia takich funkcji jak koordynator czy opiekun, a sami mieli zapewniać wsparcie beneficjentom.

Często dostrzeganym problemem było **zrozumienie zasad pomocy publicznej i kwalifikowanie projektów właśnie do grupy objętych**, czy nieobjętych pomocą publiczną. Brak jasno określonych warunków, jakie muszą być spełnione by można było zaklasyfikować dany projekt do pomocy publicznej. Ponieważ ostatecznie decyzje mogła „potwierdzić tylko komisja, więc te różne instytucje, które pomagają zrozumieć beneficjentowi - czyli instytucje wdrażające czy zarządzające - też ich opinia jest tylko opinią a nie ostateczną decyzją, co do występowania pomocy w danym projekcie.”

Zdaniem przedstawiciela WUP na etapie, gdy znany był już system zarządzania i kontroli związany z prowadzonymi projektami i nie ulegał on już żadnym modyfikacjom, generalnie „system, jako taki nie rodził znaczących przeszkód, które by w jakiś istotny sposób wpływały na realizację tychże programów”. Jednak bliższe przyjrzenie się zagadnieniu może prowadzić do wniosku, że generalnie problemem była kwestia **koordynacji działań instytucji**, które właśnie uczestniczą w tym systemie zarządzania i kontroli danego programu operacyjnego.

„Jeżeli mamy do czynienia w systemie z kilkoma instytucjami, które są generalnie odpowiedzialne za weryfikację poprawności wydatkowania środków no to raczej nie powinno dochodzić tutaj do takich sytuacji, kiedy różni się wykładnia tych instytucji”. I chociaż to instytucja zarządzająca zarówno w poprzedniej, jak i obecnej perspektywie była i jest tą instytucją, która odpowiada za prawidłowość realizacji całego programu operacyjnego, to teoretycznie tutaj należałoby się doszukiwać i oczekiwać takich ostatecznych i poprawnych wykładni, jeżeli chodzi o sposób realizacji poszczególnych działań. Niestety doświadczenie pokazuje, że mogły się wydarzyć takie sytuacje, że do beneficjenta płynęły różne informacje z różnych poziomów. Zapewne „beneficjent nie powinien być zaskakiwany taką informacją no założmy po zakończeniu realizacji projektu i po rozliczeniu tegoż projektu no jak gdyby tutaj nagle w trakcie kontroli po zakończeniu realizacji projektu prowadzonej przez którąś z uprawnionych instytucji. Nagle otrzymuje informację, że część środków była wydatkowana niepoprawnie.”

Województwo podkarpackie

„Zdecydowanie to, że wcześniej województwo podkarpackie, rzeszowskie jeszcze kiedyś, korzystało ze środków pomocowych, wszelakich odmian Phare to jednak widać było, że te samorzady, które już się otarły o te fundusze, zdecydowanie lepiej sobie radziły w przygotowaniu wniosku a następnie w realizacji inwestycji i rozliczaniu w kontakcie z Urzędem Wojewódzkim.” Przeprowadzone przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego badanie aktywność samorządów wskazało, że aktywność samorządu zależy od tego, czy wykorzystano wcześniej z funduszy unijnych. Jeżeli w urzędzie gminy był referat jedno-, dwuosobowy zajmujący się tylko tą tematyką to zdecydowanie lepiej to wygląda, jeśli chodzi o aktywność i jeśli chodzi o prawidłowość przygotowania dokumentów na różnych etapach. Natomiast, jeśli to zadanie zlecane było pracownikowi, którego główne obowiązki dotyczyły zupełnie innych zagadnień, to efekty także nie były zadowalające. Zarząd Województwa zaakceptował i propagował model polegający na tym, że beneficjent (samorzady) powinien mieć odpowiednie mniejsze lub większe komórki organizacyjne, dotyczące zarządzania projektami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej.

Cechą systemu – na co zwrócił uwagę przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie – była jego **wieloszczeblowość**. „Na pewno nie był to proces bardzo prosty, ponieważ był wieloszczeblowy, że tak powiem, ponieważ w tym procesie uczestniczyliśmy nie tylko my, ale także wojewoda i jego służby i ten przepływ informacji jednak był taki wielostrumieniowy.”

Po pierwsze, dosyć **mocno rozbudowano wniosek aplikacyjny**, który oceniającym dawał z jednej strony dużo informacji, natomiast liczba załączników, wielość tych informacji powodowała, że beneficjenci popełniali więcej błędów, bo czasem nie mogli uzyskać danego załącznika, na przykład zaświadczenia z jakiegoś rejestru trudno im było zdobyć w ciągu miesiąca. Co za tym idzie dużo łatwiej było popełnić jakiś błąd, który powodował wykluczenie wniosku z dalszej procedury oceny.

Inna kwestia to **problemy z kontraktowaniem środków**. Było to powodowane faktem, że projekty odpadały, a jednocześnie było ich ciągle za mało. Poza tym wszelkie dokumenty były wielokrotnie kontrolowane: „każdy jeden dodatek musiał być tutaj przeglądnięty przez dwie pary oczu u nas w Urzędzie i jeszcze szło do Urzędu Wojewódzkiego”. Następnie zaś zrezygnowano z tego poziomu, żeby przekazywać te środki do Urzędu Wojewódzkiego, jednak system nadal był dość skomplikowany.

W przypadku sprawozdawczości występował problem chyba powszechny u wielu beneficjentów – **trudność z dotrzymywaniem terminów**. Mimo dużego zaangażowania ze strony UM i przypominaniu beneficjenci o terminach, zazwyczaj popełniano też dużo błędów również we wnioskach o płatność.

Największe **problemy występowały z płatnościami**, z przekazywaniem środków na czas beneficjentom, co wynikało po pierwsze, ze skomplikowanego procesu, który był odgórnie przewidziany, a po drugie z samej trudności tego procesu dla beneficjentów, którzy popełniali dużo błędów, w związku z tym nie można było tych środków przekazać. Trzeba było kierować wnioski do poprawy i wtedy wszystko musiało być jeszcze raz przeprowadzane i to niejednokrotnie bardzo wydłużało to moment od złożenia wniosku do przekazania środków dla beneficjenta. Wówczas czekano, a to **wpływało czasem na zmiany harmonogramów rzeczowych**.

Uczestnicy FGI oceniają, że współpraca przebiegała prawidłowo. Problemem były przepisy prawa, które weszły dość późno i spowodowało to wiele utrudnień. Prowadziło to do niespójności dokumentów. Problem stanowił także fakt braku interpretacji i zmiany przepisów.

Wszystko to zaś dodatkowo utrudniał fakt, że różne instytucje popełniały ciągle te same błędy. Interpretacje różnych przepisów były wielokrotnie zmieniane.

Trudności przysparzała także brak skoordynowanych działań między NIK a WUP. Poza tym zauważono brak znajomości procedur z zakresu wdrażania programów. Pojawiły się zgoła sprzeczne interpretacje zapisów różnych dokumentów - „To są różne światy”.

Szczególnie trudności zauważono na etapie prowadzenia różnych kontroli dotyczących wrażeń interwencji. Przede wszystkim problematyczne było ciągle zmienianie się przepisów prawa oraz brak kompatybilności między zachodzącymi po sobie kontrolami.

Znaczący wpływ na prawidłowość wdrażania interwencji miały różne **interpretacje zapisów dotyczących kwalifikowalności podatku VAT** w różnych izbach skarbowych. Generalnie jednak zdaniem przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego: był to „okres trudniejszy niż powiedzmy programy pomocowe typu Phare czy inne przedakcesyjne, ale łatwiejszy do wdrażania niż ten obecny”.

Wśród innych problemów wymieniano **brak dopasowania systemu prawnego w poprzednim okresie programowania**. Przede wszystkim kwestie **pomocy publicznej nie zostały odpowiednio uregulowane**, co przysparzało wielu problemów.

Powiatowe Urzędy Pracy zetknęły się z problemem, polegającym na tym, że w związku z tym, że „przystąpiły wcześniej do realizacji to stanęły na rozdrożu: jedno rozporządzenie się kończyło, jeszcze to następne rozporządzenie się nie ukazało, prace interwencyjne zostały rozpoczęte i potem nie wiadomo było, na jakich zasadach należy je kontynuować i realizować”. Inna kwestia to **częste zmiany w interpretacji wytycznych w zakresie wdrażania projektów**. Prowadziło to do konieczności przygotowania znaczącej ilości aneksów do umów. Inna kwestia to „problemy ze zdobyciem finansowania i wyplacania transzy dofinansowania na początku roku”. **Opóźnienia związane z zatwierdzeniem budżetu prowadziły**, przy uwzględnieniu, że najczęściej dotyczyły projektów wieloletnich, **do konieczności zaciągania pożyczek**. Tak też było w przypadku Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie.

Skomplikowanie wielu procedur związanych z wprowadzaniem środków z Unii Europejskiej prowadziło do konieczności podjęcia się realizacji wielu szkoleń, które przygotowałyby beneficjentów do aplikowania, a następnie do realizacji już pozyskanych środków. I na co zwrócono uwagę w trakcie prowadzonych badań „**bardzo dużo szkoleń musieliśmy robić własnymi siłami, często nie mieliśmy ku temu odpowiednich zasobów i finansowych i kadrowych. Nie jesteśmy instytucją szkoleniową. A beneficjenci potrzebowali wsparcia szczególnie w zakresie przygotowania wniosków o dofinansowanie, rozliczanie i nie było tych szkoleń wystarczająco, jeżeli były to też często miały różną jakość. Bardzo wiele musieliśmy jednak robić sami, żeby zachować odpowiednią jakość.**”

Wskazywano na to, że czas **od momentu pojawienia się błędu do momentu jego rozwiązania**, który wynosił często nawet około 7 do 8 miesięcy. Przedłużanie się tego czasu było przede wszystkim efektem konieczności uruchamiania procesów legislacyjnych na poziomie instytucji.

Województwo lubelskie

Pierwszym najistotniejszym problemem w województwie lubelskim były kwestie związane ze środkami finansowymi. Oprócz tego, że jednostka samorządu terytorialnego dostaje jakąś część środków finansowych, to większa część projektów była realizowana w oparciu o refundację. W związku z tym najpierw trzeba było ponieść koszty, a później składać wniosek o refundację. W związku z tym pojawiały się problemy z finansowaniem tej inwestycji w początkowej fazie, czyli w tej fazie, która decydowała tak naprawdę o rozpoczęciu inwestycji. Pojawiły się więc różne formy wsparcia, nawet komercyjne - banki uruchamiały pożyczki przystosowane do potrzeb beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie. Ponadto wyróżniono jeszcze dwie kwestie problemowe, które zdaniem przedstawiciela UMWL tak naprawdę mocno ujawniły się w perspektywie finansowej 2007-2013. Chodzi tu o **aspekt pomocy publicznej oraz sprawy ochrony środowiska**.

Podobnie przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie zwrócił uwagę na problem **bardzo późnego uruchamiania środków z dotacji** – najczęściej około maja, czerwca kolejnego roku. Czyli **beneficjenci musieli około pół roku czekać na środki**. W trakcie realizacji problemem było, że **beneficjenci błędnie stosowali bądź nie stosowali Ustawy Prawo Zamówień Publicznych**. Zdarzało się też, że **beneficjenci nie realizowali projektu do końca zgodnie z harmonogramem czy budżetem, czy wnioskiem o dofinansowanie**.

Znaczącym utrudnieniem w pracy samego urzędu była znacząca **fluktuacja kadr**. Beneficjenci się rozwijali i byli zainteresowani pracą w różnych instytucji w tym również WUPu w Lublinie. Pojawił się w pewnym momencie problem „co zrobić, żeby tych pracowników dobrych, wykształconych, zatrzymać”.

Większość gmin stosunkowo dobrze radziła sobie w kwestiach związanych z dokumentacją projektową. W większości dokumentacja była przygotowana poprawnie. W ZPORR, w pierwszej i trzeciej osi priorytetowej, był **wymóg złożenia kompletu dokumentów, tak, aby po decyzji zarządu można było sprawnie przekazać projekt czy dokumentację do instytucji pośredniczącej jaką był wówczas Urząd Wojewódzki**, celem podpisania umowy. Jeżeli chodzi o płatności, czy raportowanie, to wszystko było związane z tym, jak beneficjenci sobie radzili z realizacją tego projektu. Niemniej jednak podstawową kwestią było oddelegowanie osób, które zajmowały się kwestiami związanymi z realizacją tych projektów, ich szkolenie i wyposażanie w niezbędną wiedzę.

To samo zdanie potwierdza przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie - **dokumenty nie były znane, zarówno beneficjentom jak i instytucji wdrażającej**, a co za tym idzie pojawiało się wiele błędów. Trzeba było włożyć dużo pracy, lecz w miarę upływu miesięcy, wszystko zostało unormowane. Za pierwszym razem, chociażby wnioski o płatność były obarczone było dużą ilością błędów. Ale w miarę upływu lat, te dokumenty były przygotowywane niemalże bezbłędnie.

Zwrócono uwagę, że występujące opóźnienia w ocenie wniosków przez różne urzędy utrudniał działania. Inny problem to opóźnienia z wypłatami pieniędzy. Jeden z uczestników stwierdził: „Nie uczyliśmy się na błędach – poszliśmy w tym kierunku, w którym nie powinniśmy. Jak się tworzy nowy system to nie do końca można brać przykład z poprzedniego.”

Województwo warmińsko-mazurskie

Generalnie w porównaniu z obecnym okresem „*sytuacja wyglądała wtedy tak, że konkursy, przynajmniej, jeżeli chodzi o ocenę formalną były przedłużane. Bardzo długo trwał proces oceny. Beneficjenci, ponieważ też się uczyli, to trudniej było pewne rzeczy od nich uzyskać. Więc na początku system był mniej sprawny. W miarę jak my i beneficjenci się nauczyliśmy sytuacja wyglądała lepiej. Ostatnie konkursy szły generalnie już bardzo sprawnie, bo beneficjent widział, co ma dostarczyć, my wiedzieliśmy jak mamy to sprawdzić i nie było już takiej sytuacji, że było trzeba coś przedłużać, wyjaśniać.*”

Natomiast na pewno nie ułatwiało działania Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Podlaskiego, to, że **następowały zmiany dokumentów na szczeblu ministerialnym.** „*Ministerstwo zalewało nas, zaskakiwało nas pewnymi zmianami, uszczegółowienia i tak dalej, procedury były chwilami nie były zbyt pewne. Problemem było to, że my jako instytucja wdrażająca nie odpowiadaliśmy za dokumenty, mieliśmy problemy z ich interpretacją, a czasami, jeżeli chodzi o kontakt z ministerstwem on był na bieżąco, natomiast nikt czasami nie był nam w stanie udzielić informacji jak powinniśmy interpretować pewne zapisy, chociażby uzupełnienia.*”

W opinii przedstawiciela Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie „*całkiem sprawnie to u nas szło*”. Jeśli już to wystąpiły **opóźnienia w sprawozdawczości** wynoszące kilka, kilkanaście dni, co nie miało dużego wpływu na przebieg projektu.

Również **konkursy były organizowane sprawnie.** Powiatowe Urzędy Pracy miały stały kontakt z Wojewódzkim Urzędem Pracy – pracownicy chętnie pomagali w przygotowywaniu wniosków. Respondent pokreślił, że „*z roku na rok było lepiej - najwięcej trudności najczęściej występowało pierwszym konkursie, gdy tak naprawdę uczono się, jednak wraz z każdym konkursem było coraz lepiej.*” Poza tym wszelkie przeprowadzone kontrole, także nie miały jakis znaczących uwag i chociaż „*może jakieś tam uchybienia się zdarzały, no, ale nie było to nic na dużą skalę*”.

