

*Projekt dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego –
Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – Pomoc
Techniczna*

Ewaluacja ex-post RPO WiM 2014-2020

raport końcowy

Warszawa, październik 2023

Zamawiający

Województwo Warmińsko-Mazurskie
reprezentowane przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego
10-562 Olsztyn
ul. Emilii Plater 1
www.warmia.mazury.pl



URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO W OLSZTYNIE

Wykonawcy

Imapp Consulting sp. z o.o.
ul. Twarda 44, 00-831 Warszawa
hello@imapp.consulting
www.imapp.consulting

The logo for imapp consulting, featuring the text "imapp consulting" in a white, lowercase, sans-serif font on a dark blue rectangular background.

Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o.
ul. Ku Wiśle 7, 00-707 Warszawa
tel. 22 256 39 00
biuro@pag-uniconsult.pl
www.pag-uniconsult.pl

The logo for PAG Uniconsult, featuring the text "PAG" in a blue, serif font, followed by a blue square icon with a red dot, and then the text "Uniconsult" in a blue, serif font.

SPIS TREŚCI

Spis treści	3
Streszczenie	5
Summary	11
Wykaz skrótów	17
Wprowadzenie	19
1 Podsumowanie koncepcji badania oraz metodyki badania	21
1.1 Cele i zakres badania	21
1.2 Metodyka badania	23
2 Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój województwa	26
2.1 Oszacowanie łącznego wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy województwa	28
2.2 Gospodarka województwa warmińsko-mazurskiego	33
2.2.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji	35
2.2.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost innowacyjności firm	38
2.2.3 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost liczby miejsc pracy	48
2.2.4 Kluczowe efekty dla celu strategicznego dotyczącego wzrostu konkurencyjności gospodarki	51
2.3 Aktywność społeczna mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego	56
2.3.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na rozwój kapitału społecznego	57
2.3.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost dostępności i jakości usług publicznych	63
2.3.3 Kluczowe dla celu aktywność społeczna mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego efekty RPO WiM 2014-2020	73
2.4 Nowoczesna infrastruktura rozwoju	76
2.4.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności	76
2.4.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na dostosowanie do potrzeb sieci nośników energii	81
2.4.3 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na poprawę jakości i ochronę środowiska	84
2.4.4 Kluczowe dla celu nowoczesna infrastruktura rozwoju efekty RPO WiM 2014-2020	89

2.5	Wpływ czynników zewnętrznych na postęp wdrażania i efektywność interwencji z RPO WiM 2014-2020	92
3	Wybrane zagadnienia wdrożeniowe RPO WiM 2014-2020 oraz wnioski z analizy rekomendacji dla programu regionalnego	96
3.1	Efektywność wsparcia finansowego dedykowanego partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym (ZIT i ZIT bis)	96
3.2	System realizacji RPO WiM 2014-2020	101
3.3	Wykorzystanie rekomendacji sformułowanych w ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych	114
4	Wnioski i rekomendacje	118
5	Spis tabel i wykresów	124
5.1	Tabele	124
5.2	Wykresy	124
5.3	Mapy	126
6	Bibliografia.....	127
7	Załączniki	130

STRESZCZENIE

Cele i zakres badania

Celem głównym niniejszego badania było podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego. Cel ten zrealizowany został poprzez analizy prowadzone w ramach 5 celów szczegółowych:

1. Podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego.
2. Podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na wzrost aktywności społecznej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego.
3. Podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na poprawę nowoczesnej infrastruktury rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego.
4. Oszacowanie wpływu RPO WiM 2014-2020 na wartość wybranych wskaźników makroekonomicznych województwa warmińsko-mazurskiego.
5. Analiza efektywności wykorzystania rekomendacji sformułowanych w ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych RPO WiM 2014-2020.

Badanie to rozszerzone zostało o komponent poświęcony ocenie wybranych aspektów systemu realizacji programu. Analizami objęto cały okres wdrażania RPO WiM 2014-2020 i większość z osi priorytetowych programu. Wyjątek stanowią OP 9 *Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych* oraz OP 13 *Odporna i zdrowa gospodarka przyszłości*.

Badanie to ma specyficzny charakter, ponieważ punktem wyjścia dla oceny wpływu programu regionalnego na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego, są obszary tematyczne odpowiadające celom szczegółowym i operacyjnym *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*. Kolejnym specyficznym aspektem badania jest oparcie go w głównej mierze na raportach z przeprowadzonych wcześniej ewaluacji poszczególnych osi RPO WiM 2014-2020, z uwzględnieniem ponownej analizy danych terenowych zebranych w ich toku.

Metodyka badawcza

Zastosowana metodyka badawcza bazuje głównie na analizie danych zastanych: wcześniejszych raportów ewaluacyjnych, danych z systemu SL2014, wniosków o dofinansowanie oraz danych ze statystyki publicznej i KRS. Uzupełnieniem tych źródeł informacji były indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej i Pośredniczących (łącznie 16), badanie ankietowe przedstawicieli IZ i IP (n=304) oraz zogniskowane wywiady grupowe z ekspertami zewnętrznym oraz przedstawicielami IZ (łącznie 3). W ramach prac analitycznych służących ocenie i oszacowaniu wpływu interwencji na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu oraz wybranych obszarów oddziaływania interwencji przeprowadzono analizy makroekonomiczne, mikroekonomiczne i statystyczne.

Łączny wpływ RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy

Środki RPO WiM 2014-2020 stanowiły jedno z głównych narzędzi realizacji polityki rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. Pozwoliły one na objęcie wsparciem dotacyjnym 5267 projektów o łącznej wartości niemal 11,6 mld zł. Inwestycje te stanowiły ważny bodziec dla gospodarki regionalnej, przekładając się na przyspieszenie jej rozwoju. Jak wynika z przeprowadzonych szacunków realizacja interwencji ze środków programu regionalnego przyczyniła się do wzrostu PKB per capita w regionie (wzrost o 3,4 p.p.), zwiększenia stopy inwestycji (2,5 p.p.), poprawy wskaźnika zatrudnienia ludności w wieku 20-64 lata (1,4 p.p.) aktywności zawodowej (1 p.p.) oraz spadku stopy bezrobocia (0,5 p.p.).

Wpływ RPO w obszarze gospodarki WiM

Cel strategiczny związany z rozwojem gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego wspierany był głównie w ramach OP 1, w której skoncentrowano się na podnoszeniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionalnej. Realizacja interwencji zapewniła wzmocnienie i rozwój inteligentnych specjalizacji regionalnych. Udało się to osiągnąć dzięki mechanizmom koncentrującym wspierane projekty w ramach inteligentnych specjalizacji regionalnych. W zasadzie cała interwencja OP 1 została tak ukierunkowana, dzięki wyodrębnieniu instrumentów wsparcia wymagających obligatoryjnej koncentracji projektów na specjalizacjach regionalnych, jak i poprzez zapewnienie preferencji dla projektów wpisujących się w specjalizacje (w działaniach, w których nie było to wymagane obligatoryjnie). W rezultacie, bazując na ustaleniach systemu monitoringu inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego, znakomita większość wsparcia dotyczyła projektów wpływających na specjalizacje regionalne (84% wszystkich projektów realizowanych w OP 1, na które przeznaczono ponad 90,5% zakontraktowanych środków wsparcia).

Czynnikiem przyczyniającym się do realizacji celów operacyjnych Strategii był niewątpliwie układ instrumentów interwencji OP 1. W osi tej wsparcie skierowano nie tylko do przedsiębiorstw, ale także do sfery instytucji otoczenia biznesu, zapewniając w ten sposób warunki do lepszego dostosowania oferowanych usług do potrzeb przedsiębiorstw, a także profesjonalizację procesów ich świadczenia. Zadbano zatem o kształtowanie otoczenia sfery przedsiębiorstw, sprzyjającego podejmowaniu, jak i prowadzeniu działalności gospodarczej (usługi biznesowe IOB, usługi inkubacyjne nowych działalności gospodarczych, finansowanie wczesnych faz rozwojowych działalności gospodarczej).

Wsparcie RPO WiM 2014-2020 skutkowało również pozytywnymi zmianami w zakresie tworzenia miejsc pracy, zarówno poprzez wpływ na tworzenie nowych działalności gospodarczych (wsparcie z OP 10), jak i powstawanie nowych etatów w projektach wspieranych w ramach różnych osi priorytetowych Programu (OP 1, 4, 6, 8, 9, 10 i 11 – w przypadku OP 11 w rezultacie wspierania przedsiębiorstw społecznych). Dane z monitoringu

wskazują, że w ramach Programu powstało ok. 10 tys. miejsc pracy (w tym w zakresie samozatrudnienia). **Przyjąć można, że miejsca pracy utworzone bezpośrednio dzięki wspieraniu projektów w ramach RPO WiM 2014-2020 stanowiły około 2% miejsc pracy w regionie na koniec 2022 r.**

Wpływ RPO w obszarze aktywności społecznej mieszkańców

Aktywność społeczna mieszkańców wspierana była w ramach osi priorytetowych 2, 3, 6, 8, 10 i 11. Osie związane ze wsparciem kultury i dziedzictwa naturalnego (OP 6), rewitalizacją (OP 8) oraz ekonomią społeczną (Działanie 11.3) miały znaczenie dla tworzenia warunków sprzyjających aktywności społecznej mieszkańców. Interwencję realizowano poprzez projekty instytucji i organizacji odgrywających ważną rolę w procesie wzmacniania funkcji regionotwórczej, jak i niwelowania problemów ograniczających aktywność społeczną. Ważną rolę odegrały także projekty rewitalizacji fizycznej obszarów zdegradowanych. Choć wpływ tych działań jest trudno mierzalny, to niewątpliwie przyczyniły się do realizacji celów Strategii związanych ze wzrostem aktywności społecznej.

Wzrost dostępności i jakości usług publicznych w ramach analizowanych osi RPO WiM 2014-2020 nastąpił w głównej mierze za sprawą doposażenia i wzmocnienia potencjału instytucji publicznych, w szczególności przedszkoli i szkół, w tym szkół zawodowych, wspieranych w OP 2. Skala tego wsparcia jest znacząca. **Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami dzięki RPO WiM 2014-2020 doposażono ponad połowę wszystkich szkół ogólnych w regionie.**

Ważnym obszarem interwencji było również wsparcie w ramach OP 10 i 11, w których zaadresowano potrzeby osób w trudnej sytuacji, w szczególności bezrobotnych i biernych zawodowo oraz wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dofinansowując przedsięwzięcia aktywizacyjne, wspierano nie tylko odbiorców bezpośrednich tych projektów, ale wzmacniano również potencjał instytucji zaangażowanych w ich wdrażanie oraz zwiększano dostępność do oferty usług publicznych.

Wpływ RPO w obszarze nowoczesnej infrastruktury rozwoju

Osiami wspierającymi obszary nowoczesnej infrastruktury rozwoju, były OP 4 *Efektywność energetyczna*, OP 5 *Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów* oraz OP 7 *Infrastruktura transportowa*. W ramach każdej z nich dofinansowano szereg projektów sprzyjających realizacji celów zarówno RPO WiM 2014-2020, jak i SRWWM 2025. Głównym obszarem oddziaływania inwestycji z OP 4 była poprawa efektywności energetycznej w regionie oraz rozwój OZE, ukierunkowane na zmniejszenie jego uzależnienia od zewnętrznych dostaw energii, przy jednoczesnym rozwoju źródeł mocy przyjaznych dla środowiska naturalnego. W ramach OP 4 dofinansowano łącznie 1 009 projektów. W ramach tych inwestycji: rozbudowano i zmodernizowano łącznie 161,58 km sieci elektroenergetycznej (docelowo 236,31 km), wybudowano łącznie 853 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (docelowo ma ich być 897), które dotychczas pozwoliły na produkcję ponad 98 tys. MWhe/rok (docelowo ponad 118 tys. MWhe/rok).

Zrealizowane przedsięwzięcia pozwoliły również na poprawę efektywności energetycznej w łącznie 444 budynkach (docelowo 550). Były to zarówno budynki użyteczności publicznej, budynki mieszkalne, jak i komercyjne należące do MŚP. Łączna ilość zaoszczędzonej energii cieplnej, uzyskana w wyniku wsparcia z OP 4 wynosi niemal 529,7 tys. GJ/rok (docelowo niemal 704 tys. GJ/rok).

Na poprawie jakości i ochronie środowiska koncentrowało się wsparcie z OP 5. W ramach interwencji rozbudowana została infrastruktura służąca ochronie środowiska (głównie w ramach gospodarki odpadami i gospodarki wodno-ściekowej), dzięki której trafia do niego mniej zanieczyszczeń. Po drugie, sfinansowane zostały działania polegające na czynnej ochronie przyrody i kanalizacji ruchu turystycznego, których efektem było również podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców. Dodatkowo, wspierając systemy monitorowania zagrożeń oraz doposażając służby ratunkowe, zwiększono zabezpieczenie województwa przed katastrofami naturalnymi i tymi wywołanymi przez człowieka. Łącznie w OP 5 dofinansowano 141 projektów, w ramach których wsparciem objęto: 12 punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) (docelowo 14) oraz 7 zakładów zagospodarowania odpadów (docelowo 15), niemal 26,4 km sieci kanalizacyjnej (docelowo niemal 31 km), 10 oczyszczalni ścieków (docelowo 13), ponad 261 km szlaków turystycznych (docelowo 285,5 km), 164 form ochrony przyrody oraz doposażono 76 jednostek służb ratowniczych, a 2 miasta objęto systemami monitorowania i zabezpieczenia przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi.

W kontekście dostępności transportowej województwa kluczowe znaczenie miało wsparcie z OP 7. Zewnętrzna dostępność wyraźnie wzrosła dzięki inwestycjom w infrastrukturę lotniczą, chociaż największe środki zostały przeznaczone na infrastrukturę drogową. Ta z poziomu wojewódzkiego (dróg regionalnych) nie ma jednak takiego wpływu na dostępność jak drogi szybkiego ruchu, wspierane z programów krajowych. Pewnej poprawie ulega wewnętrzna spójność województwa: pomimo wyraźnego (15%) wzrostu ruchu na drogach wojewódzkich w latach 2015-2021, wskaźnik dostępności komunikacyjnej nie uległ pogorszeniu. Przy czym wynikało to nie tylko z inwestycji drogowych, ale również poprawy czasów przejazdu w ramach sieci kolejowej. Cele zawarte w SRWWM 2025 pozostają jednak nadal aktualne, ponieważ wciąż słabo dostępne pozostają peryferyjne obszary województwa. Jednym z potencjalnych sposobów zwiększania dostępności i spójności transportowej powinien być rozwój autobusowego transportu regionalnego i lokalnego, szczególnie poza miastami. Poddany trudnym uwarunkowaniom w czasie pandemii COVID-19 odbudowuje się on zdecydowanie wolniej niż inne sektory gospodarki. Plan wsparcia tego rodzaju transportu w FEWiM 2021-2027 należy zatem uznać za właściwy wniosek z dotychczasowych efektów wdrażania funduszy na poziomie regionalnym.

Efektywność wsparcia partnerstw oraz ZIT

W badaniu analizowano skuteczność i efektywność mechanizmu ZIT oraz projektów partnerskich. Generalnie, zastosowanie tych rozwiązań w RPO WiM 2014-2020 należy uznać

za zasadne, umożliwiające transfer wsparcia kierowany polityką terytorialną, opartą na wspieraniu wyodrębnionych obszarów funkcjonalnych. Szczególna wartość dodana w tym zakresie wynika z kierowania wsparcia z uwzględnieniem strategii ponadlokalnych, tworzonych i realizowanych w partnerstwach. W zakresie mechanizmu ZIT i partnerstw podjęto także próbę porównania efektywności projektów wdrażanych w ramach obu mechanizmów (terytorialnych) z innymi projektami (tj. wdrażanymi poza polityką terytorialną). Ustalenia w tym zakresie pokazały, iż nie da się precyzyjnie ocenić (porównać) efektywności kosztowej. Zatem, kluczowe okazuje się realizowanie projektów, osadzonych w lokalnych potrzebach, których nie można sfinansować w inny sposób, a także kształtujących partnerstwa regionalne (budowanie doświadczeń w celu kształtowania wspólnych projektów strategicznych w polityce terytorialnej w przyszłości). Ocena wsparcia nie powinna w tym zakresie bazować na efektywności kosztowej, ale na analizie jakościowej osiągniętych efektów, odzwierciedlonych osiągalnymi wskaźnikami rezultatu.

System realizacji

Sprawny system realizacji jest ważnym czynnikiem skutecznego wsparcia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. Mimo przewagi pozytywnych ocen w zakresie jakości współpracy i organizacji systemu realizacji, badanie ujawniło aktualność niektórych problemów, zdiagnozowanych już w 2016 r. **Długa i skomplikowana ścieżka uzyskiwania zgód, odpowiedzi czy obiegu wewnętrznego dokumentów opóźnia podejmowanie decyzji, stanowiąc zagrożenie dla sprawnego wdrażania.** Współpraca w niektórych aspektach bywa zbyt sformalizowana, w innych zaś jedynie w sposób nieoficjalny udaje się pracownikom docierać do aktualnych informacji, istotnych z punktu widzenia realizowanych przez nich zadań. Ponadto, **ograniczona motywacja pracowników, wynikająca z aktualnego poziomu wynagrodzeń i nadmiernego obciążenia pracą rodzi niebezpieczeństwo wzrostu rotacji pracowników,** szczególnie tych doświadczonych, kluczowych osób gwarantujących sprawną realizację Programu. **Konieczne jest skrócenie i ujednolicenie ścieżek służbowych,** szczególnie w zakresie spraw mniejszej wagi, a także zacieśnienie współpracy wewnątrz- i zewnątrz- instytucjonalnej np. w systemie grup roboczych oraz **zapewnienie pracownikom systemu realizacji FEWiM 2021-2027 silnej motywacji do pracy,** szczególnie w okresie zwiększonego obciążenia zadaniami.

Wykorzystanie rekomendacji z wcześniejszych badań ewaluacyjnych

W okresie objętym niniejszym badaniem przeprowadzono łącznie 18 ewaluacji RPO WiM 2014-2020, w których wypracowano łącznie 134 rekomendacje. Większość z nich (132) została zaakceptowana do wdrożenia, a 58 już wdrożono. Część spośród jeszcze niewdrożonych rekomendacji wymaga na obecnym etapie aktualizacji (adresata rekomendacji, terminu wdrożenia lub treści rekomendacji) lub odrzucenia.

Analiza treści poszczególnych rekomendacji oraz wnioski z wywiadów z przedstawicielami IZ i IP wskazują, że istotna część tych rekomendacji nie miała istotnego znaczenia, rozumianego jako wartościowy wkład do prac nad założeniami wsparcia dla perspektywy finansowej 2021-

2027. Wynika to z dosyć dużej trywialności tych sugestii, które niekiedy ograniczały się do potrzeby kontynuowania danego zakresu wsparcia w kolejnej perspektywie finansowej.

Wnioski i rekomendacje

W przypadku wsparcia dotyczącego sfery gospodarki regionalnej zasadne jest kontynuowanie działań o podobnym charakterze do realizowanych w ramach OP 1. **Ustalenia badawcze wskazują jednak na zasadność kontynuowania nacisku na dalszy rozwój inteligentnych specjalizacji województwa, także w dziedzinach, w których takie ukierunkowanie nie ma charakteru obligatoryjnego** (nie wynika z regulacji funduszowych). Ukierunkowanie na specjalizacje regionalne powinno również dotyczyć IOB.

Ponadto, w zakresie wspierania B+R należy położyć nacisk na wspieranie działalności B+R przedsiębiorstw (samodzielnej lub we współpracy, wraz ze wspomaganiem w zakresie pozyskiwania infrastruktury badawczej). Niezbędne w tym zakresie doradztwo powinno być wspierane w formie bonów doradczych – do wykorzystania przez przedsiębiorstwo – beneficjenta wsparcia (z bardzo szeroko określonym katalogiem usługodawców).

Wreszcie, w sferze wspierania konkurencyjności, należy premiować projekty wspólne, realizowane przez dwa lub więcej przedsiębiorstw, promując w ten sposób usieciowienie i współpracę w sektorze MŚP.

Dla poprawy zrównoważonego rozwoju mocy OZE wskazane jest stworzenie zachęt dla instalacji wykorzystujących inne rodzaje energii niż energia ze słońca (w tym obszarze, sądząc po zainteresowaniu w perspektywie finansowej 2014-2020, zachęty nie są konieczne).

Zidentyfikowane bariery w systemie realizacji wskazują na zasadność dalszej pracy w celu usprawnienia systemu. Niedoskonały jest sposób współpracy pomiędzy komórkami realizującymi Program. Kluczową barierę stanowi zbyt długi czas potrzebny na uzyskanie wiążącej odpowiedzi. Dla sprawnego wdrażania FEWiM 2021-2027 potrzeba także wzmocnić motywację pracowników.

SUMMARY

Objectives and scope of the research

The main objective of this research was to summarise and assess the impact of the Regional Operational Programme for Warmińsko-Mazurskie Voivodeship 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020) on the socio-economic development of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. This goal was achieved through analyses conducted under 5 specific objectives:

1. Summary and assessment of the impact of RPO WiM 2014-2020 on the development of the economy of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.
2. Summary and assessment of the impact of RPO WiM 2014-2020 on the increase in social activity of the inhabitants of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.
3. Summary and assessment of the impact of RPO WiM 2014-2020 on improving the modern development infrastructure of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.
4. Estimation of the impact of RPO WiM 2014-2020 on the value of selected macroeconomic indicators in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.
5. Analysis of the effectiveness of the use of recommendations formulated as part of the evaluation studies conducted under the RPO WiM 2014-2020.

This study was extended with a component devoted to the assessment of selected aspects of the programme implementation system. The analyses covered the entire implementation period of RPO WiM 2014-2020 and most of the programme's priority axes. The exceptions are PA 9 *Access to high-quality public services* and PA 13 *Resilient and healthy economy of the future*.

This study has a specific character because the starting point for assessing the impact of the regional programme on the development of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship are the thematic areas corresponding to the specific and operational objectives of the *Strategy for the socio-economic development of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship until 2025* (SRWWM 2025). Another specific aspect of the study is that it is based mainly on reports from previously carried out evaluations of individual axes of the RPO WiM 2014-2020, including re-analysis of field data collected while they were being implemented.

Research methodology

The applied research methodology is based mainly on the analysis of existing data: previous evaluation reports, data from the SL2014 system, applications for funding and data from public statistics and the National Court Register (KRS). These sources of information were complemented by individual in-depth interviews conducted with representatives of the Managing Authority and Intermediate Bodies (16 in total), a survey of MA and IB representatives (n=304) and focus group interviews with external experts and MA representatives (3 in total). As part of the analytical work aimed at assessing and estimating the impact of the intervention on the change in the socio-economic situation of the region

and selected areas of impact of the intervention, macroeconomic, microeconomic and statistical analyses were carried out.

Overall impact of RPO WiM 2014-2020 on socio-economic development

RPO WiM 2014-2020 funds were one of the main tools for implementing the development policy of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. They allowed for grant support to 5,267 projects with a total value of almost PLN 11.6 billion. These investments constituted an important stimulus for the regional economy, resulting in accelerated development. According to the estimates carried out, the implementation of the intervention from the resources of the regional programme contributed to an increase in GDP per capita in the region (increase by 3.4 p.p.), an increase in the investment rate (2.5 p.p.), and an improvement in the employment rate of people aged 20-64 (1.4 p.p.), professional activity (1 p.p.) and a decrease in the unemployment rate (0.5 p.p.).

Impact of the Regional Operational Programme (RPO) on the W&M economy

The strategic objective related to the development of the economy of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship was supported mainly under PA 1, which focused on increasing the innovation and competitiveness of the regional economy. The implementation of the intervention ensured the strengthening and development of smart regional specialisations. This was achieved thanks to mechanisms concentrating supported projects within smart regional specialisations. In fact, the entire PA 1 intervention was targeted in this way, thanks to defining support instruments requiring mandatory concentration of projects on regional specialisations, and by providing preferences for projects that fall within specialisations (in activities where this was not obligatory). As a result, based on the findings of the smart specialisation monitoring system of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship, the vast majority of support concerned projects affecting regional specialisations (84% of all projects implemented in PA 1, for which over 90.5% of the contracted support funds were allocated).

A factor contributing to the achievement of the operational objectives of the Strategy was undoubtedly the system of PA 1 intervention instruments. In this axis, support was directed not only to enterprises but also to the sphere of business environment institutions (BEI), thus ensuring conditions for better adaptation of the services offered to the needs of enterprises, as well as professionalisation of their delivery processes. Therefore, care was taken to shape the business environment conducive to starting and running a business (BEI business services, incubation services for new business activities/startups, financing the early development phases of business activity).

RPO WiM 2014-2020 support also resulted in positive changes in the field of job creation, both by influencing the creation of new economic activities (support from PA 10) and the creation of new jobs in projects supported under various priority axes of the Programme (PA 1, 4, 6, 8, 9, 10 and 11 - in the case of PA 11 as a result of supporting social enterprises). Monitoring data indicate that approx. 10,000 jobs were created under the Programme

(including self-employment). **It can be assumed that jobs created directly by supporting projects under RPO WiM 2014-2020 constituted approximately 2% of jobs in the region at the end of 2022.**

Impact of the Regional Operational Programme (RPO) on social activity of residents

Social activity of residents was supported under Priority Axes 2, 3, 6, 8, 10 and 11. Axes related to the support of culture and natural heritage (PA 6), revitalization (PA 8) and social economy (Measure 11.3) were important for creating conditions conducive to social activity of residents. The intervention was implemented through projects of institutions and organisations playing an important role in the process of strengthening the region-forming function and eliminating problems limiting social activity. Projects for the physical revitalization of degraded areas also played an important role. Although the impact of these activities is difficult to measure, they undoubtedly contributed to the implementation of the Strategy's objectives related to the increase in social activity.

The increase in the availability and quality of public services under the analysed axes of RPO WiM 2014-2020 was mainly due to the provision of additional equipment and strengthening of the potential of public institutions, in particular kindergartens and schools, including vocational schools, supported under PA 2. The scale of this support is significant. **According to the estimates, thanks to RPO WiM 2014-2020, more than half of all general education schools in the region were additionally equipped.**

An important area of intervention was also support under PAs 10 and 11, which addressed the needs of people in difficult situations, in particular the unemployed and professionally inactive, as well as those excluded and at risk of social exclusion. By co-financing activation projects, not only the direct recipients of these projects were supported but also the potential of institutions involved in their implementation was strengthened and the availability of public services was increased.

Impact of the Regional Operational Programme (RPO) on the modern development infrastructure

The axes supporting the areas of modern development infrastructure were PA 4 *Energy efficiency*, PA 5 *Natural environment and rational use of resources* and PA 7 *Transport infrastructure*. Under each of them, a number of projects supporting the implementation of the objectives of both RPO WiM 2014-2020 and SRWWM 2025 were co-financed. The main area of impact of investments from PA 4 was the improvement of energy efficiency in the region and the development of renewable energy sources, reducing its dependence on external energy supplies while developing environmentally friendly power sources. A total of 1,009 projects were co-financed under PA 4. As part of these investments: a total of 161.58 km of the power grid were expanded and modernised (target: 236.31 km), a total of 853 units generating electricity from renewable energy sources were built (target: 897 of them), which have so far allowed for the production of over 98 thousand MWh/year (target: over

118 thousand MWhe/year). The completed projects also allowed for the improvement of energy efficiency in a total of 444 buildings (target: 550). These included public buildings, residential buildings and commercial buildings belonging to SMEs. The total amount of thermal energy saved obtained as a result of support from PA 4 is almost 529.7 thousand GJ/year (target: almost 704 thousand GJ/year).

Support from PA 5 focused on improving the quality and protection of the environment. As part of the intervention, the infrastructure for environmental protection was developed (mainly in the framework of waste management and water and sewage management), thanks to which less pollutants enter the environment. Secondly, activities involving active protection of nature and channelling of tourist traffic were financed, which also resulted in raising the ecological awareness of residents. Additionally, by supporting threat monitoring systems and equipping emergency services, the level of voivodeship's protection against natural and man-made disasters was increased. A total of 141 projects were co-financed in PA 5, which included support for: 12 separate municipal waste collection points (PSZOK) (target: 14) and 7 waste management plants (target: 15), almost 26.4 km of sewage network (target: almost 31 km), 10 sewage treatment plants (target: 13), over 261 km of tourist trails (target: 285.5 km), 164 forms of nature protection and 76 rescue service units were equipped, and 2 cities were covered with monitoring and protection systems against unfavourable weather phenomena.

In the context of the voivodeship's transport accessibility, support from PA 7 was of key importance. External accessibility increased significantly thanks to investments in aviation infrastructure, although the largest funds were allocated to road infrastructure. However, the road infrastructure at the voivodeship level (regional roads) does not have the same impact on accessibility as express roads supported by other national programmes. The internal cohesion of the voivodeship is improving to some extent: despite a significant (15%) increase in traffic on provincial roads in 2015-2021, the transport accessibility index has not deteriorated. This was due not only to road investments but also to improved travel times of the railway network. However, the objectives included in SRWWM 2025 remain valid because the peripheral areas of the voivodeship are still poorly accessible. One of the potential ways to increase transport accessibility and coherence should be the development of regional and local bus transport, especially outside cities - subjected to difficult conditions during the Covid-19 pandemic, it is recovering much slower than other sectors of the economy. The support plan for this type of transport in FEWiM 2021-2027 (European Funds for W&M) should therefore be considered an appropriate conclusion from the current effects of the implementation of funds at the regional level.

Effectiveness of support for partnerships and ITI

The study analysed the effectiveness and efficiency of the ITI mechanism and partnership projects. Generally, the use of these solutions in RPO WiM 2014-2020 should be considered justified, enabling the transfer of support guided by territorial policy based on supporting

separate functional areas. Distinctive added value in this area results from targeting support taking into account supra-local strategies, created and implemented in partnerships. In terms of the ITI mechanism and partnerships, an attempt was also made to compare the effectiveness of projects implemented under both (territorial) mechanisms with other projects (i.e. implemented outside territorial policy). Findings in this area showed that it is impossible to precisely assess (compare) cost effectiveness. Therefore, it turns out to be crucial to implement projects based on local needs that cannot be financed in any other way, as well as those that shape regional partnerships (building experience in order to shape common strategic projects in territorial policy in the future). The evaluation of support in this respect should not be based on cost effectiveness but on the qualitative analysis of the achieved effects reflected in the achieved result indicators.

Implementation system

An efficient implementation system is an important factor in effective support for the development of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. Despite the prevalence of positive assessments in terms of the quality of cooperation and the organisation of the implementation system, the study revealed the relevance of some problems diagnosed already in 2016. **The long and complicated path of obtaining consents, responses or internal document circulation delays decision-making, posing a threat to efficient implementation.** In some aspects, cooperation happens to be too formalised, while in others it is only in an unofficial way that employees are able to access up-to-date information that is important from the point of view of the tasks they perform. Moreover, **limited employee motivation resulting from the current level of remuneration and excessive workload creates a risk of increased employee turnover**, especially regarding experienced, key persons guaranteeing efficient implementation of the Programme. **It is necessary to shorten and standardise lines of authority**, especially in matters of minor importance, as well as to tighten intra- and external-institutional cooperation, e.g. in the system of working groups, and **to provide employees of the FEWiM 2021-2027 implementation system with strong motivation to work**, especially in times of increased task workload.

Applying recommendations from previous evaluation studies

During the period covered by this study, a total of 18 evaluations of RPO WiM 2014-2020 were carried out, in which a total of 134 recommendations were developed. Most of them (132) have been approved for implementation, and 58 have already been implemented. Some of the recommendations that have not yet been implemented require updating at this stage (with respect to an addressee of the recommendation, implementation date or content of the recommendation) or rejection.

Analysis of the content of individual recommendations and conclusions from interviews with representatives of the MA and IB indicate that a substantial part of these recommendations had no crucial significance, understood as a valuable contribution to the development of assumptions of support for the 2021-2027 financial perspective. This is due to the rather

trivial nature of these suggestions, which were sometimes limited to the need to continue a given scope of support in the next financial perspective.

Conclusions and recommendations

In the case of support in the sphere of the regional economy, it is justified to continue activities of a similar nature to those implemented under PA 1. **However, the research findings indicate the validity of continuing the emphasis on the further development of smart specialisations of the voivodeship, also in areas where such focus is not obligatory** (does not result from fund regulations). The focus on regional specialisations should also apply to BEIs.

Moreover, in terms of supporting R&D, emphasis should be placed on supporting the R&D activities of enterprises (independent or in cooperation, along with support in acquiring research infrastructure). The necessary consultancy in this area should be supported in the form of vouchers for advisory services to be used by the enterprise, i.e. the support beneficiary (with a very broadly defined catalogue of service providers).

Finally, in the area of supporting competitiveness, joint projects implemented by two or more enterprises should be rewarded, thus promoting networking and cooperation in the SME sector.

To improve the sustainable development of renewable energy capacity RES, it is advisable to create incentives for installations using other types of energy than solar energy (in this area, judging by the interest in the 2014-2020 financial perspective, incentives are not necessary).

The identified barriers in the implementation system indicate the need for further work to improve the system. The method of cooperation between the units implementing the Programme is imperfect. The key barrier is the too long time needed to obtain a binding answer, resulting mainly from the excessive red tape in information circulation paths. To achieve the efficient implementation of FEWiM 2021-2027 it is also necessary to strengthen employee motivation.

WYKAZ SKRÓTÓW

SKRÓT	WYJAŚNIENIE
AKPOŚK	Aktualizacja Krajowego Planu Oczyszczania Ścieków Komunalnych
B+R	Badania i rozwój, działalność badawczo-rozwojowa
BAEL	Badanie aktywności ekonomicznej ludności
BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CAWI	Ankieta internetowa (z j. ang. <i>Computer-Assisted Web Interview</i>)
COVID-19	Choroba wywołana wirusem SARS-CoV-2
FEWiM 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur na lata 2021-2027
FGI	Badanie fokusowe (z j. ang. <i>Focused Group Interview</i>)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione (z j. ang. <i>Individual In-depth Interview</i>)
IF	Instrumenty Finansowe
IOB	Instytucja Otoczenia Biznesu
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LPR	Lokalny Program Rewitalizacji
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
OP	Oś Priorytetowa
OWES	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
OZE	Odnawialne źródła energii
PES	Przedsiębiorstwo Ekonomii Społecznej
PI	Priorytet inwestycyjny
PKB	Produkt Krajowy Brutto
POLIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
POWER	Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PSZOK	Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych
PV	Fotowoltaika (ang. <i>Photovoltaics</i>)
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

SKRÓT	WYJAŚNIENIE
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WiM 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych na lata 2014-2020
SRWWM 2025	Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025
SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TIK	Technologie Informacyjno-Komunikacyjne
UE	Unia Europejska
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WMARR	Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WPROWADZENIE

W niniejszym raporcie przedstawiamy wyniki prac badawczych przeprowadzonych w okresie maj-wrzesień 2023 r., w ramach projektu *Ewaluacja ex-post RPO WiM 2014-2020*. Celem głównym badania było podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego. Badanie to miało charakter ewaluacji podsumowującej, w której podstawowym źródłem informacji o interwencji z programu regionalnego były przeprowadzone wcześniej ewaluacje poszczególnych osi priorytetowych. Podejście takie ma swoje konsekwencje dla zakresu badania, wyłączona bowiem została z niego analiza Osi Priorytetowej 9 *Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych* oraz Osi Priorytetowej 13 *Odporna i zdrowa gospodarka przyszłości*, ponieważ w okresie objętym badaniem nie przeprowadzono ich ewaluacji.

Wnioski dostępnych raportów ewaluacyjnych weryfikowane i aktualizowane były w oparciu o najnowsze dane z systemu SL2014 oraz dane kontekstowe pochodzące ze statystyki publicznej. Ponownej analizie poddano również dane pierwotne, zebrane w toku poprzednich badań, takie jak transkrypcje wywiadów i bazy wynikowe z badań ankietowych. Uzupełniającym źródłem informacji były wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących, jak również studia przypadków stanowiące przykłady dobrych praktyk projektów realizowanych w ramach RPO WiM 2014-2020.

Specyficzną cechą niniejszego badania jest również fakt, że interwencja z programu regionalnego oceniana jest przez pryzmat tego w jaki sposób wpłynęła ona na realizację celów *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, w obszarach:

- gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego,
- aktywności społecznej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego,
- nowoczesnej infrastruktury rozwoju.

Powyższe obszary odpowiadają trzem z czterech celów strategicznych SRWWM 2025. Połączenie w ramach jednego badania oceny wpływu programu regionalnego oraz tego w jaki sposób jego realizacja wpłynęła na dążenie do osiągnięcia celów strategicznych województwa, zdeterminowało podejście do prezentacji danych w niniejszym raporcie. Ocena RPO WiM 2014-2020 zaprezentowana została w podziale na ocenę realizacji 3 celów strategicznych SRWWM 2025, którym w miarę możliwości przypisano interwencję w ramach poszczególnych osi priorytetowych, a niekiedy poszczególnych działań programu regionalnego. Podział ten nie zawsze jest jednak jednoznaczny, ponieważ osie priorytetowe i działania RPO WiM 2014-2020 nie są prostym odzwierciedleniem celów i kierunków działań SRWWM 2025.

Z uwagi na cele niniejszego badania oraz ograniczenia związane z długością raportu, dokument ten zawiera syntezę najważniejszych wyników i kluczowych wniosków jakie płyną

z wdrażania programu regionalnego, dla realizacji strategicznych celów rozwojowych regionu. Nie jest to więc klasyczna ewaluacja ex-post programu regionalnego, ponieważ starano się w niej spojrzeć na RPO jako narzędzie wspierające realizację strategii. To z kolei oznacza wiele uproszczeń w spojrzeniu na zakres i efekty wsparcia z RPO. Czytelnicy chcący poszerzyć i pogłębić swoją wiedzę na temat wsparcia z poszczególnych osi RPO WiM 2014-2020 zapoznać się powinni z raportami z badań im dedykowanych.

1 PODSUMOWANIE KONCEPCJI BADANIA ORAZ METODYKI BADANIA

1.1 Cele i zakres badania

Celem głównym badania było podsumowanie i ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego. Do jego realizacji prowadziły analizy w ramach pięciu celów szczegółowych, obejmujących:

1. Podsumowanie i ocenę wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego.
2. Podsumowanie i ocenę wpływu RPO WiM 2014-2020 na wzrost aktywności społecznej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego.
3. Podsumowanie i ocenę wpływu RPO WiM 2014-2020 na poprawę nowoczesnej infrastruktury rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego.
4. Oszacowanie wpływu RPO WiM 2014-2020 na wartość wybranych wskaźników makroekonomicznych województwa warmińsko-mazurskiego.
5. Analizę efektywności wykorzystania rekomendacji sformułowanych w ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych RPO WiM 2014-2020.

Zakres czasowy badania objął okres od zatwierdzenia RPO WiM 2014-2020 (tj. 12 lutego 2015 r.) do dnia podpisania umowy na realizację badania (tj. 10 maja 2023 r.). Zakres tematyczny objął z kolei 5 modułów badawczych, którym przypisano szereg pytań badawczych.

Moduł I – Podsumowanie wyników badań ewaluacyjnych RPO WiM 2014-2020 oraz ocena wpływu Programu na rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego.

1. Jaki wpływ miała realizacja RPO WiM 2014-2020 na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego?
2. Czy wsparcie zostało trafnie zaprogramowane? Czy potrzeby zostały trafnie zdiagnozowane? Czy zakres i charakter wsparcia okazał się wystarczający do osiągnięcia celów interwencji?
3. Jakie są najważniejsze efekty wsparcia udzielonego w ramach RPO WiM 2014-2020?
4. Jak realizacja Programu wpłynęła na zmiany w regionie (powiatach i gminach)? Gdzie te zmiany były największe, a gdzie najmniejsze? Z czego to wynikało?
5. W jakim stopniu efekty osiągnięte w ramach interwencji RPO WiM 2014-2020 można uznać za trwałe? Jakie czynniki miały wpływ na trwałość?
6. Jaka była efektywność wsparcia udzielanego w formie dotacji, a jaka dla wsparcia realizowanego w formie instrumentów finansowych?
7. Jak zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej wpłynęła na efektywność i trafność wsparcia z RPO WiM 2014-2020?
8. Jaki wpływ na efektywność wsparcia z RPO WiM 2014-2020 miała pandemia COVID-19?

9. Jaki wpływ na aktualność i trafność wniosków dotyczących wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy regionu, rozwój infrastruktury oraz aktywność społeczną mieszkańców mają konsekwencje wojny na Ukrainie?
10. W jakim stopniu i w jakich sferach wsparcie w ramach RPO WM 2014-2020 było komplementarne, a w jakim konkurencyjne wobec innego wsparcia ze środków europejskich (przede wszystkim w ramach krajowych programów operacyjnych), a także z krajowych środków publicznych. Czy oferta finansowania w ramach innych programów ułatwiała, czy też utrudniała wdrażanie RPO WM 2014-2020?

Moduł II – Efektywność wsparcia finansowego dedykowanego partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym (ZIT i ZIT bis) województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO WiM 2014-2020, a także jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego.

11. Jaka była efektywność wsparcia finansowego udzielonego partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym województwa warmińsko-mazurskiego w ramach dedykowanych im środków RPO WiM 2014-2020?
12. Jaki wpływ na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego miało dedykowane wsparcie finansowe udzielone partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO WiM 2014-2020?
13. Czy wsparcie finansowe udzielone partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO WiM 2014-2020 przyniosło wartość dodaną na rozwój województwa, tj. większy wpływ niż gdyby środki te nie były dedykowane?
14. Czy, oprócz wsparcia finansowego udzielonego partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym województwa warmińsko-mazurskiego, tym instytucjom było zapewnione, ze strony Instytucji Zarządzającej, także wsparcie w innej formie jak na przykład doradztwo, szkolenia, czy też wymiana doświadczeń? Jeżeli tak, to w jakiej formie, jak było ono oceniane i jakie miało skutki? Jeżeli nie, to jakie były tego powody i czy nie miało to niekorzystnych konsekwencji dla sprawności wdrażania RPO WiM 2014-2020?

Moduł III – Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych województwa warmińsko-mazurskiego.

W ramach tego modułu oszacowany został wpływ RPO WiM 2014-2020 na wybrane wskaźniki makroekonomiczne oraz inne wskaźniki kontekstowe w oparciu, o które można przybliżyć udział wsparcia z programu regionalnego na zmiany zaobserwowane w ostatnich latach.

Moduł IV – Analiza efektywności wykorzystania rekomendacji sformułowanych w ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych.

15. Na ile wnioski i rekomendacje płynące z przeprowadzonych ewaluacji RPO WiM 2014-2020 były wykorzystywane? Jaki był ich wpływ na proces tworzenia programu Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027?
16. Czy istnieją rekomendacje z badań ewaluacyjnych RPO WiM 2014-2020, które nie zostały jeszcze wdrożone, a ich efektywne wdrożenie wymaga ich modyfikacji? Jeśli tak, to czego dotyczą te rekomendacje i czy ich wdrożenie jest nadal aktualne i zasadne w świetle zmieniających się aktów prawnych, procedur oraz zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej?
17. Czy adresaci niewdrożonych rekomendacji są nadal aktualni? Jeśli nie, to czy grupę adresatów należy poszerzyć lub zawęzić, i dlaczego?

Moduł V – System realizacji jako czynnik skutecznego wsparcia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO WiM 2014-2020.

18. Jakie bariery organizacyjne i administracyjne utrudniały sprawne wdrażanie interwencji w z RPO WiM 2014-2020?
19. Na jakich etapach procesu programowania i wdrażania RPO WiM występują opóźnienia wynikające z nadmiernego obciążenia administracyjnego pracowników IZ/IP?
20. Czy harmonogramy naborów zostały tak rozplanowane w czasie, aby zapewnić płynną obsługę administracyjną wnioskodawców i beneficjentów?
21. Czy komunikacja pomiędzy komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za programowanie, wybór projektów, wdrażanie i rozliczanie jest efektywna?
22. Czy kadra IZ/IP ma warunki dla sprawnej realizacji powierzonych zadań?
23. Jakie zmiany w systemie zarządzania warto wprowadzić do nowego Programu (FEWiM 2021- 2027) na bazie doświadczeń z RPO WiM 2014-2020, biorąc pod uwagę specyfikę kolejnego okresu programowania?

1.2 Metodyka badania

W badaniu tym wykorzystano szerokie spektrum narzędzi analizy danych, natomiast badania reaktywne ograniczone zostały do przeprowadzenia indywidualnych wywiadów pogłębionych, zogniskowanych wywiadów grupowych oraz badania ankietowego przedstawicieli IZ i IP. Poniżej przedstawiono kluczowe informacje o każdej z wykorzystanych metod zbierania i analizy danych:

- **analiza desk research** – stanowiła główne źródło wiedzy w niniejszym badaniu, ponieważ opierało się ono w głównej mierze na wynikach wcześniej przeprowadzonych ewaluacji poszczególnych osi priorytetowych RPO WiM 2014-2020. W ramach tej metody, oprócz raportów z ewaluacji, analizie poddano dane zebrane w toku badań jakościowych i ilościowych prowadzonych na potrzeby tych ewaluacji. Kolejnym źródłem danych wykorzystanych w badaniu były ewaluacje przeprowadzone na zlecenie Krajowej Jednostki Ewaluacji oraz – tam, gdzie zasadne – ewaluacje z innych programów regionalnych, opracowania tematyczne, dane ze

statystyki publicznej oraz dane z systemu SL2014, stanowiące kluczowe źródło wiedzy o zakresie i efektach dofinansowanych projektów,

- **indywidualne wywiady pogłębione** – przeprowadzono je z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących RPO WiM 2014-2020, łącznie zrealizowano 16 wywiadów (nie licząc tych przeprowadzonych na potrzeby studiów przypadku),
- **analizy statystyczne** – były narzędziem służącym opracowaniu danych ilościowych zebranych w toku badania, w tym w szczególności oszacowaniu zmian czasowych analizowanych danych,
- **modelowania ekonometryczne** – było narzędziem służącym oszacowaniu zagregowanego wpływu RPO WiM 2014-2020 na podstawowe wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- **badania mikroekonomiczne (kontrfaktyczne)** – było narzędziem służącym oszacowaniu efektywności interwencji realizowanej w ramach OP 1, w ramach którego porównywano sytuację beneficjentów i nieskutecznych beneficjentów. Źródłem wykorzystywanych danych były informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych przesyłanych do KRS,
- **metoda kartograficzna** – posłużyła do analizy rozkładu przestrzennego interwencji, wykorzystano do niej dane pochodzące z systemu SL2014,
- **badanie ankietowe pracowników IZ i IP** – przeprowadzono je za pomocą techniki CAWI, na próbie 304 osób,
- **jakościowa i ilościowa analiza danych** – metody wykorzystane do analizy danych (wniosków) z IDI, FGI oraz danych źródłowych (raportów ewaluacyjnych) oraz danych z badań ankietowych, danych statystycznych oraz informacji z SL2014,
- **przegląd projektów wybranych do dofinansowania** – metoda wykorzystana do zebrania zagregowanych danych o zakresie i efektach udzielonego wsparcia (dane z SL2014) oraz informacji niezbędnych do przygotowania studiów przypadku (dane z wniosków o dofinansowanie),
- **studium przypadku** – służyły do zobrazowania przykładów dobrych praktyk projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020, przygotowano je na podstawie informacji z wniosków o dofinansowanie, ogólnodostępnych informacji oraz informacji przekazanych przez beneficjentów. Łącznie przygotowano 11 studiów przypadku,
- **zogniskowane wywiady grupowe** – w ostatniej fazie badania przeprowadzono 3 zogniskowane wywiady grupowe, skoncentrowane na tematyce gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego, aktywności społecznej mieszkańców oraz nowoczesnej infrastruktury rozwoju. W każdym FGI udział brali przedstawiciele wykonawcy (prezentujący wstępne wyniki badania i moderujący dyskusję), eksperci zewnętrzni specjalizujących się w obszarach tematycznych, będących przedmiotem dyskusji poszczególnych spotkań oraz przedstawiciele Instytucji Zarządzającej,

- **panel dyskusyjny** – przeprowadzony po przekazaniu projektu raportu końcowego, służył omówieniu kluczowych wniosków i rekomendacji z badania,
- **ocena ekspercka** – główna metoda analizy materiału badawczego i wypracowywania wniosków i rekomendacji.

