

Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013

pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz
podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

Raport końcowy



listopad 2010



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

PROJEKT ZREALIZOWANY DLA URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO PRZEZ:



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24, 25
02-516 Warszawa, Polska

TEL. +48 22 629 33 82

FAX: +48 22 395 50 21

E-MAIL: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

REALIZACJA BADAŃ JAKOŚCIOWYCH:





Wykaz skrótów wykorzystanych w opracowaniu

B+R	badania i rozwój
BDR GUS	Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego
DZ RPO	Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FGI	wywiad fokusowy (ang. <i>focus-group Interview</i>)
IDI	po głębiony wywiad indywidualny (ang. <i>in-depth interview</i>)
IPK	indywidualny projekt kluczowy
IOB	instytucje otoczenia biznesu
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KRW	Krajowa Rezerwa Wykonania
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020
MSP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NGO	organizacja pozarządowa (ang. <i>non-governmental organization</i>)
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RPOWP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013
SOP	Szczegółowy Opis Priorytetów RPOWP
SRW	Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku
UE	Unia Europejska
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego



Spis treści

STRESZCZENIE	8
SUMMARY	13
WPROWADZENIE	18
1 CEL I METODOLOGIA BADANIA	19
2 UWARUNKOWANIA I CELE RPO WP	22
2.1 UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE	22
2.2 CELE POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ RPOWP	29
3 DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP	34
3.1 OŚ PRIORYTETOWA I. WZROST INNOWACYJNOŚCI I WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W REGIONIE	36
3.2 OŚ PRIORYTETOWA II. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ	51
3.3 OŚ PRIORYTETOWA III. ROZWÓJ TURYSTYKI I KULTURY	57
3.4 OŚ PRIORYTETOWA IV. SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE	63
3.5 OŚ PRIORYTETOWA V. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA	66
3.6 OŚ PRIORYTETOWA VI. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ	70
3.7 OŚ PRIORYTETOWA VII. POMOC TECHNICZNA	77
3.8 DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP - PODSUMOWANIE	78
4 REKOMENDACJE DLA DALEJ REALIZACJI PROGRAMU I PODZIAŁU ŚRODKÓW Z KRAJOWEJ REZERWY WYKONANIA	81
4.1 OCZEKIWANA SKALA ŚRODKÓW KRW PRZEZNACZONYCH NA RPOWP	81
4.2 KONTEKST PODZIAŁU ŚRODKÓW – STRATEGICZNE REKOMENDACJE	82
4.3 WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PROGRAMU DLA DALEJ INTERWENCJI, Z UWZGLĘDNIENIEM PODZIAŁU ŚRODKÓW KRW	83
4.4 PROPOZYCJA PROCENTOWEGO PODZIAŁU ŚRODKÓW KRW	92
5 WSKAŹNIKI PROGRAMU	93
5.1 CEL GŁÓWNY I CELE SZCZEGÓŁOWE RPOWP 2007-2013	93
5.2 OŚ PRIORYTETOWA I: WZROST INNOWACYJNOŚCI I WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W REGIONIE	97
5.3 OŚ PRIORYTETOWA II: ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ	102
5.4 OŚ PRIORYTETOWA III: ROZWÓJ TURYSTYKI I KULTURY	106
5.5 OŚ PRIORYTETOWA IV: SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE	109
5.6 OŚ PRIORYTETOWA V: ROZWÓJ INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA	110
5.7 OŚ PRIORYTETOWA VI: ROZWÓJ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ	114
5.8 OŚ PRIORYTETOWA VII. POMOC TECHNICZNA	117
5.9 PODSUMOWANIE OCENY SYSTEMU WSKAŹNIKÓW	117
6 PODSUMOWANIE I WNIOSKI	123
7 TABELA REKOMENDACJI	125



Spis wykresów

WYKRES 1. PRODUKT KRAJOWY BRUTTO PER CAPITA W WOJ. PODLASKIM I JEGO PODREGIONACH W STOSUNKU DO ŚREDNIEJ W POLSCE (100%).....	22
WYKRES 2. ŚREDNIE PKB PER CAPITA (OŚ POZIOMA) I ŚREDNI WZROST GOSPODARCZY POLSKICH WOJEWÓDZTW W LATACH 1996-2007 (OŚ PIONOWA).	22
WYKRES 3. DOCHODY BUDŻETOWE GMIN W WOJ. PODLASKIM W PRZELICZENIU NA MIESZKAŃCA W 2009 R.	23
WYKRES 4. UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH SEKTORÓW GOSPODARKI W WARTOŚCI DODANEJ WYTWORZONEJ W WOJ. PODLASKIM I POLSCE W LATACH 1999-2008.	23
WYKRES 5. KONKURENCYJNOŚĆ POLSKICH WOJEWÓDZTW – POZIOM W 2004 R. (OŚ POZIOMA) ORAZ DYNAMIKA W LATACH 2000-2004 (OŚ PIONOWA).	24
WYKRES 6. STOSUNEK LICZBY LUDNOŚCI AKTYWNEJ ZAWODOWO DO LUDNOŚCI OGÓŁEM (LEWY PANEL) ORAZ LUDNOŚCI W WIEKU PRODUKCYJNYM (PRAWY PANEL) W WOJ. PODLASKIM NA TLE KRAJU	24
WYKRES 7. STOPA BEZROBOCIA W POWIATACH WOJ. PODLASKIEGO W 2009 R. (W %).	25
WYKRES 8. WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA KOBIET I MĘŻCZYZN W POLSCE I WOJ. PODLASKIM.	25
WYKRES 9. ODSETEK OSÓB W WIEKU 18-64, KTÓRE ZMIENIŁY MIEJSCE ZAMIESZKANIA.	25
WYKRES 10. OBIEKTY ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA NA 1000 LUDNOŚCI: MIEJSCA NOCLEGOWE (KOLUMNY, LEWA OŚ) ORAZ UDZIELONE NOCLEGI (KRZYWE, PRAWA OŚ) W WOJ. PODLASKIM I POLSCE W LATACH 2002-2009.	27
WYKRES 11. STOPIEŃ WYKORZYSTANIA MIEJSC NOCLEGOWYCH W WOJ. PODLASKIM I POLSCE W LATACH 2002-2009.....	27
WYKRES 12. LICZBA OBIEKTÓW ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA Z ZAPLECZEM KONFERENCYJNYM W 2009 R. (WSZYSTKIE LICZBY W PRZELICZENIU NA MLN MIESZKAŃCÓW ZA WYJĄTKIEM LICZBY MIEJSC).	27
WYKRES 13. WSPÓŁZALEŻNOŚCI POLITYK PROWADZONYCH W RÓŻNYCH HORYZONTACH CZASOWYCH.....	30
WYKRES 14. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP WG OSI.	34
WYKRES 16. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP I.	36
WYKRES 17. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP I.....	36
WYKRES 18. DZIAŁANIE 1.4. – LICZBA PROJEKTÓW WG WYSOKOŚCI DOFINANSOWANIA	45
WYKRES 19. DZIAŁANIE 1.4. – STRUKTURA DOTYCHCZASOWEGO WSPARCIA WG WYSOKOŚCI DOFINANSOWANIA.....	45
WYKRES 20. DZIAŁANIE 1.4. – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA OGÓŁEM.	47
WYKRES 21. DZIAŁANIE 1.4. – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA NA OSOBĘ.	47
WYKRES 22. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP II.	51
WYKRES 23. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP II.....	51
WYKRES 24. LICZBA SAMOCHODÓW NA 1000 MIESZKAŃCÓW (KOLUMNY) ORAZ LICZBA WYPADKÓW NA 10 TYS. MIESZKAŃCÓW (PUNKTY).	54
WYKRES 25. LICZBA OFIAR ŚMIERTELNYCH W WYPADKACH NA 100 TYS. POJAZDÓW (KOLUMNY) ORAZ NA 100 TYS. MIESZKAŃCÓW (PUNKTY).	54
WYKRES 26. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP III.	57
WYKRES 27. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP III.....	57
WYKRES 28. DZIAŁANIE 3.1. – WARTOŚĆ WSPARCIA WEDŁUG TYPÓW PROJEKTÓW, UMOWY PODPISANE.	58
WYKRES 29. DZIAŁANIE 3.1. – WARTOŚĆ WSPARCIA WEDŁUG LOKALIZACJI PROJEKTÓW, UMOWY PODPISANE... ..	58
WYKRES 30. DZIAŁANIE 3.2. – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA OGÓŁEM.....	61
WYKRES 31. DZIAŁANIE 3.2. – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA NA OSOBĘ	61



WYKRES 32. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP IV.	63
WYKRES 33. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP IV.	63
WYKRES 34. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP V.	66
WYKRES 35. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP V.	66
WYKRES 36. OŚ V. STRUKTURA DOFINANSOWANIA WEDŁUG TYPÓW PROJEKTÓW – ZATWIERDZONE WNIOSKI... ..	67
WYKRES 37. OŚ V. WEDŁUG TYPÓW PROJEKTÓW – WNIOSKI PODPISANE I ZATWIERDZONE (MLN PLN).	67
WYKRES 38. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP VI.	70
WYKRES 39. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP VI.	70
WYKRES 40. DZIAŁANIE 6.1. – WARTOŚĆ WSPARCIA WEDŁUG RODZAJU WSPARTYCH OBIEKTÓW, UMOWY PODPISANE.	71
WYKRES 41. DZIAŁANIE 6.1. – LICZBA PODPISANYCH UMÓW WG RODZAJU WSPARTYCH OBIEKTÓW.	71
WYKRES 42. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA RPOWP W OP VII.	77
WYKRES 43. ALOKACJA ŚRODKÓW RPOWP W OP VII.	77
WYKRES 44. PODSUMOWANIE DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI RPOWP – WNIOSKI ZATWIERDZONE.	78
WYKRES 45. RPOWP – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA OGÓŁEM.	80
WYKRES 46. RPOWP – WARTOŚĆ DOFINANSOWANIA NA OSOBĘ.	80
WYKRES 47. CERTYFIKACJA WYDATKÓW W KE NA 31 PAŹDZIERNIKA 2010 R. I PRAWDOPODOBNY PODZIAŁ ŚRODKÓW KRW.	81



Spis tabel

Tabela 1. Premia za pracę w stolicy regionu (średnia w latach 2002-2008).	26
Tabela 2. Kluczowe punkty SWOT województwa podlaskiego.	29
Tabela 3. Realizacja RPOWP na 1 października 2010 r. – wnioski zatwierdzone.	35
Tabela 4. Zmiana w alokacji funduszy wewnątrz Osi Priorytetowej I RPOWP	36
Tabela 5. Projekty w ramach Działania 1.2.....	40
Tabela 6. Dotychczasowa realizacja działania 2.1 RPOWP	52
Tabela 7. Zestawienie rekomendacji podziału środków KRW.....	91
Tabela 8. Proponowany procentowy podział środków KRW	92
Tabela 9. Wskaźniki monitorowania celu głównego i celów szczegółowych RPOWP.....	95
Tabela 10. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej I RPOWP 2007-2013.....	99
Tabela 11. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej II RPOWP 2007-2013.....	103
Tabela 12. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej III RPOWP 2007-2013.....	107
Tabela 13. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej IV RPOWP 2007-2013.	109
Tabela 14. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej V RPOWP 2007-2013.	111
Tabela 15. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej VI RPOWP 2007-2013.	115
Tabela 16. Wdrażania rekomendacji	125

Spis ramek

Ramka 1. Definicja innowacji wg OECD.....	39
Ramka 2. Formy wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw	42
Ramka 3. Zjawiska ograniczające efektywność wsparcia przedsiębiorstw	46
Ramka 4. Podlaskie drogi na tle innych województw w 2009 r.	54
Ramka 5. Wsparcie szkolnictwa wyższego w RPOWP	73

Spis aneksów

Aneks I. Załącznik metodologiczny
Aneks II. Narzędzia badawcze
Aneks III. Baza z analizy dokumentacji wybranych projektów (plik xlsx)
Aneks IV. Broszura
Aneks V. Metody szacowania wskaźników



Streszczenie

Badanie pt. *Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania* zrealizowane zostało przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Celem niniejszej ewaluacji była pogłębiona analiza i ocena trafności, skuteczności i efektywności wsparcia w ramach RPOWP na lata 2007-2013 oraz ocena systemu wskaźnikowania celów Programu, a także przedstawienia rekomendacji dalszego wykorzystania środków, również w kontekście KRW.

Potrzeby rozwojowe województwa i diagnoza zawarta w RPOWP zostały dobrze odzwierciedlone w Działaniach i alokacji środków Programu. Analizując obecną sytuację województwa, zwrócono uwagę na szczególne znaczenie modernizacji sektorowej gospodarki, infrastruktury transportowej i kapitału ludzkiego dla rozwoju gospodarczego regionu. Jednocześnie wskazano, że, ze względu na specyfikę programów regionalnych, głównym obszarem interwencji powinno pozostać wsparcie przedsiębiorczości i infrastruktury transportowej.

Dotychczasowa realizacja RPOWP przebiega – z niewielkimi wyjątkami – sprawnie pod względem wydatkowania środków. Z alokowanych w programie ogółem 636 mln euro ok. 54 proc. środków przypada na projekty zrealizowane lub w realizacji, dalsze 4,4 proc. alokacji przypada na projekty zatwierdzone oczekujące na podpisanie umów, 6 proc. przypada na projekty w ocenie merytorycznej. Ponadto ok. 13 proc. środków przypada na niezatwierdzone IPK. Oznacza to, że w programie do wydatkowania pozostało jeszcze co najmniej 22,6 proc. pierwotnej alokacji (ok. 144 mln euro).

cele badania:

*ocena dotychczasowej
realizacji RPOWP*

ocena systemu wskaźników

*rekomendacje dalszego
wydatkowania środków,
w tym KRW*

*kluczowe znaczenie
modernizacji sektorowej,
infrastruktury transportowej
i kapitału ludzkiego*

*adekwatne odzwierciedlenie
potrzeb rozwojowych w
RPOWP*

*636 mln euro w RPOWP
pozostało min. 144 mln euro*



Realizacja RPOWP przebiega w ramach siedmiu Osi Priorytetowych.

Oś priorytetowa I. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie jest kluczowa z punktu widzenia celów Programu. Największym zainteresowaniem w ramach Osi cieszyło się wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw oraz wsparcie zwrotne (tj. wsparcie IOB). Istnieją poważne problemy z realizacją Działania skupiającego się na wsparciu innowacyjności, wynikające z kryteriów dostępu i zdefiniowaniem pojęcia innowacyjności. W przypadku inwestycyjnego wsparcia przedsiębiorstw istnieje ryzyko wystąpienia efektu jałowej straty, odwrotnie niż w przypadku wsparcia zwrotnego. Działania z zakresu promocji gospodarczej regionu realizowane były wybiórczo, ale w pełnej zgodności z celami RPOWP.

*problemy ze wsparciem
innowacyjności*

*ryzyko jałowej straty w
wsparciu bezzwrotnym
przedsiębiorstw*

*skuteczność działań wsparcia
zwrotnego*

Infrastruktura wspierana w ramach **Osi priorytetowej II. Rozwój infrastruktury transportowej** ma strategiczne znaczenie dla realizacji pozostałych celów Programu. Zapotrzebowanie, szczególnie w sferze transportu drogowego, znacząco przekracza przeznaczone środki. Z punktu widzenia założeń SOP zbyt mały nacisk położono dotychczas na drogi regionalne i komplementarność interwencji. Działania w ramach transportu publicznego przyczyniają się głównie do poprawy komfortu i jakości transportu, mając jedynie pośrednie znaczenie dla spójności komunikacyjnej województwa. Dotychczas nie rozpoczęto projektu budowy lotniska, natomiast wsparcie w transporcie kolejowym zostało całkowicie wykonane.

*potrzeby przekraczają
dostępne środki, mimo ich
wysokiej alokacji*

*niewielki dotychczasowy
wpływ na podniesienie
spójności komunikacyjnej
regionu*

W zakresie **Osi priorytetowej III. Rozwój turystyki i kultury** rozkład inwestycji jest inny niż zakładano. Dużą część środków przeznaczono na rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, której znaczenie jest większe dla mieszkańców, jedynie pośrednio wpływając na atrakcyjność turystyczną regionu. W bardzo niewielkim zakresie realizowano projekty faktycznie przyczyniające się do zakładanego rozwoju infrastruktury turystycznej. Znacząco poszerzono natomiast bazę noclegową w ramach wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw. Jednak samo rozszerzenie bazy noclegowej jest działaniem niewystarczającym do wykorzystania potencjału województwa w zakresie turystyki.

*koncentracja działań na
infrastrukturze sportowo-
rekreacyjnej*

*znaczące poszerzenie bazy
noclegowej*

*brak szeroko zakrojonych
projektów stricte
turystycznych*

Dotychczas najmniej efektywna w kontekście wydatkowania funduszy programu była **Oś priorytetowa IV. Społeczeństwo informacyjne**, jednak uwzględniając projekty z listy IPK i projekty konkursowe czekające na ocenę, realizacja nie odbiega diametralnie od pozostałych Osi. Według beneficjentów, problemem jest brak spójnej wizji odnośnie celów działania, jak również odnośnie pożądaných skutków.

*niskie wykorzystanie
środków, tylko jeden projekt
w realizacji*



Dotychczasowa realizacja Osi nie pozwala jednak na formułowanie daleko idących wniosków.

W Osi priorytetowej V. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska zakres prowadzonych działań jest węższy niż założenia SOP, dotychczasowa realizacja skupia się na projektach związanych z sieciami kanalizacyjno-wodociągowymi, termomodernizacją i zakupem sprzętu pożarniczego. Większość inwestycji jest odpowiedzią na bieżące potrzeby podmiotów, poszukujących oszczędności (termomodernizacja) lub wynika z konieczności wymiany sprzętu i dostosowania infrastruktury do obecnych wymogów. Dotychczas brak jest szerzej zakrojonych działań wspierających OZE czy ochronę środowiska.

*przewaga projektów termo
modernizacyjnych i
gospodarki wodno-ściekowej*

brak projektów z zakresu OZE

W ramach Osi priorytetowej VI. Rozwój infrastruktury społecznej wspierana jest infrastruktura edukacyjna, zdrowotna i kultury. Znaczną część środków w ramach infrastruktury edukacyjnej konsumowały białostockie uczelnie wyższe. Działania koncentrowały się na pracach z zakresu infrastruktury budynków i wyposażeniu pracowni dydaktyczno-naukowych. Szkoły konsumowały środki głównie na działania z zakresu infrastruktury sportowej. W przypadku służby zdrowia nakłady są znacząco mniejsze niż potrzeby, działania skupiały się na poprawie dostępności usług specjalistycznych, przy mniejszym udziale interwencji skierowanej na ogólną dostępność usług. W przypadku działania związanego z kulturą i dziedzictwem historyczno-kulturowym występuje problem niejasnej demarkacji pomiędzy Działaniem 6.3 a 3.1. Większość środków przeznaczono na obiekty muzealne i rewitalizację oraz modernizację zabytków.

*dominacja pod względem
dofinansowania projektów
uczelni wyższych*

*istotne wydatki na
infrastrukturę sportową szkół*

*nacisk na specjalistyczne
usługi medyczne*

*problemy demarkacyjne
pomiędzy
działaniami 3.1 i 6.3*

Oceniając **dotychczasową realizację celów Programu** należy podkreślić, że, za wyjątkiem problemów występujących w Działaniu 3.1. i, do pewnego stopnia, w Działaniu 6.1. zgodność interwencji z celami była w większości wypadków wysoka. Działania z zakresu wsparcia infrastruktury transportowej i przedsiębiorczości w sposób bezpośredni przyczyniają się do realizacji celu głównego i celów szczegółowych 1. i 2. RPOWP. Znacznie gorsza jest ocena realizacji celu 3. Programu, ukierunkowanego na rozwój turystyki, gdzie największym sukcesem jest poszerzenie bazy noclegowej, przy niewielkim znaczeniu innych działań dla realizacji celu. W kontekście realizacji celu głównego, w zakresie poszanowania dziedzictwa przyrodniczego, niepokoi wybiórcza realizacja Osi V., w tym niewielki zakres działań z zakresu ochrony przyrody.

*wysoka zgodność interwencji
z celami programu*

realizacja celu 1. i 2.

niewielka realizacja celu 3.

*niewielki zakres działań w
zakresie poszanowania
dziedzictwa przyrodniczego*



Ocena dotychczasowej realizacji RPOWP w połączeniu z refleksją nad sytuacją gospodarczą województwa i analizą uwarunkowań pozyskania środków z KRW stanowiły podstawę dla rekomendacji dalszych kierunków wsparcia. Jako **obszary do zdecydowanego objęcia wsparciem zarekomendowano** instytucje otoczenia biznesu (tj. pomoc zwrotną w ramach Działania 1.3.) oraz rozwój regionalnej infrastruktury drogowej (tj. Poddziałanie 2.1.1.).

**zdecydowanie
rekomendowane do objęcia
dodatkowym wsparciem:**

pomoc zwrotna

drogi regionalne

**opcjonalnie
rekomendowane:**

*wsparcie zwrotne (określone
kategorie)*

OZE

ochrona środowiska

*infrastruktura edukacyjna
(wybrane kategorie)*

W dalszej kolejności – opcjonalnie – proponuje się zwiększone wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw (w Działaniu 1.4. – z ograniczeniem do mikroprzedsiębiorstw i projektów innowacyjnych MSP oraz w Działaniu 3.2), projekty z zakresu OZE i ochrony środowiska inne niż zakup sprzętu gaśniczego (w Osi V.) oraz w ramach infrastruktury edukacyjnej – rozwój innej niż sportowo-rekreacyjna infrastruktury szkół z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy (w tym zwłaszcza szkół zawodowych) oraz rozwój przedszkoli, zwłaszcza na terenach wiejskich.

Nie rekomenduje się kontynuacji wsparcia w zakresie innowacyjności (Działanie 1.1. – przynajmniej w obecnej formie), wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw dużych oraz nieinnowacyjnych projektów MSP (Działanie 1.4.), lokalnej infrastruktury drogowej (Poddziałanie 2.1.2.), infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (Działanie 3.1.), przyszkolnej infrastruktury sportowej oraz infrastruktury służby zdrowia. Rekomendacje negatywne w większości wynikają z braku zgodności lub niskiej zgodności dotychczasowej realizacji z celami RPOWP. W wypadku wsparcia innowacyjności o rekomendacji negatywnej przesądzą dotychczasowe doświadczenia realizacji projektów. W wypadku wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw decyduje wysokie prawdopodobieństwo jałowej straty. W wypadku infrastruktury służby zdrowia decydujące znaczenie ma nieadekwatność potrzeb do możliwości (w szczególności w kontekście środków KRW) oraz tylko pośredni związek z celami RPOWP.

obszary nierekomendowane:

innowacyjność

*lokalna infrastruktura
drogowa*

*wsparcie inwestycyjne
(określone kategorie)*

*infrastruktura sportowo-
rekreacyjna (w tym
przyszkolna)*

infrastruktura służby zdrowia

Obok ww., jako **obszar kluczowy dla rozwoju regionu** – zwłaszcza w dłuższym okresie – zidentyfikowano rozwój kapitału ludzkiego. Jednocześnie odstąpiono od szczegółowych dalszych rekomendacji w tym zakresie, ponieważ konieczne działania, w szczególności w zakresie szkolnictwa wyższego, wykraczają poza zakres interwencji RPOWP.

*kluczowe znaczenie kapitału
ludzkiego*



Obok oceny realizacji RPOWP oraz rekomendacji dalszego wykorzystania środków analizy w ramach projektów objęły także **system wskaźników RPOWP**. Ogólna jego ocena jest negatywna: przy niskiej wartości informacyjnej dla części działań i osi priorytetowych wskaźniki są często niejednoznaczne, a oszacowania części wartości docelowych są nierealistyczne, nawet abstrahując od różnej od zakładanej realizacji Programu w części Działań.

*niska ocena systemu
wskaźników*

W związku z tym sformułowano **szereg rekomendacji szczegółowych** zmierzających do zwiększenia przejrzystości i wartości informacyjnej wskaźników. Obok szczegółowych propozycji rezygnacji z niektórych z nich czy zastąpienia ich innymi wskaźnikami czy zmian definicyjnych, dla wielu wskaźników zaproponowano nowe wartości docelowe.

*rezygnacja z części
wskaźników*

dodanie nowych

zmiany wartości docelowych

Istotną rekomendacją jest także propozycja bazowania – w odniesieniu do **wskaźników celu głównego i celów szczegółowych** – w większym stopniu na badaniach zewnętrznych, a w mniejszym na danych ze sprawozdawczości, które nie są w stanie dostarczyć kompletnych informacji nt. rezultatów Programu.

*wykorzystanie badań
zewnętrznych w szacowaniu
wskaźników*



Summary

An evaluation *The analysis of the effect of Regional Operational Programme of Podlaskie Voivodeship for the years 2007-2013 with the perspective of renegotiation the changes in the Programme with the European Committee and the distribution of National Performance Reserve* was prepared by the Institute for Structural Research and Reytech Ltd. and was commissioned by the Marshal Office of Podlaskie Voivodeship. The aim of the aforementioned evaluation was the in-depth analysis and evaluation of the support provided by the ROP PV in the 2007-2013 period in terms of accuracy, efficiency and effectiveness. An additional objective was to evaluate the system of the indicators of Programme goals as well as to present the recommendations concerning further disbursement of the funds, including those from NPR.

The development needs of the region and the diagnosis described in the ROP PV are well reflected in Measures and the allocation of the Programme's funds. As a result of analysis of the present situation in the region, the modernization of the sectoral structure of the economy, the transport infrastructure and the human capital were distinguished as the factors of particular importance for the economic growth. At the same time, it was emphasised that, taking the regional programmes' specificity into account, the main area of the intervention should be the support for entrepreneurship and the transport infrastructure.

The ROP PV so far is implemented ably, with few minor exceptions, in terms of funds disbursement. Among 636 million euro allocated in the Programme, 54% are vested to projects already implemented or in implementation, 4.4% - to the ones approved and waiting for the contract to be signed, 6% - to projects that are in the process of substantive assessment. Additionally, 13% of the funds are directed to the unapproved Individual Key Projects. It means that 22.6% of the original allocation funds under this Programme are yet to be disbursed (i.e. around 144 million euro).

objective of research:

*evaluation of hitherto
ROP PV realisation*

*assessment of system of
indicators*

*recommendations concerning
further use of funds,
NPR included*

key significance:

*modernization of sectoral
structure,
transport infrastructure,
human capital*

*adequate reflection of
regional needs
in ROP PV*

*636 million euro
in ROP PV*

*144 million euro
left*



The ROP PV consists of seven Priority Axes.

Priority Axis I. The growth of innovation and the support for entrepreneurship in the region are crucial from the Programme's perspective. The investment support and the repayable support (i.e. support by Institutions of Business Environment) have been most popular within this Axis. Some serious problems with the realisation of Measures concentrated on the support of innovation occurred. They were resulting from the access criteria and the definition of the innovation. In the case of the investment support for the enterprises, a threat of the dead-loss effect exists, inversely to the repayable support. Measures concerning region promotion were realized selectively, but in full accordance with the goals of ROP PV.

*problems with
support of innovation*

*threat of dead-loss effect
in non-repayable
support*

*effectiveness of
repayable support*

The infrastructure supported within **Priority Axis II. The growth of transport infrastructure** has a strategic significance for the realisations of the other Programme's objectives. The demand, especially in the sphere of road transport, is remarkably exceeding the granted funds. From the perspective of the Detailed description of priorities, neither the emphasis put on the regional roads nor the intervention complementarity is sufficient. The actions related with public transport result only in the improvement in the comfort and quality of transport which have only an indirect impact on the cohesion of the transport network in the region. The project of the airport has not yet been created and, at the same time, all railway transport support has been already distributed.

*needs exceeds accessible
funds despite relatively
high allocation*

*low impact on integrating
the transport network
in region*

Within the scope of the **Priority Axis III. The development of tourism and culture**, the distribution of the investment is different from the assumed one. A great part of the funds was disbursed for the development of the sport and recreation infrastructure which is important rather for the inhabitants than for tourists and which only partly influences the tourist attractiveness of the voivodeship. The projects truly affecting the planned development of tourism infrastructure have been so far realised only to a very small extent. Nonetheless, the number of accommodation facilities has greatly increased. On the other hand, it is to be remembered that developing only this area is not enough to realise the full tourism potential of the region.

*focus on sport
and recreation
infrastructure*

*remarkable increase
in accommodation facilities*

*lack of sweeping
projects influencing
tourism*

As to this day, the least effective, in terms of Programme's funds distribution, has been **Priority Axis IV. Information society** but taking into consideration the projects on the list of Individual Key



Projects and competition projects waiting for the assessment, the implementation does not radically differ from the other Axes. According to the beneficiaries, the problem is lack of coherent vision of measures' goals and desirable results. The previous realization within this Axis does not provide basis to draw any far-reaching conclusions.

*low use of funds,
one project only*

The range of measures realised within **Priority Axis V. Development of environmental protection infrastructure** is narrower than planned in Detailed description of priorities. The hitherto implementation is concentrated on projects on sewerage and water supply networks, thermomodernization works and the provision of fire equipment. The majority of investments is a reaction towards the current needs of the entities that are looking for savings (thermomodernization works) or the necessity of equipment replacement and adjusting the infrastructure to existing requirements. Additionally, so far, lack of sweeping measures supporting renewable energy or environmental protection is noticeable.

*majority of
thermomodernization,
sewerage and
water supply projects*

*lack of renewable energy
projects*

Priority Axis VI. Increase in social infrastructure is focused on educational, health and cultural infrastructure. A significant part of the funds was consumed by the Białystok universities. The projects were concentrated on developing the building infrastructure and equipping the teaching and science laboratories. Schools used the funds mainly to enhance their sport infrastructure. As the amount of funds for healthcare system is not meeting the existing needs, the measures were centred on improving the accessibility of the specialized services putting less emphasis on general services accessibility. As it comes to the culture and the historical heritage, due to the unclear demarcation between Measure 6.3 and 3.1, the majority of funds was disbursed for museum facilities, revitalization and modernization of monuments.

*dominance of universities
in terms of use of funds*

*substantial spending on
schools' sport facilities*

*emphasis on specialized
medical services*

*problems with
distinguishing between
Measure 3.1 and 6.3*

Assessment of the **previous realisation of Programme goals** is generally positive and, despite some minor problems occurring in Measure 3.1 and, to some extent, in Measure 6.1, implemented in accordance with objectives. The actions within the scope of transport infrastructure and entrepreneurship directly contribute to accomplishing main and specific goals of 1 and 2 ROP PV. The situation with the goal 3 is significantly worse. In the area where the increase in tourism is crucial, the biggest success was the growth in accommodation facilities that has only a slight contribution towards the fulfilment of goals. Bearing in mind the main aim, especially its

*high relevance of intervention
with Programme goals*

realisation of goal no. 1 and 2

modest goal no. 3 realisation

*small range of actions
concerning natural heritage*



part concerning the protection of natural heritage, a selective realisation of Axis V and a small range of measures touching the problem of environmental protection are worrying.

The evaluation of the prior implementation of the Programme joint with the analysis of both economic situation in the region and the NPR requirements were the basis for the recommendation of the future direction of support. The IBE (i.e. the repayable support within Measure 1.3) and development of the regional road infrastructure (i.e. Submeasure 2.1.1) are **the main recommended areas of support**.

As an optional recommendation, it is suggested to increase the investment support for companies (Measure 1.4, concentrating on the microenterprises and the innovation SME projects, as well as Measure 3.2), projects focusing on renewable energy and environmental protection other than buying extinguishing equipment (Axis V) and educational infrastructure. The last post does not mean disbursing funds on the sport and recreation school facilities but rather adjusting to the labour market requirements, including the needs of vocational schools, and developing the kindergartens, especially in the rural areas.

It is recommended to cease the support in the area of innovation (as it exists in the current form in Measure 1.1), investment support for big companies and non-innovative SME projects (Measure 1.4), local road infrastructure (Submeasure 2.1.2), sport and recreation infrastructure (Measure 3.1), sport school infrastructure and the healthcare infrastructure. The negative recommendation is mainly due to lack or small conformity of previous implementation to the ROP PV goals. In case of innovation, the prior experiences with project realisation played the decisive role. When it comes to investment support, it is the high risk of dead-loss effect that is the problem. Finally, considering the healthcare infrastructure, the vital issue is the inadequacy of needs and capabilities (specifically from the NPR perspective) and only indirect connection with the ROP PV goals.

Apart from the aforementioned, the development of human capital was identified as a **key area for the regional growth**. Nevertheless, further specific recommendations in this area were omitted as the necessary actions, especially those influencing the higher education, surpass the scope of intervention within ROP PV.

***definitely recommended
for further support:***

repayable support

regional roads

optionally recommended:

*specific areas of
non-repayable support*

renewable energy

environmental protection

*specific parts of
educational infrastructure*

non-recommended:

innovation

local road infrastructure

investment support

*recreation and sport
infrastructure*

healthcare infrastructure

*remarkable significance of
human capital*



Besides the evaluation of the ROP PV realisation and the recommendations concerning future funds disbursement, the analysis covered the **system of ROP PV indicators** as well. The overall assessment is negative. It is an effect of not only low informational value and ambiguity but also unrealistic target values.

As a result, a **set of specific recommendations** was prepared. Its implementation will increase transparency and informational value of the indicators. Aside from the suggestions to eliminate, replace or change the definitions for some of them, in many cases new target values were proposed.

When **the system of indicators for main and specific goals** is considered, it should rely on the external evaluations to a bigger extent as the reporting data does not provide the sufficient information on the Programme realisation.

low indicators' assessment

*eliminating same
indicators*

adding new ones

adjusting target values

*basing on external
evaluations of indicators*



Wprowadzenie

W niniejszym raporcie przedstawiamy wyniki projektu pt. „Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania” realizowanego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez Instytut Badań Strukturalnych w konsorcjum z firmą Reytech Sp. z o.o. W raporcie Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego (RPOWP) analizowany jest pod kątem:

- oceny dotychczasowej jego realizacji;
- wykonania wskaźników i rekomendacji zmian systemu wskaźników;
- rekomendacji dla przyszłych kierunków interwencji, w tym w szczególności wykorzystania środków Krajowej Rezerwy Wykonania.

Raport ma następującą strukturę:

W rozdziale pierwszym krótko omówiona została metodologia badania i wykorzystane narzędzia badawcze oraz źródła danych. Rozdział ten stanowi skrót raportu metodologicznego, w którym ww. zagadnienia zostały omówione wyczerpująco.

Rozdział drugi zawiera krótką refleksję nad obecną sytuacją gospodarczo-społeczną regionu, wraz z identyfikacją tzw. „wąskich gardeł rozwoju”. W rozdziale zrezygnowano z wyczerpującej analizy statystycznej, zastępując ją wskazaniem wybranych, kluczowych silnych i słabych stron województwa oraz szans i zagrożeń. Rozważania te są podstawą do sformułowania zasadniczych celów rozwojowych polityki społeczno-gospodarczej, które konfrontujemy z celami i strukturą interwencji RPOWP.

W rozdziale trzecim omówiono dotychczasową realizację RPOWP, prezentując dane ze sprawozdawczości, dokumentacji realizacji Programu i wybranych wniosków, uzupełnione o wyniki badań jakościowych, w tym badań beneficjentów programu. Omówieniu wszystkich działań towarzyszą wnioski cząstkowe, a następnie syntetyczna ocena dotychczasowej realizacji programu – w kontekście celów RPOWP, założeń poszczególnych działań oraz potrzeb rozwojowych województwa podlaskiego.

Na bazie wniosków z rozdziału trzeciego w rozdziale czwartym formułujemy rekomendacje dla dalszych kierunków interwencji, w tym w szczególności środków Krajowej Rezerwy Wykonania. Wychodząc od oceny środków, jakie będą dostępne dla województwa z KRW oraz propozycji ich ukierunkowania sformułowanej przez MRR, przedstawiono rekomendacje (zdecydowanie pozytywne, opcjonalne, negatywne lub neutralne) dla wszystkich działań, a w niektórych wypadkach – dla typów projektów w ramach poszczególnych działań.

Rozdział piąty jest w całości poświęcony wskaźnikom Programu – obok szacunków wykonania na 2013 rok i propozycji zmian wartości docelowych zawiera też szczegółowe rekomendacje dla modyfikacji systemu wskaźników RPO WP.

Raport kończą podsumowanie i wnioski, wraz z tabelą rekomendacji.

1 Cel i metodologia badania

Cele badania

Niniejszy raport stanowi podsumowanie badania pt. *Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania* realizowanego przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

Celem głównym niniejszej ewaluacji była pogłębiona analiza i ocena trafności, skuteczności i efektywności wsparcia w ramach RPOWP na lata 2007-2013 oraz ocena systemu wskaźnikowania celów Programu.

Cele główny został osiągnięty w wyniku realizacji trzech celów szczegółowych:

1. Zbadania wskaźników pod kątem skutecznej i efektywnej realizacji Programu,
2. Ocenie dotychczasowego wdrażania Programu,
3. Dostarczeniu IZ RPOWP informacji (rekomendacji) dotyczących optymalnego podziału ewentualnych środków z Krajowej Rezerwy Wykonania.

Przedmiotem badania był stan realizacji RPOWP na 30 września 2010, jednak w niektórych przypadkach nawiązano do projektów, których wnioski złożono po tej dacie.

Metodologia badania

Aby osiągnąć cel główny, jak i cele szczegółowe badania, w niniejszej ewaluacji wykorzystano zróżnicowany zestaw metod badawczych, zaprezentowanych w podziale na dwie kategorie: analizę danych zastanych i pierwotnych.

Analiza danych zastanych

W ramach analizy danych wtórnych wykorzystano następujące źródła informacji:

- dokumenty programowe RPOWP na lata 2007-2013 oraz wewnętrzne materiały IZ RPOWP 2007-2013, w tym dane monitoringowe;
- opracowania i zestawienia aktualnych danych statystycznych dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników kontekstowych (NTS 2) oraz podstawowych wskaźników ekonomicznych;
- inne opracowania zewnętrzne, w tym inne badania ewaluacyjne programów finansowanych z UE, badania ekonomiczne i literaturę przedmiotu.

Powyższe źródła danych były podstawą oceny ogólnych warunków dotychczasowej interwencji w ramach Programu. Szczegółowe informacje dotyczące realizacji poszczególnych Osi, jak i projektów realizowanych w ich zakresie pozyskano ze zbiorczej sprawozdawczości RPOWP oraz z dokumentacji poszczególnych projektów, w tym w szczególności wniosków o dofinansowanie wybranych projektów oraz końcowych wniosków o płatność beneficjentów, którzy zakończyli realizację bądź są w trakcie realizacji projektów w ramach RPOWP 2007-2013.



Analiza danych pierwotnych

Analiza danych pierwotnych miała na celu weryfikację hipotez wynikających z analizy materiałów źródłowych i sprawozdawczości. Uzyskane w ten sposób informacje miały dodatkowo wskazać czynniki ryzyka realizacji celów Programu, poszczególnych Osi Priorytetowych i Działań. Dane pierwotne uzyskano w wyniku przygotowania i przeprowadzenia dwóch rodzajów badań jakościowych: zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) oraz pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI), na zakończenie i podsumowanie prac badawczych przeprowadzono panel ekspercki.

IDI

Przeprowadzono 14 pogłębionych wywiadów indywidualnych z interesariuszami RPOWP na lata 2007-2013, w tym w szczególności z przedstawicielami IZ RPOWP 2007-2013 (IZ) oraz IK NSRO.

FGI

W trakcie badania przeprowadzono 12 zogniskowanych wywiadów grupowych z:

- 4 grupami beneficjentów i potencjalnych beneficjentów Osi I, z uwzględnieniem podziału na poszczególne Działania;
- Po jednym z beneficjentami pozostałych Osi;
- Trzy z potencjalnymi beneficjentami Programu.

Podczas wywiadów grupowych poruszone zostały następujące zagadnienia:

- Sposób diagnozy zapotrzebowania na wsparcie,
- Wybór i realizacja wskaźników,
- Dotychczasowa realizacja projektu,
- Zapotrzebowanie na wsparcie rozwojowe w przyszłości,
- Zapotrzebowanie na dofinansowanie inwestycji nieobjętych RPOWP na lata 2007-2013,
- Badanych poproszono o wypełnienie ankiet oceniających wskaźniki Programu.

Panel ekspercki

Na zakończenie i podsumowanie prac badawczych zorganizowano panel ekspercki, w którym udział wzięli przedstawiciele Wykonawcy oraz eksperci z dziedzin objętych ewaluacją.

Kurs walutowy i zakres czasowy analizy

Dla przeliczenia alokacji w euro na złotówki przyjęto (za dokumentem MRR „Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 30.09.2010) kurs w wysokości 3,9743 PLN/EUR.

Z pewnymi wyjątkami, omawiane w raporcie dane dotyczą stanu na dzień 1 października 2010 r. Dotyczy to w szczególności danych finansowych nt. realizacji programu. W niektórych wypadkach dane są uzupełniane o informacje nt. konkursów i IPK za okres do 29 listopada 2010 r.

Szacowanie wartości wskaźników

Szacowanie wartości docelowych wskaźników przebiegało w oparciu o trzy podejścia analityczne, do których należą metody kosztowa, udziałowa oraz projektowa, które przy wykorzystaniu



odpowiednich narzędzi doprowadziły do wskazania wielkości szacowanej wartości wskaźnika na podstawie dostępnych danych.

Metoda kosztowa

W tym przypadku wartość oszacowana została na podstawie kosztu jednostkowego przyrostu wskaźnika. Koszt jednostkowy oznacza nakład inwestycji (lub interwencji), który musi być poniesiony, aby osiągnąć przyrost wartości wskaźnika o jednostkę.

Metoda udziałowa

W tym przypadku oszacowany został procentowy udział wskaźnika w innym indeksie. Podejście to dotyczyło wskaźników, które stanowią odsetek innych.

Metoda projektowa

U podstaw tego podejścia leży założenie, że każdy projekt generuje przeciętnie określony przyrost wartości wskaźnika. W przypadku indeksów szacowanych tą metodą, w pierwszej kolejności określono możliwą do osiągnięcia liczbę projektów (na podstawie przeciętnego kosztu projektu, pochodzącego z analizy studiów przypadku lub eksperckiego benchmarkingu strukturalnego) a następnie pomnożono ją przez przewidywany przyrost wskaźnika wynikający z realizacji jednego projektu.

W opisie metod używanych do określania wartości docelowych wymieniono szereg narzędzi zastosowanych do oszacowania wartości kosztu jednostkowego, udziału wskaźnika w innym lub wartości przyrostu wskaźnika przypadającej na jeden projekt. Wśród nich znalazły się:

Eksperski benchmarking strukturalny (EBS). Wartość kosztu jednostkowego oszacowana została na podstawie danych pochodzących z systemów monitorowania innych RPO lub ZPORR.

Analityczny benchmarking wspólnotowy (ABW) – jest to narzędzie podobne do EBS, lecz w tym przypadku do określenia kosztu jednostkowego posłużyły programy operacyjne realizowane w innych krajach Unii Europejskiej.

Model logiczny (ML) – w tym przypadku koszt jednostkowy określony został na podstawie otrzymanej od Zamawiającego bazy danych projektów.

Indywidualne projekty (IP) – w tym przypadku analizie poddane zostały projekty z określonego obszaru tematycznego, odpowiadającego poszczególnym działaniom RPOWP i wskaźnikowane w zbliżony bądź analogiczny sposób, i dane studia przypadków posłużyły do oceny kosztu jednostkowego projektu.

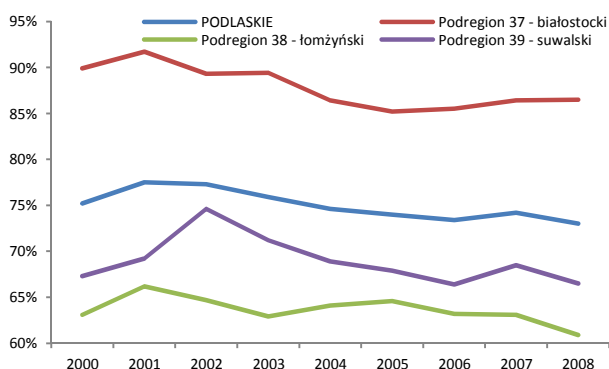
Benchmarking komparatywny (BK) – narzędzie to służyło do określenia pożądanego kierunku interwencji. W pierwszej kolejności określona została luka pomiędzy wartością danego wskaźnika, a wartością benchmarkową. Na tej podstawie obliczone zostały proporcje, w jakich tego typu projekty powinny być wspierane na tych typach obszarów.

2 Uwarunkowania i cele RPO WP

2.1 Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

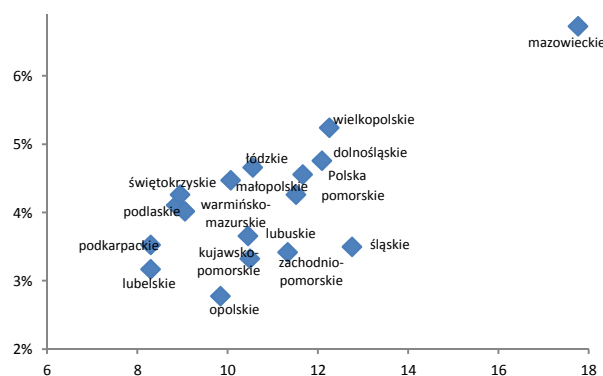
Województwo podlaskie charakteryzuje się względnie niskim poziomem PKB na mieszkańca na tle pozostałych regionów Polski, co ilustruje wykres 1. Pomimo lepszej sytuacji podlaskiego względem lubelskiego i podkarpackiego (por. wykres 2.), stopa wzrostu gospodarczego nie dotrzymuje tempa reszcie kraju, powiększając lukę między średnią krajową oraz zamożniejszymi województwami – w 2001 produkt *per capita* w podlaskim stanowiła 78 proc. średniej krajowej i zmalała do 73 proc. w 2008 r., plasując województwo na 14. miejscu w kraju. Świadczy to o dywergencji województwa względem Polski i niedostatecznym tempie rozwoju.

Wykres 1. Produkt krajowy brutto per capita w woj. podlaskim i jego podregionach w stosunku do średniej w Polsce (100%).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.

Wykres 2. Średnie PKB per capita (oś pozioma) i średni wzrost gospodarczy polskich województw w latach 1996-2007 (oś pionowa).