Pomimo, że okres ten był ogromnym wyzwaniem, gdyż nie umiano jeszcze wdrażać tego rodzaju programów jak ZPORR, to znaczący entuzjazm zespołu ludzi pracujących w instytucji wdrażającej sprzyjał realizacji działań. Naturalnie dla samych beneficjentów takie działania również były najczęściej czymś nowym. Jednak zauważa się występowanie „*olbrzymiej potrzeby otwarcia*” i mimo znaczącej ilości dokumentów przygotowywano wnioski do aplikowania o środki unijne. I co prawda „*instytucje nie były przygotowane, ale się przygotowały, nie było innej możliwości.*”

W zasadzie system wdrażania okazał się sprawny. Przy takiej liczbie kontraktacji, poziomie realizacji i prawidłowości realizacji, mimo wszystkich trudności nie można stwierdzić inaczej. „*Była to naprawdę dobrze zorganizowana machina, która była o niebo lepsza od tego co teraz się dzieje, była lepsza i prostsza.*”

Poza tym zwrócono uwagę, że chociażby w WUP w Olsztynie, co do wdrażania SPO RZL „*wymagania proceduralne, szybkość przepływu informacji, szybkość podejmowania decyzji o kontraktacji, oceny wniosku przy zbliżonej ilości wniosków w odpowiedzi na konkurs był diametralnie różny u nas, a różny w ministerstwie i nam to szło sprawniej*”. W przypadku ZPORRu, jeden z uczestników grupy fokusowej odniósł się do swego doświadczenia w zakresie przygotowywania projektu z pomocy technicznej. I chociaż „*procedury były strasznie przeciągane i przepływy finansowe i cała reszta. Muszę powiedzieć, że u nas przebiegało to naprawdę dosyć sprawnie.*”

Jako instytucja Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, podobnie jak i w innych województwach nie był odpowiedzialni za zapisy NPR, stąd wszelkie zmiany wymagały pozyskania informacji jak w danej sytuacji postępować. Problemem było chociażby to, że „*inaczej wyglądał system instrukcji wypełnienia samego wniosku, którą obsługiwał się beneficjent, która obsługiwaliśmy się my. (...)Każde z województw pewne rzeczy interpretuje inaczej. To był problem dla beneficjenta i dla nas. Bo często było tak, że beneficjent był obsługiwany przez firmę, która w różnych województwach zajmowała się pisaniem wniosków dla beneficjentów i w każdym województwie sytuacja wyglądała inaczej.*” Pewne utrudnienie stanowiła **konieczność opracowania przez gminy planów rozwoju lokalnego.** Musiały one tworzyć ten dokument tylko po to, żeby móc aplikować o środki unijne. Spore problemy stwarzała zasada, że urząd ma obowiązek sprawdzić czy ktoś ma pieniądze na realizację projektu na etapie oceny formalnej. **W przypadku gmin wiązało się to ze sprawdzaniem budżetów,** które w większości przypadków były napisane niekoniecznie dobrze i za to odrzucano wnioski, mimo, że były dobre pod względem formalnym. Inna kwestia to **dosyć krótkie terminy** dotyczące ocen, co prowadziło do przedłużania się i nakładania pewnych elementów.

Również w Wojewódzki Urzędzie Pracy w Olsztynie dostrzeżono **problem zmian w dokumentach, które obowiązują w danym czasie programowym.** „*Wszystkie dokumenty, wytyczne i tym podobne często się zmieniały i zdarzało się, że nie były spójne między sobą na przykład. Czasami zdarzały się jakieś wykluczenia, bo w jednym dokumencie było tak, w drugim było inaczej i to jakby w ogóle nie było ze sobą spójne.*”

Wnioski:

Realizacja projektów bardzo często na podstawie refundacji wymagała zapewnienia środków finansowych i poniesienia kosztów w najważniejszej, bo pierwszej fazie wdrażania projektu.

Pojawiły się także trudności związane ze zrozumieniem zasad pomocy publicznej i kwalifikowania projektów do grupy objętej nią. Trudności wynikały poza tym z niedostosowania prawa polskiego do unijnego np. w zakresie pozwoleń budowlanych czy kwestii ochrony środowiska naturalnego. Inne przeszkody natury bardziej organizacyjnej to wyciąganie wobec beneficjenta konsekwencji już po fakcie, gdy rezultaty, czy też produkty projektu już zaistniały, i chociaż beneficjent realizował projekt w dobrej wierze to w momencie innej interpretacji pewnych kwestii to właśnie beneficjent najczęściej musiał ponosić winę za zaistniałe „błędy”.

7. EWALUACJA REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI 2004-2006 W REGIONACH POLSKI WSCHODNIEJ WEDŁUG USTALONYCH KRYTERIÓW

W celu syntetycznego przedstawienia wyników przeprowadzonych analiz i ocen według ustalonych kryteriów badawczych przyjęto system ocen liczbowych i odpowiadających im ocen opisowych. Poniższe zestawienie przedstawia przyjętą skalę ocen i zasady, którymi kierowano się dokonując oceny:

Tabela 18. Operacjonalizacja ocen Polityki Spójności prowadzonej w Polsce wschodniej w latach 2004-2006

Ocena opisowa	Ocena liczbowa	Zasady dokonania oceny
Doskonała	+3	Przedmiot analizy spełnia wszystkie podstawowe elementy oceniane w ramach danego kryterium w stopniu maksymalnym. Nie stwierdzono występowania elementów negatywnie oddziałujących na ocenę w ramach danego kryterium. Występują dodatkowe, nieprzewidywane elementy zwiększające pozytywne oddziaływanie w zakresie objętym analizą w ramach danego kryterium.
Bardzo dobra	+2	Przedmiot analizy spełnia wszystkie podstawowe elementy oceniane w ramach danego kryterium w stopniu zadowalającym. Występuje niewiele elementów negatywnie oddziałujących na ocenę w ramach danego kryterium.
Zadowalająca	+1	Przedmiot analizy spełnia większość podstawowych elementów ocenianych w ramach danego kryterium w stopniu zadowalającym. Występują elementy negatywnie oddziałujących na ocenę w ramach danego kryterium.
Przeciętna	0	Przedmiot analizy spełnia część podstawowych elementów ocenianych w ramach danego kryterium w stopniu zadowalających. Występują elementy w sposób negatywny oddziałujące na ocenę w ramach danego kryterium.
Niezadowalająca	-1	Przedmiot analizy nie spełnia większości podstawowych elementów ocenianych w ramach danego kryterium w stopniu zadowalającym. Występują liczne elementy w sposób negatywny oddziałujące na ocenę w ramach danego kryterium.
Wysoce niezadowalająca	-2	Przedmiot analizy nie spełnia zdecydowanej większości podstawowych elementów ocenianych w ramach danego kryterium w stopniu zadowalającym. Występują liczne elementy w sposób silnie negatywny oddziałujące na ocenę w ramach danego kryterium.
Krytycznie zła	-3	Przedmiot analizy nie spełnia żadnych podstawowych elementów ocenianych w ramach danego kryterium w stopniu zadowalającym. Występują liczne elementy w sposób negatywny oddziałujące na ocenę w ramach danego kryterium. Występują dodatkowe, nieprzewidywane elementy zwiększające negatywne oddziaływanie w zakresie objętym analizą w ramach danego kryterium.

Źródło: opracowanie własne na potrzeby badania.

7.1. Kryterium trafności (relevance):

Zdecydowana większość zrealizowanych projektów była zgodna z rozpoznanymi i zidentyfikowanymi w dokumentach strategicznych potrzebami społecznymi i gospodarczymi regionów.

Oceniając stopień dopasowania realizowanych projektów do rzeczywistych potrzeb grup docelowych trzeba wziąć pod uwagę także i to, że gdyby nie dofinansowanie tych projektów ze środków unijnych, połowa spośród zrealizowanych w rzeczywistości projektów nie byłaby zrealizowana. W tej kategorii mieszczą się zarówno te projekty, które nie byłyby zrealizowane ze względu na brak środków, ale także te projekty, które nie odpowiadają na rzeczywiste potrzeby grupy docelowej.

Do elementów negatywnie oddziałujących na ocenę w ramach tego kryterium należy także wskazać to, że strategiczne dokumenty poziomu regionalnego i lokalnego obowiązujące w okresie wdrażania projektów z perspektywy finansowej 2004-2006 (tj. w okresie 2004-2008) były dokumentami bardzo ogólnymi i nie stanowiły rzeczywistego opisu sytuacji w odnośnym regionie oraz nie prezentowały wizji rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze objętym danym dokumentem.

W szczególności Strategie Rozwoju Regionalnego nie uwzględniały w stopniu zadowalającym specyfiki regionu i nie określały wizji rozwojowej regionu w średniej i długiej perspektywie (nie określały oczekiwanego stanu sytuacji społeczno gospodarczej, nie identyfikowały preferowanych/ priorytetowych kierunków rozwoju gospodarczego regionu, nie definiowały podstawowych obszarów, które powinny być wspierane przy wykorzystaniu środków unijnych, nie określały alternatywnych scenariuszy rozwoju, etc.). Dokumenty te stanowiły względnie wierne przeniesienie (z niewielkimi modyfikacjami i zmianami) podstawowych elementów Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 w obszarze rozwoju regionalnego. Sytuacja ta wynikała z konieczności bardzo szybkiego opracowania strategii rozwoju regionów, które musiały być zgodne z zapisami dokumentów wyższego rzędu, a więc przede wszystkim Narodowym Planem Rozwoju 2004-2006. Strategie Rozwoju Regionalnego były dokumentami wymaganymi dla wdrażania wspólnotowych interwencji publicznych. Ogólnikowy sposób ich sformułowania miał umożliwić potencjalnym beneficjentom dostęp do różnych form wsparcia.

Powiatowe Strategie Rozwoju opracowane dla poziomu starostw powiatowych oraz Lokalne Plany Rozwoju, opracowane na poziomie gmin także opracowywane były ogólne i niemal wyłącznie na potrzeby wdrażania interwencji współfinansowanych ze środków UE. Dokumenty te często nie odzwierciedlały rzeczywistych potrzeb związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym danego obszaru. Wynikało to przede wszystkim z tego, że były opracowywane w pośpiechu, bez oparcia ich o pogłębione badania i analizy. Bardzo istotne było także to, że samorządy terytorialne w tym, czasie nie miały żadnego doświadczenia w planowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego oraz w programowaniu związanych z tym procesów. Posiadały także ograniczone doświadczenie w planowaniu interwencji pro-rozwojowych w dużej mierze związane z wdrażaniem funduszy przedakcesyjnych – ISPA, PHARE.

Ze względu na wskazane wyżej przyczyny dokumenty strategiczne poziomu regionalnego, subregionalnego i lokalnego nie stanowiły dobrej podstawy i właściwego punktu odniesienia dla określania rzeczywistych potrzeb rozwojowych analizowanego obszaru. Jednocześnie były to jedyne dostępne tego typu dokumenty i jako takie musiały być – i były – wykorzystywane do planowania poszczególnych interwencji, w szczególności tych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zważywszy jednak bardzo duże zapotrzebowanie całego regionu na każdy rodzaj realizowanych projektów (szczególnie infrastrukturalnych) nie można stwierdzić, że prowadzona polityka nie odpowiadała faktycznym potrzebom. Każdy z realizowanych projektów w stopniu, co najmniej wysokim uzupełniał jakąś lukę rozwojową. Biorąc to pod uwagę, należy ocenić trafność wspólnotowej interwencji zrealizowanej na obszarze Polski wschodniej w okresie programowania 2004-2006 jako zadowalającą (+1).

7.2. Kryterium skuteczności (effectiveness):

Większość analizowanych projektów zrealizowała swoje cele na poziomie bezpośrednich, materialnych efektów tj. produktów. Pojawiające się odstępstwa w większości wynikały z czynników obiektywnych (np. konieczność przeprojektowania drogi ze względu na trudności geologiczne, zmniejszenie liczby przyłączy i skrócenie sieci kanalizacyjnej, bo kilka gospodarstw ostatecznie nie zgodziło się na podłączenie do sieci kanalizacyjnej). W pozostałych wypadkach zakładane produkty zostały osiągnięte.

Na poziomie rezultatów nie jest możliwe dokonanie oceny na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji projektów. W większości bowiem przypadków sprawozdania nie zawierają informacji na ten temat. Jednocześnie tam, gdzie wskaźniki te występują nie stanowią one jednolitego systemu umożliwiającego agregację danych i dokonywanie porównań.

Należy uwzględnić w tej ocenie fakt, że wszystkie wdrażane projekty odpowiadają na rzeczywiste potrzeby rozwojowe analizowanych regionów. Te czynniki dodatnio wpływają na ocenę stopnia skuteczności udzielonego

wsparcia. Natomiast istnieją także czynniki, które negatywnie wpływają na ocenę skuteczności ewaluowanej interwencji:

- Słabość planowania strategicznego na poziomie regionalnym, subregionalnym i lokalnym, co powoduje, że projekty, mimo iż odpowiadają na rzeczywiste potrzeby, to niekiedy nie definiują najistotniejszych problemów rozwoju makroregionu;
- Istotne rozdrobnienie interwencji. Brak komplementarności projektów zmniejsza stopień, w jakim realizowane projekty wpływają na osiągnięcie zakładanych celów strategicznych, które w wielu wypadkach będą możliwe do osiągnięcia dopiero po kompleksowym zakończeniu cyklu interwencji w poszczególnych obszarach (np. ukończenie modernizacji nie tylko poszczególnych odcinków dróg, lecz także całych ciągów komunikacyjnych);

Projekty zakwalifikowane do realizacji w zdecydowanej większości odpowiadały na kluczowe potrzeby grupy docelowej projektu. Jednakże interesujących danych dostarcza informacja, że wśród projektów odrzuconych, które nie otrzymały dofinansowania, znalazła się duża grupa projektów uznawanych za bardzo ważne. W ocenie osób, które aplikowały nieskutecznie, wśród odrzuconych projektów aż 30% stanowiły projekty kluczowe, najważniejsze z punktu widzenia beneficjenta. Oznacza to, że system nie zapewnił wyboru projektów najważniejszych z punktu widzenia beneficjentów.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe elementy, należy ocenić skuteczność interwencji współfinansowanej ze środków UE i realizowanej w okresie programowania 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej, jako zadowalającą (+1).

7.3. Kryterium trwałości efektów (sustainability):

Analiza trwałości efektów wymaga przeprowadzenia analizy w kilka lat po zakończeniu projektu lub w przypadku projektów infrastrukturalnych – w kilkanaście. Dlatego niemożliwe jest teraz określenie trwałości rezultatów. Można jedynie wskazywać na pewne zjawiska, które mogą ją w przyszłości ukształtować.

Niewielka grupa beneficjentów może mieć problemy z zapewnieniem środków finansowych na utrzymanie trwałości rezultatów zrealizowanych projektów infrastrukturalnych. Dotyczy to 3, 4% wszystkich projektów, jednak biorąc pod uwagę, iż projekty infrastrukturalne stanowią 59% wszystkich zrealizowanych projektów, oznacza to, że beneficjenci 5, 8% projektów infrastrukturalnych deklarują, że nie posiadają środków na zapewnienie utrzymania rezultatów zrealizowanych projektów.

Dla 12% beneficjentów projektów konieczność zapewnienia środków na utrzymanie projektów stanowi istotne obciążenie budżetu. Dotyczy to przede w największym stopniu organizacji pozarządowych, w istotnym stopniu dotyka przedsiębiorstwa, a w najmniejszym stopniu jest dotkliwe dla jednostek samorządu terytorialnego.

Badania przeprowadzone na reprezentatywnej grupie beneficjentów SPO RZL wskazują, że spośród osób objętych projektami realizowanymi w ramach aktywnej polityki rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu projektu ponad połowa beneficjentów podjęła zatrudnienie⁶⁵. Zważywszy początkowe zastrzeżenie, trwałość rezultatów uzyskanych w wyniku interwencji współfinansowanej ze środków UE w okresie programowania 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej należy ocenić, jako zadowalającą (+1).

