

**Uwagi do projektu Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020,
dyskutowanego na spotkaniu Grupy Roboczej w dniu 24 czerwca 2013 r.**

1. Cel główny Programu „wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej” (str. 48) został błędnie wyznaczony i jest niespójny z uzasadnieniem (str. 5-48)

We Wstępie do Programu (str. 5) słusznie zauważa się, że: „W stosunku do reszty kraju, makroregion pogłębia lukę rozwojową, a więc na poziomie krajowym zachodzi proces dywergencji. Wyniki prognozy PKB zawarte w Strategii (rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020) pokazują, że **obecne niekorzystne trendy utrzymują się, a makroregion powiększy swój dystans rozwojowy w stosunku do wartości krajowych, jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania dynamizujące procesy rozwojowe.” (wszystkie wyróżnienia w tekście przez pogrubienie moje – WW)**

Potwierdza tą tezę poniższy wykres:



Wydaje się, że wewnątrz kraju powinien działać podobny mechanizm jak na poziomie UE-Polska (tzn. optymalizacja struktury gospodarki, przewagi kosztowe itp. powinny stymulować szybszy rozwój regionów Polski Wschodniej). Tymczasem tak nie jest. Regiony bogatsze rozwijają się szybciej niż regiony biedniejsze. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest prowadzenie polityki „nierównych szans”. Przykładem może być

dystrybucja środków UE. Jeżeli środki rozdzielane są w sposób niejako rynkowy, przy założeniu preferencji wyższego poziomu rozwoju, to silniejsze regiony zaabsorbują tych środków więcej.

Program Operacyjny Polska Wschodnia powinien mieć charakter specjalnej interwencji, która ma na celu spójność wewnątrz krajową - wyrównanie szans.

Jeżeli nie przyjmujemy takiego założenia to Program Rozwoju Polski Wschodniej nie ma uzasadnienia. Pozostaje tylko narzędziem politycznego marketingu/PR. Jeżeli natomiast takie założenie przyjmujemy to skuteczność interwencji powinniśmy mierzyć **względnie** – np. odnosząc odpowiednie wskaźniki rezultatu do średniej krajowej.

Oczywiście **podstawowym wskaźnikiem skuteczności programu powinien być wskaźnik poziomu rozwoju gospodarczego PKB/mieszkańca, odniesiony do średniej krajowej.**

Tymczasem w stosunku do wersji pierwszej Programu zrezygnowano z tego wskaźnika, ponieważ **„Dokonana została zmiana celu głównego PO PW. Zakłada się, iż cel ten będzie realizowany poprzez cele szczegółowe i przypisane do nich wskaźniki strategiczne, zgodnie ze wzorem KE (tzw. Template...)”** (cytat z odniesienia MRR do uwag Lewiatana, złożonych do pierwszej wersji Programu)

Zatem cel główny pozostaje bez wskaźnika, co według mnie służy jedynie uniknięciu odpowiedzialności za realizację i efekty programu!

2. Wskaźniki rezultatów strategicznych 3 celów szczegółowych wskazują na brak „logiki interwencji” (str. 48-49)

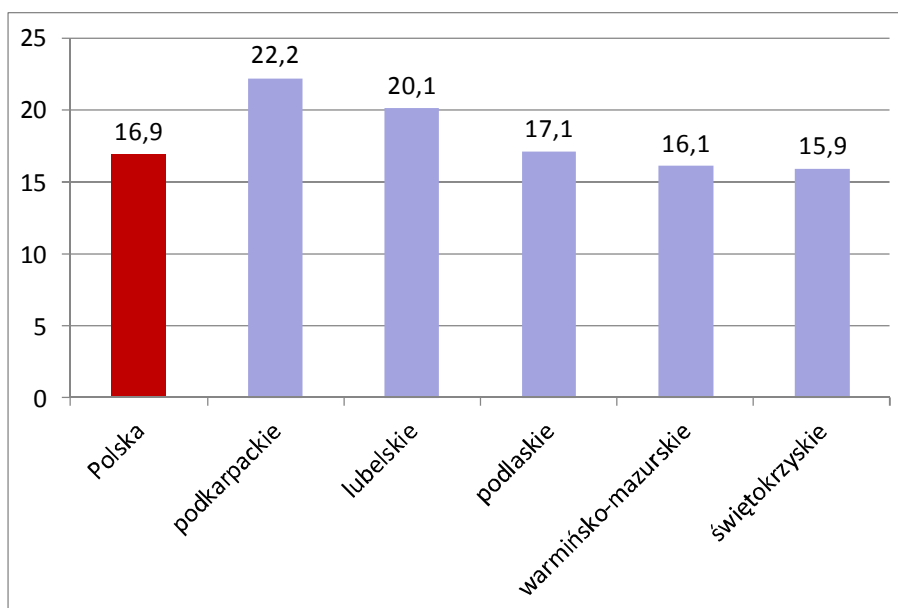
Tak naprawdę dopiero wskaźnik rezultatu strategicznego w sposób jednoznaczny „tłumaczy” sens określonego w programie celu. Biorąc pod uwagę ustalone w programie wskaźniki strategiczne można stwierdzić, że nie ma tu „logiki interwencji”. **Odpowiednio wysokie wskaźniki celów szczegółowych nie gwarantują realizacji celu głównego w odpowiednio wysokim stopniu (zresztą ten „stopień” został usunięty z programu poprzez eliminację wskaźnika celu głównego)**