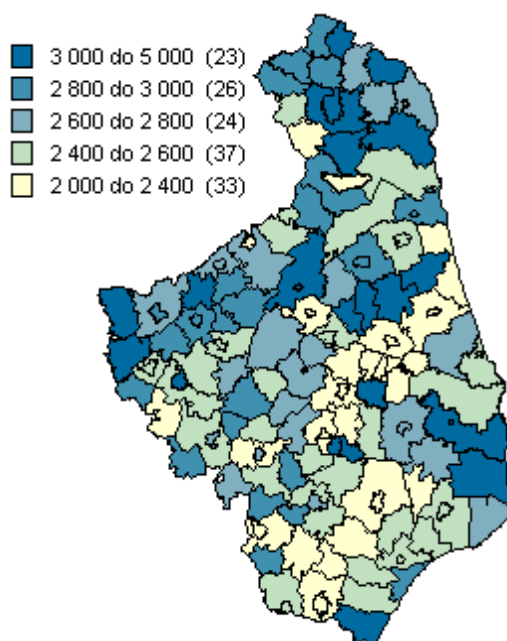
Źródło: Raport IBS: Małopolska. Dobre miejsce do życia i inwestowania?, Warszawa 2010.

Co więcej, region cechuje się wewnętrznym zróżnicowaniem pod względem dochodowym. Podczas gdy w podregionie białostockim na przestrzeni lat 2000-2008 PKB *per capita* stanowił ok. 86-90 proc. średniej krajowej, w podregionie łomżyńskim stanowił tylko ok. 61 proc. Różnicowanie dochodów na mieszkańca odbija się również na dochodach budżetów gmin w województwie (wykres 3.). Najwyższe wpływy na mieszkańca w 2009 r. odnotowano w głównych ośrodkach miejskich – gminach miejskich Białegostoku, Suwałk i Łomży, a także w atrakcyjnych turystycznie gminach Mielnika, Korycina i Nowinki. Najniższe dochody na mieszkańca odnotowały w 2009 r. gminy: Łapy, Bielsk Podlaski oraz Grajewo. Dwie pierwsze zostały szczególnie dotknięte przez transformację gospodarczą i zamknięcie lokalnych zakładów.

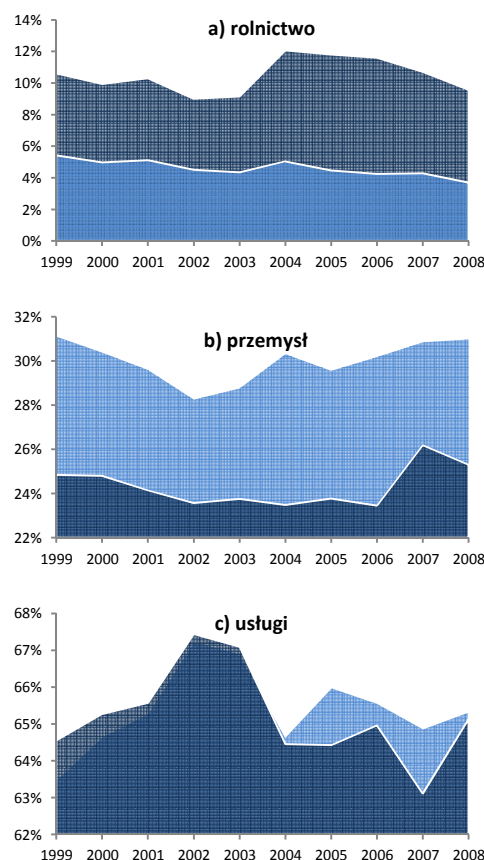
W latach 1999-2008 zaobserwowano stagnację struktury sektorowej w rolnictwie oraz przemyśle, które w zasadzie nie zmieniły swoich udziałów w wytwarzanej wartości dodanej od 1999 r. (por. wykres 4.). Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. spowodowało skokowy wzrost wytwarzanej wartości dodanej w rolnictwie o ok. 2 pkt. proc. (podczas gdy w reszcie kraju efekt był

marginalny), jednak wpływ ten szczególnie w latach 2007-2008 uległ redukcji na korzyść przemysłu. Udział usług oscyluje wokół poziomu średniej krajowej w przedziale 63-67 proc. Istotna rola rolnictwa pozostawia duże pole do poprawy ogólnej produktywności czynników wytwórczych poprzez realokację międzysektorową. Efektywniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów, w szczególności zasobów pracy, może być w przyszłości ważnym źródłem wzrostu gospodarczego. Stagnacja w zmniejszaniu wagi rolnictwa dla gospodarki regionu – przy stopach wzrostu PKB poniżej średniej krajowej – oznacza osłabienie konkurencyjności w stosunku do reszty kraju: trend udziału rolnictwa w ogólnopolskiej średniej jest stabilnie malejący. Podlaskie pozostaje województwem o najwyższym udziale rolnictwa w wytwarzanej wartości dodanej i wyprzedza pod tym względem region na drugiej pozycji (lubelskie) aż o 3 punkty procentowe.

Wykres 3. Dochody budżetowe gmin w woj. podlaskim w przeliczeniu na mieszkańca w 2009 r.



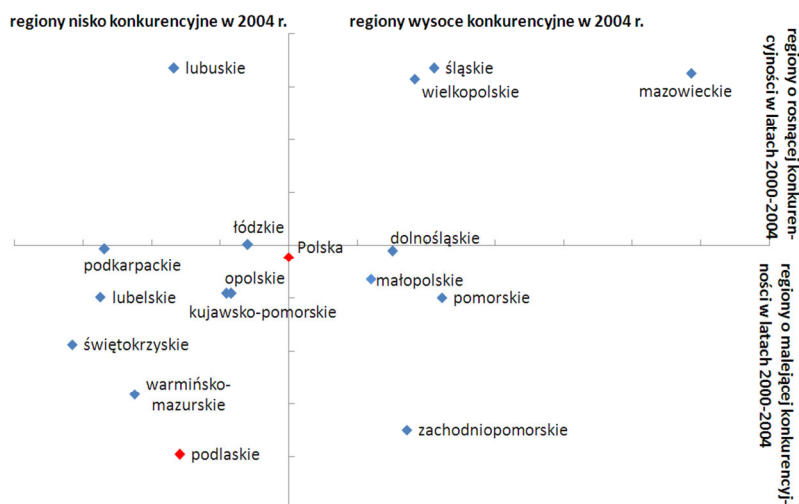
Wykres 4. Udział poszczególnych sektorów gospodarki w wartości dodanej wytworzonej w woj. podlaskim i Polsce w latach 1999-2008.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.

Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

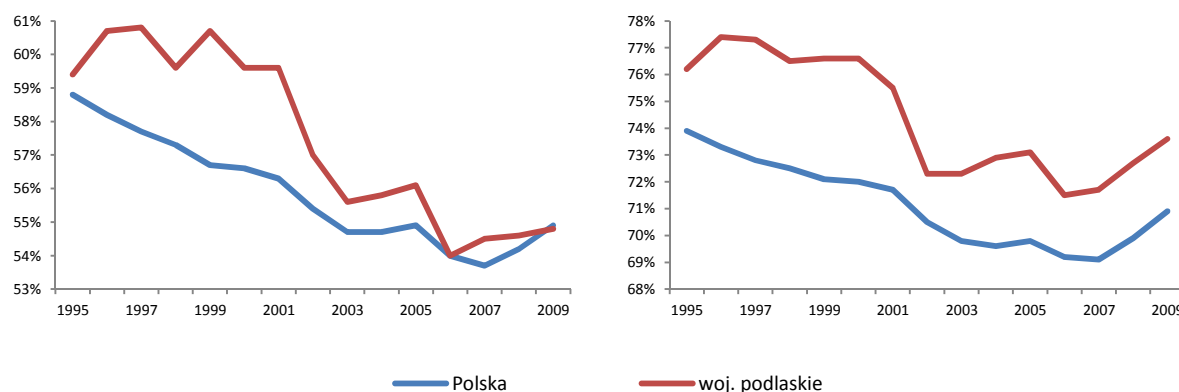
Wykres 5. Konkurencyjność polskich województw – poziom w 2004 r. (oś pozioma) oraz dynamika w latach 2000-2004 (oś pionowa).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie Dziemianowicz (2006), Warmia i Mazury – Dlaczego tak trudno być konkurencyjnym.

W badaniu Dziemianowicza (2006) woj. podlaskie zakwalifikowano do regionów o niskiej konkurencyjności w 2004 r. Co jednak dużo bardziej niepokojące, podlaskie w latach 2000-2004 na tle pozostałych województw najsilniej straciło na konkurencyjności. Pomimo braku aktualnych danych oraz niejednoznaczności definicji konkurencyjności należy podkreślić zagrożenie wiążące się z możliwością utrzymywania się tak niekorzystnych tendencji. Również w prestiżowym rankingu „European Cities & Regions of the Future” dziennika „Financial Times” województwo podlaskie nie zostało wymienione wśród konkurencyjnych regionów Europy Środkowo-Wschodniej.

Wykres 6. Stosunek liczby ludności aktywnej zawodowo do ludności ogółem (lewy panel) oraz ludności w wieku produkcyjnym (prawy panel) w woj. podlaskim na tle kraju



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.

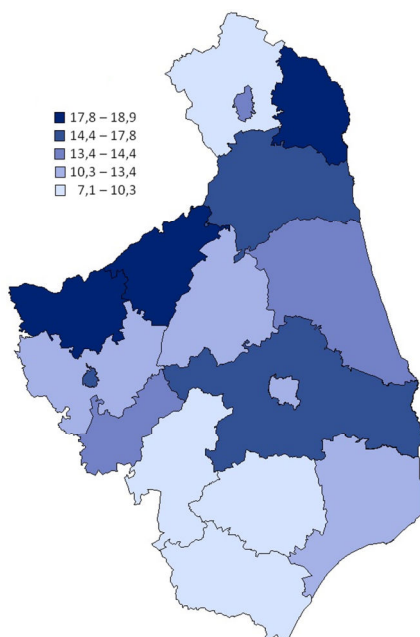
Liczba aktywnych zawodowo w stosunku do ludności ogółem (lewa część wykresu 6.) oscyluje wokół ogólnopolskiej średniej, przy czym ogólny trend jest malejący. Oznacza to, że podlaskie nie opiera się procesom starzenia się ludności, charakterystycznym dla społeczeństw

postindustrialnych. Pozytywnie na tle kraju wypada aktywność zawodowa mieszkańców województwa – na przestrzeni lat 1995-2009 liczba ludności aktywnej zawodowo w stosunku do ogólnej liczby osób w wieku produkcyjnym była o ok. 3 proc. wyższa od polskiej średniej (por. prawa część wykresu 6.).

Bardziej szczegółowy wgląd w strukturę wieku i płci zatrudnionych w podlaskim daje wykres 8. Za korzystny obraz aktywności (dokładniej: zatrudnienia) regionu odpowiadają w dużej mierze kobiety w wieku 30-39 lat, które są aktywniejsze od innych Polek w tym wieku średnio o 7 pkt. proc. Istotnie wyższy (o 4 pkt. proc.) od średniej krajowej jest także wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 40-49 lat.

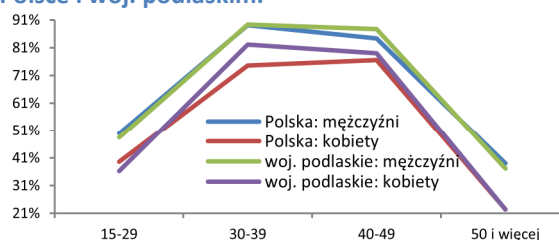
Wewnętrzne zróżnicowanie problemów ekonomicznych potwierdza przestrzenna analiza stopy bezrobocia rejestrowanego (wykres 7.). Najwyższe wskaźniki odnotowano w 2009 r. w powiatach: sejneńskim, kolneńskim i grajewskim; a najniższe w siemiatyckim, wysokomazowieckim i bielskim. Choć w podlaskim jako całości poszukiwało pracy 12,6 proc. aktywnych zawodowo (średnia dla Polski była nieco niższa – 11,9%), to wskaźnik ten jest prawdopodobnie zaniżony przez problem bezrobocia ukrytego na wsiach. Niewykluczone, że również wskaźnik aktywności zawodowej jest sztucznie zawyżony przez to zjawisko.

Wykres 7. Stopa bezrobocia w powiatach woj. podlaskiego w 2009 r. (w %).

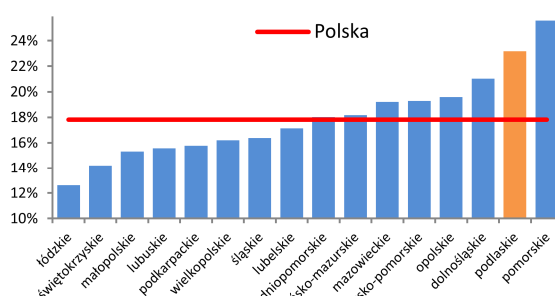


Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS i BAEL.

Wykres 8. Wskaźnik zatrudnienia kobiet i mężczyzn w Polsce i woj. podlaskim.



Wykres 9. Odsetek osób w wieku 18-64, które zmieniły miejsce zamieszkania.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.

Dwuznaczne wnioski nasuwa analiza premii za pracę w stolicy regionu (tabela 1.), która w latach 2002-2008 należała do najniższych w Polsce. Z jednej strony świadczy to o względnie małym zróżnicowaniu dochodowym w województwie. Z drugiej strony może to być symptom braku wyraźnego, konkurencyjnego ośrodka wzrostu zdolnego do przyciągania inwestycji zewnętrznych, tym samym w Białymstoku może brakować dobrze płatnych, produktywnych miejsc pracy, co

ogranicza korzystne tendencje migracyjne (wewnątrzregionalne, pobudzające proces urbanizacji, a nie wypychające ludność poza województwo). Hipoteza ta jest zgodna z wspomnianą wcześniej niską oceną konkurencyjności.

Tabela 1. Premia za pracę w stolicy regionu (średnia w latach 2002-2008).

Miasto	Premia
Katowice	27,5 proc.
Olsztyn	20,4 proc.
Poznań	19,8 proc.
Gdańsk	18,4 proc.
Rzeszów	14,9 proc.
Szczecin	12,6 proc.
Warszawa	11,9 proc.
Kraków	11,7 proc.
Lublin	10,9 proc.
Opole	10,7 proc.
Bydgoszcz / Toruń	9,7 proc.
Kielce	8,9 proc.
Gorzów Wlkp. / Zielona Góra	8,6 proc.
Łódź	8,5 proc.
Białystok	7,6 proc.
Wrocław	6,9 proc.

Źródło: Raport IBS: Małopolska. Dobre miejsce do życia i inwestowania?, Warszawa 2010.

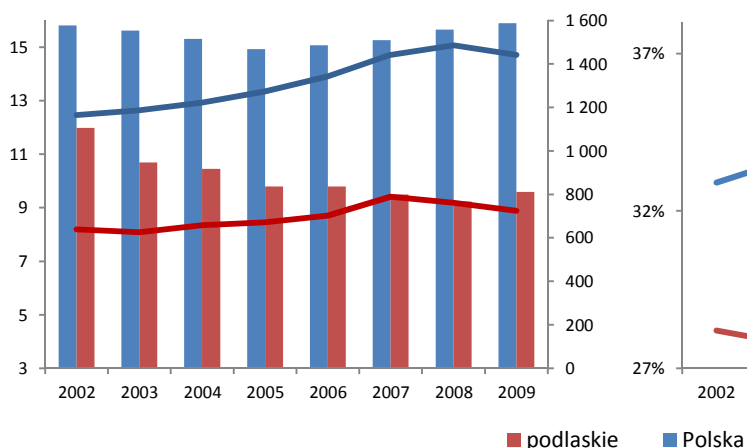
Mobilność jest jednym z najtrudniej mierzalnych wskaźników dotyczących zachowań społeczno-demograficznych.¹ Skalę mobilności przestrzennej ludności w woj. podlaskim, w porównaniu z natężeniem migracji w innych regionach, można ocenić w pewnym przybliżeniu na podstawie danych z badania Diagnoza Społeczna 2007². W świetle tego studium, woj. podlaskie charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem migracji, zajmując drugie miejsce po pomorskim w częstotliwości zmian miejsca zamieszkania przez mieszkańców (wykres 9.). Z jednej strony świadczy to dobrze o możliwościach adaptacyjnych mieszkańców Podlasia i chęci podejmowania pracy oddalonej od początkowego miejsca zamieszkania. Z drugiej strony, może to być oznaką trudności ze znalezieniem pracy w rodzinnej miejscowości.

Analiza wykresów 10-12 wskazuje na niewykorzystane potencjału turystycznego województwa, mimo posiadania – według dokumentów strategicznych - dużego potencjału rozwoju turystyki. Liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania na 1000 mieszkańców (wykres 10.) jest znacząca różna od średniej krajowej i wykazuje na stagnację w liczbie nowych miejsc, przy zwiększającej się luce między woj. podlaskim a średnią dla Polski. Tę niekorzystną tendencję można także zaobserwować obserwując liczbę udzielonych noclegów na 1 000 mieszkańców rocznie w okresie 2002-2009. W przypadku tej statystyki również można dostrzec zwiększającą się na niekorzyść podlaskiego lukę – w 2009 r. w województwie nocowało w ośrodkach zakwaterowania zbiorowego o połowę mniej przyjezdnych, niż średnio w Polsce.

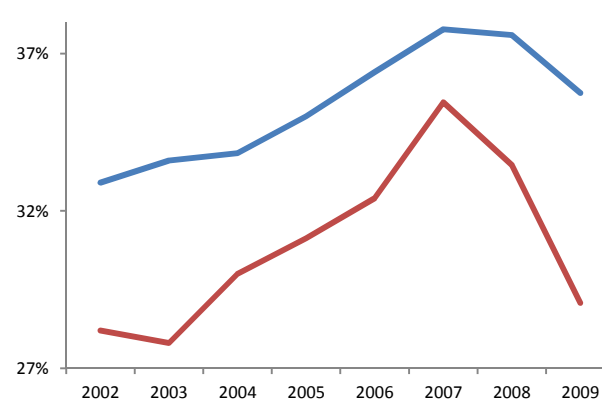
¹ Por. Baranowska A., Bukowski M. i Bober M. (2007) Zatrudnienie w Polsce 2006; IBS/MPiPS.

² W badaniu osoby w wieku 18-64 lat pytano o to, czy zmieniały miejsce zamieszkania przenosząc się do miejscowości położonej o co najmniej 20 km dalej od miejsca w którym mieszkaly w wieku 14 lat. Jakkolwiek kryterium 20 km zostało ustalone dość arbitralne, jest to jedyny dostępny obecnie wskaźnik częstotliwości migracji, który można oszacować dla polskich regionów.

Wykres 10. Obiekty zbiorowego zakwaterowania na 1000 ludności: miejsca noclegowe (kolumny, lewa oś) oraz udzielone noclegi (krzywe, prawa oś) w woj. podlaskim i Polsce w latach 2002-2009.



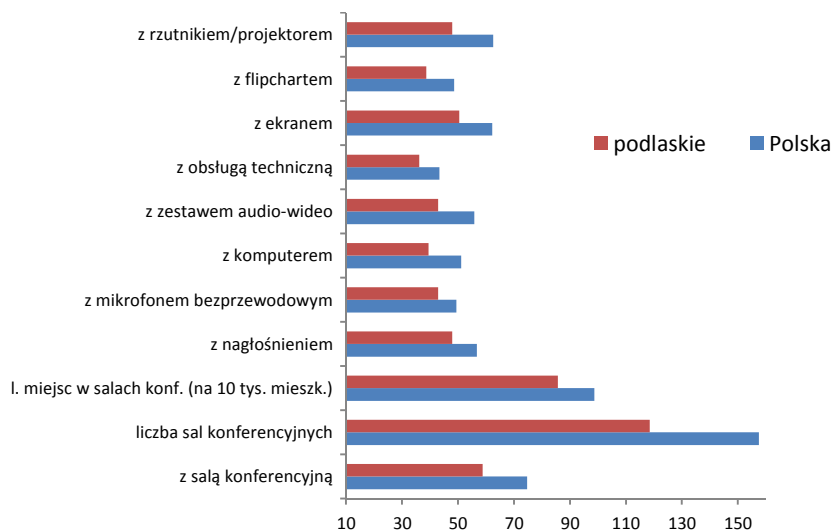
Wykres 11. Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w woj. podlaskim i Polsce w latach 2002-2009.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.

Stale niższy od średniej krajowej o ok. 4% stopień wykorzystania miejsc noclegowych w podlaskim (wykres 11.) może być symptomem niedostatecznej promocji atrakcji turystycznych regionu lub niedoborów w infrastrukturze transportowej. Przyczyną tego stanu rzeczy może być także słabe zaplecze konferencyjne – listę wskaźników dotyczących tego typu wyposażenia przedstawiono na wykresie 12). We wszystkich kategoriach woj. podlaskie wypada poniżej krajowej średniej.

Wykres 12. Liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania z zapleczem konferencyjnym w 2009 r. (wszystkie liczby w przeliczeniu na mln mieszkańców za wyjątkiem liczby miejsc).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BDL GUS.



Makroekonomiczna analiza sytuacji społeczno-gospodarczej woj. podlaskiego wskazuje na niekonkurencyjną strukturę gospodarki regionu jako główną przyczynę obecnych i przyszłych (potencjalnych) problemów rozwojowych. Podstawą konkurencyjnej gospodarki jest duży udział sektorów o wysokiej produktywności. W województwie podlaskim nadal duże jest znaczenie sektora rolniczego, przy czym nie obserwuje się dynamicznych tendencji do transformacji struktury produktu w przemysł (w tym zwłaszcza nowoczesnych technologii) i usługi (w tym zwłaszcza wysokich technologii). Powolny proces przemian gospodarczych w woj. podlaskim może być przykładem zawodności rynku, spowodowanej zbyt wysokimi kosztami transakcyjnymi po stronie gospodarstw domowych i firm w regionie. Podmioty działające na terenie województwa mogą być wstrzymywane od aktywności przez zbyt wysokie koszty (np. transportu). Zadaniem administracji publicznej może być naprawa tych zawodności rynku przez tworzenie zachęt do podejmowania pracy w ośrodkach miejskich, m.in. poprzez poprawę jakości infrastruktury drogowej w regionie. Podsumowując, z przeprowadzonej analizy wynika, że główne problemy gospodarcze województwa nie zmieniły się na przestrzeni ostatnich lat, a w odniesieniu do najważniejszych wskaźników sytuacji – takich jak PKB w porównaniu do średniej w kraju i struktura sektorowa gospodarki – nie odnotowano poprawy.

2.2 Cele polityki społeczno-gospodarczej RPOWP

Jako cel główny RPOWP 2007-2013 sformułowano zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu. Za kluczowe do jego osiągnięcia uznano realizację trzech celów szczegółowych:

1. podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa,
2. podniesienie konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym,
3. rozwój turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego.

W dalszej części niniejszego rozdziału podejmujemy ocenę powyższych celów w odniesieniu do aktualnego położenia gospodarki woj. podlaskiego.

Uwarunkowania społeczno-gospodarcze i analiza SWOT

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 przeprowadzono analizę SWOT celem doboru optymalnej polityki rozwoju regionu. Wyróżniono w niej silne i słabe strony gospodarki województwa oraz stojące przed nim szanse i zagrożenia. Analiza dostarcza kompleksowej charakterystyki w czterech sferach: (1) kapitału ludzkiego i zasobów społecznych, (2) konkurencyjności przedsiębiorstw, B+R, społeczeństwa informacyjnego i sektora usług, (3) infrastruktury, w tym turystycznej oraz (4) wymiarze przestrzennym, w tym obszarach wiejskich.

Tabela 2. Kluczowe punkty SWOT województwa podlaskiego.

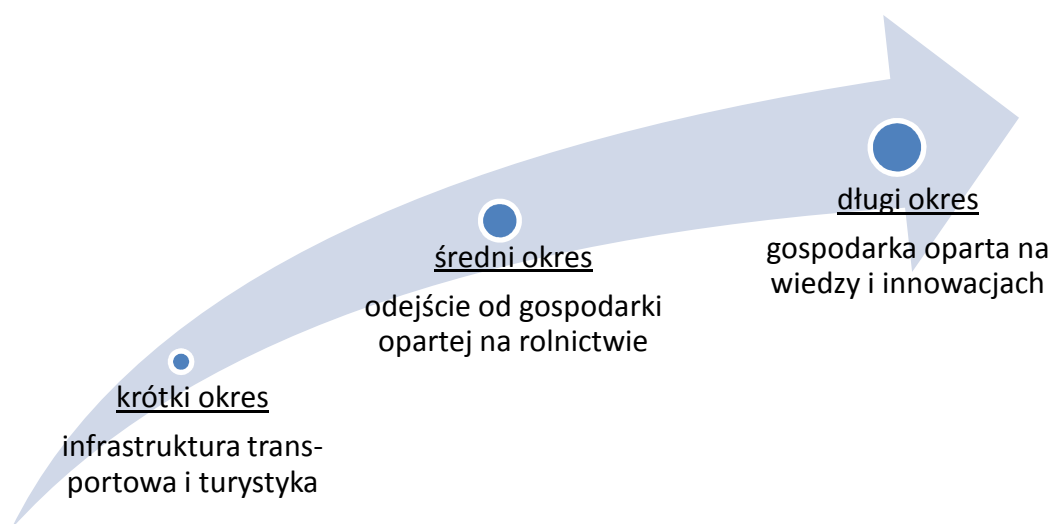
Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none">• bliskość aglomeracji warszawskiej – chłonnego rynku zbytu,• dobrze rozwinięty przemysł spożywczy, w tym mleczarski,• potencjał rozwoju turystyki przyrodniczej i kulturowej.	<ul style="list-style-type: none">• „drenaż mózgów” i niski udział ludności w wieku produkcyjnym,• niski poziom innowacyjności gospodarki wynikający z jej mało efektywnej struktury.
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none">• lepsze połączenie (także peryferii) regionu z resztą kraju przez rozbudowę infrastruktury transportowej,• rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza w kluczowych branżach RPOWP,• wzrost mobilności siły roboczej,• zwiększenie towarowości rolnictwa w wyniku migracji ludności wiejskiej do miast i zwiększenia średniego areału gospodarstwa.	<ul style="list-style-type: none">• spowolnienie procesu modernizacji rolnictwa i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy w konsekwencji dopłat ze Wspólnej Polityki Rolnej,• utrzymanie niekorzystnych tendencji w edukacji: dalszy „drenaż mózgów” i pogłębianie zróżnicowania w dostępie do edukacji,• degradacja unikalnych zasobów przyrodniczych w konsekwencji rozwoju gospodarczego.

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza SWOT jest próbą oceny kondycji gospodarczej regionu i na jej podstawie formułowane są cele prowadzonych polityk. Dlatego poza szczegółowym opisem sytuacji ekonomicznej województwa, którą zawarto w RPOWP wcześniej przeprowadzonej analizie, kluczowa jest identyfikacja „wąskich gardeł”, tj. krytycznych problemów i wyzwań, stojących na przeszkodzie rozwojowi. Tabela prezentuje wybiórczą analizę SWOT skupiającą się na takich właśnie aspektach podlaskiego otoczenia społeczno-gospodarczego. W żadnym wypadku nie należy jej traktować jako całościowej oceny sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, a jedynie jako wskazanie najistotniejszych ze względów rozwojowych obszarów interwencji.

Sformułowane w dalszej części opracowania cele mają różne horyzonty czasowe realizacji. Przedstawione w nich rozumowanie zostało zilustrowane poniższym wykresem.

Wykres 13. Współzależności polityk prowadzonych w różnych horyzontach czasowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Horyzont długookresowy – kapitał ludzki

Współczesna teoria ekonomii (modele wzrostu endogenicznego) oraz doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że w długim okresie główną determinantą rozwoju gospodarczego jest akumulacja kapitału ludzkiego, tj. wiedzy i umiejętności. Stąd wszelkie działania nakierowane na stymulację wzrostu gospodarczego w wieloletniej perspektywie (nie krótszej niż 15 lat) powinny skupiać się na inwestycjach w edukację i kształcenie ustawiczne. Należy mieć świadomość, że inwestycje te, pomimo wysokiej stopy zwrotu, przynoszą efekt z względnie dużym opóźnieniem, dlatego nie są doskonale substytucyjne względem inwestycji nakierowanych na przyspieszenie wzrostu w krótkim okresie.

W województwie podlaskim problem niskiej jakości kapitału ludzkiego jest pogłębiany przez „drenaż mózgów” do innych ośrodków miejskich w kraju. W Rankingu Szkół Wyższych 2010 publikowanym



przez „Perspektywy” oraz „Rzeczpospolitą” wśród pierwszych 90 miejsc znalazły się: Uniwersytet Medyczny w Białymstoku (13.), Uniwersytet w Białymstoku (47.) oraz Politechnika Białostocka (54.). Niska pozycja uczelni technicznej jest niekorzystna dla województwa, ponieważ kształcenie techniczne odgrywa szczególną rolę w tworzeniu innowacyjnej gospodarki. Względnie niższa jakość nauczania w lokalnych ośrodkach kształcenia wyższego skłania osoby młode do wyjazdu z województwa. Osoby te często nie mogą znaleźć zadowalającej pracy w rodzimym regionie po zakończeniu studiów, co sprawia, że nie decydują się na powrót. Również wiele osób kształcących się w ośrodkach akademickich województwa po zakończeniu studiów decyduje się na opuszczenie regionu. Utrzymywanie się tych tendencji w dotychczasowej skali stanowi jedno z największych zagrożeń stojących przed województwem podlaskim i tym samym stanowi kluczowy obszar dla interwencji publicznej – zwłaszcza w zakresie szkolnictwa wyższego.

Horyzont średniookresowy – przekształcenia sektorowe

Priorytetem polityki średniookresowej (5-10 lat) powinny być działania przyspieszające zmiany strukturalne gospodarki województwa. Niskotowarowe rolnictwo należy do dziedzin aktywności gospodarczej o najniższej produktywności. W 2009 r. średnio 13,3 proc. zatrudnionych w Polsce pracowało w tym sektorze. Dla woj. podlaskiego wskaźnik ten wynosił 26,6 proc. Tak niekorzystna struktura zatrudnienia ulega w naturalny sposób zmianom – od 2003 r. wskaźnik zmalał aż o 8,4 punktów procentowych z 35 proc. Wciąż jednak jest najwyższy w kraju – po województwie lubelskim.

Tempo przemian w strukturze podlaskiej gospodarki zostało wyhamowane przez wejście Polski do Unii Europejskiej i dopłaty bezpośrednie do działalności rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Stagnacja struktury sektorowej oznacza pogorszenie pozycji konkurencyjnej województwa i spowolnienie przejścia do nowoczesnej struktury gospodarki opartej w pierwszej kolejności na wysokoproduktywnym przemyśle i usługach, a w dalszej kolejności – na wiedzy. Dodatkowo, trudne do oszacowania bezrobocie ukryte na wsi pogłębia problem nieefektywnego wykorzystania zasobów ludzkich.

W związku z powyższym kluczowe znaczenie ma wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności wysokoproduktywnej działalności przemysłowej usług opartych na wiedzy. Wsparcie powinno być realizowane jednak z uwzględnieniem rzeczywistego potencjału województwa i firm w nim działających i w pewnej mierze kierowane na stymulowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w celu przyspieszenia modernizacji rolnictwa. W tym kontekście bardzo istotne są także działania z zakresu aktywnych polityk rynku pracy, które pozostają jednak poza obszarem interwencji RPOWP.

Horyzont krótkookresowy – infrastruktura transportowa i rozwój turystyki

Mimo, że drogi o twardej nawierzchni na 100 km² były o 33% krótsze niż w reszcie kraju, to w przeliczeniu na mieszkańca gęstość dróg była wyższa od średniej krajowej aż o 40%. Świadczy to o dobrze rozwiniętej przestrzennie sieci transportowej. Problemem pozostaje słaby stan techniczny nawierzchni i niedostateczna przepustowość połączeń drogowych. Jeszcze słabiej wypada na tle reszty Polski stan linii kolejowych, które w ujęciu powierzchniowym są o 42% krótsze, a w stosunku do liczby ludności o 11% krótsze, niż odpowiadające średnie krajowe.



W związku z powyższym, szczególnie w horyzoncie krótkookresowym, istotne wydają się inwestycje w infrastrukturę komunikacyjną. Realizacja planów budowy dróg, głównie ekspresowych (jak np. S8), czy też modernizacja już istniejących (w tym drogi krajowej nr 16), stworzą możliwości do podniesienia atrakcyjności województwa. Ważny jest także udział w rozwoju koncepcji RailBaltica, która podniesie wagę województwa w kontekście wymiany gospodarczej z Republikami Nadbałtyckimi. O ile powyższe działania zwiększą dostępność zewnętrzną województwa, to dla przyspieszenia zmian strukturalnych i rozwoju przedsiębiorczości duże znaczenie ma rozwój dróg regionalnych, pozostających w obszarze interwencji RPOWP.

Niewykorzystanym potencjałem województwa podlaskiego pozostaje branża turystyczna. Problem ten jest ściśle związany z niedostatkami infrastruktury transportowej, ale także niedoborem inwestycji w sektorze prywatnym – infrastrukturze hotelowej. Liczba miejsc noclegowych ogółem na 1000 ludności w 2009 r. stanowiła 60% średniej krajowej, a liczba noclegów tylko 50%. Potwierdza to tezę, że ograniczeniem w rozwoju turystyki w regionie, mimo bardzo dobrego potencjału przyrodniczego i kulturowego, jest słabe połączenie z resztą kraju i stosunkowo mało rozwinięta baza noclegowa.

Trudno oszacować możliwości czerpania dochodów z bogactw przyrodniczych województwa, wydaje się jednak, że obiecującymi miejscami do rozwoju bazy turystycznej są okolice trzech parków narodowych: Białowieckiego PN, Biebrzańskiego PN i Wigierskiego PN. Miejsca te leżą w różnych rejonach województwa, w związku z czym utrzymanie połączeń komunikacyjnych w zadowalającym stanie wymaga dodatkowych nakładów.

Zależności międzyokresowe

Przedstawione powyżej sfery problemów uporządkowano ze względu na długość okresu, w którym inwestycje w daną sferę zaczynają przynosić zwrot.

Ostatecznym celem RPOWP jest przyspieszenie wkroczenia gospodarki województwa na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, czyli maksymalne wykorzystanie potencjału gospodarczego. W wieloletniej perspektywie jest to możliwe jedynie dla gospodarki opartej na innowacjach i szybkiej dyfuzji wiedzy.

Warunkiem koniecznym przejścia do tego etapu rozwojowego jest jednak odejście od gospodarki opartej na mało produktywnym rolnictwie i zmniejszenie odsetka ludności zamieszkującej wieś. Dopiero w zurbanizowanym społeczeństwie procesy dyfuzji wiedzy i innowacji zachodzą w tempie pozwalającym dotrzymać kroku konkurencji międzynarodowej. Dlatego np. inwestycje w edukację czy innowacyjność przyniosą zadowalające efekty pod warunkiem odpowiednio szybkiej realokacji (przestrzennej i sektorowej) siły roboczej.

Sposobem na przyspieszenie procesu przekształceń sektorowych są inwestycje w infrastrukturę transportową, które zmniejszą koszty transakcyjne związane z podejmowaniem pracy w miastach. Zwiększy to mobilność osób zamieszkujących wieś i przyspieszy ich wchłanianie przez miasta (tj. pozwoli na płynne kreowanie miejsc pracy). Rozbudowa i rewitalizacja infrastruktury transportowej ma też na celu pobudzenie rozwoju turystyki na prowincji, jako alternatywnego do działalności rolnej źródła dochodów.



Cele sformułowane w RPOWP 2007-2013 a zidentyfikowane obszary kluczowe

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę wąskich gardeł rozwojowych, sformułować można następujące podstawowe rekomendacje dla polityki społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego:

- zasadniczym celem działań krótko- i średniookresowych powinno być wsparcie modernizacji sektorowej gospodarki, polegającej na tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy, zwiększanie wydajności pracy w rolnictwie i zmniejszanie w nim zatrudnienia oraz migracja ze wsi do miast;
- narzędziem realizacji działań w ww. obszarach powinno być wsparcie przedsiębiorczości, zwłaszcza na obszarach defaworyzowanych oraz rozbudowa i poprawa jakości sieci komunikacyjnej;
- w dłuższej perspektywie kluczowe znaczenie ma wsparcie rozwoju kapitału ludzkiego – na wszystkich poziomach – jednak warunkiem koniecznym budowy innowacyjnej, konkurencyjnej gospodarki jest rozpoczęcie procesu przekształceń sektorowych;
- rozwój turystyki może być narzędziem wsparcia ww. celów, poprzez tworzenie pozarolniczych miejsc pracy i stymulowanie aktywności gospodarczej na obszarach defaworyzowanych.

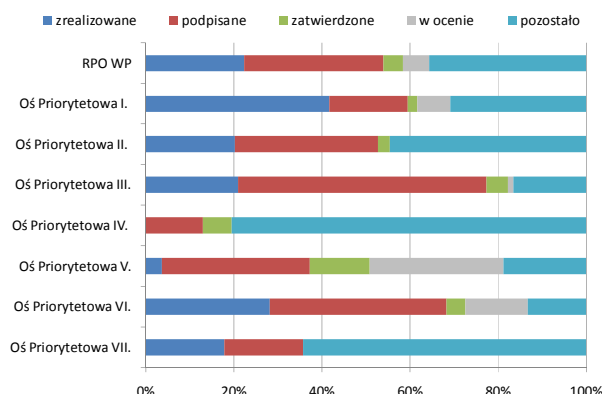
Twórcy RPOWP uwzględnili ww. czynniki, co jest odzwierciedlone w prawidłowej definicji celu głównego i celów szczegółowych. Należy przy tym podkreślać, że Program, w związku z konstrukcją interwencji z funduszy UE w Polsce w niektórych z ww. obszarów może oddziaływać tylko w ograniczonym stopniu. W szczególności dotyczy to interwencji związanej z modernizacją rolnictwa i ogólnie obszarów wiejskich (finansowaną w znacznym stopniu z PROW) oraz działań z zakresu kapitału ludzkiego (realizowanych w ramach priorytetów krajowych i regionalnych PO KL). W tym kontekście położenie w programie nacisku w szczególności na wsparcie przedsiębiorczości (Oś I., 22 proc. alokacji Programu), infrastrukturę transportową (Oś II., 32 proc. alokacji) i turystykę (Oś III., 16 proc. alokacji) jest w pełni uzasadnione i odpowiada potrzebom rozwojowym województwa.

W zestawieniu z analizą ewolucji sytuacji makroekonomicznej należy stwierdzić, że cele RPOWP pozostały aktualne, a kluczowe problemy – przede wszystkim zacofana struktura sektorowa i związana z nią niska produktywność i konkurencyjność gospodarki – pozostają nierozwiązane.

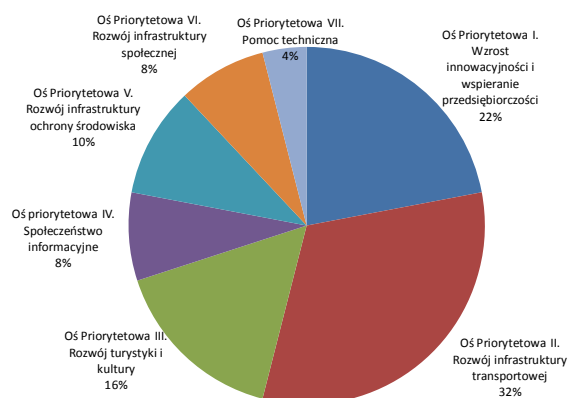
3 Dotychczasowa realizacja RPOWP

Biorąc pod uwagę projekty zrealizowane oraz projekty, na których realizację podpisano już umowy, wykorzystane zostało ok. 54 proc. środków programu, zatwierdzono (ale jeszcze nie podpisano umów) dofinansowanie odpowiadające 4,4 proc. alokacji, a wartość projektów znajdujących się w ocenie merytorycznej odpowiada dalszym 6 proc. alokacji. Oznacza to, że do rozdysponowania pozostało jeszcze co najmniej 36 proc. Programu (42 proc., nie uwzględniając projektów w ocenie). Szacując pozostałe środki należy jednak wziąć pod uwagę także niezatwierdzone jeszcze indywidualne projektu kluczowe z listy podstawowej – jest to siedem projektów o wartości dofinansowania wynoszącej blisko 328 mln zł (co odpowiada ok. 13 proc. środków Programu). Ich uwzględnienie pozwala określić kwotę środków pozostających do wykorzystania w ramach Programu na co najmniej 572 mln złotych (a więc ok. 22,6 proc. pierwotnej alokacji).

Wykres 14. Dotychczasowa realizacja RPOWP wg osi.



Wykres 15. Alokacja środków RPOWP wg osi.



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

Dotychczasowa realizacja programu wg osi priorytetowych przebiega z różnych przyczyn nierównomiernie. Realizację Osi III. i VI. należy ocenić ją jako zaawansowaną; w niektórych wypadkach wzięcie pod uwagę IPK wskazuje na faktyczne wyczerpanie środków. Za wyjątkiem działań z zakresu transportu lotniczego bardzo zaawansowane jest także wydatkowanie środków w Osi II. W wypadku Osi I. oprócz problematycznego Działania 1.1. (co skutkowało realokacją środków w ramach Osi) realizacja przebiega równomiernie. Najmniej zaawansowana jest dotychczasowa realizacja Osi IV. Przyczyny takiego kształtowania się realizacji programu, z wskazaniem wykonania poszczególnych działań, omówiono w dalszych podrozdziałach, poświęconych poszczególnym osiom priorytetowym.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

Tabela 3. Realizacja RPOWP na 1 października 2010 r. – wnioski zatwierdzone.

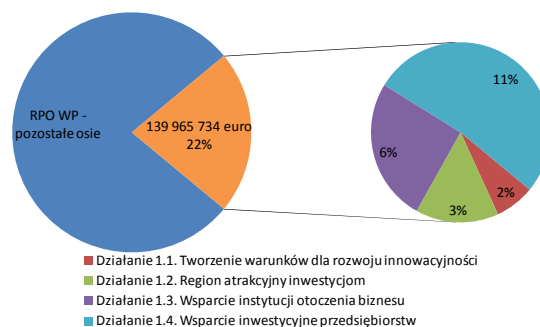
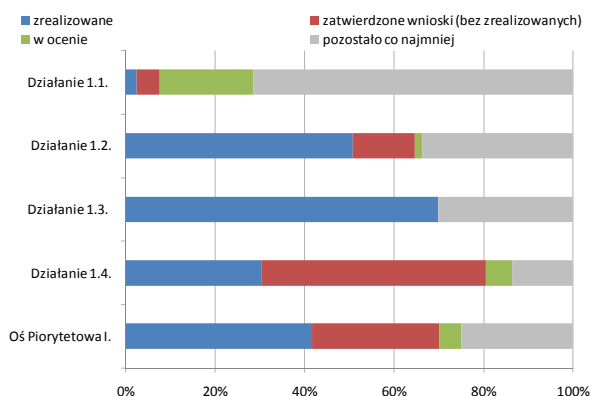
Etykiety wierszy	Liczba umów	Dofinansowanie (zł)	Przeciętne dofinansowanie (zł)	Struktura dofinansowania (%)
1. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie	418	379 750 008	908 493	25,9
1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności	1	2 550 173	2 550 173	0,2
1.2. Region atrakcyjny inwestycjom	42	48 187 453	1 147 320	3,3
1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	5	99 975 452	19 995 090	6,8
1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw	370	229 036 930	619 019	15,6
2. Rozwój infrastruktury transportowej	67	403 150 805	6 017 176	27,5
2.1 Rozwój transportu drogowego	62	328 237 896	5 294 160	22,4
2.3 Rozwój transportu publicznego	4	40 706 915	10 176 729	2,8
2.4 Rozwój transportu kolejowego	1	34 205 994	34 205 994	2,3
3. Rozwój turystyki i kultury	58	335 044 258	5 776 625	22,8
3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu	33	268 552 139	8 137 944	18,3
3.2 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej	25	66 492 119	2 659 685	4,5
4. Społeczeństwo informacyjne	2	39 463 333	19 731 667	2,7
5. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska	63	126 737 025	2 011 699	8,6
5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska	37	84 665 686	2 288 262	5,8
5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska	26	42 071 339	1 618 128	2,9
6. Rozwój infrastruktury społecznej	83	146 007 171	1 759 123	10,0
6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji	44	55 652 337	1 264 826	3,8
6.2 Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej	31	63 205 951	2 038 902	4,3
6.3 Infrastruktura z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego	8	27 148 884	3 393 610	1,9
7. Pomoc techniczna	6	36 173 143	6 028 857	2,5
7.1 Wsparcie procesu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego	3	29 579 001	9 859 667	2,0
7.2 Działania informacyjne i promocyjne	3	6 594 142	2 198 047	0,4
RPOWP OGÓŁEM	697	1 466 325 742	2 103 767	100,0

Źródło: Sprawozdawczość RPOWP i mapa projektów. Dla umów podpisanych podano wartość dofinansowania wg mapy projektów. Dla zatwierdzonych wg sprawozdawczości RPOWP.

3.1 Oś Priorytetowa I. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie

Na realizację Osi Priorytetowej I w ramach RPOWP na lata 2007-2013 przeznaczono 22 proc. alokacji całego Programu. Obszar tematyczny Osi obejmuje szereg działań mających na celu wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie. Środki zostały skierowane na tworzenie warunków rozwoju innowacyjności (Działanie 1.1.), uczynienie regionu atrakcyjnym dla inwestycji (Działanie 1.2) oraz wsparcie instytucji otoczenia biznesu (Działanie 1.3), jak również bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw (Działanie 1.4).

Wykres 16. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP I. Wykres 17. Alokacja środków RPOWP w OP I.



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

Na dzień 1 października 2010 r. w ramach Osi I. zatwierdzono 418 wniosków na łączną kwotę dofinansowania prawie 391 mln złotych, co stanowi 70 proc. alokacji. Spośród czterech działań Osi I. trzy wykorzystały większość funduszy przewidzianych w programie. Dla Działania 1.2 były to prawie 54 mln złotych, co stanowi 65 proc. alokacji (przy zdecydowanej różnicy pomiędzy poddziałaniami, szerzej w punkcie dotyczącym Działania 1.2), Działanie 1.3 wykorzystało niemal 100 mln złotych (70 proc. alokacji), w Działaniu 1.4 kwota wykorzystanych funduszy sięgnęła niemal 234 mln złotych (81 proc. alokacji), ze znaczącą różnicą podziału środków pomiędzy poddziałaniami 1.4.1 i 1.4.2. W najmniejszym stopniu fundusze RPOWP, wykorzystane zostały w Działaniu 1.1, gdzie kwota dofinansowania jedynie nieznacznie przekroczyła 2,5 mln złotych, co stanowi 6 proc. alokowanych funduszy.