7.4. Kryterium oddziaływania/wpływu (impact):

Modele makroekonomiczne szacują, że pierwsze znaczące oddziaływanie funduszy unijnych na tempo wzrostu PKB nastąpiło dopiero w 2007 roku. Ocenia się, że fundusze unijne zwiększyły tempo wzrostu PKB o około 0, 6 – 0, 9 punktów procentowych. Kulminacja wpływu funduszy obejmie najprawdopodobniej lata 2010-2014 i wyniesie od 1, 3 do 3 punktów procentowych. Jeżeli chodzi o rynek pracy, to wyliczenia modeli wskazują, że w 2007 roku realizacja projektów współfinansowanych z budżetu UE, przyczyniła się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia o ok. 0, 5 – 1 punkt procentowy. Maksymalizacja oddziaływania przewidywana jest na lata 2013-2014, kiedy to szacowany wpływ funduszy na wskaźnik zatrudnienia może doprowadzić do jego wzrostu o 2, 2 – 2, 7 punktów procentowych. Podobnie szacowane jest oddziaływanie funduszy UE na poziom stopy bezrobocia. Szacuje się, że w roku 2007 wskaźnik ten obniżył się dzięki funduszom unijnym o 0, 7 – 1, 5 punktów procentowych. Oprócz oddziaływania na sytuację makroekonomiczną, inwestycje współfinansowane z budżetu UE przełożyły się również na bezpośrednie rezultaty, takie jak: przeszkoleni bezrobotni, zmodernizowane obiekty, czy wybudowane drogi.⁶⁶

⁶⁵ Doświadczenia i szanse regionów, Przegląd Regionalny nr 2, MRR, Warszawa, wrzesień 2008, s. 21.

⁶⁶ Tamże, s. 20.

Jednocześnie trzeba stwierdzić, że w ciągu ostatnich kilku lat nastąpił wzrost skali zróżnicowań w wielkości PKB na mieszkańca zarówno na poziomie regionów, jak i podregionów. Jak pokazał czwarty Raport Kohezyjny Komisji Europejskiej, w krajach doświadczających w ostatnim okresie dynamicznego rozwoju zanotowano gwałtowny wzrost dysproporcji regionalnych, czyli następowało zwiększenie konwergencji zewnętrznej przy zmniejszającej się konwergencji wewnętrznej. Wzrost zróżnicowań regionalnych w Polsce był głównie skutkiem dynamicznego rozwoju największych i najsłabszych województw, szczególnie mazowieckiego, którego poziom rozwoju liczony wielkością PKB na mieszkańca w stosunku do średniej dla poszerzonej UE (uwzględniając siłę nabywczą złotego), zwiększył się z 54% w 1995 r. do prawie 77% w 2004 r. W objętym analizą okresie konwergencja wewnętrzna o charakterze doganiania cechowała województwa: podlaskie, opolskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i lubuskie. Konwergencja drugiego typu wystąpiła w województwach pomorskim i zachodniopomorskim - ich poziom rozwoju w stosunku do średniej krajowej obniżył się w konsekwencji bardzo niskiej dynamiki wzrostu. Pozostałe regiony Polski cechował proces dywergencji wewnętrznej i zewnętrznej. Województwa mazowieckie, dolnośląskie, śląskie i wielkopolskie stawały się coraz bogatsze i dystansowały pozostałe obszary kraju. Natomiast w województwach: małopolskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim, lubelskim i świętokrzyskim nastąpiło pogłębienie dystansu wobec pozostałych regionów⁶⁷.

W okresie od rozpoczęcia wdrażania interwencji publicznych w perspektywie finansowej 2004-2006 nie zmniejszył się dystans rozwojowy pomiędzy województwami Polski wschodniej, a resztą kraju. W wielu obszarach dystans ten jeszcze się powiększył. To zjawisko pokazują niemal wszystkie podstawowe wskaźniki makroekonomiczne.

Na fakt pogłębienia się różnic rozwojowych pomiędzy Polską wschodnią, a pozostałymi regionami kraju wskazują także liczne opracowania. Biorąc pod uwagę nieosiągnięcie przez interwencje publiczne współfinansowane ze środków UE na terenie województw Polski wschodniej swojego zasadniczego celu długoterminowego, jakim było uzyskanie efektu konwergencji, a jednocześnie uwzględniając fakt, iż bez tej interwencji przepaść rozwojowa mogłaby ulec dalszemu pogłębieniu, oddziaływanie analizowanych interwencji należy ocenić jako niezadowalające (-1).

7.5. Podsumowanie ewaluacji według kryteriów

Poniższa tabela przedstawia podsumowanie ewaluacji interwencji współfinansowanej ze środków UE w okresie programowania 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej.

Tabela 19. Oceny Polityki Spójności prowadzonej w Polsce wschodniej w latach 2004-2006

Kryterium	Ocena	Uzasadnienie
Trafność	Zadowalająca (+1)	Projekty zgodne z potrzebami rozwojowymi regionu; Ze względu na słabość strategii regionalnych subregionalnych i lokalnych projekty nie zawsze definiowały kluczowe obszary.
Skuteczność	Zadowalająca (+1)	Słabość planowania strategicznego powoduje, że nie zawsze projekty adresowały kwestie najważniejsze; Duże rozdrobnienie interwencji obniża jej skuteczność.
Trwałość	Zadowalająca (+1)	! – Brak podstaw do rzetelnej oceny trwałości. Niemal wszyscy beneficjenci deklarują posiadanie środków potrzebnych na zapewnienie trwałości rezultatów projektów.
Oddziaływanie	Niezadowalająca (-1)	Nie osiągnięto zasadniczego celu długofalowego, jakim było zmniejszenie różnic rozwojowych pomiędzy Polską wschodnią, a resztą kraju; W istocie różnice te powiększyły się, ale byłyby jeszcze większe bez interwencji.

8. WNIOSKI I REKOMENDACJE

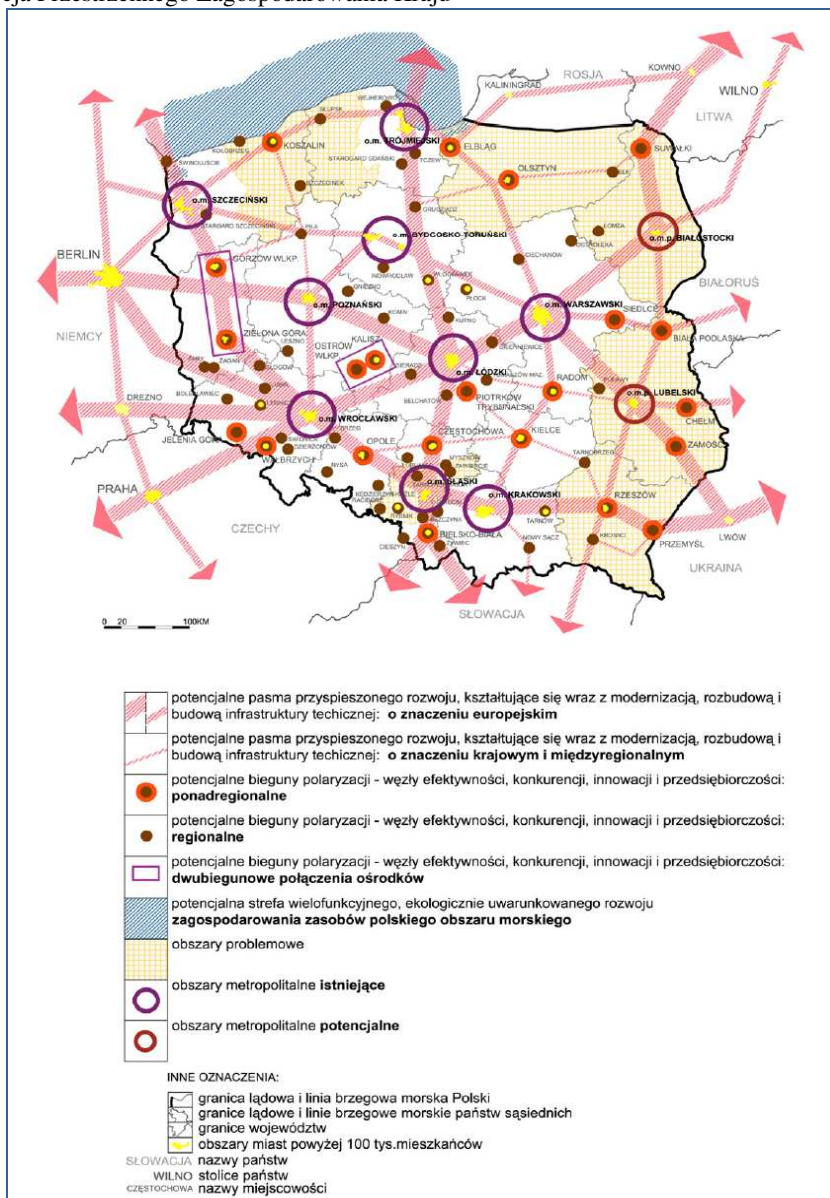
Polityka regionalna kraju w analizowanym okresie (2004-2006) uwzględniała dwa zasadnicze cele: wyrównawczy – polegający na zapobieganiu marginalizacji obszarów problemowych i proefektywnościowy – polegający na wspieraniu konkurencyjności regionów.

Zasadnicze dokumenty strategiczne (NPR, regionalne strategie rozwoju, poszczególne programy operacyjne) wskazują, że nie przyjęto modelu koncentrującego się na polityce proefektywnościowej, gdzie wsparcie kierowane

⁶⁷ Zob. Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op. cit., s. 23-28.

byłoby do regionów najbardziej konkurencyjnych, mogących stanowić koło zamachowe dla rozwoju gospodarczego całego kraju. Spośród przeanalizowanych dokumentów strategicznych jedynie Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) wskazywała na istnienie kluczowych (o znaczeniu ponadregionalnym i regionalnym) „potencjalnych biegunów polaryzacji”, tj. węzłów efektywności, konkurencji, innowacji i przedsiębiorczości, a także identyfikowała „potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju” (o znaczeniu europejskim, a także krajowym i międzyregionalnym). KPZK prezentował argumentację na rzecz koncentracji pomocy na obszarach gwarantujących stabilny i szybki wzrost gospodarczy. Jednocześnie dokument ten identyfikował obszary problemowe. Podsumowanie wielu idei zawartych w KPZK przedstawia poniższa mapa:

Mapa 6. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju



Źródło: KPZK, op.cit. Ilustracja 26, s. 123.

Jest charakterystyczne, że KPZK do obszarów problemowych zaliczył cztery województwa z makroregionu Polski wschodniej (bez województwa świętokrzyskiego) oraz obszar środkowego Pomorza (części województw

zachodniopomorskiego i pomorskiego) w znacznym stopniu odpowiadające dawnym województwom śląskiemu i koszalińskiemu.

KPZK nie odegrał jednak większej roli w realizowanej polityce poza deklaracyjnym powoływaniem się na jego zapisy. W pozostałych dokumentach strategicznych akcentowano podejście wyrównawcze, skoncentrowane na przeciwdziałaniu marginalizacji niektórych obszarów. Wskazywano również na konieczność stwarzania warunków wzrostu konkurencyjności dla wszystkich regionów. W niewystarczający natomiast sposób uwzględniono promowanie działań wspierających szanse rozwoju innowacyjnej gospodarki, stanowiącej istotny warunek zwiększenia konkurencyjności regionów⁶⁸.

W obowiązującym w analizowanym okresie modelu polityki regionalnej zabrakło mechanizmów, które umożliwiłyby realizację celów wynikających z polityki proefektywnościowej, czyli takich, które byłyby realną podstawą angażowania środków w centrach rozwoju i wspierania ich konkurencyjności. Można przypuszczać, że zakładano, że silne, bogate województwa nie potrzebują tego rodzaju instrumentów – same są w stanie przyciągnąć inwestycje lub skutecznie konkurować o środki z „wolnej puli” oferowane w ramach sektorowych programów operacyjnych⁶⁹.

Mimo tego, że zasadniczym rzeczywistym celem polityki regionalnej w okresie wdrażania perspektywy finansowej 2004-2006 były działania wyrównawcze, mające na celu konwergencję wewnętrzną kraju na poziomie regionów, to z przyjętego algorytmu podziału dostępnej alokacji wyniknęły działania nieco odmienne. Najwięcej środków *per capita* trafiło obok województwa śląskiego do mazowieckiego, a także do dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. Alokacja wszystkich środków wsparcia była relatywnie najniższa w województwach Polski wschodniej. Trochę inaczej sytuacja kształtowała się w przypadku środków z instrumentów regionalnych, ponieważ powyżej średniej dla Polski znalazły się województwa Polski wschodniej, a także dolnośląskie, mazowieckie i pomorskie. Dominowało pod tym względem województwo dolnośląskie m.in. ze względu na wysokie dotacje z programów rządowych (szczególnie na działania przeciwpowodziowe).

Ogółem za pośrednictwem wszystkich analizowanych instrumentów w latach 2004-2006 wydano (głównie z przyjętych do realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych) 166, 2 mld zł, w tym z instrumentów polityki regionalnej tylko 34, 1 mld zł, co świadczy o stosunkowo **niewielkim znaczeniu polityki regionalnej w polityce rozwoju kraju**. Większość środków wsparcia, które trafiło do beneficjentów w regionach pochodziło, bowiem z pomocy sektorowej i ich przestrzenna alokacja odbiegała od alokacji środków z pomocy regionalnej⁷⁰.

Inaczej sytuacja kształtowała się w przypadku środków z instrumentów regionalnych, ponieważ powyżej średniej dla Polski znalazły się województwa Polski wschodniej, a także dolnośląskie, mazowieckie i pomorskie. Dominowało pod tym względem województwo dolnośląskie m.in. ze względu na wysokie dotacje z programów rządowych (szczególnie na działania przeciwpowodziowe). Przyjęty w poprzedniej perspektywie finansowej algorytm alokacji dostępnych środków UE – w dużej mierze wbrew przyjętemu głównemu celowi NPR, jakim było przeprowadzenie konwergencji międzyregionalnej i stymulowanie przyspieszonego rozwoju regionów szczególnie zapóźnionych – preferował regiony silniejsze. Algorytm 80/10/10, przyjęty do alokacji środków pomiędzy regionami w perspektywie finansowej 2007-2013 w istotny sposób zmienia tę sytuację. Kluczowe trzy elementy tego algorytmu zostały zdefiniowane w następujący sposób⁷¹:

- Wszystkie regiony uczestniczyły w podziale 80% ogółu środków, które zostały rozdysponowane proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach.
- Ze względu na międzywojewódzkie zróżnicowania poziomu PKB na mieszkańca, 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca był niższy od 80% średniej krajowej.
- Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz wysokie ryzyko marginalizacji znacznych grup społecznych, 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa od 150% średniej krajowej.

W wyniku zastosowania „algorytmu 80/10/10” największe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca otrzymało pięć województw Polski wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

Poważnym mankamentem rządowych dokumentów strategicznych była niewystarczająca regionalizacja celów w kontekście rozwoju kraju. Takie podejście umożliwiłoby projekcję ścieżek rozwojowych województw

⁶⁸ Raport o rozwoju i polityce regionalnej, MRR, Warszawa, listopad 2007, s. 158.

⁶⁹ Tamże, s. 159.

⁷⁰ Tamże, s. 160.

⁷¹ Bilans otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa regionalna. [w:] Przegląd Regionalny nr 1, MRR, DKPR, Warszawa, marzec 2008, s. 10.

i zaplanowanie kompleksowych działań skierowanych do konkretnych regionów, uwzględniając ich specyficzną sytuację i potencjał endogeny⁷².