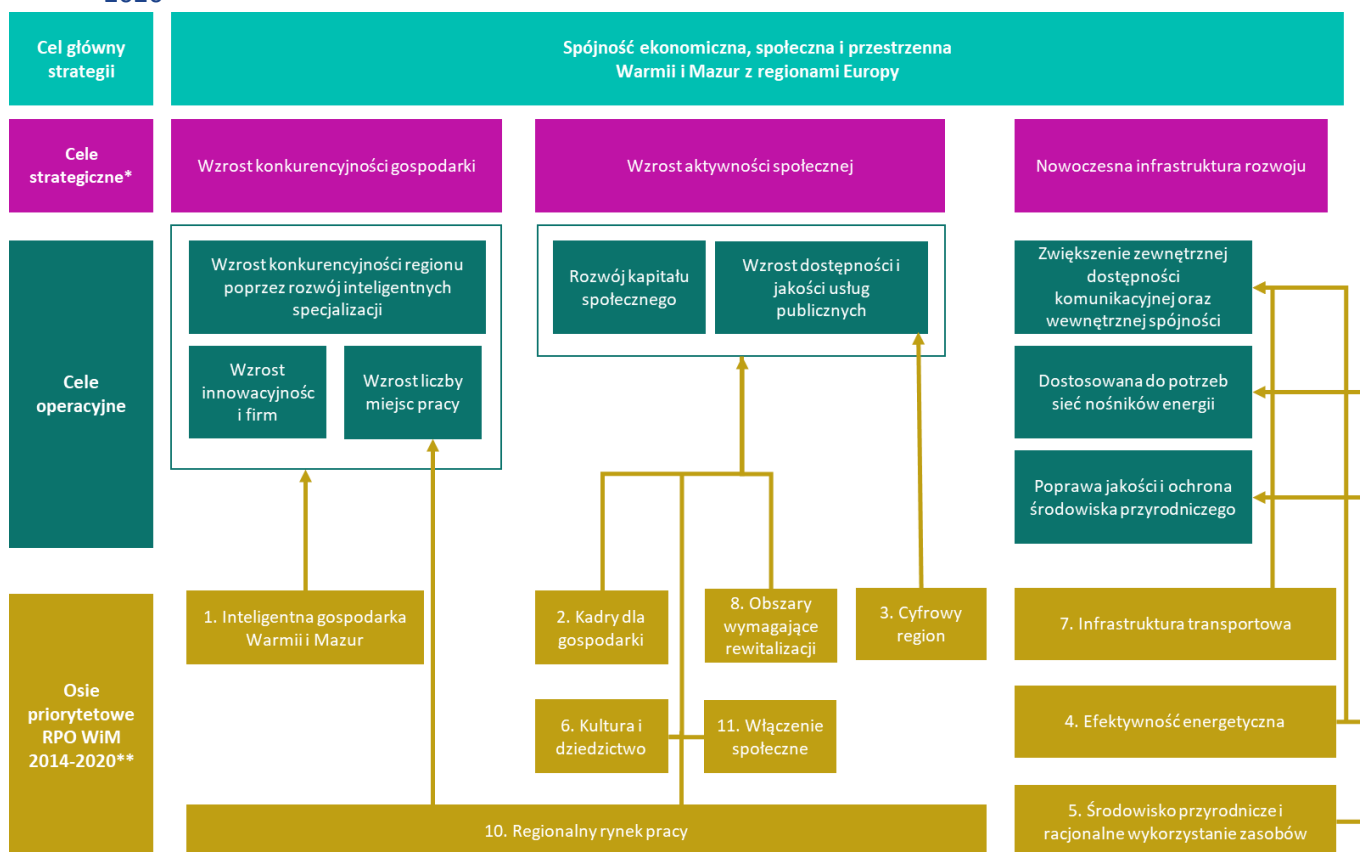
2 OCENA WPŁYWU RPO WiM 2014-2020 NA ROZWÓJ WOJEWÓDZTWA

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 był jednym z kluczowych narzędzi realizacji celów *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*. Celem głównym SRWWM 2025 jest *spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy*, jego realizacji służyć mają inicjatywy podejmowane w ramach 4 celów strategicznych:

1. Wzrost konkurencyjności gospodarki.
2. Wzrost aktywności społecznej.
3. Wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych.
4. Nowoczesna infrastruktura rozwoju.

Niniejszym badaniem objęty został wpływ programu regionalnego na realizację celów nr 1, 2 i 4. Każdemu z celów strategicznych przypisano bardziej szczegółowe cele operacyjne, a z kolei tym konkretne kierunki działań. Zakres wsparcia dostępnego w RPO WiM 2014-2020 nie jest dokładnym odzwierciedleniem zapisów dokumentu strategicznego, niemniej poszczególne jego osie przyczyniają się do realizacji każdego z wymienionych celów. Oczywiście program regionalny nie realizuje wszystkich założeń SRWWM 2025, ograniczając się do tego co można finansować w ramach instrumentów wsparcia dostępnych w perspektywie finansowej 2014-2020. W kolejnych sekcjach tego rozdziału wskazano na to, które konkretnie osie priorytetowe i/lub działania realizowały dany cel operacyjny strategii. Na schemacie poniżej zaprezentowane są przyjęte w badaniu założenia dotyczące relacji pomiędzy poszczególnymi osiami RPO WiM 2014-2020, a analizowanymi celami SRWWM 2025.

Schemat 1. Dopasowanie celów SRWWM 2025 do wybranych osi priorytetowych RPO WiM 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SRWWM 2025 oraz RPO WiM 2014-2020

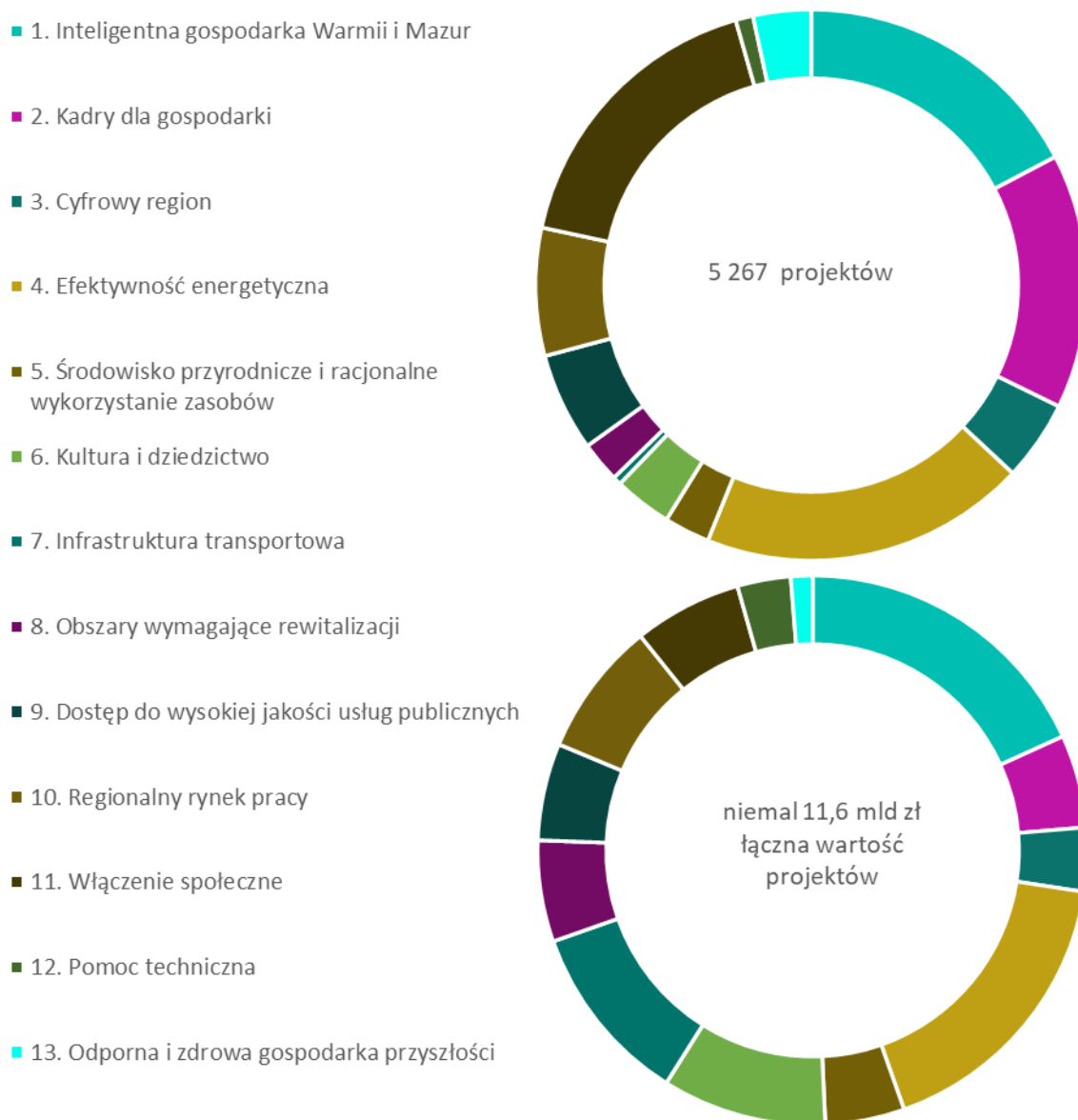
*na schemacie przedstawiono tylko te cele strategiczne SRWWM 2025, które objęto niniejszym badaniem

** na schemacie przedstawiono tylko te osie priorytetowe RPO WiM 2014-2020, które objęto niniejszym badaniem

2.1 Oszacowanie łącznego wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy województwa

RPO WiM 2014-2020 stanowiło jedno z kluczowych źródeł finansowania inwestycji sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu województwa warmińsko-mazurskiego. W ramach 12 osi tematycznych oraz pomocy technicznej przyznano łącznie 5267 dotacji, o łącznej wartości niemal 11,6 mld zł. Dodatkowo, w ramach instrumentów finansowych udzielono 1344 pożyczek, 19 poręczeń i 12 wejść kapitałowych.

Wykres 1. Liczba (górny panel) i łączna wartość (dolny panel) projektów dofinansowanych w ramach RPO WiM 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014 (stan na 1.06.2023 r.)

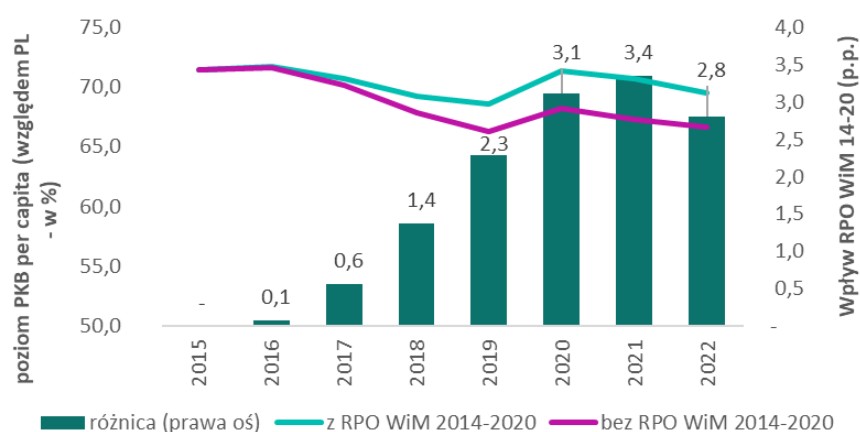
Dzięki dofinansowanym projektom udało się wesprzeć szereg istotnych inwestycji i inicjatyw służących wzmocnieniu potencjału gospodarczego regionu, aktywności społecznej oraz

rozwojowi infrastruktury. W kolejnych sekcjach tego raportu opisany jest wpływ programu regionalnego na te trzy obszary. W tym miejscu skupiono się na prezentacji wniosków z oszacowania łącznego wpływu RPO WiM 2014-2020 na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego, mierzony wybranymi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione analizy opierają się na porównaniu dwóch scenariuszy: bazowego (z wykorzystaniem środków RPO WiM 2014-2020) oraz alternatywnego, bez środków RPO WiM 2014-2020.

Scenariusz bazowy dotyczy sytuacji rzeczywiście obserwowanej w gospodarce regionu, w której w latach 2015-2022 wykorzystywane były środki RPO WiM 2014-2020, w skali odpowiadającej aktualnie dostępnym danym o wydatkowaniu środków z tego programu¹. Scenariusz alternatywny pokazuje hipotetyczną sytuację, w której region pozbawiony byłby funduszy przyznanych w ramach RPO WiM 2014-2020 i program ten nie byłby realizowany (przy jednoczesnym założeniu, że wszystkie pozostałe programy unijne byłyby realizowane zgodnie z rzeczywistością).

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują na jednoznacznie pozytywny wpływ środków RPO WiM 2014-2020 na wysokość PKB na mieszkańca w woj. warmińsko – mazurskim w relacji do średniej krajowej. **W 2022 r. szacunkowa wartość tego wskaźnika osiągnęła poziom 69,5%, o 2,8 p.p. więcej niż w alternatywnym, hipotetycznym scenariuszu, w którym region pozbawiony byłby środków z programu regionalnego.** Wpływ środków RPO WiM 2014-2020 osiągnął maksymalny poziom w 2021 r., w którym przyczynił się do podwyższenia PKB per capita w regionie aż o 3,4 p.p. w relacji do średniej krajowej (70,7% vs. 67,3% bez środków RPO WiM 2014-2020). Można więc wnioskować, że skuteczne wykorzystanie środków z RPO WiM 2014-2020 miało istotny wpływ na stymulowanie rozwoju gospodarczego regionu i hamowały proces dywergencji regionu w relacji do całego kraju.

Wykres 2. PKB na mieszkańca jako % średniej krajowej (w cenach bieżących)

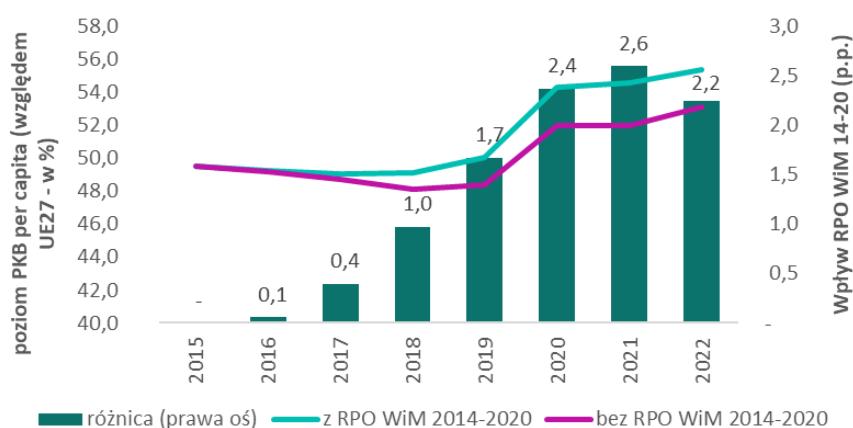


Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych BDL GUS i BDM GUS

¹ Wg stanu na 30.06.2023

Ten sam efekt widoczny jest w przypadku wskaźnika PKB na mieszkańca w relacji do średniej krajów UE-27 (wg parytetu siły nabywczej PPS, tj. z uwzględnieniem różnic poziomu cen w poszczególnych krajach). W 2022 r. wg szacunków osiągnął on poziom 55,3%, o 2,2 p.p. więcej niż w przypadku braku napływu środków RPO WiM 2014-2020. **Środki programu regionalnego przyczyniły się do przyspieszenia konwergencji regionu do średniej unijnej, w tym do pokonania długo nieosiągalnej bariery 50% średniego PKB per capita krajów UE-27.**

Wykres 3. PKB (w PPS) na mieszkańca w odniesieniu do UE-27



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych EUROSTAT

Wpływ środków RPO WiM 2014-2020 jest szczególnie znaczący w przypadku inwestycji. **Zgodnie z przeprowadzonym oszacowaniem, stopa inwestycji w woj. warmińsko-mazurskim w 2022 r. osiągnęła poziom 17,7% i była aż o 2,5 p.p. wyższa niż w alternatywnym scenariuszu bez środków programu regionalnego. Nominalnie oznacza to, że wielkość nakładów brutto na środki trwale zwiększyła się dzięki środkom RPO WiM 2014-2020 aż o 16,4%.**

Przy czym środki z RPO WiM 2014-2020 stymulowały wzrost nakładów brutto na środki trwałe w sposób pośredni i bezpośredni. Realizacja projektów dofinansowanych z funduszy unijnych przyczyniła się bezpośrednio do wzrostu przede wszystkim inwestycji w sektorze publicznym, poprzez rozwój infrastruktury transportowej (drog, kolei), społecznej (np. edukacyjnej), energetycznej (rozwój OZE, ciepłownictwo) oraz infrastruktury w zakresie ochrony środowiska. Oprócz tego, napływ środków RPO WiM 2014-2020 bezpośrednio stymulował również inwestycje sektora prywatnego, poprzez dotacje i pożyczki na realizację inwestycji, w tym zakup maszyn i urządzeń przez przedsiębiorców.

Napływ środków programu regionalnego stymulował również wzrost inwestycji w sposób pośredni. Dzięki ich pozytywnemu wpływowi na koniunkturę gospodarczą, firmy nie korzystające bezpośrednio ze środków Programu, zwiększały swoje inwestycje, tak aby odpowiedzieć na wzrost popytu na ich produkty. Również poprawa wyposażenia gospodarki w kapitał publiczny (choćby w postaci znaczącej poprawy infrastruktury drogowej) sprzyjała realizacji nowych inwestycji w regionie, przyczyniając się pośrednio do zwiększenia nakładów inwestycyjnych przez prywatne firmy.

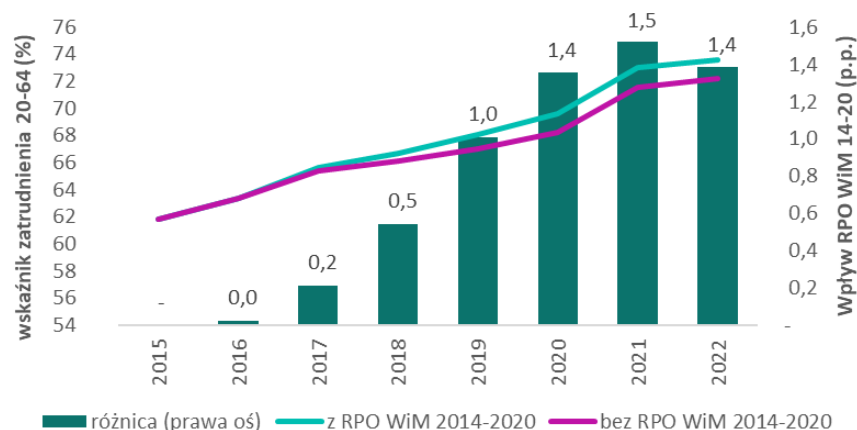
Wykres 4. Stopa inwestycji



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych BDL GUS

Wyniki przeprowadzonych oszacowań wskazują również na dość znaczący wpływ środków RPO WiM 2014-2020 na regionalny rynek pracy. **Wskaźnik zatrudnienia wzrósł w 2022 r. do 73,6%, i był o 1,4 p.p. wyższy niż w alternatywnym scenariuszu bez środków RPO WiM 2014-2020.** Pozytywny wpływ środków programu na rynek pracy był uzależniony od skali napływu środków RPO WiM 2014-2020, przy czym pojawiał się on z pewnym opóźnieniem, z powodu dłuższego okresu dostosowań na rynku pracy, w tym czasu potrzebnego na znalezienie nowych pracowników przez firmy, które korzystają z poprawy koniunktury. Jednocześnie jednak, pozytywny efekt napływu dodatkowych środków jest trwalszy, co widać w 2022 r., gdy mimo zmniejszenia skali wydatkowanych funduszy programu regionalnego, wpływ na wskaźnik zatrudnienia utrzymywał się na niemal niezmiennym poziomie.

Wykres 5. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 20-64

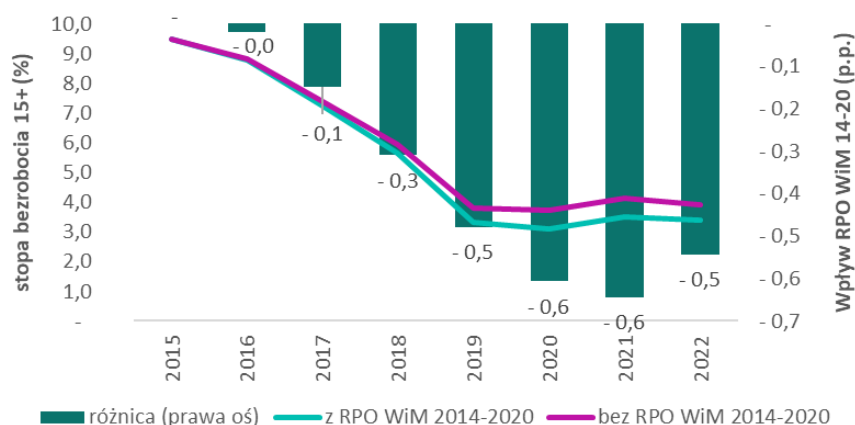


Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat

Pozytywny wpływ środków RPO WiM 2014-2020 na rynek pracy jest też bardzo dobrze widoczny w przypadku wskaźników bezrobocia. **Stopa bezrobocia ludności w wieku 15+ była w 2022 r. według przeprowadzonego oszacowania o 0,5 p.p. niższa wskutek napływu środków RPO WiM 2014-2020, osiągając poziom 3,4%.** Efektywne wykorzystanie funduszy z

programu regionalnego było szczególnie istotne w latach 2020-2022, w których hamowały one niekorzystny wpływ pandemii i związanych z nią lockdownów na regionalny rynek pracy.

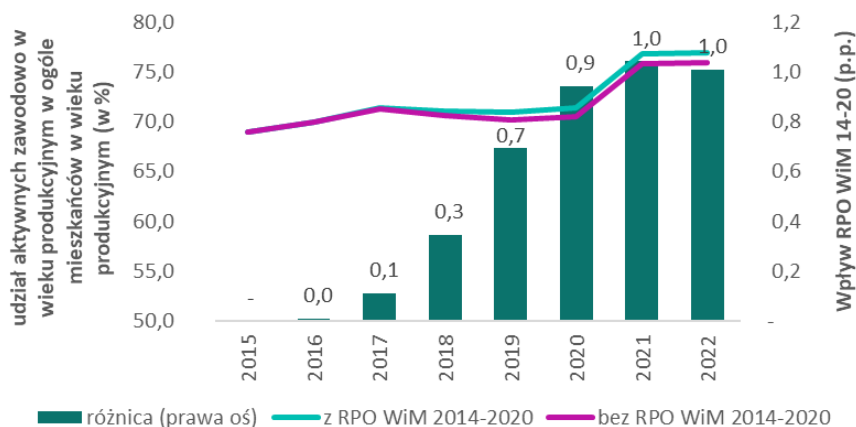
Wykres 6. Stopa bezrobocia ludności w wieku 15+



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat

Środki wydatkowane w ramach RPO WiM 2014-2020 przyczyniły się wzrostu aktywności zawodowej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego. **Udział osób aktywnych zawodowo (tj. pracujących oraz bezrobotnych) wzrósł w 2022 r. do 76,9%, tj. o 1 p.p. więcej niż w hipotetycznym scenariuszu bez napływu funduszy z programu regionalnego.** Można więc zauważyć, że realizacja projektów finansowanych z RPO WiM 2014-2020 nie tylko zmniejszyła liczbę osób bezrobotnych w regionie, ale też przyczyniła się do wejścia na rynek pracy osób dotychczas nieaktywnych zawodowo. Mogło to wynikać zarówno ze zmniejszenia efektu zniechęcenia osób, które wcześniej były przekonane o braku możliwości znalezienia pracy i pozostawały poza rynkiem pracy, jak i wzrostem średniego poziomu płac, który zwiększył koszt alternatywny pozostawania biernym zawodowo i zachęcił do podjęcia zatrudnienia osoby dotychczas rezygnujące z aktywności zawodowej z własnego wyboru.

Wykres 7. Udział aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym w ogóle mieszkańców w wieku produkcyjnym



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat

Podsumowując, przeprowadzone oszacowania wskazują na istotny pozytywny wpływ realizacji RPO WiM 2014-2020 na rozwój społeczno-gospodarczy, mierzony wybranymi wskaźnikami statystyki publicznej, dotyczącymi zarówno produktywności gospodarki, jak i aktywności zawodowej oraz inwestycji. Tym samym wyniki przeprowadzonych analiz potwierdzają duże znaczenie wsparcia z programu regionalnego dla lokalnej gospodarki.

2.2 Gospodarka województwa warmińsko-mazurskiego

Pierwszy z celów strategicznych SRWWM 2025 koncentruje się na kwestiach rozwoju gospodarczego. W dokumencie tym podkreślono, że realizacja celu głównego Strategii (*Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy*) wymaga ukształtowania silnego, regionalnego systemu gospodarczego, opartego na specjalizacjach regionalnych, cechującego się najwyższą konkurencyjnością i innowacyjnością. Uzasadnieniem przyjęcia tego priorytetu była identyfikowana już od dłuższego czasu niska konkurencyjność sfery gospodarczej województwa, będąca konsekwencją niskiej innowacyjności i przedsiębiorczości. Wyzwania uzasadniające nacisk na konkurencyjność i innowacyjność wynikały również z bardzo niewielkiego udziału w sprzedaży sektora gospodarczego produktów wysokiej techniki, niskiej produktywności przedsiębiorstw, niewielkiego wolumenu wartościowego eksportu, ograniczonych nakładów inwestycyjnych, czy też niskiego poziomu inwestycji zagranicznych w województwie². Jednocześnie, uznając niniejszy priorytet za punkt skupienia polityki rozwoju województwa, w Strategii podkreślono, że działania w dziedzinie gospodarki województwa muszą być realizowane z poszanowaniem środowiska przyrodniczego Warmii i Mazur, stanowiącego szczególnie wartościowy zasób regionu, a także z uwagi na fakt, że w wielu przypadkach, zachowania przedsiębiorców, postawy społeczne, czy charakter i rodzaje relacji między człowiekiem i gospodarką determinuje w województwie warmińsko-mazurskim środowisko przyrodnicze regionu³.

Cel SRWWM 2025 związany z rozwojem konkurencyjnej gospodarki regionalnej uszczegółowiono w postaci trzech celów operacyjnych, którym przypisano konkretne kierunki działań, mające doprowadzić do ich osiągnięcia:

- Cel operacyjny 1.1 *Wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji*, który miał być osiągnięty poprzez wspieranie przedsięwzięć prowadzących do wzrostu jakości wyrobów i usług sfery gospodarczej regionu, wspieranie działalności sektora naukowego i badawczo-rozwojowego (ochrona własności przemysłowej, prace badawczo-rozwojowe, rozwój nowych technologii w skali technicznej i przemysłowej oraz wspieranie finansowe, organizacyjne

² Podsumowanie diagnozy strategicznej dla priorytetu *Konkurencyjna gospodarka*, na podstawie Dziemianowicz W., J. Szlachta J. „Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa”, Geoprofit, Olsztyn, czerwiec 2012, oraz SRWWM – analiza SWOT i scenariusze rozwoju, 38-41,

³ SRWWM 2025, op. cit., s. 7.

i merytoryczne instytucji otoczenia biznesu (rozszerzanie oferty usługowej, podnoszenie jej jakości, profesjonalizacja usług dla przedsiębiorstw).

- Cel operacyjny 1.2 *Wzrost innowacyjności firm*, który miał być realizowany w oparciu o udostępnienie instrumentów finansowych na tworzenie przedsiębiorstw, rozwój innowacji, wsparcie finansowe procesów transferu wiedzy, innowacji i nowych technologii, wspieranie możliwie szerokiej palety działań ukierunkowanych na podniesienie innowacyjności sektora naukowego i badawczo-rozwojowego oraz wspieranie instytucji otoczenia biznesu, świadczących usługi przyczyniające się do wzrostu innowacyjności regionu.
- Cel operacyjny 1.3 *Wzrost liczby miejsc pracy*, obejmujący zachęty do utrzymania i wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, wspieranie współpracy przedsiębiorstw ze szkołami wyższymi i szkołami zawodowymi, rozwój infrastruktury służącej rozwojowi przedsiębiorczości (tworzenie stref gospodarczych), wspieranie szkół i uczelni pod kątem dostosowań do potrzeb sfery gospodarczej, monitoring rynku pracy i systemu edukacji oraz promocja i informacja związana z podejmowaniem działalności gospodarczej i kształtowaniem postaw przedsiębiorczych.

Biorąc pod uwagę sferę ww. celów operacyjnych, głównym narzędziem ich realizacji uczyniono Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020)⁴, w jego części objętej osią priorytetową 1 (OP 1 *Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur* – w zakresie realizacji dwóch pierwszych celów operacyjnych, posiłkowo także OP 6 *Kultura i dziedzictwo* w zakresie inwestycji wzmacniających zasoby kulturowe i potencjał turystyczny) oraz osiami priorytetowymi: OP 2 *Kadry dla gospodarki*⁵, OP 10 *Regionalny rynek pracy* oraz OP 11 *Włączenie społeczne* – w zakresie trzeciego celu operacyjnego, dotyczącego wzrostu liczby miejsc pracy.

W rezultacie wdrożenia interwencji, środki RPO WiM 2014-2020 pozwoliły na dystrybucję wsparcia w zakresie większości kierunków działań określonych w Strategii. W tej części raportu skupiono się na ocenie wpływu OP 1 i OP 10 na realizację celu związanego z rozwojem gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego, do pozostałych osi odnosząc się w kolejnych sekcjach niniejszego dokumentu.

⁴ [RPO WiM 2014-2020](#) wersja z 14.02.2023 r. (pobranie: 1.09.2023).

⁵ Z uwagi na szeroki zakres wsparcia w tej osi oraz jego znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego będącego jednym z celów operacyjnych drugiego celu strategicznego SRWWM 2025 (*Aktywność społeczna mieszkańców*), wpływ wsparcia z OP 2 omawiamy w kolejnej sekcji niniejszego opracowania.

2.2.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji

Aspekt SRWWM 2025 dotyczący zapewnienia wzrostu konkurencyjności województwa warmińsko-mazurskiego poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji regionu znalazł silne odzwierciedlenie w działaniach wspierających OP 1.

Zakres merytoryczny interwencji zrealizowanej w ramach OP 1 stanowił trafną reakcję na problem niskiej konkurencyjności sektora gospodarczego województwa⁶, a w związku z tym postulowaną reorientację polityki publicznej w kierunku wyboru i koncentracji wsparcia na kluczowych dziedzinach, w ramach których region powinien rozwijać swoje przewagi konkurencyjne. W OP 1 problem ten uwzględniony został poprzez wyraźną koncentrację wsparcia na regionalnych inteligentnych specjalizacjach⁷. Nastąpiło to poprzez przyjęcie w działaniu 1.1 *Nowoczesna infrastruktura badawcza publicznych jednostek naukowych* oraz 1.2 *Innowacyjne firmy* (obejmującym wspieranie działalności B+R przedsiębiorstw tj. prowadzenie badań oraz pozyskiwanie nowoczesnej infrastruktury badawczej, wspieranie rozwoju współpracy biznesu z nauką oraz profesjonalizację usług instytucji otoczenia biznesu) obligatoryjnego warunku wpisywania się wspieranych projektów w katalog inteligentnych specjalizacji regionalnych (co najmniej jednej z nich). Ponadto, w obu tych działaniach wprowadzono rozwiązania premiujące z tytułu wpływu projektów na więcej niż jedną specjalizację, o udziale w ocenie od ok. 9% do ok. 13% punktacji ogólnej, w zależności od konkretnego instrumentu interwencji (w ramach kryteriów merytorycznych punktowanych)⁸. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż poza wskazanymi działaniami, kwestię kierunkowania wsparcia na specjalizacje uwzględniono także w pozostałych działaniach

⁶ Dziemianowicz W., J. Szlachta J. „Konkurencyjność Warmii i Mazur ...”, op. cit., str. 122.

⁷ Początkowo, katalog regionalnej inteligentnej specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego obejmował następujące dziedziny: ekonomia wody, żywność wysokiej jakości oraz drewno i meblarstwo, zob. [RIS WiM – specjalizacje realizowane w regionach](#) (pobranie: 1.09.2023) (w sierpniu 2022 r. katalog dziedzin specjalizacji regionu został uzupełniony o dziedzinę „zdrowego życia”). W roku 2022 w województwie warmińsko-mazurskim firmy wpisujące się w inteligentne specjalizacje regionu stanowiły ok. 21% ogółu przedsiębiorstw działających w regionie (bez inteligentnej specjalizacji „zdrowe życie” udział wyniósł 11,1%).

⁸ Za dobry przykład wspierania specjalizacji regionalnych posłużyć może, zrealizowane dla potrzeb niniejszego badania, jedno ze studiów przypadku beneficjenta wsparcia w poddziałaniu 1.2.1, a mianowicie wiodącej grupy meblarskiej w gospodarce regionalnej, funkcjonującej w dziedzinie specjalizacji „drewno i meblarstwo”. Firma ta, dzięki pozyskanemu wsparciu znakomicie rozwinęła własne zdolności badawczo-rozwojowe (poprzez pozyskanie infrastruktury badawczo-rozwojowej oraz – na jej bazie – utworzenie centrum badawczo-rozwojowego jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej w ramach własnej struktury) oraz pozyskała nowe kompetencje badawcze w wyniku realizacji projektów B+R z wykorzystaniem pozyskanej, nowoczesnej infrastruktury. Obecnie infrastruktura ta znajduje zastosowanie w ramach na bieżąco prowadzonych pracach badawczych (długookresowym efektem wsparcia jest tu intensyfikacja działalności B+R na poziomie przedsiębiorstwa, rozwój współpracy z otoczeniem naukowo-badawczym, a w konsekwencji dalszy pozytywny wpływ na rozwój przedmiotowej specjalizacji regionalnej). Z kolei drugie ze studiów przypadku beneficjenta poddziałania 1.2.1 obrazuje pośrednie oddziaływanie wsparcia na rozwój specjalizacji regionalnych, w tym przypadku oddziałujące „horyzontalnie” na wszystkie specjalizacji (z uwagi na specyfikę branży beneficjenta – systemy zamocowań przemysłowych).

/ poddziałaniach OP 1⁹). W przypadku tych interwencji, w systemie wyboru projektów funkcjonowały kryteria premiujące o znaczeniu w systemie oceny wahającym się w granicach od ok. 12% do nawet 24% (analogicznie, w ramach kryteriów merytorycznych punktowanych).

Łącznie, w omawianych tu działaniach 1.1 i 1.2 RPO WiM 2014-2020 dofinansowano 102 projekty (3 w działaniu 1.1 i 99 w działaniu 1.2) o całkowitej wartości blisko 441 mln zł.

Jak wynika z przytoczonych informacji, realizacja wsparcia w OP 1, ze względu na stosowane kryteria wyboru projektów, musiała prowadzić do wspierania / rozwijania specjalizacji regionalnych. Obecnie skonkludować można, że z efektem takim mieliśmy rzeczywiście do czynienia, na co wskazują dane z monitoringu. Mianowicie, odwołując się do analiz prowadzonych w ramach monitoringu inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego, dofinansowane w ramach RPO WiM 2014-2020 projekty wykazujące wpływ na inteligentne specjalizacje stanowiły na koniec 2022 r. ok. 84% wszystkich projektów realizowanych w OP 1 – przeznaczono na nie ponad 90,5% zakontraktowanych środków¹⁰. Największa liczba umów dofinansowania w ramach interwencji OP 1 od początku wdrażania wsparcia w tej osi dotyczyła specjalizacji ekonomia wody. Jednocześnie, wśród kluczowych z punktu widzenia rozwoju regionalnych inteligentnych specjalizacji interwencji RPO WiM 2014-2020, w poddziałaniu 1.2.1 odnotowano bardzo wysokie zainteresowanie wsparciem (w zakresie wspierania samodzielnej działalności B+R w przedsiębiorstwach wraz z pozyskiwaniem infrastruktury na potrzeby „wewnętrznej” działalności badawczo-rozwojowej), w którym wartość wniosków o dofinansowanie blisko dwukrotnie przekroczyła alokację.

Podkreślić należy również fakt, iż w ramach wspieranych projektów OP 1 występowała wysoka liczba przedsięwzięć innowacyjnych, przedmiotowo związanych z inteligentnymi specjalizacjami województwa¹¹. Dane z monitoringu wskazują zatem na wysoki potencjał innowacyjny zidentyfikowanych specjalizacji¹². Ponadto, rozwój inteligentnych specjalizacji następował również dzięki wsparciu transferowanemu w formie instrumentów finansowych (w poddziałaniach 1.3.3 i 1.5.3 – obejmujących instrumenty finansowe). Takie ukierunkowanie wsparcia w sposób oczywisty wpływało pozytywnie na realizację celu operacyjnego SRWWM 2025, zakładającego wzrost konkurencyjności regionu, zachodzącą

⁹ Poza interwencjami związanymi z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 oraz w zakresie stosowanych instrumentów finansowych, w przypadku których wskazanie preferencji występuje w treści Szczegółowego opisu OP 1, następnie zaś jest uwzględniane w indywidualnych systemach oceny wykonalności finansowanych przedsięwzięć, stosowanych przez pośredników finansowych. Zob. „Szczegółowy opis osi priorytetowej I Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020”, poddziałanie 1.3.3 *Fundusz na rozwój nowych firm* (str. 40) oraz 1.5.3 *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* (str. 85).

¹⁰ „Raport nr VI z monitorowania inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na koniec 2022 r.”, Olsztyn, lipiec 2023 r., str. 99.

¹¹ Op. cit.

¹² Łącznie w ramach specjalizacji odnotowano 67 innowacji na skalę międzynarodową, op. cit.

poprzez odpowiednio ukierunkowaną koncentrację wsparcia i (dzięki temu) rozwój inteligentnych specjalizacji regionalnych, jak i celu operacyjnego, dotyczącego wzrostu innowacyjności firm, a także liczby tworzonych nowych miejsc pracy (szczególnie w działaniu 1.5). Te pozytywne efekty, zgodne z założeniami pierwszego celu operacyjnego SRWWM 2025, będą się intensyfikować w miarę przyrostu efektów produktowych wsparcia z RPO WiM 2014-2020, a szczególnie rezultatów wdrożenia interwencji (w okresie trwałości i później). Pogłębianie specjalizacji będzie również wpływać na wzrost konkurencyjności sfery gospodarczej województwa.

Ukierunkowanie wsparcia na specjalizacje regionalne w działaniach 1.1 i 1.2 RPO WiM 2014-2020, z uwagi na zakres merytoryczny obu tych instrumentów interwencji oraz uwzględnione w ich ramach typy projektów, wpływało na zmiany w zakresie aktywności badawczo-rozwojowej sfery gospodarczej województwa¹³. Wpływ ten należy generalnie oceniać jako pozytywny. Mianowicie, w badaniu ewaluacyjnym, dotyczącym wpływu dofinansowanych projektów na poziom konkurencyjności i innowacyjności podmiotów gospodarczych wspieranych w ramach OP 1 stwierdzono (w zakresie oceny aktywności B+R oraz wykorzystania wspieranej infrastruktury badawczej)¹⁴:

- wyraźnie pozytywne oddziaływanie wsparcia na sytuację oraz aktywność beneficjentów; ponad dwukrotnie większy odsetek beneficjentów (42,3%) niż przedstawicieli grupy kontrolnej (19,1%) prowadził badania w okresie 2016-2019 r. (pozytywny efekt netto RPO WiM 2014-2020 na poziomie +23,2 p. proc.),
- w przypadku beneficjentów RPO WiM 2014-2020 zdecydowanie wyższa była liczba prowadzonych badań w przeliczeniu na jeden podmiot (0,86 wobec 0,28 wśród podmiotów niekorzystających ze wsparcia); w rezultacie tego stanu, to beneficjenci wsparcia ponosili częściej nakłady na działalność B+R (27,5% wobec 16,2% wśród nie-beneficjentów),
- beneficjenci RPO WiM 2014-2020 byli bardziej aktywni w zakresie wypracowywania nowych / istotnie ulepszonych produktów i technologii, niż miało to miejsce w przypadku przedsiębiorstw nie korzystających ze wsparcia,
- w populacji beneficjentów RPO WiM 2014-2020 odnotowano również zjawisko częstszej współpracy w zakresie prowadzenia prac B+R wspólnie z zewnętrznymi jednostkami badawczo-rozwojowymi.

Przedstawione powyżej wyniki badania ewaluacyjnego pozwalają wnioskować, iż podmioty korzystające ze wsparcia RPO WiM 2014-2020 w znacznej mierze (i większym stopniu)

¹³ W tym zakresie, interwencja RPO WiM 2014-2020 w ramach działań 1.1 i 1.2, realizuje również założenia drugiego celu operacyjnego SRWWM 2025, dotyczącego wzrostu innowacyjności firm, którego podstawę stanowi działalność badawczo-rozwojowa i procesy wdrażania wyników tej działalności.

¹⁴ Piotrowski M., Thlon M. et al. „Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw z województwa warmińsko-mazurskiego”, Innoreg, marzec 2021 r., str. 75.

kontrybuowały w zmianach rejestrowanych w sferze działalności badawczo-rozwojowej województwa warmińsko-mazurskiego, zarejestrowanych w statystyce publicznej¹⁵.

Mianowicie, w 2021 r. w województwie warmińsko-mazurskim wartość nakładów wewnętrznych poniesionych na działalność badawczo-rozwojową wyniosła 814,7 mln zł – była wyższa o 77% w stosunku do roku 2020 (był to ponad pięciokrotny wzrost wobec wartości nakładów poniesionych w 2015 r.). W rezultacie, w ostatnim czasie obserwowany jest wzrost udziału województwa w nakładach wewnętrznych na B+R ponoszonych w całym kraju (2,2% w 2021 r. wobec 1,4% w 2020 r.). Ponadto, na szczególną uwagę zasługują **pozytywne zmiany widoczne w sferze nakładów wewnętrznych na B+R, ponoszonych w sektorze przedsiębiorstw. W 2021 r. udział ten w województwie warmińsko-mazurskim wyniósł 58,7% i był prawie dwukrotnie większy niż w 2020 r. i ponad trzykrotnie większy niż w roku 2015.** Należy podkreślić, że udział nakładów przedsiębiorstw był większy niż średnio w kraju, bowiem średnia krajowa wyniosła 51%. Wyniki te powodują korzystne zmiany wskaźnika BERD (nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R) odnoszone do wielkości regionalnego PKB – dane na ten temat prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela 1. Wskaźnik nakładów wewnętrznych przedsiębiorstw w relacji do wielkości regionalnego PKB

Nazwa wskaźnika	2015	2020	2021
Nakłady na działalność B+R jako % PKB	0,05%	0,22%	0,71%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rosnąca aktywność badawczo-rozwojowa realizowana ze środków przedsiębiorstw stanowi oczywistą postawę pozytywnej oceny oddziaływania RPO WiM 2014-2020 (w szczególności w powiązaniu z przedstawionymi wcześniej wynikami badań kontrfaktycznych wskazujących na osiągnięte lepsze rezultaty w sferze B+R, generowane przez beneficjentów wsparcia).

2.2.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost innowacyjności firm

Cały układ interwencji OP 1 RPO WiM 2014-2020 ukierunkowany był na efekty w postaci wzrostu innowacyjności sektora MŚP w województwie warmińsko-mazurskim (w pewnej części także podmiotów klasyfikowanych jako nie MŚP, które mogły być beneficjentami działania 1.2). Zaprogramowane instrumenty interwencji stanowiły trafną odpowiedź na konkluzje diagnostyczne, szczególnie adekwatne w kontekście drugiego celu operacyjnego SRWWM 2025, dotyczącego zapewnienia wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw gospodarki regionalnej. Były to:

- niska konkurencyjność sfery gospodarczej, w szczególności zaś sektora MŚP¹⁶
– w tym zakresie znacząca część wsparcia ulokowana została w działaniach: 1.3 (z uwagi na koncentrację tego działania na sprawach podnoszenia konkurencyjności,

¹⁵ Prezentowane dalej dane pochodzą z publikacji GUS „Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2023”, Olsztyn 2023 r., str. 125 i n.

¹⁶ Dziemianowicz W., J. Szlachta J. „Konkurencyjność Warmii i Mazur ...”, op. cit.

adekwatne są tu wszystkie poddziałania) i 1.5 (szczególnie w poddziałaniach 1.5.2 i 1.5.3 – dotyczących, odpowiednio, budowania przewag konkurencyjnych i inwestycji w konkurencyjność), a także w działaniach 1.1. i 1.2, w których wzrost konkurencyjności opierał się na aktywizacji / rozszerzaniu działalności B+R, realizowanej w ramach inteligentnych specjalizacji regionu,

- wniosek, że region Warmii i Mazur wymaga uruchomienia na szeroką skalę procesów wspierania innowacji i innowacyjności, z uwagi na niską innowacyjność przedsiębiorstw w regionie, jak również specyficzną barierę wynikającą z peryferyjności regionu¹⁷ (co dodatkowo utrudnia nawiązywanie współpracy z otoczeniem, stanowiącej sedno wszystkich procesów innowacyjnych); w związku z tą konkluzją problematyka wspierania innowacji i innowacyjności została szczególnie silnie uwzględniona w interwencjach działania 1.1 (nowoczesna infrastruktura jednostek naukowo-badawczych i jej zastosowanie na potrzeby sektora gospodarczego), 1.2 (działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw) i 1.3 (wzrost konkurencyjności MŚP) oraz w poddziałaniach 1.4.3 (technologie informacyjno-komunikacyjne w zarządzaniu MŚP) i 1.5.1 (wdrożenia wyników działalności B+R do praktyki gospodarczej MŚP); elementy oddziaływania pro-innowacyjnego odnaleźć można także w innych obszarach interwencji RPO WiM 2014-2020, a mianowicie w sferze wspierania kultury¹⁸.

W OP 1, w kontekście potrzeb wspierania innowacyjności, zapewniono szeroką paletę instrumentów wsparcia, w każdym przypadku kierowanych do sektora przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu. W ten sposób, poprzez określone interwencje wspierano bezpośrednio projekty przedsiębiorstw podnoszące ich innowacyjność i konkurencyjność, a jednocześnie rozwijano potencjał sfery otoczenia biznesu (zarówno w zakresie wspierania działalności B+R w związku z inteligentnymi specjalizacjami regionu, jak i lepszego dostosowania i profesjonalizacji usług rozwojowych świadczonych na rzecz biznesu – działania te prowadziły do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej

¹⁷ Op. cit. Także: „Ewaluacja ex ante projektu programu operacyjnego województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020”, WARR, maj 2014 r., str. 20 i n. (zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach/ priorytetach programu operacyjnego).