Tabela 4. Zmiana w alokacji funduszy wewnątrz Osi Priorytetowej I RPOWP

Działanie	Alokacja po zmianach	Pierwotna alokacja
Działanie 1.1.	9 986 294	29 986 294
Działanie 1.2.	20 994 860	20 994 860
Działanie 1.3.	36 000 000	26 000 000
Działanie 1.4.	72 984 580	62 984 580

Źródło: RPOWP.



W związku z niewielkim zainteresowaniem beneficjentów projektami w ramach Działania 1.1. IZ RPOWP zmieniła we wrześniu 2010 r. strukturę alokacji wewnątrz Osi I. Fundusze na Działanie 1.1 zostały zmniejszone o 20 mln euro, kwotę tę rozdysponowano pomiędzy działania o najwyższym współczynniku wykorzystania alokacji 1.3 i 1.4, przeznaczając na nie dodatkowo po 10 mln euro. W niniejszym rozdziale (i całym raporcie) omawiamy RPOWP z uwzględnieniem ww. zmian.

3.1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności – Działanie 1.1.

Zgodnie z założeniami SOP wsparcie w obrębie Działania 1.1 ma przyczynić się do podniesienia konkurencyjności gospodarki regionu poprzez rozwój potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw i innych podmiotów oraz wsparcie sektora B+R, jak również podniesienie standardu infrastruktury innowacyjnej. Działanie 1.1 obejmuje szeroki katalog projektów mogących ubiegać się o dofinansowanie, które można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony są to działania związane z infrastrukturą: w tym budową, rozbudową bądź przebudową infrastruktury parków, inkubatorów i centrów (z preferencjami dla rewitalizacji i renowacji obiektów przemysłowych i powojkowych, przeznaczonych na ich działalność). Z drugiej strony, z działalnością z zakresu B+R, w tym: zakupem i instalacją aparatury oraz urządzeń związanych z docelową działalnością parków, centrów i inkubatorów, łącznie z rozbudową już istniejących laboratoriów oraz działaniami związanymi z prowadzeniem badań naukowych, prac rozwojowych i/lub wdrożeniowych.

W związku z szerokim katalogiem potencjalnych projektów, również lista potencjalnych beneficjentów jest dosyć zróżnicowana. Obejmuje ona zarówno jednostki naukowe, badawczo-rozwojowe i szkoły wyższe, jak również sektor JST, jednostki finansów publicznych posiadające osobowość prawną, NGO, zinstytucjonalizowane inicjatywy klastrowe i powiązania kooperacyjne. O wsparcie nie mogą ubiegać się przedsiębiorcy. W ramach Osi, projekty nieobjęte pomocą publiczną mogły się starać o dofinansowanie do 85 proc. wartości inwestycji.

Pomimo szerokiego zakresu projektów i potencjalnych beneficjentów Działania 1.1, zainteresowanie nim było dotychczas niewielkie. Na dzień 1 października 2010 zrealizowano jeden projekt (Rozbudowa Centrum Doskonalenia Zawodowego w Augustowskim Centrum Edukacyjnym), kolejny projekt został zatwierdzony (Rozbudowa Zambrowskiego Parku Przemysłowego), a jeden podlegał ocenie merytorycznej (Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości i Wybranych Nowych Technologii Politechniki Białostockiej – zaliczany do indywidualnych projektów kluczowych).

Tematem zrealizowanego projektu była infrastruktura B+R, wnioskodawcą był powiat augustowski. Działanie skupiało się na rozbudowie Centrum Doskonalenia Zawodowego w Augustowskim Centrum Edukacyjnym, którego celem jest kształcenie młodzieży powiatu w specjalnościach poszukiwanych na rynku pracy, w tym przygotowanie do pracy w przedsiębiorstwach zaawansowanych technologicznie. Fundusze skierowano na rozwój infrastruktury Centrum i zakup specjalistycznych urządzeń. Założeniem projektu było wzmocnienie współpracy ACE z jednostkami naukowymi, oraz przedsiębiorstwami w zakresie zajęć z praktycznej nauki zawodu.

Zatwierdzony projekt dotyczy rozbudowy Zambrowskiego Parku Przemysłowego, realizuje on cel Osi związany z transferem technologii i udoskonaleniem współpracy z przedsiębiorstwami sektora MSP,



między MSP a innymi podmiotami gospodarczymi oraz uczelniami i ośrodkami badawczymi. Głównym celem projektu jest remont i przebudowa obiektów (hali po byłej tkalni PPB ZAMTEX) oraz poprawa ich funkcjonalności, w tym przebudowa i adaptacja budynku na działalność produkcyjną.

W związku z małą liczbą zrealizowanych i zatwierdzonych projektów efekty dotychczasowego wsparcia, wyrażone wartościami wskaźników produktu i rezultatu, są zdecydowanie poniżej założeń (realizacja jednego projektu, przy 32 docelowych na 2013 rok oraz utworzenie 2 z planowanych 2010 miejsc pracy) i przy utrzymaniu obecnego zainteresowania Działaniem, a także w związku ze zmianami alokacji, wartości docelowe większości indeksów nie zostaną osiągnięte w perspektywie 2013 roku.³

Wnioskując jedynie z liczby zgłoszonych projektów można mówić o małym zainteresowaniu działaniami w ramach tworzenia warunków dla rozwoju innowacyjności. Jednak w wyniku badań przeprowadzonych z obecnymi i potencjalnymi beneficjentami wynika, że Działanie to znajduje się w kręgu zainteresowania różnych instytucji, jednak występuje szereg czynników utrudniających realizację projektów w jego ramach. Badane osoby zwróciły uwagę na kilka zasadniczych problemów związanych z aplikowaniem i realizacją projektów w ramach Działania 1.1. Do najważniejszych należą:

- Nieprzystosowanie wymagań programowych do realnych możliwości instytucji regionu podlaskiego i co się z tym wiąże, trudność w spełnieniu kryteriów Działania 1.1 już na etapie aplikowania, szczególnie odnośnie innowacyjności zakładanego projektu;
- Wymagające warunki dostępu, które trudniej spełnić dla działań RPOWP, niż innych programów operacyjnych (w porównaniu do programów ogólnokrajowych np. prowadzonych przez PARP działań POIG);
- Problemy z zabezpieczeniem bieżącego finansowania kosztów inwestycji, które w przypadku Działania 1.1 są stosunkowo wysokie, zwłaszcza w kontekście opóźnień w refundacji poniesionych wydatków. Problem ten był podkreślany przez wszystkich rozmówców, jako jeden z głównych czynników ryzyka dla wszystkich potencjalnych beneficjentów, tak JST, jak i NGO, jednostek naukowych i inicjatyw klastrowych, czy powiązań kooperacyjnych.
- Niedoprecyzowanie definicji innowacyjności.

W tym miejscu należy się bliżej przyjrzeć ostatniej z wymienionych uwag. Problem z rozumieniem pojęcia innowacyjności wynika m.in., z tego, że polskie dokumenty strategiczne w tym RPOWP, nie definiują *explicite* pojęcia innowacyjności. Brak dobrze zdefiniowanego znaczenia prowadzi do często intuicyjnego jej rozumienia. Uznaje się, zatem, że innowacyjność to głównie wypracowanie nowych i oryginalnych produktów, technologii oraz technik służących wytwarzaniu nowych produktów, skupiając się *de facto* jedynie na innowacjach technologicznych. W kontekście polityk krajowych i regionalnych przyjmuje się zwykle szerszą definicję, obejmującą absorpcję i imitację wiedzy oraz technologii. Pojęcia te są istotne z punktu widzenia rynków lokalnych i poszczególnych gałęzi przemysłu, jak wskazują badania empiryczne, absorpcja innowacyjnych technologii w sektorach, nieuznawanych za sektory wysokich technologii, często przyczynia się bardziej do wzrostu produktywności w gospodarce, niż samo opracowywanie nowych technologii i zasad organizacji. W

³ Szczegółowe omówienie wskaźników dla poszczególnych działań, osi, jak i całego programu znajduje się w rozdziale 5 raportu.

kontekście Działania 1.1., ale także Działania 1.4. warto rozważyć taką opercjonalizację definicji innowacyjności (wyrażaną np. kryteriami dostępu), która z jednej strony będzie promować projekty faktycznie innowacyjne, z drugiej zaś będzie dopasowana do potencjału regionu.

Ramka 1. Definicja innowacji wg OECD

OECD definiuje innowacyjność jako wprowadzenie nowego lub istotnie ulepszanego dobra (produktu lub usługi), procesu w przedsiębiorstwie, nowości marketingowej lub związanej z praktyką prowadzenia biznesu, organizacji miejsca pracy lub związków z otoczeniem. Wyróżnia się cztery typy innowacji:

Produktową – odnoszącą się do wprowadzenia na rynek nowego produktu lub usługi, co związane jest ze zmianą technologii produkcji, wprowadzeniem nowych komponentów i/lub materiałów, jak również funkcjonalnością produktu;

Procesową – polegającą na implementacji nowego lub znaczącym usprawnieniu już istniejącego sposobu produkcji lub dystrybucji;

Marketingową – związaną z wprowadzeniem nowego lub ulepszanego wzornictwa lub pakowania, akcji promocyjnych czy strategii cenowej;

Organizacyjną – odnoszącą się do wprowadzenia nowości w praktyce prowadzenia biznesu, organizacji miejsca pracy lub relacji z otoczeniem.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na wymiar innowacji, który może być rozpatrywany nie tylko w skali świata, czy kraju, ale również regionu, branży i samego przedsiębiorstwa.

Analizując zachowania potencjalnych beneficjentów – również w kontekście definicji innowacyjności – warto przedstawić opinie na temat małego zainteresowania Działaniem, wyrażone przez interesariuszy RPOWP:

- W wywiadach pojawiły się głosy, że małe zainteresowanie Działaniem 1.1 wynika z braku odpowiednio wyszkolonej i wyedukowanej kadry i specjalistów oraz braku wiedzy samych beneficjentów.
- Zwrócono uwagę na to, o czym mówili sami zainteresowani, mianowicie wysokie wymagania, jakie należy spełnić podczas składania wniosków i późniejszej realizacji programu oraz kwestie współfinansowania projektu z własnego budżetu, która sprawia, że nawet potencjalnie atrakcyjny pomysł może nie być wdrożony z powodu braku środków (odnosi się to głównie do inwestycji finansowanych przez JST).
- Kolejną poruszaną kwestią był brak odpowiedniej infrastruktury i tendencja do zaspokajania w pierwszej kolejności, podstawowych potrzeb z zakresu infrastruktury. Podkreślano, że efekty tych działań są od razu widoczne, podczas gdy tworzenie innowacyjnych przedsięwzięć nie przynosi natychmiastowych i odczuwalnych korzyści.
- Ogólne wnioski zawarte są w diagnozie jakoby najpilniejszą potrzebą regionu było dogonienie innych województw, w zakresie infrastruktury, w tym tworzenia warunków dla rozwoju innowacyjności (np. w wyniku polepszenia infrastruktury transportowej). Sam rozwój obszaru ujętego w Działaniu 1.1 ma być wtórnym rezultatem zmian w zakresie podstawowych potrzeb województwa podlaskiego.



3.1.2 Region atrakcyjny inwestycjom – Działanie 1.2.

W założeniach programowych Działania 1.2 skupiono się na dwóch czynnikach podnoszących atrakcyjność inwestycyjną regionu, zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Poddziałanie 1.2.1 (wsparcie terenów inwestycyjnych) skupia się na stworzeniu odpowiedniej infrastruktury, poprzez kompleksowe uzbrojenie terenów pod działalność gospodarczą, budowie nowej i przebudowie istniejącej infrastruktury (drogowej i sieci) na potrzeby realizacji inwestycji i pracach studyjno-koncepcyjnych niezbędnych do przygotowania terenu, ponadto w projektach można uwzględnić zakup gruntów pod nowe inwestycje. W ramach Poddziałania 1.2.2 nacisk położono na promocję gospodarczą regionu, poprzez przeznaczenie środków na udział w charakterze wystawcy, w imprezach targowo-wystawienniczych (krajowych i zagranicznych), organizację i udział w misjach gospodarczych oraz inicjatywy promujące własną markę klastra. Jedyne dopuszczalne działania z zakresu infrastruktury dotyczą budowy, rozbudowy i modernizacji terenów targowo-wystawienniczych.

Katalog potencjalnych beneficjentów obejmował w przypadku Poddziałania 1.2.1 JST, związki, porozumienia i stowarzyszenia JST, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną oraz przedsiębiorstwa (m.in. gazownicze, elektryczne) działające w partnerstwie z JST. W ramach Poddziałania 1.2.2 katalog beneficjentów poszerzono o instytucje otoczenia biznesu, przedsiębiorstwa i porozumienia wyżej wymienionych podmiotów reprezentowane przez lidera. Wartość dofinansowania w przypadku podmiotów nieobjętych pomocą publiczną sięga do 90 proc. wydatków.

W okresie podlegającym badaniu, złożono 42 wnioski na łączną kwotę ponad 48 mln złotych, co stanowi 65 proc. alokacji. Zdecydowana większość (40) dotyczyła Poddziałania 1.2.2, tylko dwa Poddziałania 1.2.1. Należy zauważyć, że mimo liczebnej przewagi wniosków związanych z promocją gospodarczą regionu ich łączna wartość stanowi jedynie 3 proc. wykorzystanych funduszy. 97 proc. środków przeznaczono na wsparcie terenów inwestycyjnych. W ramach tych dwóch projektów podział alokacji również jest nierównomierny 90 proc. dofinansowania całego Działania 1.2 – przeznaczono na realizację projektu „Przygotowanie terenów inwestycyjnych dla podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Białymstoku”, znajdującego się na liście indywidualnych projektów kluczowych.

Tabela 5. Projekty w ramach Działania 1.2

Poddziałanie	Liczba projektów	Dofinansowanie (zł)	Dofinansowanie (proc.)
Poddziałanie 1.2.1	2	46 673 594	96,86
Poddziałanie 1.2.2	40	1 513 859	3,14
Razem	42	48 187 453	100

Źródło: Sprawozdawczość RPOWP.



W uzasadnieniu projektu „Przygotowanie terenów inwestycyjnych dla podstrefy Suwalskiej SSE w Białymstoku poprzez budowę infrastruktury i nawierzchni ulic”, beneficjent podaje, że jest to działanie zmierzające do zwiększenia zainteresowania ze strony inwestorów i realizacji projektów inwestycyjnych, dla których jedną z przeszkód jest brak infrastruktury i atrakcyjnych terenów. Realizacja projektu ma się przyczynić do zwiększenia liczby atrakcyjnych terenów, wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wzrostu przedsiębiorczości w regionie i jako efekt tych działań, wzrostu zatrudnienia w województwie. Do tej pory na przygotowanych terenach zlokalizowano 7 inwestycji i utworzono 57 nowych miejsc pracy.

Z analizy wybranych wniosków wynika, że głównym celem beneficjentów Poddziałania 1.2.2 była prezentacja swojej oferty na rynku krajowym i zagranicznym (12 spośród 40 imprez targowo-wystawienniczych miało miejsce w Polsce, pozostałe 28 odbywało się za granicą), poznanie konkurencji, a także nawiązanie kontaktów biznesowych i poszerzenie rynków zbytu, w tym eksportu. Jednak, jak przyznają sami beneficjenci, rezultaty tych działań są trudne do oszacowania, zwłaszcza w krótkiej perspektywie czasowej.

Ocena efektów dotychczasowej interwencji, w oparciu o wskaźniki produktu i rezultatu wybrane do monitorowania postępów Programu, jest w przypadku Działania 1.2 utrudniona z uwagi na ich niedopasowanie zarówno do zakładanej, jak i zrealizowanej struktury interwencji. Można jednak łatwo zauważyć dominację ilościową w projektach promocyjnych, wskaźnik ten już na dzień dzisiejszy został znacznie przekroczony i zgodnie z oszacowaną wartością na rok 2013, jego wartość jeszcze znacząco wzrośnie (obecna wartość indeksu 35, docelowa na rok 2013 – 8).

Oceniając dotychczasową realizację projektów z zakresu Działania 1.2 trzeba zauważyć, że ich zakres tematyczny skupił się jedynie na dwóch, spośród proponowanych, typach projektów. Oznacza to, że pomimo znacznego przekroczenia wskaźników produktu, rozłożenie typów interwencji w stosunku do założeń jest nierównomierne. Dofinansowanie z RPOWP, trafiało niewątpliwie w bieżące potrzeby beneficjentów, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw i ich przedsięwzięć związanych z promocją własnej marki. Działania promocyjne stanowiły jednak jedynie jeden z aspektów promowania regionu w założeniach SOP. Pośród zrealizowanych projektów brak przedsięwzięć związanych z organizacją i udziałem w misjach gospodarczych, tworzenia kampanii reklamowych regionu oraz promocji inicjatyw klastrowych.



Ramka 2. Formy wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw

Wsparcie inwestycyjne projektów innowacyjnych i przedsiębiorstw w ogólności może zasadniczo przyjmować dwie formy, pomoc zwrotną i bezzwrotną. Literatura przedmiotu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, która z nich jest efektywniejsza. Ich ekonomiczny sens jest inny. Pomoc bezzwrotna oznacza jednorazowe dofinansowanie przedsiębiorstwa, którego jedyne koszty związane są z ubieganiem się o środki. Efektywność interwencji warunkowana jest przez wybranie odpowiedniego projektu (w przypadku pomocy zwrotnej, wybór projektu również jest istotny, jednak możliwość ponownego wykorzystania większości funduszy, po spłaceniu zobowiązania, niweluje ryzyko „straconych pieniędzy”). Kryteria związane z odpowiednim wyborem projektu, są w zasadzie tożsame kryteriom zapowiadającym sukces rynkowy inwestycji, implikują więc ryzyko wsparcia projektu, który odniósłby sukces nawet bez dofinansowania, co może generować efekt jałowej straty. Jednak w praktyce trudno jest zapobiec wybieraniu inwestycji zapowiadających krótkoterminowe korzyści dla firm, oznacza to, że zjawisko wypychania jest przy pomocy bezzwrotnej stosunkowo duże. Należy jednak pamiętać, że taka forma wsparcia jest sugerowana dla przedsięwzięć innowacyjnych w początkowej fazie (badania podstawowe), gdy stałe źródło zewnętrznego finansowania może być jednym z warunków rozpoczęcia projektu. Innymi słowy forma wsparcia bezpośredniego jest szczególnie potrzebna tam gdzie brak innowacyjnych przedsięwzięć wynika z niekorzystnych sposobów ich finansowania. Zwrotne wsparcie projektów polega na przesunięciu środków w czasie (zmniejszenie przyszłych dochodów, kosztem obecnych zasobów). Taka forma finansowania ma szereg zalet, jedną z nich jest, stosunkowo niski koszt udzielonego wsparcia, wynikający z możliwości ponownego wykorzystania większości środków po okresie spłaty zobowiązań. Trzeba jednak zaznaczyć, że bezzwrotne wsparcie w pewnym stopniu eliminuje ryzyko związane z przedsięwzięciami innowacyjnymi (dzielone jest ono pomiędzy beneficjenta, a instytucję finansującą), które związane jest jedynie z fiaskiem projektu, jednak nie ma zagrożenia niespłaceniem zobowiązań, tak jak w przypadku pożyczek.

Efektywność pomocy publicznej w zakresie obu rodzajów finansowania, jest częściowo warunkowana typem inwestycji. W przypadku krótkoterminowych działań, nastawionych na potencjalnie duży zysk komercyjny, realizowanych przez duże podmioty istnieje spore ryzyko jałowej straty, w przypadku bezzwrotnych form finansowania. Inaczej sytuacja wygląda przy projektach długoterminowych, nastawionych na stosunkowo duże korzyści społeczne i niewielkie prywatne. Z analiz przeprowadzonych we wcześniejszych badaniach, wynika, że wsparcie bezpośrednie jest najbardziej efektywne w przypadku obszarów peryferyjnych (najbiedniejszych). Warto jednak zaznaczyć, że powinno ono przyjmować formę współfinansowania, a nie całkowitego pokrycia kosztów.

Wsparcie zwrotne niesie ze sobą mniejsze ryzyko efektu jałowej straty, jako że jest ono bliższe mechanizmom rynkowym i wymaga w kalkulowaniu jego kosztów w rachunek ekonomiczny przedsiębiorstwa, co oznacza, że inwestycje powinny być lepiej przemyślane i odpowiadać realnemu zapotrzebowaniu rynkowemu. Istnieje jednak uzasadniona obawa, że ryzyko związane z niepowodzeniem i ewentualnymi dalszymi kosztami spłaty zobowiązania, będzie czynnikiem powstrzymującym tworzenie innowacyjnych rozwiązań.



3.1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu – Działanie 1.3.

W ramach Działania 1.3 wsparcie skierowano do instytucji otoczenia biznesu, zakres interwencji skupia się na tworzeniu nowych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz powiększeniu kapitału już istniejących poprzez ich dokapitalizowanie. Celem działań jest ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, co z kolei powinno przyczynić się do tworzenia dogodnych warunków rozwoju przedsiębiorczości. Beneficjentami programu mogą zostać fundusze pożyczkowe i poręczeniowe oraz agencje, fundacje i stowarzyszenia. Dofinansowanie dla Działania 1.3 sięga 100 proc. kosztów kwalifikowanych.

W okresie podlegającym badaniu, zatwierdzono 5 wniosków, na łączną kwotę prawie 100 mln złotych, co stanowi 70 proc. przewidzianej alokacji. Trzy z nich dotyczyły dofinansowania istniejących podmiotów, dwa umożliwiły stworzenie nowych funduszy. Przyznane środki przeznaczono na rozwój sektora MSP, w tym finansowanie powstawania nowych przedsiębiorstw. Wysoki poziom wykorzystanych funduszy wskazuje na duże zapotrzebowanie na tego typu instrumenty finansowe. Zdanie to potwierdzili beneficjenci podczas badań fokusowych. Popyt na tego typu zwrotną formę pomocy stale rośnie, zwłaszcza od czasu zaostrenia polityki kredytowej przez banki. Badani podkreślają, że zapotrzebowanie na ich produkty zgłaszają nie tylko klienci (sami przedsiębiorcy), ale również banki. Niektórzy z interesariuszy instytucjonalnych RPOWP, podczas przeprowadzonych z nimi badań, stwierdzili, że katalog produktów IOB powinien zostać rozszerzony o bardziej wyrafinowane produkty, m.in. fundusze kapitałowe.

Wyniki analizy wybranych wniosków pozwalają na pozytywną ocenę realizacji celów Działania 1.3. Dzięki otrzymanemu dofinansowaniu beneficjenci poszerzyli swoją działalność na obszary do tej pory zaniechane. Na szczególną uwagę zasługuje fakt zwrócenia się w stronę obszarów wiejskich i tych z niskim wskaźnikiem przedsiębiorczości, co odpowiada celom RPOWP.

Wg uczestników badań jakościowych warto podkreślić, że IOB proponują działania nie tylko z zakresu poręczeń i pożyczek, pomagają również weryfikować dokumentację i plany biznesowe swoich potencjalnych klientów, w ten sposób poszerzając świadomość beneficjentów odnośnie ryzyka i realiów rynkowych – „po pierwsze to jest doradztwo dla tych ludzi bo (...) analiza wniosków sprawia, że ludzie uświadamiają sobie, jakie są problemy związane z biznesem. (...) do nas wpływa b. dużo wniosków i mniej [niż] połowa otrzymuje pożyczki”. Takie działania zasługują na pozytywną ocenę: IOB mają wpływ na rozwój przedsiębiorstw nie tylko przez udzielanie poręczeń i pożyczek, ale i poszerzanie świadomości przedsiębiorców, sprawiając, że często modyfikują oni swoje projekty, zwiększając ich szansę na sukces rynkowy. Jest to zasadniczym plusem funduszy, które jako, że udzielają pomocy zwrotnej, przykładają dużą wagę do oceny merytorycznej wniosków. Beneficjenci zauważają ponadto, że „instrumenty finansowe wspierające biznes mają ogromne znaczenie i dla tych małych firm, które się dopiero zakładają i dla tych średnich, które chcą się rozwinąć, nie mają własnego majątku i w naszej firmie mogą dobezpieczyć taki kredyt do 2,5 miliona zł, czyli mogą wziąć w sumie 5 mln nie mając własnego majątku i spróbować (...) rozwinąć biznes, mając świadomość ryzyka, jakie podejmują i może w tym kierunku należałoby iść, a nie w kierunku bezpośrednich dotacji.”

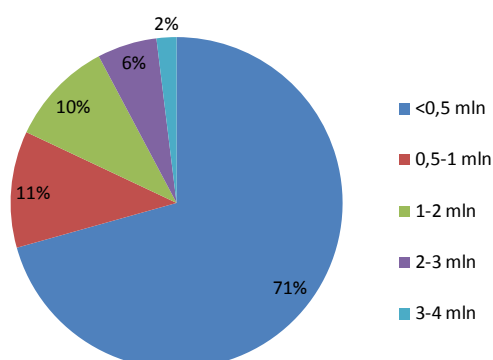


Ocena dotychczasowych efektów interwencji wyrażonych wartościami wskaźników, pozwala sądzić, że założenia programowe zostaną osiągnięte. W przypadku miernika produktu (*liczba pożyczek/gwarancji udzielonych w ramach programu*) obecna wartość (968) stanowi niemal 70 proc. docelowej, co przy uwzględnieniu wykorzystanej alokacji (również 70 proc.) wskazuje na dokładne spełnienie założeń programowych. Wskaźniki rezultatu (szczególnie ilość utworzonych miejsc pracy) są adekwatnym miernikiem realizacji Działania 1.3., o ile mowa o efektach pośrednich, tj. wzroście zatrudnienia w przedsiębiorstwach korzystających z pożyczek i poręczeń. Tymczasem w sprawozdawczości uwzględniane są jedynie miejsca pracy powstające u samych beneficjentów, bezpośrednio w związku z realizacją projektu, dlatego też jego wartość jest daleko poniżej założeń (3,5 osiągnięte w stosunku do 600 zakładanych).

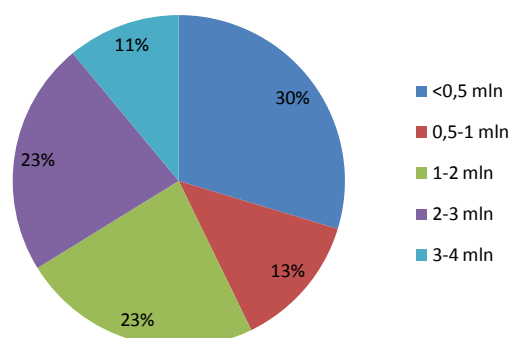
3.1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw – Działanie 1.4.

Pomoc w ramach Działania 1.4 nakierowana jest na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności sektora MSP województwa podlaskiego poprzez wsparcie inwestycyjne projektów rozwojowych przedsiębiorstw. W ramach Działania wyszczególniono dwa Poddziałania, w zależności od wielkości wspieranych firm. Poddziałanie 1.4.1 skierowano do sektora mikroprzedsiębiorstw, Poddziałanie 1.4.2 do małych i średnich (oraz dużych, z uwzględnieniem warunków linii demarkacyjnej). W SOP zastrzeżono, że pomoc skierowana zostanie na projekty obejmujące jedynie nowe inwestycje. W Programie wymieniono również sektory priorytetowe dla rozwoju regionu, dotyczące trzech klastrów przemysłowych: spożywczego (głównie mleczarskiego), drzewnego (w tym meblarskiego) i maszynowego. Obszar interwencji obejmuje dofinansowanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych z: utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudową istniejącego, dywersyfikacją produkcji przez wprowadzenie nowych produktów oraz zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego. Dofinansowanie sięga 70 proc. kosztów dla mikro i małych przedsiębiorstw, 60 proc. dla średnich i 50 proc. dla dużych i MSP działających w sektorze transportu.

Wykres 18. Działanie 1.4. – liczba projektów wg wysokości dofinansowania



Wykres 19. Działanie 1.4. – struktura dotychczasowego wsparcia wg wysokości dofinansowania



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie Mapy Projektów RPOWP.

Działanie 1.4 cieszyło się największym zainteresowaniem spośród wszystkich działań Osi I. Na dzień 1 października 2010 zatwierdzono 361 wniosków na łączną kwotę nieco ponad 233,5 mln złotych, co stanowi 81 proc. alokacji. Na Poddziałanie 1.4.1 przeznaczono dotychczas prawie 60 mln złotych i zatwierdzono 203 wnioski. W Poddziałaniu 1.4.2 zatwierdzonych zostało 159 wniosków, na łączną kwotę 174 mln złotych. Ze względu na szerokie spektrum projektów w ramach Poddziałania 1.4.1. dofinansowanie mieściło się w przedziale od 17 tys., do ponad 2 mln złotych. Odpowiednio dla Poddziałania 1.4.2. od nieco ponad 60 tys., do prawie 4 mln złotych.

Ramka 3. Zjawiska ograniczające efektywność wsparcia przedsiębiorstw

Do zjawisk mogących powodować nieefektywność wsparcia udzielanego przedsiębiorcom zalicza się:

Efekt jałowej straty – definiowany jest jako stopień, w którym przedsięwzięcie wspierane przez państwo zostałyby zrealizowane w hipotetycznej sytuacji, gdyby tego wsparcia nie udzielono. Można wyróżnić 3 poziomy tego zjawiska: pełnej straty (gdy projekt zostałby zrealizowany w dokładnie takiej samej formie i zakresie, bez dofinansowania), częściowej (w przypadku projektów, które zostałyby zrealizowane, ale w mniejszym zakresie) i zerowej (gdy przedsięwzięcie nie miałoby szans zaistnieć, bez wsparcia zewnętrznego).

Efekt przesunięcia – nawet jeśli zjawisko jałowej straty jest zerowe, to i tak nie eliminuje to potencjalnej nieefektywności polityki publicznej, istnieje bowiem możliwość, że pozytywne skutki wsparcia zostały osiągnięte kosztem innych podmiotów. Takie zjawisko oznacza, że sukces jednej inwestycji był osiągnięty kosztem innej, która tego wsparcia nie otrzymała, co oznacza *de facto* brak pozytywnych skutków interwencji w skali makro.

Inwestycje państwa mogą również wywoływać powstanie nowych podmiotów, które niesie ze sobą ryzyko:

- Powstałe przedsiębiorstwo jest nieefektywne i w normalnych warunkach rynkowych nie miałoby szans powstać, lub zostałoby zlikwidowane.
- Wsparcie może trafić do firm, które utrzymałyby się na rynku także bez pomocy państwa (efekt jałowej straty)
- Interwencja zaburza naturalne procesy dostosowawcze (odnoszące się między innymi do przejścia kolejnych stadiów rozwoju i osiągnięcia skali zapewniającej jej opłacalność) i może dawać przedsiębiorcy mylne sygnały spychając go z optymalnej ścieżki wzrostu.

Z analizy wniosków wynika, że większość środków przedsiębiorstwa przeznaczały na zakup urządzeń i linii produkcyjnych mających wpłynąć na rozwój firmy i wzrost jej konkurencyjności na rynku, poprzez unowocześnienie, przyspieszenie oraz dywersyfikację produkcji. W części przypadków inwestycje dotyczyły infrastruktury przedsiębiorstw, włączając w to budowę, bądź przebudowę budynków firmy i przystosowania terenów wokół (m.in. budowa podjazdów). Niektóre projekty zakładały wprowadzenie nowoczesnych technologii zarządzania. Ogólny obraz analizowanych wniosków, pozwala na pozytywną ocenę realizacji założeń SOP, z jednym zastrzeżeniem, niewielką liczbą inwestycji z kluczowych sektorów przemysłu, wyszczególnionych w dokumentacji RPOWP.

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że choć w ramach niniejszego badania nie przewidziano mikroekonomicznej analizy umożliwiającej ustalenie wielkości efektów ograniczających efektywność udzielanej pomocy (w tym w szczególności zakresu jałowej straty, tj. występowania sytuacji, w której inwestycje przedsiębiorstw zostałyby zrealizowane mimo braku wsparcia – zob. ramka), to dla działań tego typu jej poziom jest zwykle dość znaczny i w szczególności wyższy niż w wypadku wsparcia zwrotnego.

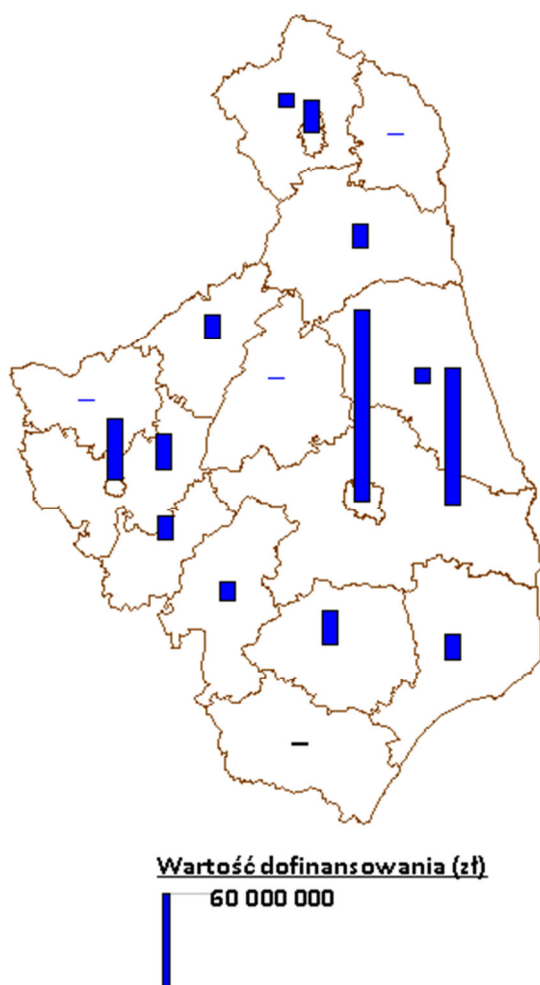
Ważnym czynnikiem ograniczającym występowanie efektu jałowej straty i ukierunkowanie interwencji zgodnie z zamierzeniami Programu jest konstrukcja konkursu, w szczególności kryteriów dopuszczających i kryteriów merytorycznych. Jest to szczególnie istotne w Działaniu 1.4., gdzie z jednej strony wyboru dokonuje się wśród bardzo dużej liczby projektów (przez ocenę formalną do 1 października 2010 r. przeszło 718 wniosków – ponad połowa wszystkich wniosków po ocenie

formalnej programu), z drugiej wpływ wsparcia silnie zależy od rodzaju i jakości dofinansowanych projektów. Zgodnie z dokumentacją konkursów (zarówno w Poddziałaniu 1.4.1., jak i 1.4.2.), ocena uwzględnia takie czynniki jak:

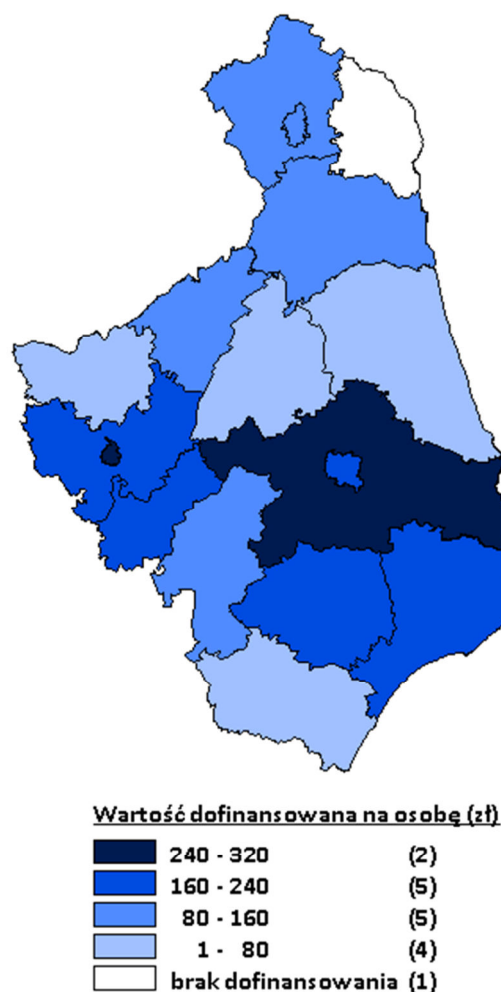
- wkład środków prywatnych (do 30 pkt.),
- koszt utworzenia miejsca pracy (do 20 pkt.),
- tworzenie miejsc pracy w gminach słabo rozwiniętych (do 8 pkt.),
- wzrost sprzedaży eksportowej (10 pkt.),
- innowacyjność projektu (32 pkt.).

Punkty za innowacyjność są przyznawane za współpracę z jednostką naukowo-badawczą, występowanie patentów, unikalność innowacji w skali regionu oraz w skali kraju, oparcie innowacji na nabyciu „wartości niematerialnej i prawnej” oraz zakup nowoczesnych środków trwałych (maksymalną liczbę punktów uzyskuje się za spełnienie 4 z wymienionych 6 kryteriów innowacyjności). Innowacyjność na poziomie przedsiębiorstwa jest także kryterium dostępu.

Wykres 20. Działanie 1.4. – wartość dofinansowania ogółem.



Wykres 21. Działanie 1.4. – wartość dofinansowania na osobę.



Źródło: Mapa projektów RPOWP.



Przytoczone kryteria wskazują na silne preferowanie określonych typów projektów, zgodnych z ogólnymi kierunkami interwencji w ramach RPOWP – z jednej strony promocję innowacyjności, z drugiej tworzenie nowych miejsc pracy (w tym na obszarach słabiej rozwiniętych), eksport i efektywność projektów (premiowanie wkładu własnego). Jednocześnie jednak zwrócić uwagę należy na to, że kryteria te są do pewnego stopnia wzajemnie się wykluczające (trudno oczekiwać projektu jednocześnie bardzo innowacyjnego i tworzącego niskim kosztem miejsca pracy na obszarach słabiej rozwiniętych) i ich łączne spełnienie jest praktycznie nie możliwe. Co więcej, spełnienie nawet większości z nich jest na tyle trudne, że w ostatnich konkursach⁴ przeciętna liczba punktów projektów spełniających kryteria merytoryczno-techniczne dopuszczające wynosiła 49 pkt. w Poddziałaniu 1.4.1. oraz 51 pkt. w Poddziałaniu 1.4.2., a liczba punktów wystarczająca do uzyskania dofinansowania wyniosła odpowiednio 40 i 42,2. Równocześnie w Poddziałaniu 1.4.1. na 79 wniosków spełniających kryteria merytoryczno-techniczne dopuszczające dofinansowane otrzymało 74, a w Poddziałaniu 1.4.2. – 43 z 48. Tym samym kryteria merytoryczno-techniczne szczegółowe tylko w niewielkim stopniu są czynnikiem decydującym o otrzymaniu lub nie dofinansowania (w praktyce realizacji Działania są w nim w znacznie większym stopniu kryteria merytoryczno-techniczne dopuszczające szczególne).

W kontekście wymiaru przestrzennego interwencji warto zwrócić uwagę na jej kwotową koncentrację na Białymstoku i powiecie białostockim oraz w mniejszym stopniu – Łomży. W powiecie koleńskim, monieckim i siemiatyckim dotychczasowe wsparcie kształtowało się na minimalnym poziomie, a w całym powiecie sejneńskim nie dofinansowano dotychczas żadnego projektu. Dominacja miast i ich otoczenia stanowi odzwierciedlenie potencjału gospodarczego województwa i jest zgodna z oczekiwaniami, jednak tak mały zakres realizacji wsparcia w powiatach peryferyjnych jest niepokojący.

Podczas przeprowadzonych badań interesariusze podkreślali duże zainteresowanie wsparciem inwestycyjnym przedsiębiorstw, zaznaczając, że popyt na tego typu interwencje będzie się stale utrzymywał na wysokim poziomie. Sami beneficjenci pozytywnie oceniają taką formę pomocy oraz deklarują chęć dalszego rozwoju przy wykorzystaniu środków RPO. Pomimo takiej oceny, badani zwrócili uwagę na szereg kwestii, które ich zdaniem powinny być brane pod uwagę przy planowaniu i realizacji programu. W tym miejscu pokrótce przedstawiamy najważniejsze zagadnienia:

- Problemem, co do którego zgodzili się wszyscy badani jest długi czas rozpatrywania wniosków i oczekiwania na podpisanie umowy, który dla działań innowacyjnych jest poważnym problemem:
 - Zdarzało się, że urządzenia i inne zapisane we wniosku produkty w czasie, gdy wniosek był rozpatrywany przestawały być produkowane, traciły swój innowacyjny potencjał (z powodu wprowadzenia na rynek nowszych, udoskonalonych rozwiązań), zdarzyło się również, że dany produkt nie był już dostępny na rynku.
 - Projekty wymagające pozwolenia na budowę oraz związanych z nimi innych pozwoleń, w wyniku długiego czasu oczekiwania na decyzję o przyznaniu dofinansowania, przedłużały się z powodu wygaśnięcia ważności wymaganej dokumentacji i konieczności ponownego przechodzenia procedury jej otrzymania.

⁴ Mowa tu o konkursie trwającym od 27 kwietnia do 7 czerwca 2010r. dla Poddziałania 1.4.1. oraz konkursie trwającym od 21.01 do 01.03.2010 r. dla Poddziałania 1.4.2.



- Kolejną istotną z punktu widzenia przedsiębiorców kwestią jest okres oczekiwania na refundację poniesionych wydatków, który jest szczególnie problematyczny dla mikro i małych przedsiębiorstw, z uwagi na możliwą utratę płynności finansowej.

W przypadku wskaźników produktu Działania 1.4 można mówić o nieznacznym przeszacowaniu wartości (docelowa liczba projektów korzystających z bezpośredniego wsparcia – 480, wartość szacowana na rok 2013 – 394). Należy również zwrócić uwagę, że w kontekście podziału środków pomiędzy poddziałania, wskaźniki produktu dla małych i średnich przedsiębiorstw zostały przekroczone już w połowie okresu objętego RPO. W przypadku mikro przedsiębiorstw wartość ta osiągnęła niemal połowę zakładanej i jak wynika z szacunków realizacja wartości docelowej jest mało prawdopodobna. Jednocześnie liczba nowoutworzonych miejsc pracy osiągnęła 51 proc. założeń (tj. 1627 utworzonych, przy 3160 zakładanych), a całkowita wartość inwestycji już na obecnym etapie programowania przekroczyła ponad dwukrotnie docelową (ponad 114 mln euro, przy 50 planowanych).



3.1.5 Oś Priorytetowa I – podsumowanie

Podsumowując realizację Osi Priorytetowej I należy stwierdzić, że:

- W ramach Działania 1.1 zrealizowano dotychczas jedynie jeden projekt, jeden zatwierdzono i jeden czeka na ocenę (jest to projekt z listy IPK). Liczba zrealizowanych inwestycji i niskie zainteresowanie Działaniem wskazuje na niedostosowanie jego konstrukcji do możliwości instytucji regionu podlaskiego i zbyt ambitne założenia wyjściowe. Przeszkodą dla realizacji założeń SOP jest trudność w spełnieniu kryteriów programowych, co eliminuje niektóre wnioski już na etapie aplikowania. Zmniejszenie alokacji na to działanie było słuszną decyzją, zważywszy na fakt, że trzy omawiane projekty wykorzystują niespełna 30 proc. zmniejszonej alokacji. Analiza dotychczasowych efektów wsparcia, nawet przy uwzględnieniu dwóch pozostałych inwestycji, wskazuje, że niemal niemożliwe – przy zachowaniu obecnego stopnia zainteresowania i kryteriów aplikowania - będzie osiągnięcie założeń programowych w perspektywie 2013 roku.
- Realizacja celów w ramach Działania 1.2 przebiega wybiórczo, skupiając się na dwóch zagadnieniach przewidzianych w SOP, z czego jedno realizowane jest jedynie przez dwa projekty (jeden z listy IPK). Brak jest działań z zakresu szerzej pojmowanej promocji regionu oraz realizacji i udziału w misjach gospodarczych. Wybiórczość działań warunkuje umiarkowaną pozytywną ocenę realizacji założeń programowych. W przyszłości istnieje ponadto ryzyko wypaczenia założeń Poddziałania 1.2.1 przez budowę *de facto* infrastruktury gmin, nie tyle przygotowanie terenów inwestycyjnych.
- Wsparcie instytucji otoczenia biznesu zasługuje na pozytywną ocenę, trafiającą w zapotrzebowanie regionalnego rynku, na szczególną uwagę zasługuje skierowanie działań na obszary wiejskie, które w dłuższej perspektywie czasowej powinno zaowocować ich rozwojem i wzrostem przedsiębiorczości. Warto również rozważyć poszerzenie oferty IOB o bardziej zaawansowane instrumenty finansowe.
- Inwestycyjne wsparcie przedsiębiorstw cieszy się olbrzymim zainteresowaniem, beneficjenci chętnie korzystają ze środków na modernizację swoich firm. Należy jednak zaznaczyć, że jedynie niewielka ilość projektów dotyczyła kluczowych sektorów przemysłu, wyszczególnionych w RPOWP. Można mieć ponadto obawy, czy bezzwrotna forma wsparcia udzielana w ramach Działania nie generuje zjawiska jałowej straty. Co więcej, wg doświadczeń ostatnich konkursów kryteria merytoryczno-techniczne szczegółowe (kryteria różnicujące) tylko w niewielkim stopniu decydują o tym, jakie projekty otrzymują dofinansowanie.

3.2 Oś Priorytetowa II. Rozwój infrastruktury transportowej

Celem głównym Osi Priorytetowej II jest zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez wsparcie rozwoju infrastruktury transportowej. Na działania w jej ramach przeznaczono ponad 810 mln złotych, co stanowi 32 proc. całkowitej alokacji RPOWP, jest to zarazem najwyższa alokacja spośród Osi Programu.