Model realizowanej polityki regionalnej oraz wykorzystywane w jego ramach instrumenty i narzędzia uwzględniały jedynie obszary doświadczające szczególnych trudności społeczno-gospodarczych lub sektorowych. Do tych obszarów kierowane były szersze strumienie wsparcia skierowanego głównie na wyrównywanie poziomu rozwoju i stymulowanie restrukturyzacji gospodarczej. W efekcie – jak wynika z danych makroekonomicznych – nie udało się jednak doprowadzić do znacznych przekształceń, które pozwoliłyby tym regionom rozwinąć endogeny potencjał i konkurować z innymi⁷³. To wszystko w znaczącym stopniu wpłynęło na to, że, mimo iż w Polsce dokonał się znaczący proces konwergencji zewnętrznej (zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od krajów UE-27) obejmujący, chociaż w różnym stopniu, wszystkie regiony, to jednocześnie zachowana została skala różnic międzyregionalnych.

Problemy związane z niewystarczającą regionalizacją wsparcia adresowanego do obszaru rozwoju regionalnego kraju w znacznym stopniu zostały zredukowane w obecnym okresie programowania.

Przed wszystkim w okresie programowania 2004-2006 podstawowym instrumentem realizacji polityki rozwoju regionalnego w ramach wspólnotowej interwencji publicznej był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który w latach 2004-2006 był centralnie zarządzany i wszystkie województwa – bez względu na ich uwarunkowania wewnętrzne lub przyjęte strategie rozwojowe – miały ten sam układ priorytetów, co w pewnym stopniu ograniczało możliwości samodzielnego kształtowania polityki rozwoju przez samorządy województw. Natomiast w okresie programowania 2007-2013 realizowanych jest 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), za których przygotowanie i zarządzanie odpowiedzialne są samorządy województw. RPO realizują nowe podejście do polityki regionalnej, którego zasadniczą przesłanką jest decentralizacja programowania rozwoju regionów wynikająca z dążenia do zwiększenia stopnia efektywności prowadzonych działań rozwojowych oraz wzmocnienia zaangażowania społeczności lokalnych w kształtowanie i realizację polityki rozwoju. Mimo iż przeprowadzone badanie wykazało istotne słabości zarówno strategii rozwoju regionalnego jak i RPO we wszystkich pięciu regionach Polski wschodniej (niski stopień identyfikacji potencjałów endogennych regionów, brak koncentracji na działaniach proefektywnościowych, etc.), to już samo opracowanie przez Urzędy Marszałkowskie programów rozwoju regionalnego stanowi rozwiązanie nowatorskie i krok w bardzo dobrym kierunku w porównaniu z poprzednimi rozwiązaniami.

Decyzja o wdrożeniu 16 programów regionalnych w miejsce jednego zintegrowanego odzwierciedlała nowe podejście Polski do polityki regionalnej, którego zasadniczą przesłanką była decentralizacja programowania rozwoju regionów, a przez to dążenie do zwiększenia stopnia efektywności prowadzonych działań rozwojowych, wzmocnienia zaangażowania społeczności lokalnych w kształtowanie i realizację polityki rozwoju, a także lepszej identyfikacji regionalnych potrzeb rozwojowych oraz zapewnienia większej regionalnej specjalizacji. W konsekwencji zdecydowano się również na znaczną decentralizację przyznanych środków, – z których ¼ została przeznaczona na programy regionalne⁷⁴.

Wskazane wyżej problemy, znajdujące swój wyraz w wynikach obecnego badania, były także już uprzednio identyfikowane i wskazywane w innych opracowaniach. Wśród tych opracowań znaczące miejsce zajmuje *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*⁷⁵. Raport ten sformułował szereg ważkich i – w dużej mierze - nadal aktualnych rekomendacji. Znaczna ich część nie została jednak zrealizowana. Są to zasadniczo rekomendacje zgodne ze wskazaniami wynikającymi także z niniejszego badania. W tym kontekście w szczególności należy wskazać na następujące elementy:

Rekomendacja nr 1 m.in. stwierdza: „programowanie polityki rozwoju regionalnego powinno mieć charakter długookresowy i odwoływać się do prognoz dotyczących trendów społeczno-gospodarczych zidentyfikowanych w Polsce i UE. Przeprowadzona na potrzeby Raportu analiza sfery realnej wykazała wysoką i niezmienną specjalizację gospodarczą i specyfikę polskich regionów, wynikająca z uwarunkowań lokalnych. Oznacza to, że polityka regionalna już na poziomie formułowania strategii powinna uwzględniać zróżnicowany potencjał endogeny regionów i wskazywać cele rozwojowe odzwierciedlające różnorodność zasobów i role regionów w procesie rozwoju kraju. Potrzeba zdefiniowania i uwzględnienia znaczenia

⁷² Raport o rozwoju i polityce regionalnej, MRR, Warszawa, listopad 2007, s. 161.

⁷³ W okresie objętym analizą nie nastąpiły bowiem zasadnicze zmiany w regionalnych strukturach zatrudnienia i tworzenia produktu krajowego, jak również specjalizacji poszczególnych regionów, które często nadal były oparte na dominujących w regionie niskoeffektywnych działach i sektorach gospodarki.

⁷⁴ Bilans otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013., op. cit., s. 5.

⁷⁵ Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op. cit.

poszczególnych województw w polityce regionalnej państwa została częściowo rozpoznana w ramach Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) przyjętej przez rząd w listopadzie 2006 r. W dokumencie tym dostrzeżono konieczność lepszego identyfikowania przez państwo regionalnych szans i barier rozwojowych oraz podejmowania działań stymulujących specjalizację regionów, sprzyjającą ich większej konkurencyjności.”⁷⁶

Niestety, niniejsze badanie wskazało, że w dalszym ciągu programowanie polityki rozwoju regionalnego nie ma charakteru długookresowego, a w szczególności, że nie opiera się o rzetelnie przeprowadzone prognozy dotyczące trendów społeczno-gospodarczych, które powinny być identyfikowane w wyniku przeprowadzonych obszernych badań i analiz. W chwili obecnej, jeżeli nawet dokumenty programowe wskazują jakieś długookresowe cele polityki rozwoju regionalnego, to te cele nie są zbudowane w oparciu o przeprowadzone pogłębione badania i analizy, a stanowią wyraz oczekiwań i życzeń twórców tych opracowań. W szczególności brakuje analiz trendów, identyfikacji potencjału endogennego regionów oraz wskazania celów rozwojowych dla regionów w kontekście polityki regionalnej państwa. Istotnym brakiem programowania polityki regionalnej jest nadal brak wariantowych, a alternatywnych scenariuszy rozwoju poszczególnych regionów, co stanowi istotną podstawę dla planowania rozwoju regionalnego w perspektywie długookresowej.

Na potrzebę uwzględnienia tych elementów, a w szczególności na zmianę podejścia do programowania polityki regionalnej wskazują nowe propozycje zgłoszone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w tym w szczególności projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, gdzie zdefiniowano nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego kraju. Zmierza on przede wszystkim do oparcia polityki rozwoju regionalnego o stymulowanie poszczególnych regionów do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim poprzez użycie zasobów endogennych. Konieczne jest w tym celu silne zróżnicowanie podejścia do poszczególnych regionów oraz do rezygnacji z interwencji realizowanych w oparciu o strukturę jednostek administracyjnych na rzecz struktury funkcjonalnej. Chodzi, więc o zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów, politykę dostosowaną do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.

Podejście zaprezentowane w KSRR stanowi bardzo istotną zmianę jakościową w stosunku do dotychczasowego podejścia koncentrującego się przede wszystkim na realizacji zadań wyrównawczych, które zresztą przyniosły raczej ograniczone rezultaty. Jednakże, aby to nowe podejście mogło być w sposób właściwy zrealizowane, konieczne jest zidentyfikowanie rzeczywistych potencjałów endogennych poszczególnych regionów i podregionów, a nawet jednostek szczebla niższego (powiatów i poszczególnych gmin). Ta identyfikacja nie może opierać się na pojedynczych opiniach poszczególnych ekspertów, ocenie stanu obecnego i na doświadczeniu osób od lat zaangażowanych w politykę rozwoju regionalnego na obszarze poszczególnych województw i w skali całego kraju. Potencjały endogenne stanowiące podstawę do prawidłowego programowania polityki rozwoju regionalnego powinny być zidentyfikowane w rezultacie przeprowadzonych pogłębionych badań, obejmujących systemowy, partycypacyjny proces budowania wiedzy na temat przyszłości w średniej i długiej perspektywie czasowej oraz budowania jej wizji, którego celem jest ukierunkowywanie bieżących decyzji oraz mobilizacja różnych grup społecznych do wspólnych działań mających na celu osiągnięcie zamierzonego kształtu przyszłości. Takim badaniem są właśnie badania foresightowe charakteryzowane przez pięć – występujących w różnych proporcjach – istotnych elementów:

- Ustrukturyzowane (oparte o formalne metody) przewidywanie i projekcja zmian w sferze społecznej, gospodarczej i technologicznej oraz wynikających stąd potrzeb;
- Interaktywne i partycypacyjne (uczestniczące) metody dyskursu badawczego, analizy i badania, uwzględniające możliwie szerokie spektrum interesariuszy;
- Tworzenie nowych więzów społecznych (sieci) w wyniku stosowania powyższych metod;
- Wykraczające poza przedstawienie scenariuszy i opracowanie planów formalne produkty foresightu: kluczowe znaczenie ma wypracowanie strategicznych wizji, z którymi utożsamiają się możliwie szerokie kręgi interesariuszy.
- Praktyczne implikacje dla podejmowanych aktualnie decyzji i działań.

Rekomendacja nr 5., która stwierdza m.in.: że „warunkiem prowadzenia efektywnej polityki regionalnej jest udoskonalenie systemu sprawozdawczości, monitoringu i analiz regionalnych, które umożliwiłyby dokonanie oceny skali interwencji publicznej (tzw. sfery sterowania) w ramach realizowanych polityk rozwojowych oraz ich efektów wyrażających się w zmianie sytuacji społecznej i gospodarczej kraju w układzie regionalnym (tzw. sferze realnej). Informacje te pozwoliłyby na bieżącą weryfikację tempa działań oraz ich zgodności z przyjętą wizją, a także na modyfikacje oddziaływania w zależności od rozwoju

⁷⁶ Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op. cit., s. 166

sytuacji i adekwatnie do długookresowych celów. Podstawowym zadaniem w powyższym zakresie jest stworzenie koncepcji monitoringu i sprawozdawczości opartej na spójnym zestawie wskaźników statystycznych oraz metod analiz regionalnych, która zapewni metodologiczne i organizacyjne podstawy prowadzenia okresowych syntetycznych analiz i ocen w układzie NTS-2 i NTS-3. Wzorzec dla tej koncepcji mogłyby stanowić Raporty o sytuacji społeczno-gospodarczej regionów UE (tzw. Raporty Kohezyjne) przygotowywane przez KE. (...) Kolejnym krokiem byłoby utworzenie komputerowej bazy zawierającej informacje o przedsięwzięciach realizowanych w ramach programów operacyjnych wraz z ich lokalizacją. Baza ułatwiłaby dostęp do danych z monitoringu i sprawozdawczości (wykorzystywanych m.in. w okresowych raportach). W związku z tym, że lokalizacje mogą mieć różny charakter (punktowy, liniowy lub powierzchniowy) wskazane byłoby połączenie bazy z systemem informacji geograficznej GIS, co pozwoliłoby m.in. generowanie różnorodnych raportów w postaci tablic wynikowych na potrzeby prowadzonych analiz regionalnych”⁷⁷

Powyższe stwierdzenia są w pełni zgodne z ustaleniami także obecnego raportu, co oznacza, że rekomendowane działania nie zostały zrealizowane.

Na szczególne podkreślenie zasługuje postulat oparcia systemu monitoringu i sprawozdawczości na spójnym zestawie wskaźników statystycznych oraz określonych, wspólnych w skali całego kraju metodach analiz regionalnych, co pozwoliłoby na dokonywanie analiz porównawczych, agregowanie danych w różnych przekrojach geograficznych, sektorowych, etc.

Powyższe postulaty należy uzupełnić także o istotny postulat pełniejszego niż obecnie monitorowania procesu wdrażania nie tylko projektów, lecz także poszczególnych działań i całych programów operacyjnych, a w tym także przeprowadzanie oceny działania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania interwencji. Dotyczy to podmiotów zaangażowanych w ten proces na wszystkich szczeblach, a więc: Instytucji Zarządzających, Instytucji Pośredniczących, Instytucji Wdrażających (IP-2) oraz Beneficjentów. Monitoring ten powinien być prowadzony w oparciu o przyjęty spójny zestaw wskaźników kluczowe wskaźniki wydajności (key performance indicators, KPI), będące metrykami używanymi w procesie realizacji celów organizacji. Ich rolą jest wizualizacja stanu wybranego elementu w projekcie, tak, aby można było ocenić postęp i podjąć ewentualną korektę, aby cel został zrealizowany. KPI powinny zostać opracowane osobno dla wszystkich wskazanych wyżej typów podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania interwencji współfinansowanych ze środków UE z uwzględnieniem specyfiki zadań realizowanych przez każdy z tych podmiotów.

Należy także podkreślić ciągłą aktualność potrzeby utworzenia komputerowej bazy zawierającej informacje o przedsięwzięciach realizowanych w ramach programów operacyjnych, przy czym baza powinna być połączona z systemem informacji geograficznej (GIS), co pozwoliłoby m.in. generowanie różnorodnych raportów w postaci tablic wynikowych na potrzeby prowadzonych analiz regionalnych. Baza taka, oprócz tego, że ułatwiłaby dostęp do danych z monitoringu i sprawozdawczości (wykorzystywanych m.in. w okresowych raportach), stanowiłaby bardzo istotne narzędzie zarządcze w ramach systemu zarządzania interwencją publiczną. Ponadto taka baza przyczyniłaby się do oparcia oceny komplementarności i synergii projektów w oparciu o realną sytuację, a nie tylko w oparciu o deklarację woli beneficjenta i zgodność zapisów dokumentów programowych dotyczących działań i programów operacyjnych.

Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie odpowiadało kluczowym, endogenicznym potencjałom rozwojowym regionów Polski wschodniej.

Do najważniejszych pozytywnych elementów wprowadzonych w KSRR należą:

- podkreślenie strategicznego wymiaru polityki rozwoju
- podjęcie w ramach KSRR próby koordynacji polityki regionalnej z innymi elementami polityki rozwoju
- wprowadzenie nowoczesnego narzędzia wdrożeniowego w postaci kontraktu terytorialnego
- koncentracja na endogennych potencjałach (nie tylko barierach) oraz terytoriach (nie tylko regionach)
- wspieranie przede wszystkim konkurencyjności regionów zamiast realizowanie przede wszystkim działań wyrównawczych

⁷⁷ Tamże, s. 168-169.

- wprowadzenie podejścia, w którym polityka spójności UE w Polsce staje się jedynie elementem krajowej polityki regionalnej (zamiast występującego dotychczas podejścia zrównującego politykę regionalną z realizacją polityki spójności UE).

W odniesieniu do obszaru Polski wschodniej kluczowym dokumentem strategicznym jest obecnie Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski wschodniej. Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 30.XII.2008 r. (uchwałą nr 278/08). Strategia ta jest pierwszym zbiorczym dokumentem powstałym na poziomie Rządu RP, który podejmuje zagadnienia rozwojowe Polski wschodniej. Z tego punktu widzenia jest to dokument o bardzo dużym. Jednakże jest to także dokument posiadający kilka zasadniczych wad, które pod znakiem zapytania stawiają jego przydatność, jako dokumentu określającego kluczowe kierunki rozwojowe Polski wschodniej.