¹⁸ Istnienie wyraźny wpływ interwencji skierowanych na kulturę na sferę gospodarczą, co wyraźnie akcentują wyniki ewaluacji OP 6. Wsparcie kierowane do turystów w znacznym stopniu odpowiadało ich potrzebom i zachęcało do odwiedzania wspartych obiektów. Było to efektem lepszej oferty turystycznej, opartej o dziedzictwo kulturowe i naturalne Warmii i Mazur. Zrealizowane inwestycje zwiększyły możliwości rozwoju przedsiębiorczości w regionie, przede wszystkich w branży turystycznej, z uwzględnieniem inteligentnej specjalizacji „ekonomia wody”. Wspierano bowiem (w OP 6) m.in. sporty wodne i transport wodny, zakwaterowanie i odnowę biologiczną, w tym uzdrowiska. Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach i obiektach wyniósł już 1,3 mln osób, co jest liczbą bardzo znaczną, biorąc pod uwagę, że w 2021 r. liczba zwiedzających muzea i oddziały wyniosła 550 tys., a liczba miejsca noclegowych wynosi w regionie około 39 tys. (dane BDL GUS za 2021 r.). Ponadto, wsparcie pozwoliło zwiększyć wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w instytucjach kultury, przyczyniając się do wzrostu innowacyjność regionu.

w regionie). Można zatem skonkludować, że cały układ interwencji pozwolił na wydätne wzmocnienie innowacyjności sfery gospodarczej.

Praktyka wdrażania wsparcia w ramach OP 1 wykazała wysokie powodzenie¹⁹ interwencji zrealizowanej w poddziałaniach 1.5.1 *Wdrożenie wyników prac B+R* i (szczególnie) 1.5.2 *Odtwarzanie gospodarczego dziedzictwa regionu* – projekty w obu tych poddziałaniach mają silne oddziaływanie proinnowacyjne, bowiem wspierają procesy wdrażania wyników działalności B+R w sektorze MŚP oraz owocują budowaniem przewag konkurencyjnych w oparciu o przywracanie oferty tradycyjnych na Warmii i Mazurach produktów, usług i zawodów. Dobry prognostyk z punktu widzenia potrzeby rozwoju innowacyjności sektora przedsiębiorstw stanowią także doświadczenia związane z pozyskiwaniem wsparcia przez MŚP na wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach, co zapewniała oferta wsparcia poddziałania 1.4.3 *Technologie informacyjno-komunikacyjne w działalności MŚP*²⁰. Dużym powodzeniem cieszyło się również wsparcie na internacjonalizację (usługi związane z udziałem w targach i misjach zagranicznych – poddziałanie 1.3.5 *Usługi dla MŚP* oraz poddziałanie 1.4.4 *Internacjonalizacja MŚP*), a także interwencja przewidziana w poddziałaniu 1.3.4, w ramach którego wspierano rozwój terenów inwestycyjnych (w RPO WiM 2014-2020 wsparcie to po części kierowane było bezpośrednio do przedsiębiorstw, co stanowiło o korzystnej specyfice tego rozwiązania w skali wszystkich innych programów regionalnych).

Ponadto, dobrze wypadło wdrażanie wsparcia w formie zwrotnej (instrumenty finansowe), co jest szczególnie ważne biorąc pod uwagę jeden z kierunków działań drugiego celu operacyjnego, tj. zakładany w nim wzrost dostępności instrumentów finansowych, przeznaczonych na wspieranie wczesnych faz rozwojowych, jak i faz dojrzałych – z ukierunkowaniem na inwestycje prowadzące do wzrostu konkurencyjności²¹.

W przypadku instrumentów finansowych (w kluczowym segmencie tj. finansowania dłużnego – pożyczki) nie odnotowano problemów wdrożeniowych. Wyniki te stanowią dobre potwierdzenie hipotezy wskazującej na zasadność wspomagania sfery gospodarczej w formach zwrotnych, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z tradycyjnymi inwestycjami zapewniającymi wzrost konkurencyjności oraz wysoką produktywność (tego rodzaju inwestycje obciążone są zwykle niższym poziomem ryzyka wykonalności oraz stosunkowo szybko zapewniają możliwość generowania przychodów). W przypadku tych rozwiązań

¹⁹ Rozumiane jako wysoka konkurencja o wsparcie (liczba / wartość wniosków w konkursach wyraźnie przekraczająca dostępne budżety wsparcia) – przykładowo, w ostatnim konkursie w poddziałaniu 1.5.2 wartość złożonych wniosków przekroczyła dziesięciokrotnie dostępny budżet wsparcia.

²⁰ W tym jednak przypadku okazało się, iż początkowo oferta wsparcia nie była dobrze dopasowana do potrzeb przedsiębiorstw – jej głównym mankamentem była zbyt niska maksymalna wartość wsparcia; szacuje się, że ok. kilkakrotnie mniejsza od oczekiwanej wartości przez rynek (w rezultacie wystąpiła konieczność przeprogramowania tego elementu, aby lepiej dopasować wsparcie do oczekiwań wnioskodawców).

²¹ Wsparcie w formie instrumentów finansowych (pożyczek, poręczeń i wejść kapitałowych) dystrybuowane jest 1.3.3 i 1.5.3. Całościowy portfel obejmuje 1 378 umów o wartości (środki zaangażowane) ok. 287,4 mln zł.

wystarczającą zachętą okazują się takie parametry instrumentu jak preferencyjne oprocentowanie, korzystne okresy finansowania czy też odroczenia spłat – karencje. Zapewnienie tego rodzaju instrumentów, wzmocniło różnorodność interwencji oraz w konsekwencji przyczyniło się do realizacji drugiego celu operacyjnego SRWWM 2025.

Ramka 1. Porównanie skuteczności wsparcia w formie dotacji i instrumentów finansowych

Odpowiedź na pytanie o efektywność finansowania przedsięwzięć rozwojowych przy wykorzystaniu instrumentów finansowych wobec stosowania formy dotacji jest z natury złożona, bowiem w dużej mierze zależy od specyfiki przedmiotu finansowania²².

Przyjmuje się często, że instrumenty finansowe (zwrotne) są formą charakteryzującą się wysoką efektywnością w przypadku przedsięwzięć, których ryzyko realizacji uznawane jest za niskie lub przeciętne – są to w przeważającej mierze standardowe inwestycje, pozwalające na podniesienie produktywności, a ostatecznie podnoszące konkurencyjność przedsiębiorstwa dzięki zrealizowanej inwestycji. Z drugiej strony, stosowanie instrumentów finansowych okazuje się nieadekwatne, im bardziej finansowanie przedsięwzięcia ma nietypowy charakter, co powoduje, że ryzyko jego realizacji zdecydowanie rośnie²³. Jest tak bardzo często, gdy finansowane są procesy badawczo-rozwojowe, czy też przedsięwzięcia znajdujące się we wczesnych etapach rozwoju (znajdujące się na niskim poziomie skali gotowości technologicznej). W takich sytuacjach konieczne jest stwarzanie zachęt inwestycyjnych, których rolę spełniać może doskonale zastosowanie dotacji, a więc finansowania bezzwrotnego. W przypadku takich przedsięwzięć ryzyko inwestycyjne jest rekompensowane brakiem konieczności zwrotu kapitału, pamiętając przy tym, że dotacje pokrywają tylko część zapotrzebowania projektu inwestycyjnego, więc nawet ich udostępnienie nie powoduje całkowitej eliminacji ryzyka po stronie beneficjenta wsparcia.

Jednocześnie warto również pamiętać, że zwrotna natura instrumentów finansowych ma charakter motywujący do zrealizowania przedsięwzięcia z sukcesem, właśnie z uwagi na konieczność zwrotu pozyskanego kapitału. Efekt taki jest słabszy w przypadku dotacji, tym bardziej, im większa część projektu jest finansowana za pomocą dotacji. Prezentowane tu ustalenia znalazły potwierdzenie w kompleksowej ewaluacji wsparcia (pomocy publicznej) udzielanego przez NCBR w ramach POIR. Badanie to pokazało, że przy zastosowaniu instrumentów finansowych nie udało się sfinansować szeregu projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych, właśnie z uwagi na wysokie ryzyko ich realizacji (wysoką innowacyjność, trudną jednak do oszacowania, jeśli chodzi o ostateczny efekt

²² Należy również zaznaczyć, że brak jest w Polsce kompleksowych ewaluacji, w których skutecznie podjęto by tematykę oceny efektywności stosowania instrumentów finansowych, rozumianej jako porównanie nakładów po stronie podmiotu / programu finansującego i efektów – po stronie odbiorców ostatecznych (trzeba jednocześnie dodać, że badania takie wymagałyby podejścia kontrfaktycznego). Z tego też powodu, uwzględniając metodykę niniejszej ewaluacji, brak jest adekwatnych źródeł referencyjnych, z których można by skorzystać. Możliwe jest natomiast sformułowanie pewnych konkluzji, które mogą (w pewnym zakresie) być pomocne do przybliżonej oceny efektywności.

²³ Podejmowane (zresztą nieliczne) próby uruchamiania instrumentów zwrotnych (dłużnych) w celu finansowania działalności B+R oraz przedsięwzięć wysoce innowacyjnych, jak dotąd skutkowały niepowodzeniami. Było tak w przypadku dwóch takich instrumentów, uruchomionych w regionalnych programach operacyjnych (2014-2020) w województwie pomorskim i kujawsko pomorskim. W obu z nich napotkano bardzo znaczące problemy popytowe, co oznaczało ostatecznie niemożność wykorzystania przeznaczonej na instrumenty alokacji (w konsekwencji z instrumentów tych zrezygnowano, przesuując środki na finansowanie standardowych przedsięwzięć skutkujących wzrostem konkurencyjności).

Ramka 1. Porównanie skuteczności wsparcia w formie dotacji i instrumentów finansowych

wdrożeniowy). W ewaluacji tej skonkludowano, że oparte na instrumentach bezzwrotnych finansowanie publiczne, skierowane na wspieranie działalności B+R, jest w zasadzie niezastępowalne instrumentami finansowymi. Jest tak szczególnie w przypadku przedsięwzięć najbardziej złożonych, o długim horyzoncie zwrotu oraz charakteryzujących się niską gotowością technologiczną, a więc wysokim ryzykiem. Dłużne instrumenty finansowe okazują się adekwatne wyłącznie w przypadku finansowania późnych faz gotowości technologicznej. Oznacza to, że w spektrum wsparcia, dotyczącym przedsięwzięć B+R oraz wysoce innowacyjnych, instrumenty te nie byłyby w stanie skutecznie zastąpić finansowania bezzwrotnego²⁴. Konkluzja ta oznacza konieczność negatywnej oceny instrumentów finansowych z punktu widzenia efektywności finansowania pewnych typów przedsięwzięć.

Z drugiej strony, przedsięwzięcia wdrożeniowe dotyczące znanych już (dobrze rozpoznanych) produktów lub procesów, mające na celu wzrost skali działalności przedsiębiorstwa, mogą być z powodzeniem finansowane poprzez instrumenty finansowe, które dodatkowo można opatrywać określonymi preferencjami (typu zmniejszone oprocentowanie, wydłużone karencje, długi okres finansowania, z możliwością jego skrócenia odpowiednio do wyników realizacji przedsięwzięcia rozwojowego).

Podsumowując, zasadna jest konkluzja, iż ocena adekwatności zastosowania określonej formy finansowania musi być realizowana w odniesieniu do konkretnego przypadku (lub grupy przypadków podobnych), w celu rozpoznania cech szczególnych i ryzyk wdrożeniowych. Wreszcie, na koniec warto dodać, iż z punktu widzenia polityki publicznej, ważną zaletą stosowania instrumentów zwrotnych jest to, iż kapitał przeznaczony na wsparcie wyczerpuje się znacznie wolniej. Dzięki zwrotności instrumentu może być on wykorzystywany wielokrotnie (re-użytkowany), a więc stosowany na rzecz finansowania wielu projektów – mamy tu zatem do czynienia z pozytywnymi efektami rewolwingu środków finansowych. To zaś prowadzi do oczywistej konkluzji o wysokiej efektywności wsparcia (z uwagi na efekty rewolwingu), pamiętając jednak o ograniczeniach instrumentów finansowych, tj. ich niskiej adekwatności w finansowaniu wysokiego ryzyka / wczesnych faz rozwojowych przedsięwzięć B+R i wysoce innowacyjnych.

Źródło: Opracowanie własne

Zrealizowane z wykorzystaniem wsparcia w ramach OP 1 projekty prowadzą do rozmaitych efektów – odpowiednio do specyfiki interwencji poszczególnych działań / poddziałań wspierających. W sumie, interwencja ta skutkuje pozytywnym wpływem na gospodarkę regionalną, przejawiającym się przede wszystkim w postaci wzrostu konkurencyjności sfery przedsiębiorstw, co ostatecznie powinno prowadzić do wzmocnienia ich trwałości. W celu uzasadnienia tego wniosku można odwołać się tutaj przede wszystkim do analiz

²⁴ Praca zbiorowa „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Raport końcowy”, Idea, Imapp Consulting, PAG Uniconsult, CEiAPP, Warszawa 2020, str. 217-218.

kontrfaktycznych, przeprowadzonych we wcześniejszym badaniu ewaluacyjnym, jak również do wyników analiz wykonanych w ramach niniejszego badania²⁵.

Jak wynika z wcześniejszych badań ewaluacyjnych udzielone wsparcie pozytywnie wpłynęło na rozwój konkurencyjności i innowacyjności, mianowicie²⁶:

- beneficjenci RPO WiM 2014-2020 zdecydowanie częściej wdrażali innowacje produktowe (59,9%) i procesowe (55,9%), w porównaniu z podmiotami niekorzystającymi ze wsparcia (odpowiednio: 51,0% oraz 41,2%)
- beneficjenci, w przypadku każdego rodzaju innowacji (produktowe, procesowe, organizacyjne, marketingowe), częściej wskazywali na poziom wypracowywanych innowacji, jako krajowy lub międzynarodowy; pozytywny efekt netto RPO WiM 2014-2020 wyniósł 4,5 p. proc. w przypadku innowacji produktowych, 11,2 p. proc. w przypadku innowacji procesowych oraz 10,0 p. proc. i 13,9 p. proc. w przypadku innowacji organizacyjnych i marketingowych,
- beneficjenci nieznacznie częściej wprowadzają nowe / ulepszone produkty do swojej oferty sprzedażowej (efekt netto na poziomie +2,3 p. proc. wobec podmiotów nie korzystających ze wsparcia),
- po stronie beneficjentów, wsparcie skutkuje bardziej nowoczesną ofertą produktową (efekty netto RPO WiM 2014-2020 dla przedsiębiorstw wykazujących znaczny udział nowych / istotnie ulepszonych produktów wynosi 6,1 p. proc.). Przekłada się to również na uzyskiwane przychodów ze sprzedaży nowych i ulepszonych wyrobów (wpływ Programu na korzyść jego beneficjentów wynosi ok. 12,1 p. proc.),
- wsparcie w ramach programu regionalnego spowodowało zwiększenie ekspansji międzynarodowej przedsiębiorstw regionu warmińsko-mazurskiego; efekt netto wykorzystania wsparcia wyniósł +8,8 p. proc. dla rynków pozaeuropejskich oraz +10,0 p. proc. dla rynków europejskich (wobec nie korzystających ze wsparcia na internacjonalizację).

Wnioski, dotyczące wpływu RPO WiM 2014-2020 na sferę gospodarczą, wynikające z badania kontrfaktycznego przeprowadzonego na potrzeby niniejszego opracowania, wskazują na dwa kluczowe, pozytywne efekty wsparcia (mierzone dla rezultatów z okresu 2017-2021), obrazujące pozytywny wpływ interwencji na konkurencyjność przedsiębiorstw, której podstawą są pozytywne zmiany wywoływane (m.in.) w sferze innowacyjności. Efekty te odzwierciedlają dwie kluczowe miary, obrazujące: (1) zmiany wielkości przychodów

²⁵ Odwołujemy się tu badania przeprowadzonego według metodyki, polegającej na szacowaniu tzw. efektu oddziaływania (treatment effect).

²⁶ Piotrowski M., Thlon M. et al. „Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność ...”, op. cit., str. 61-62 (wpływ na konkurencyjność i innowacyjność) oraz str. 84 (umiędzynarodowienie). Prezentowane w tym badaniu konkluzje bazują na ustaleniach z badań przeprowadzonych w II poł. 2020 r. (techniką kontrfaktyczną zbadano zmiany na przestrzeni lat 2016-2019).

z działalności przedsiębiorstw oraz (2) zmiany w zakresie ich rentowności. Oba te wskaźniki można traktować jako wysoce syntetyczne miary konkurencyjności (przedsiębiorstw – beneficjentów wsparcia RPO WiM 2014-2020 wobec przedsiębiorstw nie korzystających ze wsparcia RPO WiM 2014-2020). Z przywołanego badania wynika (wariant eliminujący zniekształcenia oszacowań), że **beneficjenci wsparcia charakteryzowali się średnio o 20% wyższymi realnymi przychodami, co więcej, efekt ten rósł w czasie (w rok po interwencji wskaźnik był wyższy i sięgał 25%, a po dwóch latach wzrastał do ponad 30%). Z obrazem pozytywnego wpływu mamy również do czynienia w sferze rentowności. Badanie uwidacznia, iż beneficjenci RPO WiM 2014-2020 charakteryzują się wyższą rentownością już na początkowym etapie uczestnictwa w Programie, po czym efekt ten rośnie w kolejnym roku – do ok. 4,6 p. proc. w porównaniu do pozostałych przedsiębiorstw.** Oba przedstawione wyniki pokazują pozytywny wpływ interwencji, co oznacza, iż w wydatny sposób wzmacnia ona przedsiębiorstwa (beneficjentów), co z kolei transferuje się na wzmocnienie sfery gospodarczej województwa.

Odwołując się do statystyk publicznych, nakłady na działalność innowacyjną poniesione w województwie warmińsko-mazurskim w 2021 r. przez przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe wyniosły ok. 522,1 mln zł i były wyższe o ok. 40% od poniesionych w 2020 r. Nakłady te stanowiły 1,26% wartości nakładów ogółem, poniesionych przez przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe w kraju. Ich udział w porównaniu z 2020 r. wzrósł o 0,3 p. proc.²⁷

Do interesujących wniosków prowadzi zestawienie wielkości inwestycji na działalność innowacyjną w województwie warmińsko-mazurskim raportowanych w statystyce publicznej z wielkością nakładów na projekty w ramach RPO WiM 2014-2020 w ramach obszarów wsparcia projektów, odpowiadających kategoriom dotyczącym innowacyjności²⁸. Tak więc, w latach 2017-2021²⁹ sumaryczna wielkość nakładów poniesionych na działalność innowacyjną wyniosła 1 934,1 mln zł. Z kolei nakłady na działalność innowacyjną w analogicznym okresie, wspieraną w ramach RPO WiM (koszty kwalifikowane projektów), osiągnęły poziom ok. 642,1 mln zł. Oznacza to, iż udział wsparcia z RPO WiM w nakładach na działalność innowacyjną wyniósł ok. 33,2% nakładów ogółem (w przypadku braku wsparcia, nakłady na działalność innowacyjną w województwie byłyby aż o ok. 1/3 niższe).

W dalszej kolejności prezentowane są wybrane zestawienia obrazujące wskaźniki dotyczące innowacyjności sfery przedsiębiorstw w województwie warmińsko-mazurskim. Prezentowane dane wskazują na stopniową poprawę sytuacji, dotyczącej działalności innowacyjnej – wskaźniki obrazujące sytuację w województwie poprawiają się, jednocześnie zmniejsza się dystans wobec wartości średnich. **Uwzględniając wyniki przywoływanych**

²⁷ BDL GUS (Działalność innowacyjna).

²⁸ Uwzględniono koszty kwalifikowane w projektach odpowiadające następującym „obszarom wsparcia projektów” (kategorie z bazy danych wspieranych w ramach RPO WiM 2014-2020 projektów) : 002, 056-059, 062, 064, 066, 067 oraz 072.

²⁹ Przedział czasowy przyjęty z uwagi na dostępność danych w BDL GUS.

wcześniej badań kontryfaktycznych można zakładać, że zmiany te wywoływane są w dużej części przez podmioty korzystające ze wsparcia w ramach RPO WiM 2014-2020.

Tabela 2. Wskaźnik nakładów na działalność innowacyjną przedsiębiorstw w relacji do wielkości do PKB (%)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Polska	2,43	2,11	2,08	1,72	1,69	1,66	1,58
Województwo warmińsko-mazurskie	1,17	0,47	0,58	0,61	0,69	0,61	0,77

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Tabela 3. Wskaźnik nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach na 1 osobę aktywną zawodowo (w zł)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Polska	2 569	2 298	2 417	2 153	2 291	2 313	2 401
Województwo warmińsko-mazurskie	928	391	511	574	702	652	879

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Tabela 4. Wskaźnik udziału nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach w nakładach krajowych (%)

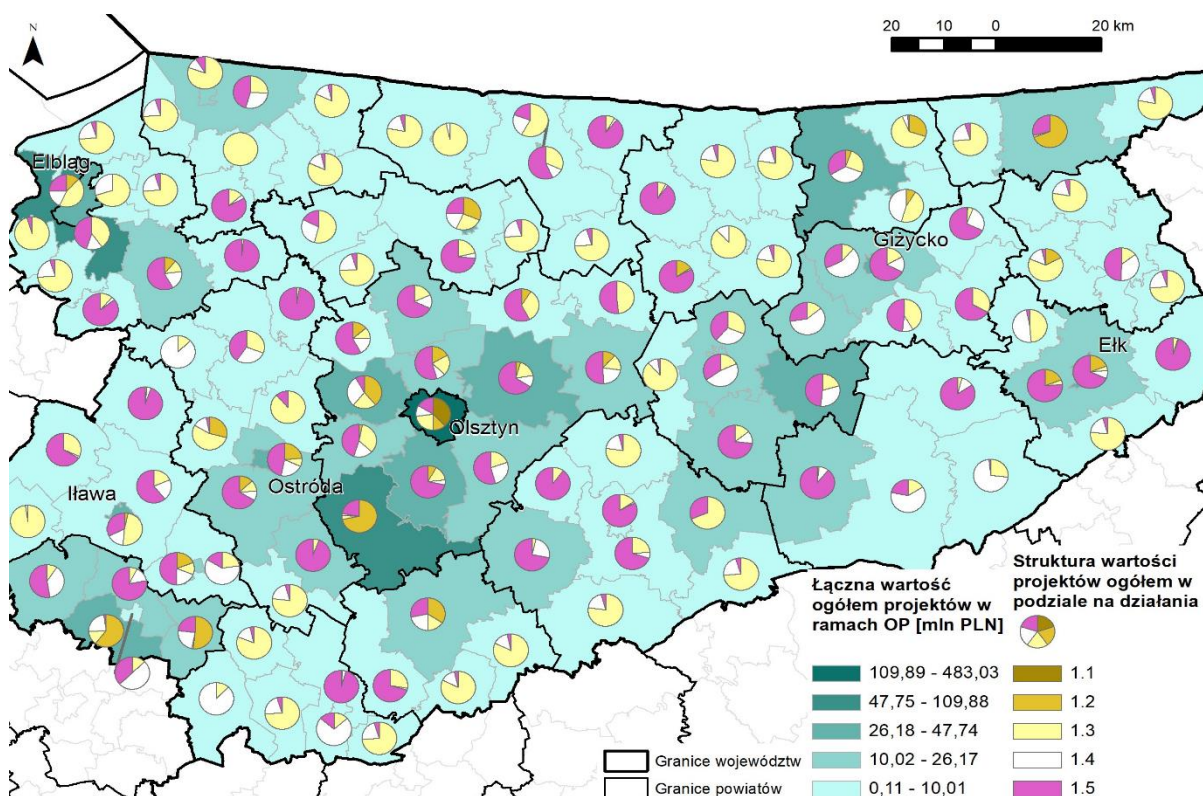
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Województwo warmińsko-mazurskie	1,3	0,6	0,7	0,9	1,0	1,0	1,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Interesujące wnioski dotyczą lokalizacji wsparcia (według miejsca realizacji projektu) – dane dotyczące interwencji OP 1 prezentują prezentowane dalej mapy.

Pierwsza z prezentowanych map przedstawia wartości projektów w ramach działań OP 1 w przekroju gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Środki wsparcia alokowane na interwencje OP 1 trafiły (za pośrednictwem realizowanych projektów) do wszystkich gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Z uwagi na największą liczbę projektów i ich wartość, w każdej gminie reprezentowane były przedsięwzięcia dofinansowane w ramach działania 1.3 lub działania 1.5. Oczywiście, zróżnicowana była koncentracja terytorialna projektów. Jak pokazują to dane, wsparcie skoncentrowane było w centralnej części województwa oraz w kilku ośrodkach miejskich (Olsztyn, Elbląg, Ostróda, Giżycko, Iława, Szczytno, Mrągowo) – na tych obszarach realizowane były projekty w ramach działań 1.2, 1.3, 1.4 i 1.5. Z kolei cztery projekty, których beneficjentami są dwa ośrodki naukowo-badawcze (Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski) realizowane są w Olsztynie (gmina Olsztyn – z uwagi na lokalizację siedzib i infrastruktury naukowo-badawczej obu tych jednostek).

Mapa 1. Wartość projektów realizowanych przy wsparciu OP 1 RPO WiM 2014-2020

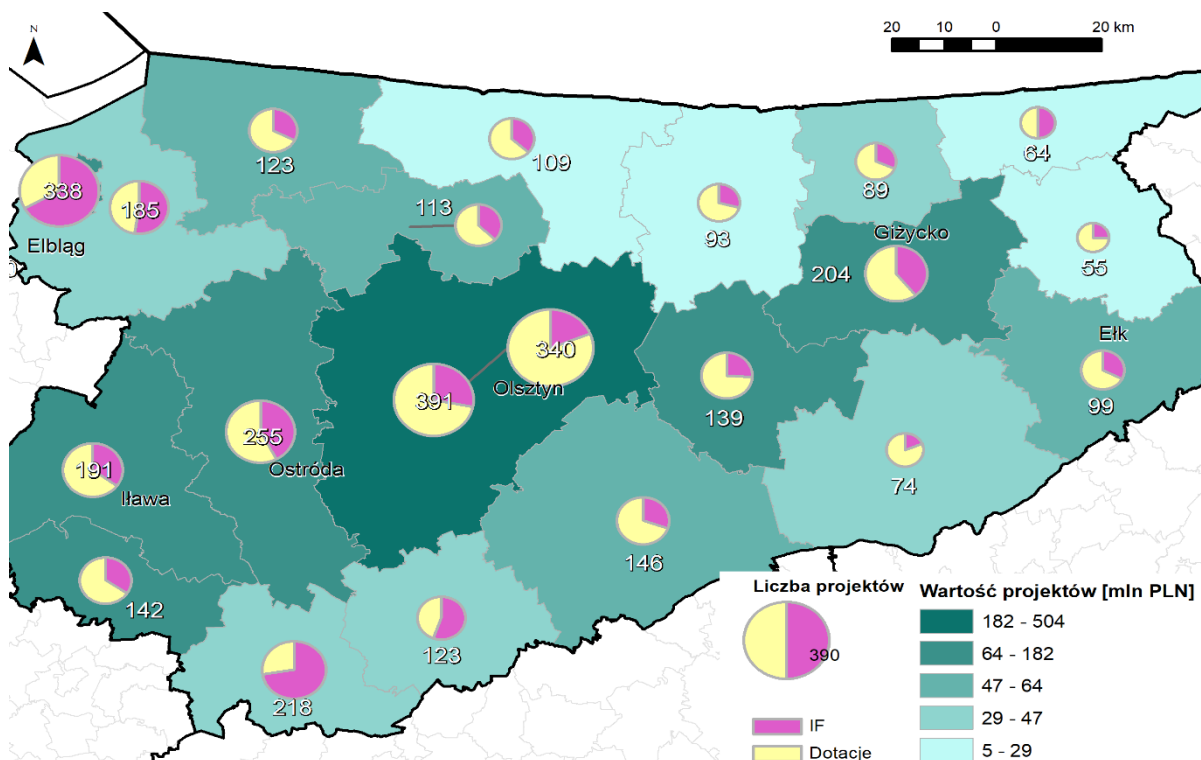


Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, stan na 1.06.2023 r.

Dwie kolejne mapy przedstawiają lokalizację i wartość wsparcia kierowanego na dofinansowanie projektów w ramach OP 1, z uwzględnieniem formy finansowania. Mapa 2 prezentuje liczebności projektów oraz ich sumaryczną wartość w przekroju powiatowym, z uwzględnieniem wsparcia bezzwrotnego (dotacje) oraz zwrotnego (instrumenty finansowe, poddziałanie 1.3.3 *Fundusz na rozwój nowych firm* oraz 1.5.3 *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*). Z kolei mapa 3 koncentruje się wyłącznie na przedsięwzięciach finansowanych z zastosowaniem instrumentów finansowych. Informacje na mapach wyraźnie wskazują na koncentrację terytorialną interwencji, która kształtuje się podobnie niezależnie od stosowanych form wsparcia. Wsparcie lokuje się głównie w zachodniej części województwa oraz części centralnej (pas przebiegający przez centralną część województwa). W przypadku instrumentów finansowych koncentracja ta wynika z lokalizacji siedzib kluczowych pośredników finansowych (Pasłęk, Olsztyn i Działdowo³⁰).

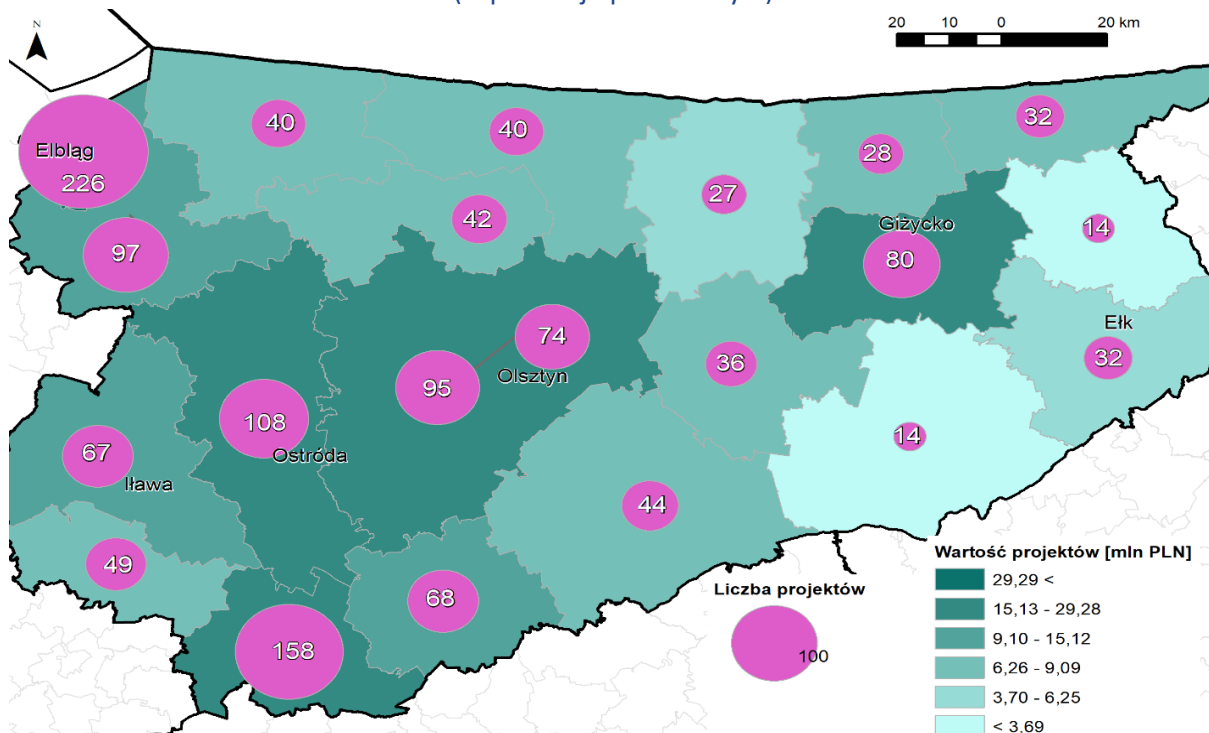
³⁰ Kluczowi pośrednicy finansowi to: Działdowska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Działdowie, Stowarzyszenie „Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka” oraz Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Olsztynie.

Mapa 2. Liczba i wartość projektów wspieranych w formie finansowania bezzwrotnego (dotacje) i zwrotnego (instrumenty finansowe) w ramach interwencji OP 1 RPO WiM 2014-2020 (w przekroju powiatowym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, stan na 1.06.2023 r.

Mapa 3 Liczba i wartość projektów wspieranych z wykorzystaniem instrumentów finansowych w ramach OP 1 RPO WiM 2014-2020 (w przekroju powiatowym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o instrumentach finansowych w RPO WiM 2014-2020.

2.2.3 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost liczby miejsc pracy

Wzrost liczby miejsc pracy wspierany był bezpośrednio poprzez interwencję RPO WiM 2014-2020 w ramach OP 10 *Regionalny rynek pracy*. Intensywnie wspierano rozpoczęcie działalności gospodarczej, kierując szeroki strumień pieniędzy na wsparcie nowych mikroprzedsiębiorstw poprzez dotacje, w szczególności w ramach działań dotyczących wspierania dostępu do zatrudnienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy w projektach powiatowych urzędów pracy (działanie 10.1) oraz wspierania samozatrudnienia osób bezrobotnych lub biernych zawodowo (działanie 10.3), gdzie można było otrzymać także wsparcie pomostowe. Ponadto, interwencja w OP 11 *Włączenie społeczne* pomogła w stworzeniu nowych miejsc pracy w sferze ekonomii społecznej, a konkretnie w przedsiębiorstwach społecznych³¹. Dodatkowo, miejsca pracy tworzone były również w pozostałych osiach programu, jednak ich udział w ogólnej liczbie wspartych miejsc pracy jest relatywnie niewielki.

Zgodnie z oczekiwaniami określonymi w SRWWM 2025, wsparcie związane ze wzrostem liczby miejsc pracy przełożyć się powinno m.in.³² na wzrost liczby nowo zarejestrowanych firm w sektorze prywatnym na 10 tys. mieszkańców. W 2011 r. wskaźnik ten wynosił 74 nowozarejestrowane firmy na 10 tys. mieszkańców³³. Autorzy Strategii oczekiwali, że będzie on systematycznie rósł, osiągając w 2020 r. wartość 127 i 149 w 2025 r.

Pomimo pewnej zmienności wartości wskaźnika, liczba nowych firm sektora prywatnego nie wzrosła znacząco w analizowanym okresie. Cykliczność wzrostów i spadków widać zarówno w statystykach dla całego kraju, jak i w statystyce regionalnej. Wartość wskaźnika nieco podniosła się między rokiem 2011 a 2013 (z 76 do 81), aby opaść w kolejnych trzech latach (do 65). Rok 2017 i 2018 pozwolił na obserwację wzrostu (do 80), aby znów po dwóch latach odnotować spadek (do 68). Początek tendencji wzrostowej pomiędzy 2016 a 2018 rokiem (z 65 do 80) zbiegł się w czasie z wdrażaniem wsparcia z RPO WiM 2014-2020. Jednak już w 2019 i w silnie naznaczonym efektami pandemii roku 2020 był istotnie niższy, osiągając odpowiednio wartość 77 i 68. Z kolei lata 2021-2022 wskazują na pewną stabilizację w regionie (wartości 72 i 72) i widoczny (około sześcioprocentowy) wzrost w całym kraju (z 82 na 87).

Oprócz takich czynników jak obostrzenia administracyjne w okresie pandemii oraz wpływ interwencji RPO WiM 2014-2020 należy mieć również na uwadze inne przesłanki, w szczególności zaś ogólną (w przeważającej mierze ocenianą jako słabą) koniunkturę

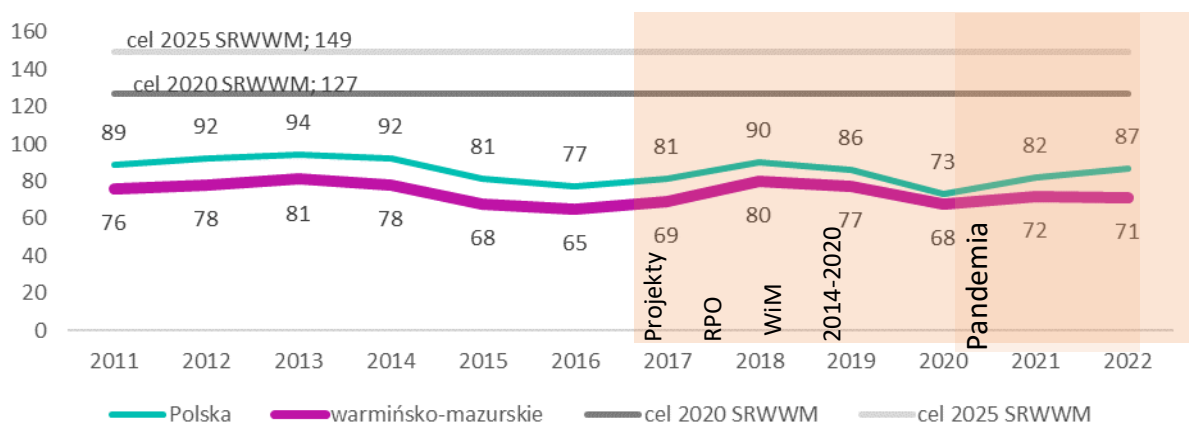
³¹ Projekty obejmowały zarówno finansowe i pozafinansowe wsparcie na zakładanie przedsiębiorstw społecznych, prowadzące do zatrudnienia, a także przeznaczone na tworzenie miejsc pracy w funkcjonujących przedsiębiorstwach społecznych.

³² Drugim z oczekiwanych efektów jest spadek stopy bezrobocia długotrwałego. Omawiamy go w rozdziale poświęconym Aktywności społecznej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego.

³³ Według aktualnie dostępnych danych z BDL GUS było to 76. Różnica wynika prawdopodobnie z przeliczenia wartości archiwalnych zgodnie z bilansem przygotowanym w oparciu o wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2011.

gospodarczą, a także niedbale przygotowane i wielce dyskusyjne zmiany przepisów podatkowych (wchodziły w życie z początkiem 2022 roku), które mogły wpłynąć na decyzje (raczej negatywne) związane z uruchamianiem nowej indywidualnej działalności gospodarczej. Tym niemniej, niezależnie od przyczyn, analizowany wskaźnik nie wykazywał zmienności, która w istotny sposób zbliżyłaby jego wartość do oczekiwań sformułowanych w Strategii.

Wykres 8. Liczba nowo zarejestrowanych firm w sektorze prywatnym na 10 tys. mieszkańców

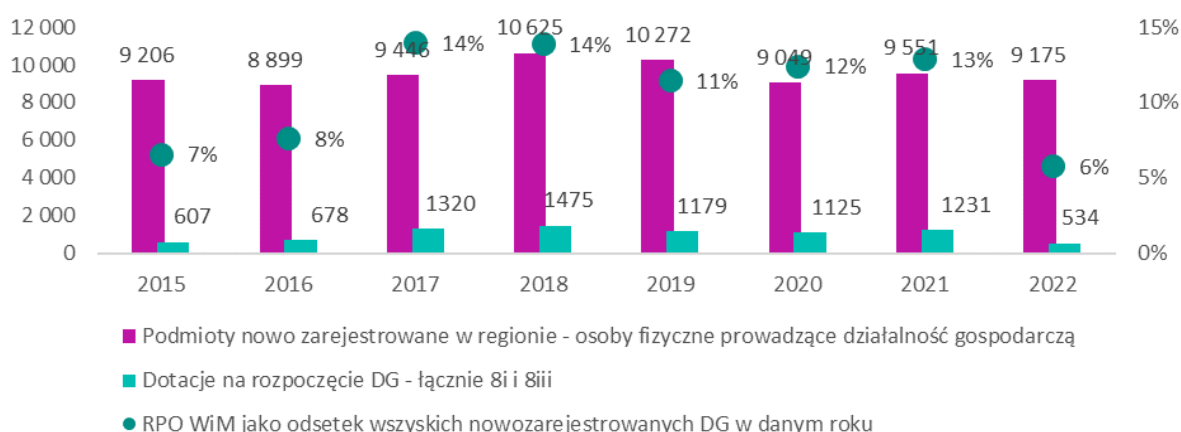


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz SRWWM 2025.

Nie oznacza to jednak, że RPO WiM 2014-2020 nie miał wpływu na rozwój przedsiębiorczości w regionie. Z zestawienia nowozarejestrowanych działalności gospodarczych w wyniku wsparcia zrealizowanego w OP 10 z liczbą wszystkich nowych działalności gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne wyraźnie widać, że wpływ ten jest kilkunastoprocentowy. Pomiędzy 2015 a 2022 rokiem w województwie warmińsko-mazurskim osoby fizyczne zarejestrowały 76 223 nowe działalności gospodarcze. W tym samym czasie w ramach RPO WiM 2014-2020 powstało 8 045 nowych firm³⁴. Stanowi to **11% wszystkich nowych przedsiębiorstw w regionie. Zgodnie z deklaracjami odbiorców wsparcia, bez udziału w projekcie OP 10 nieco ponad połowa z nich (52%) nie rozpoczęłoby działalności gospodarczej.** Wskazuje to na kilkuprocentowy wpływ Programu na wartość wskaźnika.

³⁴ Łącznie dla Działów 10.1 i 10.3 Suma wartości wskaźnika: Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w ramach PI 8i) na koniec 2022 r: 5 100 osób oraz wskaźnika: Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej w programie (w ramach PI 8iii) na koniec 2022 r: 2 945 osób. Dane na podstawie Zał. nr 9 do sprawozdania rocznego za 2022 r. z wdrażania RPO WiM 2014-2020. W tym zestawieniu nie uwzględniono osób, które wliczono do w/w wskaźników w 2023 roku z uwagi na brak możliwości porównania z danymi z BDL GUS. Łącznie do dzień 31.05.2023 r. przyznano 8 294 dotacje w tych PI, w tym 104 osobom pracującym.

Wykres 9. Wpływ RPO WiM na liczbę nowozarejestrowanych działalności gospodarczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz załącznika nr 9 do Sprawozdania Rocznego za rok 2022 z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

Obok wsparcia związanego z tworzeniem nowych działalności gospodarczych na wzrost liczby miejsc pracy w regionie wpływało również tworzenie etatów w ramach projektów dofinansowanych w poszczególnych osiach priorytetowych. Powstanie nowych etatów wspierano głównie w ramach projektów z OP 1, 10 (gdzie finansowano nowe działalności gospodarcze także w ramach działań outplacementowych, a nowe etaty tworzone również w niektórych nowopowstałych mikroprzedsiębiorstwach dla osób niebędących odbiorcami dotacji oraz) i 11 (w ramach wsparcia przedsiębiorstw społecznych), ale był to także efekt wsparcia w OP 4, 6, 8 i 9.

Warto odnotować, że w ramach OP 1 wzrost liczby miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw wzmacniany był za pomocą rozwiązań zastosowanych w systemie wyborów projektów stosowanym w ramach tej osi. Mianowicie, w 10 z 17 instrumentów interwencji (jednego działania i 16 poddziałań)³⁵ w kryteriach wyboru projektów, w ramach kryteriów merytorycznych premiujących, uwzględniono kryterium fakultatywne premiujące projekty z uwagi na zadeklarowany w nich wzrost zatrudnienia (w grupie tych kryteriów znaczenie tego kryterium było wysokie, bowiem odpowiadało ono za maksymalnie 25% punktacji, przyznawanej w sytuacji zadeklarowania stworzenia określonej liczby etatów – w wymiarze netto³⁶). Z uwagi na fakultatywność kryterium zatrudnieniowego oraz jego występowanie tylko w pewnej liczbie instrumentów wsparcia, należy uznać, iż pojawiające się tu efekty miały charakter pośredni (nie miały charakteru obligatoryjnego). Spośród interwencji OP 1 najwięcej nowych miejsc pracy powstawało w rezultacie projektów inwestycyjnych

³⁵ Szczegółowy opis osi priorytetowej I Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, Olsztyn, 17 października 2022 r., kryteria wyboru projektów.

³⁶ Zgodnie z przyjętymi kryteriami selekcji wniosków „wzrost netto” był uznawany wyłącznie w przypadku jednoczesnego utrzymania poziomu zatrudnienia wykazanego jako podstawa wyliczenia wzrostu.

przedsiębiorstw wspieranych w ramach działania 1.5 Nowoczesne firmy, w tym w projektach dotyczących wdrażania wyników działalności badawczo-rozwojowej oraz odtwarzania dziedzictwa gospodarczego regionu.

Zgodnie z danymi z systemu SL2014, w ramach wszystkich OP RPO WiM 2014-2020 powstało łącznie 10 242 miejsc pracy³⁷ (wartość ta obejmuje również omówione wcześniej samozatrudnienie). Zgodnie z danymi GUS³⁸ za 2022 r. w województwie warmińsko-mazurskim zatrudnionych było łącznie 488 755 osób. W pewnym uproszczeniu można więc przyjąć, że **miejsca pracy bezpośrednio utworzone w ramach RPO WiM 2014-2020 stanowiły około 2% miejsc pracy w regionie według stanu na koniec 2022 r.**

Program regionalny przyczyniał się do wzrostu zatrudnienia nie tylko finansując bezpośrednie tworzenie miejsc pracy. Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami, omówionymi w poprzednim rozdziale raportu, zwiększył on również wskaźnik zatrudnienia (o dodatkowe 1,4 p. proc.) dzięki skumulowanemu oddziaływaniu na gospodarkę województwa warmińsko-mazurskiego. Środki RPO WiM 2014-2020 stanowiąc duży impuls inwestycyjny, wpłynęły na ogólną poprawę koniunktury w województwie warmińsko-mazurskim.

2.2.4 Kluczowe efekty dla celu strategicznego dotyczącego wzrostu konkurencyjności gospodarki

Poniżej prezentujemy kluczowe efekty projektów, wspartych w ramach RPO WiM 2014-2020, przyczyniających się do osiągnięcia celu SRWWM 2025 związanego ze wzrostem konkurencyjności gospodarki regionalnej. W głównej mierze koncentrują się one na efektach osiągniętych w ramach wsparcia z OP 1 i uzupełniająco (w przypadku tworzenia miejsc pracy) w pozostałych OP.

Zrealizowane z wykorzystaniem wsparcia w ramach OP 1 projekty prowadzą do rozmaitych efektów – odpowiednio do specyfiki interwencji poszczególnych działań / poddziałań osi priorytetowej. Zestawienie wybranych efektów w przekroju poszczególnych działań wspierających przedstawia prezentowana dalej tabela. Odwołując się do zawartych w niej danych widać silne oddziaływanie wsparcia w zakresie liczby wprowadzanych do praktyki przedsiębiorstw innowacji – łącznie, w projektach poddziałania 1.3, 1.4 i 1.5 są to 232 innowacje produktowe, 164 innowacje procesowe i 14 innowacji nietechnologicznych. Z kolei łączne inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne w postaci dotacji

³⁷ Suma wartości osiągniętej wskaźników Liczba nowoutworzonych miejsc pracy [EPC] (wartość 56,24, Działanie 1.3.2), Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej (wartość 8 532, PI 8i oraz 8iii), Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych (szt.-) (wartość 889 dla PI 9v), Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC] (709,74 w Działaniach 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 4.1, 4.2), Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) [EPC] (wartość 44,75 w Działaniach 1.3, 6.1, 6.2).11. Dane na podstawie przekazanych zestawieniach wskaźników dla EFRR i EFS.