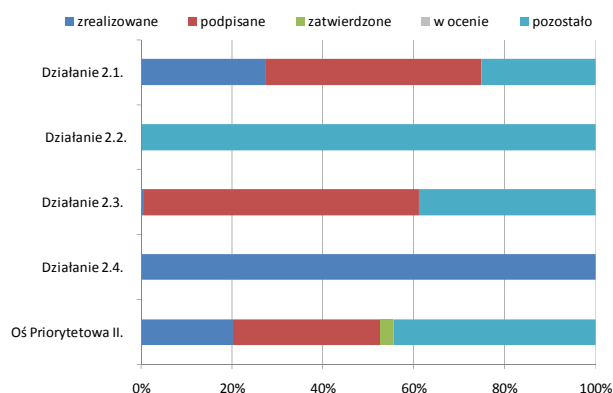
Cele szczegółowe obejmują: integrację lokalnych i ponadlokalnych układów transportowych z krajowym systemem transportowym, zwiększenie wewnętrznej spójności komunikacyjnej regionu, poprawę funkcjonowania transportu publicznego w miastach, poprawę bezpieczeństwa transportowego oraz zwiększenie udziału kolei w przewozach.

Lista potencjalnych beneficjentów obejmuje JST oraz ich związki, porozumienia i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną oraz podmioty działające w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno – prywatnym.

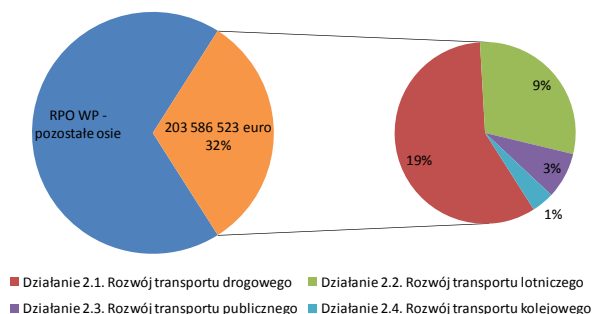
Zgodnie z podziałem środków w ramach Priorytetu II, interwencja skierowana jest głównie na inwestycje w transport drogowy (Działanie 2.1) przy dofinansowaniu na poziomie 328 mln złotych (58 proc. alokacji). W następnej kolejności środki na poziomie 30 proc. alokacji dotyczą transportu lotniczego (Działanie 2.2). W zdecydowanie mniejszym stopniu wsparcie otrzymają projekty obejmujące transport publiczny (Działanie 2.3) i kolejowy (Działanie 2.4), na które przeznaczono odpowiednio 8 i 4 proc budżetu.

Do 1 października 2010 wykorzystano 50 proc. alokacji, zrealizowano 67 projektów na łączną kwotę ponad 403 mln złotych.

Wykres 22. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP II.



Wykres 23. Alokacja środków RPOWP w OP II.



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

3.2.1 Rozwój transportu drogowego – Działanie 2.1.

W ramach Działania 2.1 wspierane są projekty rozwijające infrastrukturę drogową, mające na celu udrożnienie i stworzenie spójnej sieci dróg. Środki podzielono na dwa Poddziałania, pierwsze obejmujące inwestycje w regionalną infrastrukturę drogową, drugie skupiające się na działaniach lokalnych. W ramach przedsięwzięć regionalnych interwencja dotyczy dróg wojewódzkich i ulic głównych miast regionu: Białegostoku, Łomży i Suwałk. Na szczeblu lokalnym fundusze przeznaczone na drogi gminne (SDR>100) i powiatowe (SDR>300).

Maksymalne dofinansowanie w ramach Działania 2.1 wynosi 99 proc. kosztów kwalifikowalnych dla jednostek podległych samorządowi województwa i 90 proc. dla pozostałych projektów nie objętych pomocą publiczną.

Do 1 października 2010 roku zrealizowano 62 projekty w ramach Działania 2.1, na łączną kwotę ponad 328 mln złotych 7 z nich dotyczyło infrastruktury regionalnej, 55 lokalnej. Na zatwierdzenie czeka nadal jeden projekt z listy IPK, którego dofinansowanie ma sięgać 48 mln złotych, ponadto na liście rezerwowej znajduje się kolejne 11 projektów, na łączną kwotę 448 mln. Pozostała alokacja Działania 2.1 wynosi 118 mln, co oznacza, że bez zwiększenia funduszy możliwa będzie realizacja jedynie niewielkiej liczby inwestycji z listy rezerwowej.

Tabela 6. Dotychczasowa realizacja działania 2.1 RPOWP

Poddziałanie	Liczba projektów	Dofinansowanie (zł)	Dofinansowanie (proc.)
2.1.1 Regionalna infrastruktura drogową	7	205 715 938	51
2.1.2 Lokalna infrastruktura drogową	55	122 521 958	30
Pozostałe środki	-	74 912 909	19
Razem	62	403 150 805	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWP.

Wszystkie interwencje w ramach Poddziałania 2.1.1 są projektami z listy Indywidualnych Projektów Kluczowych, 3 z nich dotyczyły przebudowy i usprawnienia połączeń drogowych w głównych miastach regionu, pozostałe 4 przebudowy dróg wojewódzkich nr 685, 665 i dwóch odcinków 671. Inwestycje te określono, jako kluczowe z punktu widzenia zwiększenia dostępności komunikacyjnej regionu przez integrację z krajowym systemem transportowym.

W trakcie badań fokusowych beneficjenci zaznaczyli duże znaczenie inwestowania w infrastrukturę drogową dla rozwoju regionu, podkreślając jednocześnie olbrzymie zapotrzebowanie na dalsze wsparcie.

W ramach Poddziałania 2.1.2, spośród 55 projektów 7 dotyczyło dróg powiatowych, 5 miejskich, pozostałe gminnych. Wśród nich znalazła się przebudowa mostu na rzece Płoskiej, budowa północno-



zachodniej obwodnicy Kolna i przebudowa ciągu komunikacyjnego łączącego trzy przejścia graniczne Lipszczany – Kuźnica – Bobrowniki., reszta prac związana była z pracami remontowymi i przebudową dróg w celu poprawienia ich parametrów technicznych.

Jak wynika z analizy wskaźników produktu, działania beneficjentów koncentrowały się głównie na remoncie i przebudowie już istniejących dróg lokalnych. Wartości docelowe, w przypadku powiatów zostały przekroczone już na obecnym etapie realizacji RPO. Stało się tak mimo realizacji mniej niż połowy zakładanej liczby projektów. Należy również odnotować stosunkowo niskie wskaźniki dotyczące infrastruktury na poziomie regionalnym, które według szacunków nie osiągną wartości docelowej w roku 2013.

Dla inwestycji w drogi lokalne należy zauważyć, że mają one znaczenie dla jakości życia mieszkańców i komunikacji w skali lokalnej, lecz fragmentaryczność i rozproszenie inwestycji każe ostrożnie oceniać ich znaczenie w skali ponad lokalnej, a w szczególności wpływ na realizację celów RPOWP. Jednym z głównych założeń SOP było polepszenie dostępności komunikacyjnej województwa, poprzez stworzenie spójnej sieci dróg. Dotychczasowa realizacja programu nie spełnia tego zadania, aby tak się stało nacisk powinien być położony w większym stopniu na inwestycje o charakterze regionalnym, z uwzględnieniem komplementarności projektów.

3.2.2 Rozwój transportu lotniczego – Działanie 2.2.

Projekt dotyczący transportu lotniczego nie został dotychczas zatwierdzony, wniosek do DZ RPOWP wpłynął 16 listopada. Łączny koszt planowanej inwestycji to 505 mln zł, a dofinansowanie w ramach programu ma sięgnąć 330 mln zł (246,8 mln ze środków UE wg Indyktywnego Wykazu IPK z 19 października 2010 r.), co oznacza, że jest to najdroższa inwestycja w ramach RPOWP. Budowa lotniska (na jego lokalizację wybrano tereny pomiędzy wsiami Sawino-Saniki-Bagienki) jest jednym ze strategicznych projektów dla województwa podlaskiego. Uruchomienie ruchu lotniczego w regionie ma się przyczynić do znaczącej poprawy dostępności komunikacyjnej Podlasia, która z kolei ma się przełożyć na rozwój turystyki i przyciągnięcie nowych inwestycji.

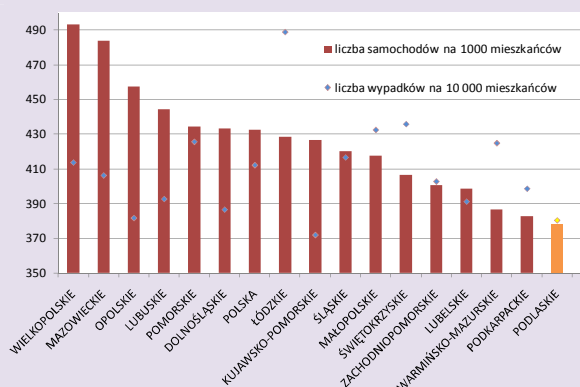
Punktem spornym są kwestie ekonomiczne, związane z rentownością portów regionalnych. Według obliczeń na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego średnia roczna liczba podróży na mniejszych lotniskach (m.in. Łódzkim, Szczecińskim czy Bydgoskim) oscyluje w granicach 193 tys. Przyjęta w Programie liczba podróży na poziomie 300 tys. pasażerów rocznie, wydaje się zawyżona – oszacowana w ramach niniejszego badania liczba osób korzystających z nowego portu przekracza nieznacznie 164 tys. (zob. też rozdział 5.).

Projekt budowy lotniska budzi kontrowersje wśród ekologów. Poza szkodliwym wpływem na środowisko naturalne i zagrożeniem dla ptactwa, zwracają oni uwagę na możliwe negatywne konsekwencje dla branży turystycznej, podkreślając, że wielu ludzi wybiera ten region ze względu na walory przyrodnicze, które mogą ucieść w wyniku budowy portu.

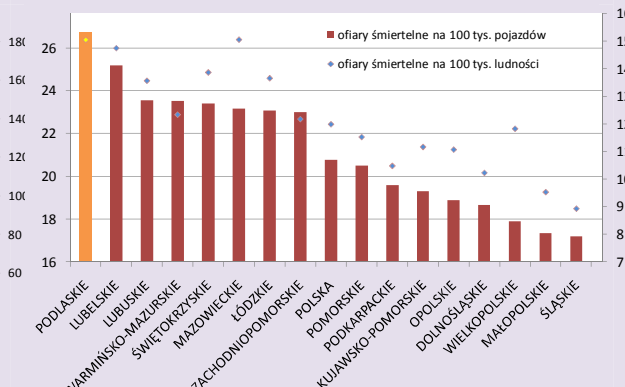
Ramka 4. Podlaskie drogi na tle innych województw w 2009 r.

Mimo, że w woj. podlaskim odnotowano w 2009 r. najmniejszą liczbę wypadków samochodowych w Polsce (87 na 10 000 mieszkańców, średnia krajowa wyniosła 116), w których też odnotowano względnie niewielu rannych, to wynika to głównie z najmniejszego stopnia zmotoryzowania ludności (tylko 378 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców względem 432 średnio w Polsce; wskaźniki liczby autobusów i samochodów ciężarowych także znajdują się poniżej średniej).

Wykres 24. Liczba samochodów na 1000 mieszkańców (kolumny) oraz liczba wypadków na 10 tys. mieszkańców (punkty).



Wykres 25. Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach na 100 tys. pojazdów (kolumny) oraz na 100 tys. mieszkańców (punkty).



Źródło: Opracowanie IBS na danych GUS.

Bardzo niekorzystny obraz podlaskich dróg wyłania się z danych o śmiertelności w wypadkach drogowych. Liczba zabitych na 100 wypadków wynosi 17,2 i jest najwyższa w kraju (średnia w Polsce jest równa 10,3). Także liczba rannych na 100 wypadków jest powyżej średniej krajowej. Mimo niskiego stopnia motoryzacji, liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych jest najwyższa po woj. mazowieckim w kraju i wynosi aż 15 względem średniej równej 12 (należy podkreślić, że współczynnik motoryzacji w woj. mazowieckim jest jednym z najwyższych w kraju). Wskaźnik ten zmalał względem 2002 r., ale tempo jego spadku jest niższe niż w reszcie kraju. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny tak wysokiej śmiertelności. Znaczenie województwa jako szlaku tranzytowego sugeruje, że przyczyną mogą być kolizje z pojazdami ciężarowymi.

Powyższe fakty ze statystyki wypadków drogowych województwa świadczą o słabym stanie podlaskich dróg, mimo dobrze rozwiniętej sieci mierzonej długością dróg na mieszkańca. Zwiększona śmiertelność jest efektem niskiej przepustowości oraz słabego stanu technicznego. Dodatkowo niski stopień motoryzacji ludności Podlasia pozwala prognozować z dużym prawdopodobieństwem, że mieszkańcy województwa będą kupować więcej samochodów, zwiększając natężenie ruchu i tym samym ryzyko wypadków.

Powyższe problemy wskazują na niedobór inwestycyjny w dziedzinie infrastruktury drogowej, będący poważnym ograniczeniem rozwojowym.



Rozwój transportu publicznego – Działanie 2.3.

Wsparcie w ramach Działania 2.3. skoncentrowano na poprawie systemu transportowego w miastach. Projekty mogą dotyczyć budowy parkingów dla samochodów i rowerów „Park & Ride” i „Bike & Ride”, adaptacji linii kolejowych na potrzeby komunikacji zbiorowej, wyposażenia dróg w infrastrukturę służącą obsłudze transportu publicznego oraz pasażerów, budowy lub przebudowy zajezdni autobusowych oraz przystanków, stacji i węzłów przesiadkowych, zakupu taboru autobusowego i szynowego, budowy lub przebudowy stacji dystrybucji gazu ziemnego lub biopaliw (jako części projektu) oraz projektów dotyczących Inteligentnego Systemu Transportu. Dofinansowanie w ramach działania sięga 85 proc. kosztów kwalifikowalnych.

Na dzień 1 października 2010 roku zrealizowano 4 projekty na łączną kwotę prawie 41 mln (62 proc. alokacji), o średniej wartości ponad 10 mln złotych. Dotyczyły one działań z zakresu infrastruktury drogowej, zakupu autobusów, wdrożenia systemu zarządzania komunikacją miejską oraz zakupu pojazdu pomocy technicznej. Celem wyżej wymienionych działań jest poprawa organizacji i jakości użytkowania transportu miejskiego, pośrednio mają się one przyczynić do polepszenia warunków rozwoju gospodarczego regionu, w wyniku rozbudowy systemu komunikacji publicznej, w tym wydłużeniu tras podmiejskich.

Tak jak w przypadku Działania 2.1, realizacja projektów przyczyni się głównie do poprawy jakości życia mieszkańców miast regionu (projekty realizowane są w Białymstoku, Suwałkach, Augustowie i Łomży), jednak ich znaczenie dla warunków rozwoju gospodarczego województwa jest pośrednie. W związku z wysokim udziałem ludności wiejskiej oraz stosunkowo niewielkimi rozmiarami miast, również popyt ze strony beneficjentów jest w Działaniu 2.3. znacznie niższy niż w Działaniu 2.1.

3.2.3 Rozwój transportu kolejowego – Działanie 2.4.

Wsparcie w ramach Działania 2.4. skoncentrowano na poprawie rentowności istniejących, regionalnych połączeń kolejowych i jakości świadczonych usług poprzez inwestycję w wymianę taboru kolejowego (wprowadzenie nowoczesnych szynobusów). Jednym z głównych celów było zwiększenie udziału kolei w przewozach regionalnych, jako najbardziej proekologicznego środka komunikacji publicznej. Rezultatem inwestycji ma być skrócenie czasu podróży, podniesienie jej komfortu i jakości, oraz obniżenie kosztów transportu bez konieczności ponoszenia wysokich wydatków na modernizację linii kolejowych. Dofinansowanie projektu miało formę pomocy bezzwrotnej i wyniosło 90 proc. kosztów.

W okresie podlegającym ewaluacji podpisano jedną umowę na kwotę ponad 34 mln złotych wykorzystując tym samym całą alokację. W ramach projektu realizowanego przez województwo podlaskie zakupiono 4 szynobusy przeznaczone do przewozów regionalnych.

Realizacja projektu przyczyniła się do obniżenia kosztów połączeń regionalnych i zwiększenia ich atrakcyjności. Uwzględniając ostatnie inwestycje dokonane spoza RPOWP (zakup szynobusów i trwająca modernizacja składów elektrycznych), potrzeby województwa możliwe do objęcia interwencją RPOWP uznać można za zaspokojone.



3.2.4 Oś Priorytetowa II – podsumowanie

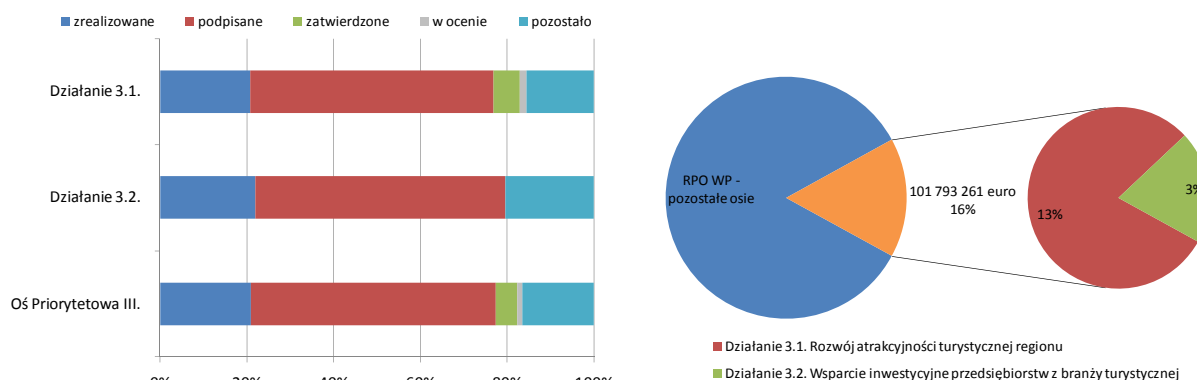
Podsumowując realizację Osi Priorytetowej II należy stwierdzić:

- Znaczna część środków przeznaczona została na rozwój infrastruktury drogowej, z czego większość na działania o zasięgu regionalnym, z uwzględnieniem największych ośrodków miejskich. Wykorzystano ponad 80 proc. alokacji, mimo tego potrzeby w tym obszarze pozostają duże. Jak wynika z analizy SWOT, jak również z wypowiedzi interesariuszy, poprawa regionalnej infrastruktury drogowej ma duże znaczenie dla osiągnięcia celów RPOWP.
- W związku ze strategicznym znaczeniem infrastruktury drogowej dla rozwoju regionu i realizacji pozostałych celów RPOWP, sugeruje się dalsze inwestycje. Nacisk powinien być jednak położony na infrastrukturę szkieletu regionalnego, która ma większe znaczenie dla spójności komunikacyjnej i jest zgodna z założeniami SPO.
- Dotychczas nie rozpoczęto realizacji projektu budowy regionalnego portu lotniczego, który ma skosztować blisko 1/3 środków przeznaczonych na Oś oraz blisko 10 proc. całego RPOWP.
- Wsparcie w ramach transportu publicznego koncentrowało się na zakupie autobusów i inwestycjach w infrastrukturę w miastach. Działania te niewątpliwie przyczynią się do poprawy jakości i komfortu podróży, przy jedynie pośrednim wpływie na rozwój gospodarczy regionu. Dodatkowo, zaznaczyć trzeba niski popyt na tego typu działania, związany ze specyfiką regionu.
- W ramach inwestycji w transport kolejowy skupiono się na zakupie nowoczesnych i ekonomicznych autobusów szynowych, które zastąpiły stare i drogie w eksploatacji pojazdy szynowe. Jest to, podobnie jak w przypadku Działania 2.3, interwencja wpływająca głównie na komfort podróżnych. Należy jednak podkreślić również ekonomiczne korzyści wynikające z modernizacji taboru.
- Ogólnie wsparcie w ramach Osi II odpowiadało problemom zdefiniowanym na etapie programowania. Jednak zakres inwestycji skupił się w znacznej mierze na poprawie jakości życia mieszkańców, przy mniejszym znaczeniu dla wzrostu spójności komunikacyjnej regionu.

3.3 Oś Priorytetowa III. Rozwój turystyki i kultury

Celem Osi Priorytetowej III. jest wsparcie rozwoju turystyki i kultury. Na Oś III. przeznaczono 16 proc. środków RPOWP, z czego większość alokowano w Działaniu 3.1., skierowanym do JST, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, pozostałe środki kierując na wsparcie bezpośrednie przedsiębiorstw w projektach dotyczących lokalnej i regionalnej infrastruktury turystycznej w ramach Działania 3.1. Dotychczasowa realizacja – pod względem wydatkowania środków – przebiega sprawnie, przy realizacji ok. 20 proc. i zatwierdzeniu ok. 80 proc. alokacji środków.

Wykres 26. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP III. **Wykres 27. Alokacja środków RPOWP w OP III.**



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

Pod względem alokacji środków Oś stanowi trzecią największą w RPOWP, co odzwierciedla priorytety rozwojowe sformułowane w Programie. Turystyka wymieniona jest, jako jeden z trzech obszarów strategicznych, istotnych dla efektywnego wykorzystania środków RPOWP 2007-2013. W dokumentach programowych zaznaczono, że jest to dziedzina gospodarki „dla rozwoju której województwo posiada znaczny, nie w pełni wykorzystany potencjał inwestycyjny oparty na walorach przyrodniczo – krajobrazowo – kulturowych.”

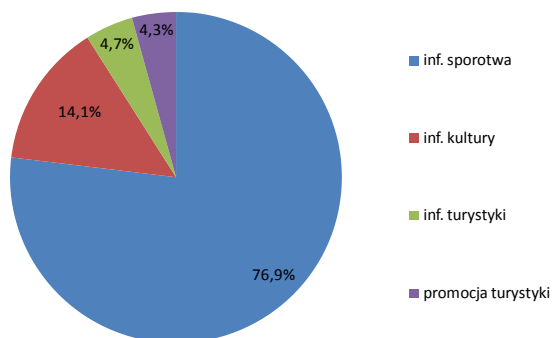
Według diagnozy jednym z czynników utrudniających pełne wykorzystanie potencjału regionu, jest krótki sezon turystyczny, pokrywający się niemal z okresem wakacyjnym (spowodowane jest to specyfiką klimatu). Jednym ze strategicznych zadań jest wydłużenie sezonu turystycznego, poprzez budowę odpowiedniej infrastruktury rekreacyjno-sportowej (w tym dla sportów zimowych), która podniesie atrakcyjność regionu. Działania te mają za zadanie przyciągnięcie turystów z kraju, jak i z zagranicy, co przyniesie wyraźne korzyści pozytywnie wpływając na rozwój gospodarczy.

3.3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu – Działanie 3.1.

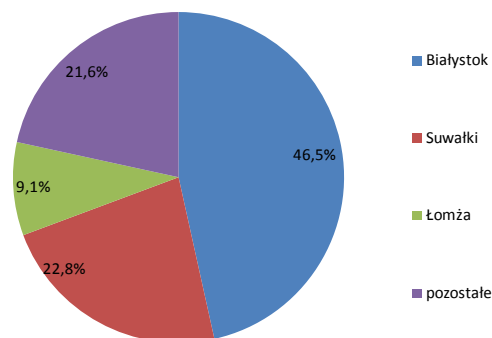
W ramach działania wspierane są projekty rozwijające infrastrukturę turystyczną, rekreacyjną i sportową, kulturalną, a także projekty z zakresu promocji turystycznej regionu. Głównymi odbiorcami wsparcia są JST i w dalszej kolejności instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe. Wsparcie udzielane jest bezzwrotnie, a minimalny wkład własny wnosi 5 proc. dla JST i 10 proc. dla pozostałych podmiotów.

Większość środków w projektach zatwierdzonych do wsparcia przeznaczana jest na rozbudowę szeroko pojętej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej – poczynając od budowy pływalni czy rozbudowy ośrodków sportu i rekreacji, po budowę stadionu piłkarskiego w Białymstoku (projekt ten, przy dofinansowaniu wynoszącym 107 mln złotych jest największym projektem zatwierdzonym w ramach całego RPOWP i konsumuje blisko 43 proc. środków w dotychczas podpisanych umowach w Działaniu 3.1.). W dalszej kolejności wspierane są projekty z zakresu infrastruktury kulturalnej – do kategorii tej zaliczają się zarówno duże inwestycje infrastrukturalne (np. budowa sali koncertowo-teatralnej w Suwałkach), jak i projekty zwiększające atrakcyjność istniejących obiektów o wysokim potencjale turystycznym (np. rewitalizacja barokowego Ogrodu Branickich). W dalszej kolejności finansowane są projekty ukierunkowane na rozbudowę obiektów o znaczeniu głównie turystycznym (np. modernizacja zbiornika wodnego czy budowa stacji kajakowej) oraz projekty promocyjne.

Wykres 28. Działanie 3.1. – wartość wsparcia według typów projektów, umowy podpisane.⁵



Wykres 29. Działanie 3.1. – wartość wsparcia według lokalizacji projektów, umowy podpisane.



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych UM.

Należy podkreślić, że prezentowany podział na typy projektów ma jedynie orientacyjny charakter, ponieważ w wypadku większości projektów budowane (lub modernizowane) obiekty przyczyniając się do rozwoju atrakcyjności turystycznej regionu mogą też pełnić inne funkcje. Na podstawie dokumentacji projektów, ich celów i miejsc realizacji można jednak stwierdzić, że dla części projektów rozwój atrakcyjności turystycznej jest funkcją wtórną wobec dostarczenia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej mieszkańcom danego obszaru. Problem ten łączy się także z silną koncentracją geograficzną interwencji - trzy największe miasta województwa (Białystok, Łomża i Suwałki), liczące łącznie ok. 36 proc. mieszkańców województwa, konsumują ponad 78 proc. alokacji

⁵ Podział wg typów przybliżony, na podstawie dokumentacji projektów, listy projektów zatwierdzonych oraz publicznie dostępnych informacji nt. projektów.



Działania – oraz tym, że większość alokacji jest konsumowana przez kilka dużych projektów budowy infrastruktury. O ile więc należy stwierdzić, że realizowane projekty są zgodne z założeniami Osi i Działania, to nacisk został położony na realizację inwestycji o wysokim znaczeniu dla rozwoju szeroko pojętej infrastruktury społecznej (w tym zwłaszcza sportowo-rekreacyjnej), przy mniejszym znaczeniu dla rozwoju atrakcyjności turystycznej regionu, której potencjał, zgodnie z zapisami SRW, to „wybitne walory przyrodniczo – krajobrazowe i kulturowe, a także mało zmienione działalnością człowieka środowisko naturalne”; zgodnie z RPOWP „województwo podlaskie należy do regionów o wybitnych walorach przyrodniczo – krajobrazowych i jest regionem atrakcyjnym turystycznie dla tych, którzy lubią bliski kontakt z naturą.” Realizowane projekty w niewielkim stopniu bazują na tym potencjale.

W tym miejscu warto odnotować, że w odpowiedzi na stosunkowo duże zainteresowanie dofinansowaniem do projektów z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, o niewielkim (w stosunku do nakładów) znaczeniu turystycznym, IZ RPOWP wprowadziła zmiany w kryteriach wyboru projektów. W trakcie procedury oceny i wyboru wniosków większy nacisk położono na wpływ inwestycji na atrakcyjność turystyczną, w tym wzrost liczby turystów odwiedzających region (również zagranicznych). Tak więc nie zrezygnowano z wsparcia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, zadbano jednak o lepszą weryfikację zgodności inwestycji z celami Programu. Trzeba jednak zaznaczyć, że najbardziej kosztowne inwestycje w ramach infrastruktury sportowo-rekreacyjnej są realizowane poza procedurą konkursową.

Sami beneficjenci przyznają, że w przypadku Działania 3.1 jednym z głównych punktów odniesienia w trakcie identyfikowania zakresu tematycznego inwestycji (szczególnie związanych z infrastrukturą sportową), są potrzeby mieszkańców. Dopiero w dalszej kolejności bierze się pod uwagę znaczenie projektu dla rozwoju potencjału turystycznego województwa. Potwierdza to również analiza wniosków pokazująca skupienie inwestycji głównie w obszarze budowy i przebudowy infrastruktury sportowej, która zgodnie z celami opisanymi w dokumentacji ma się przyczynić do poszerzenia możliwości aktywnego wypoczynku, stworzenia odpowiedniej bazy dla organizowania imprez turystycznych, jak również targów, różnego rodzaju wydarzeń kulturalnych i sportowych o randze krajowej i międzynarodowej.

W realizacji znalazł się również projekt promocyjny, skupiający się na wykorzystaniu dotychczas niewykorzystanego potencjału południowo-wschodniej części regionu, poprzez aktywizację ruchu turystycznego wzdłuż istniejących ciągów komunikacyjnych. Jest to jeden z niewielu projektów dokładnie realizujących założenia SOP.

Jak wynika z analizy wskaźników produktu, zaistniały podział środków nie był intencją twórców RPOWP – o czym świadczy realizacja wskaźników produktu: dużo niższa od zakładanej liczba projektów z zakresu turystyki (wartość docelowa – 35, wartość wykonana – 14, oszacowana wartość docelowa – 18) oraz dużo wyższa od zakładanej liczba projektów z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (wartość docelowa – 8, wartość wykonana – 17, oszacowana wartość docelowa – 22). Warto też zaznaczyć, że projekty z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej odznaczają się wyższą przeciętną wartością dofinansowania. W odniesieniu do wskaźników rezultatu należy oczekiwać znacznego przekroczenia wskaźnika „Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu” (tu jednak wliczani są także użytkownicy nie będący turystami, co w zestawieniu z ww. zastrzeżeniami powoduje trudności w interpretacji znaczenia wskaźnika) oraz niewykonania wskaźnika nowoutworzonych miejsc noclegowych (co raczej nie



stanowi powodu do niepokoju, jako że w Działaniu 3.1. tworzenie miejsc noclegowych było w kontekście celów zadaniem marginalnym).

Podsumowując dotychczasowe efekty realizowanych inwestycji należy uznać, że ich głównym wynikiem będzie podniesienie atrakcyjności regionu dla jego mieszkańców oraz pośrednia poprawa ich jakości życia, przy zdecydowanie mniejszym niż planowano wpływie na wzrost atrakcyjności turystycznej regionu.

3.3.2 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej – Działanie 3.2.

W ramach Działania o wsparcie projektów inwestycyjnych ubiegać się mogą mikroprzedsiębiorcy (Poddziałanie 3.2.1.) oraz mali i średni przedsiębiorcy (Poddziałanie 3.2.2.). Wsparcie udzielane jest bezzwrotnie, a minimalny wkład własny wynosi 30 proc. dla mikro i małych przedsiębiorstw oraz 40 proc. dla przedsiębiorstw średnich. Dofinansowanie mogą uzyskać jedynie nowe inwestycje z zakresu turystyki, tj. prowadzące do rozbudowy bazy noclegowej, gastronomicznej oraz innej infrastruktury turystycznej. Dotychczas w ramach Działania zawarto 25 umów (łącznie wsparcie na poziomie 66,5 mln złotych), z czego 6 dotyczyło dofinansowania mikroprzedsiębiorstw (łącznie wsparcie w wysokości 19,9 mln złotych, 30 proc. dotychczasowego wsparcia w ramach działania). W chwili obecnej do wykorzystania pozostało jeszcze ok. 20 proc. pierwotnej alokacji.

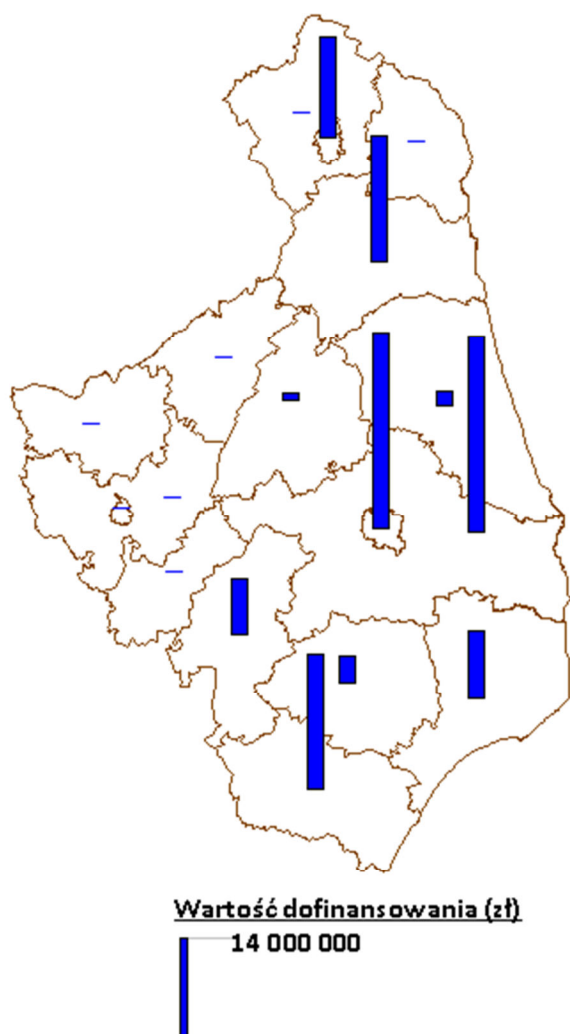
Realizowane projekty dotyczyły budowy lub modernizacji obiektów turystycznych takich jak hotele, ośrodki Spa, pensjonaty czy ośrodki wypoczynkowe. Znajduje to odzwierciedlenie we wskaźnikach Działania, wg których liczba miejsc noclegowych utworzonych dzięki realizacji już rozpoczętych projektów wyniesie 1 164 miejsc (przy zakładanej wartości docelowej 320 miejsc).

Beneficjenci Działania podkreślali, że wsparcie inwestycyjne sektora turystyki jest dla nich bardzo ważne, zwracając uwagę, że jest to właściwie jedyny program, z którego mogą uzyskać dofinansowanie swojej działalności, które pozwala na rozszerzenie zakresu świadczonych usług i poprawę ich jakości. Zwrócono również uwagę na znaczenie poszerzenia bazy noclegowej o ofertę hoteli o podwyższonym standardzie. Jednym z głównych zastrzeżeń beneficjentów była kwestia regionalizacji Działania. Przedsiębiorcy podkreślali, że to im powinno się pozostawić decyzję odnośnie lokalizacji inwestycji, gdyż najlepiej znają zapotrzebowanie rynku i inwestują tam, gdzie rzeczywiście jest to wskazane i opłacalne. Jednocześnie za ważną uznano konieczność rozwoju infrastruktury turystycznej – rekreacyjnej, bez której efektywny rozwój branży turystycznej nie będzie możliwy. Samo poszerzenie bazy noclegowej i urozmaicenie jej oferty (w tym atrakcji w poszczególnych hotelach czy pensjonatach), nie wystarczy dla przyciągnięcia nowych turystów i skłonienia ich do dłuższych pobytów. Reasumując, beneficjenci uznali, że konieczne są kompleksowe działania w całej branży turystycznej, przy wsparciu samorządów.

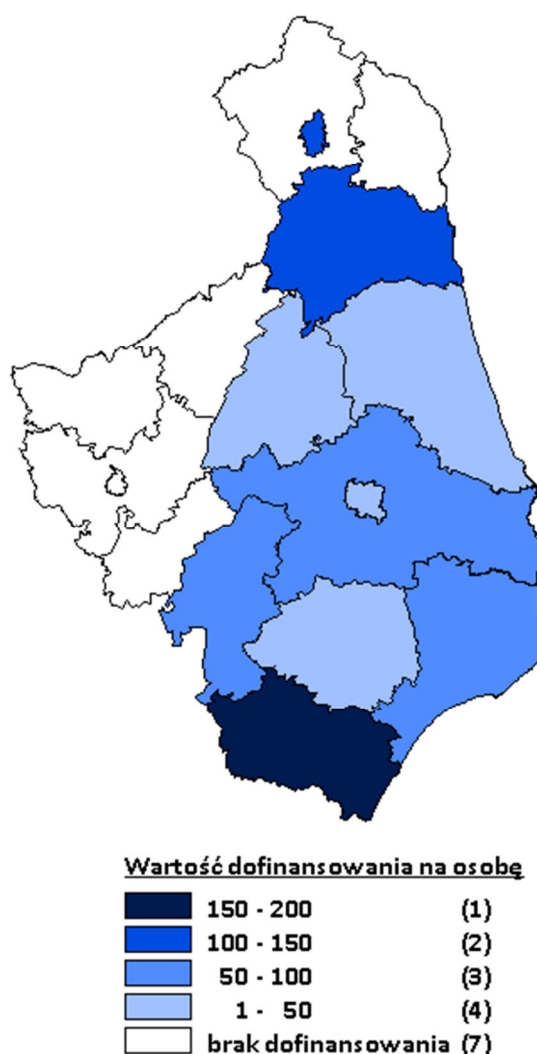
Z analizy wniosków wynika, że wsparcie wykorzystywane było głównie na rozbudowę już istniejących hoteli i wzbogacenie ich oferty o nowe atrakcje (np. SPA) oraz zagospodarowanie segmentu związanego z obsługą biznesu, w tym przypadku skupiano się na przygotowaniu obiektu do obsługi konferencji. Niektóre z projektów przewidywały rozwinięcie dotychczasowej działalności poprzez stworzenie miejsc noclegowych, jako dodatku do istniejącej oferty, pola golfowego, czy restauracji.

Należy podkreślić, że wsparcie rozwoju przedsiębiorstw w zakresie infrastruktury turystycznej ma szczególne znaczenie jako narzędzie aktywizacji gospodarczej regionów defaworyzowanych, o niskim potencjale rozwoju gospodarczego poza rolnictwem. Pewne wątpliwości w tym kontekście budzi rozkład geograficzny wsparcia, koncentrujący się na Białymstoku, powiecie białostockim i Suwałkach (łącznie ponad 50 proc. przyznanego dofinansowania).

Wykres 30. Działanie 3.2. – wartość dofinansowania ogółem



Wykres 31. Działanie 3.2. – wartość dofinansowania na osobę



Źródło: Mapa projektów RPOWP.

Ponieważ niewystarczająca liczba i jakość miejsc noclegowych jest uznawana w dokumentach strategicznych za jedną z głównych barier rozwoju turystyki w regionie, koncentracja na rozbudowie bazy noclegowej jest zjawiskiem korzystnym. Jednocześnie otwarte pozostaje pytanie o występowanie przy wsparciu efektu jałowej straty – podkreślić jednak trzeba, że przy koncentracji na jednym, strategicznym kierunku inwestycji, wyłączeniu z grona beneficjentów przedsiębiorstw dużych oraz stosunkowo wysokiemu wkładowi własnemu (który przeciętnie wyniósł 55 proc. kosztów kwalifikowanych) prawdopodobieństwo jej występowania jest znacznie niższe, niż w wypadku ogólnego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw, realizowanego w ramach Działania 1.4.



3.3.3 Oś Priorytetowa III – podsumowanie

Podsumowując realizację Osi Priorytetowej III należy stwierdzić, że choć zakres projektów odpowiadał problem zidentyfikowanym na etapie programowania, to:

- W ramach Działania 3.1. nieproporcjonalnie dużo środków skierowano na rozbudowę infrastruktury sportowej i sportowo-rekreacyjnej, która tylko pośrednio przyczyniać się będzie do wzrostu atrakcyjności turystycznej regionu, dodatkowo środki wydatkowano głównie w największych miastach regionu, które nie są obszarami najbardziej atrakcyjnymi turystycznie.
- W związku z tym, w ramach Działania 3.1. oczekiwać można mniejszych efektów dla atrakcyjności turystycznej regionu, niż osiągnięto by przy koncentracji na projektach związanych z infrastrukturą turystyczną inną niż obiekty sportowe, np. przygotowującą trasy turystyczne, zarówno piesze, rowerowe jak i związane z uprawianiem sportów zimowych (narcciarstwo biegowe).
- Działanie 3.2. z jednej strony istotnie przyczyniło się do rozbudowy bazy noclegowej, z drugiej, istnieją przesłanki do twierdzenia, że pomoc inwestycyjna w tym Działaniu odznaczała się efektywnością. Jednocześnie, jak podkreślają sami beneficjenci, optymalne wykorzystanie poszerzenia oferty noclegowej regionu nastąpi w momencie rozwoju infrastruktury turystycznej województwa.

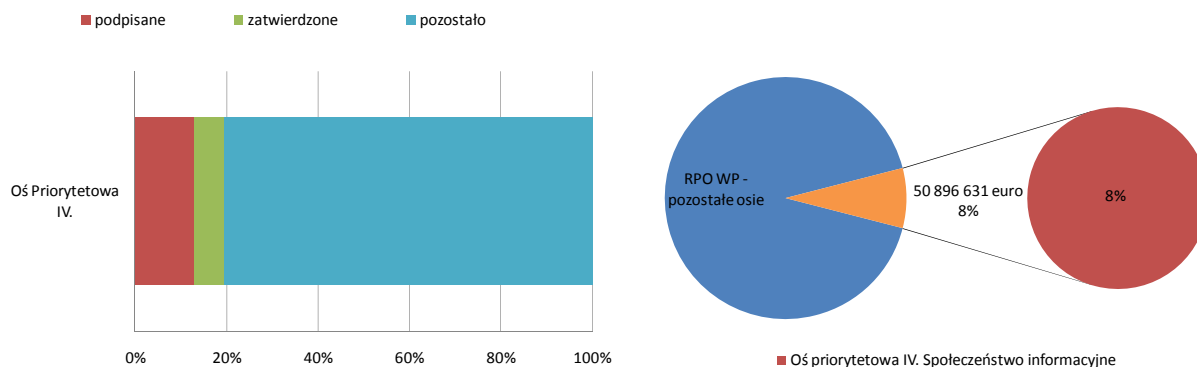
3.4 Oś Priorytetowa IV. Społeczeństwo informacyjne

Oś Priorytetowa IV. ukierunkowana jest na rozwój społeczeństwa informacyjnego przede wszystkim poprzez poprawienie dostępu do infrastruktury teleinformatycznej oraz rozwój usług elektronicznych, w szczególności w obszarze informatyzacji usług publicznych dla mieszkańców województwa. W szerokim katalogu przykładowych typów projektów uwzględniono m.in. projekty z zakresu budowy i rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, tworzenia publicznych punktów dostępowych i szereg typów projektów sprzyjających informatyzacji usług publicznych dla mieszkańców i biznesu (w zakresie administracji, zdrowia i kształcenia). O wsparcie ubiegać się mogą JST, instytucje publiczne i organizacje pozarządowe, w praktyce Oś kierowana jest głównie do JST.

Dotychczasowa realizacja Osi wyrażana środkami w ramach projektów podpisanych i zatwierdzonych jest najniższa w ramach całego RPOWP i wynosi zaledwie ok. 20 proc. alokowanych środków. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że przy pozostałych obecnie ok. 163 mln złotych:

- na zatwierdzenie oczekują dwa Indywidualne Projekty Kluczowe o łącznej wartości dofinansowania 110 mln złotych;
- w październiku 2010 skierowano do oceny merytorycznej wnioski z procedury konkursowej na łączną wartość dofinansowania 37 mln złotych.

Wykres 32. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP IV. **Wykres 33. Alokacja środków RPOWP w OP IV.**



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

W ramach osi nie wyodrębniono działań ani poddziałań, jednak w dotychczasowej realizacji zarysował się wyraźny podział na projekty z zakresu rozwoju infrastruktury, które wyłaniane są w drodze konkursów, oraz z zakresu rozwoju e-usług, realizowane jako IPK.

Jedynym obecnie realizowanym projektem jest IPK wojewody podlaskiego pt. „Wdrażanie usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa”. Kolejne dwa projekty z listy podstawowej IPK dotyczą usług w zakresie e-administracji i e-zdrowia i będą realizowane przez samorząd województwa.

Realizowany obecnie projekt zakłada budowę elektronicznej platformy administracji publicznej, swoim zasięgiem obejmując 20 jednostek administracji rządowej. Jego głównym celem jest poprawa



dostępności usług informacyjnych i elektronicznych administracji dla mieszkańców województwa. Jednym z założeń jest budowa kompleksowego systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów, który przyspieszyłby zarówno współpracę pomiędzy różnymi jednostkami administracji, jak i obsługę mieszkańców regionu. Działania koncentrują się na rozwoju i upowszechnieniu e-usług administracji, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. System ma być zintegrowany z systemami ogólnopolskimi i regionalnymi.

Wśród projektów konkursowych nie podpisano jeszcze żadnej umowy o dofinansowanie, jeden projekt został zatwierdzony do realizacji (dotyczący budowy szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej), kolejnych pięć oczekuje na ocenę merytoryczną. Z projektów oczekujących na ocenę dwa dotyczą budowy gminnych sieci bezprzewodowych, dwa kolejne dotyczą budowy szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej z publicznymi punktami dostępu do Internetu, a piąty jest kontynuacją (II etap) inwestycji budowy szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej oczekującej na podpisanie umowy. Wszystkie ww. projekty konkursowe są projektami gmin.

Wyniki badań przeprowadzonych z beneficjentami i interesariuszami RPO zwracają uwagę na pewne problemy związane z Osią IV. Jedną z najistotniejszych poruszanych kwestii jest brak spójnej wizji i ustalenia celów, do których zmierzają działania, zdanie takie wyrażają zarówno beneficjenci, jak i interesariusze Programu. Wydaje się, że istotą problemu są stosunkowo małe środki na działanie, zwłaszcza uwzględniając ich konsumpcje przez projekt IPK, przy jednoczesnym dużym zróżnicowaniu możliwych inwestycji, które są relatywnie drogie. W wyniku tych problemów racjonalnym jest skupienie się na jedynie kilku wybranych, kompleksowych projektach, wpływających na informatyzację społeczeństwa w konkretnych obszarach. W tym kontekście wsparcie informatyzacji administracji publicznej wydaje się być najlepszym rozwiązaniem, m.in. ze względu na ujednolicenie systemu informacji pomiędzy różnymi jednostkami administracji (Policją, Izłą Skarbową, Kuratorium Oświaty, i in.), przekładające się na, z jednej strony obniżenie kosztów ich pracy, z drugiej jej przyspieszenie, co powinno przełożyć się na korzyści dla samych mieszkańców, wynikające z przyspieszenia procesów administracyjnych w istotnych dla nich sprawach. Chociaż jak przyznają sami badani, w chwili obecnej trudno jest określić konkretne potrzeby i oczekiwania końcowych odbiorców, rezultatów interwencji. Niemniej wszyscy są zgodni co do tego, że informatyzacja administracji przyniesie korzyści zarówno jej pracownikom jak i mieszkańcom regionu.