a/ Zdecydowanie **negatywnie oceniam zamianę wskaźnika strategicznego I osi „BERD/PKB” na wskaźnik „nakłady na B+R/PKB”**. Zrezygnowano z obiektywnego i korespondującego z rozwojem gospodarczym wskaźnika, zastępując go łatwym do zmanipulowania, kontrolowalnym wskaźnikiem, który może nie mieć nic wspólnego z gospodarką, zaś może wzrastać jedynie na skutek kolejnych inwestycji w sferę publiczną.

b/ **Wskaźnik dotyczący przychodów MŚP** (należałoby dodać przychodów ze sprzedaży) **w wartościach bezwzględnych nie jest miarodajny. Należałoby, podobnie jak PBK, mierzyć wartości względne** (np. udział sprzedaży MŚP Polski Wschodniej w sprzedaży polskich MŚP). **Taki wskaźnik (udziału w rynku) jest odzwierciedleniem konkurencyjności.** Poza tym **względny pomiar wskaźnika wyeliminuje czynniki jednakowo oddziałujące na całą Polską gospodarkę** (koniunktura gospodarcza itp.)

c/ **Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w % ogółu przedsiębiorstw nie koreluje z poziomem rozwoju gospodarczego (PKB) oraz konkurencyjnością.** Przykład rysunek 26 z opracowania i poniższy wykres: 3 najsłabiej rozwinięte polskie regiony wg tego wskaźnika są powyżej średniej krajowej.

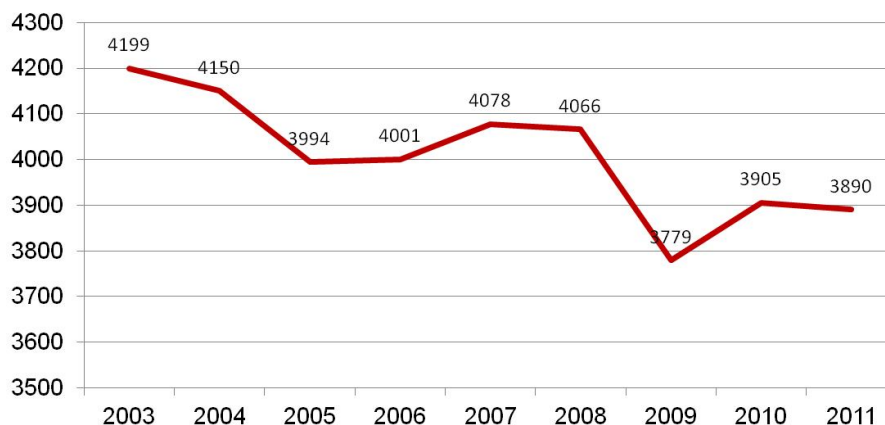
Wykres: Przedsiębiorstwa przemysłowe aktywne innowacyjnie w latach 2009-2011 wg województw w %



Źródło: GUS, działalność innowacyjna przedsiębiorstw

d/ **Wskaźnik rezultatu strategicznego: liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w miastach wojewódzkich Polski Wschodniej nie koreluje z celem głównym programu, a zamierza się przeznaczyć na stosowne działania niemal 50% środków Programu.** Wskazuje to na brak logiki interwencji. Podobne założenie było już przyjmowane (NSRO) i - jak widać na wykresie poniżej - okazało się błędne.

Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej w Polsce (w mln)



Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 podstawowe wskaźniki realizacji, www.stat.gov.pl

„W tym kontekście istotny jest także rozwój transportu publicznego...” (str. 33)

Pozwalam sobie zamiast własnej oceny przytoczyć fragmenty opracowania **Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006)**:

„W świetle wyników badań ilościowych można stwierdzić, że realizacja polityki spójności miała wpływ na wzrost konkurencyjności i poprawę sytuacji gospodarczej dużych miast. Wynikało to jednak przede wszystkim z wystąpienia w badanym okresie klasycznego efektu popytowego polegającego na tym, że

inwestycje publiczne stworzyły popyt na różnego rodzaju usługi oraz produkty, których źródłem bardzo często było dane miasto.”