³⁸ Wskaźnik pracujących w gospodarce narodowej według statusu zatrudnienia i miejsca zamieszkania w 2022 r.

sięgają kwoty blisko 757 mln zł (tj. ok. 56% wsparcia publicznego alokowanego w OP 1 na działania 1.2-1.5; w działaniu 1.1 kategoria inwestycji prywatnych nie miała istotnego znaczenia). W przypadku wsparcia w sferze badawczo-rozwojowej uwypuklają się efekty wynikające z rozbudowy infrastruktury B+R (w przypadku publicznych jednostek naukowo-badawczych są to wspierane laboratoria i projekty badawczo-rozwojowe, także przedsiębiorstwa korzystające ze wspartej infrastruktury w związku ze współpracą publicznych jednostek naukowo-badawczych ze sferą biznesu) oraz podejmowanie samodzielnej działalności badawczo-rozwojowej przez przedsiębiorstwa (51 projektów badawczych, także zgłoszenia patentowe oraz 54 projekty B+R realizowane w przedsiębiorstwach w związku z pozyskaną infrastrukturą badawczą na własne potrzeby). W działaniu 1.4 efekty dotyczą także internacjonalizacji przedsiębiorstw, przy czym ich skala mierzona planowanym zwiększeniem przychodów ze sprzedaży eksportowej jest bardzo niewielka (ok. 26 mln zł). Wreszcie, w przypadku działań OP 1 (w sumie dla wszystkich działań) przewidywane są również wzrosty zatrudnienia.

Tabela 5. Kluczowe dla wsparcia celu strategicznego Wzrost konkurencyjności gospodarki, efekty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie)

	Kluczowe produkty i rezultaty projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020 przyczyniających się do realizacji danego celu
wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji	<ul style="list-style-type: none"> 84% projektów wspartych w OP 1 wpływających na specjalizacje regionalne 102 projekty dedykowane inteligentnym specjalizacjom (działania 1.1 i 1.2) 111 projektów B+R realizowanych dzięki wspartej infrastrukturze i dotacjom w obszarach inteligentnych specjalizacji (działania 1.1 i 1.2)
wzrost innowacyjności firm	<ul style="list-style-type: none"> 893 przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie dotacyjne 1130 przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie w postaci instrumentów finansowych 232 wprowadzonych innowacji produktowych 164 wprowadzone innowacje procesowe 77 przedsiębiorstwa wsparte w zakresie internacjonalizacji 23 instytucje otoczenia biznesu wsparte w zakresie profesjonalizacji 204,3 ha przygotowanych terenów inwestycyjnych 90 inwestycji zrealizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych
wzrost liczby miejsc pracy	<ul style="list-style-type: none"> 10 242 wspartych miejsc pracy, w tym 8 532 miejsc pracy w ramach samozatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na maj 2023 r.

Przedstawione powyżej zakładane docelowo efekty, generowane w ramach wspieranych projektów w działaniach OP 1, wskazują na trafność interwencji RPO WiM 2014-2020, prawidłowo adresującej główne założenia SRWWM 2025, określone dla celu strategicznego,

dotyczącego zapewnienia wzrostu konkurencyjności gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego oraz jego celów operacyjnych.

Podsumowanie wpływu RPO WiM 2014-2020 na gospodarkę województwa warmińsko-mazurskiego

Analizując oddziaływanie wsparcia RPO WiM 2014-2020 (OP 1 i interwencje w ramach innych osi priorytetowych Programu związane z obszarem gospodarki) na realizację celów operacyjnych ww. celu strategicznego, można sformułować następujące konkluzje:

- Realizacja interwencji zapewniła wzmocnienie i rozwój inteligentnych specjalizacji regionalnych. Udało się to osiągnąć dzięki mechanizmom koncentrującym wspierane projekty w ramach inteligentnych specjalizacji regionalnych. W zasadzie cała interwencja OP 1 została tak ukierunkowana, zarówno poprzez wyodrębnienie instrumentów wsparcia wymagających obligatoryjnej koncentracji projektów na specjalizacjach regionalnych, jak i zapewnienie preferencji dla projektów wpisujących się w specjalizacje (w działaniach, w których nie było to wymagane obligatoryjnie). W rezultacie, bazując na ustaleniach systemu monitoringu inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego, znakomita większość wsparcia dotyczyła projektów wpływających na specjalizacje regionalne (84% wszystkich projektów realizowanych w OP 1, na które przeznaczono ponad 90,5% zakontraktowanych środków wsparcia). Mechanizmy te sprawdziły się w całej rozciągłości.
- Wspieraniu specjalizacji regionalnych towarzyszyły efekty wskazujące na wzrost konkurencyjności sfery gospodarczej województwa, wywołany wsparciem transferowanym w ramach rozmaitych interwencji OP 1 oraz (w określonym zakresie w ramach innych osi priorytetowych). Wśród kluczowych czynników tego wzrostu wymienić należy w szczególności:
 - czynnik stanowiący podstawę innowacyjnego rozwoju tj. wzrost aktywności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw, w tym wzrost potencjału do prowadzenia badań poprzez pozyskiwanie w ramach wspieranych projektów nowoczesnej infrastruktury badawczej, a także rozwój współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi; efekty te zaowocowały pozytywnymi zmianami w sferze nakładów wewnętrznych na B+R, realizowanych w sektorze przedsiębiorstw województwa warmińsko mazurskiego (rosnący wskaźnik nakładów na B+R przedsiębiorstw w relacji do regionalnego PKB);
 - rosnącą wielkość nakładów na działalność innowacyjną w stosunku do wielkości regionalnego PKB, skutkująca pojawianiem się nowych / znacząco ulepszonych produktów, rozwiązań procesowych, jak i innowacji nietechnologicznych.

Prawidłowe funkcjonowanie wsparcia w sferze działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw obrazują dwa studia przypadku, dotyczące OP 1 i inwestycji związanych z działalnością badawczo-rozwojową.

- Pozytywne efekty wsparcia RPO WiM 2014-2020 w sferze innowacyjności, skutkującej wzrostem konkurencyjności przedsiębiorstw uwidoczniły badania ewaluacyjne, wskazujące na rozmaite efekty netto interwencji (np. w zakresie wdrażania do praktyki innowacji produktowych i procesowych, poziomu wypracowywanych innowacji mierzonych skalą ich upowszechnienia – poziom krajowy i międzynarodowy, rozwojem i unowocześnieniem oferty sprzedażowej, a także wzrostem ekspansji międzynarodowej – w gronie beneficjentów wsparcia efekty te by wyraźnie wyższe niż w populacji nie korzystających ze wsparcia Programu). Wnioski z badań kontrfaktycznych uwidoczniły również pozytywną zmianę w zakresie najbardziej syntetycznych wskaźników konkurencyjności tj. wzrostu wartości sprzedaży i rentowności – **w przypadku beneficjentów wsparcia ze środków OP 1 wielkość ich przychodów była średnio o 20% wyższa (i rosnąca w czasie) wobec zmian wielkości przychodów odnotowywanych w populacji nie korzystających ze wsparcia**; podobne efekty (w nieco mniejszej skali) odnotowywano także, jeśli chodzi o rentowność. Zmiany te na pewno opierają się na nowym / istotnie ulepszonym asortymencie, a zapewne także rosnącej jego jakości.
- Czynnikiem przyczyniającym się do realizacji celów operacyjnych, dotyczących wzrostu konkurencyjności poprzez rozwój inteligentnych specjalizacji regionalnych, jak i wzrost innowacyjności przedsiębiorstw był niewątpliwie układ instrumentów interwencji OP 1. W osi tej wsparcie skierowano nie tylko do przedsiębiorstw, ale także do sfery instytucji otoczenia biznesu, zapewniając w ten sposób warunki do lepszego dostosowania oferowanych usług do potrzeb przedsiębiorstw, a także profesjonalizację procesów ich świadczenia. Zadbano zatem o kształtowanie otoczenia sfery przedsiębiorstw, sprzyjającego podejmowaniu, jak i prowadzeniu działalności gospodarczej (usługi biznesowe IOB, usługi inkubacyjne nowych działalności gospodarczych, finansowanie wczesnych faz rozwojowych działalności gospodarczej).
- Architektura wsparcia OP 1 objęła także instrumenty finansowe, dzięki którym zapewniono lepszą dostępność źródeł finansowania, zarówno dla przedsiębiorstw znajdujących się we wczesnych stadiach rozwojowych, jak i dla podmiotów dojrzałych – instrumenty te znacząco wzbogaciły architekturę wsparcia (co było zgodne z założeniami drugiego celu operacyjnego SRWWM 2025 w sferze wzrostu konkurencyjności gospodarki); instrumenty finansowe w przeważającej mierze zostały skonstruowane jako interwencja skierowana na finansowanie standardowych przedsięwzięć prowadzących do wzrostu produktywności i podniesienia jakości oferty produktowej, ostatecznie skutkujących wzrostem

konkurencyjności przedsiębiorstw (powodzenie tych form finansowania stanowi pozytywną weryfikację hipotezy wskazującej na zasadność wspomagania sfery gospodarczej w formach zwrotnych, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z tradycyjnymi inwestycjami zapewniającymi wzrost konkurencyjności – tego rodzaju inwestycje obciążone są zwykle niższym poziomem ryzyka wykonalności oraz stosunkowo szybko zapewniają możliwość generowania przychodów).

- W katalogu instrumentów finansowych uwzględniono szerokie spektrum rozwiązań, w tym instrumenty poręczeniowe i kapitałowe (te ostatnie ukierunkowane zostały na finansowanie ryzyka, związanego z wdrażaniem do praktyki gospodarczej pomysłów obciążonych ponadprzeciętnym ryzykiem – wsparcie w formule *venture capital*). Nie sprawdził się natomiast instrument poręczeniowy, przy czym w tym przypadku decydujące znaczenia miały bariery systemowe, a w szczególności konkurencja generowana przez ogólnokrajowe programy gwarancyjne wdrażane przez BGK.
- Wsparcie RPO WiM 2014-2020 skutkowało również pozytywnymi zmianami w zakresie tworzenia miejsc pracy, zarówno poprzez wpływ na tworzenie nowych działalności gospodarczych (pozytywny, aczkolwiek mniejszy od zakładanego), jak i powstawanie nowych etatów w projektach wspieranych w ramach różnych osi priorytetowych Programu (OP 1, 10 i 11 – w przypadku OP 11 w rezultacie wspierania przedsiębiorstw społecznych; ponadto jako efekt wsparcia w OP 4, 6, 8 i 9). W OP 1 wspieranie powstawania nowych miejsc pracy oparto na rozwiązaniach stosowanych w systemie wyboru projektów, premiujących przedsięwzięcia, w których tworzone były nowe miejsca pracy, podnoszące ich liczbę w wymiarze netto. Dane z monitoringu wskazują, że **w ramach programu powstało ok. 10 tys. miejsc pracy (w tym w zakresie samozatrudnienia). Przyjąć można, że miejsca pracy utworzone bezpośrednio dzięki wspieraniu projektów w ramach RPO WiM 2014-2020 stanowiły około 2% miejsc pracy w regionie na koniec 2022 r.**
- Biorąc pod uwagę problematykę komplementarności wsparcia, zastosowany w ramach RPO WiM 2014-2020 układ instrumentów interwencji należy uznać za prawidłowy. Co prawda, w sferze wdrażania wsparcia w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, w jakiejś mierze pokrywało się ono z ofertą programu krajowego POIR, jednak z ustaleń niniejszego badania nie wynika, aby stanowiło to szczególne ograniczenie we wdrażaniu interwencji regionalnej. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego taki układ instrumentów okazał się uzasadniony, bowiem ułatwił pozyskanie wsparcia (na szczeblu regionalnym) – dostęp do niego w skali regionu obciążony jest zwykle niższym poziomem konkurencji o środki, co może mieć poważne znaczenie dla rozwoju regionalnej sfery biznesu, która być może (z uwagi na swój słabszy standing) nie byłaby w stanie skutecznie aplikować o wsparcie z programu ogólnokrajowego. Wreszcie, potrzeby w zakresie wspierania innowacyjności i B+R są na tyle rozległe, iż z punktu widzenia

regionalnego, dodatkowe źródła finansowania określonych celów, są jak najbardziej pożyteczne, bowiem zwiększają możliwości pozyskania wsparcia. Z kolei zaprogramowane w RPO WiM 2014-2020 działania w sferze konkurencyjności nie znajdowały wprost swoich odpowiedników w innych programach (np. poddziałanie 1.5.2), a więc oferowały wsparcie komplementarne wobec innych instrumentów interwencji, w tym także w ramach programu ponadregionalnego Polska Wschodnia 2014-2020 (tu zresztą adekwatna jest argumentacja, podobna jak w przypadku wspierania innowacyjności).

2.3 Aktywność społeczna mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego

Drugi z celów strategicznych SRWWM 2025 „Wzrost aktywności społecznej” (priorytet 2 strategii), odpowiada na potrzebę tworzenia otwartego społeczeństwa, które wymaga wsparcia kapitału społecznego oraz poprawy jakości i dostępności usług publicznych. Budowie kapitału społecznego w regionie sprzyjać ma wspieranie przedsięwzięć tworzących korzystne warunki dla jego rozwoju i jednocześnie niwelujących problemy występujące w województwie warmińsko-mazurskim. W diagnozie SRWWM 2025 zwrócono uwagę na szereg czynników, wpływających na jakość kapitału ludzkiego. Generalnie mocną stroną regionu jest struktura demograficzna społeczeństwa, które nadal jest relatywnie młode. Jednak potencjał ten nie może być w pełni wykorzystywany z uwagi na ujemne saldo migracji. Drenaż mózgów dotyczy w szczególności specjalistów wysokiej klasy, wybierających na miejsce do życia i pracy inne regiony. Wyzwaniem zdiagnozowanym w strategii jest również problem ubóstwa oraz złe warunki mieszkalne i warunki życia gospodarstw domowych, słaby dostęp do służby zdrowia mierzony niewielką liczbą lekarzy i pielęgniarek przypadających na 1000 mieszkańców oraz niska jakość systemu edukacji, mierzona wynikami egzaminów gimnazjalnych i niewielkie zainteresowanie kształceniem ustawicznym.

Cele operacyjne i kierunki działań drugiego z celów strategicznych SRWWM 2025 koncentrują się głównie na tworzeniu warunków do rozwoju kapitału społecznego od najwcześniejszych lat życia. Służyć temu ma wsparcie systemu edukacji, tworzenie atrakcyjnych warunków dla życia w regionie oraz poprawa dostępu do usług publicznych, w tym poprzez digitalizację części z nich. Cele operacyjne w obszarze aktywności społecznej mieszkańców obejmują:

- Cel operacyjny 2.1 *Rozwój kapitału społecznego*, który ma być osiągnięty między innymi dzięki tworzeniu warunków dla powstawania i rozwoju aktywności społecznej oraz kształtowanie i wspieranie postaw obywatelskich, tworzenie infrastruktury aktywności społecznej, w tym sportowej, a także wzmacnianie potencjału i ekonomizacja organizacji pozarządowych. Ważną rolę miało pełnić także zwiększenie wykorzystania zasobów lokalnych instytucji publicznych (w szczególności edukacji i kultury).

- Cel operacyjny 2.2 *Wzrost dostępności i jakości usług publicznych* miał być realizowany poprzez szereg działań skierowanych na sektor edukacyjny, tworzenie nowoczesnej opieki zdrowotnej, a także promocji zdrowego stylu życia i wdrażania zintegrowanych programów aktywizacji i systemów pomocy dla osób potrzebujących wsparcia. Istotnym elementem miało być tworzenie jakościowej i różnorodnej oferty kulturalnej regionu. Uzupełnieniem działań związanych ze zwiększaniem dostępności i jakości usług publicznych miały być także inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie w odpowiedni sprzęt wspieranych instytucji i służb.

Dzięki środkom z RPO WiM 2014-2020 sfinansowano szeroki katalog przedsięwzięć wpisujących się w część z wskazanych powyżej kierunków działań. Ich realizacji służyła większość z analizowanych osi priorytetowych programu.

2.3.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na rozwój kapitału społecznego

Jak wskazano w SRWWM 2025 rozwój kapitału społecznego jest ściśle związany z różnymi formami aktywności społecznej, zarówno indywidualnej, jak i organizacyjnej. Wsparcie związane z tworzeniem odpowiednich warunków dla zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców, a za tym wzrostu kapitału społecznego wdrażane było w RPO WiM 2014-2020 zarówno w ramach projektów infrastrukturalnych, jak i tzw. miękkich.

W kontekście tego celu Strategii istotne były inicjatywy podejmowane w RPO WiM 2014-2020 w obszarze kultury i dziedzictwa kulturowego oraz naturalnego (OP 6), wsparcia przedsiębiorczości społecznej (Działanie 11.3) oraz rewitalizacji (OP 8). Wszystkie one tworzyć miały warunki dla wzmacniania aktywności społecznej i obywatelskiej, zarówno poprzez wzmocnienie instytucji animujących aktywność mieszkańców, jak i likwidację problemów związanych z degradacją przestrzeni i infrastruktury.

Środki z OP 6 sfinansowały inwestycje związane z ochroną i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, wpływające na zwiększenie ich atrakcyjności zarówno dla turystów, jak i mieszkańców. Tym samym przełożyły się one na wzrost wykorzystania oferty kulturalnej, budującej tożsamość regionalną mieszkańców. Wsparło projekty wykorzystujące potencjał zabytkowych obiektów takich jak: zamki (np. w Nidzicy, Działdowie, Szczytnie), obiekty sakralne (kaplica ewangelicka w Stawigudzie, średniowieczny Kościół pw. św. Mikołaja i Jana Ewangelisty w Sząbruku, konkatedra w Gołdapi, Bazylika Św. Jakuba w Olsztynie, obiekty tworzące Szlak Sanktuariów Warmii i Mazur), zabytkowe parki (Parku Jakubowo w Olsztynie) i inne (np. obiekty Ełckiej Kolei Wąskotorowej, Twierdzę Boyen w Giżycku, wieże ciśnień, zabytkowe cmentarze). Została utworzona nowa placówka kulturalna - Muzeum Archidiecezji Warmińskiej. Dofinansowanie trafiło do 65 instytucji kultury i 58 obiektów dziedzictwa kulturowego. Powstały dzięki niemu nowe placówki, m.in. Centrum Wielu Kultur w Barczewie, Centrum Informacji Turystycznej i Promocji Kultury (w przebudowanym dawnym kościele ewangelickim w Nowym Mieście Lubawskim), zaś w przebudowanym budynku MCK w Nowym Mieście Lubawskim utworzono Manufakturę Zawodów Dawnych. Na potrzeby rozwijania nowoczesnej działalności kulturalnej część istniejących placówek

poddano modernizacji (m.in. Ośrodek Kultury w Górowie Iławeckim, Piski Dom Kultury, Gminny Ośrodek Kultury w Barcianach, Kino "Pokój" w Lubawie, Gminny Ośrodek Kultury w Stawigudzie, Dom Kultury w Sępopolu, świetlicę wiejską w Liskach). Dofinansowane projekty przyczyniły się również do zwiększenia potencjału kulturotwórczego bibliotek, np. Biblioteki Ośrodka Kultury w Biskupcu, Biblioteki i Ośrodka Kultury Gminy Kruklanki. Istotne modernizacje przeszły też muzea. Wśród nich m.in. Muzeum Warmii i Mazur, Muzeum Kultury Ludowej w Węgorzowie, Muzeum Bitwy pod Grunwaldem w Stębarku, Muzeum Archidiecezji Warmińskiej. Co więcej, w ramach zwiększania dostępności do zasobów kultury, docelowo 120 obiektów zasobów kultury zostanie dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Kompleksowy charakter wsparcia instytucji kultury, zarówno placówek o znaczeniu lokalnym (świetlice wiejskie, biblioteki gminne, małe ośrodki kultury) jak i placówek o znaczeniu ogólnokrajowym, wykorzystywanych przez mieszkańców regionu oraz przyjezdnych, przełożył się na wysokie wykorzystanie tej infrastruktury. Zgodnie z deklaracjami beneficjentów wsparte obiekty kultury odwiedzać ma rocznie około 2,5 mln osób.

Środki z OP 6 pozwoliły również na rozbudowę oferty spędzania czasu wolnego, w tym oferty skierowanej do turystów (np. w ramach wsparcia uzdrowisk w regionie: w Gołdapi, Miłomłynie, Lidzbarku Warmińskim, Nowej Wsi Iławeckiej, Fromborku), wykorzystujące jeden z kluczowych walorów naturalnych regionu, jakim są Wielkie Jeziora Mazurskie. W ramach dofinansowanych projektów wsparto zarówno szlaki wodne (w tym m.in. dofinansowano budowę śluzy „Guzianka II”, remont śluzy „Guzianka I”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie-Tałty poprzez przebudowę kładki dla pieszych nad Jeziorem Mikołajskim, czy przebudowę nabrzeży), jak i rowerowe (m.in. Mazurską Pętlę Rowerową, promenadę pieszo-rowerową wzdłuż rzeki Orzyszy, ścieżkę rowerową Bratian-Iława, szlaki rowerowe w gminie Małdyty). Łącznie w ramach OP 6 utworzonych ma być 1 135 km szlaków turystycznych, w tym ponad 359 km tras rowerowych i wybudowanych lub zmodernizowanych niespełna 15 km tras wodnych. Wspierano także szereg innych obiektów atrakcyjnych turystycznie, wśród których znajdowały się takie inicjatywy jak zagospodarowanie nabrzeża Łyny w Lidzbarku Warmińskim, rzeki Pisy w Barczewie, plaży miejskiej nad brzegiem jeziora Gołdap, zagospodarowanie terenu parku nad Jeziorkiem w Nidzicy, budowę terenu rekreacyjnego oraz utworzenie ścieżki dydaktycznej przy Muzeum Wojska, Wojskowości i Ziemi Orzyskiej w Orzyszu, utworzenie Centrum Aktywizacji Ruchowej nad jeziorem Kraksy, modernizację i zagospodarowanie terenu przystani żeglarskiej w Bogaczewie czy zagospodarowanie brzegu jeziora Narie w Kretowinach.

Wsparcie w OP 6 było bardzo ważne z punktu widzenia rozwoju aktywności społecznej mieszkańców regionu. Projekty wspierające rozwój infrastruktury kultury, pozwoliły na rozbudowę oferty tych podmiotów, która przyczynia się do budowania tożsamości regionalnej. Wzmocnienie potencjału instytucji kultury zwiększa również wykorzystanie ich potencjału dla rozwijania aktywności społecznej i obywatelskiej, tworzenia warunków dla wzmacniania tożsamości i uczestnictwa w kulturze na poziomie lokalnym, regionalnym i

krajowym. Wsparcie sprzyjało wzmocnieniu edukacji obywatelskiej i kulturalnej oraz kompetencji obywatelskich i kulturowych społeczeństwa oraz upowszechnianiu różnych form uczestnictwa w kulturze. Tym samym program regionalny realizował założenia SRWWM 2025 związane z potrzebą wsparcia instytucji kultury w celu włączenia ich w tworzenie produktów turystycznych i wypoczynkowych oraz rozszerzenie kręgu odbiorców. Dzięki projektowi „Zamek krzyżacki w Szczytnie - nowy produkt turystyczny na mapie województwa warmińsko-mazurskiego” mieszkańcy zyskali możliwość uczestniczenia w różnorodnych wydarzeniach kulturalnych (koncertach, wystawach, spotkaniach i pokazach) odbywających się na terenie zamku, w przygotowanych w projekcie pomieszczeniach i na urządzonym terenie. Znaczną część odwiedzających stanowią uczniowie szkół i przedszkoli, dla których w zabytkowej przestrzeni organizowane są lekcje historii. W projekcie położono duży nacisk na przygotowanie oferty atrakcyjnej dla osób młodych, a więc wykorzystujących treści multimedialne, dostosowane do preferencji tej grupy wiekowej.

Warto również podkreślić, że zgodnie z wynikami ewaluacji OP 6³⁹, interwencja zrealizowana w ramach tej osi była dobrze dopasowana do potrzeb mieszkańców, zachęcając ich do odwiedzenia wspartych obiektów. Co więcej, w ramach badania ankietowego skierowanego do mieszkańców regionu, dostępność oferty kulturalnej we wspartych instytucjach oceniona została na 9,02 punktów na 10-stopniowej skali i była zdecydowanie lepsza, niż przed realizacją projektu. To m.in. efekt lepszej oferty turystycznej, opartej o dziedzictwo kulturowe i naturalne Warmii i Mazur oraz zaspokojenie potrzeb mieszkańców regionu, poprzez zapewnienie im miejsc odpoczynku i rekreacji.

Zgodnie z deklaracjami beneficjentów, wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach i obiektach wyniósł już 1,3 mln osób. Jest to bardzo znacząca, biorąc pod uwagę, że w 2021 r. liczba zwiedzających muzea i oddziały wyniosła w województwie warmińsko-mazurskim 550 tys., a liczba miejsca noclegowych około 39 tys. (dane BDL GUS za 2021 r.).

Analiza wartości dotyczących oceny dostępności oferty kulturalnej oraz liczby osób odwiedzających wsparte obiekty, pozwala stwierdzić, że **udzielone wsparcie w bardzo dużym stopniu wpłynęło na podniesienie dostępności oferty instytucji kulturalnych w regionie. Tym samym także duży był wpływ interwencji w OP 6 na aktywność społeczną mieszkańców.**

Interwencja w OP 8 *Obszary wymagające rewitalizacji* stanowi z kolei odpowiedź na zachodzące w przestrzeni miejskiej procesy degradacji technicznej, społecznej i gospodarczej oraz wynikające z nich zjawiska kryzysowe. Rewitalizacja fizyczna, będąca przedmiotem wsparcia w OP 8 miała być wsparciem dla rewitalizacji społecznej, realizowanej za pomocą

³⁹ Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na dziedzictwo naturalne i kulturowe województwa warmińsko-mazurskiego; EU-CONSULT 2022.

tw. projektów miękkich. Początkowo wymagano zresztą, aby projekt infrastrukturalny był komplementarny do projektu „miękkiego” realizowanego w innej OP RPO⁴⁰. Dla otrzymania środków z RPO WiM 2014-2020 beneficjenci musieli się wykazać przygotowaniem programów rewitalizacji, spełniających wymogi określone w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*. Programy musiały być kompleksowe, przygotowane przy aktywnym udziale społeczności lokalnych.

W ramach dofinansowanych przedsięwzięć wsparto 217 obiektów infrastrukturalnych, z których 193 przystosowanych będzie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Ponad 62 tys. m. kw. budynków publicznych lub komercyjnych poprawiło swój stan techniczny⁴¹, a miasta zyskały 106 ha otwartej zrewitalizowanej przestrzeni. Interwencja pozwoliła także objąć wsparciem niemal 6,15 tys. lokali mieszkalnych. Poprawi to warunki życia ponad 10,5 tys. osób.

Projekty dotyczące rewitalizacji przestrzeni miejskich obejmowały m.in. tereny zielone (np. rewitalizacja otwartej przestrzeni publicznej parków miejskich w Elblągu, rewitalizacja Parku im. Gen. Wł. Sikorskiego w Mrągowie, rewitalizacja Parku Honorowych Dawców Krwi w Działdowie, przywrócenie funkcji integracyjnych i rekreacyjnych Parku Miejskiego w Reszlu), oraz zagospodarowanie obszarów otaczających renowowany obiekt. Dzięki temu poprawie powinna ulec jakość przestrzeni publicznej, wpływając na jakość życia na renowowanych obszarach. Niestety, nie we wszystkich projektach w wystarczającym stopniu uwzględniono tereny zielone, co skutkowało nadmiernym betonowaniem przestrzeni publicznych oraz ograniczeniem powierzchni biologicznie czynnej⁴².

W ramach badania ewaluacyjnego poświęconego OP 8 wyróżniono trzy typy projektów, które osiągają najlepsze rezultaty i można je określić dobrymi praktykami rewitalizacji. Były to projekty dotyczące przywracania zdegradowanych przestrzeni społeczności lokalnej, projekty mające na celu rozwój oferty kulturalnej w mieście oraz projekty mające na celu aktywizację osób z niepełnosprawnościami. Przykładem takiego projektu jest przebudowa i adaptacja byłego dworca kolejowego w Bartoszycach, w którym działa świetlica opiekuńczo-

⁴⁰ Wnioskodawcy musieli składać oświadczenie o złożeniu wniosku o wsparcie w RPO WiM 2014-2020 projektu miękkiego, wynikającego z LPR i komplementarnego do inwestycji planowanej w OP 8. Później wymóg ten złagodzano. Komplementarny mógł być nie tylko projekt finansowany z EFS, ale także projekt społeczny o innym źródle finansowania. Zmiana tego zapisu pozwoliła bardziej elastycznie reagować na różne problemy społeczne i potrzeby, które nie miały charakteru typowych działań włączeniowych. Było to szczególnie istotne w związku z ograniczeniem bezrobocia i poprawą sytuacji materialnej w województwie, a także pojawieniem się nowych problemów, związanych z pandemią i wojną w Ukrainie. Modyfikacja SZOOP umożliwiła także szersze wsparcie seniorów i dzieci. Ponadto, ułatwiła łączenie wsparcia technicznego i miękkiego, ponieważ środki na działania włączeniowe szybko się wyczerpały, a pojawiające się konkursy nie zawsze były zgrane z naborami na projekty rewitalizacyjne, co mogło utrudnić składanie wniosków na te ostatnie.

⁴¹ Wartość docelowa (na umowach) wskaźnika: budynki publiczne lub komercyjne wybudowane lub wyremontowane na obszarach miejskich [m2] (CI 39)

⁴² Raport z badania ewaluacyjnego Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM 2014–2020 - etap II.

wychowawcza i socjoterapeutyczna⁴³ czy rewitalizacja budynku po byłym Urzędzie Starostwa Powiatowego w Ostródzie na potrzeby Centrum Rehabilitacji Edukacji i Wsparcia, w którym dzięki środkom z OP 8 i w ramach projektów komplementarnych udało się znacząco rozszerzyć zakres i jakość świadczonych usług społecznych, skierowanych głównie do osób z niepełnosprawnościami. W budynku wciąż rozwijane są kolejne usługi, w tym Niepubliczne Przedszkole Specjalne, Środowiskowy Dom Samopomocy, Niepubliczna Szkoła Specjalna Przysposabiająca do Pracy oraz Ośrodek Wsparcia Rodziny oferujący opiekę wychowawczą, mieszkania treningowe, usługi asystenckie oraz wsparcie prawne i socjalne⁴⁴. W przypadku nowego miejsca na mapie kulturalnej Warmii i Mazur warto wspomnieć oddaną do użytkowania Halę im. Leszka Błazińskiego w Ełku, która w wyniku zmiany sposobu użytkowania ze starej sali sportowej stała się miejscem spotkań o funkcji społecznej, edukacyjnej oraz kulturalnej. Do tej pory odbywały się w niej np. mistrzostwa szachowe czy Konkurs Pięknego Czytania⁴⁵, warsztaty plastyczne⁴⁶ i teatralne⁴⁷ czy konkurs literacki w ramach Ełckiego Festiwalu Literatury i Muzyki⁴⁸.

Skala projektów wspartych w OP 8, wskazuje na stworzenie odpowiednich warunków dla aktywności mieszkańców i budowy kapitału społecznego. Z przeprowadzonego badania OP 8 wynika, że w ramach realizacji uzupełniających projektów „miękkich” z zakresu aktywności społeczno-zawodowej, objęto wsparciem łącznie ponad 1 500 osób⁴⁹.

Na podstawie specyficznych wskaźników rezultatu można ocenić, że prawie milion osób skorzystało ze zrewitalizowanych obszarów bądź utworzonej/ rekultywowanej przestrzeni w miastach (z czego ponad 300 tys. tylko w ramach projektu zagospodarowania skweru przy pl. Pułaskiego w Olsztynie). Skala korzystania ze zrewitalizowanych budynków publicznych lub komercyjnych także jest znaczna. Szacuje się, że już blisko 125 tys. osób z nich skorzystało, a zdaniem beneficjentów liczba ta znacząco wzrośnie (do około 300 tys.).

Z ewaluacji OP 8 wynika, że mieszkańcy pozytywnie oceniają zmiany w zakresie estetyki miast i jakości życia (szczególnie mieszkańcy miast z sieci Cittaslow). Także wysoki odsetek mieszkańców miast, w których prowadzone były działania rewitalizacyjne w ramach RPO WiM 2014-2020, dostrzegł poprawę dostępności przestrzeni rekreacyjnych i sportowych. Oceny te jednak dotyczyły całych miast, a nie wybranych obszarów rewitalizacji.

Wspomniana wcześniej kwestia komplementarności, jest niezwykle ważna dla efektywnego rozwiązywania problemów na obszarach wymagających rewitalizacji. Jak wynika z

⁴³ <https://gazetaolsztynska.pl/bartoszyce/808062,Co-dalej-z-bylym-budynkiem-bartoszyckiego-dworca.html/> oraz strona organizacji w serwisie Facebook

https://www.facebook.com/StowarzyszenieDolinaRoz/?locale=pl_PL

⁴⁴ <https://ostroda.psoni.org.pl/o-nas/historia.html>

⁴⁵ <https://biblioteka.elk.pl/narodowe-czytanie-2023/>

⁴⁶ <https://eck.elk.pl/wydarzy/festiwal-bez-kurtyny-3-9-lipca-2023/>

⁴⁷ <https://eck.elk.pl/projekty/iv-edycja-projektu-przystan-swietego-mikolaja/>

⁴⁸ <https://eck.elk.pl/wydarzy/vi-elcki-festiwal-literatury-i-muzyki/>

⁴⁹ Ibid.

przeprowadzonych analiz **wsparcie rewitalizacyjne z OP 8 wykazywało wysoką komplementarność z projektami aktywizacyjnymi** (szczególnie z OP 11). Przykładowo, dzięki adaptacji pokoszarowego budynku położonego na obszarze rewitalizacji Ełku, mogło rozpocząć działanie Ełckie Centrum Rewitalizacji Społecznej. Wsparciem aktywizacyjnym objęto w nim blisko 100 osób. Co więcej, uruchomiono placówkę, działającą w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, w której także poza projektem dofinansowanym z RPO realizowane są różne działania dla mieszkańców, w tym także związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień i przemocy.

Ocena wpływu działań rewitalizacyjnych na realizację celów Strategii odnosi się głównie do wymiaru społecznego procesu rewitalizacji. **Dzięki projektom tworzone są odpowiednie warunki dla aktywności mieszkańców i budowy kapitału społecznego. Powstają nowe miejsca do integracji, spędzania wolnego czasu czy obcowania z kulturą i sztuką.**

W SRWWM 2025 jednym z ważnych kierunków działań związanych z rozwojem kapitału społecznego są przedsięwzięcia podejmowane w obszarze ekonomii społecznej, w szczególności obejmujące tworzenie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych oraz wykorzystanie potencjału istniejących organizacji pozarządowych do ekonomizacji ich działalności. W RPO WiM 2014-2020 inicjatywy takie finansowano w ramach Działania 11.3 *Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia*. Interwencją objęto zarówno projekty Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (w Ełku, Olsztynie, Elblągu, Nidzicy), jak i ROPS. Dostępne środki pozwoliły na dofinansowanie 864 podmiotów ekonomii społecznej, utworzenie 889 miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych⁵⁰ i objęcie wsparciem 2 474 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Jak wynika z przeprowadzonej ewaluacji OP 11, wsparcie to przyczyniło się do rozwoju sektora ekonomii społecznej w regionie i *wzmocnienia jego roli w pobudzaniu życia gospodarczego, w tym kreowaniu nowych miejsc pracy [w ramach przedsiębiorstw społecznych]*⁵¹.

Istotnym aspektem rozwoju kapitału społecznego jest też współpraca. W tym kontekście warto wskazać, że w RPO WiM 2014-2020 bardzo aktywnie wspierano partnerstwa (patrz szerzej rozdział 3.1). W tym miejscu warto przywołać sieć miast CITTASLOW. Jak pokazują liczne wywiady, zarówno prowadzone w ramach niniejszej ewaluacji, jak i poprzednich badań, ponadlokalny program rewitalizacji tych miast przyczynił się do zacieśnienia współpracy między nimi, nawiązania trwałych relacji i współdziałania na zasadzie partnerstwa, a nie konkurencji o środki unijne. **Wspólne działania poprzez sieć CITTASLOW przyniosły wymierne korzyści dla mieszkańców miast, w których najbardziej odczuwano**

⁵⁰ Zostały one włączone do analizy łącznej liczby miejsc pracy powstałych w RPO WiM 2014-2020 w rozdziale poświęconym odpowiedniemu celowi operacyjnemu.

⁵¹ Open field (2022), *Wpływ interwencji RPO WiM 2014-2020 na promowanie włączenia społecznego, walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją w województwie warmińsko-mazurskim*, s. 147

zmianę jakości życia. Zakres realizowanych projektów i opinie osób znających ich efekty wskazują na wyraźny skok jakościowy w tych miastach, w dużej mierze powiązany z projektami rewitalizacyjnymi z OP 8.

Podsumowując wpływ RPO WiM 2014-2020 na rozwój kapitału społecznego należy podkreślić, że program regionalny niewątpliwie przyczynił się do tworzenia odpowiednich warunków dla jego rozwoju. Niemniej, ze względu na charakter interwencji, jej zróżnicowanie tematyczne, a także specyfikę realizowanego celu, wpływ ten jest trudno mierzalny. Osiągane efekty są wyraźne, obserwowalne, jednak w dużej mierze niepoliczalne i odłożone w czasie.

2.3.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na wzrost dostępności i jakości usług publicznych

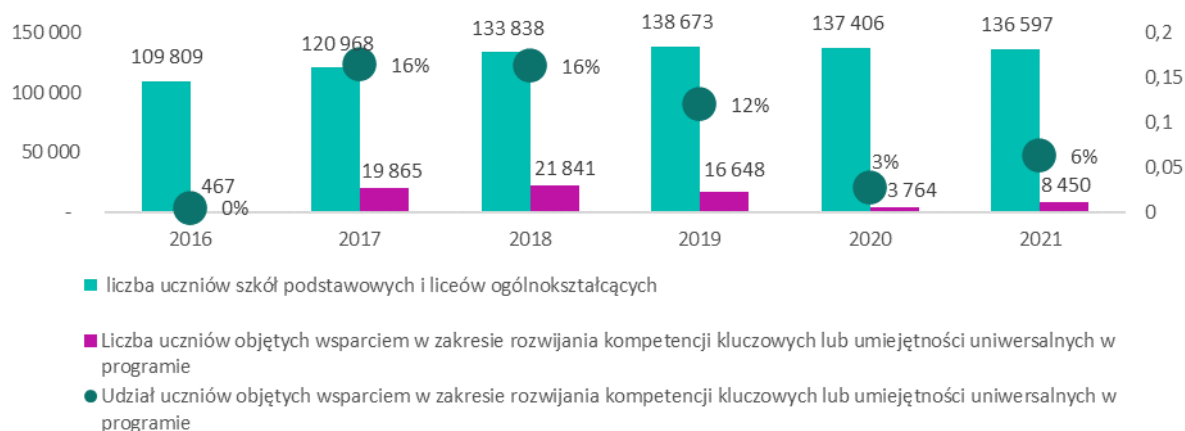
Kluczową osią RPO WiM 2014-2020 z punktu widzenia wzrostu dostępności i jakości usług publicznych była OP 9 *Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych*, w ramach której dofinansowano infrastrukturę ochrony zdrowia, socjalną oraz infrastrukturę edukacyjną. Oś ta nie jest jednak przedmiotem badania w ramach niniejszej ewaluacji. Nie oznacza to jednak, że RPO WiM 2014-2020 nie wspierało dostępu do i poprawy jakości usług publicznych również w inny – niż czysto infrastrukturalny – sposób.

W OP 2 *Kadry dla gospodarki* uwzględniono 4 działania, skoncentrowane na rozwoju kształcenia ogólnego (w tym edukacji przedszkolnej), kształcenia zawodowego oraz ustawicznego (opisanego w dalszej części tego rozdziału). W ramach 788 dofinansowanych projektów udało się wesprzeć szereg instytucji edukacyjnych. Utworzono 2 079 miejsc wychowania przedszkolnego, 264 szkół wyposażono w sprzęt TIK, wyposażono pracownie przedmiotowe w 373 szkołach ogólnych oraz wyposażono w sprzęt do kształcenia zawodowego 155 szkół i placówek kształcenia zawodowego. Skala tego wsparcia jest bardzo duża, bowiem zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami **dzięki RPO WiM 2014-2020 wyposażono ponad połowę wszystkich szkół ogólnych w regionie i prawie wszystkie szkoły i placówki kształcenia zawodowego**⁵².

Zakres wsparcia szkół nie ograniczał się do ich wyposażenia. Ważną rolę odgrywały zajęcia prowadzone w ramach projektów, w tym w szczególności związane z rozwijaniem kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych. W takich lekcjach uczestniczyło ponad 60 tys. uczniów, z czego większość ze szkół kształcenia ogólnego. W latach 2017-2019 w każdym roku nawet kilkanaście procent uczniów skorzystało z takich zajęć.

⁵² Wg danych GUS (BDL) w 2021 r. w województwie warmińsko-mazurskim było 135 szkół ogólnokształcących i 550 podstawowych, czyli łącznie 685 szkół kształcenia ogólnego. W danych BDL GUS w województwie warmińsko-mazurskim znajdują się 54 szkoły branżowe I i II stopnia oraz 72 technika i 30 szkół specjalnych przysposabiających do pracy, co daje łącznie 156 placówek kształcenia zawodowego.

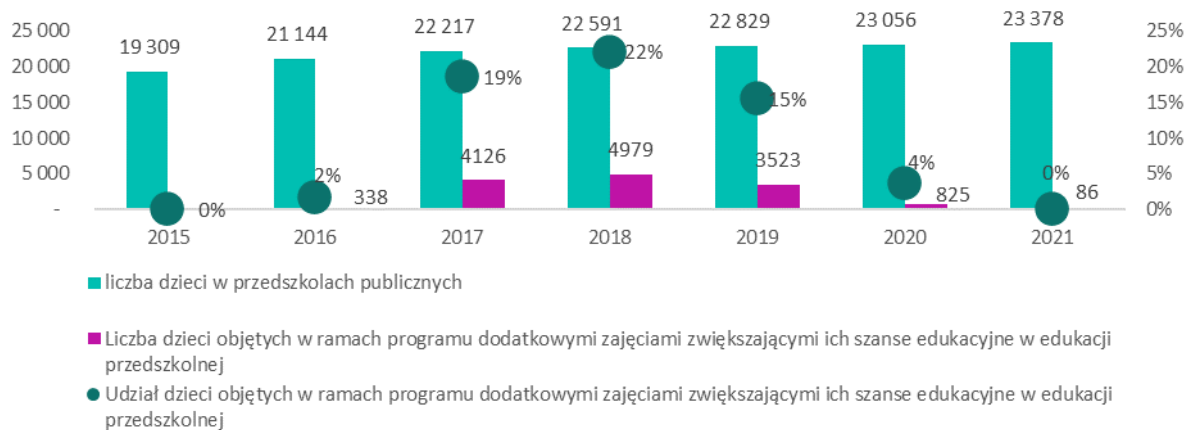
Wykres 10. Liczba uczniów szkół podstawowych i liceów ogólnokształcących w zestawieniu z liczbą uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie w ramach PI 10i.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz Załącznika nr 9 do Sprawozdania rocznego z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

Wpływ działań skierowanych dzieci w wieku przedszkolnym także był istotny. W czasie najintensywniejszego okresu wdrażania RPO WiM 2014-2020 (lata 2017-2019) **niemal co piąty przedszkolak miał okazję wziąć udział w dodatkowych zajęciach organizowanych w ramach wspartych projektów, zwiększających szanse edukacyjne.**

Wykres 11. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w zestawieniu z liczbą dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej

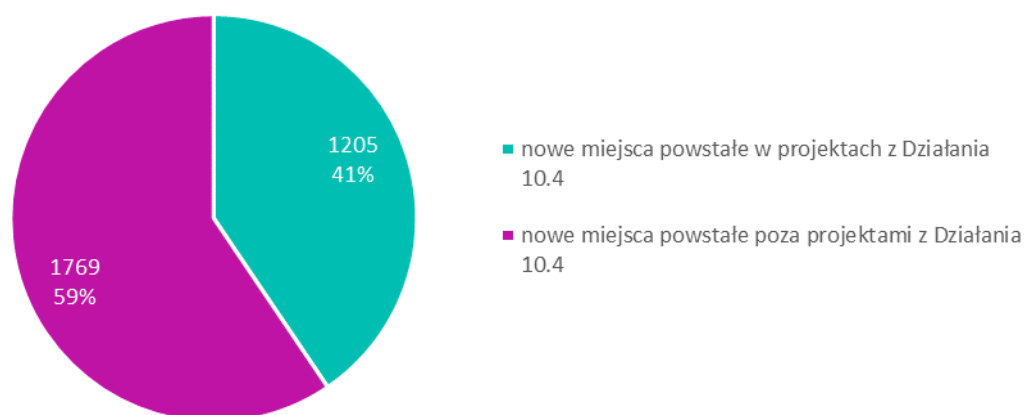


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz Załącznika nr 9 do Sprawozdania rocznego z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

Dodatkowo, w ramach OP 10 utworzono 1 205 miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech, co miało istotny wpływ na wzrost dostępności tej formy opieki i edukacji dla najmłodszych. Zgodnie z danymi GUS, w województwie warmińsko-mazurskim w 2014 r. było 1 671 miejsc ogółem (łącznie w żłobkach, oddziałach i klubach dziecięcych). W roku 2022 było ich już 4 645. Oznacza to przyrost o prawie 3000 miejsc. **Biorąc pod uwagę fakt, że ponad 1,2 tys.**

miejsz powstało dzięki interwencji z Działania 10.4 (PI 8iv), przyjąć można, że około 40% miejsc opieki dla dzieci do lat 3 powstało dzięki wsparciu z RPO WiM 2014-2020.

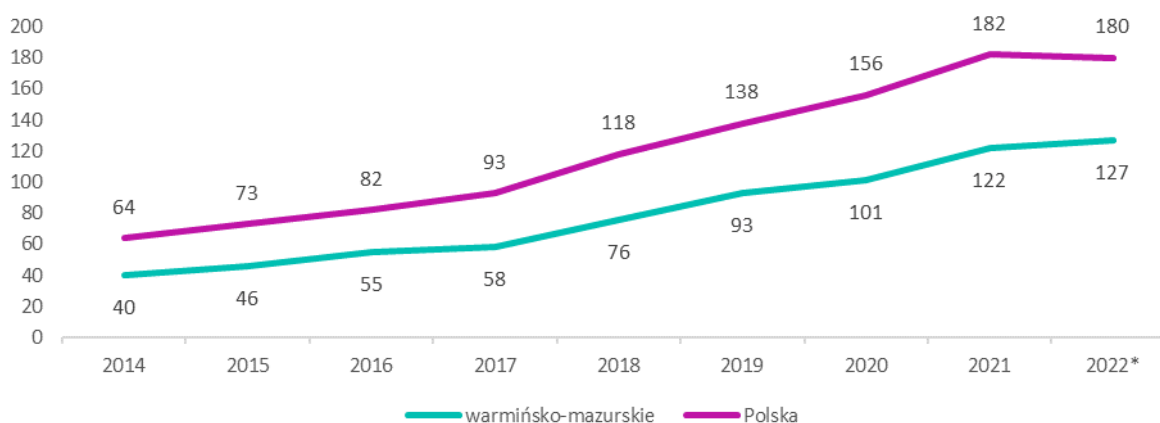
Wykres 12. Wpływ interwencji na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 od 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz monitoringu.

Duży przyrost miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech jaki nastąpił w ostatnich latach widoczny jest na poziomie wskaźników raportowanych do GUS. Pomiędzy 2014 a 2022 r. liczba dzieci objętych opieką żłobkową lub uczęszczających do klubów dziecięcych zwiększyła się ponad trzykrotnie w województwie warmińsko-mazurskim. W tym samym okresie wartość wskaźnika dla całego kraju również intensywnie rosła, jednak nieco wolniej niż w województwie warmińsko-mazurskim.