Problemem okazał się też brak propozycji dla przedsiębiorstw i e-biznesu, poza „ogólnymi hasłami”, nie uwzględnia się potrzeb przedsiębiorców. Problematiczną kwestią, obok braku ogólnej wizji, jednocześnie mocno z nią związaną, są wskaźniki Osi⁶. Wszyscy badani zwrócili uwagę, że są one nieadekwatne do działań, dodatkowo nie zdefiniowano ich wartości, szczególną konsternację budzi „liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu”. Wskaźnik ten jest nieadekwatny, ponieważ projekty realizowane w ramach Osi, dotyczą budowy środkowej części infrastruktury. Sieć szkieletowa budowana jest w ramach Programu Rozwoju Polski Wschodniej, natomiast sieć „ostatniej mili” zostawiona jest dla dystrybutorów Internetu, działania w ramach RPO, znajdują się pośrodku, dlatego niemożliwa do podania wydaje się być liczba ostatecznych odbiorców.

⁶ Kwestia ta zostanie szerzej opisana w dalszej, piątej części raportu.



Pomimo pewnych problemów, z określeniem celów interwencji (w szerszym, niż tylko budowa platformy e-Administracji sensie), nikt z badanych nie poddaje w wątpliwość, że zagadnienia związane z budową społeczeństwa informacyjnego są jednym z kluczowych zadań stojących przed władzami województwa, gdyż jak zauważa jeden z rozmówców „(...) w dzisiejszych czasach informatyzacja, nowoczesne technologie informacyjne to jest klucz do przyszłości. To jest niejako już teraz warunek konieczny do prawidłowego rozwoju regionu.”

Biorąc pod uwagę jedynie realizowany projekt, trudno oceniać realizację Osi IV. Realizacja założeń wyrażona wartościami wskaźników Osi, jest niemożliwa do osiągnięcia. Jak stwierdził jeden z interesariuszy zainteresowanie rozwojem infrastruktury teleinformatycznej jest ze strony JST duże, jednak środki przewidziane na działanie są niewystarczające do kompleksowego i zrównoważonego rozwoju całego regionu. Skupienie się jedynie na wybranych obszarach działania jest jedyną metodą efektywnego wykorzystania funduszy.

Oś Priorytetowa IV - podsumowanie

Podsumowując realizację Osi IV należy zauważyć, że:

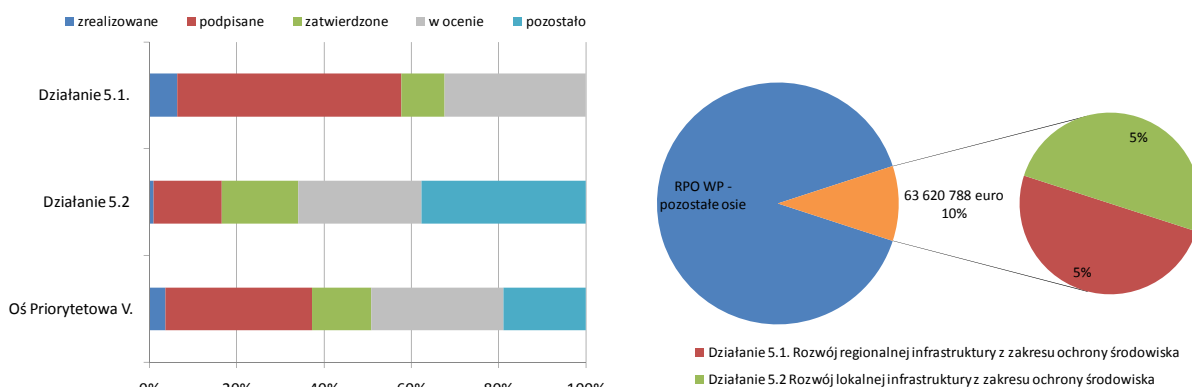
- Dotychczas jest to najmniej efektywna, w kontekście wydatkowania środków, Oś Programu; w realizacji jest obecnie tylko jeden projekt z listy IPK, odnoszący się do informatyzacji administracji publicznej;
- Projekty oczekujące na ocenę na liście IPK oraz w procedurze konkursowej wskazują na możliwość znacznego przyspieszenia wydatkowania środków;
- Również wejście w życie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych daje nadzieje na bardziej sprawną i uporządkowaną realizację projektów z zakresu budowy infrastruktury przez JST;
- Wg potencjalnych beneficjentów, założenia programowe są niejasne i brak jest przemyślanej wizji, co do zamierzonych i pożądaných efektów interwencji – z projektów oczekujących na ocenę wynika koncentracja na e-usługach publicznych w zakresie IPK oraz budowie sieci dostępu bezprzewodowego oraz sieci szerokopasmowych – z publicznymi punktami dostępu.

3.5 Oś Priorytetowa V. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska

W Osi Priorytetowej V. dofinansowywane są projekty przyczyniające się do utrzymywania istniejącego stanu środowiska oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom rozwoju gospodarczego. Zgodnie z założeniami SOP, miały to być przede wszystkim projekty polegające na poprawie jakości powietrza poprzez zmniejszenie ilości zanieczyszczeń, poprawie jakości wód, minimalizacji ilości wytwarzanych odpadów oraz wprowadzaniu systemu ich odzyskiwania i unieszkodliwiania, wzroście wykorzystywania niekonwencjonalnych źródeł energii oraz poprawie stanu infrastruktury technicznej na obszarach słabiej rozwiniętych. Dodatkowo w SOP podkreślono, że priorytetowo będą traktowane inwestycje dotyczące kompleksowego zagospodarowania odpadów.

Zakres udzielonego wsparcia dla Działania 5.1. i 5.2. był w zasadzie identyczny (dla 5.2. dodatkowo przewidziano możliwość finansowania likwidacji dzikich wysypisk śmieci), różnicą jest skierowanie wsparcia w ramach Działania 5.1. do obszarów nieobjętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, a w ramach 5.2. do obszarów objętych PROW, ale wyłącznie do beneficjentów nie mogących skorzystać ze wsparcia PROW. Priorytet przewiduje szeroki katalog potencjalnych beneficjentów, nie tylko publicznych, ale także MSP, NGO, instytucje naukowe, szkoły, uczelnie, instytucje kultury i inne. Pomoc udzielana jest bezzwrotnie, a minimalny wkład własny wynosi 15 proc. (5 proc. JST i jednostki podległe).

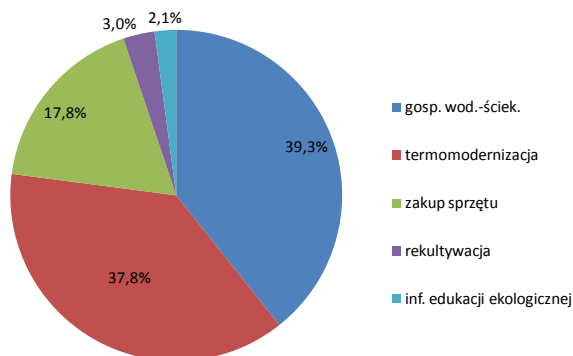
Wykres 34. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP V. **Wykres 35. Alokacja środków RPOWP w OP V.**



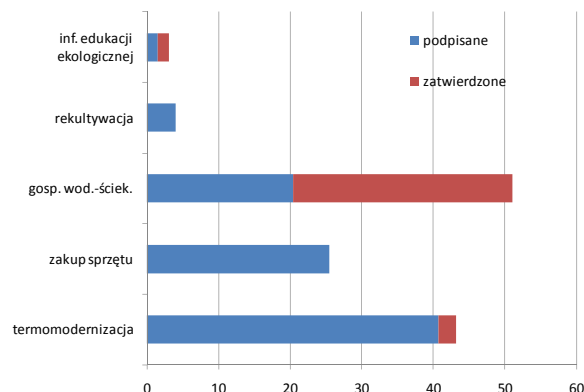
Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

Do 1 października 2010 r. w ramach Osi V. zatwierdzono 63 wnioski na łączną kwotę dofinansowania 144 mln złotych (57 proc. alokacji), praktycznie wykorzystano alokację w Działaniu 5.1. (pozostało niespełna 27 mln złotych przy wartości projektów w trakcie oceny na poziomie blisko 41 mln złotych), przy mniejszym wykorzystaniu alokacji w działaniu 5.2. (35 proc. alokacji stanowi wartość dofinansowania wniosków zatwierdzonych, a dalsze 28 proc. wniosków w ocenie). Niższe wykorzystanie środków w działaniu 5.2. wynika przede wszystkim z powiązań z PROW sprawiających, że w początkowym okresie realizacji RPOWP część JST miała ograniczone możliwości korzystania ze wsparcia w ramach Osi.

Wykres 36. Oś V. struktura dofinansowania według typów projektów – zatwierdzone wnioski.



Wykres 37. Oś V. według typów projektów – wnioski podpisane i zatwierdzone (mln PLN).



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI.

Warto zaznaczyć, że w związku z opóźnieniami w zawieraniu umów na projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, struktura dotychczasowej realizacji priorytetu jest różna w zależności od tego, czy brać pod uwagę podpisane umowy, czy projekty zatwierdzone do realizacji.

Mimo szerokiego katalogu projektów, które mogły uzyskać dofinansowanie w ramach Osi piątej, faktycznie dominują (w aspekcie ilościowym) projekty mające na celu poprawę jakości powietrza, faktycznie termomodernizacje budynków użyteczności publicznej (zrealizowano dotychczas 29 takich inwestycji) i przeciwdziałania zagrożeniom przyrody, w większości polegającym na zakupie sprzętu ratowniczego (16 inwestycji). Jeśli jednak brać pod uwagę koszt inwestycji dominują działania skupiające się na budowie lub przebudowie sieci kanalizacyjnych i/lub wodociągowych (oczywiście przy założeniu, że zostaną podpisane umowy na ich realizację), na które przeznaczono 39,3 proc. dotychczas zatwierdzonych środków, oraz termomodernizacji, na którą przeznaczono 37,8 proc. W dalszej kolejności finansowano zakup specjalistycznego sprzętu do akcji ratowniczych – w praktyce głównie wozów bojowych straży pożarnej. Pozostałe pięć procent zatwierdzonych środków przeznaczonych jest na rekultywację składowisk odpadów oraz rozbudowę infrastruktury ośrodków edukacji ekologicznej. Wśród beneficjentów dominują JST (zwłaszcza gminy, w dalszej kolejności miasta i powiaty), szczególnie w projektach gospodarki wodno-ściekowej. Tylko dwa projekty realizowane są przez instytucje niepubliczne (jeden dotyczący termomodernizacji i jeden polegający na doposażeniu ośrodka edukacji ekologicznej).

Analiza wybranych wniosków pozwala scharakteryzować główne obszary działań. Najczęstszą wymienianą potrzebą, jest konieczność termomodernizacji budynków, poprzez ich docieplenie, wymianę stolarki okiennej i drzwi, jak również modernizację systemów centralnego ogrzewania. Działania te *de facto* skupiają się na bieżących potrzebach podmiotów, uzyskaniu oszczędności eksploatacyjnych i dostosowaniu budynków do obecnych wymagań. W przypadku inwestycji skierowanych do ośrodków edukacji ekologicznej środki kierowane są zarówno na infrastrukturę, budynku jak i około budynkową (w tym stworzenie ekologicznego ogrodu i małej architektury wokół ośrodka) oraz ich doposażenie, jak zakup sprzętu do sali konferencyjnej. W wyniku wsparcia ośrodki zakładają rozwój i zwiększenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, poprzez intensyfikację swoich działań. Kolejna kategoria projektów dotyczy zakupu nowoczesnego sprzętu do akcji ratowniczych i usuwania skutków zagrożeń oraz rozwój systemu monitorującego. Jeden z



analizowanych wniosków zakłada rekultywację gminnego składowiska odpadów, przyczyniając się w ten sposób do poprawy jakości środowiska naturalnego.

Dotychczas nie były realizowane projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii, jednak w ostatnich miesiącach ogłoszone zostały dwa konkursy przewidujące projekty z tego zakresu – ocenę formalną przeszło 15 projektów, ubiegających się o dofinansowanie w łącznej wysokości 53 mln zł. Nadmienić też trzeba, że projekty z zakresu OZE uzyskiwały też wsparcie w ramach Działania 1.4.

Jeden z interesariuszy zwrócił uwagę na wyjątkowo duże wymagania względem przedsiębiorców przy projektach z zakresu OZE, zauważył również, że Program powinien preferować tylko wybrane formy odnawialnych źródeł energii, przystających do specyfiki i możliwości regionu. Za najlepsze źródło uznał biopalmarnie. Podał również w wątpliwość sensowność budowania dużych farm wiatrowych, ponieważ wyniki wykonanych ekspertyz sugerują, że najbardziej opłacalne będą te o mocy 10 kW.

Informacje uzyskane w wyniku wywiadów przeprowadzonych z beneficjentami potwierdzają, że większość projektów odnosiła się do zaspokojenia bieżących potrzeb. Termomodernizacja budynków spowodowana była koniecznością poszukiwania oszczędności w JST i innych podmiotach. Warto w tym miejscu odnotować uwagę jednego z interesariuszy instytucjonalnych, który stwierdził, że dofinansowanie tych działań nie powinno być tak wysokie, ze względu na oszczędności dla beneficjentów, wynikające z przeprowadzenia dociepleń oraz wymiany instalacji ciepłych. W przypadku innych projektów podkreślano potrzebę wymiany przestarzałego sprzętu oraz dostosowania sieci kanalizacyjno-wodociągowych do obecnych warunków.

Analiza efektów dotychczasowego wsparcia w oparciu o wybrane wskaźniki produktu, wskazuje na zdecydowane przekroczenie spodziewanych wartości w przypadku ochrony powietrza, w obu działaniach wskaźniki produktu zostały znacząco przekroczone już na obecnym etapie programowania (zrealizowano 21 inwestycji, przy 2 zakładanych dla Działania 5.1 i 8 w stosunku do 4 docelowych dla 5.2). Podobna sytuacja występuje w przypadku interwencji skierowanej na przeciwdziałanie zagrożeniom, wskaźniki zostały przekroczone odpowiednio o 200 proc dla Działania 5.1 (realizacja 6 przy zakładanych 3 projektach) i 1000 proc dla 5.2 (wsparto 10 przy planowanej 1 inwestycji). Z uwagi na mniejsze zainteresowanie projektami w ramach infrastruktury wodno-ściekowej (pod uwagę brane są jedynie zakończone inwestycje) realizacja przebiega na poziomie 30 proc. założeń dla Działania 5.1 i braku zakończonych inwestycji dla 5.2. W ramach gospodarki odpadami zrealizowano dotychczas 5 z docelowych 8 projektów (1 dla pierwszego Działania i 4 dla drugiego), osiągając poziom założeń rzędu 33 i 80 proc.

Wskaźniki rezultatu wskazują na zdecydowane przekroczenie –ponad 23 razy wyższa wartość dla Działania 5.1 i ponad trzykrotne dla 5.2. - spodziewanych wyników w przypadku *liczby osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami*. Dodatkowo w przypadku interwencji skierowanej na obszary objęte PROW, przekroczone zakładany poziom indeksu opisującego liczbę terenów rekultywowanych (7,76 ha przy docelowych 5), natomiast dla terenów nie objętych PROW, osiągnięto nieco ponad 79 MW dodatkowej mocy zainstalowanej energii z OZE (przy 2,5 MW określonych na rok 2013). Pozostałe wskaźniki rezultatu osiągnęły zdecydowanie mniejsze wartości: *liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej* przekroczyła nieznacznie 23 proc. założeń (dla Działania 5.1), *liczba osób przyłączonych do kanalizacji* kształtuje się na poziomie 19 proc. założeń.



Oś Priorytetowa V - podsumowanie

Oceniając dotychczasową realizację priorytetu V. należy zauważyć, że:

- Zakres podejmowanych działań jest dużo węższy niż szeroki katalog projektów przewidywany przez SOP, z koncentracją na projektach termomodernizacyjnych i z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. W szczególności, dotychczas nie występowały projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii, budowy spalarni odpadów (określonych w SOP jako priorytetowe), czy ochrony przyrody (poza zakupem sprzętu do akcji ratowniczych i infrastrukturą ośrodków edukacji ekologicznej), w zakresie działań zmierzających do poprawy jakości powietrza koncentrowano się na termomodernizacji, a w zakresie gospodarki odpadami realizowano wyłącznie projekty rekultywacyjne. Tak więc, o ile wszystkie realizowane projekty wpisywały się w cele i założenia RPOWP, to nacisk na poszczególne typy interwencji był w stosunku do założeń bardzo nierównomierny.
- W szczególności, realizowano projekty wprost odpowiadające na pilne potrzeby poszczególnych beneficjentów (zwłaszcza JST) i przynoszące korzystne efekty środowiskowe, w znacznie mniejszym stopniu prowadzono działania związane z bezpośrednią ochroną środowiska naturalnego. W kontekście unikalnych zasobów przyrodniczych województwa, określenia ochrony środowiska naturalnego jako celu 4. Strategii Rozwoju Województwa oraz zapisów SPO dotychczasowe wsparcie jest wybiórcze. Taki stan rzeczy może wynikać ze stosunkowo małego zainteresowania beneficjentów, którzy w pierwszej kolejności skupiają się na najistotniejszych ze swojego punktu widzenia inwestycjach. Tak więc, o ile obszar wsparcia został właściwie zdiagnozowany w dokumentach programowych, o tyle realizacja konkretnych działań zależna jest od bieżącego zapotrzebowania regionu, które w obecnej sytuacji – jak wynika z analizy zrealizowanych projektów – jest nieco inne, niż opisane w SOP.

3.6 Oś Priorytetowa VI. Rozwój infrastruktury społecznej

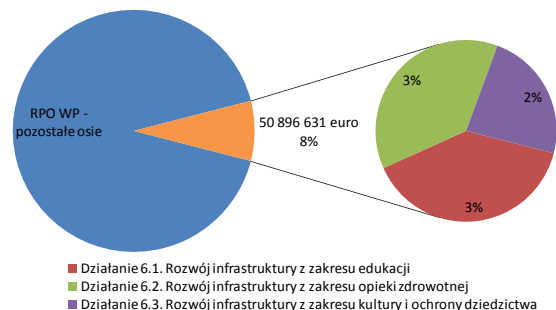
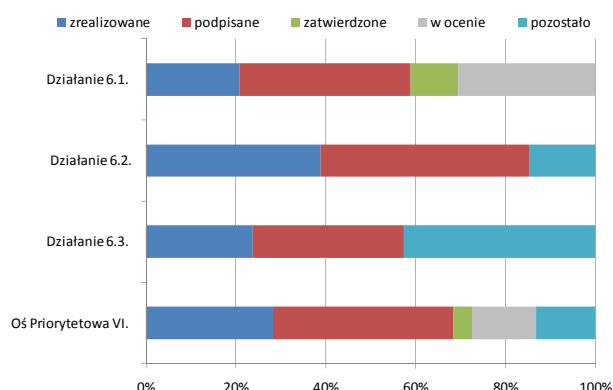
Na realizację Osi Priorytetowej VI. przeznaczono stosunkowo niewielkie – w porównaniu z innymi osiami – środki, wynoszące ok. 8 proc. alokacji RPOWP. W ramach Osi wspierane są projekty zmierzające do rozwoju infrastruktury edukacyjnej (Działanie 6.1.), opieki zdrowotnej (Działanie 6.2.) oraz kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego (Działanie 6.3.) Uzasadnieniem realizacji interwencji w tych obszarach jest niska jakość usług i utrudniony dostęp do infrastruktury społecznej – zwłaszcza na poziomie lokalnym.

W ramach interwencji w obszarze edukacji podkreśla się, że wsparcie powinno przyczynić się do podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu (poprzez podnoszenie kapitału ludzkiego w województwie).

W obszarze infrastruktury zdrowotnej podkreśla się znaczenie zwiększania jakości i dostępności usług, przy koncentracji na instytucjach dostarczających wysokospecjalistycznych i specjalistycznych publicznych świadczeń zdrowotnych w ramach NFZ.

Działania w obszarze kultury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i historycznego podkreślają potrzebę zachowania i wzmocnienia tożsamości kulturowej regionu oraz wzrostu jej oddziaływania na edukację mieszkańców województwa.

Wykres 38. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP VI. **Wykres 39. Alokacja środków RPOWP w OP VI.**



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

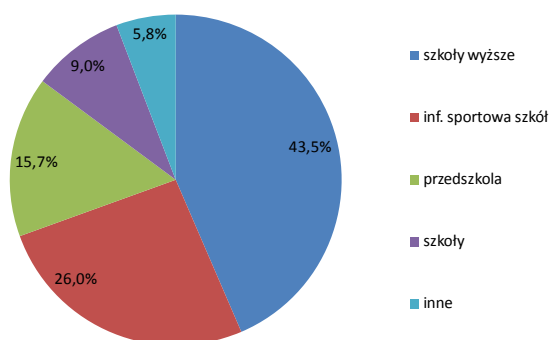
Stosunkowo niewielkie środki i wysokie potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej prowadzą do wysokiej kontraktacji środków w ramach Osi. Do 1 października 2010 r. dofinansowanie w ramach umów podpisanych konsumowało blisko 70 proc. alokacji, co stawia pod względem realizacji Oś VI. na drugim miejscu w ramach RPOWP (po Osi 3.), a uwzględnienie wniosków znajdujących się w ocenie w ramach Działania 6.1. oraz na liście rezerwowej IWIPK dla Działania 6.2. wskazuje na praktycznie całkowite wykorzystanie środków w ramach tych Działań. Stosunkowo najwolniejsza jest realizacja Działania 6.3., jednak i w jego wypadku dotychczas wykorzystana alokacja jest zbliżona od przeciętnej w RPOWP.⁷

⁷ Po 1 października 2010 r. do oceny merytorycznej trafiły projekty ubiegające się o dofinansowanie w łącznej wysokości 33 mln złotych, przy pozostałej alokacji na poziomie ok. 20 mln złotych.

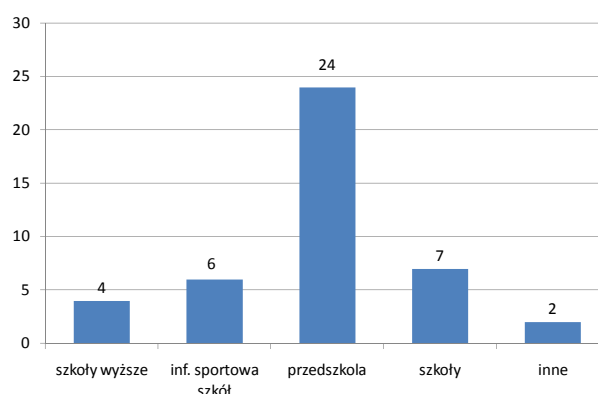
3.6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji – Działanie 6.1.

Wg SOP RPOWP „celem Działania jest stworzenie warunków koniecznych do rozwoju społeczeństwa o wysokich kwalifikacjach zawodowych”. Wsparciem mogą być objęte wszystkie poziomy kształcenia – od przedszkoli po szkoły wyższe i placówki kształcenia ustawicznego. W SOP podkreślono, że w zakresie szkolnictwa wyższego priorytetowo traktowane będą projekty zakładające stworzenie bazy edukacyjno-badawczej wspomagającej rozwój klastrów. W opisie Działania wyróżniono dwa główne przykładowe rodzaje projektów (dotyczące szkolnictwa wyższego oraz dotyczące podmiotów tworzących system oświaty), nie wyróżniając odrębnych Poddziałów oraz przydzielając środki w ramach jednej procedury konkursowej (przy czym ogłaszane były osobne konkursy dla każdego z rodzajów projektów). Pomoc udzielana jest w formie bezzwrotnej, przy minimalnym wkładzie własnym 15 proc. (5 proc. dla JST i jednostek podległych). Środki przeznaczone na Działanie są w znacznej mierze wykorzystane, a wartość dofinansowania projektów znajdujących się obecnie w ocenie przekracza o blisko 20 proc. alokację pozostałą na realizację Działania.

Wykres 40. Działanie 6.1. – wartość wsparcia według rodzaju wspartych obiektów, umowy podpisane.⁸



Wykres 41. Działanie 6.1. – liczba podpisanych umów wg rodzaju wspartych obiektów.



Źródło: Opracowanie IBS na sprawozdawczości RPOWP.

W praktyce realizacji Działania największy nacisk położono na wsparcie szkolnictwa wyższego – przeznaczono na nie 43,5 proc. środków. Taka struktura wsparcia jest rezultatem sposobu ogłaszania konkursów. Wszystkie cztery projekty z zakresu szkolnictwa wyższego realizowane są w Białymstoku⁹ i dotyczą rozbudowy infrastruktury (trzy z czterech) oraz zakupu sprzętu i wyposażenia laboratoryjno-dydaktycznego (wszystkie cztery projekty). Trzy z opisywanych projektów miały wysoką, w skali działania wartość (przeciętnie wartość dofinansowania w tym obszarze wynosi ponad 5 mln złotych), co ilustruje zestawienie alokacji środków z liczbą podpisanych umów w poszczególnych obszarach.

Drugim w kolejności typem wsparcia – pod względem wydatkowanych środków - było dofinansowanie koncentrujące się na rozbudowie infrastruktury sportowej istniejących placówek edukacyjnych. Ze względu na wysokie koszty tego typu prac, również w tym wypadku dość wysoka

⁸ Podział wg rodzaju wspartych obiektów przybliżony, na podstawie dokumentacji projektów, listy projektów zatwierdzonych oraz publicznie dostępnych informacji nt. projektów.

⁹ Zatwierdzony jest także projekt budowy hali widowiskowo-sportowej przez Państwową Wyższą Szkołę Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, jednak do 1 października 2010 r. nie została podpisana umowa.



jest przeciętna wartość dofinansowania (ok. 2 mln złotych). W tym miejscu należy zaznaczyć, że ponieważ wsparcie infrastruktury sportowej szkół bardzo pośrednio wpisuje się w cele Programu i Działania, po pierwszym konkursie IZ RPOWP zmieniła kryteria wyboru projektów, czego skutkiem było dofinansowanie inwestycji innych niż infrastruktura sportowa w kolejnych konkursach.

Pod względem liczby umów, najczęściej wsparcia udzielano w zakresie edukacji przedszkolnej; były to też projekty najmniejsze (przeciętnie dofinansowanie nieznacznie przekraczało 300 tys. złotych). Wsparcie edukacji przedszkolnej polegało przede wszystkim na remontach, rozbudowie i modernizacji istniejących przedszkoli, w dalszej kolejności na tworzenie placówek przedszkolnych przy istniejących szkołach podstawowych. W wypadku kilku projektów celem było utworzenie nowego przedszkola.

Pozostałe projekty dotyczyły zasadniczo remontów, modernizacji i rozbudowy szkół oraz zespołów szkół. W niektórych wypadkach zakres prac był bardzo wszechstronny i nie ograniczał się jedynie do modernizacji szkół, ale także innych działań z zakresu modernizacji szeroko pojętej infrastruktury edukacyjnej, tak więc projekty te zakwalifikowano do kategorii inne.

Z analizy wniosków wynika, że środki przeznaczone na infrastrukturę budynków skupiały się głównie na polepszeniu ich stanu technicznego i dostosowaniu do obowiązujących wymogów/przepisów. W zakres tych działań wchodziła również wymiana starych instalacji. Budynki podlegały rozbudowie wynikającej z rosnącego zapotrzebowania ze strony mieszkańców, tak było w przypadku przedszkoli, w których w obecnych warunkach brakowało miejsc dla dzieci. Dofinansowanie przeznaczane było także na poszerzenie oferty edukacyjnej (np. stworzenie laboratorium językowego).

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w wyniku ostatniego z tegorocznych konkursów (marzec-maj 2010) zatwierdzono kolejne 12 wniosków o dofinansowanie placówek oferujących kształcenie zawodowe, których głównym celem jest budowa i modernizacja pomieszczeń dydaktycznych oraz doposażenie pracowni w urządzenia umożliwiające praktyczną naukę zawodu.

Analiza efektów dotychczasowego wsparcia w oparciu o wskaźniki wybrane do monitorowania Działania wskazuje na znaczne przekroczenie wyników interwencji, w stosunku do zakładanych wartości, w przypadku wszystkich wskaźników rezultatu (dotyczących liczby dzieci, uczniów i studentów korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizowanych projektów) oraz przekroczenie *liczby projektów infrastrukturalnych z zakresu edukacji*, dla indeksu produktu. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być dwojake, z jednej strony wartości mogły być niedoszacowane na etapie programowania, z drugiej realizowano mniejsze (pod względem konsumpcji środków) projekty, co pozwoliło na wsparcie większej liczby inwestycji.



Ramka 5. Wsparcie szkolnictwa wyższego w RPOWP

Politechnika Białostocka

Projekt dotyczy rozbudowy, modernizacji i doposażenia bazy dydaktyczno – laboratoryjnej. Celem jest podniesienie potencjału uczelni, pozwalającego na kształcenie wysokiej klasy specjalistów w dziedzinach: budownictwa (szczególne innowacyjnych rozwiązań), inżynierii i ochrony środowiska (w tym technologie odnawialne i budownictwo energooszczędne), inżynierii biomedycznej, techniki rolniczej i leśnej oraz nanotechnologii. Zaplanowano uruchomienie 6 nowych laboratoriów (Biotribologii i Biomechaniki Inżynierskiej, Zaopatrzenia Ortopedycznego, Biologii, Botaniki i Fizjologii Roślin, Techniki Rolniczej i Leśnej, Szybkiego Prototypowania i Inżynierii Odwrotnej, Inżynierii Żywności) oraz modernizację 8 istniejących (Toksykologii i Biochemii, Mechaniki Płynów, Techniki Ciepłej i Wymiany Ciepła, Zakładzie Geotechniki, Katedry Podstaw Budownictwa i Ochrony Budowli, Diagnostyki Ciepłej Budynków, Katedry Mechaniki Konstrukcji, Katedry Ochrony i Kształtowania Środowiska). Zaplanowano modernizację 4 pracowni komputerowych i utworzenie jednej nowej. W wyniku inwestycji ma powstać 6 nowych kierunków kształcenia (4 na WBiŚ oraz 2 na WM), a w ich ramach dwie nowe specjalności.

Wartość projektu 10 815 084, 35 złotych

Dofinansowanie 8 853 857,59 złotych

Uniwersytet Medyczny w Białymstoku

Głównym celem projektu jest stworzenie nowoczesnej jednostki dydaktycznej, naukowej i klinicznej. Dodatkowo zaplanowano stworzenie nowego kierunku „Techniki Dentystyczne”. Realizacja zakłada remont i modernizację pomieszczeń uniwersytetu (wydziałów: Protetyki Stomatologicznej i Stomatologii Zachowawczej, Zakładu Chirurgii Stomatologicznej, Zakładu Technik Dentystycznych), w tym termomodernizację i zakup energooszczędnych urządzeń, jak i likwidację barier architektonicznych, dodatkowo zaplanowano zakup i/lub wymianę nowoczesnego sprzętu medyczno-dydaktycznego. Infrastruktura ta ma stać się głównym zapleczem dydaktycznym nowego kierunku.

Wartość projektu 8 423 297,80 złotych

Dofinansowanie 5 946 294,12 złotych

Wyższa Szkoła Kosmetologii i Ochrony Zdrowia w Białymstoku

Projekt zakłada modernizację infrastruktury oraz doposażenie uczelni na potrzeby nowo-otwieranego kierunku (Biotechnologia). Realizacja zakłada remont i pełne wyposażenie 9 sal naukowo-dydaktycznych (4 przeznaczonych do prowadzenia zajęć i 5 laboratoryjnych i badawczo-naukowych), przeznaczonych dla nowego kierunku.

Wartość projektu 7 697 759,83 złotych

Dofinansowanie 6 267 348,29 złotych

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej imienia Stanisława Staszica w Białymstoku

W ramach inwestycji planuje się zakup wyposażenia do nowego budynku uczelni (planowany czas oddania III kwartał 2011 roku), pozwalający na poszerzenie obecnej bazy dydaktycznej. Wyposażenie obejmuje: sprzęt audiowizualny i fotele audytorijne (dla dwóch auli), system telewizji dozorowej dla całego budynku, system EIB oraz komplet zasilaczy UPS. Beneficjent podaje, że w wyniku realizacji inwestycji możliwe będzie (w przyszłości) utworzenie nowych kierunków studiów, a w chwili obecnej przyczyni się do poprawy warunków kształcenia.

Wartość projektu 1 838 767,04 złotych

Dofinansowanie 804 506,49 złotych

3.6.2 Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej – Działanie 6.2.

Zgodnie z założeniami SOP, wsparcie w Działaniu 6.2. realizowane było dwutorowo, z jednej strony poprzez wsparcie wysokospecjalistycznych i specjalistycznych usług medycznych o znaczeniu regionalnym, z drugiej zwiększających dostępność usług poprzez wsparcie lokalnych ośrodków zdrowia. Te dwa główne typy projektów konkurowały ze sobą w ramach pierwszych dwóch konkursów, w ostatnim nacisk położono na wsparcie lokalnych ośrodków zdrowia. Równocześnie na liście rezerwowej Działania 6.2. umieszczono sześć IPK, dla których łączna wartość maksymalnego dofinansowania z UE wynosi 185 mln złotych (przy alokacji środków na Działanie na poziomie ok. 47 mln złotych i dotychczasowej kontraktacji na poziomie ok. 27 mln złotych). Jest to dobrą miarą przewagi popytu nad podażą w ramach Działania, potwierdzeniem tego jest również to, że 50 proc. projektów ubiegających się o dofinansowanie go nie otrzymało (wg wartości dofinansowania).

Beneficjentami środków są dotychczas wyłącznie instytucje publiczne – wynika to z wymogu osiągania przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej 100 proc. dochodów z kontaktów z NFZ i jest spójne z założeniami SOP. W związku z wysoką wartością projektów wspierających duże szpitale o znaczeniu regionalnym, większość wsparcia trafia do Białegostoku (ponad 37 proc. wsparcia wynikającego z dotychczas podpisanych umów), dalsze 14 i 8 proc. odpowiednio do Suwałk i Łomży.

W trakcie badań beneficjenci podkreślali, że potrzeby służby zdrowia są olbrzymie, zarówno w zakresie infrastruktury (przystosowanie budynków do obecnych wymogów) jak i specjalistycznego sprzętu diagnostycznego pozwalającego na wykonywanie badań.

Z analizy wniosków wynika, że większość inwestycji dotyczyła infrastruktury budynków (w tym remontu bloków operacyjnych), zakupu specjalistycznego sprzętu diagnostycznego i chirurgicznego, doposażenia bloków operacyjnych oraz rozszerzenia oferty o nieinwazyjne techniki operacyjno-diagnostyczne. Działania te mają na celu poprawę dostępności specjalistycznych usług medycznych oraz poprawę ich jakości. Dodatkowym celem była możliwość zwiększenia kontraktacji placówki, dzięki poszerzeniu oferty usług.

Ocena efektów dotychczasowego wsparcia wskazuje na, z jednej strony dwukrotne przekroczenie wartości docelowych wskaźników produktu *liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu ochrony zdrowia* (31 do 16). Z drugiej strony większy nacisk położono na opiekę specjalistyczną, na co wskazuje znaczące przekroczenie *liczby potencjalnych specjalistycznych badań medycznych przeprowadzonych sprzętem zakupionym w wyniku realizacji projektu* i jednocześnie nieco niższy od zakładanego miernik *dostępności podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich* (49 proc. w stosunku do 70 docelowych). Należy pamiętać, że zgodnie z diagnozą województwa i jego zapotrzebowania, oba rodzaje inwestycji były równie ważne z punktu widzenia regionu, jednak z uwagi na ograniczone środki na Działanie, stan obecnej realizacji oraz jego efekty są zadowalające.



3.6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego – Działanie 6.3.

Działanie 6.3. jest jednym z najmniejszych działań RPOWP pod względem alokacji. Jednocześnie przy celu zdefiniowanym jako zachowanie zasobów dziedzictwa historycznego i kulturowego regionu, możliwe typy projektów obejmują bardzo różnorodne przedsięwzięcia – od remontów i konserwacji zabytków, poprzez inwestycję w infrastrukturę kulturalną, po zakup wyposażenia dla instytucji kultury. O finansowanie projektów ubiegać się mogą JST, instytucje publiczne i szeroki katalog instytucji pozarządowych (poza przedsiębiorstwami). Uwzględniając wnioski znajdujące się obecnie w ocenie merytorycznej, środki w ramach Działania są praktycznie wykorzystane.

Dotychczas podpisano umowy na realizację 8 projektów (w tym jeden indywidualny projekt kluczowy), przy średniej wysokości dofinansowania na poziomie blisko 4 mln złotych. Są to projekty inwestycyjne, przy czym aż 5 z nich polega na rozbudowie, remoncie lub modernizacji obiektu muzealnego (lub też działanie takie jest istotnym komponentem projektu). Z pozostałych trzech projektów dwa polegają na remoncie obiektów zabytkowych (kościół i remiza), jeden na zakupie instrumentów muzycznych dla filharmonii.

W przypadku Działania 6.3 efekty rzeczowe wyrażone wskaźnikami przekraczają założenia RPOWP (Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej), ilustrują one jednak tylko najbardziej podstawowy wymiar interwencji.

Mimo teoretycznego wyłączenia ze wsparcia inwestycji mogących ubiegać się o dofinansowanie w ramach Działania 3.1. wydaje się, że demarkacja jest nieoczywista: w szczególności wiele inwestycji faktycznie kwalifikujących się do wsparcia w ramach Działania 6.3. otrzymało wsparcie w ramach Działania 3.1. Przykładem tego jest wspieranie w obu działaniach muzeów, czy budowa sal koncertowych w ramach Działania 3.1. O ubieganiu się beneficjentów o finansowanie projektów z Działania 3.1. decydowała alokacja środków, co przyznawali sami beneficjenci Programu w trakcie badań - prawie siedmiokrotnie większa w Działaniu 3.1. niż w Działaniu 6.1.

Ocena efektów dotychczasowego wsparcia w oparciu o wskaźniki, jest w przypadku tej interwencji niemożliwa, ze względu na (1) brak mierników rezultatu, będących najlepszymi miernikami wpływu interwencji, (2) wskaźniki produktu dotyczą jedynie liczby projektów infrastrukturalnych z zakresu ochrony dziedzictwa i kulturalnych, nie obrazujących w pełni zakresu wsparcia.



3.6.4 Oś Priorytetowa VI - podsumowanie

Podsumowując realizację Osi Priorytetowej VI należy stwierdzić, że:

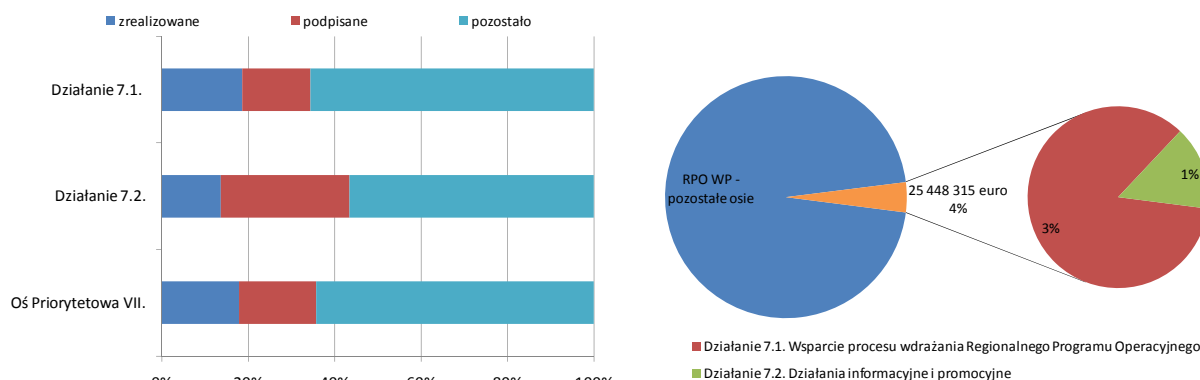
- Znaczna część środków Działania 6.1. została skierowana do uczelni wyższych, z koncentracją na Białymstoku. Ponieważ Białystok jest ośrodkiem akademickim o największym potencjale w województwie, a rozwój kapitału ludzkiego ma kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu, działania te należy ocenić pozytywnie. Oprócz budowy pozycji akademickiej Białegostoku, działania takie wzmacniają jego potencjał jako regionalnego centrum rozwoju. Jednocześnie jednak nie udało się zrealizować założenia SOP o preferowaniu – we wsparciu szkół wyższych – projektów tworzących bazę edukacyjno-badawczą wspomagającą rozwój klastrów.
- Wsparcie szkół (z wyłączeniem placówek kształcenia zawodowego) koncentrowało się (co do wartości) na rozbudowie infrastruktury sportowej, w dalszej kolejności na zwiększaniu pozostałego zaplecza infrastrukturalnego. Niewątpliwie działania te przyczyniły się do poprawy jakości infrastruktury szkolnictwa, często bardzo zaniedbanej i niedostosowanej do potrzeb. Jednocześnie, w ostatnim konkursie z tego roku, zatwierdzono 12 wniosków CKZ, które realizują cel, jakim jest lepsze dostosowanie systemu kształcenia dla potrzeb rynku pracy. W zakresie wsparcia infrastruktury zdrowotnej wyraźnie widoczna jest silna przewaga potrzeb nad dostępnymi środkami. W zakresie rzeczowym projekty wypełniają założenia RPOWP oraz są zgodne z założonymi kierunkami interwencji – przy nieco większym nacisku na rozwój opieki wysokospecjalistycznej i specjalistycznej niż zwiększaniu dostępności usług.
- W zakresie wsparcia infrastruktury wsparcie jest silnie skoncentrowane (osiem relatywnie dużych projektów) i dotyczy głównie obiektów muzealnych oraz remontów obiektów zabytkowych. Zwraca uwagę problem demarkacji z Działaniem 3.1., w którym realizowane są projekty de facto kwalifikujące się do wsparcia w Działaniu 3.1., z drugiej strony część projektów w Działaniu 6.3. mogłaby ubiegać się o wsparcie w Działaniu 3.1.
- Ogólnie wsparcie udzielone w ramach Osi VI odpowiadało problemom zdefiniowanym na etapie programowania, chociaż w pierwszej fazie wdrażania programu w niektórych wypadkach jego realizacja nie w pełni konsumowała dostrzeżone problemy, jednak w wyniku interwencji IZ RPOWP, po pierwszym konkursie z zakresu infrastruktury edukacyjnej, w którym dofinansowanie w dużej mierze przeznaczono na infrastrukturę sportową, zmieniono kryteria wyboru projektów, dostosowując tym samym inwestycje do potrzeb województwa. Efektywność interwencji jest też ograniczona przez relatywnie niewielką alokację środków w Osi.

3.7 Oś Priorytetowa VII. Pomoc techniczna

Siódma Oś priorytetowa stworzona została z myślą o wsparciu administracji samorządowej województwa, zaangażowanej w zarządzanie RPOWP. Celem Pomocy Technicznej jest zapewnienie sprawnego systemu zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji Programu. Dodatkowo zadbano o działania podnoszące kwalifikacje personelu, promocję oraz rozpowszechnianie informacji o RPOWP. Dofinansowanie sięga 90 proc. kosztów kwalifikowalnych.

W ramach Osi wyodrębniono dwa Działania, pierwsze obejmuje wsparcie procesu wdrażania RPO, drugie odnosi się do działań informacyjnych i promocyjnych. Na realizację przeznaczono 4 proc. całkowitej alokacji programu, w okresie objętym ewaluacją skonsumowano 40 proc. funduszy. W ramach Osi VII zatwierdzono dotychczas 6 projektów, po 3 dla każdego Działania.

Wykres 42. Dotychczasowa realizacja RPOWP w OP VII **Wykres 43. Alokacja środków RPOWP w OP VII.**



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych KSI oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów RPOWP.

Celem Działania 7.1 jest wsparcie IZ RPOWP w zakresie wdrażania, zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli procesu realizacji Programu. Założenia te mają zostać osiągnięte w wyniku zatrudnienia wykwalifikowanej kadry obsługującej Program na poziomie województwa i systematyczne podnoszenie jej kwalifikacji. Dofinansowanie przewidziane zostało również na prace związane z infrastrukturą, w tym budowę, rozbudowę, adaptację, remont i wynajem pomieszczeń biurowych, zakup niezbędnego wyposażenia tych pomieszczeń, w tym sprzętu i oprogramowania komputerowego, telekomunikacyjnego, audiowizualnego oraz leasing środków transportu i przygotowania kolejnego okresu programowania.

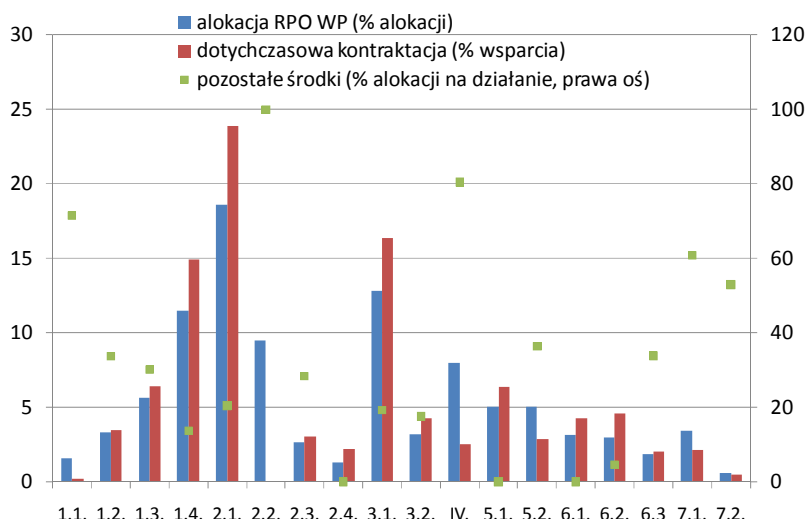
Działanie 7.2 skupia się na akcjach informacyjno-promocyjnych, mających za zadanie, z jednej strony rozpowszechnienie wiedzy na temat możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków EFRR na realizację projektów służących rozwojowi regionu, z drugiej strony na informowaniu opinii publicznej o roli wsparcia UE w zakresie rozwoju regionów oraz rezultatach tego wsparcia. Informacje rozpowszechniane są za pomocą materiałów promocyjnych, broszur, folderów jak również dokumentów programowych oraz informacji na stronie internetowej, stworzonej dla Programu.

3.8 Dotychczasowa realizacja RPOWP - podsumowanie

Analizując dotychczasową realizację programu, należy podkreślić wysokie dotychczasowe wydatkowanie środków i sprawną realizację większości działań. Wyjątkami są tu:

- Działanie 1.1. Tworzenie warunków do rozwoju innowacyjności, gdzie niskie wykorzystanie alokacji wynika z problemów z popytem i demarkacją z innymi programami, a także możliwości potencjalnych beneficjentów,
- Działania 2.2. Rozwój transportu lotniczego, gdzie realizacja jedyne przewidzianego projektu – budowy lotniska regionalnego – znajduje się we wczesnej fazie,
- Oś priorytetowa IV. Społeczeństwo informacyjne, gdzie wystąpiły problemy systemowe z realizacją projektów infrastrukturalnych.