Przed wszystkim SRS-G PW traktuje obszar Polski wschodniej, jako makroregion jednorodny pod względem warunków endogenicznych i egzogenicznych. Regiony wchodzące w skład tzw. Polski wschodniej stanowią obszar bardzo zróżnicowany, którego nie należy i nie można traktować jak obszaru homogenicznego. Konieczne jest tutaj bardzo silne zróżnicowanie pod względem analizy przyczyn zapóźnienia rozwojowego, jak i poszukiwania sposobów przyspieszenia procesów rozwojowych i likwidacji luki rozwojowej poszczególnych województw.

Zwraca tutaj uwagę duża jakościowa różnica w podejściu do zagadnień rozwoju regionalnego pomiędzy SRS-G PW, a nowym paradygmatem polityki rozwoju regionalnego zaprezentowanym w projekcie KSRR. W tym kontekście wskazane byłoby, aby – wraz z zaakceptowaniem KSRR i przyjęciem nowego paradygmatu polityki rozwoju regionalnego – dokonać analizy, weryfikacji i reorientacji SRS-G PW zgodnie z podejściem zaprezentowanym w KSRR.

SRS-G PW jest dokumentem, który w szczególny sposób koncentruje się na analizie słabych stron, determinujących problemy rozwojowe obszaru Polski wschodniej. Ta konkluzja w szczególności odnosi się do rozdziału „Potencjał rozwoju Polski wschodniej”, gdzie zamiast oczekiwanej identyfikacji potencjałów prorozwojowych Polski wschodniej spotykamy bardzo dobrze udokumentowane wyliczenie zagadnień problemowych charakteryzujących ten obszar (przytoczmy tylko kilka tytułów podrozdziałów: „Niekorzystne procesy demograficzne”, „Proces starzenia się ludności”, „Pesymistyczne prognozy”, etc.) . Dodatkowo, w analizie SWOT cały obszar Polski wschodniej został potraktowany jako obszar homogeniczny. Wskazane w dokumencie priorytety i kierunki działań do roku 2020 także odnoszą się do całości obszaru Polski wschodniej.

Nie kwestionując w żadnym fragmencie zapisów zawartych w SRS-G PW, należy zaproponować przeprowadzenie w najbliższej przyszłości foresightowych badań regionów Polski wschodniej. Badanie te powinny mieć na celu zidentyfikowanie priorytetowych – w perspektywie 10-15 lat – kierunków rozwojowych dla poszczególnych województw. Powinny one również wskazać zasadnicze cele rozwojowe dla tych regionów oraz pożądane drogi dochodzenia do tych celów, w tym także powinny zidentyfikować optymalne instrumenty i formy wsparcia, jakie powinny być najskuteczniejsze dla stymulacji dynamiki rozwojowej tych regionów.

Przygotowania do przeprowadzenia foresightów regionalnych na obszarze Polski wschodniej należy rozpocząć niezwłocznie, tak, aby badania mogły zacząć się nie później niż na początku 2011 roku, a ich wyniki mogły być dostępne w połowie 2012 roku. Powinno to pozwolić na uwzględnienie ich wyników przy planowaniu strategicznym dla perspektywy finansowej 2014-2020.

W odniesieniu do wspólnotowych interwencji publicznych wdrażanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 wydaje się, że jest już za późno na wprowadzanie istotnych zmian zarówno w systemie zarządzania i wdrażania, jak i w odniesieniu do zakresu, formy i zasad udzielania wsparcia poszczególnym obszarom. W tym kontekście należy podkreślić bardzo istotny postęp, jaki dokonał się w porównaniu do poprzedniego okresu programowania (2004-2006) szczególnie w odniesieniu do kwestii regionalizacji wsparcia i decentralizacji systemu zarządzania i wdrażania wsparcia. Obecnie kluczowe znaczenie ma kwestia zasad podziału Krajowej Rezerwy Wykonania.

8.1. Wnioski dotyczące Krajowej Rezerwy Wykonania (KRW)

Krajowa Rezerwa Wykonania została utworzona ze środków wspólnotowych przeznaczonych na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013. Zgodnie z art. 50 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 celem wzmocnienia priorytetów programów operacyjnych utworzono rezerwę na poziomie NSRO w wysokości 3% alokacji w ramach Celu „Konwergencja”. Zgodnie z zapisami NSRO na lata 2007-2013 na utworzenie krajowej rezerwy wykonania (KRW) wydzielono kwotę w wysokości 1 331 304 099 euro, pochodzącą z następujących źródeł⁷⁸:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – w wysokości 1 031 082 162 euro (77,5%),

⁷⁸ Zgodnie z proporcjami podziału funduszy strukturalnych przyjętymi w dokumencie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.

- Europejski Fundusz Społeczny – w wysokości 300 221 937 euro (22,5%).

Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej). Wydaje się wskazane, aby ponownie rozważyć metodologię podziału KRW tak, aby w większym stopniu uwzględniała ona możliwość wykorzystania dostępnych w jej ramach alokacji w celu dodatkowego stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów problemowych, w tym także obszaru Polski wschodniej. Podejmując jednak jakiegokolwiek działania zmierzające do modyfikacji obecnego systemu, należy zachować podstawowy warunek formalny, zapewniający, że alokowane dodatkowo kwoty zostaną wykorzystane.

W związku z powyższym rekomenduje się:

1. Uwzględnienie w metodologii podziału KRW także stopnia, w jakim poszczególne krajowe i regionalne Programy Operacyjne osiągają własne cele strategiczne i w jakim przyczyniają się do osiągnięcia strategicznych celów NSRO. Rekomendację tę należy zrealizować poprzez następujące działania:
 - Regularne monitorowanie stopnia osiągania rezultatów zakładanych dla poszczególnych krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych w odniesieniu do wydatkowanych środków (wskaźnik: % osiągniętych zakładanych rezultatów/% wydatkowania alokowanych środków);
 - Okresowe monitorowanie postępu w osiąganiu celów strategicznych poszczególnych Programów Operacyjnych (wskaźnik: % osiągnięcia zakładanych oddziaływań/% wydatkowania alokowanych środków);
 - Opracowanie algorytmu uwzględniającego oprócz obecnie przyjętych kryteriów podziału KRW także wskazane wyżej wskaźniki osiągania rezultatów i oddziaływań dla poszczególnych krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych.
2. Szczególne uwzględnienie w metodologii podziału KRW obszarów problemowych (obszarów szczególnie ważnych dla stymulacji rozwoju najbardziej zapóźnionych regionów kraju) i uwzględnianie ich w zmodyfikowanym algorytmie podziału KRW. Rekomendację tę należy zrealizować poprzez:
 - Zdefiniowanie wagi, która będzie wpływać na wysokość dodatkowej alokacji w ramach KRW udzielanej dla Programów Operacyjnych adresujących obszary problemowe (w tym w szczególności wsparcie dla Polski wschodniej).

8.2. Wnioski dotyczące Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)

Wyniki przeprowadzonych badań oraz wyprowadzone na ich podstawie wnioski w pełni potwierdzają trafność przyjętych w projekcie KSRR trzech szczegółowych celów strategicznych. W zakresie celu pierwszego „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów” wykazano, że dotychczasowe interwencje w Polsce wschodniej koncentrowały się przede wszystkim na kwestiach podstawowej infrastruktury i poprawy warunków życia, tymczasem w przyszłości niezbędne będzie przesunięcie akcentów na kwestie rozwoju gospodarczego, czego wyrazem z powinno stać się właśnie oddziaływanie na wzrost konkurencyjności. Badanie wykazało, iż Polska wschodnia należy do obszarów problemowych, a proces konwergencji nie występował w analizowanym okresie, w pełni, więc podtrzymuje drugi cel KSRR „Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych”. Bardzo istotną grupą wniosków wyprowadzonych z analizy wdrażania projektów w Polsce wschodniej okazały się te związane z niedoskonałością procesów zarządzania rozwojem lokalnym, takimi jak słabości analizy sytuacji, ogólnikowość strategii, brak jasno sprecyzowanych priorytetów rozwojowych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera trzeci cel szczegółowy KSRR jakim jest „Usprawnienie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny”. Raport generalnie wspiera także zawartą w KSRR koncepcję decentralizacji zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój. Jednak wprowadzając rekomendację mówiącą, że poziom dysponowania środkami powinien być dostosowany do optymalnego poziomu rozwiązywania danego problemu.

W sytuacji dużej niepewności wobec efektywności samoistnych procesów dyfuzji rozwoju na obszar Polski wschodniej nie można pomijać działań bezpośrednio wspierających konkurencyjności i wzrost gospodarczy poprzez nakłady na badania, inwestycje, innowacyjność, przedsiębiorczość czy kluczową dla gospodarki infrastrukturę.

W tym celu rekomenduje się:

1. Zwiększenie stopnia zindywidualizowania działań realizowanych w ramach regionalnych komponentów krajowych Programów Operacyjnych tak, aby w większym stopniu ich zakres, struktura, obszar oddziaływania i wykorzystywane w ich ramach instrumenty wsparcia odpowiadały potrzebom poszczególnych regionów.
2. Weryfikację obecnych zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla województw Polski wschodniej w celu zidentyfikowania kluczowych pro-rozwojowych obszarów. Rekomendację tę należy zrealizować poprzez następujące działania:
 - Przeprowadzenie – przy wsparciu merytorycznym i finansowym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – regionalnych foresightów w województwach Polski wschodniej w celu prospektywnego zidentyfikowania obszarów kluczowych dla rozwoju tych regionów w perspektywie 10-15 lat.
 - Przeprowadzenie badań mających na celu zidentyfikowanie najbardziej efektywnych instrumentów wspierania rozwoju zidentyfikowanych w ramach badań foresightowych kluczowych obszarów rozwojowych w poszczególnych regionach.
 - Dokonanie modyfikacji Strategii Rozwoju Regionalnego województw Polski wschodniej zgodnie z wynikami foresightów.
 - Dostosowanie dostępnych instrumentów wsparcia w ramach krajowych (w tym szczególnie komponentów regionalnych) i regionalnych Programów Operacyjnych do potrzeb wynikających z foresightów.
3. Nie podejmowanie obecnie żadnych wiążących decyzji, mogących mieć wpływ na kształt wsparcia dla obszarów Polski wschodniej, a w szczególności nie identyfikowanie na podstawie bieżącej wiedzy eksperckiej (bazującej na bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej i obecnych trendach społeczno-gospodarczych) pro-rozwojowych potencjałów endogennych regionów Polski wschodniej, lecz dokonanie tego dopiero w oparciu o pogłębione analizy dokonane w ramach foresightów regionalnych.
4. W ramach samego procesu wdrażania KSRR ważnym zadaniem MRR powinno stać się ponadto:
 - Wsparcie merytoryczne samorządów szczebla wojewódzkiego i gminnego w procesie planowania i zarządzania rozwojem,
 - Wspieranie partnerstwa i sieci współpracy regionów Polski wschodniej,
 - Stałe monitorowanie procesów rozwojowych w Polsce wschodniej,
 - Zapewnienie uwzględniania przez inne ministerstwa w swoich działaniach specyficznych potrzeb rozwojowych obszaru Polski wschodniej. Przyjmowanie jednolitych kryteriów w działaniach dotyczących obszarów kraju o wyraźnie zróżnicowanym poziomie rozwoju może skutkować dyskryminacją tych słabszych.

8.3. Podsumowanie wyników badania – najważniejsze wnioski

Poniżej zaprezentowano najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonego badania:

1. Fundusze europejskie miały silny pozytywny wpływ na rozwój gmin, powiatów i województw Polski wschodniej. Jednak dotychczas nie zapewniły procesu konwergencji w stosunku do innych bardziej rozwiniętych regionów Polski. Poziom nakładów z punktu widzenia ogromnych potrzeb rozwojowych Polski wschodniej był zbyt niski. Wynikało to po części z odchodzenia w okresie programowania 2004- 2006 od wcześniej wyraźnie zaznaczonej tendencji do większego wspierania regionów uboższych. W konsekwencji poziom wsparcia dla regionów Polski wschodniej (*per capita*) okazał się niższy niż w niektórych, bardziej rozwiniętych regionach. W związku z tym nie można mierzyć faktycznego wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej postępami konwergencji. Właściwą miarą są wewnętrzne procesy rozwojowe w samej Polsce wschodniej, oraz nie nadmierne powiększanie się dystansu rozwojowego do regionów uzyskujących większe wsparcie publiczne.
2. W ocenie możliwości wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej warto wykorzystywać doświadczenia innych europejskich obszarów problemowych jak włoskie Mezzogiorno czy Niemcy Wschodnie. Generalnie w długim okresie proces konwergencji w powyższych regionach był słaby, a nawet dochodziło do pogłębiania dysproporcji. Jednakże od połowy lat dziewięćdziesiątych dystans rozwojowy Mezzogiorno się nie powiększa, a nawet maleje. Polityka Spójności miała pozytywny wpływ na proces regionalnej konwergencji we Włoszech w okresie 1996-2004 (zreformowanej polityki strukturalnej). Jeżeli dodatkowo uwzględnić, iż regiony

wysoko rozwinięte były zasilane większymi wydatkami publicznymi *per capita* niż regiony słabiej rozwinięte, to w tym kontekście postępy - choć bardzo ograniczone - procesu konwergencji we Włoszech wydają się silnie podtrzymywać opinie o pozytywnym wpływie interwencji publicznej na wzrost w regionach słabiej rozwiniętych. Nawet stosunkowo mniejsze środki przynoszą silne pozytywne impulsy rozwojowe. Należy podkreślić przy tym, że doświadczenia włoskie wskazują, iż nie każdy rodzaj polityki spójności jest skuteczny. Wczesne doświadczenia okazały się wyraźnie negatywne, podobnie można wyciągać wnioski z niepowodzeń określonych form prowadzenia polityki spójności z Niemiec Wschodnich, co jednak nie przekreśla sensu polityki spójności w odniesieniu do obszarów problemowych. Jednym z najważniejszych wniosków z doświadczeń włoskich i niemieckich jest to, iż skuteczna polityka spójności musi charakteryzować się trafnym rozpoznawaniem i wzmacnianiem wewnętrznych potencjałów rozwojowych docelowych obszarów.