Wykres 13. -Dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych na 1000 dzieci w wieku do lat 3



* Od 2022 rok był dane nie zawierają kategorii „oddziały żłobkowe”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Oprócz doposażenia szkół różnych szczebli oraz tworzenia miejsc wychowania przedszkolnego oraz opieki dla dzieci do lat 3, środki z RPO WiM 2014-2020 wykorzystano również do wsparcia kadry dydaktycznej szkół (łącznie objęto nim 10 172 nauczycieli). Uwzględnienie w ramach interwencji wsparcia mającego na celu podnoszenie kompetencji

nauczycieli, w tym kompetencji związanych z wykorzystaniem innowacyjnych form nauczania, podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz przygotowanie kadry dydaktycznej do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach niewątpliwie poprawiło jakość nauczania we wspartych placówkach. W połączeniu z doposażeniem szkół, stwarza to warunki dla trwałej poprawy jakości nauczania w regionie, w tym lepszego dopasowania treści edukacyjnych do potrzeb uczniów oraz – szczególnie w przypadku szkół zawodowych – rynku pracy. Z przeprowadzonej ewaluacji OP 2⁵³ wynika, że nauczyciele są obecnie lepiej przygotowani do korzystania z nowoczesnych form nauczania, te z kolei spotykają się z większym zainteresowaniem wśród uczniów, którzy chętniej i z większym zaangażowaniem uczestniczą w zajęciach.

Przedsięwzięcia dofinansowane w ramach OP 2 i 10 niewątpliwie wzmacniają potencjał i jakość nauczania warmińsko-mazurskich placówek edukacyjnych i zwiększają dostępności do opieki i edukacji najmłodszych. Tym samym poprawiają warunki kształcenia na większości etapów nauczania (poza wsparciem uczelni), mające kluczowe znaczenie dla budowy kapitału społecznego w regionie.

Oprócz działań edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży i wzmocnienia potencjału placówek je świadczących, w programie regionalnym sfinansowano szereg działań obejmujących kształcenie osób dorosłych, zwiększając dostępność tego typu usług edukacyjnych w regionie. Takie wsparcie trafiło do uczestników projektów z OP 10 (PI 8v) oraz OP 2 (PI 10iii oraz PI 10iv). W przypadku OP 2 projekty były ukierunkowane na podniesienie poziomu kompetencji i umiejętności osób dorosłych z grup defaworyzowanych. Objęły one kompetencje w zakresie języków obcych, ICT i zarządzania projektem oraz dostosowanie kompetencji i umiejętności zawodowych osób dorosłych do potrzeb rynku pracy. Projekty z wybranych działań OP 10 były nastawione na rozwój kapitału ludzkiego, w tym rozwój kształcenia ustawicznego oraz szkolenia dostosowujące do zmian pracy, a także działania podnoszące kompetencję kadr MŚP (usługi rozwojowe świadczone w oparciu o podejście popytowe)⁵⁴. **Łącznie skorzystało z nich 48 945 osób.**

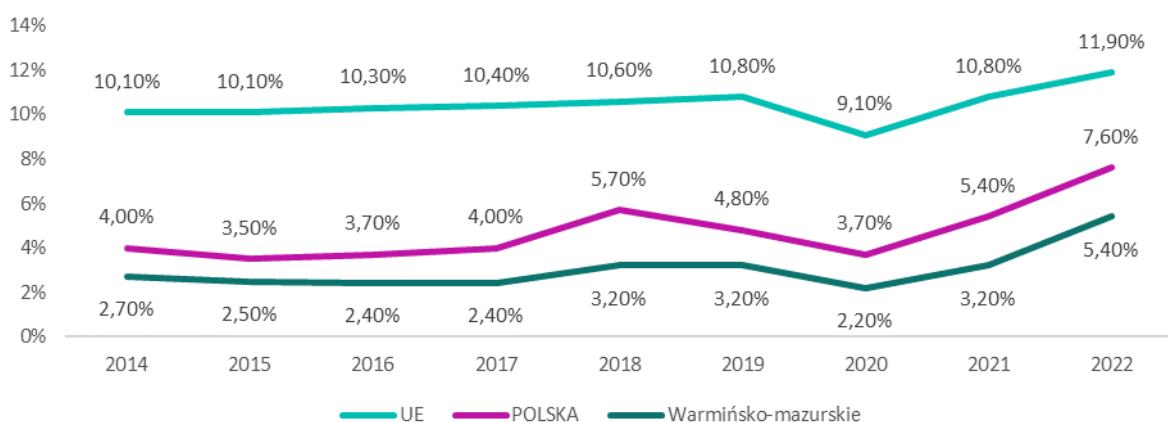
Tworzenie zachęt dla uzupełniania i/lub kontynuowania kształcenia przez osoby dorosłe jest bardzo ważne, ponieważ aktywność mieszkańców zarówno województwa warmińsko-mazurskiego, jak i Polski ogółem, była w tym obszarze relatywnie niewielka. Wartość wskaźnika *Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata) [%]* była w Polsce znacznie niższa, niż przeciętnie w Europie. Zaś w regionie warmińsko-mazurskim miara ta przyjmowała wartości znacznie poniżej średniej dla kraju. Zmienność pomiędzy 2014 a 2017 r. była jedynie drobną fluktuacją, jednak w 2018 r. (w czasie przeglądu śródkresowego) istotnie wzrosła w kraju. Podniosła się także nieco w

⁵³ „Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na jakość kształcenia kadr dla regionalnego rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim”, EU-CONSULT, Gdańsk 2022 r.

⁵⁴ Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2025. S. 48.

województwie warmińsko-mazurskim, by spaść znacznie w czasie pandemii. Od 2021 r. znów notuje się dynamiczny wzrost wartości tego wskaźnika do poziomu nieosiąganego wcześniej.

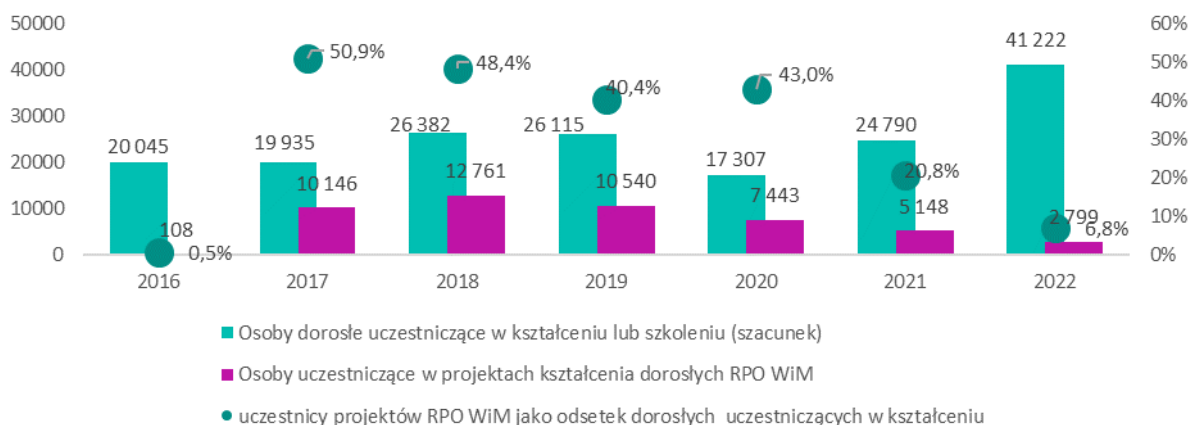
Wykres 14. Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata) [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i Eurostat.

Biorąc pod uwagę zakres i skalę wsparcia z RPO WiM 2014-2020 (mierzony liczbą uczestników), należy uznać, że miało ono istotne znaczenie dla aktywności mieszkańców regionu w obszarze kształcenia ustawicznego. **Uczestnicy dofinansowanych projektów odpowiadają nawet za połowę wszystkich osób dorosłych uczestniczących w kształceniu w 2017 i 2018 roku oraz za ponad 40% w latach 2019-2020.**

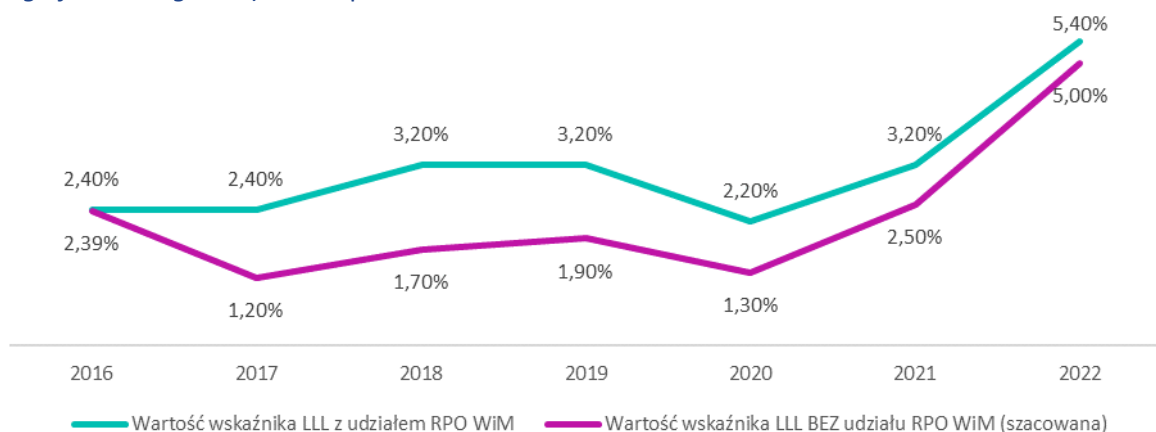
Wykres 15. Wpływ RPO WiM na wskaźnik udziału osób dorosłych w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata) [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz załącznika nr 8 i 9 do Sprawozdania Rocznego za rok 2022 z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

Na potrzeby dalszych analiz oszacowano, jak kształtowałby się wskaźnik uczestnictwa w osób dorosłych w kształceniu lub szkoleniu bez wsparcia z RPO WiM 2014-2020. Wyniki pokazują, że w latach 2017-2021 byłby istotnie niższy, a największy wpływ na jego wartość miał w roku 2018 i 2019, kiedy to różnice dochodziły do 1,2-1,5 p. proc. Potwierdza to znaczącą skalę i wpływ interwencji z programu regionalnego.

Wykres 16. Szacowana wartość wskaźnika udziału osób dorosłych w kształceniu lub szkoleniu (ang. *Long-life learning* – LLL) bez wsparcia z RPO WiM 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz załącznika nr 3 do Sprawozdania Rocznego za rok 2022 z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

W kontekście oferty usług publicznych i wsparcia dla potrzebujących kluczowe znaczenie ma wsparcie z OP 10 i 11, skierowane w szczególności do osób bezrobotnych (w tym długotrwale bezrobotnych) i biernych zawodowo oraz zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W regionie o wysokiej stopie bezrobocia i niskim wskaźniku zatrudnienia interwencja w zakresie usług publicznych skierowanych na aktywizację zawodową była ważnym czynnikiem zwiększania aktywności społecznej. Jest to szczególnie ważne w kontekście Strategii Europa 2020, która wśród swoich celów wskazuje wzrost zatrudnienia (w UE wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat na poziomie 75%, a dla Polski na poziomie 71%).

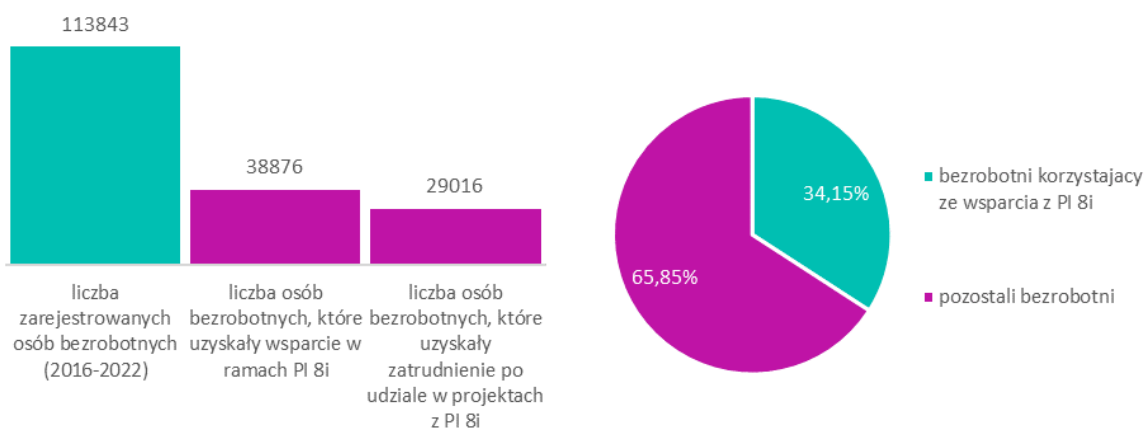
Wsparcie w okresie 2014-2020 w obszarze rynku pracy, wdrażane w OP 10 kontynuowało sprawdzone schematy aktywizacji, stawiając jednak na większą kompleksowość i indywidualizację. Interwencja nie omijała także osób pracujących, które również mogły skorzystać ze wsparcia – czy to w ramach specjalnej puli środków skierowanych na przeciwdziałanie efektom COVID-19, czy to w projektach aktywizacyjnych. Ważnym elementem interwencji były projekty umożliwiające wsparcie usług opieki nad dziećmi do 3 roku życia oraz aktywizację zawodową osób wchodzących lub powracających na rynek pracy po urloпах macierzyńskich, rodzicielskich czy wychowawczych (opisane powyżej). Ze względu na demarkację z poziomem krajowym (POWER), interwencja w zakresie aktywizacji zawodowej objęła tylko osoby powyżej 30 roku życia. Należy przy tym mieć na uwadze, że wsparcie wdrażano w czasie dynamicznych zmian na rynku pracy. Sytuacja od 2014 roku systematycznie się poprawiała, o czym świadczą zmiany wartości wskaźników kontekstowych. Stopa bezrobocia rejestrowanego regularnie spadała aż do czasu wybuchu pandemii, przy czym od 2021 roku znów obserwuje się trend spadkowy.

Projekty zrealizowane w ramach OP 10 pozwoliły na objęcie usługami dotyczącymi wsparcia aktywizacyjnego prawie 40 tysięcy osób bezrobotnych, ponad 2 tysiące osób biernych zawodowo oraz niespełna 500 osób pracujących znajdujących się w niekorzystnej

sytuacji na rynku pracy. Udało się skutecznie zaktywizować do pracy ponad 27 tys. osób, a blisko 6 tysięcy uzyskało kwalifikacje. Ponadto wsparto blisko 4 tysiące osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3, z czego 1150 wróciło na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/ wychowaniem dziecka lub utrzymało zatrudnienie.

Projekty sfinansowane w ramach OP 10 (szczególnie PI 8i) miały wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy w regionie⁵⁵. W 2016 r. w województwie warmińsko-mazurskim było zarejestrowanych ponad 73 tys. osób bezrobotnych. W latach 2017-2022 do rejestru trafiło blisko 41 tys. osób (średniorocznie rejestrowano 6,8 tys. nowych osób). Łącznie więc ponad 113 tys. osób bezrobotnych zarejestrowało się w urzędach pracy w całym regionie. Do połowy 2023 r. w ramach PI 8i wsparto 38 tys. osób bezrobotnych, a zatrudnienie uzyskało 29 tys. osób. Zatem na przestrzeni analizowanego okresu znaczna część osób zarejestrowanych w UP uzyskała wsparcie w Programie. Należy przy tym pamiętać, że osoby bezrobotne mogły otrzymać wsparcie, które umożliwiło zmianę statusu na rynku pracy także w ramach innych priorytetów inwestycyjnych (np. 8 iii).

Wykres 17. Wpływ interwencji na liczbę osób bezrobotnych w ramach PI 8i



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz monitoringu.

Wykorzystując podobne uproszczenie, to jest porównując spadek liczby osób bezrobotnych do liczby osób bezrobotnych, które uzyskały zatrudnienie po udziale w Programie można stwierdzić, że znaczna część osób, które wyrejestrowały się z urzędu pracy jako bezrobotne, zrobiły to po udziale w projektach z Działan 10.1 i 10.2.

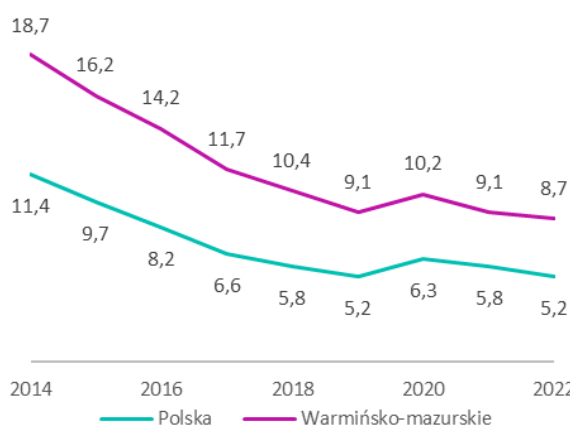
Na te wnioski należy nałożyć jeszcze informacje kontekstowe. W latach 2014-2022 na rynek pracy – zarówno globalny, jak i regionalny – działały różne czynniki, kształtując go w widocznym stopniu. Omawiana interwencja była jednym z nich. Stopa bezrobocia

⁵⁵ W dalszych analizach należy jednak pamiętać, że część spośród osób bezrobotnych (osoby młode do 30 roku życia) nie mogły być wspierane w ramach RPO i były objęte analogicznym wsparciem w ramach POWER, w tym przede wszystkim w projektach wdrażanych na poziomie regionalnym.

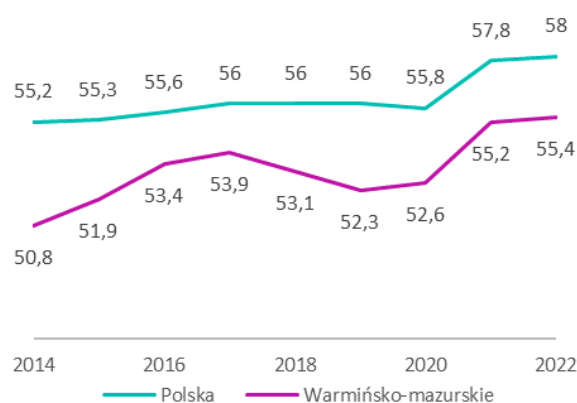
rejestrowanego spadała regularnie w całym kraju (za wyjątkiem zmiany wynikającej z pandemii COVID-19).

Należy także mieć na uwadze pewne zmiany w zakresie metodologii liczenia wskaźników. Udział aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym w ogóle mieszkańców w wieku produkcyjnym (dane BAEL), który jest wskaźnikiem celu głównego SRWWM 2025, nie jest już liczony w taki sam sposób, jak w momencie tworzenia dokumentu. Został on przeliczony w odniesieniu do grupy wiekowej do 89 roku życia, zatem wszystkie miary są istotnie niższe niż przed tą modyfikacją. Wskaźnik bazujący na metodologii odnoszącej się do osób w wieku produkcyjnym nie jest już mierzony. Trudno zatem określić na ile cel Strategii został zrealizowany. W roku bazowym (2011) wartość wskaźnika wynosiła 66,8%, a dla roku 2020 określono oczekiwaną jego wartość na poziomie 70,3% i 71,8% dla roku 2025. Przeliczony według nowej metodologii wskaźnik wynosił 2011 r. 51,3%, a w 2020 już 52,6%. Za to w 2022 r. jego wartość wzrosła do 55,4%. Zatem jego wartość wzrosła o 8 p. p. do 2022 r. W założeniach *Strategii*, wzrost do 2025 r. powinien wynieść 7,5%. Tak więc w tym zakresie cel został już osiągnięty.

Wykres 18. Stopa bezrobocia rejestrowanego [%]



Wykres 19. Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

W SRWWM 2025 wyznaczono także cel związany z obniżeniem udziału bezrobotnych długotrwale w liczbie osób aktywnych zawodowo ogółem. Udział ten mierzony jest wskaźnikiem z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). W roku bazowym (2011) jego wartość wynosiła 6,1% (wg zrewidowanych danych z BDL – 6,6%). Oczekiwano, że wskaźnik ten spadnie w 2020 r. do 3,2% i do 2,8% w 2025. Według danych GUS wynosił w 2020 r. 3,8%. Dane za rok 2022 mówią o wartości rzędu 3,0%. W tym czasie w ramach PI 8i wsparło 14 813 osób długotrwale bezrobotnych, z czego 10 506 uzyskało zatrudnienie.

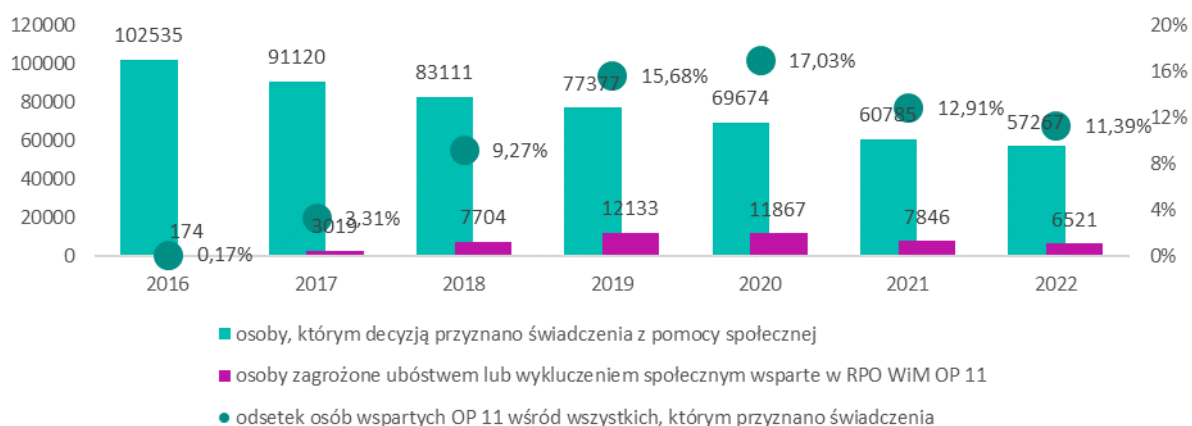
Między rokiem 2016 a 2022, a więc w czasie wdrażania interwencji, liczba osób długotrwale bezrobotnych spadła z 28 422 do 14 210 czyli o 14 212 osób. Biorąc pod uwagę, że w tym samym czasie aż 10 506 osób długotrwale bezrobotnych uzyskało zatrudnienie po udziale w Programie, można wnioskować o bardzo dużym udziale wsparcia

w ograniczeniu bezrobocia długoterminowego. Należy przy tym pamiętać, że część spośród osób długotrwale bezrobotnych była w wieku poniżej 30 lat, tym samym nie mogła być objęta wsparciem w ramach PI 8i. Natomiast mogła otrzymać analogiczne wsparcie realizowane w ramach POWER, w tym głównie przez powiatowe urzędy pracy w ramach projektów pozakonkursowych.

W kontekście dostępu do usług socjalnych oraz wzmacniania instytucji je świadczących, istotne znaczenie ma interwencja z OP 11 *Włączenie społeczne*, wspierająca dostęp do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym usług socjalnych. W OP 11 wdrażano także projekty w zakresie aktywnego włączenia oraz zwiększania szans na zatrudnienie osób oddalonych od rynku pracy. Należy w tym miejscu zaznaczyć istotny wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych ze środków EFRR w ramach OP 9 *Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych* (Działanie 9.2 Infrastruktura socjalna) w kontekście obszaru włączenia społecznego. Jego uzupełnieniem była część inwestycji z OP 8 *Obszary wymagające rewitalizacji*, w której zrealizowano projekty przyczyniające się do poprawy infrastruktury, w których świadczone są usługi społeczne.

Projekty zrealizowane dzięki OP 11 pozwoliły na wsparcie ponad 50 tys. osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, z czego w projektach z zakresu integracji (głównie społeczno-zawodowej) uczestniczyło przeszło 25 tys. osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Wśród nich około 11 tys. uzyskało nowe kwalifikacje. Szerokie wsparcie skierowano na rozwój usług społecznych, co pozwoliło na objęcie usługami świadczonymi w interesie ogólnym 25,4 tys. osób, a blisko 10 tys. usługami wspierania rodziny i pieczy zastępczej, zaś 115 osób usługami w postaci mieszkań chronionych i wspomaganych. W kulminacyjnym okresie wdrażania w 2019 i 2020 r. uczestnicy projektów stanowili 16-17% procent wszystkich osób, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej w danym roku.

Wykres 20 Udział uczestników projektów zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z RPO WiM 2014-2020 wśród osób korzystających z pomocy społecznej [%]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz załącznika nr 3 do Sprawozdania Rocznego za rok 2022 z wdrażania RPO WiM 2014-2020.

W tej grupie pewna część uczestników projektów podjęła pracę. Oszacowano, że jest to przynajmniej kilka procent spośród wszystkich beneficjentów pomocy społecznej⁵⁶.

Wykres 21. Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w woj. warmińsko - mazurskim (wg stanu na 2021 rok)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014 oraz danych GUS (stan na 2021 r.)

Na zakończenie warto również wskazać na wpływ RPO WiM 2014-2020 na zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych, związane z udostępnianiem e-usług w tym obszarze. Wsparcie tego typu inicjatyw wdrażane było w OP 3 *Cyfrowy region*. W ramach 73 projektów realizowanych przez placówki ochrony zdrowia udostępniono łącznie 96 usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości 3 - dwustronna interakcja oraz 219 usług o stopniu dojrzałości 4, a 3 030 osób objęto szkoleniami lub doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych.

Co do zasady projekty te powinny zwiększyć dostępność do usług publicznych w obszarze zdrowia, szczególnie jeśli podobne działania będą kontynuowane w przyszłości. Obszar ten jest jednak dosyć specyficzny. Jak wynika z przeprowadzonej ewaluacji osi 3, usługi udostępnione w ramach wspartych projektów cieszyły się umiarkowanym zainteresowaniem po stronie ich odbiorców. **Jako główne powody niewielkiej skali wykorzystywania e-usług publicznych wymieniono brak odpowiednich kompetencji cyfrowych (głównie wśród osób starszych), przyzwyczajenie do tradycyjnej formy załatwiania spraw urzędowych i korzystania z ochrony zdrowia oraz ograniczone zaufanie i braki sprzętowe po stronie użytkowników.** Na kwestie ograniczonych kompetencji cyfrowych użytkowników zwrócono również uwagę podczas badań jakościowych, na których wskazywano potrzebę podnoszenia kompetencji potencjalnych użytkowników e-usług. Zwracano uwagę na konieczność kontynuacji i wzmocnienia takich działań, nie tylko wobec osób w bardziej zaawansowanym wieku, ale także osób młodych i osób w wieku średnim. Wskazywano, że największym

⁵⁶ Statystyka publiczna nie dostarcza informacji na ile osoby korzystające z pomocy społecznej w poszczególnych latach to stała grupa tych samych osób, a na ile się ona zmienia. Na potrzeby szacunków przyjęto, że jest to stała grupa. Rozkład tej cechy po latach przedstawia wcześniejszy wykres.

zagrożeniem w tej sferze jest właśnie wykluczenie cyfrowe, wynikające tak z ograniczonych kompetencji cyfrowych, jak i ograniczeń infrastrukturalnych i sprzętowych.

Reasumując, wsparcie RPO WiM 2014-2020 w osiach związanych z szeroko rozumianymi usługami publicznymi zwiększyło dostępność do nich dla mieszkańców regionu (m.in. dzięki przeznaczeniu wsparcia na działania aktywizacyjne, tworzenie miejsc w przedszkolach i tworzenie miejsc do opieki nad dziećmi do lat 3) oraz podniosło jakość świadczonych usług (m.in. dzięki doposażeniu placówek i wzmocnieniu potencjału kadry, w tym nauczycieli). Efekty tych projektów są trudne do zmierzenia i odłożone w czasie. Niemniej, biorąc pod uwagę skalę wsparcia i objęcie nim istotnego odsetka instytucji oraz osób korzystających z różnych usług publicznych, należy założyć, że RPO WiM 2014-2020 będzie miało istotny wkład w rozwój aktywności społecznej, dzięki poprawie dostępności i jakości usług publicznych.

2.3.3 Kluczowe dla celu aktywność społeczna mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego efekty RPO WiM 2014-2020

Poniżej prezentujemy kluczowe efekty projektów, wspartych w ramach osi priorytetowych 2, 3, 6, 8, 10 i 11 przyczyniających się do osiągnięcia celu SRWWM 2025 związanego z wzrostem aktywności społecznej mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego.

Tabela 6. Kluczowe dla wsparcia celu Aktywność społeczna mieszkańców, produkty i rezultaty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie)

Cel operacyjny SRWWM 2025	Kluczowe produkty i rezultaty projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020 przyczyniających się do realizacji danego celu
Rozwój kapitału społecznego	<ul style="list-style-type: none"> • 67 instytucji kultury objętych wsparciem • 106 obiektów kultury i turystyki dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami • Planowana realizacja 19 (zrealizowano 13) imprez kulturalnych • 2 532 990 (dotychczas 1 630 518) osób korzystających z objętych wsparciem obiektów zasobów kultury • 217 wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach • 62 055,85 m² powierzchni budynków publicznych lub komercyjnych wybudowanych lub wyremontowanych na obszarach miejskich • 280,29 ha powierzchni obszarów objętych rewitalizacją • 365⁵⁷ obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami • 26 537 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objęto wsparciem w programie⁵⁸

⁵⁷ Łączna wartość wskaźnika dla OP 2, 3, 6, 8, 10 i 11.

⁵⁸ Łączna wartość wskaźnika dla OP 2, 3, 6, 8, 10 i 11.

Cel operacyjny SRWWM 2025	Kluczowe produkty i rezultaty projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020 przyczyniających się do realizacji danego celu
Wzrost dostępności i jakości usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • 858 podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem, • 57 sfinansowanych inicjatyw dotyczących rozwoju ekonomii społecznej • 2 079 miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie (osiągnięto: 1 872), • 1 205 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 • 375 szkół, których pracownie przedmiotowe zostały doposażone w programie (osiągnięto: 373), • 62 750 uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych, • 1360 nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu • blisko 78 tysięcy osób bezrobotnych objęto wsparciem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na maj 2023 r.

Bardzo szeroki zakres interwencji, która w pośredni i bezpośredni sposób przyczyniała się do wzrostu aktywności społecznej mieszkańców, poprzez rozwój kapitału społecznego i dostępności usług publicznych nieco utrudnia całościową ocenę wsparcia. W SRWWM 2025 przyjęto inną strukturę wsparcia oraz wybrano inne miary służące jego monitoringowi, niż w RPO WiM 2014-2020, co utrudnia jednoznaczną ocenę wpływu programu regionalnego na realizację celów rozwojowych regionu. Niemniej, zarówno zakres interwencji, mierzony liczbą wspartych osób, instytucji i obiektów, jak też osiągnięte efekty jasno wskazują obszary które udało się rozwinąć. W bardzo znaczącym zakresie RPO WiM 2014-2020 przyczynił się do zwiększenia aktywności osób w szczególnej sytuacji (w szczególności korzystających z pomocy społecznej i bezrobotnych). Program miał także ogromny wpływ na rozwój kapitału ludzkiego, w tym poprzez kształcenie osób dorosłych. Bardzo istotny impuls rozwojowy, zarówno w wymiarze kompetencyjnym, jak i infrastrukturalnym, otrzymały szkoły jako instytucje edukacyjne, a także ich kadra i uczniowie. Program przyczynił się także do zwiększenia oferty kulturalnej i rekreacyjnej, tworząc i zmieniając miejsca, w których mieszkańcy mogą się rozwijać. W tym kontekście wsparcie ocenić należy jako trafne i dobrze adresujące potrzeby regionu i cele strategiczne.

Warto także zwrócić uwagę, że interwencja nie była wdrażana w próżni. Poszczególne elementy Programu były komplementarne wobec innych działań, często realizowanych poza RPO WiM 2014-2020. Program regionalny nie był jedynym źródłem finansowania działań w obszarze rynku pracy. Znaczne środki co roku są przeznaczane na analogiczne wsparcie osób bezrobotnych z Funduszu Pracy. Także Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) wspiera niepełnosprawne osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, np. poprzez dofinansowanie staży, szkoleń, a także inne wsparcie aktywizacyjne realizowane przez organizacje pozarządowe dofinansowane z PFRON. Wsparciem

komplementarnym wobec rządowego programu Maluch+ było działanie nakierowane na powrót na rynek pracy osób opiekujących się dziećmi do lat 3. Wskazane wyżej źródła finansowania uzupełniały się, a razem z czynnikami kontekstowymi wpływały na zmianę sytuacji na rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim.

Komplementarna interwencja była wdrażana m.in. w POWER, w którym aktywizowano zawodowo osoby do ukończenia 30 roku życia. Także w POWER realizowano działanie związane z rozwojem i utrzymaniem ogólnopolskiej Bazy Usług Rozwojowych (wykorzystywanej w ramach RPO WiM 2014-2020) i wdrażano interwencję obejmującą podnoszenie kompetencji poprzez szkolenia dla pracowników i pracodawców z sektora MŚP.

Instytucje kultury nie miały zbyt wielu alternatywnych źródeł wsparcia. Co prawda inwestycje mające na celu efektywne wykorzystanie potencjału dziedzictwa kulturowego w osiąganiu korzyści społecznych i gospodarczych w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym były wspierane z poziomu krajowego w POIiŚ (OP VIII Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury), to jednak w tym wypadku minimalna wartość projektu wynosiła 2 mln euro, podczas gdy w działaniu 6.1 średnia wartość projektu była znacznie niższa i wynosiła 3,3 mln zł, zaś średnia wartość wydatków kwalifikowalnych oscylowała wokół 2,5 mln zł i dofinansowaniu przeciętnie w wysokości 2 mln zł. Zatem dla części potencjalnych wnioskodawców dla OP 6 nie było alternatywnych źródeł dofinansowania planowanych przedsięwzięć. Należy jednak zauważyć, że wspomniane duże przedsięwzięcia, dofinansowane z VIII Priorytetu POIiŚ, dobrze uzupełniały interwencję regionalną. Przykładem może być rozbudowa, przebudowa i remont budynku Muzeum Bitwy pod Grunwaldem w Stębarku oraz konserwacja i restauracja XIV-wiecznego zespołu obronnego i katedralnego we Fromborku.

OP 8 również nie była jedynym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych. Ważnym uzupełnieniem były inne osie Programu (wsparcie na termomodernizację i modernizację energetyczną budynków w OP 4, przygotowanie terenów inwestycyjnych w OP 1, wsparcie infrastruktury kultury w OP 6 oraz OP 10 i OP 11 w zakresie aktywizacja zawodowej, włączenia społecznego i usług społecznych)⁵⁹. Jako działania miękkie samorządy także wykorzystywały różne źródła finansowania, w tym środki własne i krajowe. Za ich stosowaniem przemawiały mniejsze problemy związane z kwalifikowalnością wydatków i mniej biurokratyczna procedura ubiegania się o środki⁶⁰.

Program regionalny nie był również jedynym źródłem finansowania działań na rzecz włączenia społecznego. Szczególnie korzystne (komplementarne) były działania finansowane z POWER, nakierowane na podnoszenie potencjału instytucji zaangażowanych we wdrażanie wsparcia oferowanego w RPO WiM 2014-2020. Przykładowo, w Działaniu 2.9. *Rozwój ekonomii społecznej* wspierano rozwój OWES oraz PES, a w ramach Działania 2.5. *Skuteczna*

⁵⁹ SZOOP OP 8.

⁶⁰ Raport z badania ewaluacyjnego Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych... s. 160

pomoc społeczna podnoszono kwalifikacje kadr służb pomocy i integracji społecznej. Wspierane były także programy profilaktyki (POWER, Działania 5.1. *Programy profilaktyczne*), które były komplementarne względem interwencji w Działania 11.2. Realizowano także program profilaktyka próchnicy, aczkolwiek kierowany do młodzieży powyżej 15. roku życia, zatem do innej grupy docelowej niż w RPO WiM 2014-2020.

W toku badania, w szczególności na bazie analizy wcześniejszych ewaluacji nie zidentyfikowano istotnych zagrożeń dla trwałości wsparcia w żadnym z analizowanych obszarów.

2.4 Nowoczesna infrastruktura rozwoju

Cel strategiczny *Strategii* nr 4 „Nowoczesna infrastruktura rozwoju”, miał być odpowiedzią regionu na wyzwania związane ze słabą dostępnością komunikacyjną, uzależnienie od zewnętrznych dostaw energii, potrzebę ochrony i jednocześnie umiejętnego wykorzystania walorów środowiskowych regionu. Zdiagnozowane problemy skutkowały wyznaczeniem 3 celów operacyjnych, obejmujących szereg kierunków działań, które powinny być podjęte w celu ich realizacji:

- Cel operacyjny 4.1 *zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności*, osiągnięty miał być dzięki inwestycjom w infrastrukturę drogową, kolejową i lotniczą, transport wodny, infrastrukturę graniczną oraz rozwój zintegrowanego transportu publicznego w ośrodkach miejskich, w szczególności w Olsztynie, Ełku i Elblągu,
- Cel operacyjny 4.2 *dostosowana do potrzeb sieci nośników energii*, realizowany miał być poprzez wsparcie sieci gazowej, energetycznej, ciepłowniczej oraz wykorzystanie OZE i węglowodorów łupkowych,
- Cel operacyjny 4.3 *poprawa jakości i ochrona środowiska przyrodniczego*, obejmował kierunki działań związane z zapewnieniem ochrony i racjonalnym użytkowaniem zasobów naturalnych oraz poprawą jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego⁶¹.

Środki z RPO WiM 2014-2020 wspierały realizację inwestycji zgodnych z większością kierunków działań wyznaczonych w ramach każdego z opisanych powyżej celów operacyjnych SRWWM 2025.

2.4.1 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności

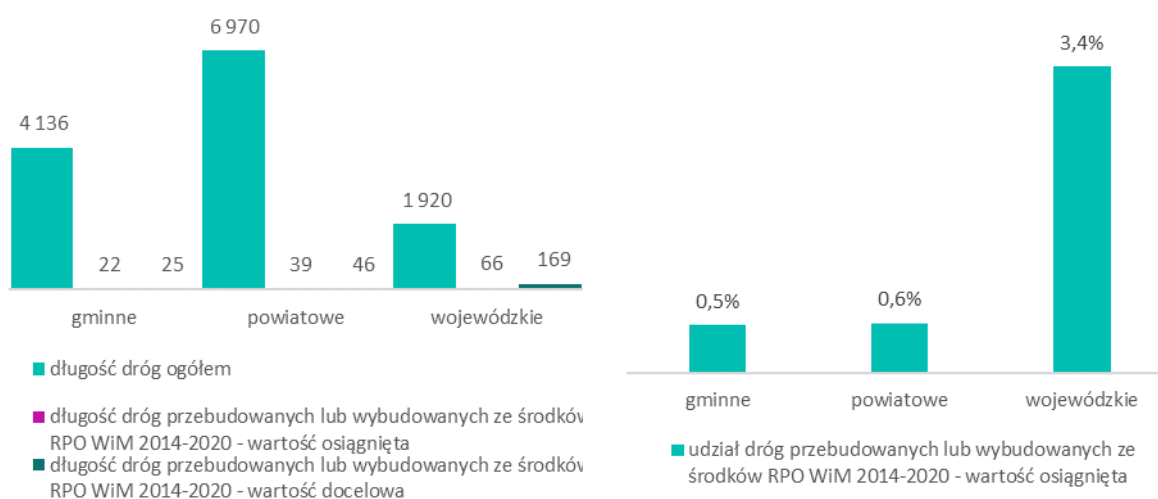
Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności regionu wspierane było w głównej mierze w ramach OP 7 *Infrastruktura transportowa*, w której dofinansowano zarówno projekty drogowe, kolejowe (w tym taborowe), jak i regionalny port

⁶¹ SRWWM 2025, s. 55-58.

lotniczy. Dodatkowo, w OP 4 *Efektywność energetyczna* dofinansowano szereg projektów z zakresu transportu niskoemisyjnego (głównie komunikacji miejskiej) w największych miastach województwa.

Projekty wspierane w ramach OP 7 przyczyniły się do poprawy stanu infrastruktury transportowej w województwie, jednak skala tego wpływu jest umiarkowana. Ogółem, wg stanu na 1.06.2023, ze środków Programu przebudowano lub wybudowano 22,39 km dróg gminnych (24,39 km wg zawartych umów), 39 km dróg powiatowych i 66 km dróg wojewódzkich (147 km wg zawartych umów). Stanowiło to odpowiednio 0,5% dróg gminnych, 0,6% dróg powiatowych i 3,4% dróg wojewódzkich. Docelowo, jeśli dofinansowane projekty zostaną zrealizowane zgodnie z założeniami, **udział dróg wybudowanych lub zmodernizowanych powinien wzrosnąć do 0,6% (drogi gminne), 0,7% (powiatowe) i 8,8% (wojewódzkie).** Realizacja RPO WiM 2014-2020 ma zatem istotny wpływ na poprawę jakości jedynie dróg wojewódzkich.

Wykres 22. Drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie w woj. warmińsko-mazurskim (wg stanu na 2021 r.)



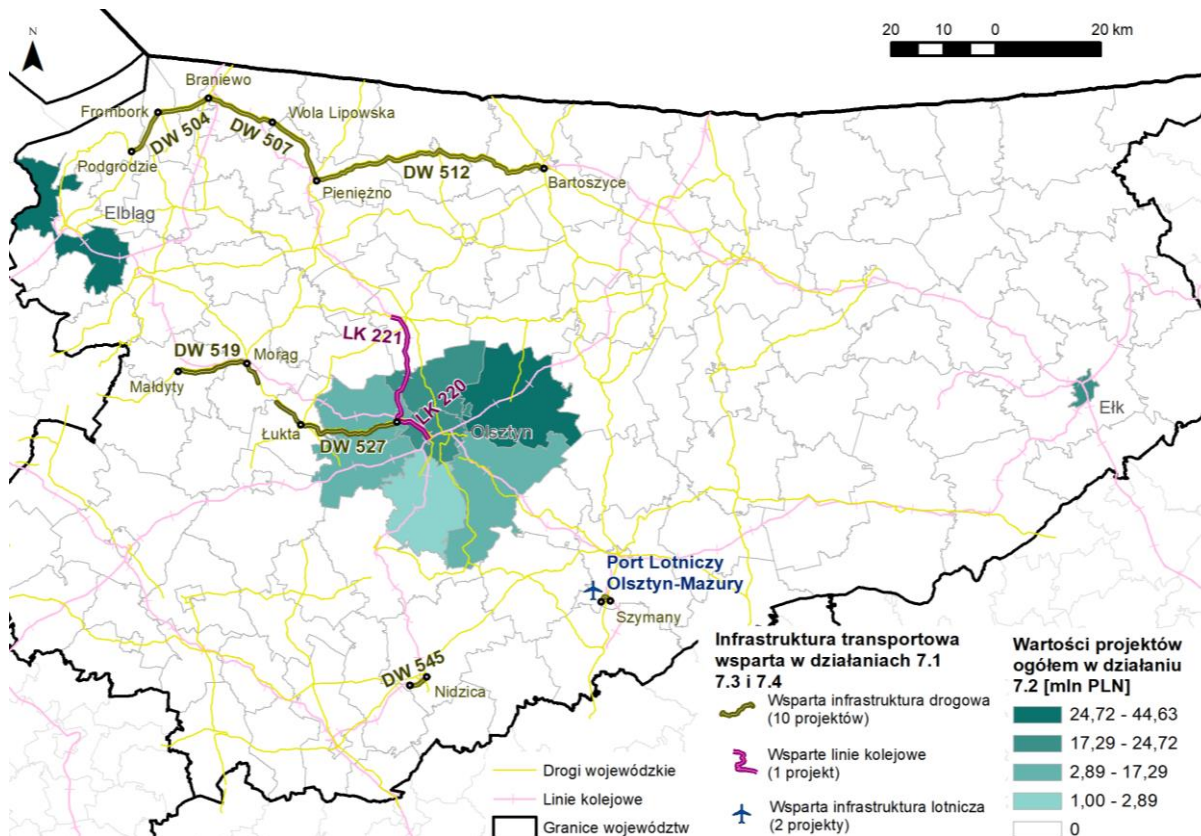
Źródło: Opracowanie własne

Przestrzenny rozkład inwestycji koncentruje się m.in. na miejskim obszarze funkcjonalnym Olsztyna oraz pozostałych MOF-ach głównych miast regionu. Kluczowym obszarem interwencji z RPO WiM 2014-2020, konsumującym większość środków przeznaczonych na przebudowę dróg wojewódzkich było wsparcie przeznaczone dla północno-zachodniej części województwa, w celu przebudowy korytarza drogowego łączącego Pogrodzie z Bartoszczami, przez Frombork, Braniewo i Pieniężno.

W obszarze transportu kolejowego, dzięki przeprowadzonym inwestycjom obejmującym m.in. przebudowę i modernizację niemal 30,3 km linii kolejowych oraz zakup taboru pasażerskiego, wzrośnie prędkość jazdy pociągów pasażerskich i towarowych na szlaku między Olsztynem i Dobrym Miastem, a w konsekwencji realizacji projektów komplementarnych na całym odcinku między Olsztynem a Braniewem. Wpłynie to na

poprawę atrakcyjności zrównoważonych środków transportu w regionie - zwiększy się także zasięg dostępu do transportu kolejowego dzięki budowie nowego przystanku oraz zakupowi taboru dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Mapa 4. Rozkład przestrzenny wsparcia i inwestycje dofinansowane w OP 7 RPO WiM 2014-2020



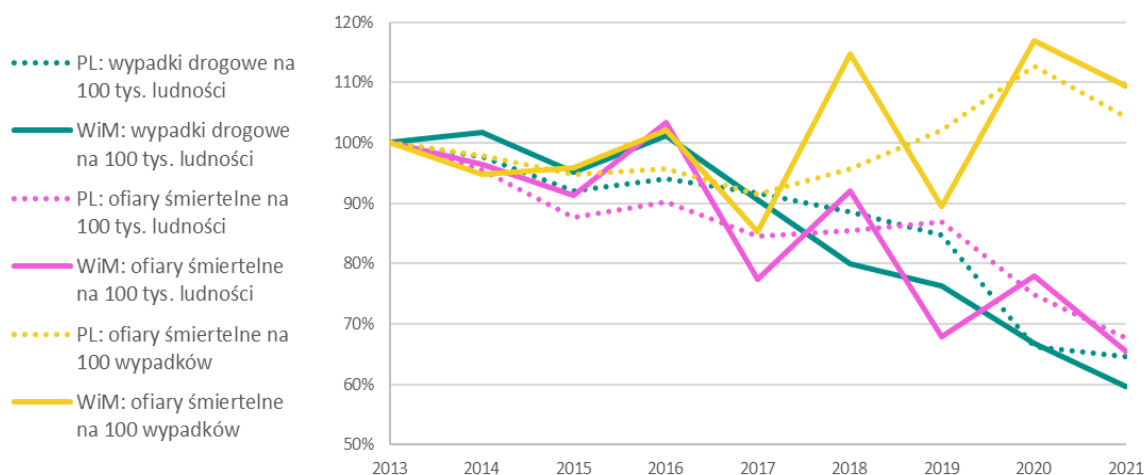
Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014, stan na 1.06.2023

Inwestycje w Porcie Lotniczym Olsztyn-Mazury poprawiły jego dostępność od strony lądu i z powietrza: podniesiony został standard dojazdu do drogi krajowej, zwiększyło się bezpieczeństwo lądowań i możliwość przyjmowania większych statków lotniczych. **Dzięki zwiększeniu kategorii zabezpieczenia przeciwpożarowego w porcie lotniczym do poziomu 9 według cywilnego prawa lotniczego, osiągnięto możliwości obsługi większych samolotów, co jednoznacznie zwiększyło dostępność zewnętrzną województwa.**

Charakter interwencji w zakresie zwiększania zewnętrznej dostępności transportowej jest raczej sektorowy, niż kompleksowy. **W wyniku modernizacji infrastruktury kolejowej wzrosła dostępność zewnętrzna województwa od strony granicy państwa.** W mniejszym stopniu wzrosła dostępność drogowa w wyniku realizacji projektów RPO WiM 2014-2020, ponieważ taki jest charakter inwestycji, które były prowadzone głównie na drogach wojewódzkich. Zakres przebudowy układu drogowego nie podwyższył standardu maksymalnie dopuszczalnej prędkości drogi, co powoduje, że nie dochodzi do istotnego skrócenia czasu przejazdu, a jedynie do jego przywrócenia do standardowych wartości w wyniku poprawy np. stanu nawierzchni jezdni. W wyniku wszystkich inwestycji w drogi

wojewódzkie czas jazdy zostanie skrócony jedynie o ok. 50 min. Należy tym samym podkreślić, że projekty dofinansowane w ramach programu regionalnego przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa i warunków jazdy drogami wojewódzkimi oraz skrócenia czasu jazdy między ośrodkami powiatowymi i w ramach MOF-ów.