„Inwestycje w tym zakresie miały jednak wyraźnie charakter nadrabiania zaległości. Ich realizacja była najczęściej po prostu konieczna (dotyczy to przede wszystkim oczyszczalni ścieków i kanalizacji). Projekty środowiskowe i transportowe miały niewątpliwie pozytywny i zauważalny dla obywateli wpływ na jakość życia. Natomiast ich wpływ na konkurencyjność miast wiązał się przede wszystkim z efektem popytowym.”

*„W okresie programowania 2004-2006 widoczna była koncentracja nakładów polityki spójności w dużych miastach w przeliczeniu na mieszkańca (co dotyczyło szczególnie ośrodków metropolitalnych i wojewódzkich) związana z realizacją projektów infrastrukturalnych o znaczeniu ogólnokrajowym. **W przyszłości należy utrzymać ten poziom koncentracji przy jednoczesnym przeorientowaniu struktury interwencji z infrastruktury technicznej na działania prorozwojowe.”***

3. Błędnie zidentyfikowane i uzasadnione potencjały rozwojowe (str. 39)

Brak jest przekonującego uzasadnienia dla zidentyfikowanych potencjałów rozwojowych i ich wymiernego wpływu na realizację celu głównego programu: „Wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej”. Dokument sprawia wrażenie jakby potencjały rozwojowe zostały wskazane dopiero po napisaniu programu.

4. Proponowana interwencja na rzecz „ponadregionalnych produktów turystycznych” (str. 42, 46) nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego

Generalnie nie ma uzasadnienia specjalne traktowanie w Programie turystyki jako jednej z gałęzi regionalnej gospodarki, gdyż jest to gałąź o relatywnie niewielkim znaczeniu. Wg Turystyka jako czynnik rozwoju regionów Polski Wschodniej. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby aktualizacji Strategii rozwoju społeczno - gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, cytowanej również na str. 7 Programu „*można szacować, że turystyka w Polsce Wschodniej daje pracę nie więcej niż 3 - 4% siły roboczej i wytwarza około 1,5 - 3% PKB makroregionu. „*

Nie istnieją ponadregionalne produkty turystyczne Polski Wschodniej i nie ma uzasadnienia biznesowego kreowania nowych ponadregionalnych produktów turystycznych. Wzmiankowane opracowanie definiuje:

„W turystyce, dokładnie tak samo jak w gospodarce w ogóle, produkt to wyrób lub – przypadku turystyki znacznie częściej – usługa będąca przedmiotem wymiany rynkowej. Produktem jest zatem to i tylko to, za co turysta płaci: nocleg, przejazd, posiłek, bilety do instytucji np. kultury, płatna wycieczka, zakup pamiątek lub innych wyrobów mających związek z podróżą. „

W tym kontekście warto wziąć pod uwagę rekomendacje wzmiankowanego opracowania:

„zgodnie z zasadą oparcia na dowodach i efektywności interwencji, powinny koncentrować się na rozwoju ośrodków, gdzie turystyka już odgrywa dużą rolę, a jej dalszy rozwój nie wymaga nakładów typowych dla inwestycji na surowym korzeniu...”

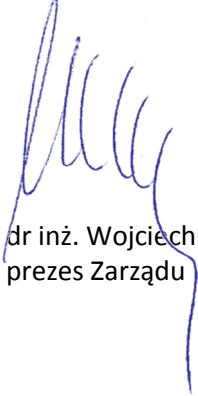
„wszystkie wcześniej wymienione warunki i czynniki (społeczne, ekonomiczne i środowiskowe) przemawiają w pierwszej kolejności za koncentracją interwencji publicznej w miastach stołecznych regionów. W drugiej kolejności za mniejszymi ośrodkami o potencjale dalszego rozwoju funkcji turystycznej, dysponujących już rozwiniętą infrastrukturą turystyczną (hotele, gastronomia i in.)”

„rozwój gospodarki turystycznej nie powinien być traktowany jako instrument dla osiągnięcia celów polityki społecznej, rolnej, czy rozwoju obszarów wiejskich”

I zamiast własnego podsumowania jeszcze jeden cytat z tego samego źródła:

„Wydawanie środków publicznych na niskiej jakości produkty i infrastrukturę turystyczną, pozbawione uzasadnienia w strategicznej analizie ekonomicznej, nie wahałbym się nazwać hamowaniem rozwoju nowoczesnej gospodarki turystycznej w makroregionie”

Z poważaniem



dr inż. Wojciech Winogrodzki
prezes Zarządu