3. Inwestycje funduszy europejskich koncentrowały się głównie na poprawie infrastruktury. Kierunki interwencji w rozwój infrastruktury generalnie były zgodne z odczuwanymi potrzebami społecznymi, co nie oznacza, że odpowiadały najbardziej pro wzrostowym obszarom interwencji. Realizowane interwencje odzwierciedlały raczej bieżące, pilne potrzeby mieszkańców, w mniejszym natomiast stopniu długofalowe potrzeby rozwojowe badanych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej.
4. Największa siła pozytywnego oddziaływania ujawniła się w przypadku tych interwencji, które były realizowane w odniesieniu do wewnętrznych potencjałów regionalnych, czego przykładem może być dynamiczny rozwój rolnictwa w Polsce wschodniej, szczególnie w woj. podlaskim (mleczarstwo).
5. Oddziaływanie tworzonej infrastruktury drogowej na wzrost gospodarczy Polski wschodniej było istotnie ograniczone poprzez skupienie się na drogach lokalnych, poprawiających jakość życia mieszkańców, a nie na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum – silniej oddziałujących na gospodarkę.
6. Działania zrealizowane w perspektywie finansowej 2004-2006 w zakresie inwestycji bezpośrednio wspierających wzrost gospodarczy (jak tereny inwestycyjne, strategiczne połączenia komunikacyjne, infrastruktura innowacyjności) nie doprowadziły do stanu, który można by uznać za znacząco poprawiającą sytuację.
7. W obszarze oddziaływania funduszy na rozwój zasobów ludzkich najważniejsze długofalowe efekty ujawniają się w zakresie zmiany mentalności. Większa aktywność mieszkańców obszarów peryferyjnych zainspirowana działaniami związanymi z wdrażaniem funduszy europejskich będzie jeszcze w długiej perspektywie pozytywnie oddziaływała na rozwój regionu.
8. Świadectwem istotnego oddziaływania polityki spójności na rozwój Polski wschodniej jest narastające zróżnicowanie wewnątrz województw, co jest wyrazem powiększających się dysproporcji między najsilniejszymi i najsłabszymi samorządami, a w szczególności ich umiejętnościami pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.
9. Samorzady Polski wschodniej okazały się dobrze przygotowane do absorpcji środków UE, a podaż tych środków była znacząco niższa, niż dobrze udokumentowane w formie zgłoszonych projektów potrzeby rozwojowe.
10. Odnotowano dużą fragmentaryzację realizowanych projektów, a także znaczącą punktowość interwencji, co nie pozwala na uzyskanie istotnego oddziaływania, zwiększonego o wykorzystanie zjawiska komplementarności interwencji, a więc także o efekt synergii uzyskanych rezultatów.
11. Centralizacja struktury wdrażania środków z funduszy europejskich w perspektywie 2004-2006 utrudniała dopasowanie do lokalnych potrzeb. Im niższy szczebel decyzji alokacji środków oraz realizowaniu inwestycji, tym jej większe dopasowanie do lokalnych potrzeb mieszkańców, ale nie zawsze potrzeb długofalowego wzrostu gospodarczego.
12. Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać wiele przykładów nieprzewidzianych efektów realizowanych projektów. Przede wszystkim miały one charakter pozytywny jak np. rozwój turystyki, nowe miejsca pracy, wzrost aktywności gospodarczej, zmiany postaw samorządów, wzrost poziomu świadomości przedsiębiorców, zmiany świadomości mieszkańców.

13. Działania zrealizowane w ramach wspólnotowej interwencji publicznej w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarze Polski wschodniej przyniosły rezultaty silnie odpowiadające, a często także przekraczające oczekiwania beneficjentów.
14. W wielu przypadkach dokumenty strategiczne powstawały pod presją potrzeb bieżącej absorpcji środków unijnych. Odwrócona została, więc logika zarządzania strategicznego, gdzie bieżące działania wynikają z przyjętych wcześniej planów strategicznych.
15. Dokumenty strategiczne obowiązujące w okresie wdrażania projektów z perspektywy finansowej 2004-2006 miały zdecydowanie zbyt ogólny charakter i nie uwzględniały specyfiki lokalnej danego regionu. Były to dokumenty bardzo standardowe i mające przede wszystkim na celu spełnienie formalnego wymogu związanego z możliwością ubiegania się o wsparcie projektów ze środków UE, jakim była zgodność tych projektów ze strategią rozwoju regionu.
16. Strategie czy inne dokumenty planistyczne ze szczebla wojewódzkiego i lokalnego miały taki poziom ogólności i tak szerokie spektrum celów, że projektodawcy nie mieli trudności w odniesieniu się do dokumentów strategicznych i realizowania interwencji w nawiązaniu do nich. Jednakże brak jasno sprecyzowanych priorytetów w dokumentach strategicznych spowodował rozproszenie środków funduszy europejskich pomimo formalnej zgodności realizowanych projektów z dokumentami strategicznymi.
17. Ogólnikowość, a także dążenie do wskazania, jako priorytetowe kierunki rozwoju regionu możliwie najszerszego spektrum zagadnień charakteryzuje także regionalne dokumenty strategiczne (strategie rozwoju regionalnego, regionalne strategie innowacyjności, etc.), które odnoszą się do aktualnego okresu programowania. Podejmowane próby bardziej precyzyjnego określenia kierunków priorytetowych opierają się na wynikach konsultacji społecznych, niekiedy popartych wyrwkowymi, fragmentarycznymi badaniami, niemającymi charakteru podejścia systemowego, pozwalającego na zbudowanie długofalowych prognoz rozwojowych regionu, a w konsekwencji także na zidentyfikowanie rzeczywistych silnych stron regionów i użytecznych potencjałów endogennych.
18. Na poziomie dokumentów programowych/strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu. Analiza dokumentacji projektowej wskazuje, że najczęściej można stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ułożone w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną), w niewielkim zakresie występuje komplementarność przestrzenna i przedmiotowa. Widoczna jest wysoka komplementarność wewnętrzna, w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, gdzie poszczególne działania wzajemnie uzupełniają się i dopełniają, tworząc spójne i kompleksowe podejście do obszarów problemowych objętych interwencją. Można zidentyfikować szereg obszarów, gdzie występuje silna komplementarność interwencji realizowanej w ramach różnych Programów Operacyjnych. Pod tym względem najwyższy poziom komplementarności posiada ZPORR, który wspiera obszary objęte także interwencją współfinansowaną w ramach innych Programów Operacyjnych. W perspektywie 2007-2013 zdecydowanie większy nacisk położono na kwestie komplementarności projektów, wprowadzono różnorodne mechanizmy (np. rolę koordynatora w województwie podlaskim projektów pełni Departament Polityki Regionalnej UMWP, który współpracuje ze wszystkimi komórkami wdrażającymi fundusze strukturalne w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, w województwie Lubelskim komplementarność działań podejmowanych w ramach programów RPO WL i PO KL zapewniona jest na poziomie instytucjonalnym poprzez pracę Podkomitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego, pracą Regionalnej Grupy Sterującej Ewaluacją). Niemniej jednak kwestia ta powinna być szczególnie monitorowana przez MRR.
19. Z badania beneficjentów wynika, że zdecydowana większość projektów (blisko 60%) spośród realizowanych w poprzednim okresie Programowania nie była komplementarna z innymi interwencjami współfinansowanymi z funduszy unijnych. Odwołanie się do deklaracji beneficjentów może jednakże nie oddawać w pełni skali tego zjawiska, gdyż zarówno pojęcie komplementarności (różne jej rodzaje) i synergii projektów to terminy wciąż różnie rozumiane przez poszczególnych beneficjentów.

- Analizę rzeczywistego poziomu komplementarności projektów utrudnia również fakt, że w sprawozdaniach z realizacji projektów kwestia ta nie jest analizowana, co nie pozwala na ocenę faktycznej sytuacji w tym zakresie. Także kwestia synergii nie jest objęta sprawozdawczością i nie stanowi przedmiotu monitoringu.
20. W przypadku projektów infrastrukturalnych, beneficjenci oraz przedstawiciele władz regionalnych zwykle podkreślali, że rezultaty projektów są powszechnie widoczne i jako takie są trwałe. Należy jednak zwrócić uwagę, że bardzo często trwałość rezultatów projektów infrastrukturalnych jest zależna od nakładów czynionych na utrzymanie bieżące i ciągłą modernizację infrastruktury. A to w wielu wypadkach, dla przynajmniej części z beneficjentów może w perspektywie długoterminowej stanowić istotny problem.
 21. W wypadku projektów „miękkich” trwałość rezultatów jest pojęciem względnym. Tam, gdzie projekt kończy się uzyskaniem trwałych umiejętności, uprawnień, certyfikatów przez beneficjentów końcowych, trwałość rezultatów jest niejako zagwarantowana. Natomiast trwałość projektów, w wyniku, których osoby bezrobotne mają uzyskać zatrudnienie, lub mają założyć własne firmy powinna być monitorowana przez beneficjentów i kontrolowana przez Instytucje Wdrażające. Niestety, w chwili obecnej ta kwestia nie jest monitorowana w żadnym z pięciu objętych badaniem regionów.
 22. Istotnym problemem jest kwestia identyfikacji rzeczywistych potrzeb grup docelowych, do których adresowane są realizowane projekty. Jak wskazują wyniki badania znaczna część beneficjentów nie opierała zgłoszonych przez siebie projektów na żadnych analizach, a jedynie na swojej wiedzy i dotychczasowym doświadczeniu, co w niektórych wypadkach prowadziło do wdrażania projektów, które napotykały na barierę braku beneficjentów końcowych zainteresowanych udziałem w projekcie. W szczególności dotyczy to projektów miękkich, takich jak szkolenia dla osób bezrobotnych.
 23. Projekty miękkie, w tym np. projekty szkoleniowe realizowane w ramach SPO RZL, z reguły nie definiowały oczekiwanych rezultatów i oddziaływań, ograniczając się jedynie do zidentyfikowania produktów, tzn. liczby osób objętych szkoleniem. Takie podejście nie pozwala na ocenę jakości prowadzonych szkoleń, a także uniemożliwia ocenienie, czy projekt odpowiada na rzeczywiste potrzeby grup docelowych. Z tym zagadnieniem ściśle wiąże się także kwestia trwałości rezultatów projektów miękkich, w szczególności dotyczących zatrudnienia określonego odsetka uczestników szkolenia. W tym wypadku kluczową kwestią jest to, czy beneficjent końcowy nie tylko uzyskał pracę bezpośrednio po udziale w projekcie, lecz także czy tę pracę utrzymał przez określony okres czasu. Zagadnienia nie stanowią przedmiotu monitoringu w żadnym z pięciu analizowanych województw.
 24. Interwencje realizowane przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej oddziałują nie tylko na beneficjentów i określone grupy docelowe. Mają one także istotne oddziaływanie na rynek wykonawców projektów. Szczególnie widoczne jest to na rynku usług szkoleniowych, gdzie szkolenie finansowane w ramach EFS wpłynęły na obecny kształt oferty rynkowej firm szkoleniowych. Istotne wydaje się być rozpoznanie tego wpływu, gdyż Fundusze Unijne mogą na te rynki wpływać i kształtować je w pożądanym sposób, a jednocześnie mogą w istotny sposób wpływać na funkcjonowanie mechanizmów wolnorynkowych.
 25. Pod względem skuteczności projekty zrealizowane na obszarze Polski wschodniej w perspektywie finansowej 2004-2006 można analizować w zasadzie jedynie w oparciu o kryterium produktowe, a w bardzo ograniczonym zakresie w oparciu o analizę rezultatów. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zarówno wnioski projektowe, jak i sprawozdania z realizacji projektów w zasadzie nie podają wskaźników rezultatu, a ograniczają się jedynie do wskaźników produktu.
 26. Generalnie należy stwierdzić, iż projekty nie były opisywane poprzez jednolity system wskaźników osiągnięcia celów. Często nawet bardzo podobne w swej istocie projekty, realizowane na obszarze tego samego województwa były opisywane przez nieco odmienne wskaźniki produktu, a przede wszystkim posiadały całkowicie odmienne systemy wskaźników rezultatu.
 27. Zagadnienie uspołecznienia ma podstawowe znaczenie dla jakości, wartości i rzeczywistej przydatności strategii, jako instrumentu sterowania rozwojem JST uzasadnione jest wsparcie metodyczne ze strony MRR poprzez uruchomienie procesu transferu wiedzy i promocję dobrych praktyk. Oddzielenie bieżącego

zarządzania funkcjonowaniem JST od sterowania procesami planowania strategicznego może pozytywnie wpłynąć na jakość planowania strategicznego, a także na trwałość podjętych ustaleń, niezależnie od aktualnego układu sił politycznych w JST.

28. Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).
29. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski wschodniej traktuje obszar Polski wschodniej, jako jednorodny pod względem warunków endogenicznych i egzogenicznych makroregion. Województwa wchodzące w jej skład stanowią obszary bardzo zróżnicowane, których nie należy i nie można traktować jak obszaru homogenicznego. Konieczne jest tutaj silne zróżnicowanie tak pod względem analizy przyczyn zapóźnienia rozwojowego, jak i poszukiwania sposobów przyspieszenia procesów rozwojowych i likwidacji luki rozwojowej poszczególnych województw.
30. Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej.
31. KSRR słusznie wskazuje na potrzebę nowego podejścia do problematyki kształtowania polityki regionalnej, nakierowanej na pełniejsze wykorzystywanie potencjałów endogenicznych regionów.
32. KSRR stanowi formalnie dokument równorzędny strategiom sektorowym. Nie zawiera jednak żadnych odniesień ani zidentyfikowanych punktów przecięcia z tymi strategiami.

8.4. Zestawienie rekomendacji zgodnie z wytycznymi SOPZ

Zaprezentowany w raporcie końcowym materiał pozwala na sformułowanie następującego szeregu rekomendacji:

Tabela 20. Tabela rekomendacji.