Wykres 23. Dynamika zmian w wskaźnikach opisujących bezpieczeństwo ruchu drogowego Polsce i województwie warmińsko-mazurskim [2013=100]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

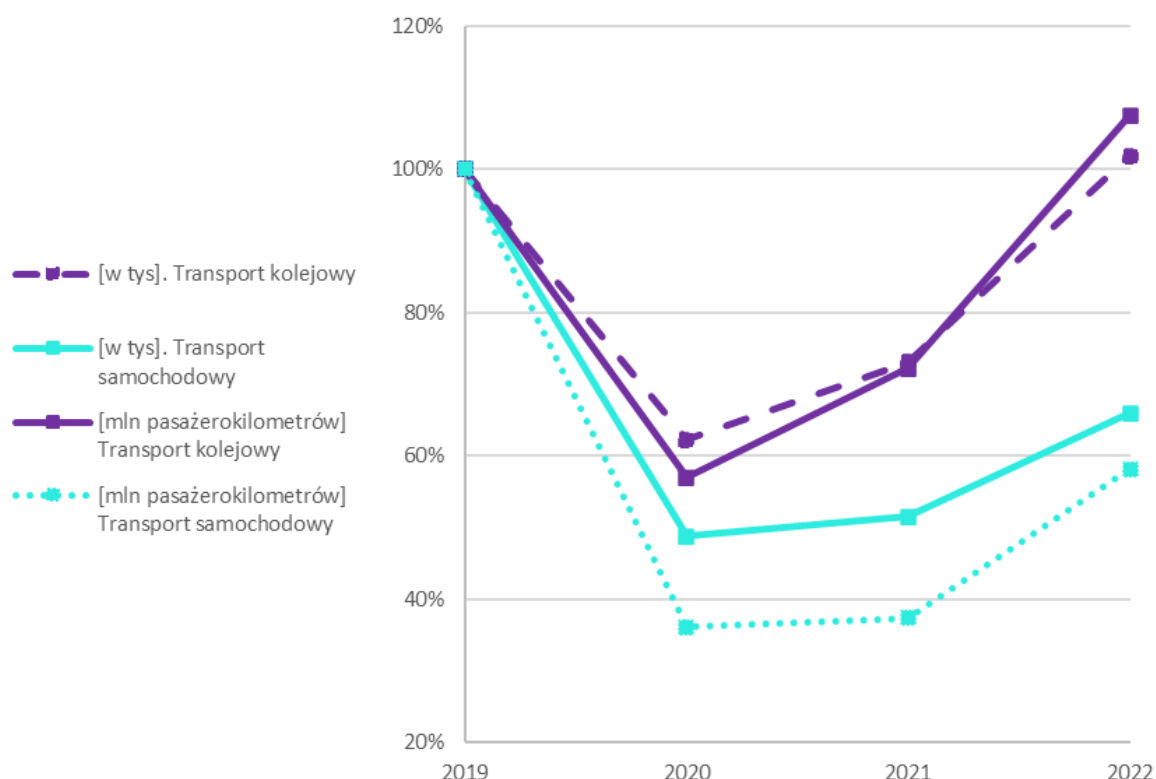
Zrealizowano szereg inwestycji wspierających mobilność miejską w miastach w tym:

- zakup 58 (docelowo 66) jednostek taboru pasażerskiego,
- budowę i przebudowę łącznie 93,2 km (docelowo 108) linii komunikacji miejskiej.

Dzięki temu zwiększono potencjał transportu publicznego, w tym jego dostępność dla osób niepełnosprawnych. Warto też podkreślić istotną rolę wspierania węzłów przesiadkowych w budowaniu potencjału transportu publicznego. Inwestycje, takie jak np. budowa węzła integracyjnego w Iławie, wzmacniają interoperacyjność transportu publicznego, ale przede wszystkim ułatwiają pasażerom korzystanie z różnych środków transportu w ramach jednej podróży. Takie inwestycje są szczególnie istotne na obszarze Warmii i Mazur, ponieważ ze względu na swoje uwarunkowania, tj. niską gęstość zaludnienia, słabą ofertę połączeń kolejowych etc. region ten nie jest rynkiem, na którym organizacja przewozów jest łatwym zadaniem pod względem ekonomicznym i technicznym. Każde dodatkowe zasilanie potoków podróży, przejmowanych odcinkowo lub w całości z podróży samochodem może zatem stanowić ważny wpływ na ekonomikę organizowania transportu w dłuższej perspektywie czasowej. Co do zasady, działania wspierane w RPO WiM 2014-2020 w obszarze transportu publicznego należy ocenić, jako trafne we wspieraniu tego obszaru, ale ich efekty w obszarze przewozowym mogą być odłożone w czasie i wymagać dodatkowych nakładów na budowanie silnej oferty przewozowej. Pewnym zagrożeniem w kontekście trwałości budowania efektów jest postępujący w ostatnich latach duży spadek liczby pasażerów przewożonych w komunikacji miejskiej, pogłębiany od 2020 r. skutkami pandemii COVID-19.

Wspomniane przesunięcie w podziale modalnym zadań transportowych będzie trudnym do osiągnięcia efektem w kontekście danych o spadku liczby pasażerów.

Wykres 24. Przewozy pasażerskie* w transporcie kolejowym i samochodowym w Polsce



* Przewozy wyrażone przez liczbę pasażerów (w tysiącach osób) oraz pracę przewozową (w milionach pasażerokilometrów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Ograniczenia przewozowe doprowadziły do znacznego pogorszenia oferty i spadku liczby pasażerów, zarówno na kolei, jak i w transporcie autobusowym. Niemniej jednak z danych ogólnopolskich wynika, że odbudowa ruchu w transporcie kolejowym postępuje znacznie lepiej, niż w transporcie autobusowym. **Można zatem zakładać, że wskutek realizacji inwestycji kolejowych poprawi się jakość połączeń w województwie warmińsko-mazurskim, co nie tylko przełoży się na spadek czasu przejazdu między Olsztynem a Dobrym Miastem i dalej Braniewem czy zwiększy komfort podróży, ale także spowoduje wzrost liczby pasażerów i przesunięcie w podziale modalnym zadań transportowych województwa.**

Pomimo przeprowadzonych inwestycji, wyzwaniem rozwojowym w regionie wciąż pozostaje:

- słaba dostępność transportowa peryferii, szczególnie północno-wschodnich i wschodnich,
- słaby stan dróg, po których mogłyby być prowadzone przewozy autobusowego transportu zbiorowego, obciążone także uwarunkowaniem związanym z niską gęstością zaludnienia, powodującą wysokie koszty organizacji,

- niewystarczająca oferta przewozowa transportu publicznego na poziomie regionalnym i powiatowym, a przez to brak zasilania potokami podróży transportu kolejowego na dalszych relacjach,
- niedostosowanie taboru kolejowego oraz częstotliwości oferty do szczytów przewozowych związanych z ruchem turystycznym.

Podsumowując, interwencja w ramach OP 7 została poprawnie zaplanowana, z zastrzeżeniem negatywnego oddziaływania braku wsparcia dla autobusowych przewozów regionalnych. Wpływ na zewnętrzną dostępność transportową został odnotowany, szczególnie w transporcie lotniczym, a w mniejszym stopniu w infrastrukturze drogowej.

Zdecydowanie większy wpływ RPO 2014-2020 miał pod względem spójności wewnętrznej.

Pomimo wyraźnego (15%) wzrostu ruchu na drogach wojewódzkich w latach 2015-2021 r. wskaźnik dostępności komunikacyjnej nie uległ pogorszeniu, co było także wynikiem poprawy czasów przejazdu na sieci kolejowej. **Na uwagę zasługuje zastosowanie podejścia korytarzowego w sposobie wyboru inwestycji na drogach wojewódzkich, które będzie wzmacniało uzyskiwane efekty i odbiór społeczny inwestycji.**

Cele zawarte w SRWWM 2025 pozostają jednak nadal aktualne, ponieważ wciąż słabo dostępne pozostają peryferyjne obszary województwa. Kierowanie się efektywnością w uzyskiwaniu zmiany powinno wzmacniać dążenia do rozwoju autobusowego transportu regionalnego i lokalnego, szczególnie poza miastami. Transport ten poddany trudnym uwarunkowaniom w czasie pandemii COVID-19, odbudowuje się zdecydowanie wolniej niż inne sektory gospodarki. Plan wsparcia tego rodzaju transportu w FEWiM 2021-2027 należy zatem uznać za właściwy wniosek z dotychczasowych efektów wdrażania funduszy na poziomie regionalnym.

2.4.2 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na dostosowanie do potrzeb sieci nośników energii

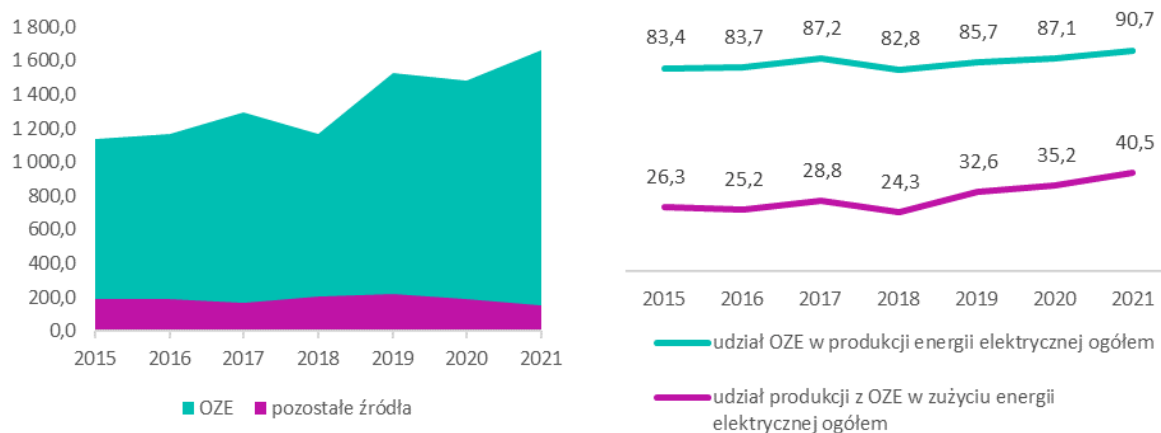
Interwencja wspierająca realizację celu SRWWM 2025 związanego z dostosowaniem do potrzeb sieci nośników energii wspierana była w ramach większości działań OP 4 *Efektywność energetyczna*. Wsparcie to w głównej mierze przyczyniło się do zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz, w mniejszym lecz nadal istotnym stopniu, do modernizacji i rozbudowy sieci elektroenergetycznych.

Zgodnie z diagnozą SRWWM 2025 jednym z problemów województwa warmińsko-mazurskiego był niski poziom produkcji energii elektrycznej w regionie (640,8 GWh w 2011 r.), który w 2011 r. pokrywał jedynie 10% lokalnego zużycia energii. Za 42% produkowanej energii odpowiadały źródła odnawialne⁶². Na przestrzeni ostatnich lat sytuacja w tym obszarze uległa znaczącej poprawie, głównie za sprawą rozwoju OZE. W 2021 r. wyprodukowano łącznie 1665,4 GWh, tj. około 2,6 razy więcej niż w roku, do którego odwołuje się strategia. Przy czym za cały ten wzrost odpowiadają źródła odnawialne,

⁶² Por. SRWWM 2025, s. 28

ponieważ produkcja z pozostałych źródeł utrzymuje się na podobnym poziomie. Udział OZE w produkcji energii na terenie województwa warmińsko-mazurskiego przekracza wg najnowszych danych 90%. To z kolei przekłada się na wyższy udział źródeł lokalnych w pokryciu zużycia energii elektrycznej ogółem. W 2021 r. energia wyprodukowana z OZE pokryła ponad 40% zużycia energii ogółem.

Wykres 25. Produkcja energii elektrycznej w woj. warmińsko-mazurskim [GWh]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Intensywna rozbudowa instalacji OZE, jaka nastąpiła w ostatnich latach, pozwoliła na osiągnięcie, a nawet istotne przekroczenie celów SRWWM 2025 związanych z wzrostem udziału OZE, w produkcji energii elektrycznej ogółem wyznaczonych zarówno na 2020, jak i 2025 r.

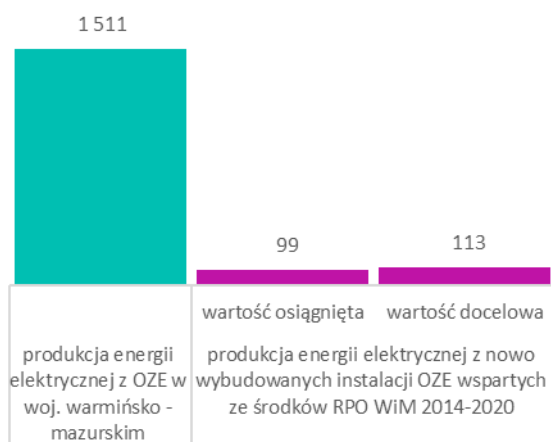
Tabela 7. Wskaźnik SRWWM 2025 dla celu 4.2 Dostosowana do potrzeb sieci nośników energii

	wartość bazowa (2011)	wartość docelowa (2020)	wartość docelowa (2025)	realizacja 2021
Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych nośników w województwie	71	78	83	90,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SRWWM 2025 oraz danych BDL GUS

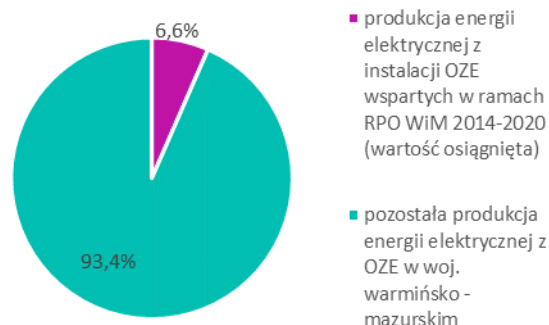
Wsparcie ze środków RPO WiM 2014-2020 miało istotny wpływ na poprawę sytuacji w tym obszarze. W programie regionalnym docelowo wsparciem objęte będzie łącznie 1 109 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE. Wg danych dostępnych na 1.06.2023, w instalacjach OZE dofinansowanych ze środków Programu produkowano rocznie 99 GWhe energii elektrycznej, co stanowiło 6,6% całkowitej produkcji energii z OZE w woj. warmińsko – mazurskim. Docelowo, wartość ta powinna wzrosnąć do 113 GWhe, co stanowiłoby 7,8% całkowitej produkcji energii elektrycznej z OZE wg. stanu na 2021 r. **Warto jednocześnie zauważyć, że w latach 2015-2021, produkcja energii elektrycznej z OZE wzrosła w woj. warmińsko-mazurskim z 950 do 1511 GWhe, a nowowytbudowane instalacje OZE dofinansowane ze środków RPO WiM 2014-2020 odpowiadają aż za 17,6% tego wzrostu.**

Wykres 26. Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w woj. warmińskim – mazurskim [GWhe/rok] (wg stanu na 2021 rok)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz SL2014 (stan na 1.06.2023)

Wykres 27. Udział produkcji energii elektrycznej z instalacji OZE wspartych w OP 4 RPO WiM 2014-2020 w produkcji energii elektrycznej z OZE w województwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz SL2014 (stan na 1.06.2023)

Oprócz zwiększenia mocy OZE istotne znaczenie w realizacji celów SRWWM 2025 przypisać należy inwestycjom związanym z rozbudową i modernizacją sieci przesyłowych, dzięki którym tworzone są warunki do przyłączania kolejnych jednostek wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W ramach programu regionalnego sfinansowano modernizację i rozbudowę łącznie 161,68 km sieci elektroenergetycznej (docelowo 236,31 km). Inwestycje te są niezwykle ważne, ponieważ od stanu sieci elektroenergetycznej w dużej mierze zależeć będzie dalsze powodzenie inwestycji w OZE. Jednym z zagrożeń dla tego obszaru – występującym w wielu regionach – jest bowiem problem przeciążenia sieci dystrybucyjnej, skutkujący czasowymi wyłączeniami instalacji, a więc również ograniczający efektywność ekonomiczną inwestycji, co w konsekwencji ograniczać może zainteresowanie dalszym rozwojem OZE, szczególnie w modelu prosumenckim⁶³.

Rozwiązaniem powyższego problemu jest z jednej strony dalsze modernizowanie sieci przesyłowych, a z drugiej inwestowanie w magazyny energii. **Warto podkreślić, że magazyny energii będą wspierane w ramach FEWiM 2021-2027, co uznać należy za bardzo trafne rozwiązanie, dobrze adresujące istniejące w regionie – i nie tylko – problemy.** Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że z poziomu regionalnego nie będzie można już finansować modernizacji i rozbudowy sieci elektroenergetycznych, które wspierane będą jedynie na poziomie centralnym. To z kolei zmniejszyć może szanse regionu na dalszą poprawę sytuacji w tym obszarze. Jest to szczególnie problematyczna sytuacja, ponieważ zgodnie z dostępnymi opracowaniami w województwie warmińsko-mazurskim perspektywy wolnych

⁶³ Fundeko Korbel, Krok-Baściuk, Ocena wpływu RPO WP 2014-2020 na efektywność energetyczną i emisyjność, Warszawa, marzec 2022 r. s. 45

mocy przyłączeniowych w najbliższych 5 latach, są najgorsze w kraju. Zgodnie ze stanem na 2023 r. w województwie wolne moce przyłączeniowe wynoszą 5 MW⁶⁴.

Warto też przywołać wnioski z jednej z ewaluacji wsparcia w obszarze energetyki w województwie podkarpackim, w którym również w perspektywie finansowej 2014-2020 bardzo dużą popularnością cieszyły się inwestycje w instalacje PV. Ekspertsi uczestniczący w badaniu zwrócili uwagę na problem niestabilności tego źródła OZE, które uzależnione jest od warunków pogodowych oraz pór roku. Autorzy tego badania sugerowali, w celu stabilizacji systemu energetycznego, położenie większego nacisku na wspieranie w kolejnej perspektywie finansowej bardziej stabilnych i sterowalnych⁶⁵ źródeł, np. instalacji, biogazowych, biomasowych czy geotermalnych oraz inwestowanie w magazyny energii⁶⁶. Wniosek ten ma w naszej opinii charakter uniwersalny i warto uwzględnić rekomendację z niego płynącą również w województwie warmińsko-mazurskim.

W kontekście poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczania zjawiska niskiej emisji niezwykle ważne było wsparcie głębokiej termomodernizacji. Zrealizowane przedsięwzięcia pozwoliły również na poprawę efektywności energetycznej w łącznie 541 budynkach (docelowo 665). Były to zarówno budynki użyteczności publicznej, budynki mieszkalne, jak i komercyjne należące do MŚP. **Łączna ilość zaoszczędzonej energii cieplnej, uzyskana w wyniku wsparcia z OP 4 wynosi ponad 533,7 tys. GJ/rok (docelowo niemal 663 787,86 tys. GJ/rok). Natomiast zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych wynieść ma 126 865 560,5 tys. kWh na rok, a ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ponad 281 257,95 MgCO₂** Należy jednocześnie pamiętać, że poza efektami ekologicznymi inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków przyczyniają się z jednej strony do ograniczenia kosztów ich użytkowania, a więc wymierne oszczędności po stronie ich użytkowników, w tym mieszkańców budynków wielorodzinnych. Z drugiej strony poprawiają estetykę przestrzeni publicznej oraz warunki życia mieszkańców.

2.4.3 Wpływ RPO WiM 2014-2020 na poprawę jakości i ochronę środowiska

Interwencja związana z poprawą jakości i ochroną środowiska wspierana była w głównej mierze w ramach OP 5 *Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów* oraz, w mniejszym stopniu, w OP 4 *Efektywność energetyczna*.

W ramach OP 5 realizowano działania przyczyniające się zarówno do zapewnienia ochrony i racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych, jak i poprawy jakości środowiska oraz bezpieczeństwa ekologicznego. Po pierwsze rozbudowana została infrastruktura służąca ochronie środowiska, dzięki której trafia do niego mniej zanieczyszczeń. Dotyczy to rozwoju

⁶⁴ Instytut Energetyki Odnawialnej, *Rynek fotowoltaiki w Polsce 2023*, Warszawa 2023, s. 74

⁶⁵ Sterowalne źródła energii z OZE obejmują: energetykę geotermalną, biomasową, biogazową i i pompy ciepła. Z kolei źródła energii niesterowalnej to: energetyka wiatrowa na lądzie i morzu, energetyka fotowoltaiczna i wodna.

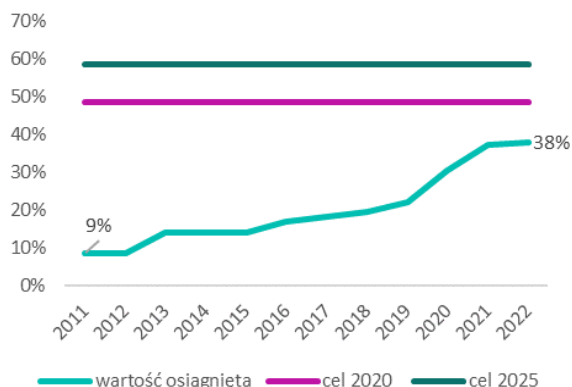
⁶⁶ Fundeko Korbel, Krok-Baściuk, *Ocena wpływu RPO WP 2014-2020 na efektywność energetyczną i emisyjność*, Warszawa, marzec 2022 r. s. 46

zarówno infrastruktury wodno-ściekowej, jak i służącej gospodarce odpadami komunalnymi. Dofinansowane projekty pozwoliły m.in. na rozbudowę i modernizację niemal 26,4 km sieci kanalizacyjnej (docelowo niemal 31 km) oraz 10 oczyszczalni ścieków (docelowo 13), jak również budowę i rozbudowę łącznie 12 punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) (docelowo 14) oraz 7 zakładów zagospodarowania odpadów (docelowo 15). Po drugie, sfinansowane zostały działania polegające na czynnej ochronie przyrody i kanalizacji ruchu turystycznego, których efektem było również podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców. Projekty te obejmowały m.in. budowę i modernizację niemal 262 km szlaków turystycznych (docelowo 266,41,5 km) oraz objęcie ochroną 164 form ochrony przyrody.

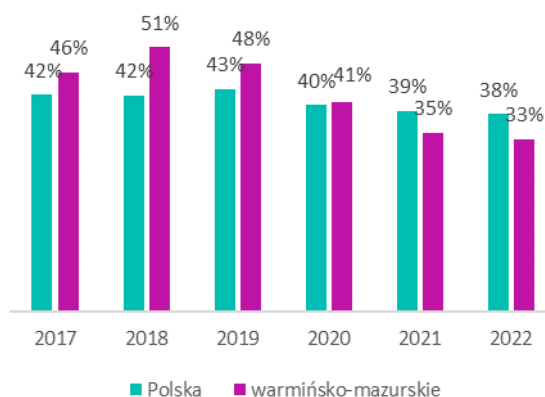
Rozwój infrastruktury ochrony środowiska, w obszarze gospodarki odpadami – podobnie zresztą jak w przypadku gospodarki wodno-ściekowej – jest od lat przedmiotem interwencji ze środków publicznych, zarówno unijnych, jak i krajowych. Efekty tych inwestycji oraz zmian ustawowych dotyczących gospodarki odpadami, przekładają się na systematyczną poprawę wskaźników obrazujących kluczowe efekty gospodarki odpadami, związane z selektywną zbiórką oraz recyklingiem. Pomimo tego, że nie udało się osiągnąć celu SRWWM 2025 związanego z udziałem odpadów komunalnych zbieranych selektywnie w relacji do ogółu odpadów to widać, że w regionie zachodzą pozytywne zmiany w tym obszarze, które przyspieszyły po 2019 roku. **Co ważne, zmiany widoczne w danych od 2020 r. wskazują na szybszy niż średnio w kraju rozwój gospodarki odpadami, przekładający się na zmniejszenie udziału odpadów trafiających na składowiska i zwiększenie udziału odpadów poddanych recyklingowi.** Niemniej, jak wskazują wnioski z przeprowadzonych ewaluacji, dla dalszej poprawy gospodarowania odpadami w regionie ważne będzie podejmowanie – obok działań inwestycyjnych wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami – działań edukacyjnych, ponieważ jak powiedział jeden z rozmówców w ramach ewaluacji OP 5 „najślabszym elementem całej układanki jest człowiek”⁶⁷. Na samym końcu, to od mieszkańców zależeć będzie sukces selektywnej zbiórki odpadów. Gminy czy też spółki realizujące zadania gmin w obszarze gospodarki odpadami, mogą jedynie stworzyć odpowiednie warunki dla systemu selektywnej zbiórki, zapewniając odpowiednią infrastrukturę i punkty odbioru odpadów.

⁶⁷ Transkrypcja wywiadu przeprowadzonego na potrzeby ewaluacji OP 5.

Wykres 28. Odpady komunalne zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów – wartość osiągnięta i cele SRWWM 2025



Wykres 29. Udział odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku



Wykres 30. Udział odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Pomimo tego, że nie da się oszacować udziału dofinansowanych projektów w zmianach obrazowanych ww. wskaźnikami należy uznać, że RPO WiM 2014-2020 przyczyniło się do pozytywnych zmian w tej materii. **Wsparcie w obszarze gospodarki odpadami docelowo obejmie około 16% wszystkich PSZOK działających w regionie, obsługujących niemal 10% mieszkańców województwa⁶⁸.**

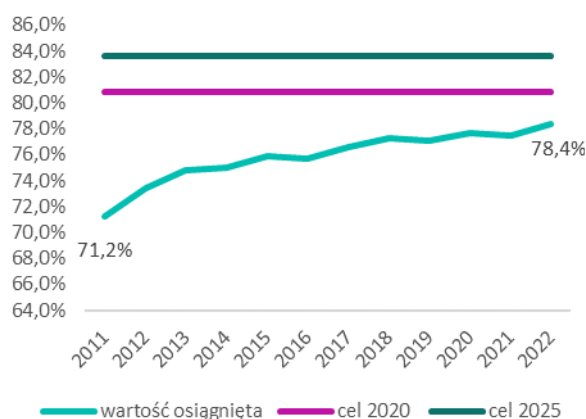
Analogicznie do obszaru gospodarki odpadami komunalnymi, również w przypadku gospodarki wodno-ściekowej od lat następuje systematyczny rozwój infrastruktury (kanalizacji i oczyszczalni ścieków), przekładający się na wzrost odsetka osób z niej korzystających. Niemniej, pomimo istotnej poprawy wartości wskaźnika dotyczącego odsetka

⁶⁸ EU-CONSULT, Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na poprawę środowiska przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów województwa warmińsko-mazurskiego, Gdańsk 2023 r.

ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców, nie udało się osiągnąć celu SRWWM wyznaczonego na 2020 r. i należy się spodziewać, że również cel na 2025 r. nie zostanie osiągnięty w terminie.

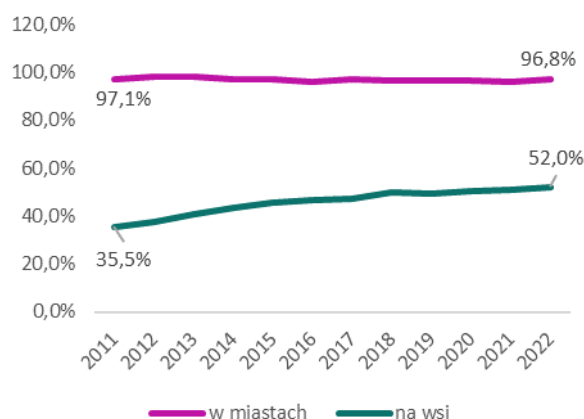
Wyzwanie związane z osiągnięciem wyznaczonych celów związane jest w dużej mierze z faktem, że o ile na obszarach miejskich (zamieszkiwanych przez niemal 60% mieszkańców regionu) z oczyszczalni ścieków korzystają niemal wszyscy mieszkańcy, o tyle na obszarach wiejskich jest to obecnie nieco ponad połowa ludności. Przy czym **to właśnie na obszarach wiejskich nastąpił pomiędzy 2011 a 2022 r. spektakularny wzrost wartości omawianego wskaźnika (16,5 p.p.).** Uznać należy to za szczególnie pozytywną zmianę, biorąc pod uwagę fakt, że to obszary wiejskie stanowią zazwyczaj wyzwanie dla rozwoju infrastruktury sieciowej, z uwagi na rozproszoną zabudowę i niską opłacalność ekonomiczną tych przedsięwzięć. Niemniej dla zwiększenia odsetka osób korzystających z oczyszczalni ścieków, a więc i zmniejszenia ładunku zanieczyszczeń, które potencjalnie zagrażać mogą stanowi środowiska naturalnego, kluczowe znaczenie w najbliższych latach będą miały właśnie obszary wiejskie. **Dlatego bardzo pozytywnie należy ocenić uwzględnienie w FEWiM 2021-2027 wsparcia dla lokalnych i indywidualnych systemów oczyszczania ścieków, które będą mogły być wspierane w ramach projektów parasolowych**⁶⁹.

Wykres 31. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców – wartość osiągnięta i cele SRWWM 2025



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wykres 32. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców – w podziale na miasto i wieś



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

W pozytywnych zmianach jakie zachodzą w obszarze gospodarki wodno-ściekowej miało udział wsparcie z RPO WiM 2014-2020. Zgodnie z danymi z systemu SL2014 do maja 2023 r.

⁶⁹ Zgodnie z informacjami ze Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur (wersja z dnia 14.08.2023 r.), w ramach Działania 2.8 Gospodarka wodno-ściekowa, wspierane będą mogły być projekty związane z budową lub rozbudową lokalnych i indywidualnych systemów oczyszczania ścieków bytowych poza obszarami aglomeracji wyznaczonymi w KPOŚK w ramach projektów parasolowych, koordynowanych przez gminy.

interwencję z RPO WiM 2014-2020 zakończono w 10 oczyszczalniach ścieków komunalnych (do końca 2023 wartość ta powinna wzrosnąć do 13). Oznacza to, że **program regionalny przyczynił się do rozwoju infrastruktury nieco ponad 5% oczyszczalni funkcjonujących w regionie⁷⁰, a ulepszonym oczyszczaniem ścieków objęto dzięki programowi dotychczas 30 737 RLM (docelowo ma to być 37 221 RLM), tj. około 2% wszystkich RLM w aglomeracjach wyznaczonych w VI AKPOŚK (docelowo około 3%)**. Dofinansowanie przeznaczone na rozwój infrastruktury wodno-ściekowej przyczyniło się również w pewnym (choć relatywnie niewielkim) stopniu do rozbudowy istniejącej sieci kanalizacyjnej w regionie. Ogółem, w 2022 r. długość sieci kanalizacji sanitarnej w województwie warmińsko-mazurskim wynosiła 7 756 km. W ramach realizowanych projektów, wybudowano niemal 23 km nowej sieci kanalizacyjnej, a docelowo wartość ta powinna wzrosnąć do niemal 24,5 km. Oznacza to, że realizacja RPO WiM 2014-2020 pozwoliła na zwiększenie długości sieci kanalizacyjnej w regionie o 0,3%.

W kontekście ograniczania zjawiska niskiej emisji niezwykle ważne było wsparcie głębokiej termomodernizacji budynków, zarówno budynków użyteczności publicznej, jak i mieszkalnych, które w RPO WiM 2014-2020 finansowano w ramach OP 4 (opisanych w sekcji poświęconej dostosowanej do potrzeb sieci nośników energii).

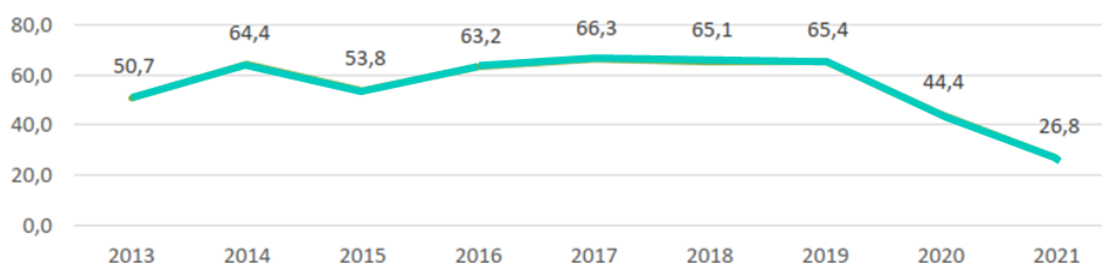
Wskutek realizacji szeregu inwestycji wspierających mobilność miejską w miastach, wspieranych w ramach OP 4 osiągnięto istotny wzrost potencjału transportu publicznego. Przy utrzymaniu i poprawie intensywności oferty przewozowej przełożyć się one powinny na wymierne efekty we wzroście liczby pasażerów w przyszłości. To z kolei pozwoli na rozwój zrównoważonej mobilności w miastach i ograniczenie emisyjności systemu transportowego. Spadek poziomu emisji w wyniku równoważenia podziału modalnego zadań przewozowych będzie powolniejszy niż **bezpośrednie oszczędności w redukcji CO₂, wynikające z wymiany napędów autobusów. 58 nowych jednostek taboru zakupionych dzięki RPO WiM 2014-2020, stanowi istotny wkład w poprawę jakości powietrza na obszarach miejskich**, który zwiększają równocześnie dostępność transportu publicznego dla osób z niepełnosprawnościami oraz potencjalnie wzmacniają odporność operatorów na szoki cenowe na rynku paliwowym. Jednostkowe zmniejszenie zużycia paliw kopalnych będzie także stabilizowało w długiej perspektywie planowanie rozwoju ich dalszej działalności.

Wpływ na trwałość uzyskiwania efektów w sektorze transportu publicznego będzie miał postępujący w ostatnich latach duży spadek liczby pasażerów przewożonych w komunikacji miejskiej, pogłębiany od 2020 r. skutkami pandemii COVID-19. Prezentowane poniżej dane obrazują skalę potencjalnego zagrożenia dla równoważenia systemu transportowego w regionie. Pomimo to, podejmowane w ramach RPO WiM 2014-2020 inwestycje należy ocenić

⁷⁰ Zgodnie z danymi GUS na koniec 2022 r. w województwie warmińsko-mazurskim istniały 192 biologiczne oczyszczalnie ścieków komunalnych.

za trafne, choć ich efekty w obszarze przewozowym mogą być odłożone w czasie i wymagać dodatkowych nakładów na budowanie silnej oferty przewozowej.

Wykres 33. Przewozy pasażerów w komunikacji publicznej (w mln) - województwo warmińsko-mazurskie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Istotną rolę w rozwoju transportu publicznego pełnią węzły przesiadkowe. Ich rola jest szczególnie ważna dla systemu transportowego w województwie warmińsko-mazurskim, ponieważ cechuje go niska gęstość zaludnienia i słaba oferta połączeń kolejowych, co utrudnia efektywną organizację transportu zbiorowego. Każde dodatkowe zasilanie potoków podróży, przejmowanych odcinkowo lub w całości z podróży samochodem, może zatem stanowić ważny wpływ na ekonomikę organizowania transportu w dłuższej perspektywie czasowej, jednocześnie przekładając się na ograniczenie zanieczyszczeń trafiających do środowiska z indywidualnego transportu samochodowego.

2.4.4 Kluczowe dla celu nowoczesna infrastruktura rozwoju efekty RPO WiM 2014-2020

Poniżej prezentujemy kluczowe efekty projektów wspartych w ramach osi priorytetowych 4, 5 i 7, przyczyniających się do osiągnięcia celu SRWWM 2025 związanego z nowoczesną infrastrukturą rozwoju.

Tabela 8. Kluczowe dla wsparcia celu Nowoczesna infrastruktura rozwoju, produkty i rezultaty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie)

Cel operacyjny SRWWM 2025	Kluczowe produkty i rezultaty projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020 przyczyniających się do realizacji danego celu
zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności	<ul style="list-style-type: none"> • 22,66 km nowo wybudowanych dróg, w tym: 16,17 km dróg gminnych, 2,77 powiatowych i 3,72 wojewódzkich • 184,54 km przebudowanych dróg, w tym: 5,25 km dróg gminnych, 35,83 km powiatowych i 143,46 km wojewódzkich • 30,29 km przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych • 386 miejsc w zakupionym taborze kolejowym • 388 213 pasażerów przewiezionych na przebudowanych lub zmodernizowanych liniach kolejowych

Cel operacyjny SRWWM 2025	Kluczowe produkty i rezultaty projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020 przyczyniających się do realizacji danego celu
dostosowana do potrzeb sieci nośników energii	<ul style="list-style-type: none"> • 238,03 km nowo wybudowanych lub zmodernizowanych sieci elektroenergetycznych dla OZE • 982 jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE • 437 jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE • 22 jednostki wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji • 113 085,66 MWhe/rok energii elektrycznej wyprodukowanej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE • 81 112,06 MWht/rok energii cieplnej wyprodukowanej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE • 713 313,07 GJ/rok zmniejszenie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów
poprawa jakości i ochrona środowiska przyrodniczego	<ul style="list-style-type: none"> • 15 wspartych zakładów zagospodarowania odpadów o mocy 603 230 [mg/rok] • 14 wspartych PSZOK • 129 194 osób objętych selektywnym zbieraniem odpadów • 30,93 km sieci kanalizacji sanitarnej objętych wsparciem, w tym 24,45 km nowej sieci • 36,19 km wybudowanej sieci wodociągowej • 13 wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych, w tym 2 nowe • 10 stacji uzdatniania wody • 4 nowe ujęcia wody • 37 221 dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (RLM) • 24 058 dodatkowych osób korzystających z ulepszanego zaopatrzenia w wodę • 266,41 km szlaków turystycznych objętych wsparciem, w tym 100,3 km nowoutworzonych • 164 wspartych form ochrony przyrody • 252 wsparte siedliska • 2 zrehabilitowane jeziora

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SL2014, stan na maj 2023 r.

Przedstawione powyżej efekty wsparcia oraz ich wpływ na rozwój nowoczesnej infrastruktury rozwoju wskazują na trafne zaprogramowanie interwencji z punktu widzenia realizacji celów strategicznych dla regionu. Oczywiście, ograniczona skala wsparcia finansowego dostępnego w RPO WiM 2014-2020 oraz ograniczenia wynikające m.in. z zapisów linii demarkacyjnej, nie pozwalają na wsparcie wszystkich kierunków działań wyznaczonych w SRWWM 2025, czy też sfinansowanie całości potrzeb w danym obszarze tematycznym. Niemniej jednak, program regionalny pozwolił na realizację przynajmniej

części niezbędnych inwestycji, dając – jak wskazaliśmy we wcześniejszej sekcji raportu – w niektórych obszarach całkiem duży wkład dla zmian obserwowanych w ostatnich latach.

Warto przy tym zaznaczyć, że RPO WiM 2014-2020 nie było jedynym źródłem finansowania inwestycji realizujących cele strategiczne regionu.

- Inwestycje związane z wsparciem transportu finansowane były głównie w ramach POIiŚ 2014-2020, POPW 2014-2020 oraz środków krajowych. Zrealizowano z nich szereg inwestycji, których oddziaływanie było wielokrotnie silniejsze niż inwestycji z RPO WiM 2014-2020, ponieważ zakres wsparcia obejmował drogi i linie kolejowe wyższych kategorii. Wśród najważniejszych projektów można wyróżnić:
 - drogę ekspresową S7, S51 na odcinku Olsztyn-Olsztynek oraz trwające prace na linii kolejowej Ełk-Giżycko wraz z elektryfikacją, finansowane z POIiŚ 2014-2020,
 - przebudowę linii kolejowej nr 216 Działdowo-Olsztyn, Szczytno-Ełk oraz budowę obwodnic miast, finansowane z POPW,
 - prace remontowe na linii kolejowej nr 221 na odcinku od Dobrego Miasta do Braniewa, finansowane z budżetu krajowego,
 - przebudowy i remonty dróg, finansowane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg od 2018 r.
- W obszarze energetyki istotnym źródłem finansowania inwestycji był POIiŚ 2014-2020. W osi I wspierano inwestycje związane ze zmniejszeniem emisyjności gospodarki, za sprawą poprawy efektywności energetycznej budynków. Natomiast w ramach osi VII finansowano inwestycje z zakresu poprawy bezpieczeństwa energetycznego.
- Środki na inwestycje prośrodowiskowe dostępne były również w POIiŚ 2014-2020, PROW 2014-2020 oraz w ramach funduszy WFOŚiGW, przy czym w każdym z nich wspierano nieco innych charakter działań. Co do zasady w programie regionalnym wspierano projekty o mniejszej skali niż w POIiŚ i większej niż w PROW, w tym:
 - w obszarze gospodarki wodno-ściekowej RPO ograniczone było do aglomeracji 2-10 tys. RLM, większe aglomeracje mogły się starać o środki w POIiŚ, natomiast gminy spoza aglomeracji zidentyfikowanych w KPOŚK wspierane były w PROW oraz środkami WFOŚiGW;
 - w obszarze gospodarki odpadami w przypadku PSZOK w RPO wspierano te obsługujące do 20 tys. mieszkańców, o wartości kosztów kwalifikowalnych do 2 mln zł, większe projekty wspierano w POIiŚ 2014-2020.

Pod względem zakresu dostępnego wsparcia ww. źródła finansowania uzupełniały się, zwiększając szansę na kompleksowe rozwiązywanie problemów związanych z poprawą efektywności energetycznej, dostępności komunikacyjnej oraz ochroną środowiska i jako takie nie konkurowały ze sobą. Konkurencja pomiędzy tymi programami wystąpiła jednak w przypadku kumulacji inwestycji z danego obszaru w podobnym czasie, co przełożyło się

zarówno na wzrost kosztów realizacji inwestycji, jak i problemy ze znalezieniem wykonawców.

Z uwagi na infrastrukturalny charakter wsparcia przyczyniającego się do rozbudowy i wzmacniania infrastruktury nowoczesnego rozwoju, osiągnięte efekty uznać należy za trwałe w sensie technicznym. Wyzwaniem w niektórych przypadkach może okazać się uzyskanie i utrzymanie trwałości zakładanych efektów (rezultatów projektów), szczególnie w obszarze transportu kolejowego oraz lotniczego. Generalnie transport zbiorowy był w ostatnim czasie pod wyjątkowym oddziaływaniem pandemii COVID-19, której konsekwencje i działania mitygujące doprowadziły do znacznych spadków w przewozach pasażerów w obu tych gałęziach. Analizując dane przewozowe dla 2022 r. można szacować, że ryzyka popytowe nie będą stanowiły już większego zagrożenia, ponieważ globalnie ruch lotniczy przekracza już prognozowane dotychczas wartości, a przewozy kolejowe odnotowują wyższe wartości niż jeszcze w 2019 r.

Takie ryzyko pozostało jednak aktualne dla przewozów transportem autobusowym, w tym dla komunikacji miejskiej i regionalnej. Postpandemiczna odbudowa potoków i oferty połączeń postępuje w tym sektorze zdecydowanie wolniej niż w innych, omawianych wyżej, co będzie miało swój negatywny wpływ na wyniki przewozowe całości systemu transportu publicznego.

2.5 Wpływ czynników zewnętrznych na postęp wdrażania i efektywność interwencji z RPO WiM 2014-2020

W okresie wdrażania RPO WiM 2014-2020 (oraz pozostałych programów tej perspektywy finansowej) miały miejsce istotne wydarzenia, które wpłynęły na wdrażanie interwencji. Wśród najważniejszych z nich wymienić należy:

- Istotną poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej jaka uwidoczniła się już w pierwszej połowie ocenianej perspektywy finansowej. Z jednej strony skutkowało ona spadkiem bezrobocia i zmniejszeniem populacji osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Z drugiej rosnącymi cenami produktów i usług.
- Wybuch pandemii COVID -19 i związane z nią konsekwencje dla życia społecznego i działalności gospodarczej na całym świecie.
- Wybuch wojny w Ukrainie i związane z nim migracje oraz perturbacje na rynkach światowych, niepewność dostaw energii i istotny wzrost jej kosztów.

Poniżej pokrótce charakteryzujemy kluczowe sposoby oddziaływania każdego z ww. zjawisk na realizację projektów dofinansowanych w RPO WiM 2014-2020. Zestawienie to przygotowane zostało w oparciu o analizę problemów zgłaszanych przez beneficjentów w ramach sprawozdań okresowych z realizacji projektów, wniosków z przeprowadzonych badań oraz informacji pozyskanych w ramach wywiadów indywidualnych z przedstawicielami IZ i IP.

Zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej objawiająca się istotną poprawą sytuacji na rynku pracy (w stosunku do okresu, w którym przygotowywano założenia wsparcia dla programów

perspektywy finansowej 2014-2020) oraz postępującym wzrostem cen wpływała na realizację projektów na 2 kluczowe sposoby:

- Wzrost cen powodował problemy z realizacją projektów zgodnie z przyjętymi budżetami. Wyzwaniem okazało się wyłonienie dostawców i/lub wykonawców usług (w tym prac budowlanych) w ramach procedury konkurencyjnej. Beneficjenci często zgłaszali, że w ramach ogłoszonych postępowań nie otrzymali żadnej oferty lub otrzymane oferty przekraczały kwoty przeznaczone na realizację danego zadania. Z tego powodu wiele przetargów trzeba było powtarzać (niekiedy kilkakrotnie), co powodowało konieczność wydłużenia terminu realizacji projektów. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, wzrost kosztów realizacji projektów skłaniał niektórych beneficjentów do rezygnacji z nich, skutkując rozwiązywaniem już podpisanych umów na dofinansowanie.
- Poprawa sytuacji na rynku pracy skutkowałą z kolei problemami z rekrutacją uczestników do projektów skierowanych do osób bezrobotnych i wykluczonych. Beneficjenci przyznają, że szczególnie w projektach aktywizacji zawodowej i społecznej pojawiały się trudności z rekrutacją uczestników. Choć ostatecznie udało się zrealizować projekty i zapewnić odpowiednie wartości wskaźników, wymagało to więcej wysiłku po stronie beneficjentów i niestandardowych działań (np. wnioskowanie o rozszerzenie obszaru realizacji projektu). Szczególnie trudną grupą były osoby bierne zawodowo, które nie znajdowały się w rejestrach urzędów pracy, przez co trudniej było do nich dotrzeć. Rekrutacja tej grupy była dodatkowo utrudniona przez wprowadzenie świadczenia 500+, które demotywoowało kobiety do uczestnictwa w projektach.

Wybuch pandemii COVID-19 i związanych z nią konsekwencji dla gospodarki i życia mieszkańców miał silny wpływ na postęp wdrażania RPO WiM 2014-2020 (a także pozostałych programów tej perspektywy finansowej). Objawiał się on na szereg sposobów.