Wykres 44. Podsumowanie dotychczasowej realizacji RPOWP – wnioski zatwierdzone.



Źródło: Sprawozdawczość RPOWP.

Mniej pozytywna jest ocena zgodności realizacji programu z jego celami. Pewne problemy – na które już zareagowano - wystąpiły w następujących obszarach:

- Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu, gdzie wsparcie przeznaczono przede wszystkim na rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w oderwaniu od zidentyfikowanego w Programie potencjału regionu. IZ RPOWP wprowadziło modyfikacje w kryteriach wyboru projektów, jednak występuje problem braku adekwatnych projektów w procedurze konkursowej. Ponadto, najkosztowniejsze projekty z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej realizowane są jako IPK;
- Działanie 6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji, gdzie znaczna część wsparcia w pierwszej fazie wdrażania Programu przeznaczona została na rozwój infrastruktury sportowo-



rekreacyjnej szkół, w oderwaniu od celów Programu i potrzeb rynku pracy. Zmiana kryteriów wyboru przez IZ RPOWP w kolejnych konkursach skutkowałą dofinansowywaniem projektów koncentrujących się na poprawie jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy kształcenia zawodowego.

W mniejszym stopniu pewne niezgodności z założeniami Programu obserwować też można w Osi priorytetowej V. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska, gdzie katalog dotychczas podejmowanej interwencji jest znacznie węższy od planowanego (w szczególności w zakresie gospodarki odpadami, OZE i ochrony przyrody), przy pełnej zgodności z celami Programu i Działania. W Działaniu 1.4., przy zgodności z ogólnymi celami Programu i Działania stwierdzić należy niewielki udział branż uznanych w RPOWP za kluczowe dla rozwoju regionu.

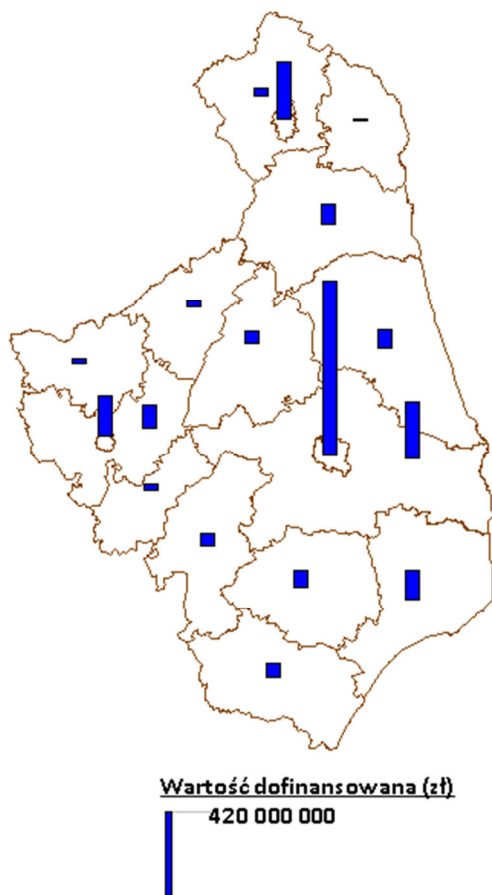
W dotychczasowej realizacji celów 1. i 2. programu największe sukcesy odniesiono we wsparciu przedsiębiorstw, zwłaszcza poprzez Działanie 1.3. i Działanie 1.4. (w drugim wypadku przy pewnych zastrzeżeniach, opisanych powyżej). Pośrednio do wsparcia konkurencyjności przedsiębiorstw, a także atrakcyjności regionu przyczynia się rozwój infrastruktury transportowej, również oceniany wysoko, przy zastrzeżeniu zbyt wysokich nakładów na drogi lokalne oraz niewielkiego zaawansowania budowy lotniska regionalnego. W wypadku tego ostatniego przedsięwzięcia można mieć też wątpliwości, czy te same środki skierowane w inne obszary (np. budowę dróg regionalnych) nie byłby wykorzystane bardziej efektywnie – lotnisko będzie z dużym prawdopodobieństwem nierentowne, z ruchem pasażerskim poniżej progu umożliwiającego jego funkcjonowanie na zasadach rynkowych i przy bardzo wysokich kosztach jego budowy.

Nieco gorzej wypada ocena realizacji celów atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności przez projekty w ramach Osi V. (co omówiono powyżej), ale też Osi VI. W wypadku Osi VI. zwraca uwagę fakt, że przełożenie większości realizowanych projektów na realizację celu 1. (jak również celu 2.) jest bardzo pośrednie. Co najmniej w wypadku Działania 6.1. i projektów kierowanych do uczelni wyższych i szkół związek ten powinien być większy.

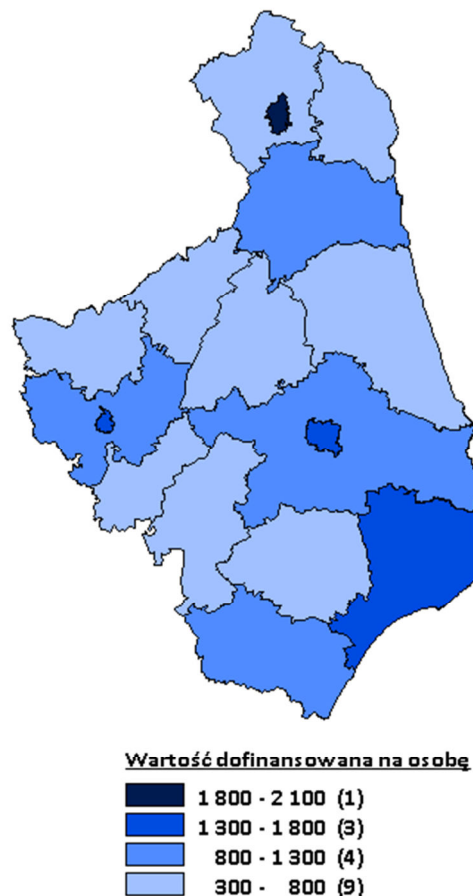
Znacznie gorsza jest ocena realizacji celu 3. Programu, ukierunkowanego na rozwój turystyki. Oprócz imponującego poszerzenia bazy noclegowej osiągniętego w Działaniu 3.2., wpływ realizowanych projektów na atrakcyjność turystyczną województwa jest niewielki.

Analizując rozkład geograficzny wydatkowanych środków stwierdzić można istotną przewagę – tak w kategoriach globalnych, jak i per capita – trzech największych miast regionu oraz powiatu hajnowskiego (w tym ostatnim wypadku istotny wpływ na łączne dofinansowanie ma realizacja jednej dużej inwestycji drogowej, stanowiącej ponad 45 proc. środków przypadających na powiat). Alokacja taka jest zgodna z oczekiwaniami, jeśli wziąć pod uwagę cele programu i cechy interwencji (implikujące w niektórych wypadkach koncentrację na centrach regionalnych) oraz dostępność środków PROW na terenach wiejskich, jednak zwraca uwagę bardzo niskie wsparcie per capita w powiatach grajewskim, kolneńskim i sejneńskim (równocześnie, w kolneńskim i sejneńskim praktycznie nie występowały projekty z zakresu wsparcia przedsiębiorczości).

Wykres 45. RPOWP – wartość dofinansowania ogółem



Wykres 46. RPOWP – wartość dofinansowania na osobę



Źródło: Mapa projektów RPOWP.

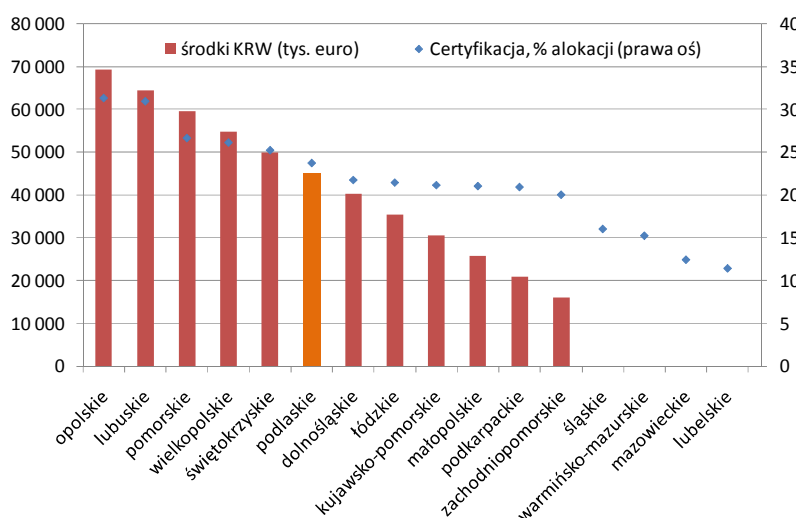
W kontekście rozważań nad dotychczasową i dalszą realizacją Programu oraz podziału środków KRW, warto przywołać przedstawioną w rozdziale II. wybiórczą analizę SWOT, definiującą wąskie gardła rozwoju i wynikające z nich priorytety polityki społeczno-gospodarczej. Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że w przyszłości szczególny nacisk należy kłaść na wspieranie przemian strukturalnych na osiach miasto-wieś i sektory pozarolnicze-rolnictwo. Wprawdzie do pewnego stopnia występuje tu problem demarkacji z PROW, jednak w zakresie instrumentów wsparcia zwrotnego i rozwoju infrastruktury transportowej na poziomie regionalnym kluczowe znacznie ma i będzie mieć RPOWP. Wg przedstawionej w rozdziale 2. analizy, kluczowe znacznie mają także działania z zakresu rozwoju kapitału ludzkiego, jednak olbrzymie potrzeby w tym zakresie tylko w niewielkim stopniu mogą być rozwiązane w formule realizacji RPOWP.

4 Rekomendacje dla dalszej realizacji Programu i podziału środków z Krajowej Rezerwy Wykonania

4.1 Oczekiwana skala środków KRW przeznaczonych na RPOWP

Zgodnie z dokumentem „Metodologia podziału Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych”, 512 mln euro środków rezerwy przeznaczonych na RPO zostanie przekazanych województwom, które do 31 grudnia 2010 r. certyfikują w Komisji Europejskiej wydatki na kwotę wynoszącą co najmniej 20 proc. alokacji. Wielkość środków przypadających danemu województwu zależeć będzie od jego pozycji w rankingu (opartym na kryterium wykorzystania środków wspólnotowych i kryterium kontraktacji) oraz liczby województw spełniających kryterium certyfikacji i w szczególności będą niezależne od poziomu PKB, wyjściowej wielkości programu operacyjnego czy liczby ludności województwa. Jest to więc narzędzie szczególnie motywujące dla województw mniejszych.

Wykres 47. Certyfikacja wydatków w KE na 31 października 2010 r. i prawdopodobny podział środków KRW.



Źródło: Dane MRR.

Według publikacji MRR „Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.10.2010”, dwanaście województw przekroczyło próg certyfikacji uprawniający do udziału w podziale środków KRW. W prezentowanym zestawieniu województwo podlaskie jest na pozycji szóstej, co odpowiada środkom w wysokości 45 mln euro (co stanowi 7 proc. wyjściowych środków RPOWP). Oczywiście, do końca 2010 r. zarówno liczba województw spełniających kryterium certyfikacji, jak i pozycja województwa podlaskiego mogą ulec zmianie, jednak przy założeniu podziału środków wg obecnie określonych reguł, z dużym prawdopodobieństwem dodatkowe środki uzyskane przez województwo z KRW zawierać się będą między 50 (piąta pozycja wśród 12 województw) a 35 (8 pozycja wśród 14 województw) mln euro.



4.2 Kontekst podziału środków – strategiczne rekomendacje

Zgodnie z metodologią podziału środków KRW, „przyznane środki zostaną alokowane zgodnie z kierunkami rekomendowanymi przez Instytucję Strategiczną NSRO”. Kierunki te nie zostały jeszcze ustalone, jednak dokument MRR „Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych” z lipca 2010 r. (dalej przywoływany jako „ukierunkowanie”) formułuje w tym zakresie pierwsze propozycje. Wg niego środki powinny być przede wszystkim przeznaczone na interwencję w następujących obszarach (przytoczono kategorie istotne z punktu widzenia programów regionalnych):

- drogi wojewódzkie,
- zintegrowane rozwiązania w zakresie transportu miejskiego,
- energetyka – odnawialne źródła energii,
- infrastruktura szkolnictwa wyższego,
- infrastruktura społeczeństwa informacyjnego - szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz usługi świadczone drogą elektroniczną,
- działalność innowacyjna, współpraca sieciowa biznesu oraz pomoc zwrotna dla MSP,
- dostęp do usług publicznych na poziomie lokalnym poprzez działania zintegrowane (z zachowaniem 7 proc. limitu alokacji środków UE na infrastrukturę społeczną).

Jednocześnie, nawet w ww. obszarach nie są rekomendowane do wsparcia działania „nie- lub niedostatecznie ukierunkowane na pobudzanie i wzmacnianie funkcji rozwojowej, tj. m.in. działania punktowe, prowadzące do realizacji przedsięwzięć funkcjonujących w oderwaniu (w tym wybieranych w pojedynczych konkursach), działania nieefektywne, generujące koszty nieadekwatne w stosunku do osiągniętych korzyści (zwłaszcza w zakresie powiększania przychodów publicznych).”

Równocześnie, dokument zawiera katalog negatywnych działań, na które dodatkowe środki nie powinny być kierowane:

- infrastruktura społeczna, sportowa i rekreacyjna;
- drogi lokalne;
- rewitalizacja.

W kontekście praktyki realizacji regionalnych programów operacyjnych kluczowe jest stwierdzenie o konieczności odchodzenia od wsparcia kosztownych w utrzymaniu inwestycji JST, w szczególności gdy nie przyczyniają się one do zwiększania potencjału gospodarczego i nie generują przychodów dla JST. Finansowanie tego typu działań nie tylko stanowi wypieranie środków krajowych przez środki UE (poprzez finansowanie projektów wchodzących w zakres podstawowych zadań JST), ale generuje także koszty stałe, które w przyszłości mogą się okazać zbyt wysokie dla części JST.

4.3 Wnioski z dotychczasowej realizacji Programu dla dalszej interwencji, z uwzględnieniem podziału środków KRW

Formułując rekomendacje dla dalszej realizacji Programu wzięto pod uwagę następujące czynniki:

- potrzeby rozwojowe województwa podlaskiego;
- cel główny i cele szczegółowe RPOWP;
- dotychczasową realizację RPOWP, w tym w szczególności wydatkowanie środków w poszczególnych obszarach i efektywność interwencji;
- dla środków KRW – ograniczenia wynikające z ukierunkowania wydatkowania środków, a więc pozytywny i negatywny katalog działań, opisany w poprzednim podrozdziale;
- oczekiwaną efektywność wykorzystania dodatkowych środków;
- wielkość środków, jakie prawdopodobnie przypadną województwu podlaskiemu z KRW.

Rekomendacje sformułowano na trzech poziomach:

- obszary zdecydowanie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem – tj. dziedziny, w których oczekiwać można największych pozytywnych skutków interwencji, które do tej pory odznaczały się wysoką efektywnością i w których występuje niezaspokojony popyt ze strony potencjalnych beneficjentów;
- obszary opcjonalnie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem – dziedziny charakteryzujące się wysokim potencjałem pozytywnych efektów jak ww., jednak przy których istnieją wątpliwości co do popytu ze strony potencjalnych beneficjentów, możliwości w pełni efektywnej realizacji wsparcia lub oczekiwane efekty są mniejsze niż w wypadku obszarów zdecydowanie rekomendowanych; włączono tu również działania silnie wpisujące się w cel główny i cele szczegółowe, których realizacja była dotąd wybiórcza lub prowadzona w niewielkim zakresie;
- obszary nierekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem – są to obszary, w których nie występuje popyt, dotychczasowa interwencja odznaczała się niską skutecznością i/lub brakiem zgodności z celem głównym i celami szczegółowymi RPOWP, a także obszary, w których realizacja wsparcia w ramach KRW będzie niemożliwa ze względów systemowych;
- obszary bez rekomendacji – dziedziny, w których dotychczasowe wykorzystanie środków wskazuje na niski popyt lub problemy w realizacji, ale które są efektywne i związane z celami RPOWP; również działania odznaczające się wysoką dotychczasową realizacją wsparcia i wysokim stopniem zaspokojenia popytu przy jedynie pośrednim związku z celami RPOWP.

Jednocześnie każdorazowo doprecyzowano, na ile rekomendacje w danym obszarze dotyczą wykorzystania środków KRW, a na ile zmian w samym programie niezależnie od środków KRW. Nie rekomenduje się kierowania środków do innych, dotychczas nie wspieranych obszarów - mimo identyfikacji problemów z zakresu kapitału ludzkiego wymagających wsparcia publicznego (opisanych niżej), pozostają one poza obszarem interwencji RPOWP.



4.3.1 Obszary zdecydowanie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem

Działanie 1.3. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu

Pomoc zwrotna jest powszechnie uznawana za jedno z najbardziej efektywnych narzędzi wspierania przedsiębiorczości ze środków publicznych. Formuła udzielania wsparcia przedsiębiorcom zapewnia wysoką efektywność wykorzystania środków – ostatecznie wspierane inwestycje są bowiem weryfikowane na zasadach rynkowych. Co więcej, wsparcie funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych zapewnia wysoką trwałość wsparcia, umożliwia bowiem stworzenie lub rozwój instytucji na stałe wpisujących się w życie gospodarcze regionu.

Dotychczasowa realizacja Działania 1.3. w województwie podlaskim przebiegała sprawnie, przy wysokiej ocenie tak projektodawców, jak i beneficjentów końcowych. Co istotne, wsparcie kierowane do przedsiębiorstw tą drogą wpisuje się w cele RPOWP i jest zgodne z założeniami ukierunkowania środków wspólnotowych.

Ze strony interesariuszy padały propozycje rozbudowy katalogu instrumentów inżynierii finansowej wspieranej w ramach Programu. Rozwiązanie takie – umożliwiające bardziej precyzyjne ukierunkowanie wsparcia, np. wyłącznie na projekty innowacyjne, z danej branży czy wspieranie powstających przedsiębiorstw – są godne rozważenia i mogą znacząco przyczynić się do stymulowania przedsiębiorczości w regionie, zwłaszcza w zakresie działań innowacyjnych. Problemem w chwili obecnej jest demarkacja z PO IG, rezerwująca wykorzystanie tego typu instrumentów dla tego programu.

W związku z powyższym Działanie 1.3. jest zdecydowanie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem, w tym w szczególności ze środków KRW. Zgodnie z rekomendacjami interesariuszy, w pierwszym rzędzie wsparcia wymagają fundusze pożyczkowe, które w związku z zacieśnieniem polityki kredytowej banków ogrywają ważną rolę w zapewnieniu środków finansowym przedsiębiorcom regionu.

Poddziałanie 2.1.1. Regionalna infrastruktura drogowa

Niska gęstość zaludnienia, rozproszenie populacji i wysoki udział ludności mieszkającej poza największymi ośrodkami w ogóle populacji wskazuje na kluczową rolę regionalnej infrastruktury komunikacyjnej. Poprawa stanu istniejącej infrastruktury drogowej jest warunkiem koniecznym przyspieszenia zmian strukturalnych w województwie, w tym w szczególności tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, zwiększenia mobilności pracowników, aktywizacji gospodarczej regionu i zwiększeniu jego atrakcyjności gospodarczej oraz turystycznej całego regionu.

Mimo znacznego zakresu interwencji w tym obszarze i wykorzystania większości dostępnych środków, skala niezaspokojonych potrzeb pozostaje istotna. W szczególności konieczne jest takie prowadzenie interwencji, by w efekcie tworzone były spójne ciągi komunikacyjne odpowiadające w pierwszym rzędzie potrzebom gospodarczym regionu.



Ze względu na to, pełną zgodność z założeniami ukierunkowania środków KRW i w szczególności także wysokie znaczenie dla realizacji celów Programu, Poddziałanie jest zdecydowanie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem ze środków KRW.

4.3.2 Obszary opcjonalnie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem

Działanie 1.4. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw – projekty innowacyjne MSP

Działanie 1.4. cieszy się dużym zainteresowaniem beneficjentów i jest przez nich wysoko oceniane. Jednocześnie, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo występowania jałowej straty oraz maksymalizację wpływu działania na wzrost produktywności i konkurencyjności proponuje się koncentrację na projektach innowacyjnych, z tak dobranymi kryteriami dostępu (lub kryteriami strategicznymi), które promować będą innowacje skutkujące wysokim wzrostem produktywności i konkurencyjności, będą związane z rozwojem kluczowych branż regionu i jednocześnie dla wprowadzenia których istnieje w województwie wystarczający potencjał. W chwili obecnej kryteria wyboru projektów spełniają tę rolę tylko w niewielkim stopniu. Wskazane jest także oddzielenie – na poziomie konkursów – wsparcia proinnowacyjnego oraz wsparcia mikroprzedsiębiorstw (zob. niżej).

Ponieważ w Działaniu 1.4. nadal dostępne są środki, w pierwszej kolejności proponuje się zmianę procedur konkursowych według ww. założeń. Ewentualne zwiększenie alokacji powinno zależeć od podaży projektów wysokiej jakości, przy rygorystycznych procedurach selekcji. O ile przy zmienionych kryteriach oceny wykorzystanie środków będzie wysokie, rozważyć można zwiększenie alokacji – przesuując środki z Działania 1.1. lub 1.2., względnie wykorzystując środki z KRW.

Działanie 1.4. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw – mikroprzedsiębiorstwa

Wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw może być narzędziem stymulowania zmian strukturalnych na terenach defaworyzowanych i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Pamiętać w tym obszarze trzeba o demarkacji z PROW, w którym również przewidziane jest wsparcie mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich, jednak limit udzielanego wsparcia w wypadku PROW wynosi 300 tys. PLN (ponad 1/3 projektów w Działaniu 1.4.1. uzyskuje dofinansowanie przekraczające tę kwotę), przy istotnych ograniczeniach sektorowych wsparcia.

Podobnie jak w wypadku wsparcia projektów innowacyjnych, proponuje się w pierwszej kolejności zmienić zasady konkursów przy wykorzystaniu pozostałej alokacji, przy ogłaszaniu konkursów premiujących projekty realizowane na obszarach defaworyzowanych, tworzące nowe miejsca pracy. Nabory te nie powinny być łączone z naborami projektów wspierających innowacje.

Ponieważ przy tak sformułowanych kryteriach zainteresowanie beneficjentów może być dużo mniejsze niż w dotychczas prowadzonych konkursach wsparcia bezpośredniego, objęcie dodatkowym wsparciem postuluje się tylko w przypadku powodzenia pierwszych konkursów w zmienionej formule – podobnie jak w wypadku projektów innowacyjnych MSP; ewentualne dodatkowe wsparcie może pochodzić z realokacji w ramach Osi I względnie KRW.

Działanie 3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej

W związku z konstrukcją Działania, realizowane projekty odznaczają się relatywnie (w porównaniu z Działaniem 1.4.) niskim ryzykiem jałowej straty. Wpisują się również – jako jedyne tak silnie – w realizację celu szczegółowego trzeciego RPOWP. Tym samym rekomenduje się je do opcjonalnego objęcia dalszym wsparciem. Jednocześnie rekomenduje się, by w konkurach w drodze kryteriów dostępu bądź kryteriów strategicznych promować inwestycje z obszarów wiejskich o wysokim potencjale turystycznym – w celu wsparcia rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na tych terenach i ograniczenia wsparcia w centrach miejskich regionu, w których jest ono obciążone wyższym ryzykiem jałowej straty.

Dodatkowe wsparcie może pochodzić ze środków KRW.

Oś Priorytetowa V. Odnawialne źródła energii

W ramach Osi Priorytetowej V. nie uzyskał dotychczas dofinansowania żaden projekt dotyczący odnawialnych źródeł energii. Jednocześnie, na popyt na wsparcie w tym zakresie wskazuje nie tylko analiza beneficjentów, ale także opinie ekspertów biorących udział w panelach dyskusyjnych. Województwo posiada potencjał dla rozwoju OZE poprzez niewielkie biogazownie (związane z produkcją rolną, hodowlą i przemysłem spożywczym) oraz niewielkie elektrownie wodne i wiatrowe. Włączenie tego typu instalacji w infrastrukturę energetyczną podlaskiego nie tylko przyczyni się do zmniejszenia presji na środowisko i zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ale także będzie stanowić impuls rozwojowy dla obszarów wiejskich.

Przy wysokim stopniu wykorzystania środków Osi Priorytetowej V. osiągnięcie istotnych efektów w tym zakresie wymaga wykorzystania środków KRW. Jednocześnie, OZE wpisuje się całkowicie w proponowane ukierunkowanie środków KRW. O rekomendacji opcjonalnej, a nie zdecydowanej, decyduje brak projektów z OZE w dotychczasowej realizacji Osi V. i tym samym brak możliwości weryfikacji faktycznej efektywności projektów w tym zakresie – przy wysokiej efektywności oczekiwanej.

Oś Priorytetowa V. Ochrona przyrody (z wyłączeniem projektów polegających na zakupie sprzętu ratunkowego)

Dotychczasowa realizacja projektów z zakresu ochrony przyrody w Osi koncentrowała się na zwiększeniu wyposażenia w sprzęt specjalistyczny straży pożarnej. Zważywszy na identyfikowane w SRW i RPOWP unikalne zasoby przyrodnicze województwa i konieczność ich zachowania (także w kontekście rozwoju turystyki), wyrażone również w celu głównym RPOWP, należy uznać, że dotychczasowa realizacja Osi w tym zakresie rozminęła się z pierwotnymi założeniami.

W związku z tym, projekty w zakresie ochrony przyrody rekomendowane są do opcjonalnego objęcia dalszym wsparciem – pod warunkiem takiego zdefiniowania warunków konkursu, które umożliwią dofinansowanie projektów faktycznie sprzyjających realizacji celów Osi w zakresie ochrony przyrody. Środki powinny pochodzić z pozostałej w Osi alokacji (tj. w ramach pozostałych do wykorzystania środków powinien być im nadany wyższy priorytet niż w wypadku nieobjętych rekomendacjami typów projektów), natomiast wobec możliwości występowania barier po stronie beneficjentów nie rekomenduje się przeznaczania na ten typ projektów dodatkowych środków z KRW.



Działanie 6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji – szkoły, szkoły zawodowe, kształcenie ustawiczne, przedszkola

Dotychczasowa realizacja Działania 6.1. nie koncentrowała się na potrzebach rynku pracy i tym samym nie wypełniała założeń Programu. Wobec identyfikacji kapitału ludzkiego jako kluczowego czynnika rozwoju regionu oraz stwierdzeniu niedopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, dalsza interwencja w tym obszarze jest wskazana, jednak z położeniem nacisku na projekty faktycznie realizujące założenia programu. W związku z tym, priorytet nadać należy wsparciu szkół zawodowych w zawodach, w których występuje niezaspokojony popyt ze strony rynku pracy, ale także innych szkół, o ile prowadzone działania będą w sposób bezpośredni przekładać się na wzrost jakości kształcenia, a nie wyłącznie poprawę infrastruktury. Ważnym i stosunkowo tanim elementem Działania jest tworzenie przedszkoli, które są kluczowym elementem aktywizacji zawodowej kobiet, zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie ułatwiają przejście do zatrudnienia pozarolniczego.

O zaledwie opcjonalnej rekomendacji decyduje po pierwsze ocena dotychczasowego wydatkowania środków (nie wypełniająca celów Programu), po drugie zapisy ukierunkowania oraz limit wydatków na infrastrukturę społeczną. Wobec wysokiego wykorzystania środków Działania 6.1. dodatkowe środki powinny być zapewnione z KRW.

Równocześnie podkreślić należy kluczowe znaczenie długofalowych, systemowych działań w ww. obszarach dla zapewnienia rozwoju województwa, dla których interwencja z RPOWP powinna być jedynie uzupełnieniem. Jest to obszar wykraczający poza obecne ramy Programu, niemniej w dalszej perspektywie rozważyć można intensywne wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego poprzez programy stypendialne i granty badawcze, ukierunkowane na utrzymanie w regionie (lub przyciągnięcie do regionu) kadr naukowych kluczowych z punktu widzenia jego rozwoju.



4.3.3 Obszary nierekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem

Działanie 1.1. Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności

Dotychczasowa realizacja Działania wskazuje na niski popyt ze strony beneficjentów na wsparcie, o czym decydują kryteria dostępu i interakcje z innymi kanałami wsparcia, w ramach PO RPW i PO IG. Z tego względu nie rekomenduje się dodatkowego wsparcia w tym obszarze.

Działanie 1.4. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw – nieinnowacyjne projekty MSP, duże przedsiębiorstwa

Rekomendacja negatywna dotyczy wsparcia MŚP (Poddziałanie 1.4.2.) w projektach innych, niż projekty innowacyjne. W szczególności o negatywnej rekomendacji przesądza wysoka dotychczasowa alokacja środków, przy wysokim prawdopodobieństwie występowania efektu jałowej straty przy tego rodzaju wsparciu, jak również brak zgodności udzielonego wsparcia z przewidzianymi w Programie najważniejszymi kierunkami interwencji w układzie sektorowym. Ze względu na wysokie prawdopodobieństwo występowania jałowej straty w wypadku dużych przedsiębiorstw, rekomenduje się wyłączenie ich ze wsparcia, niezależnie od rodzaju projektu.

Poddziałanie 2.1.2 Lokalna infrastruktura drogowa

Działania w tym zakresie są punktowe, w ograniczonym stopniu przyczyniają się do podniesienia jakości życia mieszkańców i nie wpisują się w cele Programu. Są również wyłączone ze wsparcia środkami KRW wg ukierunkowania.

Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu – infrastruktura sportowo-rekreacyjna

Rozbudowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej regionu ma charakter punktowy, jest niezgodna z celami Programu i – w tak dużym zakresie – niezgodna z celami Działania. W szczególności tylko pośrednio i w większości w ograniczonym stopniu przyczynia się do wzrostu atrakcyjności turystycznej regionu. Z tego względu, dalsze wsparcie ze środków RPO w tym obszarze jest niewskazane.

Działanie 6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji – przyszłolna infrastruktura sportowo-rekreacyjna

Finansowanie ze środków RPOWP przyszłolnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej ma duże znaczenie dla podnoszenia jakości życia w regionie i odtwarzania zasobów infrastrukturalnych edukacji. Pozostaje jednak w bardzo pośrednim związku z celami Programu i samego Działania. Co więcej, generuje dodatkowe, często wysokie koszty utrzymania dla JST, ma charakter punktowy i nie kwalifikuje się do dalszego wsparcia zgodnie z propozycjami ukierunkowania. Przesądza to o rekomendacji negatywnej.

Działanie 6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej

Na liście rezerwowej IPK Działania 6.2. znajduje się obecnie sześć projektów o łącznej wartości 180 mln złotych. Każde wsparcie zrealizowane w tym obszarze ze środków KRW (ograniczone dodatkowo 7 proc. limitem wydatków programu na infrastrukturę społeczną) będzie miało charakter

punktowy, nie rozwiązujący w sposób systemowy istniejących problemów. Ze względu na punktowość wsparcia, a także charakter projektów, nie kwalifikują się one do wsparcia w ramach KRW. Nie negując potrzeb w zakresie infrastruktury opieki zdrowotnej podkreślić też trzeba ich jedynie pośredni związek z celami RPOWP.

4.3.4 Obszary bez rekomendacji

Działanie 1.2. Region atrakcyjny inwestycjom

Działanie jest potencjalnie istotne dla wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, jednak inne formy wsparcia przedsiębiorczości są bardziej efektywne. W odniesieniu do Poddziałania 1.2.1. należy zwrócić uwagę na niskie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów. W odniesieniu do Poddziałania 1.2.2. należy skoncentrować się na promocji firm poza województwem, a nie podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej, oraz niemierzalne efekty Poddziałania.

Działanie 2.2. Rozwój transportu lotniczego

Rachunek ekonomiczny wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo nierentowności planowanej inwestycji. Duże znaczenie przykładane przez interesariuszy do stymulacji rozwoju przedsiębiorczości i turystyki poprzez stworzenie lotniska regionalnego decydują o rekomendacji neutralnej.

Działanie 2.3. Rozwój transportu publicznego

Działanie ma jedynie pośredni wpływ na cele RPOWP, przy niskim popycie ze strony potencjalnych beneficjentów.

Działanie 2.4. Rozwój transportu kolejowego

Potencjalnie dostępne środki umożliwiają jedynie punktowe działania, bez znaczenia dla realizacji celów RPOWP. Duże projekty modernizacyjne, o potencjalnie dużym znaczeniu dla regionu, znajdują się poza obszarem interwencji RPOWP. W zakresie objętym interwencją RPOWP potrzeby zostały w znacznej mierze zaspokojone.

Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu – infrastruktura turystyczna

Mimo uznania potencjału turystycznego za jedną z najważniejszych szans rozwojowych, dotychczasowe działania w tym zakresie były w większości nietrafione (i w szczególności nie bazowały na walorach przyrodniczych i dziedzictwie kulturowym regionu), a te, które faktycznie miały szansę podnieść atrakcyjność regionu, były punktowe i niewystarczające. W związku z tym, przy wykorzystaniu pozostałych jeszcze w Działaniu środków konieczne jest lepsze ukierunkowanie środków w ramach Działania, z koncentracją na kluczowych projektach faktycznie podnoszących potencjał turystyczny i atrakcyjność regionu, realizowanych zapewne jako IPK. O braku rekomendacji pozytywnej decyduje to, że dotychczasowa realizacja Działania wskazuje na brak pomysłów na projekty o wysokiej efektywności – przynajmniej w dotychczasowej formule jego realizacji.

Jeśli realizacja efektywnych projektów z zakresu infrastruktury turystycznej jest niemożliwa, należy dokonać przeformułowania celu szczegółowego trzeciego RPOWP „rozwój turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego”.



Oś Priorytetowa IV. Społeczeństwo informacyjne

Brak rekomendacji wynika z niewielkiego zaawansowania realizacji Osi priorytetowej, co nie pozwala sformułować rekomendacji pozytywnej. Jednocześnie waga problemów podejmowanych w Osi powoduje, w połączeniu z wyraźnym przyspieszeniem wdrażania w ostatnim okresie, brak rekomendacji negatywnej.

Oś Priorytetowa V. Poprawa jakości powietrza, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami

Brak rekomendacji dla ww. typów projektów wynika z wysokiej dotychczasowej alokacji (jakość powietrza-termomodernizacja, gospodarka wodno-ściekowa) lub niskiego zainteresowania beneficjentów (jakość powietrza-projekty inne niż termomodernizacyjne, gospodarka odpadami).

Działanie 6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji – szkoły wyższe

Mimo kluczowego znaczenia wsparcia szkolnictwa wyższego dla rozwoju regionu, nie formułuje się rekomendacji pozytywnej. Wynika to z tego, że katalog interwencji dostępnej w ramach RPOWP jest nieadekwatny do potrzeb szkolnictwa wyższego. Przy znaczących nakładach poczynionych już z Programu na rozwój infrastruktury uczelni oraz przy występujących w województwie (i kraju) trendach demograficznych dalsze intensywne inwestycje w infrastrukturę są niecelowe.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu – w kontekście wspierania działań innowacyjnych i podnoszenia kapitału ludzkiego – ma zwiększenie potencjału kadrowego podlaskich uczelni. Efektywnym narzędziem interwencji mogłyby być regionalne programy grantowe, nastawione na zatrzymanie wyróżniających się naukowców i studentów w województwie z jednej strony, z drugiej przyciągające kadry w kluczowych dla rozwoju obszarach, włącznie z grantami dla wyróżniających się naukowców z całego kraju nad tworzeniem własnych zakładów czy instytutów na białostockich uczelniach. Działania takie nie kwalifikują się jednak do wsparcia w ramach RPOWP.

Działanie 6.3. Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego

Brak rekomendacji wynika z pośredniego związku z celem głównym i celami szczegółowymi, a także ograniczeń wynikających z ukierunkowania środków KRW.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

Tabela 7. Zestawienie rekomendacji podziału środków KRW

OP I. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości	rozwój innowacyjności	tereny inwestycyjne	promocja gospodarcza	wsparcie IOB		wsparcie mikro	wsparcie innowacji MSP	wsparcie MSP i dużych
OP II. Rozwój infrastruktury transportowej	drogi regionalne	drogi lokalne	transport lotniczy		transport publiczny		transport kolejowy	
OP III. Rozwój turystyki i kultury	infrastruktura sportowa i rekreacyjna		infrastruktura turystyczna		wsparcie inwestycyjne mikroprzedsiębiorstw		wsparcie inwestycyjne MSP	
OP IV. Społeczeństwo informacyjne	infrastruktura telekomunikacyjna				e-usługi			
OP V. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska	jakość powietrza i termomodernizacja		gospodarka wodno-ściekowa gospodarka odpadami		odnawialne źródła energii		ochrona przyrody	
OP VI. Rozwój infrastruktury społecznej	szkoły wyższe	szkoły - sport	szkoły	przedszkola	zdrowie		kultura	

	obszary zdecydowanie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem
	obszary opcjonalnie rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem
	obszary nierekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem
	obszary bez rekomendacji



4.4 Propozycja procentowego podziału środków KRW

Podział środków KRW zależeć powinien od wielu czynników – oprócz wyników niniejszej ewaluacji będzie musiał uwzględniać także założenia ukierunkowania środków sformułowane przez MRR, wyniki negocjacji z KE oraz to, co zajdzie w realizacji Programu do momentu podziału środków. W szczególności na tym etapie nie jest znany potencjalny popyt beneficjentów na wsparcie przy zmodyfikowanych założeniach wsparcia bezpośredniego w Działaniu 1.4., czy też na projekty z zakresu OZE w Osi Priorytetowej V.

Podkreślić także należy, że zidentyfikowane powyżej kierunki wsparcia są zgodne z celami RPOWP i potencjalnie korzystne dla rozwoju województwa. W związku z tym dokładny wybór podziału środków pozostaje domeną wyboru publicznego i nie może w pełni zostać sparametryzowany. W związku z tym zaproponowano trzy warianty podziału środków:

- Wariant I. Skoncentrowany – ograniczający się do obszarów zdecydowanie rekomendowanych do objęcia dodatkowym wsparciem;
- Wariant II. Rozwojowy – dodatkowo uwzględniający OZE i nakłady na kształcenie zawodowe i przedszkola, nie uwzględniający wsparcia przedsiębiorstw w 1.4. i 3.1.;
- Wariant III. Zdywersyfikowany – uwzględniający wszystkie obszary rekomendowane do objęcia dodatkowym wsparciem KRW.

Tabela 8. Proponowany procentowy podział środków KRW

	Wariant I		Wariant II		Wariant III	
	podział środków (%)	wzrost alokacji (%)	podział środków (%)	wzrost alokacji (%)	podział środków (%)	wzrost alokacji (%)
Działanie 1.3. Instytucje otoczenia biznesu	35	43,8	30	37,6	20	25,0
Poddziałanie 2.1.1. Regionalna infrastruktura drogowa	65	24,8	50	19,1	45	17,2
Działanie 1.4. Mikroprzedsiębiorstwa	0	0,0	0	0,0	5	3,1
Działanie 1.4. Wsparcie innowacji	0	0,0	0	0,0	10	6,2
Działanie 3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw	0	0,0	0	0,0	5	11,1
Oś Priorytetowa V. OZE	0	0,0	15	21,3	10	14,2
Oś Priorytetowa VI. Szkoły i przedszkola	0	0,0	5	11,3	5	11,3

Wzrost alokacji oznacza procentowe zwiększenie alokacji na poziomie poszczególnych działań.



5 Wskaźniki Programu

Elementem oceny efektywności oraz trafności wsparcia w ramach RPOWP na lata 2007-2013 jest analiza systemu wskaźników monitorowania celów Programu. W tej części opracowania przedstawione zostały wnioski dotyczące systemu wskaźników RPOWP wraz z oceną stopnia realizacji celu głównego i szczegółowych w rozbiciu na osie priorytetowe Programu. Oszacowane wartości docelowe uzyskane na podstawie analizy dotychczasowych efektów interwencji w stosunku do wielkości dofinansowania projektów porównane zostały z wielkościami docelowymi na rok 2013 zaproponowanymi w RPOWP.

Procedura oszacowania wartości docelowych oraz realności i wykonalności założonych celów w oparciu o dotychczas osiągnięte efekty interwencji składała się z trzech etapów. Pierwszy z nich obejmował budowę zagregowanej bazy danych, w której znajdują się wszystkie wskaźniki podlegające analizie. Informacje na temat wskaźników dotyczą wartości bazowych i docelowych oraz osiągniętych wielkości pochodzących z monitoringu Programu. Dodatkowo, dane te zostały uzupełnione o miary finansowe dla poszczególnych działań, które następnie wykorzystano do obliczenia kosztów jednostkowych wskaźników RPOWP.

W dalszej kolejności obliczone zostały wartości wskaźników na podstawie ekstrapolacji obecnej struktury wsparcia, z uwzględnieniem wniosków w ocenie, tematyki planowanych konkursów i oczekujących na zatwierdzenie projektów z listy podstawowej IPK. Dla działań, w których realizowane były już projekty oszacowano koszt jednostkowy interwencji i na jego podstawie określono wartości docelowe. W trzecim etapie uzyskane wartości zostały zrewidowane i w przypadku braku danych na temat dotychczasowej realizacji działania wartość docelowa oszacowana została w oparciu o inne metody, w tym metody benchmarkowe i studia przypadków.

Do oceny jednoznaczności i mierzalności wskaźników wykorzystano analizę dokumentacji programowej RPOWP, przede wszystkim w zakresie wniosków o dofinansowanie projektów. Informacje pochodzące z wniosków zestawione zostały z wartościami wskaźników zagregowanymi w KSI, dzięki czemu możliwe było wyodrębnienie głównych obszarów problemowych dotyczących interpretacji wskaźników przez beneficjentów Programu. Dodatkowo zastosowano także wyniki analizy miar pochodzących z KSI pod kątem ich różnorodności i możliwości sprawnej agregacji.

5.1 Cel główny i cele szczegółowe RPOWP 2007-2013

Przedstawiona poniżej analiza obejmuje zarówno definicje wskaźników jak też ich wartości docelowe. W tabelach przedstawiono wartości docelowe wskaźników, i rekomendacje ich dotyczące.

5.1.1 Ocena adekwatności i jednoznaczności wskaźników

Zasadniczo, miary przypisane do celu głównego oraz celów szczegółowych RPOWP 2007-2013 należy uznać za adekwatne. Poważnym problemem jest jednak zaproponowany w Programie sposób ich obliczania. Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego oraz celów szczegółowych jedynie w oparciu o dane pochodzące z systemu sprawozdawczości stanowić będzie istotną przeszkodę w uzyskaniu wiarygodnych informacji o wdrażaniu RPOWP 2007-2013. Znacznie bardziej odpowiednim źródłem



informacji będą zewnętrzne zbiory danych lub niezależne badania i analizy. Podstawową zaletą takiego podejścia jest gwarancja uzyskania spójnych metodologicznie wyników na poziomie całego Programu. Zazwyczaj nie jest to możliwe w sytuacji, gdy agregowane są wartości obliczone niezależnie przez każdego z beneficjentów. Dlatego też należy zmienić sposób obliczania następujących wskaźników:

- *Liczba nowoutworzonych miejsc pracy netto (cel główny), dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu (cel szczegółowy 1).* Wartości tych wskaźników powinny zostać obliczone przy pomocy makroekonomicznego modelu równowagi ogólnej. Tylko w ten sposób możliwe będzie uwzględnienie czynników oddziałujących na poziomie gospodarki całego województwa, a nie jedynie na poziomie poszczególnych projektów (m.in. efektów mnożnikowych). Z podobnych powodów, należy skorzystać z niezależnych analiz obliczając wartość wskaźnika *wartość nowych inwestycji zagranicznych wykreowanych dzięki wsparciu w ramach Programu (cel szczegółowy 1).*
- *Liczba turystów odwiedzających region, liczba turystów zagranicznych odwiedzających region (cel szczegółowy 2).* Wartości tych wskaźników należy obliczyć w ramach kompleksowego badania sektora turystycznego w regionie, w ramach którego określone zostanie zarówno bezwzględne natężenie ruchu turystycznego na Podlasiu, jak i jego przyrost zaobserwowany w wyniku realizacji Programu.

Pomimo ogólnie pozytywnej oceny wskaźników monitorowania celu głównego i celów szczegółowych RPOWP 2007-2013, część z zaproponowanych w Programie powinna zostać usunięta z uwagi na nieadekwatność do stawianych przed nimi wymagań.

- *Liczba patentów wygenerowanych w ramach Programu (cel szczegółowy 2).* Liczba przyznanych patentów w bardzo ograniczonym stopniu odzwierciedla poziom innowacyjności dofinansowanych projektów, szczególnie, że przedsięwzięcia, których skala umożliwia uzyskanie patentu zazwyczaj ubiegają się o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.
- *Wartość eksportu podlaskich firm wspartych w ramach Programu (cel szczegółowy 3).* Konstrukcja wskaźnika uniemożliwia oddzielenie efektów wdrażania RPOWP 2007-2013 od wielkości eksportu, którą beneficjenci osiągnęliby niezależnie od otrzymanego wsparcia.

