



Ocena adekwatności alokowanych środków finansowych w ramach POPT 2014-2020

Zgodnie z przekazanymi informacjami, wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację POPT wyniesie 700,1 mln EUR wkładu wspólnotowego, co przy przyjętym pułapie 15% współfinansowania krajowego oznacza kwotę 3 426 371 764,71 zł¹ ogółem budżetu Programu.

Kwota ta została skalkulowana w IZ POPT na podstawie doświadczeń z perspektywy 2007-2013, co należy uznać za właściwe podejście.

W celu dokonania oceny adekwatności ewaluator, na podstawie znajomości projektu Programu i intencji jego autorów, dokonał wstępnej oceny ważności i kosztochłonności poszczególnych przewidzianych w Programie działań, dokonując wyboru tych, których łączne koszty szacunkowo powinny stanowić ok. ¼ ogólnej wartości budżetu Programu i których niedoszacowanie mogłoby mieć poważne konsekwencje. Tym samym wydzielono te działania (o hipotetycznej szacunkowej wartości ok. 25% całego budżetu), dla których przeznaczenie mniejszej od zaplanowanej kwoty środków nie będzie stanowiło szczególnego, rodzącego poważne ryzyko problemu.

Wśród kluczowych zadań ujęto:

- finansowanie wynagrodzeń pracowników instytucji systemu wdrażania
- szkolenia tych pracowników
- funkcjonowanie systemu IT do obsługi funduszy strukturalnych
- finansowanie ZIT
- finansowanie kampanii promocyjnych
- finansowanie punktów informacyjnych

W stosunku do powyższej listy działań zwrócono się do IZ POPT o udostępnienie szczegółowych założeń budżetowych. Ponadto ewaluator otrzymał do wykorzystania ogólną informację o założeniach budżetowych do wszystkich pozostałych działań.

¹ Przy kursie 1euro = 4,16 zł

Podstawowym problemem na jaki natrafiono w toku analiz to brak możliwości weryfikacji wszystkich przyjętych założeń – analiza sporządzania jest w formule ekspertyzy, bez możliwości przeprowadzenia badania terenowego.

Posłużymy się tu przykładem najważniejszego i obejmującego zasadniczą część budżetu programu działania, jakim jest finansowanie wynagrodzeń pracowników systemu obsługi wdrażania polityki spójności. Zgodnie z przekazanymi danymi, planuje się finansowanie 2700 etatów, oszacowanych na podstawie dotychczasowych doświadczeń, przy średnim koszcie wynagrodzeń w wysokości 101 tysięcy rocznie na etat (wraz z kosztami pracodawcy). Nie mając możliwości zweryfikowania wielkości 2700, bowiem wciąż nie jest ustalony kompletny system zarządzania i wdrażania, a więc nie jest jeszcze wiadome ostatecznie, które instytucje będą finansowane z POPT i jakie będą realnie ich potrzeby kadrowe, uznano tę wielkość za właściwy punkt wyjścia. Uznano także za właściwe założenie o średnim koszcie wynagrodzeń na lata 2014-2020².

Założono (autorzy programu), że w pierwszym roku wdrażania osiągnięty zostanie poziom 50% docelowego stanu zatrudnienia, który trwać będzie przez kolejne 7 lat po to, by w ostatnim roku ponownie zejść do 50%. Jest to założenie logiczne, nie poparte jednak danymi empirycznymi – z przyczyn o których mowa wyżej. Tak więc założona kwota – oparta o logiczne założenia – w praktyce może okazać się równie dobrze za mała, jak i za duża. Jednak w ocenie ewaluatora środki zaplanowane na pozostałe zadania w ramach osi pozwalają na elastyczność i w związku z tym nie ma podstaw do podważania przyjętej wartości.

Przyjmując następujące założenia:

- 1) wynagrodzenia: przyjęto założenia opisane przez autorów,
- 2) szkolenia: co roku każdy z pracowników odbędzie 2 dni szkolenia przy poziomie zatrudnienia liczonego jak w pkt. 1; koszt szkolenia skalkulowano na podstawie uśrednionego kosztu osobodnia szkolenia z obecnego okresu, powiększonego o wskaźnik inflacji,
- 3) koszt utrzymania systemu KSI: przyjęto za autorami programu na podstawie kosztów z obecnego okresu – nie ma podstaw by uznać je za fałszywe,
- 4) koszty działania ZIT: przyjęto na podstawie założeń autorów programu, bowiem w tym przypadku cała koncepcja jest „założeniem” i nie ma żadnych dowodów (bez terenowej weryfikacji), że jest ona niestuszna,
- 5) koszty działań promocyjnych: przyjęto realizację jednej dużej kampanii promocyjnej rocznie; koszt kampanii skalkulowano na podstawie uśrednionego kosztu kampanii zrealizowanych w obecnym okresie, powiększonego o wskaźnik inflacji
- 6) koszty utrzymania sieci informacyjnej: przyjęto na podstawie przekazanych informacji kwotę 228 mln zł. Nie są przy tym znane obecne koszty funkcjonowania sieci, ponieważ dotychczas część kosztów finansowały samorządy województw. Nie ma też badań i analiz odnoszących

² Wg informacji z IZ zestawiono dane dot. średniego wynagrodzenia rocznego (wszystkie koszty) na pracownika w latach 2007-2012, następnie przeprowadzono analizę regresji na kolejne lata do 2022 r. i jako wartość do wyliczeń przyjęto wynik dla roku 2017.

się do kosztów i korzyści dotychczasowego działania punktów. Z drugiej jednak strony założona kwota w odniesieniu do czasu działania i obszaru działania oznacza ok. 132 tys. miesięcznie średnio na województwo, co pozwoli na sfinansowanie ok. 20 etatów w województwie (bez kosztów funkcjonowania i ewentualnych inicjatyw). Jeśli przyjąć, że sieć punktów ma istotne zadania do spełnienia, to kwota ta nie wydaje się zawyżona, choć nie ma też żadnych podstaw do wnioskowania o jej zwiększenie.