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
1		W ocenie możliwości wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej warto wykorzystywać doświadczenia innych europejskich obszarów problemowych jak włoskie Mezzogiorno czy Niemcy Wschodnie. Jednym z najważniejszych wniosków z doświadczeń włoskich i niemieckich jest to, iż skuteczna polityka spójności musi charakteryzować się trafnym rozpoznaniem i wzmacnianiem wewnętrznych potencjałów rozwojowych docelowych obszarów.	Należy bliżej zapoznać się i implementować na gruncie Polskim niektóre pozytywne doświadczenia w zakresie konwergencji, szczególnie w okresie zmodernizowanej polityki spójności we Włoszech w okresie 1996-2004, oraz wyciągać wnioski z nieskutecznych działań w Niemczech Wschodnich.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Wskazane jest przeprowadzenie pogłębionej analizy celów i sposobów realizacji polityki spójności we Włoszech i w Niemczech Wschodnich. Sugerowane jest nawiązanie trwałej współpracy w władzami włoskiego Mezzogiorno przez Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	
		W ocenie możliwości wpływu funduszy europejskich na rozwój Polski wschodniej warto wykorzystywać doświadczenia innych europejskich obszarów problemowych jak włoskie Mezzogiorno czy Niemcy Wschodnie. Jednym z najważniejszych wniosków z doświadczeń włoskich i niemieckich jest to, iż skuteczna polityka spójności musi charakteryzować się trafnym rozpoznaniem i wzmacnianiem wewnętrznych potencjałów rozwojowych docelowych obszarów.	Należy zidentyfikować kluczowe, priorytetowe obszary rozwojowe dla regionów Polski wschodniej.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej, przy współpracy i wsparciu MRR powinny przeprowadzić badania pozwalające na zidentyfikowanie potencjałów rozwojowych regionów, a także na zbudowanie prognozy rozwojowej regionów w perspektywie 10-15 lat. Badanie to należy przeprowadzić z zastosowaniem technik foresightowych		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	
3		Inwestycje z funduszy europejskich koncentrowały się	Należy zdiagnozować potencjały endogenne	Urzędy Marszałkowskie województw Polski	Na podstawie wyników foresightów		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		głównie na infrastrukturze. Realizowane interwencje odzwierciedlały raczej bieżące, pilne potrzeby mieszkańców, w mniejszym natomiast stopniu długofalowe potrzeby rozwojowe badanych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej.	regionów Polski wschodniej, a także zidentyfikować ich priorytetowe obszary rozwojowe, a następnie na tej podstawie określić najbardziej prorozwojowe obszary interwencji.	wschodniej	regionalnych (zob.: poprzednia rekomendacja) należy określić obszary prorozwojowe i tak zdefiniować kryteria wyboru projektów, aby w najwyższym stopniu premiowały one te właśnie, zidentyfikowane obszary				
4			Po zaspokojeniu najbardziej pilnych potrzeb związanych z warunkami życia mieszkańców należy przekierować interwencje funduszy europejskich na obszary bezpośrednio wspierające wzrost gospodarczy takie jak: wzrost dostępności komunikacyjnej obszaru, zmianę mało efektywnej struktury gospodarki, wzrost nakładów na badania i rozwój, wzrost poziomu przedsiębiorczości	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Zidentyfikować kierunki pro-rozwojowe i tam kierować najsilniejsze wsparcie.		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
			Ponieważ trudno będzie radykalnie podnieść wyjątkowo niski poziom nakładów inwestycyjnych w Polsce wschodniej w oparciu o fundusze europejskie, to należy interwencje funduszy wykorzystywać do podnoszenia atrakcyjności	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Przeznaczenie większej ilości środków na np. przygotowanie terenów inwestycyjnych.		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
			inwestycyjnej na rzecz prywatnego kapitału inwestycyjnego zarówno krajowego jak i zagranicznego						
			Oddziaływanie tworzonej infrastruktury drogowej na wzrost gospodarczy Polski wschodniej było istotnie ograniczone poprzez skupienie się na drogach lokalnych, poprawiających jakość życia mieszkańców, a nie na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum – silniej oddziałujących na gospodarkę.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	W celu silniejszego oddziaływania na wzrost gospodarczy w ramach rozwoju infrastruktury drogowej należy skupić się na drogach krajowych łączących region peryferyjny z centrum poprawiając dostępność komunikacyjną Polski wschodniej		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	
5		Inwestycje funduszy europejskich koncentrowały się głównie na infrastrukturze. Kierunki interwencji w rozwój infrastruktury generalnie były zgodne z odczuwanymi potrzebami społecznymi, co nie oznacza, że odpowiadały najbardziej pro wzrostowym obszarom interwencji. Realizowane interwencje odzwierciedlały raczej bieżące, pilne potrzeby mieszkańców, w mniejszym natomiast stopniu długofalowe potrzeby rozwojowe badanych gmin, powiatów i województw Polski wschodniej	Należy położyć większy nacisk na procesy wzrostowe, a nie na zaspokajanie potrzeb.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,	Przy alokacji środków muszą być usztywnione środki na wzrost gospodarczy, w tym innowacyjnej gospodarki Polski wschodniej		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	
6		Z punktu widzenia ogromnych potrzeb rozwojowych Polski wschodniej Poziom nakładów był zbyt niski. Wynikało to po części z odchodzenia w okresie programowania 2004- 2006 od wcześniej wyraźnie zaznaczonej tendencji do większego	Zapewnienie rzeczywistej konwergencji Polski wschodniej w stosunku do reszty kraju wymaga zwiększenia skali interwencji publicznej w stosunku do innych	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,	Zmienić algorytm alokacji środków pomiędzy województwami tak, aby w większym stopniu wspierać regiony Polski wschodniej		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		wspierania regionów uboższych. W konsekwencji poziom wsparcia dla regionów Polski wschodniej (<i>per capita</i>) okazał się niższy niż w niektórych, bardziej rozwiniętych regionach.	bardziej rozwiniętych regionów kraju.						
7		Największa siła pozytywnego oddziaływania ujawniła się w przypadku tych interwencji, które były realizowane w odniesieniu do wewnętrznych potencjałów regionalnych, czego przykładem może być dynamiczny rozwój rolnictwa w Polsce wschodniej, szczególnie w woj. podlaskim (mleczarstwo)	Należy identyfikować najbardziej konkurencyjne w skali krajowej i międzynarodowej sektory w poszczególnych województwach oraz całej Polsce wschodniej i na nich koncentrować wsparcie funduszy unijnych. Kluczowe sektory zostały zidentyfikowane m.in. w opracowaniu „Raport dotyczący rozwoju struktur klastrowych w Polsce wschodniej”, MRR 2007	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej			2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
8		Usztywnienie i centralizacja struktury wdrażania środków z funduszy europejskich w perspektywie 2004-2006 utrudniała dopasowanie do lokalnych potrzeb. Im niższy szczebel decyzji alokacji środków oraz realizowaniu inwestycji, tym jej większe dopasowanie do lokalnych potrzeb mieszkańców, ale nie zawsze potrzeb długofalowego wzrostu gospodarczego	W stosunku do systemu zarządzania funduszami unijnymi z okresu 2004-2006 należy stosować systemy bardziej zdecentralizowane i dopasowane do lokalnych potrzeb w takim kierunku jakim była zmiana ZPORR na RPO. Ponieważ decentralizacja sprzyja dostosowaniu do potrzeb mieszkańców (np. w zakresie ograniczania bezrobocia) to należy zdecentralizować te	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Poziom decentralizacji dysponentów środków powinien być dostosowany do optymalnego poziomu rozwiązania danego problemu. Np. bezrobocie – poziom powiatu, szkolnictwo wyższe- poziom wojewódzki, parki naukowo – technologiczne - poziom wojewódzki, innowacje – poziom regionu Polski wschodniej, transport – poziom centralny. Przy		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
			fundusze, które skierowane są w większości na potrzeby mieszkańców (w tym np. PO KL). Środki przeznaczone na stymulację wzrostu gospodarczego (np. na parki przemysłowe, wsparcie inwestycji B+R) powinny być scentralizowane lub sztywne, pula środków powinna być ustalana centralnie (tak jak to ma miejsce w RPO). Przy czym innowacyjność powinna być definiowana na poziomie regionalnym dostosowanym do jego potencjału.		czym w przypadku środków przyznawanych na poziomie centralnym powinno się sztywno określić pule na poszczególne regiony.				

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
9		Obowiązujące w latach 2004-2006 dokumenty strategiczne były nadmiernie ogólnikowe i zdecydowanie nie uwzględniały specyfiki lokalnej. Miały one na celu przede wszystkim spełnienie formalnego wymogu związanego z możliwością ubiegania się o wsparcie projektów ze środków UE, jakim była zgodność tych projektów ze strategią rozwoju regionu. W wielu przypadkach dokumenty strategiczne powstawały pod presją potrzeb bieżącej absorpcji środków unijnych.	Należy podjąć energiczne i wszechstronne działania na rzecz upowszechnienia wysokiej jakości zarządzania strategicznego na poziomie lokalnym. Gminy i powiaty powinny mieć ustawowy obowiązek opracowania strategii, dla samorządu wojewódzkiego taki obowiązek wynika wprost z ustawy o samorządzie wojewódzkim.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Powinny zostać wskazane niezbędne elementy strategii takie jak diagnoza sytuacji z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych, przeprowadzone konsultacje społeczne, określenie celów strategicznych, wskaźniki monitoringu		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	
10		W wielu przypadkach dokumenty strategiczne powstawały pod presją potrzeb bieżącej absorpcji środków unijnych. Odwrócona została, więc logika zarządzania strategicznego, gdzie bieżące działania wynikają z przyjętych wcześniej planów strategicznych	Należy wspierać kompetencje samorządów lokalnych w zarządzaniu rozwojem lokalnym w tym w pozyskiwaniu i zarządzaniu projektów ze środków UE.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Wdrożenie programów wspierających dla gmin w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym w postaci doradztwa		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
11		W obszarze oddziaływania funduszy na rozwój zasobów ludzkich najważniejsze długofalowe efekty ujawniają się w zakresie zmiany mentalności. Większa aktywności mieszkańców obszarów peryferyjnych zainspirowana działaniami związanymi z wdrażaniem funduszy europejskich będzie jeszcze w długiej perspektywie pozytywnie oddziaływała na rozwój regionu	Mimo zróżnicowanych doświadczeń w zakresie efektywności działań realizowanych w ramach PO KL w kraju, nie można zaniedbywać interwencji mających wpływ na zmianę mentalności ludzi, pobudzanie ich aktywności i postaw przedsiębiorczych w obszarze Polski wschodniej	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Kontynuować działania mające na celu zmianę mentalności (szkolenia, kampanie promocyjne, uświadamiające). Działanie to należy prowadzić w ramach interwencji w perspektywie 2007-2013			rekomendacje operacyjne	
12		Na poziomie dokumentów programowych/strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu. Analiza dokumentacji projektowej wskazuje, że najczęściej można stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ulokowane w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną), w niewielkim zakresie występuje komplementarność przestrzenna i przedmiotowa. Widoczna jest wysoka komplementarność wewnętrzna, w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, gdzie poszczególne działania wzajemnie uzupełniają się i dopełniają, tworząc spójne i kompleksowe podejście do obszarów problemowych objętych interwencją	Zwiększenie liczby przyznawanych punktów w konkursach za komplementarność projektu. Podstawowym instrumentem koordynacji i zapewnienia komplementarności powinno być planowanie strategiczne na poziomie lokalnym.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Opracowanie w MRR sugerowanej wspólnej metodologii oceny projektów w oparciu o obiektywne wskaźniki. Dostosowanie kryteriów wyboru projektów do tej metodologii przez Urzędy Marszałkowskie. Działania te powinny być przeprowadzone w ramach obecnej perspektywy finansowej, a w pełni powinny zostać wdrożone w następnym okresie programowania..			rekomendacje horyzontalne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
13		Na poziomie dokumentów programowych/strategicznych komplementarność interwencji występuje w wysokim stopniu. Analiza dokumentacji projektowej wskazuje, że najczęściej można stwierdzić występowanie bezpośredniej komplementarności projektów jednego typu (np. projekty drogowe ulokowane w jednym ciągu komunikacyjnym, projekty w infrastrukturę komunalną), w niewielkim zakresie występuje komplementarność przestrzenna i przedmiotowa. Widoczna jest wysoka komplementarność wewnętrzna, w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, gdzie poszczególne działania wzajemnie uzupełniają się i dopełniają, tworząc spójne i kompleksowe podejście do obszarów problemowych objętych interwencją. Można zidentyfikować szereg obszarów, gdzie występuje silna komplementarność interwencji realizowanej w ramach różnych Programów Operacyjnych. Pod tym względem najwyższy poziom komplementarności posiada ZPORR, który wspiera obszary objęte także interwencją współfinansowaną w ramach.	Komplementarność z innym działaniami realizowanymi w gminie w przeszłości oraz teraźniejszości w szerszym zespole działań powinna być wyżej punktowana	Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Określenie kryteriów wyboru projektów, tak aby silniej uwzględniały komplementarność.			rekomendacje operacyjne	
14		W wypadku projektów „miękkich” trwałość rezultatów jest wysoce wątpliwa. W tych wypadkach, gdzie projekt kończy się uzyskaniem przez beneficjentów końcowych	Należy badać trwałość rezultatów projektów miękkich	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Beneficjent powinien być zobligowany, aby w określonym terminie po zakończeniu realizacji badania przekazać do Instytucji Wdrażającej		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		trwałych umiejętności, uprawnień, certyfikatów, trwałość rezultatów jest niejako zagwarantowana. Natomiast trwałość projektów, w wyniku których osoby bezrobotne mają uzyskać zatrudnienie, lub mają założyć własne firmy powinna być monitorowana przez beneficjentów i kontrolowana przez Instytucje Wdrażające. Obecnie zjawiska te nie są monitorowane w żadnym z pięciu objętych badaniem regionów.			informację o trwałości rezultatów projektu.				
15		Projekty miękkie, w tym np. projekty szkoleniowe realizowane w ramach SPO RZL, z reguły nie definiują oczekiwanych rezultatów i oddziaływań, ograniczając się jedynie do zidentyfikowania produktów, tzn. liczby osób objętych szkoleniem. Takie podejście nie pozwala na ocenę jakości prowadzonych szkoleń, a także uniemożliwia ocenienie, czy projekt odpowiada na rzeczywiste potrzeby grup docelowych. Niestety, te zagadnienia nie stanowią przedmiotu monitoringu w żadnym z pięciu analizowanych województw.	Należy określać wskaźniki nie tylko produktu, lecz także rezultatu i oddziaływania (wpływu) dla wszystkich typów projektów, w tym także projektów miękkich.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Należy opracować wzorcowe wskaźniki rezultatu i oddziaływania dla podstawowych typów projektów oraz wymagać ich stosowanie przez beneficjentów.		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
16		Interwencje realizowane przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej oddziałują nie tylko określone grupy docelowe. Mają one także istotne oddziaływanie na rynek wykonawców projektów. W wielu wypadkach projekty współfinansowane ze środków unijnych w istotny sposób wpływają na rynek w danej branży, a niekiedy bardzo silnie kształtują samą branżę. Szczególnie widoczne jest to na	Należy analizować oddziaływanie projektów UE na rynek wykonawców określonych typów projektów w Polsce i w poszczególnych regionach	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	MRR i Urzędy Marszałkowskie powinny monitorować oddziaływanie interwencji wspólnotowych na rynek wykonawców, tak aby uniknąć zaburzenia procesów wolnorynkowych, a jednocześnie kształtować ten rynek w pożądanym kierunku.		2011-12-31	rekomendacje horyzontalne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		ryнку usług szkoleniowych, gdzie szkolenie finansowane w ramach EFS wpłynęły na obecny kształt oferty rynkowej firm szkoleniowych. Istotne wydaje się być rozpoznanie tego wpływu, gdyż Fundusze Unijne mogą na te rynki wpływać i kształtować je w pożądanym sposób, a jednocześnie mogą w istotny sposób – niekiedy negatywnie – zaburzać funkcjonowanie mechanizmów wolnorynkowych							
17		Istotnym problemem jest kwestia identyfikacji rzeczywistych potrzeb grup docelowych, do których adresowane są realizowane projekty. Znaczna część beneficjentów nie opierała zgłoszonych przez siebie projektów na żadnych analizach, a jedynie na swojej wiedzy i dotychczasowym doświadczeniu, co w niektórych wypadkach prowadziło do wdrażania projektów, które napotykały na barierę braku beneficjentów końcowych zainteresowanych udziałem w projekcie. W szczególności dotyczy to projektów miękkich.	Wskazane jest, aby w procedurach konkursowych zwiększyć znaczenie trafności oceny potrzeb grup docelowych projektów.	Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Dodatkowe punkty przyznawane za określenie potrzeb grupy docelowej projektu poprzez badanie potrzeb.		2011-12-31	rekomendacje operacyjne	
18		Zagadnienie społeczeństwa ma podstawowe znaczenie dla jakości, wartości i rzeczywistej przydatności strategii, jako instrumentu sterowania rozwojem JST uzasadnione jest wsparcie metodyczne ze strony MRR poprzez uruchomienie procesu transferu wiedzy i promocję dobrych praktyk	Należy włączyć struktury społeczeństwa obywatelskiego w procesy sterowania rozwojem JST	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	Organizacja szkoleń, opracowanie publikacji, konferencje oraz kampanie informacyjne		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
19		Oddzielenie bieżącego	Należy przeanalizować	Ministerstwo Rozwoju	Przeprowadzenie		2011-12-31	rekomendacje	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		zarządzania funkcjonowaniem JST od sterowania procesami planowania strategicznego może pozytywnie wpłynąć na jakość planowania strategicznego, a także na trwałość podjętych ustaleń, niezależnie od aktualnego układu sił politycznych w JST	zasadność powierzenia Radzie Gminy zadania opracowywania długoterminowych planów rozwoju strategicznego gminy.	Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie województw Polski wschodniej	pogłębionej analizy zasadności takiego rozwiązania, a w przypadku potwierdzenia słuszności tej propozycji - wdrożenie projektu pilotażowego w wybranych JST			horyzontalne	
20		Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społecznego i gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).	Uwzględnienie w metodologii podziału KRW także stopnia, w jakim poszczególne krajowe i regionalne Programy Operacyjne osiągają własne cele strategiczne i w jakim przyczyniają się do osiągnięcia strategicznych celów NSRO.	IŻ, IP., IP-2	Regularne monitorowanie stopnia osiągnięcia rezultatów zakładanych dla poszczególnych krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych w odniesieniu do wydatkowanych środków (wskaźnik: % osiągniętych rezultatów/% wydatkowania alokowanych środków)		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
21		Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie jako wydatkowanie	Uwzględnienie w metodologii podziału KRW także stopnia, w jakim poszczególne krajowe i regionalne Programy Operacyjne osiągają własne cele strategiczne i w jakim	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Okresowe monitorowanie postępu w osiągnięciu celów strategicznych poszczególnych Programów Operacyjnych (wskaźnik: %		2011-12-31	rekomendacje operacyjne	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).	przyczyniają się do osiągnięcia strategicznych celów NSRO.		osiągnięcia zakładanych oddziaływań/ % wydatkowania alokowanych środków)				
22		Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach	Uwzględnienie w metodologii podziału KRW także stopnia, w jakim poszczególne krajowe i regionalne Programy Operacyjne osiągają własne cele strategiczne i w jakim przyczyniają się do osiągnięcia strategicznych celów NSRO.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Opracowanie algorytmu uwzględniającego oprócz obecnie przyjętych kryteriów podziału, KRW także wskazane wyżej wskaźniki osiągnięcia rezultatów i oddziaływań dla poszczególnych krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych		2010-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).							
23		Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych Programów Operacyjnych uwzględnia tempo oraz efektywność wydatkowania dostępnej alokacji, rozumiane jedynie, jako wydatkowanie określonego odsetka dostępnych środków zgodnie z zapisami odpowiednich dokumentów programowych. Nie uwzględnia natomiast wcale rezultatów osiągniętych poprzez wydatkowane fundusze i oddziaływania zrealizowanych projektów na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w NSRO oraz poszczególnych Programach Operacyjnych. Metodologia ta nie uwzględnia także możliwości wykorzystania tych środków do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego najbardziej potrzebujących obszarów kraju (w tym w szczególności obszaru Polski wschodniej).	Szczególne uwzględnienie w metodologii podziału KRW obszarów problemowych (obszarów szczególnie ważnych dla stymulacji rozwoju najbardziej zapóźnionych regionów kraju) i uwzględnianie ich w zmodyfikowanym algorytmie podziału KRW	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Zdefiniowanie wagi, która będzie wpływać na wysokość dodatkowej alokacji w ramach KRW udzielanej dla Programów Operacyjnych adresujących obszary problemowe (w tym w szczególności wsparcie dla Polski wschodniej).		2010-12-31	Rekomendacje kluczowe	
24		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na	Zwiększenie stopnia zindywidualizowania działań realizowanych w ramach regionalnych komponentów krajowych Programów Operacyjnych tak, aby w większym stopniu ich zakres, struktura, obszar	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, IZ	Dokonanie takich zmian w zapisach programowych, które dopuszczają, aby poszczególne regiony – w ramach ogólnych celów określonych dla komponentów regionalnych –		2012-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie definiowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej.	oddziaływania i wykorzystywane w ich ramach instrumenty wsparcia odpowiadały potrzebom poszczególnych regionów		realizowały działania odpowiadające specyfice regionu. Komponenty regionalne programów krajowych powinny jedynie definiować cele ogólne i szczegółowe dla tych komponentów, a narzędzia wdrażania i formy udzielanego wsparcia powinny być ustalane odrębnie dla każdego regionu w drodze porozumienia pomiędzy IŻ dla danego programu operacyjnego, a Urzędem Marszałkowskim, danego województwa.				
25		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej	Weryfikację obecnych zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla województw Polski wschodniej w celu zidentyfikowania kluczowych rozwojowych obszarów	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw	Przeprowadzenie – przy wsparciu merytorycznym i finansowym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – regionalnych foresightów w województwach Polski wschodniej w celu prospektywnego zidentyfikowania obszarów kluczowych dla rozwoju tych regionów w perspektywie 10-15 lat		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
26		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do	Weryfikację obecnych zapisów Strategii	Urzędy Marszałkowskie poszczególnych	Przeprowadzenie badań mających na celu		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej	Rozwoju Regionalnego dla województw Polski wschodniej w celu zidentyfikowania kluczowych pro-rozwojowych obszarów	województw	zidentyfikowanie najbardziej efektywnych instrumentów wspierania rozwoju zidentyfikowanych w ramach badań foresightowych kluczowych obszarów pro-rozwojowych w poszczególnych regionach;				
27		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej	Weryfikację obecnych zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla województw Polski wschodniej w celu zidentyfikowania kluczowych pro-rozwojowych obszarów	Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw	Dokonanie modyfikacji Strategii Rozwoju Regionalnego województw Polski wschodniej zgodnie z wynikami foresightów		2012-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
28		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju, a jednocześnie wskazuje, że dotychczasowe wsparcie nie adresowało kluczowych endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów Polski wschodniej	Weryfikację obecnych zapisów Strategii Rozwoju Regionalnego dla województw Polski wschodniej w celu zidentyfikowania kluczowych pro-rozwojowych obszarów	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw	Dostosowanie dostępnych instrumentów wsparcia w ramach krajowych (w tym szczególnie komponentów regionalnych) i regionalnych Programów Operacyjnych do potrzeb wynikających z foresightów		2011-12-31	rekomendacje operacyjne	
29		Dotychczas podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia dystansu rozwojowego pomiędzy regionami Polski wschodniej, a dynamicznie rozwijającymi się obszarami reszty kraju. W istocie luka rozwojowa uległa dalszemu pogłębieniu. Wskazuje to na niewystarczającą skalę i zakres podejmowanych działań mających na celu zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej Polski wschodniej z resztą kraju. Programowanie polityki rozwoju regionalnego nie ma charakteru długookresowego, a w szczególności nie opiera się o badania trendów procesów społeczno-gospodarczych.	Przeprowadzenie serii regionalnych badań prognostycznych (foresight) przed rozpoczęciem programowania następnego okresu tj. lat 2007-2012	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw			2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
30		Programowanie polityki rozwoju regionalnego nie ma charakteru	Brak jest analiz trendów, identyfikacji potencjału	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy	Przeprowadzenie foresightów		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
		długookresowego, a w szczególności nie opiera się o badania trendów procesów społeczno-gospodarczych.	endogenne regionów oraz wskazania celów rozwojowych dla regionów w kontekście polityki regionalnej państwa. Istotnym brakiem w tym zakresie jest brak wariantowych, alternatywnych scenariuszy rozwoju poszczególnych regionów	Marszałkowskie poszczególnych województw	regionalnych identyfikujących m.in. alternatywne scenariusze rozwoju i drogi dojścia do celów rozwojowych.				
31		Potrzebne jest pełniejsze niż obecnie monitorowanie procesu wdrażania działań i programów operacyjnych,	Należy wdrożyć ogólnopolski, skomputeryzowany system (bazę danych) monitorujący postęp wdrażania wspólnotowej interwencji publicznej w Polsce. System ten powinien opisywać wszystkie projekty realizowane w ramach danej perspektywy finansowej. Powinien być on wolny od wad obecnej bazy danych SRP prowadzonej przez MRR (dublowanie rekordów, braki w bazie, niemożność identyfikacji beneficjentów, niemożność przypisania projektu do określonej lokalizacji, etc.) Powinien także być połączony z systemem informacji geograficznej GIS w celu generowania różnych raportów, tablic wynikowych na potrzeby analiz regionalnych, a także we celu ułatwienia dostępu do danych z monitoringu i zwiększenia stopnia	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	W ramach PO PT opracowanie takiego systemu pozwalającego na monitorowanie postępu wdrażania nie tylko poszczególnych projektów, lecz także poszczególnych poddziałań, działań i programów operacyjnych. Istotną część tego systemu powinna stanowić skomputeryzowana baza danych o projektach. System taki powinien być w pełni przygotowany do wykorzystania w ramach kolejnej perspektywy finansowej.		2012-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
			dokładności analiz komplementarności i synergii realizowanych interwencji.						
32		Potrzebne jest pełniejsze niż obecnie monitorowanie procesu wdrażania działań i programów operacyjnych,	System monitorowania i sprawozdawczości wdrażania oraz rezultatów wspólnotowej interwencji publicznej należy oprzeć o spójny zestaw wskaźników statystycznych oraz wspólnych w skali całego kraju metodach analiz regionalnych w celu dokonywania analiz porównawczych, agregowania danych i przeprowadzania analiz przekrojowych (sektorowych, geograficznych, etc.).	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Należy opracować zestaw wskaźników statystycznych oraz wspólnych w skali całego kraju, powszechnie stosowanych metod analiz regionalnych. Zestaw wskaźników i specyfikacja obowiązujących metod analitycznych powinny być przygotowane tak, aby można je było zastosować do analizy rezultatów i oddziaływania interwencji zrealizowanej w obecnej perspektywie finansowej, a także aby obowiązywały od początku procesu wdrażania kolejnej perspektywy finansowej.		2011-12-31	rekomendacje operacyjne	
33		Potrzebne jest pełniejsze niż obecnie monitorowanie procesu wdrażania działań i programów operacyjnych,	Należy zbudować komputerową bazę danych zawierającą informacje o przedsiębiorstwach realizowanych w ramach programów operacyjnych wraz z ich lokalizacją. Taka baza danych powinna być połączona z systemem informacji geograficznej GIS w celu generowania	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	W ramach PO PT należy opracować taką bazę danych, która będzie w pełni funkcjonalna począwszy od początku procesu wdrażania kolejnej perspektywy finansowej.		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