5.1.2 Ocena oszacowań wartości docelowych

Dotychczasowa realizacja Programu daje podstawy do skorygowania docelowych wartości wskaźników monitorowania celu głównego oraz celów szczegółowych RPOWP 2007-2013. Większość wskaźników celu głównego została przeszacowanych – podstawową przyczyną takiej sytuacji jest zbyt optymistyczne podejście twórców programu. Jest to częsty błąd projektantów interwencji w Polsce, którzy często zakładają, że jedyną determinantą sytuacji ekonomicznej w regionie są prowadzone przez nich działania. Tymczasem, stan gospodarki w regionie zależy od wielu egzogenicznych czynników, na które władze regionalne nie mają wpływu. Ponadto, do oszacowania wpływu programów operacyjnych na gospodarkę w Polsce powszechnie używany jest model HERMIN, który



nie jest odporny na tzw. krytykę Lucasa (1976), która wskazuje, że zachowania podmiotów gospodarczych nie są niezmiennicze względem prowadzonej polityki. Innymi słowy, wielorównaniowe modele ekonometryczne (do tej klasy należy HERMIN) zakładają, że współzależności pomiędzy podstawowymi agregatami ekonomicznymi nie zmieniają się na skutek polityki. Tymczasem, zgodnie z założeniami nowoczesnej ekonomii, podmioty optymalizują swoje zachowanie dostosowując się do zmieniających się warunków zewnętrznych. Na problemy te odpowiadają modele klasy CGE i DSGE, u podstaw których leżą zachowania podmiotów gospodarczych. Modelem tej klasy jest rozwijany i zaprojektowany w Instytucie Badań Strukturalnych EUImpactMod III.¹⁰

Tabela 9. Wskaźniki monitorowania celu głównego i celów szczegółowych RPOWP

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja ¹¹
cel główny					
Utworzone miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu	szt.	2 461,75	6 660	3 978	obniżenie
- dla kobiet	szt.	b.d.	3 400	2 031	obniżenie
- dla mężczyzn	szt.	b.d.	3 260	1 947	obniżenie
Utworzone miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu na obszarach wiejskich	szt.	b.d.	3 000	1 771	obniżenie
Liczba nowoutworzonych miejsc pracy netto	szt.	b.d.	14 020	4 949	obniżenie
Koszt utworzenia jednego miejsca pracy	euro	100 800	95 527	62 103	obniżenie
Zmiana poziomu PKB w wyniku oddziaływania programu	%	b.d.	2,88	1,75	obniżenie
cel szczegółowy 1					
Oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach pasażerskich i	euro /rok	7 792 363	b.d.	12 593 290	wprowadzenie oszacowanej przez

¹⁰ Por. *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych - Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym*, IBS dla MRR, 2010

¹¹ Rekomendacje dotyczą obniżenia lub podwyższenia wartości docelowej wskaźnika do poziomu oszacowanego przez ewaluatora (w przypadku znacznej rozbieżności z wartością w Programie) lub pozostawienie jej bez zmian.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

towarowych					ewaluatora wartości
Oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych liniach kolejowych w przewozach pasażerskich i towarowych	euro /rok	556 329	b.d.	556 329	wprowadzenie wartości dotychczasowego wykonania
Wartość nowych inwestycji zagranicznych wykreowanych dzięki wsparciu w ramach programu	mln euro	b.d.	80	7,6	obniżenie
Powierzchnia udostępnionych terenów inwestycyjnych	ha	41,02	400	66,29	obniżenie
cel szczegółowy 2					
Dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu	mln euro	0,135	138	98,24	bez zmian
Liczba patentów wygenerowanych w ramach programu	szt.	1	16	2	Obniżenie
Wartość eksport podlaskich firm wspartych w ramach programu	mln euro	16,14	8,8	26,08	Podwyższenie
cel szczegółowy 3					
Liczba turystów odwiedzających region	os.	1 493 074	500 000	2 565 860 ¹²	Bez zmian
Liczba turystów zagranicznych odwiedzających region	os.	44 618	100 000	105 115	Bez zmian
Liczba miejsc noclegowych w obiektach turystycznych wygenerowanych w ramach realizacji programu	szt.	1 189	500	1 922	podwyższenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

¹² Wysokie oszacowanie ewaluatora wynika z znacznego przeszacowanie wartości wskaźnika w systemie sprawozdawczości, dlatego też rekomenduje się pozostawienie poziomu docelowego na niezmiennym poziomie oraz późniejszą weryfikację w niezależnej analizie.



5.2 Oś priorytetowa I: Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie

5.2.1 Ocena jednoznaczności i adekwatności wskaźników

Część wskaźników, które używane są do monitorowania Osi priorytetowej, której celem jest wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie nie spełnia kryteriów jednoznaczności i adekwatności, a w konsekwencji wskazane jest ich usunięcie bądź zmiana definicji. Pozostałe wskaźniki pierwszej osi priorytetowej są określone prawidłowo – definicje nie budzą wątpliwości, a lista miar jest zgodna z celami osi. Proponowane indeksy pozwalają na określenie głównych kierunków wsparcia, a także ukazują zakres interwencji. Poniżej przedstawiono główne zastrzeżenia formułowane pod względem wskaźników. Jeżeli określona miara pozostała nieopisana, oznacza to, że spełnia kryteria jednoznaczności i adekwatności i nie należy jej zmieniać.

Celem Działania 1.1 jest rozwój potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw poprzez tworzenie i wspieranie różnorodnych instytucji otoczenia biznesu takich jak inkubatory przedsiębiorczości, parki naukowo – technologiczne. W tym kontekście wskaźniki produktu przystają do działania, a jedynymi miarami, które budzą zastrzeżenia są:

- *Liczba inwestycji w przedsiębiorstwach w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik* – Działanie 1.1 z założenia nie dotyczy dofinansowywania inwestycji w przedsiębiorstwach, w związku z czym taka miara jest nieuzasadniona, zwłaszcza, że w systemie określono trzy inne indeksy służące do monitorowania produktów. Inwestycje w przedsiębiorstwach nie są bezpośrednim produktem Działania 1.1., w związku z czym miara ta powinna zostać usunięta.
- Z podobnych względów wskazane jest usunięcie miary dotyczącej całkowitej wartości inwestycji (wkład UE + wkład prywatny). W programie nie określono czy wskaźnik ten dotyczy jedynie inwestycji w instytucje wsparcia przedsiębiorstw czy też jest to wartość dodatkowych nakładów w firmach które skorzystały z usług dofinansowywanych jednostek. Konieczne jest więc doprecyzowanie definicji bądź usunięcie tej miary – ze względu na znaczącą liczbę innych miar rezultatu, rekomendowane jest to drugie rozwiązanie.

Ponadto, w większości działań, wśród wskaźników rezultatu znajduje się *Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin)*. Dodawanie tej miary jest zasadne jedynie w przypadku tych aspektów interwencji, których bezpośrednim celem jest tego typu wpływ – jak np. Działanie 1.4. Tworzenie miejsc pracy nie jest określone jako bezpośredni cel większości innych działań, a wykorzystanie omawianego wskaźnika w systemie monitorowania powinno zostać znacznie ograniczone. Uwaga ta dotyczy również innych priorytetów i działań, których zakres oddziaływania ogranicza się np. do rozwoju infrastruktury bądź ochrony środowiska (jednocześnie oczywiście dane na ten temat pozyskiwane ze wszystkich projektów, niezależnie od Osi, nadal powinny wchodzić we wskaźnik monitorowania celu głównego).

Dla Działania 1.2 określono dwa wskaźniki, z których zaledwie jeden odzwierciedla część celów działania. W jego ramach planowane jest z jednej strony dofinansowywanie terenów inwestycyjnych,



a z drugiej promocja gospodarcza regionu. Wskaźnik *Liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii* dotyczy jedynie Poddziałania 1.2.2 i spełnia kryteria jednoznaczności i adekwatności, choć pożądane jest doprecyzowanie definicji. Brakuje natomiast miary odnoszącej się do skutków realizacji Poddziałania 1.2.1. W konsekwencji, konieczne jest dodanie wskaźnika produktu obrazującego ten aspekt interwencji np. powierzchnia przygotowanych terenów pod inwestycje – obejmujący skutki realizacji projektów jedynie w ramach tego Poddziałania.

Dla Działania określono jedynie jeden wskaźnik rezultatu, który co do zasady pozwala określić jego sukces, należy jednak doprecyzować definicję i podzielić tę miarę na dwie części, z których jedna dotyczyłaby wartości inwestycji na przygotowanych terenach (wartość wskaźnika pochodziłaby z monitoringu programu), a druga wartości inwestycji zagranicznych w województwie podlaskim (z danych Głównego Urzędu Statystycznego). Takie miary pozwoliłyby w pełni ocenić skutki wdrażania programu i ukazałyby rezultaty interwencji.

Miarą produktu dla działania 1.3, mającego na celu zwiększenie dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania jest liczba udzielonych pożyczek/gwarancji. Miara ta spełnia wszystkie kryteria metodologii S.M.A.R.T., jest również silnie powiązana z celem działania i adekwatnie mierzy jego produkty.

Ocena wskaźników rezultatu jest jednak negatywna – sformułowanie obydwu indeksów budzi wątpliwości.

- Z podanych w tabelach monitorowania danych wynika, że *Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, EPC)* dotyczy jedynie wzrostu zatrudnienia w instytucjach udzielających tego typu wsparcia. Tymczasem, aby uzyskać pełny obraz rezultatów wdrażania wsparcia, konieczny jest pomiar liczby miejsc pracy, utworzonych we wspartych przedsiębiorstwach. Tego typu dane należy pozyskać od dofinansowanych instytucji, na które należy nałożyć obowiązek pozyskiwania tego typu informacji od przedsiębiorstw ubiegających się o pożyczkę/gwarancję.¹³
- *Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)* – wskaźnik ten jest niejasno zdefiniowany. Aby poprawnie mierzyć skalę oddziaływania interwencji należałoby obliczyć sumę środków, wydatkowaną przez przedsiębiorstwa, pozyskiwaną z biznesplanów wspieranych inwestycji.

Ostatnim Działaniem realizowanym w ramach pierwszej osi priorytetowej jest bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw, będące istotną częścią interwencji w niemal wszystkich szesnastu programach operacyjnych. Wskaźniki produktu dla tego działania są dobrze zdefiniowane – dzięki rozbiciu liczby projektów na grupy beneficjentów możliwe jest uzyskanie informacji na temat kierunków wsparcia. Z kolei *Liczba utworzonych miejsc pracy* w tym przypadku jest uzasadnioną miarą, gdyż tego typu wpływ jest jednym z istotniejszych celów działania. Z kolei miara określona jako

¹³ Tego typu dane powinny być łatwo dostępne, bowiem w celu uzyskania pożyczki/gwarancji przedsiębiorstwa są zwykle zobowiązane do przedstawienia biznesplanu.



Całkowita wartość inwestycji pozwala określić w jakim stopniu program przyczynił się do intensyfikacji działań inwestycyjnych podlaskich przedsiębiorców.

5.2.2 Ocena wartości docelowych

Monitorowanie efektów interwencji w Osi I odbywa się w oparciu o wskaźniki produktu i rezultatu, wyznaczone odpowiednio dla każdego z 4 działań wyróżnionych w Osi. Zestawienie wartości docelowych wskaźników dla całej Osi w podziale na poszczególne działania oraz wartości oszacowanych znajduje się w tabeli przedstawionej poniżej.

Większość wskaźników określonych dla działania oszacowanych została prawidłowo na poziomie ambitnym, acz docelowym. Przeszacowania w większości przypadków dotyczą wskaźników związanych z sektorem B+R. Doświadczenia Wykonawcy z oceną wskaźników w ramach innych dokumentów strategicznych (RPO WO, WRPO, RPO WK-P, PO IG, KSRR) wskazują, że błąd ten jest powszechny wśród polskich projektantów polityki. Poprawa jakości nauki jest procesem długotrwałym i kosztownym – a taka zmiana jest warunkiem koniecznym możliwości wykorzystania wyników prac B+RT w przedsiębiorstwach. W konsekwencji, oczekiwanie znaczącego wzrostu liczby patentów bądź gwałtownej intensyfikacji współpracy pomiędzy sektorem przedsiębiorstw, a nauki jest mało realne – osiągalne wartości wskaźniki są więc na znacznie niższym poziomie niż oszacowane w programie. Brak doświadczenia twórców polityki w zakresie szacowania tego typu miar dodatkowo pogłębił nieadekwatność wartości docelowych.

Tabela 10. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej I RPOWP 2007-2013.

Tabela 10. Wskaźniki monitorowania CSi priorytetowej PO OWR 2007-2013.					
wskaźnik	jednos tka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Działanie 1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 2,5%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 3,9%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 6,4%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu B+R	szt.	1	32	13	obniżenie
Liczba projektów współpracy między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	szt.	b.d.	12	5	obniżenie
Liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii	szt.	b.d.	8	7	bez zmian
Liczba inwestycji w przedsiębiorstwach w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik	szt.	b.d.	50	5	obniżenie



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednos tka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
wskaźniki rezultatu					
Liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z infrastruktury parków naukowo- technologicznych, parków przemysłowych i inkubatorów technologicznych	szt.	0	24	27	bez zmian
Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze (najlepiej w okresie 5 lat od rozpoczęcia projektu)	szt.	b.d.	20	19	bez zmian
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	2	2100	26	obniżenie
- kobiety	os.	b.d.	850	13	obniżenie
- mężczyźni	os.	b.d.	1250	13	obniżenie
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	0,92	30	12,1	obniżenie
Działanie 1.2 Region atrakcyjny inwestycjom					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 50,8%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 6,9%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 57,7%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii	szt.	35	8	54	podwyższenie
Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych	ha	0 (wartość bazowa)	brak	654	dodanie wskaźnika
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	11,03	20	17,49	bez zmian
Inwestycje zagraniczne w woj. podlaskim wygenerowane dzięki wsparciu	mln euro	0 (wartość bazowa)	brak	30	dodanie wskaźnika
Działanie 1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu					



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednos tka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 69,9%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 0%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 69,9%	
wskaźniki produktu					
Liczba pożyczek/ gwarancji udzielonych w ramach programu	szt.	968	1 400	1 385	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem:	szt.	3,5	600	5	obniżenie
- kobiet	szt.	b.d.	240	3	obniżenie
- mężczyźni	szt.	b.d.	360	2	obniżenie
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	22,18	38	31,74	obniżenie
Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 30,5%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 31,8%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 62,3%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP, w tym:	szt..	317	480	394	bez zmian
przez pierwsze dwa lata po rozpoczęciu działalności, w tym:	szt.	0	80	65	bez zmian
- przedsiębiorstwa innowacyjne ¹⁴	szt.	218	200	271	podwyższenie
Według wielkości przedsiębiorstwa:					
- Mikro (do 9)	szt.	191	400	237	obniżenie

¹⁴ Kierunek korekty jest przeciwny niż w przypadku innych wskaźników dotyczących innowacyjności, co wynika z definicji innowacyjności przyjmowanej przez Komisję Europejską – zalicza się do niej również przedsiębiorstwa innowacyjne w województwie lub nawet powiecie, a nie takie które są innowacyjne na skalę światową. Tymczasem, tylko innowacyjność w rozumieniu bezwzględny (tzn. w skali Europy bądź świata) może przyczyniać się do gwałtownego przyspieszenia wzrostu gospodarczego i budowy gospodarki opartej na wiedzy.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednos tka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
- Małe (10-49)	szt.	76	60	94	podwyższenie
- Średnie (50 -249)	szt.	50	15	62	podwyższenie
- Duże (powyżej 250)	szt.	b.d.	5	4	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	1627	3 160	2 020	obniżenie
- kobiety	szt.	b.d.	1 200	1 031	obniżenie
- mężczyźni	szt.	b.d.	1 960	989	obniżenie
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	114,68	50	142,38	podwyższenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

5.3 Oś priorytetowa II: Rozwój infrastruktury transportowej

5.3.1 Ocena adekwatności i jednoznaczności wskaźników

Wskaźniki produktu i rezultatu opisujące realizację Osi priorytetowej II (zarówno na poziomie Działań, jak i na poziomie Osi) nie budzą większych wątpliwości definicyjnych – zostały one jednoznacznie i precyzyjnie określone. Należy jednak zgłosić pewne zastrzeżenia pod adresem adekwatności zaproponowanych w Programie mierników.

- Wskaźnik *Liczba osób korzystających z regionalnego transportu kolejowego* (Działanie 2.4 oraz poziom Osi) odnosi się do ogółu regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych. Dobrym uzupełnieniem tej miary byłoby wprowadzenie do systemu monitorowania dodatkowego wskaźnika, który przybliżyłby efekt netto realizowanej w ramach RPOWP 2007-2013 interwencji (propozycja wskaźnika: *wzrost liczby osób korzystających rocznie z regionalnego transportu kolejowego po zakończeniu inwestycji*).



5.3.2 Ocena oszacowań wartości docelowych

W przypadku Osi priorytetowej II, podobnie jak w pozostałych częściach RPOWP 2007-2013, osiągnięcie części wartości docelowych zaproponowanych w programie nie będzie możliwe. Wynika to z szeregu czynników – prawdopodobną przyczyną przeszacowań w zakresie *Długości nowych dróg wybudowanych w wyniku realizacji programu* jest założenie realizacji większej liczby małych projektów. Dofinansowanie większych przedsięwzięć spowodowało, że sumaryczna długość zbudowanych i przebudowanych dróg jest niższa niż planowano.¹⁵ Ponadto, istotnym czynnikiem, który może zagrażać osiągnięciu wartości docelowych indeksów dotyczących produktów działań infrastrukturalnych jest wzrost cen usług budowlanych. W przypadku infrastruktury drogowej założenia dotyczące struktury wspieranych projektów okazały się błędne – w rzeczywistości mniej pieniędzy przeznaczono na budowę nowych dróg, a więcej na modernizację istniejących. Propozycje modyfikacji zawiera poniższa tabela.

Tabela 11. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej II RPOWP 2007-2013.

Tabela 11. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej nr OWP 2007-2013.					
wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Działanie 2.1 Rozwój transportu drogowego					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 27,4%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 47,4%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 74,9%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu transportu drogowego	szt.	62	130	74	obniżenie
Długość nowych dróg wybudowanych w wyniku realizacji programu, w tym:	km	6,21	23	14,97	obniżenie
gminnych	km	4,89	8	6,15	bez zmian
powiatowych	km	1,32	6	1,66	obniżenie
wojewódzkich	km	b.d.	9	7,16	bez zmian
Długość zrekonstruowanych dróg w wyniku realizacji programu, w tym:	km	381,99	380	480,2	bez zmian
gminnych	km	168,02	200	211,22	bez zmian

¹⁵ Takiej zmiany struktury nie należy jednak oceniać negatywnie – dzięki realizacji większych projektów możliwe jest tworzenie kompleksowych rozwiązań i osiąganie wyższych wartości miar rezultatu.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
powiatowych	km	175,54	100	220,67	podwyższenie
wojewódzkich	km	38,43	80	48,31	bez zmian
Działanie 2.2 Rozwój transportu lotniczego					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 0%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 0%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 0%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu budowy/modernizacji lotnisk	szt.	0	1	1	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Liczba osób korzystających z transportu lotniczego	os.	b.d.	300 000	164 000 ¹⁶	obniżenie
Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 0,6%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 60,5%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 61,1%	
wskaźniki produktu					

¹⁶ W celu oszacowania Liczby osób korzystających z transportu lotniczego w województwie podlaskim wykorzystano metody benchmarkowe. Punktem odniesienia był ruch pasażerów dla lotnisk dwóch województw: podkarpackiego i kujawsko-pomorskiego (zgodnie z danymi GUS). Dwa województwa wybrano ze względu na podobieństwo demograficzno-ekonomiczne w przypadku pierwszym, oraz zważywszy na podobieństwo w odległości do lotniska warszawskiego, które do tej pory obsługuje większość pasażerów województwa podlaskiego. Uwzględnienie tych dwóch charakterystyk umożliwiło ustalenie wartości benchmarkowej, służącej bezpośrednio do oszacowania wartości docelowej tego wskaźnika RPOWP. Zgodnie z danymi GUS dotyczącymi ruchu pasażerów transportu lotniczego w województwie podkarpackim w roku 2009 z transportu lotniczego skorzystało około 191 tys. osób, co stanowi około 9 procent mieszkańców województwa. Wartość ta została obliczona jako średnia liczby wyjazdów i przyjazdów, ze względu na odniesienie do liczby osób korzystających z lotniska a nie ruchu w ujęciu rzeczowym. Przyjęcie takiej metodologii tłumaczone jest faktem, że większość pasażerów lotnisk korzysta z ruchu obustronnego – wyjeżdżając z danego lotniska najczęściej wraca tam również. Zgodnie z takim kształtowaniem się ruchu pasażerów oszacowana wartość wskaźnika dla województwa podlaskiego osiągnęłaby poziom niecałych 110 tys. użytkowników, co kształtuje się poniżej wartości docelowej ustalonej na poziomie 300 tys. osób. Również odniesienie do ruchu pasażerskiego obserwowanego w województwie kujawsko-pomorskim prowadzi do uzyskania niższej wartości wskaźnika niż wielkość docelowa. Ruch pasażerski na lotnisku w Bydgoszczy kształtował się w roku 2009 na poziomie 282 tys. użytkowników (metodologia adekwatna do województwa podkarpackiego), co stanowi około 14 procent mieszkańców województwa. Zgodnie z tym liczba osób korzystająca z transportu lotniczego w województwie podlaskim mogłaby osiągnąć poziom około 164 tys. osób.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Liczba projektów z zakresu transportu publicznego	szt.	4	5	4 ¹⁷	obniżenie
Liczba zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej	szt.	33	84	46	obniżenie
Pojemność zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej (miejsca)	szt.	5433	11 928	7 578	obniżenie
wskaźniki rezultatu					
Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu	%	11	1	15,34	podwyższenie
Działanie 2.4 Rozwój transportu kolejowego					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 105,7%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 0%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 105,7%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu transportu kolejowego	szt.	1	1	1	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Liczba osób korzystających z regionalnego transportu kolejowego	os.	265 680	2 500 000	265 680	obniżenie
Wzrost liczby osób korzystających rocznie z regionalnego transportu kolejowego po zakończeniu inwestycji	%	0 (wartość bazowa)	brak	1,8%	dodanie wskaźnika

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

¹⁷ W ramach działania nie planuje się realizacji kolejnych projektów – wartość wynikająca ze sprawozdawczości jest więc wartością docelową.



5.4 Oś priorytetowa III: Rozwój turystyki i kultury

5.4.1 Ocena jednoznaczności i adekwatności wskaźników

W RPOWP zdefiniowano sześć wskaźników monitorowania trzeciej osi priorytetowej. Choć ukazują one pełny obraz interwencji, to część z nich może zostać usunięta bez utraty sprawności systemu monitorowania. Podstawowe wątpliwości dotyczą dwóch miar:

- *Liczba utworzonych miejsc pracy brutto (brutto, EPC, ogółem)* – miara ta nie jest adekwatna do celów priorytetu – głównym celem jest bowiem wzrost atrakcyjności turystycznej. W konsekwencji rekomendowane jest usunięcie wskaźnika.
- *Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu* – konieczne jest rozróżnienie pomiędzy mieszkańcami korzystającymi z infrastruktury sportowo-rekreacyjnej a turystami, którzy odwiedzili województwo. Proponowanym rozwiązaniem jest dodanie miary dotyczącej wzrostu liczby turystów w regionie, pozyskiwanej z danych Instytutu Turystyki. Takie rozróżnienie umożliwi identyfikację skali napływu przyjezdnych wynikającą z rozwoju infrastruktury turystycznej, a jednocześnie miara ta nie będzie obciążona przez intensywne wykorzystywanie wybudowanej infrastruktury sportowej przez mieszkańców województwa.

Oś priorytetowa III składa się z dwóch działań – 3.1 przeznaczonego dla administracji samorządowej, organizacji pożytku publicznego i innych jednostek sektora publicznego, oraz 3.2 w ramach którego o wsparcie mogą ubiegać się przedsiębiorcy.

Wskaźniki dla działań 3.1 i 3.2 są podobne – w przypadku interwencji skierowanej do przedsiębiorstw dodano jedynie miarę określoną jako *Liczba przedsiębiorstw wspartych w wyniku realizacji programu*. Takie podejście do systemu monitorowania nie jest uzasadnione, gdyż specyfika obu działań jest nieco inna. Przykładem jest w tym przypadku miara *Liczba utworzonych miejsc noclegowych* – w ramach działania 3.1 tego typu projekty stanowią marginalną część interwencji, a więc uwzględnienie takiego wskaźnika rezultatu jest nieuzasadnione. Ponadto, podobnie jak w przypadku pierwszej osi priorytetowej, tworzenie miejsc pracy nie jest podstawowym celem działania, a więc uwzględnienie indeksu określonego jako *Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin, ogółem)* nie jest konieczne. Wystarczającymi miarami są więc dwa wskaźniki produktu odzwierciedlające podstawowe kierunki wsparcia oraz *Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu*.¹⁸

Miary dla działania 3.2 są co do zasady adekwatne i zgodne z jego celami. Podobnie jak w przypadku 3.1 należy jedynie usunąć *Liczbę nowoutworzonych miejsc pracy (ogółem, EPC)* z systemu monitorowania.

¹⁸ Pamiętać należy jednak, że dodatkową miarą, obrazującą wzrost atrakcyjności turystycznej województwa jest liczba turystów odwiedzających województwo podlaskie oraz liczba turystów zagranicznych, badana przez Instytut Turystyki. Takie wskaźniki znajdują się w systemie monitorowania jako miary celów szczegółowych.



5.4.2 Oszacowania wartości docelowych

W poniższej tabeli przedstawiono oszacowane przez Wykonawcę wartości docelowe wskaźników wraz z odpowiednimi rekomendacjami dotyczącymi zmian ich wartości.

Zmiany wartości docelowych wynikają z dwóch grup czynników. Pierwszą z nich są zmiany dotyczące struktury wsparcia – modelowym przykładem są rekomendacje dot. wartości docelowych wskaźników produktu w działaniu 3.1 – wsparto znacznie więcej projektów z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i mniej z zakresu turystycznej niż zakładano na etapie projektowania interwencji. Po rozpoczęciu wdrażania stało się jasne, że beneficjenci są w większym stopniu zainteresowani przedsięwzięciami należącymi do pierwszej grupy – naturalnym następstwem uzyskania takiej wiedzy jest korekta wartości docelowych.

Druga grupa rekomendacji wynika z sukcesu interwencji w zakresie wsparcia infrastruktury turystycznej, co zdaje się potwierdzać tezę o znaczącym potencjale turystycznym regionu. Ambitnym celem jest utrzymanie obecnej efektywności wsparcia, co pociąga za sobą podwyższenie wartości docelowych takich wskaźników jak *Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu* czy *Liczba nowoutworzonych miejsc noclegowych w wyniku realizacji programu*.

Tabela 12. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej III RPOWP 2007-2013.

Tablica 22. Wskaźniki monitorowania celów polityki woj. w latach 2007-2015

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Wzrost liczby turystów odwiedzających woj. podlaskie w latach 2007-2015	%	0 (wartość bazowa)	brak	14,7%	dodanie wskaźnika
Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 20,8%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 56,1%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 76,9%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu turystyki	szt.	14	35	18	obniżenie
Liczba projektów z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej	szt.	17	8	22	podwyższenie
wskaźniki rezultatu					
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	196	200	253	bez zmian
- kobiety	szt.	b.d.	100	126	bez zmian



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jedno stka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu	os.	472 838	250 000	610 427	podwyższenie
Liczba nowoutworzonych miejsc noclegowych w wyniku realizacji programu	szt.	25	80	32	obniżenie
Działanie 3.2 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 21,9%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 57,7%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 79,6%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu turystyki	szt.	20	35	25	obniżenie
Liczba projektów z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej	szt.	4	2	5	podwyższenie
Liczba przedsiębiorstw wspartych w wyniku realizacji programu	szt.	10	100	12	obniżenie
wskaźniki rezultatu					
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	277	600	345	obniżenie
- kobiety	szt.	0	300	172	obniżenie
Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu	os.	76 977	30 550	95 955	podwyższenie
Liczba nowoutworzonych miejsc noclegowych w wyniku realizacji programu	szt.	1 164	320	1 450	podwyższenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów. Kolorem niebieskim oznaczono wskaźniki przeznaczone do dodania



5.5 Oś priorytetowa IV: Społeczeństwo informacyjne

5.5.1 Ocena adekwatności i jednoznaczności wskaźników

Zaproponowane w RPOWP 2007-2013 wskaźniki produktu opisujące interwencję w ramach Osi priorytetowej IV są adekwatne do specyfiki tej części Programu, ich definicje są precyzyjne i nie budzą tym samym większych zastrzeżeń. Pewne wątpliwości należy jednak zgłosić w stosunku do miar rezultatu. Grupa sześciu wskaźników odzwierciedlających liczbę podmiotów, które dzięki dofinansowanym w ramach RPOWP 2007-2013 projektom uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu nie w pełni odpowiada charakterowi interwencji. Ponieważ w ramach RPOWP 2007-2013 nie przewidziano wsparcia dla inwestycji związanych z podłączeniem „ostatniej mili” (dofinansowanie można otrzymać jedynie na budowę sieci szkieletowej), wskaźniki te są jedynie pośrednim miernikiem rezultatów realizowanych w ramach Osi IV projektów. Dlatego też, w celu zwiększenia przejrzystości systemu wskaźników, należy z tej grupy miar zrezygnować.

5.5.2 Ocena oszacowań wartości docelowych

Dotychczasowa realizacja RPOWP 2007-2013 oraz dodatkowe obliczenia przeprowadzone na potrzeby niniejszej ewaluacji dają podstawy do modyfikacji zapisanych w Programie wartości docelowych poszczególnych wskaźników monitorowania Osi priorytetowej IV. Niska efektywność interwencji Państwa w zakresie technologii informacyjnych wynika w dużej mierze z szybkości zmian w tym zakresie. Administrację cechuje bowiem znacząca inercja, przez co aparat urzędniczy nie nadąża za zmianami technologii. W konsekwencji, technologie informacyjne powinny pozostać domeną sektora prywatnego. Impotencja państwa w tym zakresie widoczna jest szczególnie w przypadku wskaźników rezultatu dla osi priorytetowej – rekomenduje się obniżenie wartości docelowych niemal wszystkich miar. Szczegółowe rekomendacje znajdują się w poniższej tabeli.

Tabela 13. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej IV RPOWP 2007-2013.

Tabela 19. Wskaźniki monitorowania OSI politykowej IV RP GW 2007-2019:					
wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 0%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 13%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 13%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu społeczeństwa informacyjnego, w tym:	szt.	1 ¹⁹	1	5	podwyższenie
projekty dotyczące usług elektronicznych	szt.	1	1	5	podwyższenie

¹⁹ Kierunek zmian jest przeciwny do rekomendacji odnoszących się do wskaźników rezultatu, gdyż w programie założono bardzo niską wartość bazową wskaźnika.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Liczba zbudowanych Publicznych Punktów Dostępu do Internetu - PIAP	szt.	b.d.	250	214	bez zmian
Długość sieci lokalnych Internetu szerokopasmowego	km	b.d.	100	117,87	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu, w tym:	os.	b.d.	350 000	47 730	obniżenie
- na obszarach wiejskich	os.	b.d.	250 000	34 093	obniżenie
- gospodarstwa domowe	szt.	b.d.	75 000	16243	obniżenie
- MŚP	szt.	b.d.	50 000	449	obniżenie
- szkoły	szt.	b.d.	800	393	obniżenie
- jednostki	szt.	b.d.	300	147	obniżenie
Liczba korzystających z Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (PIAP)	os.	b.d.	300 000	154 674	obniżenie
Liczba usług publicznych zrealizowanych on-line /liczba korzystających z usług on-line	szt.	2	150 000	848 szt. 309 348 osób	- podwyższenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

5.6 Oś priorytetowa V: Rozwój infrastruktury ochrony środowiska

5.6.1 Ocena jednoznaczności i adekwatności wskaźników

Wskaźniki piątej osi priorytetowej co do zasady określone są dobrze i spełniają swoją rolę jeżeli chodzi o monitorowanie wdrażania poszczególnych działań. Szczegółowe zastrzeżenia w ramach tego działania dotyczą dwóch miar:



- *Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych* – wskaźnik ten powinien być mierzony wyłącznie dla projektów realizowanych w ramach V priorytetu. Projekty mające na celu rozwój odnawialnych źródeł energii realizowane są w ramach pierwszego priorytetu. Powoduje to, że docelowa wartość wskaźnika jest w znacznym stopniu osiągnięta pomimo, że w ramach Działania nie miało jeszcze miejsce wsparcie OZE.
- Wskaźnik *liczba osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami* nie wnosi istotnej informacji, ponieważ dzięki realizacji projektów obejmujących zasięgiem całe województwo, jego wartość jest wyższa niż liczba mieszkańców podlaskiego. W konsekwencji wskazane jest usunięcie wskaźnika.

Pozostałe miary umożliwiają pełną identyfikację produktów i rezultatów wdrażania priorytetu.

Piąta oś priorytetowa podzielona jest na dwa działania różniące się między sobą zakresem oddziaływania projektów, a nie typem wdrażanej pomocy. W konsekwencji dla obu działań realizowanych w ramach priorytetu określono te same wskaźniki. Mając na uwadze strukturę wsparcia, takie podejście wydaje się uzasadnione. W konsekwencji do wskaźników na poziomie działań 5.1 i 5.2 odnoszą się te same rekomendacje, co do miar na poziomie priorytetu.

5.6.2 Ocena wartości docelowych

Niemal wszystkie proponowane zmiany wskaźników są efektem nieprawidłowych założeń dotyczących struktury wsparcia w ramach programu. Zarówno w ramach działania 5.1, jak również 5.2 możliwe jest uzyskanie dofinansowania na różnorodne typy projektów – przewidywanie struktury wsparcia, przy braku profilowania konkursów, jest więc niezwykle trudne. Okazuje się, że beneficjenci częściej aplikują o wsparcie w zakresie poprawy jakości powietrza (co w praktyce sprowadza się do termomodernizacji) lub odnawialnych źródeł energii niż o dofinansowanie budowy sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Taka struktura potrzeb znajduje odzwierciedlenie w kształtowaniu się dotychczasowego rozkładu wsparcia, który implikuje proponowane zmiany wartości docelowych. Rozwiązaniem tego problemu są więc zmiany odpowiednich wartości docelowych (co jest lepszym rozwiązaniem, gdyż uwzględnia potrzeby JST) bądź precyzyjne profilowanie konkursów. Szczegółowe zestawienie rekomendacji zawiera tabela 12.

Tabela 14. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej V RPOWP 2007-2013.

Tabela 2. Wskaźniki monitorowania realizacji projektu V RPO W 2007-2010					
wskaźnik	jedno stka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Działanie 5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 6,5%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 51,4%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 57,9%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu	szt.	3	10	7	obniżenie



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
infrastruktury wodno - ściekowej					
Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	szt.	1	3	1	obniżenie
Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	szt.	21	2	21	podwyższenie
Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	szt.	b.d.	2	4	podwyższenie
Liczba projektów z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym	szt.	6	3	6	podwyższenie
wskaźniki rezultatu					
Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych	MW	79,07	2,5	100,5 ²⁰	podwyższenie
Liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej w wyniku realizacji projektów	os.	1 634	7 000	2 077	obniżenie
Liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów	os.	1 537	8 000	1 954	obniżenie
Liczba nowoutworzonych lub zrekultywowanych wysypisk śmieci w ramach realizacji projektu	szt.	1	5	1	obniżenie
Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów ²¹	os.	b.d.	350 000	350 000	bez zmian
Liczba osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami	os.	1 867 830	80 000	1189731	podwyższenie
Powierzchnia terenów zrekultywowanych w wyniku realizacji projektu	ha	2,36	15	2,36	obniżenie

²⁰ Wartość docelowa określona została na podstawie dotychczasowych doświadczeń wdrażania RPO WP, liczby możliwych do zrealizowania projektów, a także poprzez benchmark z wartościami w innych RPO.

²¹ Środki przeznaczone na realizację działania 5.1 są wystarczające, żeby objąć selektywną zbiórką odpadów założoną liczbę osób. Wystarczy zrealizować kompleksowe projekty, obejmujące SZO największe miasta województwa.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jedno stka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Działanie 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 0,9%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 15,7%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 16,6%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów z zakresu infrastruktury wodno - ściekowej	szt.	0	15	20	podwyższenie
Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	szt.	4	5	4	obniżenie
Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	szt.	8	4	8	podwyższenie
Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	szt.		2	20	podwyższenie
Liczba projektów z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym	szt.	10	1	10	podwyższenie
wskaźniki rezultatu					
Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych	MW	0,042	2,5	29,1	podwyższenie
Liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej w wyniku realizacji projektów	os.	b.d.	3 000	1 342	obniżenie
Liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów	os.	b.d.	4 000	1 262	obniżenie
Liczba nowoutworzonych lub zrekultywowanych wysypisk śmieci w ramach realizacji projektu	szt.	6	3	6	podwyższenie
Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów ²²	os.	0	50 000	10 534	obniżenie
Liczba osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami	os.	64 286	20 000	181 648	podwyższenie

²² Podobnie jak w przypadku działania 5.1, środki przeznaczone na realizację działania umożliwiają realizację wartości docelowych wskaźnika.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jednostka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Powierzchnia terenów zrekultywowanych w wyniku realizacji projektu	ha	7,76	5	21,93	podwyższenie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

5.7 Oś priorytetowa VI: Rozwój infrastruktury społecznej

5.7.1 Ocena adekwatności i jednoznaczności wskaźników

Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej VI (zarówno na poziomie Osi, jak i poszczególnych działań) należy uznać za adekwatne do zakresu tematycznego tej części Programu. Warto rozważyć jednak wprowadzenie kilku modyfikacji, które umożliwią zwiększenie wartości informacyjnej systemu wskaźników.

- W przypadku rozwoju **infrastruktury edukacyjnej** (poziom Osi oraz Działanie 6.1), istniejący zestaw miar zasługuje na pozytywną ocenę. Wskaźniki spełniają swoją rolę, są adekwatne i jednoznaczne. Nie generują również problemów z interpretacją i oddają logikę interwencji.
- W przypadku projektów infrastrukturalnych związanych z **ochroną zdrowia** (poziom Osi oraz Działanie 6.2) zaproponowane w Programie miary produktu i rezultatu są adekwatne, jednoznacznie zdefiniowane oraz kompletne – dobrze oddają logikę interwencji.
- W przypadku inwestycji w obszarze **kultury i dziedzictwa kulturowego** (poziom Osi oraz Działanie 6.3) istniejący zestaw wskaźników produktu nie budzi żadnych zastrzeżeń. Warto zastanowić się jednak nad wprowadzeniem adekwatnych miar rezultatu dotyczących wzrostu liczby użytkowników w obiektach, które otrzymały dofinansowanie w ramach RPOWP 2007-2013 (proponowany wskaźnik: *Wzrost liczby użytkowników wspartych obiektów dzięki otrzymanemu dofinansowaniu*).

5.7.2 Ocena oszacowań wartości docelowych

Przeprowadzona w ramach niniejszej ewaluacji analizy sugerują, że większość wartości docelowych wskaźników produktu rezultatu określonych dla poszczególnych działań Osi priorytetowej VI wymaga skorygowania.

Podstawową przyczyną zmian jest w przypadku tej osi priorytetowej inna struktura wsparcia niż założona – okazuje się, że realizowanych jest więcej projektów niż planowano, tymczasem liczba nowych bądź zmodernizowanych obiektów jest niższa. Dzięki realizacji większej liczby mniejszych



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

projektów,²³ możliwe było osiągnięcie wyższych wartości wskaźników rezultatu. Taka zmiana struktury wsparcia zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż większy odsetek ludności będzie mógł skorzystać z efektów projektów.

Szczegółowe propozycje w tym zakresie zawiera poniższa tabela.

Tabela 15. Wskaźniki monitorowania Osi priorytetowej VI RPOWP 2007-2013.

tablica 20. wskaźniki monitorowania realizacji projektu PFR OWP 2007-2010.

wskaźnik	jedno stka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 20,8%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 38,1%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 58,9%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu edukacji	szt.	42	27	50	podwyższenie
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury edukacyjnej	szt.	13	27	15	obniżenie
wskaźniki rezultatu					
Liczba studentów i uczniów korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów	os.	25 687	16 000	30 608	podwyższenie
Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych	szt.	662	300	789	podwyższenie
Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli	os.	1 444	200	1 721	podwyższenie
Działanie 6.2 Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 38,8%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 46,4%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 85,2%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu	szt.	31	16	32	podwyższenie

²³ Z założenia bowiem modernizacja i przebudowa obiektów jest droższa niż np. doposażenie.



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

wskaźnik	jedno stka	dotychczasowa realizacja Programu	wartość docelowa z Programu	oszacowanie ewaluatora	rekomendacja
ochrony zdrowia					
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury opieki zdrowotnej	szt.	10	16	10	obniżenie
wskaźniki rezultatu					
Potencjalna liczba specjalistycznych badań medycznych przeprowadzonych sprzętem zakupionym w wyniku realizacji projektów (możliwości techniczne zakupionych urządzeń w ciągu roku -wskaźnik zakładany na rok 2010 i 2013 w Programie w związku z powyższym został pomnożony przez liczbę lat trwania Programu)	szt. /rok	395 984	252 000	414 983	podwyższenie
Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich	%	49	70	60	obniżenie
Działanie 6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego					
Wartość zrealizowanych projektów (odsetek alokacji): 23,8%		Wartość podpisanych umów (odsetek alokacji): 33,7%		Razem (wartość zrealizowanych projektów i podpisanych umów): 57,5%	
wskaźniki produktu					
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego	szt.	8	6	12	podwyższenie
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej	szt.	5	6	8	bez zmian
wskaźniki rezultatu					
Wzrost liczby użytkowników wspartych obiektów dzięki otrzymanemu dofinansowaniu	os.	0 (wartość bazowa)	brak	158 000	dodanie wskaźnika

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010



Uwaga: Tabela dotyczy wyłącznie rekomendacji dotyczących wartości docelowych – ostatnia kolumna przedstawia rekomendację dotyczącą wartości docelowej w sytuacji pozostawiania wskaźnika w systemie monitorowania. Optymalnym rozwiązaniem jest jednak usunięcie oznaczonych na szaro indeksów.

5.8 Oś priorytetowa VII. Pomoc techniczna

5.8.1 Ocena jednoznaczności i adekwatności wskaźników

Siódma oś priorytetowa obejmuje Pomoc Techniczną programu. System monitorowania zawiera kilkanaście wskaźników obejmujących różnorodne aspekty Pomocy Technicznej. Taka ich liczba nie jest konieczna zwłaszcza, że ich osiągnięcie zależy w dużej mierze od IZ RPOWP. Nadmierna liczba wskaźników utrudnia prawidłową ocenę postępów wdrażania programu, szczególnie w przypadku tak specyficznych działań jak Pomoc Techniczna. Wskazane jest pozostawienie jedynie dwóch wskaźników produktu i jednego rezultatu. Miary które powinny znajdować się w systemie monitorowania dla osi priorytetowej to:

- Liczba etatów współfinansowanych z PT RPO;
- Liczba osób objętych szkoleniami i innymi formami doskonalenia zawodowego (pracownicy IZ, beneficjenci);
- Liczba wniosków poprawnych formalnie w stosunku do całkowitej liczby złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach realizacji.

Wskaźniki najbardziej adekwatne do monitorowania działania 7.1 to:

- Liczba etatów współfinansowanych z PT RPO;
- Liczba osób objętych szkoleniami i innymi formami doskonalenia zawodowego (pracownicy IZ);
- Liczba wniosków poprawnych formalnie w stosunku do całkowitej liczby złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach realizacji.

Dla działania 7.2 najbardziej odpowiednimi miarami są natomiast:

- Liczba osób objętych szkoleniami i innymi formami doskonalenia zawodowego;
- Średnioroczna liczba odwiedzin portalu internetowego RPOWP;
- Liczba osób korzystających z punktu informacyjnego (wizyty, rozmowy tel.).

W celu poprawy adekwatności systemu wskaźników, pozostałe miary należy usunąć – nie wnoszą one bowiem istotnej wartości informacyjnej, a ich wysoka liczba zmniejsza przejrzystość systemu. Wartości docelowe dla tego działania są najlepiej znane IZ RPO, w związku z tym nie rekomenduje się żadnych zmian.

5.9 Podsumowanie oceny systemu wskaźników

System monitorowania realizacji celów RPOWP bazuje na zestawie 142 wskaźników kontekstowych, przy czym wskaźniki te wyróżnione dla poszczególnych osi priorytetowych w wielu przypadkach się powtarzają, co w konsekwencji zawęża różnorodność i wieloaspektowość uzyskiwanych informacji.



W rzeczywistości, wachlarz wskaźników monitorowania Programu ogranicza się do 90 różnych miar, wyznaczonych dla odpowiednich działań i w rozbiciu na odpowiednie grupy odniesienia, przy czym 19 z tych wskaźników dotyczy jedynie liczby poszczególnych typów projektów realizowanych w ramach odpowiedniej osi lub działania. Prowadzi to do sytuacji, w której większość projektów oceniana jest na podstawie bardzo podobnych miar odniesienia, mimo zupełnie innego charakteru inwestycji i zakresu działania projektu.

Oprócz przeprowadzonej analizy wartości docelowych wskaźników monitorowania RPOWP, która wykazała wiele przypadków przeszacowania bądź niedoszacowania wielkości docelowych, ocena systemu wskaźników oparta została o analizy samej jakości poszczególnych miar i ich odniesienia do celów przedstawionych w Programie. Ocena ta przebiegała w dwóch etapach. Początkowo zbadano wskaźniki pod względem ich jednoznaczności oraz mierzalności, co prowadziło do utworzenia wniosków na temat ich interpretowalności w kontekście prowadzonych na ich podstawie analiz. W dalszej części ocenie poddany został aspekt adekwatności wskaźników do celów Programu. Ocena ta zmierzała do wyznaczenia powiązań pomiędzy osiągniętymi efektami realizacji Programu a ich reprezentacją w zaproponowanych miarach produktu i rezultatu.

Jednoznaczność i mierzalność wskaźników

W przypadku miar wyznaczonych do monitorowania przebiegu realizacji RPOWP większość z wyróżnionych wskaźników jest interpretowalna, choć w niektórych przypadkach pojawia się problem z jednoznacznością danych wskaźników. Problem ten dotyczy przede wszystkim takich miar, jak np. *Liczba osób korzystających z regionalnego transportu kolejowego* lub *Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli*, gdzie wskaźnik może być interpretowany na dwa sposoby (co znalazło swoje odzwierciedlenie we wnioskach o dofinansowanie). Pierwsza interpretacja zakłada przyjęcie wartości zjawiska dla danego obszaru w kontekście całościowym, a więc opis faktycznej sytuacji w województwie. W takim przypadku często wzrost wskaźnika jest wynikiem ogólnych tendencji obserwowanych w regionie, a oddziaływanie trendu może prowadzić do sukcesywnego wzrostu wartości wskaźnika, bez jakiegokolwiek wpływu realizowanych projektów. Drugie podejście zakłada odniesienie do realizacji projektów, a efekty traktuje się jako przyrost odpowiedniej ilości użytkowników, co sprowadza się do przedstawienia faktycznych rezultatów programu, a nie tendencji obserwowanych w społeczeństwie. W konsekwencji, poza wskaźnikami rezultatu odnoszącymi się do ogólnych tendencji, przy ocenie realizacji programu należy również badać wartości miar rezultatu odnoszących się bezpośrednio do wyników realizowanych projektów, bądź indeksów produktu.