- Jednym z podstawowych sposobów w jaki pandemia wpłynęła na wdrażanie Programu było zahamowanie procesu realizacji wielu projektów, które skutkowały koniecznością przesunięcia terminu ich zakończenia. Przestoje te miały kilka przyczyn – pierwszą były tzw. lockdowny, które prowadziły do zamknięcia biur, fabryk, szkół, przedszkoli, instytucji kultury czy urzędów oraz przejścia przynajmniej części z nich na pracę zdalną. Drugą, kwarantanna, którą obejmowane były zarówno osoby chore, jak i te które z chorymi miały kontakt. Co do zasady problemy te dotyczyły beneficjentów z każdej osi RPO WiM 2014-2020, którzy realizowali swoje przedsięwzięcia w trakcie pandemii, szczególnie jej pierwszych 2 latach, gdy obostrzenia z nią związane były szczególnie dotkliwe.
- Połączenie lockdownów i kwarantanny w różnych krajach świata, przełożyło się na zerwanie globalnych łańcuchów dostaw. To z kolei oznaczało wzrost cen i problemy z dostępnością wielu materiałów i produktów oraz, w konsekwencji, opóźnienia w dostawach i związane z tym opóźnienia w realizacji projektów.
- W projektach dotyczących poprawy efektywności energetycznej (Poddziałanie 4.3.1) wpływ COVID-19 w niektórych przypadkach pozytywnie wpływał na poprawę wskaźników efektywności energetycznej projektów (m.in. ilość energii

zaoszczędzonej w wyniku realizacji projektu). Jednak efekty te były pozorne, jako że wynikały z tego, że w okresie pandemii wiele budynków użyteczności publicznej było zamkniętych (m.in. urzędów i szkół), a tym samym zużycie energii było w nich minimalne (dużo mniejsze niż przy normalnym użytkowaniu, zakładanym na etapie szacowania potencjalnych rezultatów projektu).

- W projektach miękkich, w których zakładano bezpośredni udział odbiorców wsparcia (m.in. szkolenia, wycieczki m.in. uczniów i dzieci uczęszczających do przedszkoli) problemem była rekrutacja uczestników, nawet wówczas, gdy lockdown był zniesiony – część ludzi obawiała się spotkań twarzą w twarz (problemy takie zgłaszane były zarówno wśród beneficjentów OP 2, 10 jak i 11). Co więcej, w przypadku wielu projektów miękkich konieczna była przynajmniej częściowa zmiana ich założeń (przejście ze spotkań twarzą w twarz, na rzecz formy zdalnej oraz rezygnacja z wielu zaplanowanych działań, np. zwiedzania). Szczególną trudność odnotowano w grupie osób 50+, która była szczególnie narażona na ciężki przebieg zakażenia COVID-19 oraz w związku z wdrażaniem Działania 10.7, zakładającego badania profilaktyczne w placówkach służby zdrowia, do których dostęp był ograniczony i niezalecany z uwagi na pandemię.
- Wreszcie, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, jakie nastąpiło po pandemii, przełożyło się na ich mniejszą skłonność do realizacji nowych przedsięwzięć i wnioskowania o wsparcie z programu regionalnego. Takie obserwacje miały instytucje zaangażowane we wdrażanie OP 2.
- Pandemia miała też wpływ na pracę Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących we wdrażaniu RPO WiM 2014-2020, które również dotknięte były lockdownami, przejściem na pracę zdalną oraz kwarantanną obejmującą pracowników. To z kolei przekładało się na mniej sprawny proces wdrażania interwencji. Skumulowanie wdrażania projektów na rok 2023 ze względu na ich przedłużanie z powodu COVID-19 dodatkowo przełożyło się na przeciążenie pracą osób obsługujących wnioski o płatność.

Wojna w Ukrainie wpłynęła na realizację projektów na kilka sposobów, niekiedy pogłębiając problemy, które występowały już wcześniej w związku z wzrostem cen i dostępnością surowców.

- Po pierwsze z niektórych firm będących beneficjentami RPO, jak i firm wykonujących zlecenia dla beneficjentów RPO po wybuchu wojny w Ukrainie, nastąpił odpływ pracowników, którzy wracali do kraju, aby zaciągnąć się do wojska. Problem ten był o tyle istotny, że nastąpił dosyć nagle, przez co trudno było na niego szybko zareagować. To z kolei skutkowało koniecznością wydłużenia okresu realizacji projektów.
- Po drugie, paraliż ukraińskiej gospodarki oraz nakładane na rosyjskich dostawców sankcje i zawirowania gospodarcze na rynkach surowców, powodowały problemy z dostępnością komponentów i surowców niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych w projektach (np. beneficjenci Poddziałania 1.2.1 zgłaszali problemy z dostępnością stali niezbędnej do prowadzonych badań, natomiast ci z Działania 8.1 z dostępnością kostki i płyt granitowych oraz krawężników kamiennych).

- Część firm ma swoich kontrahentów za granicą, w tym w Rosji i Ukrainie. Wojna i sankcje z nią związane wpływały na możliwość osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu (zarówno dotyczących planowanych przychodów, jak i zawartych umów z kontrahentami zagranicznymi).
- W przypadku tzw. projektów miękkich uczestnikami części z nich miały być osoby z Ukrainy, które postanowiły w którymś momencie wrócić do kraju, co powodowało problemy z wsparciem zakładanej liczby odbiorców ostatecznych (takie problemy zgłaszano m.in. w Działaniu 10.1 oraz 11.2).
- Konsekwencją wojny na Ukrainie był też znaczny wzrost cen gazu i energii elektrycznej, który stawiał pod znakiem zapytania opłacalność niektórych rozwiązań stosowanych w projektach. Problemy te zgłaszali beneficjenci Działania 4.2, którzy zainwestowali w pompy ciepła i centrale wentylacyjne z odzyskiem ciepła.
- Część instytucji mających realizować projekty miękkie zaangażowana była w organizowanie pomocy dla obywateli Ukrainy – w związku z realizacją Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy Obywatelom Ukrainy – która skutkowałą koniecznością przesunięcia w czasie uruchomienia planowanych projektów.

Zidentyfikowane powyżej problemy przekładały się w głównej mierze na problemy realizacyjne i przesunięcie terminu zakończenia wielu projektów, a tym samym osiągnięcia celów zakładanych w Programie. W ograniczonym stopniu mogą one również rzutować na efektywność wsparcia.

- W przypadku projektów miękkich pandemia i związane z nią ograniczenia w kontaktach twarzą w twarz mogły nieznacznie obniżyć efektywność podejmowanych działań, jako że nie wszystkie z nich dało się zrealizować zdalnie. Dodatkowo, można domniemywać, że kompetencje cyfrowe części uczestników projektów były niewystarczające dla pełnego skorzystania ze wsparcia w formule zdalnej.
- W przypadku wsparcia sektora MŚP szczególnie problematyczne dla niektórych podmiotów, które miały kontrahentów w Rosji i/lub Ukrainie oraz planowały sprzedaż na tych rynkach, są konsekwencje wojny w Ukrainie. Rzutować one mogą na wyniki finansowe i dalsze perspektywy rozwoju firm oraz możliwość osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu.

3 WYBRANE ZAGADNIENIA WDROŻENIOWE RPO WiM 2014-2020 ORAZ WNIOSKI Z ANALIZY REKOMENDACJI DLA PROGRAMU REGIONALNEGO

3.1 Efektywność wsparcia finansowego dedykowanego partnerstwom oraz Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym (ZIT i ZIT bis)

Część wsparcia z RPO WiM 2014-2020 udostępniana była w ramach mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz porozumień partnerskich. W polityce spójności 2014-2020 mechanizm ZIT ustanowiono w celu skutecznej i efektywnej realizacji programów operacyjnych w układach funkcjonalno-terytorialnych. Kluczową cechą tego mechanizmu jest skierowanie wsparcia do miejskiego obszaru funkcjonalnego niekoniecznie odzwierciedlającego typowy podział terytorialny, ale łączącego z uwagi na określone wspólne funkcje, różne jednostki terytorialne i podmioty zarządzające określonymi elementami infrastruktury⁷¹.

W ramach RPO WiM 2014-2020 mechanizm ZIT zastosowano w przypadku trzech obszarów funkcjonalnych, obejmujących główne ośrodki miejskie województwa (ZIT Olsztyn, ZIT <bis> Elbląg i ZIT <bis> Ełk) i włączonych w skład danego obszaru, powiązanych funkcjonalnie z głównymi ośrodkami miejskimi, innych gmin i powiatów. Podstawę realizacji wsparcia w ramach tego mechanizmu stanowi strategia rozwoju ponadlokalnego, która w części lub w całości może stanowić uzgodnioną strategię dla danego obszaru funkcjonalnego. Niezależnie od szczegółowego rozwiązania co do odzwierciedlenia strategii lokalnej, mechanizm ten gwarantuje możliwość realizowania uzgodnionych przedsięwzięć (w ramach strategii ZIT) na obszarze funkcjonalnym, co nie byłoby możliwe (albo byłoby bardzo utrudniane) w przypadku planowania i realizacji zadań w sposób zdekoncentrowany, a więc odrębnie (samodzielnie) przez poszczególne samorządy. Co więcej, w takiej sytuacji prawdopodobnie niektóre z nich nie byłyby w ogóle w stanie przygotować samodzielnie projektów.

W opisywanym mechanizmie kluczowym elementem jest uzgodnienie zakresu interwencji dla obszaru funkcjonalnego z dysponentem źródła finansowania, tj. Instytucją Zarządzającą RPO WiM 2014-2020. Oczywiście proces ten wymaga czasu i jest generalnie oceniany jako

⁷¹ Jak podają autorzy kompleksowej ewaluacji mechanizmu ZIT, w Polsce wprowadzenie mechanizmu ZIT oznaczało tworzenie nowych dokumentów strategicznych, strategii ZIT. Wynikało to z braku ustawowego umocowania definicji miejskich obszarów funkcjonalnych, także w wymiarze instytucjonalnego zawiązywania współpracy, która bazuje na ogólnych przepisach ustaw samorządowych i stowarzyszeniowych, zob. Wolański M., Ledzion B. „Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy”, Wolański i EGO, czerwiec 2018 r., str. 8.

skomplikowany, często wymagający rekonstrukcji strategii ZIT, co oznacza konieczność uzgodnienia jej zmian ze wszystkimi jednostkami tworzącymi obszar funkcjonalny. Warto tu dodać, że w kompleksowej ewaluacji mechanizmu ZIT w Polsce kwestia ta została odnotowana, a ewaluator sformułował rekomendację co do zasadności tworzenia krótkookresowych planów działań ZIT jako dokumentów wykonawczych strategii ZIT oraz (dzięki temu) ograniczeniu liczby aktualizacji strategii ZIT⁷². Tym niemniej, cały mechanizm poprzez jego oparcie na oddolnie tworzonych strategiach obszarów funkcjonalnych skutkuje wartością dodaną w sferze definiowania wspólnych problemów dla danego obszaru, a następnie oceną projektów z punktu widzenia zgodności ze strategią. Oznacza to również, iż dokonywana na poziomie ZIT (biur zarządzających) ocena strategiczna powinna mieć wiodące znaczenie w doborze projektów – z przeprowadzonych wywiadów wynika, że z sytuacją taką mieliśmy do czynienia w procesie wyboru projektów. Jednocześnie liderzy poszczególnych ZIT, prowadzący ich biura, postrzegają określoną wartość w mechanizmie, który przyznaje kompetencje decyzyjne w zakresie oceny strategicznej, pozostawiając etap oceny formalnej i merytorycznej Instytucji Zarządzającej. Kluczowe znaczenie ma tu brak doświadczeń oraz możliwości w realizacji całego procesu oceny i rozliczania zadań uzgodnionych w strategii. Trudno jest oczekiwać, że funkcje te mogłyby być sprawnie realizowane na poziomie ZIT, które w takim przypadku pełniłyby rolę typowej instytucji pośredniczącej. Rozwiązanie takie w zasadzie nie jest akceptowalne, nawet z zamianą za możliwości finansowania tego typu zadań z pomocy technicznej przewidzianej w programie. Wywiady wskazują zatem, że stosowane dotąd rozwiązania mogą (powinny) być uwzględnione również w nowym okresie (2021-2027) programowania polityki spójności.

Co do zasady podobny mechanizm miał zastosowanie w projektach partnerskich realizowanych przez Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020 oraz Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow”. Oba stowarzyszenia, grupujące samorządy lokalne szczebla powiatowego i gminnego, uzgadniały własne strategie i odpowiedzialne były za ich wdrażanie (poprzez zarząd i struktury poszczególnych stowarzyszeń).

Ramka 2. Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020

Motywnym powołania w 2015 r. **Stowarzyszenia Wielkie Jeziora Mazurskie 2020** było założenie, że skuteczne partnerstwo samorządów pozwoli na realizację przedsięwzięć wychodzących poza lokalną perspektywę, pozwalających na realizację celów istotnych w skali całego regionu. Doprowadziło to do przyjęcia wspólnej strategii, którą uznano za instrument rozwoju regionalnego, zaakceptowany przez władze samorządu województwa.

Stowarzyszenie działa na w kilku istotnych obszarach rozwojowych regionu. W realizacji znajdują się kompleksowe projekty, takie jak: Cyfrowe Mazury, Mazurska Pętla Rowerowa, Projekt Promocji Gospodarczej 7 Cudów Mazur oraz modernizacja szlaku Wielkich Jezior Mazurskich. Skala nakładów inwestycyjnych opiewa na ponad 450 mln zł, z czego 316 mln zł podlega dofinansowaniu ze środków europejskich. W skład stowarzyszenia wchodzi 14 sąsiadujących ze sobą gmin: Miasto Giżycko, Gmina Giżycko, Gmina Mikołajki, Gmina Miłki, Miasto Mrągowo, Gmina Mrągowo, Gmina Sorkwity, Gmina Orzysz, Gmina Biała Piska, Gmina Pisz, Gmina Pozezdrze, Gmina Ruciane-Nida, Gmina Ryn i Gmina Węgorzewo oraz 3 powiaty Giżycki, Piski oraz Mrągowski.

⁷² Op. cit., str. 6 oraz 132 i n.

Ramka 3. Stowarzyszenie Polskie Miasta Cittaslow

Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow” powstało w 2015 r. i obecnie zrzesza ponad dwadzieścia miast należących do Międzynarodowej sieci Cittaslow, położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Jak określono to w treści Ponadlokalnego programu rewitalizacji miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego, celem programu jest *skoordynowanie i ukierunkowanie na rewitalizację miast wchodzących w skład sieci na terenie Warmii i Mazur tak, aby zachowując swój unikalny charakter i walory mogły [one] jednocześnie oferować mieszkańcom podobną jakość życia. Takie działanie pozwoli na budowanie wspólnego wizerunku miast /.../ sieć Cittaslow może budować spójną markę małych ośrodków miejskich o zrównoważonym rozwoju i szczególnych walorach naturalnych i historycznych*⁷³.

Miasta spod znaku ślimaka, jak same siebie określają, stawiają na rozwój zrównoważony i nowoczesny, ale jednocześnie zachowujący spokojne tempo życia. Wartościami promowanymi w rozwoju są poprawa jakości środowiska i tkanki miejskiej, poprawa jakości życia, dziedzictwo kulturowe oraz dialog⁷⁴. Są to małe miasta, o liczbie mieszkańców nie większej niż 50 tys. Aktualnie członkami Stowarzyszenia „Polskie Miasta Sieci Cittaslow” są Barczewo, Bartoszyce, Biskupiec, Bisztynek, Braniewo, Dobrze Miasto, Działdowo, Gołdap, Górowo Iławeckie, Jeziorany, Lidzbark, Lidzbark Warmiński, Lubawa, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olsztyn, Orneta, Pasym, Reszel, Ryn i Sępól.

Źródło: opracowanie na podstawie Cittaslowpolska.pl

Jak pokazują zrealizowane wywiady, tego rodzaju mechanizm wdrożeniowy (projektów partnerskich o strategicznym znaczeniu z punktu widzenia terytorialnej polityki województwa) jest skomplikowany, ale efektywny głównie z uwagi na koordynację całego procesu inwestycyjnego, począwszy od jego zaplanowania, poprzez realizację, jak i rozliczenie wsparcia. Oczywiście z wywiadów wynika, że cały proces współpracy partnerskiej jest skomplikowany, ale w tym zakresie odciąża Instytucję Zarządzającą programem operacyjnym od zwykle skomplikowanych zadań w tym zakresie, a więc dotyczących określenia zasad funkcjonowania partnerstwa, ustalenia projektów i zarządzania ich realizacją w imieniu całego partnerstwa samorządów lub też koordynowania i nadzorowania działań innych partnerów spoza sfery administracji samorządowej (np. w zakresie infrastruktury leżącej w gestii innych organów, w tym administracji rządowej lub jednostek sfery publicznej spoza samorządu terytorialnego). Formułowany jest tu zatem wniosek o generowanej wartości dodanej, wynikającej z partnerskiej konstrukcji strategii rozwojowych, zarówno na etapie ich tworzenia, jak i wdrażania. Zagadnienie to jest oczywiście bardzo ważne, bowiem uzgodnienie zamierzeń samorządów terytorialnych jest de facto procesem wymagającym utrzymywania ciągłej współpracy, a najczęściej także godzenia rozmaitych interesów, często nie do końca zbieżnych (np. gdy chodzi o realizację projektów

⁷³ „Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego”, Cittaslow, sierpień 2019, s. 6.

⁷⁴ RPO WiM 2014-2020, luty 2023, s. 250.

sieciowych, w które zaangażowane muszą być różne jednostki⁷⁵). Kwestią równie ważną jest zapewnienie utrzymania partnerstwa w czasie, nie tylko w celu zrealizowania określonej inwestycji, ale także zapewnienia jej funkcjonowania w okresie trwałości (i później).

Przywołując doświadczenia realizacji wsparcia poprzez Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow”, w RPO WiM 2014-2020 znalazły się preferencje dla realizacji zintegrowanych pakietów projektów przygotowanych przez sieć miast tworzących to Stowarzyszenie, planowanych do realizacji w kilku osiach priorytetowych Programu (w szczególności w OP 8, OP 6 oraz OP 11, uzupełniając także w OP 4). W ramach OP 8 przewidziano osobne nabory pozakonkursowe na projekty ujęte w Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Program ponadlokalny przygotowano jako działanie pilotażowe, którego nie zrealizowano wcześniej w żadnym innym regionie. Stowarzyszenie we współpracy z WMARR S.A. w Olsztynie przygotowało dokument, którego nadrzędnym celem było wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, lepsza jakość życia społeczności zamieszkującej obszary problemowe. Jak zapisano w części strategicznej Ponadlokalnego Programu, miał on realizować skoordynowane działania, ukierunkowane na rewitalizację miast wchodzących w skład sieci Cittaslow przy zachowaniu ich unikalnego charakteru, dążąc do oferowania mieszkańcom lepszej jakości życia⁷⁶. Jak pokazuje badanie ewaluacyjne, to właśnie **wśród mieszkańców miejscowości z sieci Cittaslow odnotowano największy rozwój spowodowany realizacją projektów rewitalizacyjnych**. Jak potwierdzają to uczestnicy wywiadów, dzięki przygotowaniu Ponadlokalnego programu rewitalizacji i ścisłej współpracy miast z sieci Cittaslow, planowane przedsięwzięcia były bardziej przemyślane, wynikające z potrzeb społeczności lokalnej. W przeciwieństwie do częstej sytuacji, kiedy to gminy przygotowywały swoje programy rewitalizacji „pod konkurs”, na szybko opracowując LPR, ograniczając tym samym jakość długoterminowego planowania strategicznego, nawet rezerwowe projekty sieci miast Cittaslow były znacznie bardziej trafne. Co więcej, w sytuacji uruchamiania dodatkowych środków na wsparcie miast partnerskich, ich przedstawiciele musieli na zasadzie współpracy dojść do porozumienia, które miasta i które projekty skierują do realizacji. I choć w założeniach przecież to ośrodki z innych części regionu konkurowały o te same pieniądze, to siła partnerstwa pomagała wyjść poza partykularne interesy miast i na zasadzie wspólnej decyzji wybrać te inicjatywy, które otrzymają dofinansowanie. Ostatecznie, **sieciowanie w ramach partnerstwa przyczyniło się do dokonywania trafnych wyborów strategicznych**.

Wysoką jakość działań realizowanych w ramach sieci Cittaslow potwierdzają wyniki badania ankietowego, realizowanego wśród mieszkańców. Oceniali oni szereg aspektów jakości życia. Analizę podzielono na (1) gminy wdrażające programy rewitalizacji poza siecią Cittaslow, (2) miasta Cittaslow prowadzące rewitalizację oraz (3) gminy nie prowadzące rewitalizacji. Jak pokazują wyniki badania, największe pozytywne zmiany zaobserwowali mieszkańcy w miastach zrzeszonych w sieci Cittaslow (jedynie za wyjątkiem obszaru kultury). **W tych**

⁷⁵ Przykładowo, projekty realizowane przez Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020: Mazurska Pętla Rowerowa oraz – w szczególności – modernizacja szlaku Wielkich Jezior Mazurskich.

⁷⁶ „Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow ...”, op. cit.

miastach percepcja pozytywnych zmian była wyższa, niż w innych, w zakresie infrastruktury, poprawy środowiska, dostępności usług społecznych, jakości usług, a także ograniczenia problemów społecznych, w porównaniu do innych miast z regionu⁷⁷. Jak zatem widać wartość dodana tego mechanizmu wsparcia jest ewidentna.

Podsumowując, realizacja części interwencji RPO WiM 2014-2020 w oparciu o mechanizmy ZIT oraz partnerstwa strategiczne, poza efektami w sferze produktowej oraz wywoływanymi rezultatami, wskazuje na kilka kluczowych, dodatkowych efektów, które określić możemy jako wartości dodane stosowania tych rozwiązań organizacyjnych. Kluczowe z nich są następujące:

- Rozwiązania te wzmacniają rolę planowania strategicznego, w odniesieniu do określonego obszaru funkcjonalnego (terytorialnego) lub problemowego, co wzmacnia efekty interwencji, wynikające z dobrze przemyślanego planu rozwoju oraz realizacji konkretnych projektów.
- Koncentracja na planowaniu strategicznym wymusza (prowadzi do zawiązywania lub rozwoju) współpracę pomiędzy władzami jednostek terytorialnych, wchodzących w skład ZIT lub partnerstw. Oczywistym jest szereg dalszych korzyści wynikających z tej współpracy, w szczególności zaś w sferze kształtowania innowacyjnego rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych, jak i całego ponadregionalnego układu terytorialnego (wykraczającego poza współpracę związaną z pozyskiwaniem wsparcia z budżetów polityki spójności)⁷⁸.
- Współpraca w zakresie planowania na poziomie ZIT i partnerstw strategicznych stanowi skuteczny mechanizm koordynacji działań, a także godzenia interesów poszczególnych uczestników (w ten sposób Instytucja Zarządzająca odciążana jest od często skomplikowanych procesów uzyskiwania konsensusu planistycznego).
- Oba rozwiązania, poprzez warunek współpracy, gwarantują uwzględnienie interesów i potrzeb różnych jednostek lokalnych, wchodzących w skład funkcjonujących partnerstw, a niejednokrotnie umożliwiają skorzystanie ze wsparcia przez jednostki, które działając samodzielnie, nie byłyby w stanie pozyskiwać wsparcia na projekty w skali, którą gwarantują oba mechanizmy.
- W przypadku ZIT, realizacja oceny strategicznej projektów na poziomie ZIT, z jednej strony odciąża proces selekcji prowadzony przez Instytucję Zarządzającą, jednocześnie utrwala pozycję ZIT jako jednostki wpływającej na dobór projektów, zgodnie ze strategią obszaru funkcjonalnego.

⁷⁷ Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM 2014-2020 (etap II) – raport końcowy.

⁷⁸ W toku realizowanych wywiadów na korzyści takie wskazywano szczególnie często w przypadku miast Cittaslow, podając przykłady różnego rodzaju podejmowanych wspólnie inicjatyw społecznych (koordynowanych przez Stowarzyszenie) – np. festiwal miast Cittaslow, ulotka promująca sposoby obniżki kosztów zużycia energii w domach jednorodzinnych i mieszkaniach w domach wielorodzinnych, czy też rozmaite działania doraźne (np. wspólna pomoc dla migrantów z Ukrainy), a także wymiana doświadczeń.

- Ukształtowane już struktury (a także doświadczenia) ZIT i partnerstw strategicznych zapewniają sprawną koordynację działań wdrożeniowych, co ostatecznie służy realizacji przyjmowanych strategii rozwoju.

Podsumowane powyżej efekty stanowią bardzo dobre uzasadnienie kontynuacji stosowania mechanizmu ZIT, jak i strategicznych partnerstw terytorialnych. Co do zasady, wszystkie efekty generowane przez te rozwiązania przyczyniają się do lepszego kształtowania polityki terytorialnej województwa oraz w dużym stopniu kontrybuują w zakresie wzrostu spójności terytorialnej, wspierają kształtowanie pozytywnego wizerunku i marki regionu oraz jego obszarów w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym. Dlatego, pewne skomplikowanie i czasochłonność procesów planowania strategicznego, nie powinno być postrzegane jako szczególne ograniczenie. Jest to swoisty koszt wysokiej jakości planowania. Ostatecznie, postępowanie zgodnie z maksymą „planuj na długo, wdrażaj szybko” podnosi trafność i efektywność interwencji publicznej (w tym też kierunku idą wspomniane wcześniej rekomendacje, dotyczące operacjonalizacji strategii jednostek terytorialnych poprzez krótkookresowe plany działań).

Kwestią wymagającą rozważenia jest porównanie efektywności wdrażania projektów w ramach polityki terytorialnej (ZIT i strategiczne projekty partnerskie) i poza nią. W tym celu, dla potrzeb niniejszego badania przeprowadzono analizę kosztów jednostkowych finansowanych interwencji (porównanie kosztów jednostkowych w ramach projektów znajduje się w załączniku nr 10). Koszt jednostkowy wytworzenia jednej jednostki danego wskaźnika to najbardziej adekwatna miara, pozwalająca na porównywanie i ocenę efektywności projektów. Takie same wskaźniki realizowali beneficjenci zarówno w ramach polityki terytorialnej w formule zintegrowanych inwestycji terytorialnych, sieci miast Cittaslow oraz Stowarzyszenia Wielkie Jeziora Mazurskie 2020.

Co do zasady, przeprowadzone **analizy wskazują na brak zależności pomiędzy kosztem osiągnięcia danego efektu w zależności od tego, czy projekt realizowany jest w ramach partnerstw lub ZIT, czy poza nimi**. Innymi słowy, nie da się ocenić efektywności finansowej poszczególnych rozwiązań na bazie dostępnych danych. Najbardziej porównywalne miary okazują się prowadzić do skrajnych ocen w ramach tej samej interwencji. Kluczowe jest realizowanie efektywnych projektów, osadzonych w lokalnych potrzebach, których nie można sfinansować w inny sposób, a także kształtujących partnerstwa regionalne (budowanie doświadczeń w celu kształtowania wspólnych projektów strategicznych w polityce terytorialnej). Możliwość dopasowania wsparcia będzie zawsze prowadzić do różnych kosztów jednostkowych tam, gdzie nie są one narzucone z góry. Ocena wsparcia nie powinna w tym zakresie bazować na efektywności finansowej, ale na ocenie jakościowej osiągniętych efektów, wyrażonych przez wskaźniki rezultatu.

3.2 System realizacji RPO WiM 2014-2020

Sprawny system realizacji jest ważnym czynnikiem skutecznego wsparcia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. W ramach niniejszej ewaluacji uwzględniono ocenę systemu realizacji widzianego przez pryzmat osób odpowiedzialnych za programowanie i

wdrażanie Programu. Podstawą analizy były wyniki badania pracowników IZ i IP. Narzędziem badawczym była ankieta składająca się z 21 pytań, dotycząca współpracy wewnątrz- i zewnątrz- instytucjonalnej i związanych z tym problemów, motywowania i traktowania pracowników, systemu wsparcia szkoleniowego. Ponadto w ankiecie uwzględniono ocenę procedury wyboru projektów oraz etapu weryfikacji wniosków o płatność, poszukiwano czynników systemowych ograniczających osiągnięcie zamierzonych celów RPO WiM 2014-2020 i pomysłów na niestandardowe wykorzystanie pozostałej alokacji. W centrum oceny znalazł się tak zwany „czynnik ludzki”. Konstrukcja narzędzia pozwalała badanym pracownikom wyrazić osobistą opinię i podzielić się swoimi doświadczeniami i przemyśleniami, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii problematycznych. Tym samym nieco silniej w poniższym materiale wybrzmiewają problemy, które należy zaadresować, a mniej miejsca poświęca się kwestiom nie budzącym wątpliwości, działającym sprawnie.

Jakość współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za realizację RPO WiM 2014-2020

Jak potwierdzają badania, przedstawiciele IZ i IP intensywnie między sobą współpracują. Na brak współpracy z inną jednostką systemu realizacji RPO wskazuje około 12% badanych. I choć nie są to częste wskazania, to z poziomu poszczególnych komórek organizacyjnych mogą stanowić istotną barierę w sprawnej obsłudze Programu. Najczęściej problem ten występuje na linii potencjalnej współpracy IZ z IP. Z drugiej strony, pracownicy poszczególnych IP nie narzekają na brak współpracy z Urzędem Marszałkowskim (tylko 2 wskazania spośród 51 respondentów). Tylko w pojedynczych przypadkach niewystarczająca jest współpraca pomiędzy poszczególnymi IP. Nie jest to więc istotny problem z perspektywy całego systemu wdrażania interwencji.

Pewne problemy widać na poziomie oceny jakości. Objęci badaniem pracownicy współpracujących z poszczególnymi instytucjami poproszeni zostali o ocenę współpracy w 4 wymiarach:

- łatwości uzyskiwania informacji,
- szybkości przekazywania informacji,
- poprawności przekazywanych informacji,
- zaangażowania we współpracę.

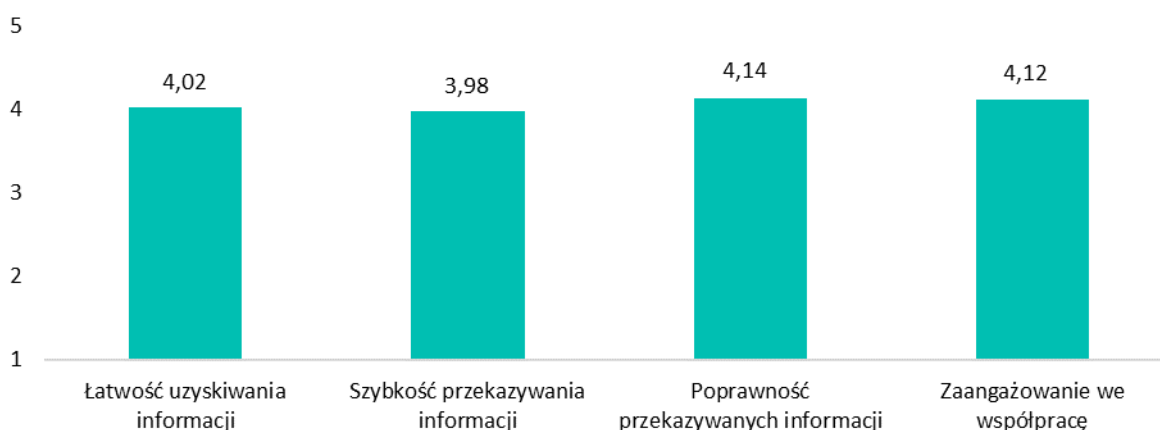
Zdaniem badanych, najbardziej **problematyczna jest szybkość przekazywania informacji**, która może utrudnić i spowolnić proces wdrażania Programu. Problem ten wynika w większej mierze z przyjętego obiegu dokumentów i podziału zadań, niż z kompetencji czy woli pracowników. Większych problemów nie notuje się także w kwestii poprawności przekazywanych informacji (97% odpowiedzi pozytywnych lub neutralnych) czy łatwości uzyskiwania informacji (informacji (97% odpowiedzi pozytywnych lub neutralnych)).

Należy zaznaczyć, że system realizacji RPO jest złożony, składa się z kilku hierarchicznych instytucji, zróżnicowanych pod względem wydziałów i pracowników. Jak podkreślają badani,

problemy, które pojawiają się w kontaktach z jednym departamentem lub instytucją nie mają przełożenia na inne. Nieraz problemy pojawiają się już na etapie ustalenia osoby odpowiedzialnej za daną kwestię, co przekłada się na długi czas oczekiwania na informację zwrotną lub powoduje jej brak. Jak potwierdzają inni respondenci, trudność uzyskania informacji dotyczy szczególnie spraw problemowych, budzących wątpliwości. Często w takiej sytuacji dochodzi do unikania wydawania jednoznacznych opinii, albo też czas oczekiwania na odpowiedź znacznie się wydłuża. Zdarza się także, że pracownicy pragnący rozjaśnić swoje wątpliwości są odsyłani do zapoznania się z obszerną dokumentacją. Jak zgłaszali niektórzy badani, zdarza się także że otrzymują informacje sprzeczne (inne z różnych departamentów), a odpowiedzialność się rozmywa. Dodatkowym problemem jest znaczna biurokracja – oficjalny obieg dokumentów nawet w kwestiach mało istotnych ("wszystko trzeba dać na zarząd" lub też mało istotne sprawy przekazywane oficjalnym pismem z podpisem dyrektora departamentu), co utrudnia planowanie realizacji działań przez współpracujące instytucje.

Z kolei od pracowników instytucji pośredniczących na etapie konsultacji dokumentów oczekuje się wydania opinii w bardzo krótkim czasie, nawet w przypadku analizy obszernych materiałów. Jak wskazywali pojedynczy badani, wydane przez nich opinie czasami są odrzucane bez żadnego uzasadnienia.

Wykres 34. Jak pracownicy oceniają instytucje, z którymi współpracują



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

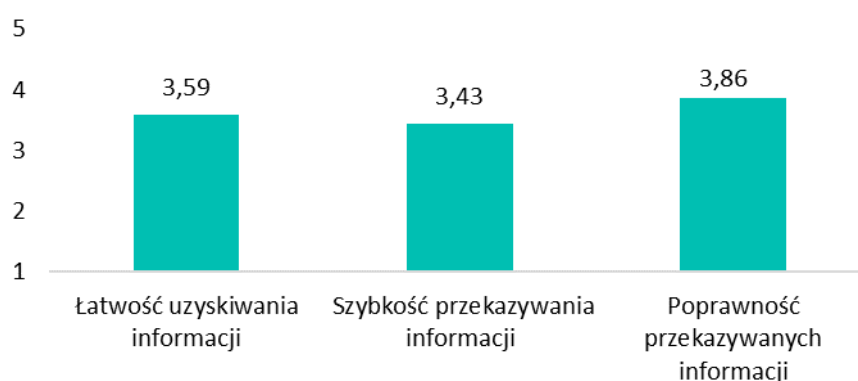
Nie tylko współpraca pomiędzy instytucjami bywa problematyczna. Także przepływ informacji wewnątrz urzędów utrudnia płynne wdrażanie interwencji. Badanych poproszono o ocenę tego, na ile sprawnie następuje przekazywanie informacji i wydawanie decyzji w codziennej współpracy w ich instytucjach.

Pracownicy komórek organizacyjnych zaangażowanych w programowanie i wdrażanie RPO WiM 2014-2020 wskazują na podobne problemy wewnątrz swoich instytucji, jak we współpracy międzyinstytucjonalnej. Nieco ponad połowa badanych ocenia **pozytywnie łatwość uzyskania informacji od współpracowników** (oceny 4 i 5 na 5-stopniowej skali). Podstawowym problemem jest czas potrzebny na uzyskanie odpowiedzi na pytania.

Negatywnie (1 lub 2 na skali 5-stopniowej) ocenia go 15% badanych, a ocenę środkową (3) wystawiło 35% pracowników. Wynika to przede wszystkim z zastosowanej długiej ścieżki obiegu dokumentów, często także drogą papierową. Poszczególne szczeble przetrzymują informacje w teczkach do zadekretowania, co już samo w sobie wydłuża czas. Dodatkowo dochodzi do sytuacji, gdzie okresowe nieobecności powodujące brak osoby właściwej do udzielenia informacji (problemy z zastępstwami), w dodatkowy sposób blokują całą ścieżkę. W efekcie nawet na rozstrzygnięcie prostych kwestii operacyjnych pracownicy czekają niewspółmiernie długo.

Mimo sformalizowanego i wieloetapowego procesu wydawania każdej decyzji, brakuje korzystania ze wspólnego, jednego (lub paru, ale nie kilku) kanału agregacji informacji na temat wypracowanych rozwiązań. Obecnie informacje są przekazywane ustnie, mailowo, na papierze, komunikatami i każdy z tych przekazów może być wiążący. Później trudno ustalić źródło informacji i genezę decyzji, co prowadzi do niespójności i rozmycia odpowiedzialności. Trudno też w takim trybie uzyskać wykładnię co do niejasności interpretacyjnych, co nieraz pozostawia pracowników w trudnej sytuacji. Spontaniczne odpowiedzi badanych pracowników wskazują, że problemy komunikacyjne występują zarówno pomiędzy departamentami, jak i na linii podwładny - przełożony wewnątrz jednej komórki organizacyjnej.

Wykres 35. Jak pracownicy oceniają przepływ informacji w ramach swojej instytucji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Wsparcie pracowników IZ i IP

Pracownicy wszystkich badanych instytucji zostali poproszeni o ocenę na ile zgadzają się z wymienionymi stwierdzeniami, dotyczącymi sposobów ich traktowania. Odpowiedzi zostały przeliczone ze skali od „zdecydowanie się nie zgadzam” do „zdecydowanie się zgadzam” na 5-stopniowe oceny od 1 – zdecydowanie negatywna do 5-zdecydowanie pozytywna.

Tabela 9. Średnia ocena wybranych aspektów pracy na skali od 1 – zdecydowanie negatywna do 5-zdecydowanie pozytywna

Oceniany aspekt	Ocena
1. adekwatne wynagrodzenie	1,66

Oceniany aspekt	Ocena
2. docenianie dobrych pracowników	2,58
3. kryteria premiujące dobrych pracowników	2,59
4. kompetentni nowi pracownicy	2,61
5. obiektywna ocena pracowników	2,74
6. zasłużone awanse	2,75
7. docenianie pracy	2,78
8. sprawiedliwe nagrody	2,87
9. nie za duża rotacja	2,88
10. nabory na nowych pracowników nie dezorganizują pracy	2,91
11. brak przeciążenia pracą	3,30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Najmniejszym problemem jest przeciążenie pracą. Problem ten mocniej dotyka co piątego pracownika. Ograniczona rotacja, zwłaszcza w badanych IP, także jest z tym powiązana.

Najniżej pracownicy ocenili swoją satysfakcję z otrzymywanego wynagrodzenia. Tylko 6% z nich uznało, że poziom wynagrodzeń pracowników jest odpowiedni do zakresu zadań i sytuacji na regionalnym rynku pracy. Problematyczne jest też docenianie pracowników. Zdaniem połowy z nich (49%), nawet jeżeli ktoś bardzo się stara, to nie zostaje doceniony. Tylko co czwarty badany uznał, że same kryteria oceny premiują dobrych pracowników. Przeciwnego zdania była połowa badanych. Problematyczna okazała się kwestia awansów. Choć zdaniem części badanych (31%), awanse na wyższe stanowiska przyznawane są osobom, które rzeczywiście na to zasługują, to w wypowiedziach badanych dominują negatywne opinie, wskazujące na fakt, że brak sprawiedliwych awansów, a niektóre osoby są nagminnie pomijane, choć są pracownikami wieloletnimi i w swojej ocenie zasłużyły na awans. Zdaniem części badanych, ścieżka awansu jest zbyt krótka. W efekcie tego po osiągnięciu najwyższego, niekierowniczego stanowiska, nie ma dalszych perspektyw awansu.

Tylko co trzeci badany pracownik zgadza się z tym, że nagrody przyznawane są sprawiedliwie (35%). Pozostali twierdzą, albo że są przyznawane wszystkim po równo, bez oceny realnego zaangażowania każdego pracownika, lub też, że kryteria przyznawania nagród są niejasne, subiektywne, nie zależą od stopnia zaangażowania w pracę i zakresu realizowanych obowiązków przez daną osobę lub jej komórkę organizacyjną, a jedynie od frekwencji. Wielu pracownikom wydaje się to niesprawiedliwe. Sprzyja to pewnemu minimalizmowi w pracy, co można uznać za racjonalne zachowanie. Choć z drugiej strony nie rodzi to innych problemów, związanych choćby z posądzeniem o subiektywizm, czy koniecznością uzasadniania i dokumentowania tego. Zdaniem badanych, nagrody powinny być przyznawane adekwatnie do zakresu wykonywanych zadań oraz efektów wykonanej w danym okresie pracy i indywidualnego zaangażowania pracownika, a nie od stażu pracy czy krótkoterminowych nieobecności. Część badanych deklaruje wprost, że nagród nie dostają. Jeśli nagrody są przyznawane, to w sposób uznaniowy, z pominięciem wielu pracowników.

Kilku pracowników zwróciło uwagę na fakt, że środki na nagrody dla kadry są dostępne, ale nie są wykorzystywane w pełni. Niezależnie od tego, czy tak faktycznie jest, rodzi to niejasności i może w dłuższej perspektywie ograniczać zaangażowanie pracowników.

Problemy z systemami motywacyjnymi wpisują się w szerszy kontekst niedoceniań pracowników. Taka jest ogólna percepcja w badanych urzędach. Wątpliwości budzi nie tylko brak odzwierciedlenia zaangażowania w postaci podwyżek, premii czy nagród, ale przede wszystkim brak pozytywnej informacji zwrotnej do pracowników. Badani wskazują, że często spotykają się z (nie zawsze zasłużoną) reprimendą, gdy coś idzie niezgodnie z założeniami, ale nie otrzymują pochwał, jeśli udaje im się zrealizować z sukcesem nawet trudne zadania. Zamiast tego, pracownicy bardziej kompetentni dostają więcej trudnej pracy, mimo jednakowego wynagrodzenia na takim samym stanowisku. Konsekwencją jest wciąż zmniejszająca się motywacja do pracy. Wsparcie kierownictwa w pozafinansowym motywowaniu pracowników mogłoby odnieść realne skutki, poprawiające atmosferę pracy i zaangażowanie w realizowanie zadań.

Tabela 10. Odsetek pracowników, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy otrzymali dany rodzaj nagrody

Rodzaj nagrody	Odsetek pracowników
jednorazowa premia / nagroda finansowa	33%
podwyżka motywacyjna miesięcznego wynagrodzenia	17%
premia / nagroda pozafinansowa (rzeczowa, bon zakupowy, karnet na usługi, bilet wstępu itp.)	3%
awans na wyższe stanowisko	12%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Opisane wyżej problemy w znacznej mierze przyczyniają się do zwiększonej rotacji pracowników. Wynika ona głównie z niskich zarobków, które są głównym powodem odchodzenia do innej pracy. Rodzi to znaczące problemy organizacyjne i przeciążenie pracą. Do pracy w instytucjach przychodzą nowe osoby, bardzo często bez doświadczenia. Wieloletni pracownicy, bez żadnych dodatkowych korzyści, przygotowują takie osoby do pracy, jednak nowy pracownik musi nawet przez kilka miesięcy pracować pod nadzorem, zanim osiągnie samodzielność. Doświadczeni pracownicy przy spiętrzonych zadaniach nie mają czasu na wdrażanie nowych pracowników. Dochodzi do sytuacji, kiedy to zamiast odciążyć kadrę, nowozatrudnieni generują większe obciążenie pracą.

Wynagrodzenia oferowane w urzędzie nie zachęcają osób doświadczonych do aplikowania na wolne stanowiska. Z kolei w sytuacji, gdy zatrudniane są osoby bez dużego doświadczenia, nieraz otrzymują pensje podobne do tych, jakie wypłacane są osobom z wieloletnim stażem. To rodzi frustrację tych drugich. Dodatkowo, nabory na nowych pracowników są nieraz ogłaszane za późno, a sama procedura przeciąga się. W konsekwencji, nowa osoba przez długi czas jest raczej obciążeniem niż realną pomocą. To znacznie zwiększa obciążenie pracowników, zwiększając przeciążenie pracą, które i tak jest

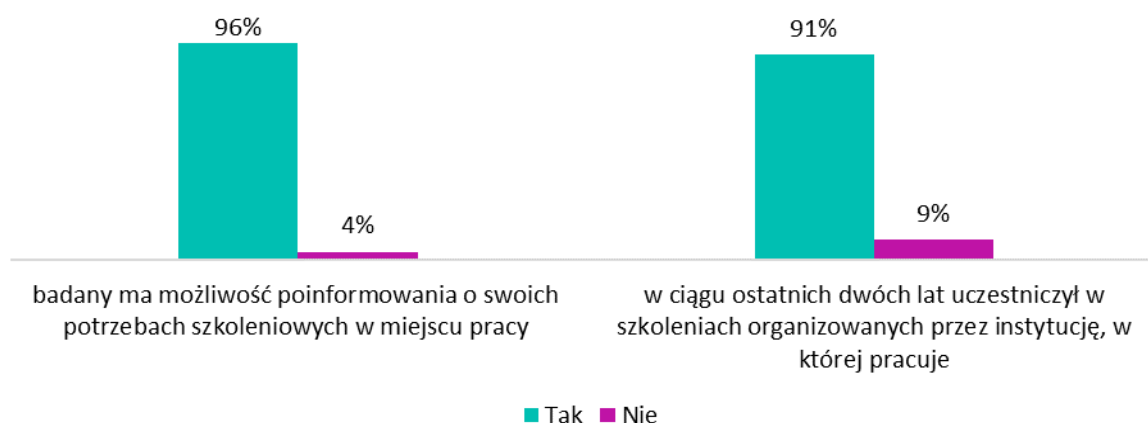
duże (choć też nieraz cykliczne) i negatywnie rzutuje na terminowość realizacji powierzonych zadań.

Szkolenia

Rozwój kompetencji zawodowych w dynamicznie zmieniającym się świecie „funduszwym” jest jednym z warunków sprawnego programowania i wdrażania interwencji. **Kadra delegowana do obsługi RPO WiM 2014-2020 w większości nie ma problemu ze zgłaszaniem zapotrzebowania na podnoszenie swoich kompetencji.** Niestety, jak wynika z deklaracji respondentów, często nie udaje się tego zapotrzebowania spełnić. Jak opisują badani, ścieżka zdobycia zgody na wyjazd szkoleniowy jest długa (nawet do 3 tygodni⁷⁹) i skomplikowana. Co więcej, sama procedura jest zmienna (raz wymaga się zastosowania elektronicznego obiegu dokumentów, innym razem papierowych) i ciągle zmieniają się wymagane dokumenty. To zniechęca pracowników do zabiegania o sprofilowane podnoszenie kompetencji. A to w dużej mierze pracownicy sami dobrze wiedzą, jakich kompetencji im brakuje. Problem ograniczyłaby uproszczona ścieżka wnioskowania, która byłaby również bardziej zdigitalizowana.

Ze szkoleń w ciągu ostatnich dwóch lat skorzystali prawie wszyscy badani pracownicy systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. Mniej więcej ¾ badanych brało udział w kilku (3-10) szkoleniach. Co czwarty pracownik IP i co szósty badany z IZ wziął udział w nie więcej, niż dwóch szkoleniach na przestrzeni ostatnich 2 lat. Pozostali (3% badanych) miało okazję szkolić się 10 razy lub więcej. Pojawiały się głosy pojedynczych pracowników, że szkoleń jest nawet za dużo, przez co wzrasta obciążenie pracą.