Przeprowadzone analizy wykazały pewne odchylenia pomiędzy kalkulacją dokonaną przez autorów programu a obliczeniami ewaluatora, np. zawyżone w kalkulacji IZ wydają się być koszty kampanii promocyjnych i koszty szkoleń, zaniżone zaś koszty wynagrodzeń pracowników systemu. Ponieważ potwierdziło się założenie, że poddane ocenie działania stanowią ok. 80% ogólnych kosztów programu, to można przyjąć, że w przypadku niedoszacowania kosztów działań kluczowych istnieją pewne bufony bezpieczeństwa w innych zadaniach, zaś w przypadku nieznacznego ich przeszacowania pozwala założyć racjonalne wykorzystanie powstałych oszczędności w ramach pozostałych zadań. Odnosi się to tak do poziomu całego Programu, jak i poszczególnych jego osi. Z tego względu alokację w wysokości 700 100 000 EUR należy ocenić jako adekwatną w stosunku do potrzeb.

Ocena realności dla wskaźnika *Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski*

Wartość docelowa: 65%

Uzasadnienie:

Wartość docelowa tego wskaźnika była trudna do oszacowania ze względu na fakt, iż nie prowadzono dotychczas badań mierzących dostrzeganie wpływu FE na rozwój Polski. Na podstawie analizy dotychczasowych badań, odnoszących się do postrzegania roli FE w rozwoju Polski (pod koniec roku 2012 było to 83%), postrzegania korzyści (53% widzi więcej korzyści niż strat po wstąpieniu Polski do UE), opinii nt. poprawy jakości życia mieszkańców Polski (68%) oraz zmian zachodzących na różnych płaszczyznach (Polska – 68%, życie codzienne – 34%), oszacowano wartość docelową wskaźnika na 65%. Wartość ta uwzględnia również sytuację, w której na skutek ustąpienia efektu nowości pod koniec perspektywy 2014-2020 wskaźnik ten może spadać.

Ocena:

W ramach badania efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań, Edycja 2012, przeprowadzonego przez Grupę IQS sp. z o.o (luty 2013), na który prawdopodobnie powołują się autorzy powyższego uzasadnienia, stwierdzono, że „Podobnie jak w roku 2011, zdecydowana większość mieszkańców Polski uważa, że Fundusze Europejskie **mają rolę w rozwoju kraju**. Najczęściej badani tą rolę upatrują jako ogólnie rozwój kraju (48%), inwestycje związane z siecią transportową (42%), ogólnie rozwój gospodarki (35%) oraz dotacje dla rolników (35%)” i „Zdecydowana większość badanych jest zdania, że Fundusze Europejskie mają jakąś rolę dla rozwoju Polski. Przekonanych jest o tym ponad 83% badanych (skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” –22% oraz „raczej tak” –61%). 7% ankietowanych nie uważa, by FE miały jakieś znaczenie dla rozwoju Polski (skumulowane odpowiedzi: „zdecydowanie nie” –1% oraz „raczej nie” –6%). W porównaniu do wyników z 2011 roku nie ma zmian odsetków osób twierdzących, że Fundusze Europejskie pełnią rolę dla rozwoju Polski. Zmniejszyła się natomiast liczba osób zdecydowanie to twierdzących („zdecydowanie tak”), a zwiększyła się liczba mniej zdecydowanych („raczej tak”).

Niezależnie od tego jak zdefiniujemy różnicę pomiędzy „rolą funduszy w rozwoju” a „wpływem funduszy na rozwój”, to jednak biorąc pod uwagę przytoczone wyniki należy uznać, że wartość docelowa wskaźnika oszacowana została ambitnie, ale osiągalnie. Wiadomo bowiem, że na osiągnięcie (lub nieosiągnięcie) tej wielkości wpływ mieć będzie wiele czynników, z których tylko część wiązać się będzie z samymi funduszami i instytucjami systemu obsługi polityki spójności oraz realizowanymi kampaniami promocyjnymi (np. zmiana polityczna, kolejny kryzys itp.). Oznacza to, że działać będzie wiele czynników osłabiających postrzeganie zjawisk pozytywnych. Jeśli obecnie wskaźnik dostrzegania pozytywnego wpływu wynosi 83%, to już za dwa lata, o ile nie ruszą programy operacyjne nowej perspektywy wskaźnik ten może znacząco się obniżyć mimo, że realnie wówczas jeszcze silniej widoczne będą efekty funduszy z obecnej perspektywy.

Po potencjalnym wzroście wskaźnika w kolejnym okresie – po uruchomieniu środków z nowej perspektywy – rozpocząć się może stagnacja, a może wręcz spadek wskaźnika. Niezbędne będzie wówczas szczególnie racjonalne prowadzenie działań promocyjnych.

Podsumowanie: założona wartość wskaźnika jest realna.

20.11.2013