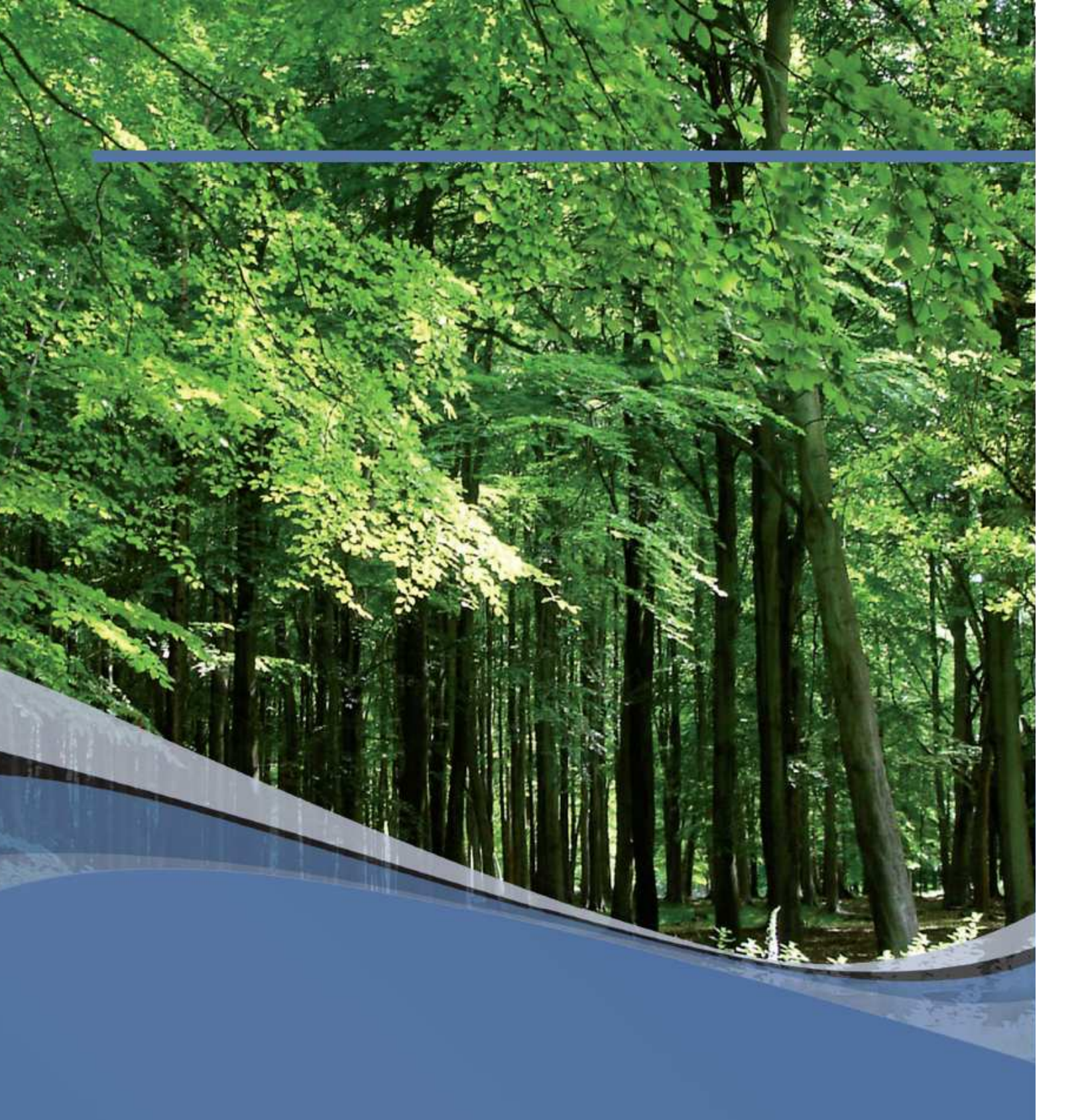
Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
			różnych raportów, tablic wynikowych na potrzeby analiz regionalnych, a także we celu ułatwienia dostępu do danych z monitoringu i zwiększenia stopnia dokładności analiz komplementarności i synergii realizowanych interwencji.						
34		Potrzebne jest pełniejsze niż obecnie monitorowanie procesu wdrażania działań i programów operacyjnych	Oprócz monitorowania stanu wdrażania interwencji, potrzebne jest także monitorowanie i przeprowadzanie oceny działania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania wspólnotowych interwencji publicznych	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Dla każdego typu podmiotu zaangażowanego w proces zarządzania i wdrażania wspólnotowej instytucji publicznej (IP, IP, IP-2, Beneficjent) należy opracować kluczowe wskaźniki wydajności (Key Performance Indicators, KPI) uwzględniające specyfikę zadań realizowanych przez każdy z tych podmiotów. Począwszy od następnej perspektywy finansowej według tych KPI należy monitorować działania tych podmiotów.		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	
35		KSRR słusznie wskazuje na potrzebę nowego podejścia do problematyki kształtowania polityki regionalnej, nakierowanej na pełniejsze wykorzystywanie potencjałów endogennych regionów.	KSRR nie zawiera merytorycznych podstaw do identyfikacji potencjałów regionów. Należy przeprowadzić projekt badawczy nakierowany na identyfikację – w oparciu o jednolitą metodologię – potencjałów endogennych regionów.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw.	Przy wykorzystaniu środków dostępnych w ramach PO PT, przy finansowym i merytorycznym wsparciu MRR, należy przeprowadzić regionalne foresighty w odniesieniu przynajmniej do regionów uznawanych za obszary problemowe (w tym dla województw Polski wschodniej). Foresighty należy przeprowadzić w		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek	Rekomendacja	Adresat Rekomendacji	Sposób Wdrożenia	Status	Termin Realizacji	Klasyfikacja	Obszar tematyczny
					takim terminie, aby ich wyniki mogły być wykorzystane do programowania wsparcia w ramach następnej perspektywy finansowej.				
36.		KSRR stanowi formalnie dokument równorzędny strategiom sektorowym. Mnie zawiera jednak żadnych odniesień ani zidentyfikowanych punktów przecięcia z tymi strategiami.	Konieczne jest silniejsze powiązanie KSRR ze strategiami sektorowymi	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	W ramach PO PT należy wdrożyć projekt zapewniający większe powiązanie KSRR ze strategiami sektorowymi. Projekt ten powinien zawierać przynajmniej dwa elementy: (i) analiza i identyfikacja potencjalnych punktów przecięcia KSRR ze strategiami sektorowymi oraz (ii) wsparcie dla koordynacji prac nad KSRR i strategiami sektorowymi w zidentyfikowanych obszarach przecięcia. Wyniki tego projektu powinny zostać wykorzystane na etapie programowania interwencji w ramach następnej perspektywy finansowej.		2011-12-31	rekomendacje kluczowe	





Załączniki do raportu



IBC GROUP Central Europe Holding S.A.
RONDO ONZ 1 (26 piętro)
00-124 Warszawa
tel. 22 544 83 63
tel. 22 544 83 64
www.ibc-group.pl
biuro@ibc-group.pl



Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr
ul. Spółdzielcza 8
15-441 Białystok
tel. (005) 653 77 00
fax. (005) 732 95 05
www.bfkk.pl
fundacja@bfkk.pl