Drugi z problemów wskaźników monitorowania dotyczy kwestii ustalenia punktu odniesienia we wskaźnikach prezentujących przede wszystkim liczbę użytkowników, która ponownie może być ustalona arbitralnie w oparciu o dane demograficzne regionu lub opierać się na odpowiedniej metodologii obliczania. Wracając ponownie do przykładowego wskaźnika *Liczba osób korzystających z regionalnego transportu kolejowego* brak jest uściślenia, czy wskaźnik ten obliczany jest na rok, czy jest to łączne zgrupowanie liczby osób korzystających z transportu kolejowego z kolejnych lat, co może prowadzić do znacznego zawyżania wartości wskaźników oraz utraty ich sensu informacyjnego.



Doprecyzowanie wskaźników wydaje się konieczne również w przypadkach określeń używanych w zaproponowanych miarach lub zmiany wskaźnika na jednoznaczną miarę opisu. Przykładem może być wskaźnik *Liczba turystów odwiedzająca region*, gdzie określenie turysta jest nieprecyzyjne w kontekście pomiaru. Wskaźnik można byłoby sprowadzić do miar prezentujących dane ilościowe związane z bezpośrednimi dochodami z turystyki w regionie lub precyzyjnym zdefiniowaniem turysty. Odpowiednie doprecyzowanie wskaźników ma znaczenie zarówno przy pomiarze, jak i sprawnej prezentacji danych.

Poza wskazanymi problemami pojawiają się również trudności dotyczące aspektu mierzalności zaproponowanych indeksów. Dotyczy to przede wszystkim wskaźników udziałowych oraz wskaźników prezentujących liczbę potencjalnych bądź rzeczywistych użytkowników. Za przykład może posłużyć wskaźnik *Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich*, którego oszacowanie może być uciążliwe dla beneficjentów, tym bardziej, że przedstawiają cechę dość abstrakcyjną w ujęciu ilościowym i w rzeczywistości prowadzi do zawyżania odpowiednich wartości już na etapie wniosków. W konsekwencji, wartości docelowe tego typu wskaźników powinny być określone na podstawie szczegółowych badań dotyczących skuteczności i efektywności określonego aspektu interwencji, a nie na podstawie informacji pochodzących od Beneficjentów. Rekomenduje się więc przeprowadzanie specjalistycznych ewaluacji *ex post* w ramach danego obszaru interwencji, których elementem będzie określenie wartości wskaźnika.

Kolejnym problemem dotyczącym mierzalności i jednoznaczności wskaźników jest fakt niespójności pomiędzy informacjami pochodzącymi z wniosków o dofinansowanie a wartościami odpowiednich wskaźników odnajdowanymi w systemie danych KSI. Za przykład może posłużyć wymieniona wcześniej miara *Liczba zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej* przedstawiona jako wskaźnik produktu monitorowania działania 2.3, której wartość w systemie nie odzwierciedlała danych pochodzących z wniosków. Niestety, problem ten zauważono w kilku innych przypadkach, gdzie podobne błędy prowadzą do znacznych rozbieżności interpretacyjnych i prognostycznych. Również ocena efektywności prowadzonych interwencji jest w tych przypadkach znacznie zniekształcona, co prowadzi do budowy błędnych wniosków. Na tym etapie widać niespójność pomiędzy systemem agregacji danych a rzeczywistymi informacjami pochodzącymi z wniosków.

Powiązania pomiędzy wskaźnikami z katalogu wskaźników RPOWP, a wskaźnikami ujętymi w Krajowym Systemie Informatycznym (SIMIK 07-13)

W wyniku prowadzonej ewaluacji nie stwierdzono drastycznych problemów wynikających z niestosownych i nieadekwatnych powiązań ustalonych pomiędzy wskaźnikami wyróżnionymi do monitorowania RPOWP a wskaźnikami ujętymi w KSI, wciąż jednak zauważyć można pewne nieścisłości wynikające ze sposobu doboru i prezentacji wskaźników. Istotny problem w tej kwestii stanowi niekonsekwencja w aktualizacjach odpowiednich wartości wskaźników oraz ich bieżącej kontroli. Prowadzi to do powstawania niespójności pomiędzy danymi zawartymi w systemie a rzeczywistymi informacjami pochodzącymi z wniosków.



Główny problem dotyczący powiązań pomiędzy wskaźnikami RPOWP oraz wskaźnikami pochodzącymi z KSI (SIMIK 07-13) stanowi wysokie zróżnicowanie wskaźników pod względem ich definicji, co sprowadza się do reprezentacji podobnych lub nawet tych samych rodzajów informacji za pomocą szeregu wskaźników, różniących się jedynie definicją. W konsekwencji, zbytnie rozdrobnienie wskaźników powoduje pominięcie zbiorczych informacji na temat rzeczywistych efektów interwencji. Zaproponowany zestaw wskaźników monitorowania RPOWP został pozbawiony tego typu wskaźników, które jednak wnoszą istotne informacje i, choć uwzględniane w systemie KSI, nie służą do monitorowania realizacji Programu.

Problemem dotyczącym samych powiązań pomiędzy wskaźnikami są różnice definicyjne, które choć występują w nielicznych przypadkach, wpływają znacznie na jakość otrzymywanych wniosków i szacunków. Dotyczy to między innymi wskaźników zbiorczych, które w KSI oraz w RPOWP poddane zostały innemu stopniowi dezagregacji. Przykładem jest wskaźnik dotyczący utworzonych miejsc pracy, który w KSI reprezentowany jest przez miarę *Utworzone miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu*, w RPOWP przedstawia go natomiast wskaźnik *Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem*. W konsekwencji, pierwsza wartość prezentuje liczbę utworzonych miejsc pracy w wyniku realizacji programu, przedstawionych w ujęciu brutto, a więc sprowadzonych do pełnych etatów. Drugi ze wskaźników implikuje reprezentację tych miejsc pracy, które dotyczyły zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Nieścisłość tego typu może stanowić drobną różnicę w późniejszej interpretacji wskaźnika, w niektórych przypadkach jednak może prowadzić do znacznych odchyłeń od stanu rzeczywistego i w konsekwencji do błędnego wnioskowania.

Kolejnym mankamentem wprowadzonego systemu mapowania wskaźników jest sprowadzanie wskaźników produktu agregowanych w KSI do kwestii liczby projektów z danego zakresu. Sytuacja ta ma miejsce w przypadku wskaźników dotyczących infrastruktury transportu lotniczego. Prowadzi to do nieścisłości na temat relacji pomiędzy produktami projektów a ich liczbą, które powinny być analizowane oddzielnie.

Mapowanie nieodpowiednich wskaźników jedynie na zasadzie podobieństwa prowadzi również do osiągnięcia nierealnych wartości wskaźników Programowych. W przypadku RPOWP tak zmapowany został wskaźnik *Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu*, którego wyjściowa forma w KSI brzmiała *Liczba osób korzystających z produktów turystycznych*. Prowadzi to do sytuacji, gdzie miara odzwierciedlająca ogólną charakterystykę regionu przeniesiona została na oddziaływanie Programu, co nie zawsze musi się zgadzać. Procedura mapowania może owszem opierać się na łączeniu inaczej brzmiących wskaźników, wymogiem jest jednak adekwatność ich definicji i metodologia liczenia danych miar. Niespójności na tym etapie prowadzić mogą bowiem do dalszej niekonsekwencji całego systemu wskaźników, a tym samym do jego nieefektywności i niskiej rzetelności.

System agregacji danych do KSI (SIMIK 07-13)

Problemy z odpowiednim wykorzystaniem oraz zarządzaniem danymi w KSI oraz ich bieżącą aktualizacją są znakiem, że system ten nie działa bez uchybień. Brak konsekwencji w tej kwestii prowadzi do nieśpójności systemu z zadaniami monitorującymi Programu. Główne zadania



zmierzające do rozwiązania problemu wiążą się z usprawnieniem kwestii kontroli danych i ich aktualizacji, przede wszystkim w oparciu o rozwinięcie systemu nadzoru programu lub wprowadzeniu potrzebnych zabezpieczeń zmierzających do podniesienia jakości danych. Również zakres obowiązków Instytucji Zarządzających nie obejmuje obowiązku wprowadzania danych do systemu, przez co skuteczność monitorowania jest znacznie obniżona.

Obniżona jakość danych pochodzących z KSI wiąże się również z błędami treści wynikającymi z samego procesu wprowadzania danych do systemu. Ze względu na konieczność wcześniejszego mapowania wskaźników, gdyż nie wszystkie miary znajdują się w systemie, prowadzi do podwyższenia stopnia skomplikowania samej procedury. Ważne jest zatem przygotowanie takiego systemu wskaźników, który umożliwiłby bezpośrednie wprowadzanie danych z wniosków składanych przez beneficjentów, w tym głównie wniosków o płatność.

Odzwierciedlenie efektów wdrażania Programu we wskaźnikach

Niestety, w przypadku większości wskaźników efekty wdrażania Programu są w bardzo niewielkim stopniu odzwierciedlone w miarach monitorowania, co w konsekwencji prowadzi do problemów z oceną efektywności RPOWP. W zestawie wskaźników monitorowania Programu znajdują się wskaźniki niewnoszące istotnych informacji na temat efektów interwencji, przez co stają się mało istotnymi wartościami utrudniającymi sprawną ocenę realizacji oraz utrudniającymi proces monitorowania. Również brak odpowiednich wskaźników, przede wszystkim skonkretyzowanych na poszczególnych celach odpowiednich działań, prowadzi do zaniżenia i ograniczenia wszechstronności i jakości osiąganych informacji.

Istotnym problemem dotyczącym zaproponowanych wskaźników jest niska ilość miar rezultatu, służących przede wszystkim do pomiaru efektów interwencji i tym samym odnoszących się bezpośrednio do celów Programu. Rezygnacja z tego typu miar lub ich istotne ograniczenie – w większości działań wskaźniki rezultatu ograniczają się do dwóch miar dotyczących utworzonych miejsc pracy oraz wartości inwestycji – i ograniczenie się w większości do miar produktowych nie prezentuje w odpowiednim zakresie rezultatów Programu, a tym samym jest jedynie prezentacją zastanej sytuacji bez odniesienia do danego celu RPO. Powołując się na wskazany przykład wskaźnika *Liczba utworzonych miejsc pracy*, który występuje wśród wskaźników rezultatu niemal w każdym działaniu, skuteczność tej miary jest niska, gdyż stanowi jedynie odniesienie do celu głównego Programu, stanowiąc część zbiorczego wskaźnika monitorowania celu głównego, który służy właśnie temu, aby zaprezentować jego realizację. Wprowadzenie tych miar w kontekście poszczególnych działań jest zatem bezsensowne, gdyż celem żadnego z działań nie jest bezpośrednio tworzenie miejsc pracy. Uwzględnienie i badanie zagregowanych wartości wskaźnika na poziomie celu głównego nie wymaga przedstawiania go w systemie monitorowania dla tych działań, a monitorowanie tej miary zaburza przejrzystość systemu monitorowania i utrudnia ocenę stopnia osiągnięcia celów. Choć nie należy rezygnować z wymogu podawania tego wskaźnika przez każdego beneficjenta, wskazane jest usunięcie indeksów z poziomu większości działań i agregowanie go dopiero na poziomie programu.

Problemy niejednoznaczności i kłopoty z odpowiednią interpretacją poszczególnych wskaźników również prowadzą do sytuacji, w której wartość wskaźnika nie odzwierciedla efektów Programu,



poprzez szereg błędów prowadzących do absurdalnych wyników. Zawyżanie wartości wskaźników przez beneficjentów wynikające z błędnego rozumienia ich definicji prowadzą do zniekształcenia rzeczywistych wyników i w konsekwencji do błędnej oceny efektów. Wskaźnikami takimi są *Potencjalna liczba specjalistycznych badań medycznych wykonanych zakupionym sprzętem* bądź *Liczba osób korzystających z usług on-line*. Rozwiązaniem tego problemu nie jest jednak rezygnacja ze wskaźników, lecz opracowanie specjalistycznych instrukcji, które pozwolą na uzyskiwanie porównywalnych wyników.

Ocena systemu monitorowania

Ogólna ocena systemu monitorowania nie wypada korzystnie ze względu na niską efektywność monitorowania wskazanego zestawu wskaźników oraz niskie przełożenie na cele Programu. Wiele z interwencji w obrębie poszczególnych działań nie ma swojego odzwierciedlenia we wskaźnikach zaproponowanych do monitorowania RPOWP. W konsekwencji, wiele z efektów i rezultatów projektów nie podlega pod system monitorowania i tym samym ocena efektywności działań nie jest w pełni skuteczna.

Pierwszy problem, dotyczący samego monitorowania odpowiednich wskaźników, pojawia się już na poziomie beneficjentów, gdzie szeroki wachlarz możliwości wyboru wskaźników oraz możliwość podawania własnych miar utrudnia proces oceny i kontroli realizacji projektów. Niska jednorodność na tym etapie realizacji prowadzi do niespójności systemu danych i prezentowanych wartości wskaźników oraz późniejszego obowiązku mapowania tych miar z indeksami KSI. Taka różnorodność wskaźników jest krokiem do uwzględnienia możliwych zakresów interwencji indywidualnych projektów. Prowadzi to jednak do zbyt dużej dowolności ze strony beneficjentów. Brak sprecyzowanych i ujednoliconych miar o różnorodnym zakresie świadczy o niskiej jakości całego systemu monitorowania. Brak uwzględnienia wskaźników ważnych z punktu widzenia realizacji poszczególnych działań i osi priorytetowych obniża możliwości oceny jakości i stopnia realizacji RPOWP. Z drugiej strony, liczba tego typu miar nie jest zbyt duża – wskaźniki te zostały zaproponowane do dodania w tabelach powyżej.

Indywidualne uwagi dotyczące zaproponowanego zestawu wskaźników monitorowania celu głównego, celów szczegółowych i osi priorytetowych zawarte zostały w tabeli dotyczącej proponowanych zmian w obszarze wskaźników RPOWP.



6 Podsumowanie i wnioski

W niniejszym raporcie przedstawiono wyniki badania ewaluacyjnego pt. „Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania”. W realizacji badania wykorzystano dane zastane (w tym w szczególności dane ze sprawozdawczości RPOWP, dokumentację programu i dokumentację wybranych projektów) oraz dokumenty programowe, uzupełniającą analizę o wyniki badań jakościowych beneficjentów, potencjalnych beneficjentów i osób zaangażowanych w realizację Programu.

W zakresie oceny dotychczasowej realizacji Programu stwierdzono, że sprawnej realizacji pod względem wydatkowania środków (za wyjątkiem niektórych Działań) towarzyszyło prowadzenie działań co do zasady zgodnych z celem głównymi i celami szczególnymi. Na wysoką ocenę zasługują projekty w zakresie wsparcia przedsiębiorstw w ramach Działania 1.3., a także (z pewnymi zastrzeżeniami) w zakresie infrastruktury transportowej. Również realizacja inwestycji z zakresu ochrony środowiska, choć koncentruje się tylko na niektórych aspektach, jest co do zasady zgodna z celami programu. Zgodna z celami, choć mniej efektywna, jest także dotychczasowa realizacja pozostałych działań w zakresie wsparcia przedsiębiorczości, jak również infrastruktury zdrowotnej i kulturalnej. Niejednoznaczna jest ocena wydatkowania środków przeznaczonych na wsparcie atrakcyjności turystycznej regionu – w znacznej mierze zostały one wykorzystane w ramach Działania 3.1. na inwestycje tylko pośrednio zwiększające atrakcyjność turystyczną. Również interwencja w zakresie infrastruktury edukacyjnej nie była w pełni zgodna z założeniami i potrzebami rozwojowymi regionu.

Na bazie oceny dotychczasowej realizacji RPOWP sformułowano rekomendacje dla dalszego wydatkowania środków, w tym zwłaszcza pochodzących z Krajowej Rezerwy Wykonania. Jako obszary do zdecydowanego objęcia wsparciem zidentyfikowano:

- instytucje otoczenia biznesu (tj. pomoc zwrotną w ramach Działania 1.3.),
- rozwój regionalnej infrastruktury drogowej (tj. Poddziałanie 2.1.1.).

W dalszej kolejności – opcjonalnie – proponuje się zwiększone wsparcia w zakresie:

- wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw (w Działaniu 1.4. – z ograniczeniem do mikroprzedsiębiorstw i projektów innowacyjnych MSP, oraz w Działaniu 3.2),
- projektów z zakresu OZE,
- projektów ochrony środowiska, innych niż zakup sprzętu gaśniczego
- wsparcia innej niż sportowo-rekreacyjna infrastruktury szkół, z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy (w tym zwłaszcza szkół zawodowych) oraz wsparcie przedszkoli, zwłaszcza na terenach wiejskich.

Nie rekomenduje się kontynuacji wsparcia w zakresie:



- innowacyjności (Działanie 1.1. – przynajmniej w obecnej formie),
- wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw dużych oraz nieinnowacyjnych projektów MSP (Działanie 1.4.),
- lokalnej infrastruktury drogowej (Poddziałanie 2.1.2.),
- infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (Działanie 3.1.),
- przyszkolonej infrastruktury sportowej,
- infrastruktury służby zdrowia.

Szczegółowe omówienie proponowanych kierunków interwencji przedstawiono w rozdziale czwartym. Jednocześnie podkreślenia wymaga kontekst społeczno-gospodarczy, w którym formułowane były ww. rekomendacje. Wychodząc od stwierdzenia o kluczowym znaczeniu realokacji sektorowej w ramach gospodarki województwa, w tym w szczególności tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, sformułowano rekomendacje dotyczące wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju infrastruktury transportowej. W długim okresie zagadnieniem niezwykle istotnym pozostaje rozwój kapitału ludzkiego – w tym przeciwdziałanie tzw. „drenażowi mózgów” oraz podnoszenie jakości kształcenia na wszystkich poziomach. Należy jednak stwierdzić, że cel ten pozostaje w znacznej mierze poza zakresem oddziaływania RPOWP.

Elementem oceny RPOWP była analiza systemu wskaźników programu. W jej ramach wykonano następujące prace:

- dokonano własnych szacunków realizacji wartości docelowych i w uzasadnionych przypadkach zaproponowano zmianę zapisów Programu w tym zakresie;
- na podstawie oceny adekwatności i jednoznaczności wskaźników zaproponowano szereg zmian definicyjnych;
- zidentyfikowano wskaźniki o niskiej wartości informacyjnej, z których z powodzeniem można zrezygnować w monitoringu realizacji programu;
- zaproponowano nowe wskaźniki, które usprawnić mogą monitoring wybranych części Programu.

Liczba i zakres rekomendacji szczegółowych przekracza ramy niniejszego podsumowania – zostały one szczegółowo opisane w podrozdziale 4.3. w wypadku rekomendacji dla dalszych kierunków interwencji oraz w rozdziale 5. i aneksie I. w wypadku wskaźników.



7 Tabela rekomendacji

Tabela 16. Wdrażania rekomendacji

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
Część A - Rekomendacje operacyjne							
1	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Wysoka efektywność wsparcia zwrotnego w ramach Działania 1.3., przy wysokim zainteresowaniu beneficjentów i pełnym wpisywaniu się wsparcia w cele Programu – rozdział 3.1.	Zdecydowane zwiększenie wsparcia instytucji otoczenia biznesu (pomoc zwrotną w ramach Działania 1.3.) – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Alokacja dodatkowych środków z KRW, względnie przesunięcie środków w ramach Programu.	do wdrożenia w całości	2011
2	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Kluczowe znaczenie regionalnej infrastruktury drogowej dla wielu aspektów rozwoju regionu, przy wysokich niezaspokojonych potrzebach, pełna zgodność z celami Programu – rozdział 3.2.	Zdecydowane zwiększenie wsparcia rozwoju regionalnej infrastruktury drogowej (Poddziałanie 2.1.1.) – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Alokacja dodatkowych środków z KRW, względnie przesunięcie środków w ramach Programu, koncentracja na kompleksowych IPK o największym potencjale zwiększania konkurencyjności i	do wdrożenia w całości	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
					integralności komunikacyjnej regionu.		
3	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Istotne znaczenie wsparcia bezpośredniego przedsiębiorstw dla stymulowania przemian sektorowych w gospodarce i tym samym realizacji celu głównego i celu szczegółowego 1. i 2., przy starannym doborze projektów do wsparcia – rozdział 3.1.	Opcjonalne zwiększenie wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw (Działanie 1.4. – z ograniczeniem do mikroprzedsiębiorstw i projektów innowacyjnych MSP), z preferencjami dla obszarów defaworyzowanych.	IZ RPOWP	Alokacja dodatkowych środków z KRW, względnie przesunięcie środków w ramach Programu, przeformułowanie kryteriów merytorycznych wyboru projektów Działania 1.4. Do rozważenia definicja innowacyjności projektu.	do wdrożenia w całości	2011
4	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Istotne znaczenie wsparcia przedsiębiorstw z branży turystycznej dla zwiększania bazy noclegowej i realizacji celu 3. programu, oczekiwana wysoka efektywność prowadzonych działań – rozdział 3.3.	Opcjonalne zwiększenie wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw z branży turystycznej (Działanie 3.2.)	IZ RPOWP	Alokacja dodatkowych środków z KRW, względnie przesunięcie środków w ramach Programu, przeformułowanie kryteriów merytorycznych wyboru projektów Działania 3.2.	do wdrożenia w całości	2011
5	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego	Wysokie zainteresowanie beneficjentów, wysokie	Opcjonalne zwiększenie wsparcia projektów z	IZ RPOWP	Alokacja dodatkowych środków z KRW, względnie	do wdrożenia	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
	Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	znaczenie dla realizacji celów Programu, dotychczas brak projektów dotyczących OZE w ramach Osi V. – rozdział 3.5.	zakresu OZE – rozdział 4.3.		przesunięcie środków w ramach Programu, konkursy dedykowane OZE, objęcie wsparciem przedsiębiorców.	w całości	
6	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Znaczenie dla realizacji celu głównego Programu, dotychczasowa koncentracja niemal wyłącznie na zakupie sprzętu gaśniczego – rozdział 3.5.	Opcjonalne zwiększenie wsparcia projektów ochrony środowiska inne niż zakup sprzętu gaśniczego – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Ogłaszanie konkursów dedykowanych ochronie przyrody z wyłączeniem zakupu sprzętu gaśniczego. Ewentualna dodatkowa alokacja środków.	do wdrożenia w całości	2011
7	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Niedostateczna realizacja założeń Działania 6.1. w zakresie wsparcia kształcenie zgodnie z potrzebami rynku pracy – rozdział 3.6.	Opcjonalne zwiększenie wsparcia innej niż sportowo-rekreacyjna infrastruktury szkół z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy (w tym zwłaszcza szkół zawodowych) – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Ogłaszanie konkursów z odpowiednio sformułowanymi kryteriami dostępu. Ewentualna dodatkowa alokacja środków.	do wdrożenia w całości	2011
8	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata	Istotne znaczenie rozwoju edukacji przedszkolnej dla aktywizacji zawodowej	Opcjonalne zwiększenie wsparcia przedszkoli, zwłaszcza na terenach	IZ RPOWP	Kontynuacja wsparcia na dotychczasowych zasadach z ewentualną dodatkową	do wdrożenia	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
	2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	ludności, zwłaszcza na terenach wiejskich – rozdział 3.6.	wiejskich – rozdział 4.3.		alokacją środków.	w całości	
9	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Brak zainteresowania beneficjentów wsparciem innowacyjności ze względu na kryteria dostępu i ofertę innych programów operacyjnych – rozdział 3.1.	Ograniczenie dalszego wsparcia innowacyjności (Działanie 1.1.) – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Nie zwiększanie alokacji, w zależności od wyników konkursów planowanych w 2011 r. – zmniejszenie alokacji.	do wdrożenia w całości	2011
10	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Wysokie ryzyko nieefektywności wsparcia dużych przedsiębiorstw, dotychczasowe wsparcie nie w pełni zgodne z założeniami – rozdział 3.1.	Ograniczenie dalszego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw dużych oraz nieinnowacyjnych projektów MSP (Działanie 1.4.) – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Wyłączenie przedsiębiorstw dużych i projektów nieinnowacyjnych ze wsparcia. Do rozważenia definicja innowacyjności projektu.	do wdrożenia w całości	2011
11	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z	Rozwój lokalnej infrastruktury drogowej poprawia jakość życia mieszkańców, jednak tylko marginalnie przyczynia	Ograniczenie dalszego wsparcia lokalnej infrastruktury drogowej (Poddziałanie 2.1.2.) –	IZ RPOWP	Wyłączenie dróg lokalnych z dalszego wsparcia.	do wdrożenia w całości	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
	Komisję Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	się do realizacji celów Programu – rozdział 3.2.	rozdział 4.3.				
12	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Nie w pełni zgodne z celami oraz nadmierne wydatkowanie środków Działania 3.1. na infrastrukturę sportowo-rekreacyjną	Ograniczenie dalszego wsparcia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej ze wsparcia w ramach Działania 3.1. – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Wyłączenie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z dalszego wsparcia (tak w formie IPK, jak konkursowej).	do wdrożenia w całości	2011
13	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Znaczna część środków Działania 6.1. została przeznaczona na rozbudowę przyszłokolejnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, co pozostaje w bardzo pośrednim związku z celami Programu i Działania.	Ograniczenie dalszego wsparcia przyszłokolejnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Wyłączenie przyszłokolejnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z dalszego wsparcia.	wdrożona w całości*	2011
14	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z	Zwiększanie alokacji na Działanie 6.2. jest niecelowe ze względu na tylko pośredni związek z celami programu i	Ograniczenie dalszego wsparcia infrastruktury służby zdrowia – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Pozostawienie alokacji środków na Działanie 6.2. bez zmian.	do wdrożenia w całości	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
	Komisję Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	skalę potrzeb przekraczających możliwości skutecznego wsparcia.					
15	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Nieadekwatne wartości docelowe części wskaźników Programu.	Zmiana wartości docelowych wskaźników wg szczegółowych rekomendacji przedstawionych w rozdziale 5.	IZ RPOWP	Renegocjacja programu z KE	do wdrożenia w całości	2011
16	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Nieprzydatne bądź nieadekwatne niektóre wskaźniki monitorowania Programu, osi lub działań	Rezygnacja z części wskaźników według rekomendacji w rozdziale 5.	IZ RPOWP	Renegocjacja programu z KE	do wdrożenia w całości	2011
17	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotiacji z Komisją Europejską	Brak monitorowania niektórych aspektów programu we wskaźnikach.	Wprowadzenie nowych wskaźników produktu i rezultatu według rekomendacji w rozdziale 5	IZ RPOWP	Renegocjacja programu z KE	do wdrożenia w całości	2011



Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013
pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania

lp.	Tytuł raportu	Wniosek (miejsce w raporcie)	Rekomendacja (miejsce w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: stan wdrożenia	Termin realizacji
zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania							
Część B – rekomendacje kluczowe							
18	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Nie w pełni zgodne z celami oraz nadmierne wydatkowanie środków Działania 3.1. na infrastrukturę sportowo-rekreacyjną	Ograniczenie dalszego wsparcia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej ze wsparcia w ramach Działania 3.1. – rozdział 4.3.	IZ RPOWP	Wyłączenie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z dalszego wsparcia (tak w formie IPK, jak konkursowej).	w części do wdrożenia **	2011
Część C – rekomendacje horyzontalne							
19	Analiza efektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod kątem renegotjacji z Komisją Europejską zmian w Programie oraz podziału Krajowej Rezerwy Wykonania	Kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego dla rozwoju regionu, niekorzystne tendencje w tym zakresie spowodowane pozycją regionalnych uczelni i drenażem mózgów – podrozdział 2.1. i 2.2.	Tworzenie programów stypendialnych zmierzające do zatrzymania w regionie i przyciągnięcia kadr naukowych kluczowych z punktu widzenia rozwoju regionu – podrozdział 4.3.2.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Ew. modyfikacje interwencji w ramach Osi VIII. PO KL, planowanie interwencji w kolejnym okresie programowania.	do wdrożenia w całości	2011-2013

*odpowiednie działania zostały już podjęte przez IZ RPOWP – po pierwszym konkursie kryteria naboru zostały zmienione;

**IZ RPOWP zmieniła zasady konkursów w Działaniu 3.1. w sposób mający zapobiegać zidentyfikowanym problemom.

Aneks V. Metody szacowania wskaźników

Z5.1 Opis algorytmu szacowania wskaźników

Na algorytm oszacowania wartości docelowej poszczególnych wskaźników złożyły się dwa elementy: metoda określająca sposób jej obliczania oraz narzędzie wskazujące na źródło wykorzystywanych danych.¹ Wśród zastosowanych metod wyróżnić należy:

Kosztową – w tym przypadku wartość oszacowana została na podstawie kosztu jednostkowego przyrostu wskaźnika. Koszt jednostkowy oznacza nakład inwestycji (lub interwencji), który musi być poniesiony, aby osiągnąć przyrost wartości wskaźnika o jednostkę. Narzędziami, które posłużyły do oszacowania tej wielkości są ekspercki benchmarking strukturalny, analityczny benchmarking wspólnotowy, studia przypadków projektów oraz model logiczny.

Udziałową – w tym przypadku oszacowany został procentowy udział wskaźnika w innym indeksie. Podejście to dotyczyło będzie wskaźników, które stanowią odsetek innych. Narzędzie, które posłużyło do określenia udziałów był benchmarking komparatywny i indywidualne studia przypadków projektów.

Projektową – u podstaw tego podejścia leży założenie, że każdy projekt generuje przeciętnie określony przyrost wartości wskaźnika. W przypadku indeksów szacowanych tą metodą, w pierwszej kolejności określono możliwą do osiągnięcia liczbę projektów (na podstawie przeciętnego kosztu projektu, pochodzącego z analizy studiów przypadku lub eksperckiego benchmarkingu strukturalnego) a następnie pomnożono ją przez przewidywany przyrost wskaźnika wynikający z realizacji jednego projektu. Przewidywany przyrost wskaźnika wynikający z realizacji przedsięwzięcia określony został na podstawie analizy studiów przypadku.

Dodatkowo przy konstruowaniu scenariuszy wskaźnikowych oraz prognozowania ich docelowych wartości została uwzględniona analiza nasycenia poszczególnych osi priorytetowych oraz projekcje dotyczące zainteresowania potencjalnych beneficjentów wzięciem udziału w Programie, skonstruowane na podstawie analizy dokumentacji konkursowej oraz wyników IDI z głównymi instytucjonalnymi interesariuszami RPOWP.

Wśród narzędzi zastosowanych do oszacowania wartości kosztu jednostkowego, udziału wskaźnika w innym lub wartości przyrostu wskaźnika przypadającej na jeden projekt można wyróżnić:

Eksperski benchmarking strukturalny (EBS). Wartość kosztu jednostkowego² oszacowana została na podstawie danych pochodzących systemów monitorowania innych RPO lub ZPORR. Koszt jednostkowy obliczony będzie dla każdego RPO (lub ZPORR) w następujący sposób:

¹ Wyjątkiem od tej reguły będą oszacowania modelu EUImpactMod III, gdzie wykorzystane zostaną oszacowania pochodzące wprost z wyników symulacji.

² W przypadku eksperckiego benchmarkingu strukturalnego, koszt jednostkowy jest teoretyczną koncepcją, która nie powinna być interpretowana w bezpośredni sposób. W przypadku RPO lub ZPORR działania są niekiedy określone stosunkowo szeroko i nie wszystkie fundusze wydatkowane w ich ramach przyczyniają się do przyrostu wskaźnika. W związku z tym przyjmuje się założenie, że do podnoszenia wartości określonego

$$K_i = \frac{Al_i}{V_i}$$

Gdzie K_i – to koszt jednostkowy wskaźnika, Al_i – alokacja na działanie, w ramach którego określony jest wskaźnik, V_i – wartość docelowa wskaźnika. Koszt jednostkowy jest średnią z kosztów jednostkowych innych RPO lub kosztem jednostkowym pochodzącym ze ZPORR, skorygowanym o inflację w latach 2006 – 2012 (w tych latach dokonano lub prognozuje się dokonanie największych płatności do beneficjentów).

Analityczny benchmarking wspólnotowy (ABW) – jest to narzędzie podobne do EBS, lecz w tym przypadku do określenia kosztu jednostkowego posłużyły programy operacyjne realizowane w innych krajach Unii Europejskiej.

Model logiczny (ML) – w tym przypadku koszt jednostkowy określony zostanie na podstawie otrzymanej od Zamawiającego bazy danych projektów. Koszt jednostkowy przyrostu wartości wskaźnika wyrażony jest wzorem:

$$K_i = \frac{\sum_{i=1}^n V_Pr_i}{\sum_{i=1}^n Wsk_i}$$

Gdzie n – liczba projektów w bazie danych dla których określono wartość wskaźnika, V_Pr_i – wartość projektu, Wsk_i – wartość wskaźnika. Istotnym założeniem, jest przyjęcie, że beneficjenci co do zasady nie myślą się w ocenie wartości docelowych wskaźników swoich projektów.

Indywidualne projekty (IP) – w tym przypadku analizie poddane będą projekty z określonego obszaru tematycznego, odpowiadającego poszczególnym działaniom RPOWP i wskaźnikowane w zbliżony bądź analogiczny sposób – zarówno te, realizowane w ramach poprzedniej perspektywy w ramach ZPORR, jak również te, które zostały dofinansowane w ramach NSS 2007-2013. Studia przypadków posłużą do oceny kosztu jednostkowego projektu (który określono jako przeciętną wielkość przedsięwzięcia), jak również do określenia przyrostu wartości wskaźnika przypadającego na 1 projekt. Materiałem badawczym były opisy projektów i ogólnie dostępna sprawozdawczość obecnych i poprzednich okresów programowania ze szczególnym uwzględnieniem projektów realizowanych na obszarze Polski Wschodniej.

Benchmarking komparatywny (BK) – narzędzie to posłużyło do określenia pożądanego kierunku interwencji. W pierwszej kolejności określona będzie luka pomiędzy wartością danego wskaźnika, a wartością benchmarkową.³ Na tej podstawie obliczone zostaną proporcje, w jakich tego typu projekty powinny być wspierane na tych typach obszarów.

W niektórych przypadkach do oszacowania wartości docelowych wskaźników użyto dwóch metod – w takim przypadku wartość docelowa jest średnią arytmetyczną otrzymanych wyników.

indeksu w ramach RPOWP przyczynia się jedynie część alokacji. Odsetek ten jest określony na poziomie średnim dla RPO z 4 województw Polski Wschodniej, które stanowiły podstawę oszacowania wartości docelowej wskaźnika.

³ Wartość benchmarkowa to średnia wartość danego wskaźnika w sąsiadujących 4 województwach Polski Wschodniej

Z5.2 Metody szacowania wartości docelowych poszczególnych wskaźników

Z5.2.1 Cel główny i cele szczegółowe

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
cel główny			
Utworzone miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu	szt.	3 978	ML - metoda kosztowa
- dla kobiet	szt.	2 031	ML - metoda udziałowa
- dla mężczyzn	szt.	1 947	ML - metoda udziałowa
Utworzone miejsca pracy brutto w wyniku realizacji programu na obszarach wiejskich	szt.	1 771	ML - metoda udziałowa
Liczba nowoutworzonych miejsc pracy netto	szt.	4 949	EBS - metoda udziałowa
Koszt utworzenia jednego miejsca pracy	euro	62 103	ML - metoda kosztowa
Zmiana poziomu PKB w wyniku oddziaływania programu	%	1,75	ABW - metoda projektowa
cel szczegółowy 1			
Oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach pasażerskich i towarowych	euro /rok	12 593 290	ML - metoda kosztowa
Oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych liniach kolejowych w przewozach pasażerskich i towarowych	euro /rok	556 329	wartość dotychczasowego wykonania
Wartość nowych inwestycji zagranicznych wykreowanych dzięki wsparciu w ramach programu	mln euro	7,6	EBS- metoda udziałowa
Powierzchnia udostępnionych terenów inwestycyjnych	ha	66,29	ML - metoda kosztowa
cel szczegółowy 2			
Dodatkowe inwestycje wykreowane dzięki wsparciu	mln euro	98,24	EBS - metoda projektowa
Liczba patentów wygenerowanych w ramach programu	szt.	2	ML - metoda kosztowa

Wartość eksport			
podlaskich firm wspartych w ramach programu	mln euro	26,08	ML - metoda kosztowa
cel szczegółowy 3			
Liczba turystów odwiedzających region	os.	2 565 860	ML - metoda kosztowa/ ekstrapolacja trendu
Liczba turystów zagranicznych odwiedzających region	os.	105 115	ML - metoda kosztowa/ ekstrapolacja trendu
Liczba miejsc noclegowych w obiektach turystycznych wygenerowanych w ramach realizacji programu	szt.	1 922	ML - metoda kosztowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.2 Wskaźniki pierwszej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
Działanie 1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu B+R	szt.	13	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów współpracy między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	szt.	5	EBS - metoda kosztowa
Liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii	szt.	7	IP - metoda projektowa
Liczba inwestycji w przedsiębiorstwach w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik	szt.	5	IP - metoda projektowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z infrastruktury parków naukowo- technologicznych, parków przemysłowych i inkubatorów technologicznych	szt.	27	IP - metoda projektowa
Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie B+R – etaty badawcze (najlepiej w okresie 5 lat od rozpoczęcia projektu)	szt.	19	ML - metoda udziałowa
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	26	ML - metoda kosztowa
- kobiety	os.	13	ML - metoda udziałowa
- mężczyźni	os.	13	ML - metoda udziałowa
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	12,1	ML - metoda kosztowa
Działanie 1.2 Region atrakcyjny inwestycjom			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii	szt.	54	ML - metoda kosztowa
Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych	ha	654	EBS/IP - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	17,49	ML - metoda kosztowa/ML - metoda projektowa
Inwestycje zagraniczne w woj. podlaskim wygenerowane dzięki wsparciu	mln euro	30	IP - metoda kosztowa/EBS - metoda kosztowa
Działanie 1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu			
wskaźniki produktu			
Liczba pożyczek/ gwarancji udzielonych w ramach programu	szt.	1 385	ML - metoda kosztowa

wskaźniki rezultatu			
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem:	szt.	5	ML - metoda kosztowa
- kobiet	szt.	3	ML - metoda udziałowa
- mężczyźni	szt.	2	ML - metoda udziałowa
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	31,74	ML - metoda kosztowa
Działanie 1.4 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP, w tym:	szt..	394	ML - metoda kosztowa
przez pierwsze dwa lata po rozpoczęciu działalności, w tym:	szt.	65	BK - metoda udziałowa
- przedsiębiorstwa innowacyjne[1]	szt.	271	ML - metoda kosztowa
Według wielkości przedsiębiorstwa:			
- Mikro (do 9)	szt.	237	ML - metoda kosztowa
- Małe (10-49)	szt.	94	ML - metoda kosztowa
- Średnie (50 -249)	szt.	62	ML - metoda kosztowa
- Duże (powyżej 250)	szt.	4	BK - metoda udziałowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	2 020	ML - metoda kosztowa
- kobiety	szt.	1 031	ML - metoda udziałowa
- mężczyźni	szt.	989	ML - metoda udziałowa
Całkowita wartość inwestycji (wkład UE + wkład prywatny)	mln euro	142,38	ML - metoda kosztowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.3 Wskaźniki drugiej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
Działanie 2.1 Rozwój transportu drogowego			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu transportu drogowego	szt.	74	ML - metoda kosztowa
Długość nowych dróg wybudowanych w wyniku realizacji programu, w tym:	km	14,97	ML - metoda kosztowa
gminnych	km	6,15	ML - metoda kosztowa
powiatowych	km	1,66	ML - metoda kosztowa
wojewódzkich	km	7,16	EBS - metoda kosztowa
Długość zrekonstruowanych dróg w wyniku realizacji programu, w tym:	km	480,2	ML - metoda kosztowa
gminnych	km	211,22	ML - metoda kosztowa
powiatowych	km	220,67	ML - metoda kosztowa
wojewódzkich	km	48,31	ML - metoda kosztowa
Działanie 2.2 Rozwój transportu lotniczego			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu budowy/modernizacji lotnisk	szt.	1	wartość z programu
wskaźniki rezultatu			
Liczba osób korzystających z transportu lotniczego	os.	164 000	BK - metoda udziałowa
Działanie 2.3 Rozwój transportu publicznego			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu transportu publicznego	szt.	4	wartość ustalona w programie
Liczba zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej	szt.	46	ML - metoda kosztowa
Pojemność zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej (miejsca)	szt.	7 578	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
wskaźniki rezultatu			
Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu	%	15,34	ML - metoda kosztowa
Działanie 2.4 Rozwój transportu kolejowego			

wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu transportu kolejowego	szt.	1	Wartość zrealizowana, brak dalszej alokacji
wskaźniki rezultatu			
Liczba osób korzystających z regionalnego transportu kolejowego	os.	265 680	Wartość zrealizowana, brak dalszej alokacji
Wzrost liczby osób korzystających rocznie z regionalnego transportu kolejowego po zakończeniu inwestycji	%	1,80%	IP - metoda udziałowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.4 Wskaźniki trzeciej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
Wzrost liczby turystów odwiedzających woj. podlaskie w latach 2007-2015	%	14,70%	ekstrapolacja trendu
Działanie 3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu turystyki	szt.	18	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej	szt.	22	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	253	ML - metoda kosztowa
- kobiety	szt.	126	ML - metoda udziałowa
Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu	os.	610 427	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
Liczba nowoutworzonych miejsc noclegowych w wyniku realizacji programu	szt.	32	ML - metoda kosztowa
Działanie 3.2 Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu turystyki	szt.	25	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej	szt.	5	ML - metoda kosztowa
Liczba przedsiębiorstw wspartych w wyniku realizacji programu	szt.	12	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin) ogółem, w tym:	szt.	345	ML - metoda kosztowa
- kobiety	szt.	172	ML - metoda udziałowa

Liczba osób korzystających z atrakcji turystycznych powstałych w wyniku realizacji programu	os.	95 955	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
Liczba nowoutworzonych miejsc noclegowych w wyniku realizacji programu	szt.	1 450	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.5 Wskaźniki czwartej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu społeczeństwa informacyjnego, w tym:	szt.	5	ML - metoda kosztowa
projekty dotyczące usług elektronicznych	szt.	5	ML - metoda kosztowa
Liczba zbudowanych Publicznych Punktów Dostępu do Internetu - PIAP	szt.	214	EBS i BK - metoda kosztowo-projektowa
Długość sieci lokalnych Internetu szerokopasmowego	km	117,87	IP - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach programu, w tym:	os.	47 730	EBS - metoda kosztowa
- na obszarach wiejskich	os.	34 093	EBS - metoda udziałowa
- gospodarstwa domowe	szt.	16 243	EBS - metoda udziałowa
- MŚP	szt.	449	EBS - metoda kosztowa
- szkoły	szt.	393	EBS - metoda kosztowa
- jednostki	szt.	147	BK - metoda udziałowa
Liczba korzystających z Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (PIAP)	os.	154 674	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
Liczba usług publicznych zrealizowanych on-line /liczba korzystających z usług on-line	szt.	848 szt. 309 348 osób	ML - metoda kosztowa ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.6 Wskaźniki piątej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
Działanie 5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu infrastruktury wodno - ściekowej	szt.	7	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	szt.	1	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	szt.	21	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	szt.	4	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym	szt.	6	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
wskaźniki rezultatu			
Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych	MW	100,5	ML - metoda kosztowa
Liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej w wyniku realizacji projektów	os.	2 077	ML - metoda kosztowa
Liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów	os.	1 954	ML - metoda kosztowa
Liczba nowoutworzonych lub zrehabilitowanych wysypisk śmieci w ramach realizacji projektu	szt.	1	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów	os.	350 000	Założenia programu (alokacja umożliwia zrealizowanie wartości wskaźnika)
Liczba osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami	os.	1189731	EBS - metoda kosztowa
Powierzchnia terenów zrehabilitowanych w wyniku realizacji projektu	ha	2,36	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Działanie 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów z zakresu infrastruktury wodno - ściekowej	szt.	20	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	szt.	4	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	szt.	8	ML - metoda kosztowa
Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	szt.	20	EBS - metoda kosztowa

Liczba projektów z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym	szt.	10	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych	MW	29,1	EBS - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
Liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej w wyniku realizacji projektów	os.	1 342	BK - metoda kosztowa
Liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów	os.	1 262	BK - metoda kosztowa
Liczba nowoutworzonych lub zrehabilitowanych wysypisk śmieci w ramach realizacji projektu	szt.	6	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów	os.	10 534	Brak dalszych konkursów (wartość zrealizowana)
Liczba osób zabezpieczonych przed innymi zagrożeniami	os.	181 648	ML - metoda kosztowa
Powierzchnia terenów zrehabilitowanych w wyniku realizacji projektu	ha	21,93	ML - metoda kosztowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010

Z5.2.7 Wskaźniki szóstej osi priorytetowej

wskaźnik	jednostka	oszacowanie ewaluatora	metoda szacowania
Działanie 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu edukacji	szt.	50	ML - metoda kosztowa
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury edukacyjnej	szt.	15	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Liczba studentów i uczniów korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów	os.	30 608	ML - metoda kosztowa/IP - metoda projektowa
Liczba miejsc w przedszkolach wiejskich zbudowanych/zmodernizowanych	szt.	789	ML - metoda kosztowa
Liczba dzieci z obszarów wiejskich korzystających z przedszkoli	os.	1 721	ML - metoda kosztowa
Działanie 6.2 Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej			
wskaźniki produktu			
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu ochrony zdrowia	szt.	32	ML - metoda kosztowa
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury opieki zdrowotnej	szt.	10	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Potencjalna liczba specjalistycznych badań medycznych przeprowadzonych sprzętem zakupionym w wyniku realizacji projektów (możliwości techniczne zakupionych urządzeń w ciągu roku - wskaźnik zakładany na rok 2010 i 2013 w Programie w związku z powyższym został pomnożony przez liczbę lat trwania Programu)	szt. /rok	414 983	IP - metoda kosztowa/EBS - metoda kosztowa
Dostęp do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich	%	60	ML - metoda kosztowa
Działanie 6.3 Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego			

wskaźniki produktu			
Liczba projektów infrastrukturalnych z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego	szt.	12	ML - metoda kosztowa
Liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej	szt.	8	ML - metoda kosztowa
wskaźniki rezultatu			
Wzrost liczby użytkowników wspartych obiektów dzięki otrzymanemu dofinansowaniu	os.	158 000	IP - metoda projektowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPOWP oraz wykazu wskaźników zmapowanych z KSI na dzień 30.09.2010