Wykres 36. Możliwość poinformowania pracowników o swoich potrzebach szkoleniowych (lewe wykresy) oraz odsetek pracowników, którzy w ciągu ostatnich dwóch lat uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez swoją instytucję (prawe wykresy)

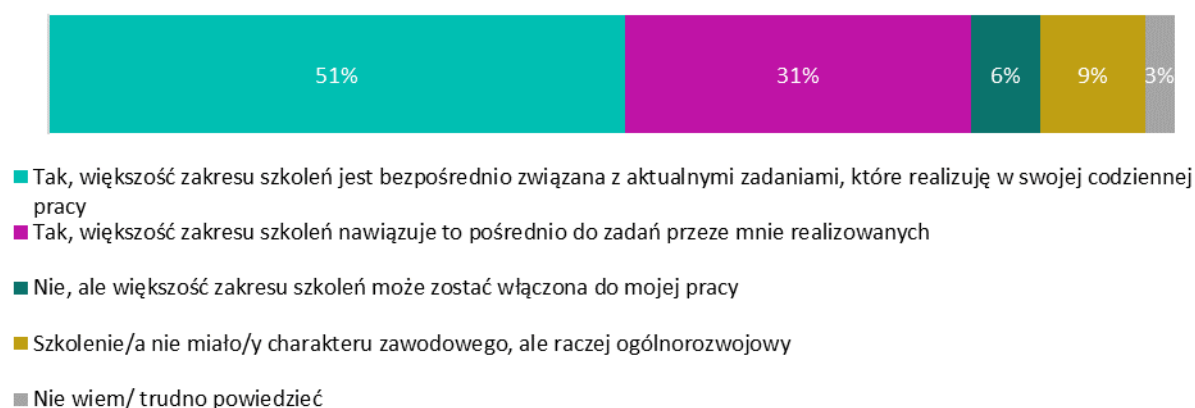


Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

⁷⁹ Podobno zdarzały się sytuacje, kiedy to wydawano zgodę na udział w szkolenie już po jego realizacji.

Jak wynika z analizy odpowiedzi na pytanie o to, czy tematyka szkoleń była dopasowana do działalności zawodowej respondentów, w większości zakres kursów korespondował z ich zadaniami, czy to bezpośrednio, czy pośrednio. Mimo tego, część pracowników nie jest z nich zadowolona. Woleliby sami wybrać swoje szkolenia, aby jeszcze silniej powiązać je z wykonywanymi zadaniami.

Wykres 37. Ocena dopasowania zakresu szkoleń do aktualnych zadań pracowników



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Jak pokazują wyniki badań, poziom zaawansowania szkoleń, przeważnie

średniozaawansowany lub ekspercki, był dobrze dopasowany do kompetencji

uczestników. Bardziej problematyczna była forma tych kursów. W znacznej części miały one charakter szkoleń on-line. Zdaniem części pracowników, są one trudniejsze w przyswojeniu z uwagi na ograniczoną interakcję oraz trudność w skupieniu się, gdy ma się obok innych pracowników i rozmowy służbowe. Dla części badanych problemem było niewystarczające przygotowanie ekspertów prowadzących i niedostateczna jakość szkoleń. Zdaniem części z badanych, to efekt stosowania kryterium ceny jako głównego czynnika przy wyborze realizatora doskonalenia zawodowego. W takiej sytuacji szkolenie często sprowadza się do zaprezentowania materiału na slajdach.

Dla innych badanych mankamentem był zbyt ogólny charakter szkoleń, podczas gdy zapotrzebowanie było na przekazanie bardzo specjalistycznych umiejętności. Jest to efekt organizacji szkoleń masowych, nie wynikających z indywidualnych potrzeb na danym stanowisku pracy.

Tabela 11. Ocena dopasowania poziomu zaawansowania i trudności zajęć prowadzonych w ramach szkoleń

Poziom zaawansowania	Poziom dopasowania				Ogółem
	zbyt łatwe	odpowiednie	zbyt trudne	trudno powiedzieć	
podstawowy	2%	2%	0%	1%	5%
średniozaawansowany	1%	42%	0%	2%	45%
zaawansowany/ eksperski	0%	39%	0%	1%	41%
trudno powiedzieć	1%	5%	0%	4%	9%
Ogółem	4%	88%	0%	8%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Procedura oceny i wyboru projektów

Umożliwienie szybkiego wybrania odpowiednich projektów do dofinansowania to jeden z pierwszych i podstawowych warunków sprawnego wdrażania interwencji. **Zdecydowana większość osób zaangażowanych w ten etap wsparcia uważa, że przyjęte procedury faktycznie przekładają się na realizację efektywnych naborów.** Warto się jednak przyjrzeć problemom, na które wskazują osoby mające odmienne zdanie w tej kwestii.

Wykres 38. Opinie pracowników oceniających wnioski projektowe czy procedura oceny i wyboru projektów jest efektywna



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Podstawowe zarzuty dotyczą zbytnej biurokracji w całym procesie. Pracownicy wskazują na konieczność przeprocedowania stosu dokumentów, wymagania nadmiernej ilości podpisów i załączników do wniosku. Częściowo jest to wynik nadmiernej ilości i częstej zmienności wytycznych z poziomu krajowego. Na to nakładają się skomplikowane i zbyt liczne kryteria i wewnętrzna procedura, obejmująca m.in. ścieżkę zatwierdzania wytworzonych dokumentów przez Zarząd (w tym m.in. ogłoszeń naborów, list wniosków i wyników naborów), co znacznie wydłuża proces. Skomplikowana struktura oceny także nie ułatwia sprawnego procedowania wniosków. Dla pracowników oceniających wnioski problemem jest też łączenie oceny formalnej z merytoryczną, co powoduje konieczność oceny projektów, które i tak nie będą dofinansowane. Przykładowo, jeden z pracowników oszacował, że musi zweryfikować pod względem merytorycznym 200 wniosków, wiedząc, że alokacji w danym konkursie wystarczy najwyżej dla 10 projektów. Trudno uznać taki proces za efektywny. Jest to jeden z czynników generujących znaczne obciążenie pracą. Pracownicy deklarują, że szczególnie jeśli jednorazowo wpływa duża ilość wniosków do oceny (kilka naborów kończy się w bliskim terminie), to oceniają wnioski po godzinach pracy. Z kolei zbyt krótki czas na ocenę sprzyja powstawaniu błędów. Aby skrócić czas oceny wniosków warto skorzystać ze sprawdzonych rozwiązań, wdrażanych w innych programach, w których wprowadzono ocenę dwuetapową. Dzięki temu pełną ocenę punktową przechodzą tylko wnioski wstępnie ocenione pozytywnie (np. w zakresie kryteriów dostępu). Niewielkie koszty zaimplementowania takiego podejścia mogą istotnie wpłynąć na sprawność wdrażania.

Pracownicy IZ i IP nie zgłaszali problemów z terminami harmonogramów naborów. Zostały one tak rozplanowane w czasie, aby zapewnić płynną obsługę administracyjną wnioskodawców i beneficjentów. Oczywiście dochodziło do spiętrzenia obciążeń. Jest to

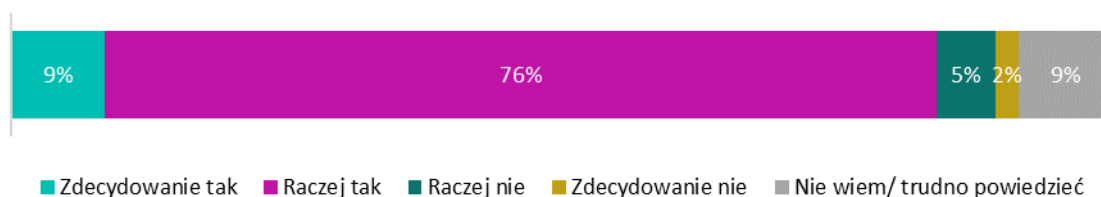
pewna specyfika wdrażania funduszy. Ograniczenia spiętrzenia powinno być realizowane właśnie przez wspomniane wyżej usprawnienie procesu i ograniczenie biurokracji.

Pracownicy zgłaszali także niewystarczające kompetencje osób oceniających wnioski. Niektórzy członkowie Komisji Oceny Projektów nie mają odpowiedniej wiedzy ani doświadczenia w zakresie oceny wniosków. Dodatkowo, przy powszechnej praktyce pisania szablonowych wniosków przez firmy zewnętrzne nie zawsze dochodzi do wyboru najlepszych projektów. Pracownicy postulują uproszczenie procedur, digitalizację procesu oraz ograniczenie licznych kryteriów, a także korzystanie ze sprawdzonych rozwiązań.

Procedura weryfikacji wniosków o płatność

W przypadku weryfikacji wniosków o płatność pojawiało się mniej zastrzeżeń niż przy ocenie i wyborze projektów. **Tylko pojedyncze głosy wskazywały na problemy po stronie procesu czy instytucji.** Jednym z nich jest duża ilość projektów przypadająca na 1 osobę, a tym samym wniosków o płatność (w pewnym momencie wdrażania Programu było to nawet około 25 projektów na osobę, jak twierdzi jeden z badanych pracowników). Innym problemem zgłoszonym w trakcie badania była różna interpretacja zapisów wytycznych przez IZ i instytucje audytowe oraz niespójny podział ról między osoby weryfikujące wnioski jako opiekun projektu a działy kontroli. Pozostali badani wskazywali jedynie na problemy po stronie beneficjentów, które utrudniają sprawne przeprowadzenie oceny i zaakceptowanie wniosku. Część beneficjentów przysyła dokumenty zawierające szereg błędów, wymagające nawet kilkukrotnych poprawek, a nieraz przekraczają oni – bez konsekwencji – wymagane terminy.

Wykres 39. Opinie pracowników oceniających wnioski o płatność czy procedura weryfikacji wniosków o płatność jest efektywna



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CAWI IZ/IP.

Reasumując, przeprowadzone badanie potwierdza występowanie podobnych problemów, jakie zdiagnozowano w 2016 r. w ramach badania „Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier”. Oznacza to konieczność dalszej pracy w celu usprawnienia systemu realizacji Programu. **Znaczną poprawę może przynieść weryfikacja obowiązującego obiegu dokumentów, a w szczególności skrócenia ścieżki w przypadku kwestii o mniejszym znaczeniu i wprowadzenie powszechnego elektronicznego obiegu dokumentów. Pod kątem FEWiM 2021-2027 warto przygotować przegląd struktury zarządczej i precyzyjniej przypisać zadania do poszczególnych komórek organizacyjnych.**

Usprawnienie może przynieść także określenie ograniczonego katalogu spraw, które muszą być akceptowane przez Zarząd Województwa i sędowanie odpowiedzialności na kierownictwo niższych szczebli. **Warto także zweryfikować możliwość zwiększenia wynagrodzenia pracowników, szczególnie tych z większym zakresem zadań i dłuższym stażem, aby zmotywować ich do pozostania w strukturach urzędów.** Obok motywacji finansowej, warto przeszkolić przełożonych w zakresie wsparcia pozafinansowego.

Inne czynniki wpływające na osiągnięcie efektów Programu

Badanych na koniec zapytano o czynniki, które ograniczają osiągnięcie zamierzonych celów RPO WiM 2014-2020, w tym o przyczyny utrudniające wdrażanie i sprawną obsługę (np. dokumentacji, beneficjentów), osiągnięcie zamierzonych efektów i rezultatów. Oprócz opisanych wcześniej problemów (nadmierne obciążenie pracą, biurokracja, niskie wynagrodzenia i spadek motywacji do pracy, tracenie „pamięci instytucjonalnej” przez odpływ doświadczonych pracowników, ograniczone kompetencje samych beneficjentów) wskazywali także na wpływ sytuacji geopolitycznej. Pandemia i wojna w Ukrainie oraz inflacja sprawiły, że beneficjenci mają coraz większe trudności w realizacji projektów, a tym samym w osiągnięciu rezultatów projektów. Wzrost cen na rynku zamówień publicznych powodował konieczność powtarzania procedury zamówień publicznych, ograniczenia zakresu projektu, opóźnienia realizacji, a nawet rezygnację z ich realizacji. Zakłócenie łańcucha dostaw towarów i usług w wyniku pandemii COVID-19 oraz wynikające z wojny w Ukrainie także miały wpływ na realizację projektów.

W związku z powolnym kończeniem się wdrażania projektów z perspektywy finansowej 2014-2020, zapytano pracowników o ich własne przemyślenia lub rekomendacje, związane z zagospodarowywaniem pozostałej, jeszcze niewykorzystanej, alokacji RPO WiM 2014-2020 (także w formie innowacyjnych, nieoczywistych sposobów wykorzystania pozostałych środków). Wśród pomysłów pojawiły się takie jak doposażenie pracowników (np. w laptopy do pracy) i wypłaty nagród dla osób zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz szkolenia (zarówno dla kadry IZ i IP, jak też dla beneficjentów).

Jeśli chodzi o dofinansowanie projektów, to wskazywano na możliwość przesunięcia środków do tych części RPO, w których występowały braki w alokacji, ale przy zapewnieniu, iż faktycznie są one niezbędne, nie tylko z racji długich list rezerwowych.

Opracowując sposób wykorzystania pozostałej alokacji należy mieć na względzie nie tylko ile środków pozostało do wykorzystania, ale też jakie są możliwości organizacyjne i prawne takich zmian. Kończy się czas, w jakim można zakontraktować i rozliczyć alokację z RPO WiM 2014-2020. Ponadto, przesunięcia pomiędzy osiami programu wymagają jego zmiany. Zgodnie z zapisami art. 30 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. państwa członkowskie mają możliwość zawnioskowania do Komisji Europejskiej o zmianę programów operacyjnych. Jednak jak napisano w

Wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych⁸⁰, dla prawidłowej realizacji programów i terminowego przygotowania ich zamknięcia, państwa członkowskie powinny już do 30 września 2023 r. przedłożyć wnioski w sprawie zmian programów, w tym zmian planów finansowych w celu przesunięcia środków między osiami priorytetowymi tego samego programu w ramach tej samej kategorii regionu i tego samego funduszu⁸¹. Dopilnowanie tego terminu ma na celu przyjęcie decyzji przed upływem ostatecznego terminu kwalifikowalności, tj. przed dniem 31 grudnia 2023 r. Państwa członkowskie mogą jednak przedkładać Komisji zmienione tabele finansowe w przypadku przesunięć nieistotnych zgodnie z art. 30 ust. 5 i 6 rozporządzenia RWP⁸² oraz w przypadku zmian dotyczących stopy współfinansowania zgodnie z art. 30 ust. 7 RWP przed ostatecznym terminem kwalifikowalności, tj. 31 grudnia 2023 r. Drugi z tych warunków dotyczy wyłącznie projektów z osi priorytetowej wspierającej integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich, która została ustanowiona w ramach programu, w tym do operacji mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym wynikającym z agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej⁸³.

Za zmiany nieistotne uznaje się przesunięcia kwoty wynoszącej maksymalnie 8 % alokacji od dnia 1 lutego 2020 r. i nie większej niż 4 % budżetu programu, na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu w ramach tego samego programu. Nie wymagają one decyzji Komisji w sprawie zmiany programu. Muszą one być jednak zgodne ze wszystkimi wymogami regulacyjnymi oraz podlegają zatwierdzeniu z wyprzedzeniem przez komitet monitorujący. Państwo członkowskie powiadamia Komisję o zmienionych tabelach finansowych.

Tak więc zmiany związane z przesunięciami alokacji muszą się mieścić w ramach wyznaczonych przez Wytyczne i zostać przyjęte na posiedzeniu Komitetu Monitorującego. O ile więc kwoty te nie zostały przekroczone w RPO WiM 2014-2020, zasadne wydają się przesunięcia, dla których nie trzeba organizować nowych konkursów lub można je

⁸⁰ Wytyczne dotyczące zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury oraz programów współpracy transgranicznej w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) (2014–2020) (2022/C 474/01)

⁸¹ IZ RPO WiM dotrzymała tego terminu, przedkładając KE propozycję zmian w Programie uwzględniającą zagospodarowanie praktycznie całej pozostałej alokacji.

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320) („RWP”).

⁸³ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE

zrealizować w trybie uproszczonym o ile istnieje możliwość stworzenia szybkiej ścieżki wyboru krótkich projektów. Mogą to być projekty grantowe, np. na projekty własne szkół, błękitno-zielona infrastruktura w miastach, rozwój i polepszenie infrastruktury dróg i zieleni oraz parków miast i powiatów czy na projekty społeczności lokalnych⁸⁴.

W tej sytuacji można rozważyć także możliwość przekazania środków na konkursy, w których były listy rezerwowe. Wśród pomysłów zgłaszanych przez pracowników IZ i IP warto wskazać stypendia dla uczniów tam, gdzie już są wyniki np. dla finalistów i laureatów konkursów kuratorskich.

Warty rozważenia jest także pomysł zwiększenia kwoty dofinansowania w sytuacji, kiedy po postępowaniach przetargowych wartości kontraktów znacznie wzrosły, co jest obserwowane szczególnie w ostatnich latach w wyniku wojny w Ukrainie i pandemii COVID-19. Często takie projekty przechodziły już kontrole, więc jest większe prawdopodobieństwo, że są realizowane prawidłowo i dodatkowa kwota zostanie prawidłowo spożytkowana. Takie wsparcie może być szczególnie istotne dla beneficjentów publicznych (JST), których sytuacja budżetowa uległa w ostatnich latach pogorszeniu i, które jednocześnie zapewniać będą musiały wkład własny na realizację kolejnych inwestycji, w tym projektów z FEWiM 2021-2027. Przyznanie tym podmiotom dodatkowego wsparcia, może być istotne z punktu widzenia możliwości realizacji kolejnych inwestycji.

Ważnym wsparciem na koniec wdrażania mogą być też dofinansowania dla przedsiębiorstw, które ucierpiały w związku z pandemią COVID-19 i zawirowaniami na rynkach lokalnych i globalnych, przez co potrzebują dodatkowych funduszy, aby odbudować swoje firmy. Zdecydowana większość MŚP w woj. warmińsko-mazurskim to mikro i małe firmy, które na co dzień borykają się z problemem utrzymania się na trudnym rynku.

Do rozważenia jest także przekierowanie wsparcia na pomoc techniczną, aby wesprzeć pracowników zaangażowanych w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020. Jak pokazało badanie, mają oni nieraz problem z dostępem do szkoleń wyjazdowych, pojawiły się wśród nich także postulaty związane z wymianą sprzętu komputerowego na nowy czy zastosowanie systemów motywacyjnych (w szczególności finansowych). Nagrody finansowe mogą zachęcić pracowników do pozostania w strukturach IZ i IP na kolejny okres programowania, zachowując ciągłość działań i pamięć instytucjonalną.

3.3 Wykorzystanie rekomendacji sformułowanych w ramach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych

W okresie objętym niniejszym badaniem przeprowadzono łącznie 18 ewaluacji. Większość z nich miała charakter ocen podsumowujących wpływ interwencji z danej osi priorytetowej na realizację wyznaczonych w niej celów oraz zmiany w obszarach, objętych daną osią (np. w obszarze rynku pracy, ochrony środowiska czy efektywności energetycznej). Pojedyncze

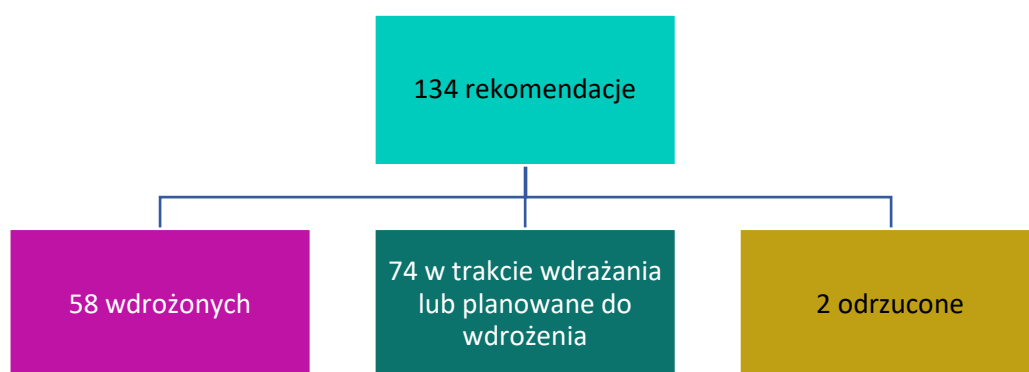
⁸⁴ Te i kolejne propozycje zostały zaczerpnięte z puli pomysłów zgłoszonych w badaniu CAWI IZ i IP.

badania dotyczyły systemu realizacji programu, w tym założeń wsparcia w ramach instrumentów finansowych oraz przeglądu śródkresowego, na potrzeby ewaluacji mid-term.

Większość ewaluacji podsumowujących wsparcie w danej osi przeprowadzonych zostało w latach 2021-2023, tj. w okresie, gdy niemal wszystkie środki w danym instrumencie były już rozdysponowane (podpisane umowy konsumowały większość dostępnej alokacji) i możliwa była ocena (przynajmniej wstępna) wpływu udzielonego wsparcia na rozwiązanie zdiagnozowanych problemów i wykorzystanie istniejących potencjałów regionu. Jednocześnie wnioski z tych badań mogły jedynie w ograniczonym stopniu przekładać się na rekomendacje dotyczące wsparcia w perspektywie finansowej 2014-2020. W związku z tym ponad połowa rekomendacji dotyczyła perspektywy finansowej 2021-2027.

Łącznie w ramach 18 badań ewaluacyjnych wypracowano 134 rekomendacje, z których niemal wszystkie zostały zatwierdzone do realizacji, a 58 zostało już wdrożonych. Jedynie 2 rekomendacje zostały odrzucone⁸⁵. Pozostałe są w trakcie wdrażania lub ich wdrożenie planowane jest w trakcie prac nad szczegółowymi założeniami wsparcia z FEWiM 2021-2027.

Rysunek 1. Liczba i stan wdrażania rekomendacji wypracowanych w ramach RPO WiM 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy rekomendacji

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, istotna część z rekomendacji wypracowanych w toku poszczególnych badań nie miała dla przedstawicieli IZ i IP dużej wartości (dotyczy to

⁸⁵ Pierwsza z nich, wypracowana została w trakcie badania dotyczącego systemu realizacji RPO, postulowała ona wprowadzenie częściowego uelastycznienia ustawowego zakazu aktualizacji terminów naborów wniosków o dofinansowanie. Jej adresatem było Ministerstwo Rozwoju, które pismem z dnia 30.03.2017 r. odrzuciło jej treść. Druga z rekomendacji skierowana została do IZ FEWiM 2021-2027 i dotyczyła zastosowania bonów na zasiedlenie dla potencjalnych pracowników na wzór rozwiązań zastosowanych w ramach POWER. Powodem jej odrzucenia jest fakt, że boni przyznawane są osobom wyjeżdżającym w celu podjęcia zatrudnienia. Wprowadzając takie rozwiązanie RPO WiM 2014-2020 wspierać mogłoby mobilność mieszkańców, przyczyniającą się do odpływu z rynku regionalnego pracowników, co raczej pogłębiałoby problemy związane z odpływem mieszkańców w wieku produkcyjnym, a nie wspierało rozwój regionu. Z tego powodu, odrzucenie rekomendacji uznać należy za korzystne dla realizacji celów związanych z wzmocnieniem gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego.

głównie badań dotyczących oceny wpływu wsparcia z poszczególnych osi priorytetowych). Zwracali oni uwagę, że rekomendacje te były niejako wymuszone („żeby coś było”), dotyczyły „oczywistości” takich jak kontynuowanie wsparcia w danym obszarze, nie wnosząc żadnej wartości dodanej dla osób zajmujących się pracami nad przygotowaniem programu na perspektywę finansową 2021-2027. Cytując jednego z przedstawicieli IZ „takich rekomendacji to ja nie potrzebuję”. Rekomendacje te zostały więc zatwierdzone i znalazły lub znajdą w przyszłości odzwierciedlenie w założeniach FEWiM 2021-2027, jednak wynika to nie tyle z ich istotnej roli dla kształtowania zrębów programu regionalnego, a z oczywistości proponowanych w nich rozwiązań. W tym kontekście wpływ rekomendacji z poszczególnych badań na proces tworzenia nowego programu regionalnego uznać należy za znikomy.

Trzeba przy tym odnotować, że problem trywialności rekomendacji z badań ewaluacyjnych jest problemem dosyć powszechnym, nie tylko w badaniach poświęconych RPO WiM 2014-2020. Wynika on w dużej mierze z faktu, że niejako milcząco zakłada się, że w wyniku każdej analizy wypracowane zostaną wnioski i rekomendacje. W niektórych przypadkach podejście takie wydaje się bezzasadne. Tam, gdzie przedmiotem badania jest ocena wpływu interwencji w danej osi, niektóre raporty mogłyby się ograniczać jedynie do przedstawienia wniosków, bez formułowania rekomendacji typu „należy kontynuować...”. Rekomendacje powinny być ograniczone jedynie do tych aspektów, które mają rzeczywiście znaczenie dla zwiększenia efektywności, trafności, skuteczności czy trwałości wsparcia w danym obszarze lub tych, w których zidentyfikowano potencjalne problemy dla kontynuacji wsparcia w kolejnych latach i warto wprowadzić jakieś działania zaradcze.

Nieco inaczej wygląda kwestia rekomendacji z badań dotyczących systemu realizacji, przeglądu śródkresowego lub ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych. Z założenia, celem tych ewaluacji jest wypracowanie konkretnych rozwiązań służących efektywnemu wdrażaniu interwencji. Ponieważ realizowane są one w początkowej fazie wdrażania programu lub w połowie jego trwania, rekomendacje z nich płynące pozwalają wypracować (w przypadku ewaluacji IF) lub zmodyfikować założenia programu (w tym systemu wdrażania). Dzięki temu stworzyć można skuteczny system wsparcia, rozwiązać napotkane problemy (np. niską absorpcję środków) i zminimalizować ich negatywne oddziaływanie na wdrażanie wsparcia i osiągnięcie celów programu.

Spośród rekomendacji jeszcze nie wdrożonych, część z nich wymaga na obecnym etapie pewnych zmian lub odrzucenia, dotyczą one:

- zmiany adresata rekomendacji (głównie z IZ RPO WiM 2014-2020, na IZ FEWiM 2021-2027),
- zmiany terminu wdrożenia (dla rekomendacji adresowanych do FEWiM 2021-2027, które uznać należy za aktualne, ale których termin minął),
- zmiany treści rekomendacji tam, gdzie dotychczasowe nie przystają do zakresu wsparcia dostępnego w FEWiM 2021-2027 lub narzucają realizację konkretnych inwestycji, bez wystarczającego uzasadnienia dla takiego podejścia,
- odrzucenia części rekomendacji, które dotyczyły zmian w RPO WiM 2014-2020, na które na obecnym etapie (ze względu na stopień zaawansowania programu) jest za późno.

Szczegółowe zestawienie rekomendacji wymagających aktualizacji wraz z propozycją tych aktualizacji zawarliśmy w załączniku nr 7 do niniejszego raportu.

4 WNIOSKI I REKOMENDACJE

Ewaluacja ex-post RPO WiM 2014-2020 daje generalnie pozytywny obraz uzyskanych efektów wsparcia i skuteczności interwencji, zarówno pod kątem realizacji celów wyznaczonych wskaźnikami produktu, jak i wpływu na rozwój województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach wyznaczonych przez SRWWM 2025. Pomimo pozytywnych zmian w analizowanych obszarach, potwierdzanych często też poprawą wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, nie ulega wątpliwości, że wsparcie wdrażane w ramach wszystkich osi tematycznych programu objętych niniejszym badaniem, powinno być kontynuowane. Takie też wnioski płyną z przeprowadzonych dotychczas badań. Nie chcąc ich powielać, przygotowując rekomendacje z niniejszej ewaluacji skupiliśmy się jedynie na tych zagadnieniach dotyczących poszczególnych obszarów interwencji, na które należy zwrócić uwagę, dla zwiększenia efektywności i trafności wydatkowania środków publicznych. Wnioski i rekomendacje te bazują na analizie dostępnych ewaluacji, założeniach dotyczących zakresu interwencji z FEWiM 2021-2027 oraz wnioskach z przeprowadzonych zogniskowanych wywiadów grupowych, w których udział brali eksperci zewnętrzni.

Projekt dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – Pomoc Techniczna

Tabela 12. Tabela wniosków i rekomendacji

Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1	W przypadku wsparcia dotyczącego sfery gospodarki regionalnej zasadne jest kontynuowanie działań o podobnym charakterze do wdrażanych w ramach OP 1. Ustalenia badawcze wskazują jednak na zasadność położenia (kontynuowania) nacisku na dalszy rozwój inteligentnych specjalizacji województwa, także w dziedzinach, w których takie ukierunkowanie nie ma charakteru obligatoryjnego (nie wynika z regulacji funduszowych). Ukierunkowanie na specjalizacje regionalne powinno również dotyczyć IOB. Ponadto, w zakresie wspierania B+R należy położyć nacisk na wspieranie działalności B+R przedsiębiorstw (samodzielnej lub prowadzonej we współpracy, wraz ze wspomaganiami w	W przypadku wsparcia w sferze gospodarki w ramach FEWiM 2021-2027 należy uwzględnić rozwiązania zapewniające różnorodność przedmiotu interwencji, wspieranie zarówno przedsięwzięć obciążonych wysokim ryzykiem, jak i bardziej konwencjonalnych, podnoszących produktywność, jakość, konkurencyjność, czy też dotyczące wspierania	IZ FEWiM 2021-2027	Działania / rozstrzygnięcia mające na celu koncentrację wsparcia w ramach architektury interwencji (tj. odzwierciedlenia w odpowiednich działaniach / poddziałaniach) FEWiM 2021-2027 oraz w systemie wyboru projektów (kryteria), np. w celu wykorzystania preferencji kierujących projekty na inteligentne specjalizacje, czy też tworzenie nowych (wysokiej jakości, trwałych) miejsc pracy (inne preferowane cele rozwojowe).	II kw. 2024	Rekomendacja programowa operacyjna	innowacyjność oraz badania i rozwój

Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	zakresie pozyskiwania infrastruktury badawczej). Niezbędne w tym zakresie doradztwo powinno być wspierane w formie bonów doradczych – do wykorzystania przez przedsiębiorstwo – beneficjenta wsparcia (z bardzo szeroko określonym katalogiem usługodawców). Wreszcie, w sferze wspierania konkurencyjności, należy premiować projekty wspólne, realizowane przez dwa lub więcej przedsiębiorstw, promując w ten sposób usieciowienie i współpracę w sektorze MŚP.	eksportu, jak i dalszego doskonalenia oferty IOB– wprowadzając odpowiednie rozwiązania w ramach poszczególnych instrumentów interwencji FEWiM 2021-2027. (s. 45-50)					
2	Dla poprawy zrównoważonego rozwoju mocy OZE wskazane jest stworzenie zachęt dla instalacji wykorzystujących inne rodzaje energii niż energia ze słońca (w tym obszarze, sądząc po zainteresowaniu w perspektywie finansowej 2014-2020, zachęty nie są konieczne). (s.74)	Dla stabilizacji systemu energetycznego, w FEWiM 2021-2027 warto premiować inne niż panele fotowoltaiczne źródła OZE. (s.74)	IZ FEWiM 2021-2027 / Pośrednicy finansowi	W ramach wsparcia OZE z IF należy zastosować preferencje na poziomie oprocentowania lub wysokości umorzenia dla instalacji innych niż panele fotowoltaiczne.	II kw. 2024	Rekomendacja programowa operacyjna	Energetyka

Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
3	Zidentyfikowane bariery w systemie realizacji programu wskazują na zasadność dalszej pracy w celu usprawnienia systemu. Niedoskonały jest sposób współpracy i komunikacji pomiędzy komórkami realizującymi Program. Kluczową barierą stanowi zbyt długi czas potrzebny na uzyskanie wiążącej odpowiedzi. Na przestrzeni ostatnich lat wprowadzono szereg wytycznych mających uporządkować role i odpowiedzialności w systemie realizacji programu, jednak ich adekwatność do wdrażania FEWiM 2021-2027 będzie można ocenić dopiero na późniejszym etapie realizacji programu.	Zalecana jest weryfikacja, czy istnieją jeszcze ścieżki służbowe, które mogą zostać skrócone, szczególnie w zakresie spraw mniejszej wagi, a także zacieśnienie współpracy wewnątrz- i zewnątrz-instytucjonalnej np. w systemie grup roboczych.	IZ FEWiM 2021-2027, IP FEWiM 2021-2027	Znaczną poprawę może przynieść weryfikacja obowiązującego obiegu dokumentów, a w szczególności skrócenie ścieżki w przypadku kwestii o mniejszym znaczeniu i wprowadzenie powszechnego elektronicznego obiegu dokumentów.	II kw. 2024	Rekomendacja programowa operacyjna	system realizacji polityki spójności
4	Pracownicy IZ i IP tracą motywację do pracy z uwagi na przeciążenie zadaniami, nieadekwatny poziom wynagrodzeń i premie niezwiązane z zakresem wykonywanych zadań. Może to	Pracownicy systemu realizacji FEWiM 2021-2027 powinni zostać silnie zmotywowani do pracy, szczególnie w	IZ FEWiM 2021-2027	Warto zweryfikować możliwość zwiększenia wynagrodzenia pracowników, szczególnie tych z większym zakresem zadań i dłuższym stażem, aby zmotywować ich do pozostania w strukturach urzędu. Tam, gdzie to	I kw. 2024	Rekomendacja programowa operacyjna	system realizacji polityki spójności

Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	spowodować odejścia z pracy lub mniejsze zaangażowanie w wykonywanie zadań. (s. 100)	okresie zwiększonego obciążenia zadaniami. Motywacja powinna mieć charakter głównie finansowy. (s. 100)		<p>możliwe, sugeruje się wprowadzić uzupełniający zadaniowy system wynagrodzeń, analogicznie jak w przypadku wypłacania dodatków za ocenę wniosków, ale adekwatny do włożonej pracy. Obok wsparcia finansowego, warto przeszkolić przełożonych w zakresie motywowania pozafinansowego pracowników.</p> <p>Zasady te należy uregulować w postaci dokumentu obejmującego reguły przyznawania wynagrodzeń, nagród oraz ścieżki awansów pracowników w ramach IZ FEWiM 2021-2027. Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa będzie gwarantem systemowego podejścia do wynagradzania i motywowania pracowników. Brak działań w tym zakresie może negatywnie przełożyć się na stan i jakość kadr zaangażowanych w realizację FEWiM 2021-2027, co w szerszym kontekście może przełożyć się</p>			

Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
				problemy z efektywnym wdrażaniem programu.			

Źródło: Opracowanie własne

Projekt dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – Pomoc Techniczna

5 SPIS TABEL I WYKRESÓW

5.1 Tabele

Tabela 1. Wskaźnik nakładów wewnętrznych przedsiębiorstw w relacji do wielkości regionalnego PKB	38
Tabela 2. Wskaźnik nakładów na działalność innowacyjną przedsiębiorstw w relacji do wielkości do PKB (%).....	45
Tabela 3. Wskaźnik nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach na 1 osobę aktywną zawodowo (w zł)	45
Tabela 4. Wskaźnik udziału nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach w nakładach krajowych (%).....	45
Tabela 5. Kluczowe dla wsparcia celu strategicznego Wzrost konkurencyjności gospodarki, efekty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie).....	52
Tabela 6. Kluczowe dla wsparcia celu Aktywność społeczna mieszkańców, produkty i rezultaty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie).....	73
Tabela 7. Wskaźnik SRWWM 2025 dla celu 4.2 Dostosowana do potrzeb sieci nośników energii.....	82
Tabela 8. Kluczowe dla wsparcia celu Nowoczesna infrastruktura rozwoju, produkty i rezultaty projektów wspartych w RPO WiM 2014-2020 (wartości docelowe określone we wnioskach o dofinansowanie).....	89
Tabela 9. Średnia ocena wybranych aspektów pracy na skali od 1 – zdecydowanie negatywna do 5-zdecydowanie pozytywna	104
Tabela 10. Odsetek pracowników, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy otrzymali dany rodzaj nagrody.....	106
Tabela 11. Ocena dopasowania poziomu zaawansowania i trudności zajęć prowadzonych w ramach szkoleń.....	109
Tabela 12. Tabela wniosków i rekomendacji	119

5.2 Wykresy

Wykres 1. Liczba (górny panel) i łączna wartość (dolny panel) projektów dofinansowanych w ramach RPO WiM 2014-2020.....	28
Wykres 2. PKB na mieszkańca jako % średniej krajowej (w cenach bieżących).....	29
Wykres 3. PKB (w PPS) na mieszkańca w odniesieniu do UE-27	30
Wykres 4. Stopa inwestycji.....	31
Wykres 5. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 20-64	31
Wykres 6. Stopa bezrobocia ludności w wieku 15+	32

Wykres 7. Udział aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym w ogóle mieszkańców w wieku produkcyjnym	32
Wykres 8. Liczba nowo zarejestrowanych firm w sektorze prywatnym na 10 tys. mieszkańców	49
Wykres 9. Wpływ RPO WiM na liczbę nowozarejestrowanych działalności gospodarczych...	50
Wykres 10. Liczba uczniów szkół podstawowych i liceów ogólnokształcących w zestawieniu z liczbą uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie w ramach PI 10i.	64
Wykres 11. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w zestawieniu z liczbą dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej	64
Wykres 12. Wpływ interwencji na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 od 2014 r.	65
Wykres 13. -Dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych na 1000 dzieci w wieku do lat 3	65
Wykres 14. Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata) [%]	67
Wykres 15. Wpływ RPO WiM na wskaźnik udziału osób dorosłych w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata) [%]	67
Wykres 16. Szacowana wartość wskaźnika udziału osób dorosłych w kształceniu lub szkoleniu (ang. <i>Long-life learning</i> – LLL) bez wsparcia z RPO WiM 2014-2020	68
Wykres 17. Wpływ interwencji na liczbę osób bezrobotnych w ramach PI 8i.....	69
Wykres 18. Stopa bezrobocia rejestrowanego [%]	70
Wykres 19. Współczynnik aktywności zawodowej wg BAEL [%]	70
Wykres 20 Udział uczestników projektów zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z RPO WiM 2014-2020 wśród osób korzystających z pomocy społecznej [%]	71
Wykres 21. Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w woj. warmińsko - mazurskim (wg stanu na 2021 rok).....	72
Wykres 22. Drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie w woj. warmińsko-mazurskim (wg stanu na 2021 r.)	77
Wykres 23. Dynamika zmian w wskaźnikach opisujących bezpieczeństwo ruchu drogowego Polsce i województwie warmińsko-mazurskim [2013=100].....	79
Wykres 24. Przewozy pasażerskie* w transporcie kolejowym i samochodowym w Polsce\..	80
Wykres 25. Produkcja energii elektrycznej w woj. warmińsko-mazurskim [GWh]	82
Wykres 26. Udział OZE w produkcji i zużyciu energii elektrycznej ogółem	Błąd! Nie zdefiniowano zakładek.
Wykres 27. Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w woj. warmińsko – mazurskim [GWhe/rok] (wg stanu na 2021 rok).....	83
Wykres 28. Udział produkcji energii elektrycznej z instalacji OZE wspartych w OP 4 RPO WiM 2014-2020 w produkcji energii elektrycznej z OZE w województwie.....	83
Wykres 29. Odpady komunalne zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów – wartość osiągnięta i cele SRWW 2025	86

Wykres 30. Udział odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku.....	86
Wykres 31. Udział odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu w ogólnej ilości odpadów zebranych w ciągu roku.....	86
Wykres 32. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców – wartość osiągnięta i cele SRWWM 2025.....	87
Wykres 33. Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców – w podziale na miasto i wieś	87
Wykres 34. Przewozy pasażerów w komunikacji publicznej (w mln) - województwo warmińsko-mazurskie	89
Wykres 35. Jak pracownicy oceniają instytucje, z którymi współpracują.....	103
Wykres 36. Jak pracownicy oceniają przepływ informacji w ramach swojej instytucji	104
Wykres 37. Możliwość poinformowania pracowników o swoich potrzebach szkoleniowych (lewe wykresy) oraz odsetek pracowników, którzy w ciągu ostatnich dwóch lat uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez swoją instytucję (prawe wykresy).....	107
Wykres 38. Ocena dopasowania zakresu szkoleń do aktualnych zadań pracowników	109
Wykres 39. Opinie pracowników oceniających wnioski projektowe czy procedura oceny i wyboru projektów jest efektywna	110
Wykres 40. Opinie pracowników oceniających wnioski o płatność czy procedura weryfikacji wniosków o płatność jest efektywna	111

5.3 Mapy

Mapa 1. Wartość projektów realizowanych przy wsparciu OP 1 RPO WiM 2014-2020.....	46
Mapa 2. Liczba i wartość projektów wspieranych w formie finansowania bezzwrotnego (dotacje) i zwrotnego (instrumenty finansowe) w ramach interwencji OP 1 RPO WiM 2014-2020 (w przekroju powiatowym)	47
Mapa 3 Liczba i wartość projektów wspieranych z wykorzystaniem instrumentów finansowych w ramach OP 1 RPO WiM 2014-2020 (w przekroju powiatowym)	47
Mapa 4. Rozkład przestrzenny wsparcia i inwestycje dofinansowane w OP 7 RPO WiM 2014-2020.....	78

6 BIBLIOGRAFIA

Raporty i opracowania analityczne:

1. "Badanie ewaluacyjne dotyczące oceny instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WiM 2014-2020", PAG Uniconsult, Warszawa 2019
2. "Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Raport końcowy", Idea, Imapp Consulting, PAG Uniconsult, CEiAPP, Warszawa 2020
3. "Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce", Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS Polska, Warszawa 2020
4. "Efekty polityki spójności w obszarze kultury. Identyfikacja mechanizmów wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy, istotnych z punktu widzenia warunków wsparcia kultury w perspektywie polityki spójności 2021-2027", Fundacja IDEA Rozwoju, Warszawa 2021
5. "EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu", Rada Europy, Czerwiec 2010 r.;
6. "Ewaluacja ex ante projektu programu operacyjnego województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020", WARR SA, maj 2014 r.
7. "Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji wskaźników ram wykonania", ECORYS Polska, EVALU, Warszawa 2019
8. "Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WiM 2014-2020", EU-CONSULT, Gdańsk 2023
9. "Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WIM 2014-2020 (etap II) – raport końcowy", EU-Consult, 2023 r.
10. "Ewaluacja RPO WiM 2014-2020 w kontekście poprawy efektywności energetycznej oraz budowania gospodarki niskoemisyjnej w województwie warmińsko-mazurskim", Openfield, Opole 2020
11. "Ewaluacja RPO WiM 2014-2020 w kontekście rozwoju i wykorzystania e-usług w województwie warmińsko-mazurskim", LB&E, Warszawa 2021
12. "Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Raport końcowy", Wolański i EGO, czerwiec 2018 r.
13. "Ewaluacja systemu wyboru projektów ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020", Stowarzyszenie STOS, Warszawa 2016
14. "Ewaluacja w zakresie identyfikacji dobrych praktyk w realizacji zasady partnerstwa w ramach perspektywy 2014-2020 w wybranych krajach członkowskich UE", IDEA, Warszawa 2020
15. "Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2021", Wolański, Warszawa 2022
16. "Ewaluacja wsparcia opieki nad dziećmi do lat 3 oraz wychowania przedszkolnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020", ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno 2022

17. "Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa", Geoprofit, Olsztyn, czerwiec 2012.
18. "Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2014-2020", EVALU, ECORYS Polska, Warszawa 2021
19. "Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier", Resource Pracowania Badań i Doradztwa, Poznań 2016
20. "Ocena wpływu działań podejmowanych w ramach polityki spójności w zakresie transportu publicznego na mobilność miejską w perspektywie 2014-2020", Wolański, Warszawa 2023
21. "Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD", Imapp Consulting, Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2021
22. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na dziedzictwo naturalne i kulturowe województwa warmińsko-mazurskiego", EU-CONSULT, Gdańsk 2022.
23. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na jakość kształcenia kadr dla regionalnego rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim", EU CONSULT, Gdańsk 2022
24. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw z województwa warmińsko-mazurskiego", Innoreg, marzec 2021 r.
25. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na poprawę środowiska przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów województwa warmińsko-mazurskiego", EU-CONSULT, UTILA, Gdańsk 2023
26. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na trwałość i jakość zatrudnienia w województwie warmińsko-mazurskim", EU-CONSULT, Gdańsk 2022
27. "Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na zwiększenie dostępności i spójności transportowej województwa warmińsko-mazurskiego", EU CONSULT, INFRA – Centrum Doradztwa, oraz Polska Agencja Ewaluacji Sektora Publicznego S.A., Gdańsk 2023
28. "Ocena wpływu RPO WP 2014-2020 na efektywność energetyczną i emisyjność", Fundeko Korbel, Krok-Baściuk, Warszawa, marzec 2022
29. "Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego", Cittaslow, sierpień 2019
30. "Program regionalny Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027"
31. "Raport nr VI z monitorowania inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na koniec 2022 r.", Olsztyn, lipiec 2023
32. "Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2023", GUS, Olsztyn 2023
33. "Raport z badania ewaluacyjnego Ewaluacja projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WiM 2014–2020 - etap II.", EU-CONSULT, Gdańsk 2023
34. "Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020"
35. "Rynek fotowoltaiki w Polsce 2023", Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2023
36. "Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2030 r. „Warmińsko Mazurskie 2030”", Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2020 r.;
37. "Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025", Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2013 r.;

38. Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych RPO WiM 2014-2020
39. "Umowa Partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020", Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, styczeń 2020
40. "Wpływ interwencji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 na zatrudnienie i rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim", EU-CONSULT, Utiła, Gdańsk 2018
41. "Wpływ interwencji RPO WiM 2014-2020 na promowanie włączenia społecznego, walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją w województwie warmińsko-mazurskim", Openfield, Opole, marzec 2022
42. "Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej", PAG Uniconsult, Badania Społeczne MSK, Warszawa, marzec 2023
43. "Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich", Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wolański, Warszawa 2019
44. "Wpływ realizacji polityki spójności 2014-2020 na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce", IDEA, PAG Uniconsult, Warszawa 2022
45. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE

Inne:

1. źródło internetowe: <https://biblioteka.elk.pl/narodowe-czytanie-2023/>, dostęp 26.10.2023
2. źródło internetowe: <https://eck.elk.pl/projekty/iv-edycja-projektu-przystan-swietego-mikolaja/>, dostęp 26.10.2023
3. źródło internetowe: <https://eck.elk.pl/wydarzy/festiwal-bez-kurtyny-3-9-lipca-2023/>, dostęp 26.10.2023
4. źródło internetowe: <https://eck.elk.pl/wydarzy/vi-elcki-festiwal-literatury-i-muzyki/>, dostęp 26.10.2023
5. źródło internetowe: <https://gazetaolsztynska.pl/bartoszyce/808062,Co-dalej-z-bylym-budynkiem-bartoszyckiego-dworca.html/> oraz strona organizacji w serwisie Facebook https://www.facebook.com/StowarzyszenieDolinaRoz/?locale=pl_PL, dostęp 26.10.2023
6. źródło internetowe: <https://ostroda.psoni.org.pl/o-nas/historia.html>, dostęp 26.10.2023
7. Baza danych GUS
8. Baza danych Eurostat

7 ZAŁĄCZNIKI

1. Studia przypadku (oddzielny plik).
2. Raport z przeprowadzonych badań jakościowych (oddzielny plik).
3. Raport z przeprowadzonych badań ilościowych (oddzielny plik).
4. Narzędzia badawcze (oddzielny plik).
5. Baza z wynikami badania ankietowego CAWI (oddzielny plik).
6. Broszura (oddzielny plik).
7. Wyniki analiz mikroekonomicznych (oddzielny plik).
8. Baza rekomendacji wraz z sugerowanymi zmianami (oddzielny plik).
9. Mapy w formacie edytowalnym (oddzielny plik).
10. Koszty jednostkowe w ramach projektów realizowanych w partnerstwach i ZTI (oddzielny plik).
11. Transkrypcje i notatki z wywiadów (oddzielny plik).
12. Szczegółowy opis metodyki badania (oddzielny plik)
13. Prezentacja wyników badania (oddzielny plik)