

WIKTOR SZYDAROWSKI

Uniwersytet Gdański

SYSTEMY INFORMACJI PRZESTRZENNEJ W METODOLOGII PROGRAMOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Abstract: Applicability of geographic information systems to regional development policy issues is barely recognised both in theory and praxis. Recent undertakings to transfer a GIS know-how from the research work carried out at the University of Gdansk to the administrative work of the Pomerania regional authority provide a good assumption for discussing feasible methodological solutions. The paper reflects on the viability of using GIS systems in routines of making and delivering regional development programmes, based on present discussion of designing these procedures at the central and regional levels. On one hand, the GIS system is perceived a monitoring and evaluation tool, which facilitates collection of various environmental, social and economic data on the area under financial support, thus making it possible to assess programme-induced changes in the standings of the area. On the other, the system provides an excellent instrument for considering different options of allocating and distributing aid funds *vis-à-vis* their real effects for local and regional development. Categories of procedures discussed in the paper, for which the GIS systems deem relevant include: (1) monitoring and diagnosing on socio-economic and spatial situation of the area under support against national and regional reference levels, (2) setting aims, priorities and measures of an operational programme, (3) producing a programme complement document, (4) conducting an evaluation process for the operational programme.

Wstęp

Przydatność Systemów Informacji Przestrzennej (SIP) w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego jest zagadnieniem bardzo słabo rozpoznanym, zarówno w sferze teoretycznej, jak i wdrożeniowej. Mimo sporych już doświadczeń samorządów gminnych w korzystaniu z SIP dla potrzeb lokalnej polityki gospodarczej, wiedza ta z dużymi

oporami przedostaje się na poziom wojewódzki i krajowy. U podstaw takiego stanu rzeczy leży kilka zasadniczych przyczyn.

Po pierwsze, polityka rozwoju społeczno-gospodarczego jest grą wielopodmiotową, a odpowiedzialne za nią organa władzy podejmują suwerenne decyzje. Niekiedy opacznie pojmowana niezależność skłania poszczególne podmioty do poszukiwania własnych oryginalnych rozwiązań danego problemu, bez uciekania się do wypracowanych wcześniej (i przez kogo innego) wzorców i modeli.

Po drugie, SIP bywa mylnie postrzegany przez pryzmat atrybutów wizualizacyjnych (mapy) za instrument użyteczny tylko w swojej branży, za którą uchodzi geodezja i kartografia. W efekcie poczynania związane z tworzeniem i rozwijaniem Systemu uznaje się za domenę wewnętrznych, jasno określonych komórek danego urzędu, nie zaś za wszechstronne narzędzie integracji administrowanych dziedzin.

Po trzecie, krótki okres dostosowywania polskiej polityki regionalnej do ram wspólnotowych sprawił, że kwestia zastosowań SIP zeszła na plan dalszy, ustępując miejsca pilniejszym potrzebom wynikającym z tworzenia podstaw absorpcji środków unijnych zgodnie z priorytetami rozwoju regionalnego.

Asumpt do przedmiotowych rozważań dało skuteczne przeniesienie dorobku gdańskiego ośrodka naukowo-badawczego w modelowaniu SIP do procedur gospodarowania zasobami woj. pomorskiego. Do wyróżniających się, a zarazem innowacyjnych cech Systemu funkcjonującego w Urzędzie Marszałkowskim należy integrowanie w jednym środowisku dwóch nurtów planistycznych: planowania przestrzennego i planowania strategicznego, w tym jego bardziej zaawansowanej formy – programowania rozwoju regionalnego. O ile związki SIP z planowaniem przestrzennym, przez wzgląd na operowanie danymi odnoszącymi się do konkretnych miejsc w przestrzeni, są dość oczywiste, o tyle jego relacje z programowaniem rozwoju regionalnego nie zostały dotąd w należyty sposób przedstawione. Obok wspomnianych wcześniej trudności w przenoszeniu z poziomu lokalnego dobrych praktyk w rozwijaniu i administrowaniu Systemami Informacji Przestrzennej, dodatkowym utrudnieniem w spożytkowaniu SIP w procedurach programowania stał się brak gotowych formuł metodologicznych ze strony darczyńców środków pomocowych (w tym Komisji Europejskiej), a także rozdział obu nurtów planistycznych w strukturze organizacyjnej przeważającej części podmiotów odpowiedzialnych za rozwój regionalny. Tym samym rola SIP jako swoistego łącznika między celami, kierunkami i priorytetami rozwoju regionalnego a lokalizacjami zawartymi

w urzeczywistniających te zapisy przedsięwzięciach (projektach) uległa zamazaniu.

Opracowanie zawiera przemyślenia autora nad możliwością wzbogacenia metodologii programowania rozwoju regionalnego o elementy SIP. Powstały one na bazie własnego kilkuletniego doświadczenia w programowaniu rozwoju na szczeblu wojewódzkim, a także na podstawie prac o charakterze metodycznym wykonywanych na potrzeby instytucji centralnych.

Programowanie rozwoju regionalnego w działaniach instytucji zarządzającej

Stosownie do zapisów art. 34 Rozporządzenia Rady Europejskiej z 21 czerwca 1999 r. wprowadzających ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) instytucja zarządzająca odpowiada za administrowanie i koordynowanie (zarządzanie) pomocą finansową pochodzącą z Unii Europejskiej. Obowiązki podmiotu, któremu powierzono obowiązki instytucji zarządzającej, są bardzo złożone i można je zasadniczo podzielić na **stałe** i **cykliczne**. Te pierwsze obejmują m.in.:

- współpracę z Komisją Europejską oraz z właściwymi podmiotami na szczeblu krajowym w celu zagwarantowania prawidłowego wydatkowania środków i uzyskania zakładanych efektów realizowanego programu operacyjnego, tj. z Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz niezależnymi, krajowymi jednostkami monitorująco-kontrolnymi dla Funduszy Strukturalnych ulokowanymi w odpowiednich resortach. Współpraca ta dotyczy przekazywania informacji o przebiegu wdrażania programu operacyjnego i przestrzeganiu wspólnotowych zasad zawierania kontraktów publicznych;
- podejmowanie decyzji o przesunięciach środków wewnątrz programu;
- podejmowanie analiz efektywności wykorzystywanych instrumentów i systemu wdrażania;
- formułowanie wniosków o uruchomienie pomocy technicznej i przekazywanie ich do Instytucji Zarządzającej Programem Pomocy Technicznej.

Cykliczne obowiązki instytucji zarządzającej dotyczą składania okresowych raportów z realizacji programu i jego elementów. Należą do nich raporty:

- kwartalne z wdrażania programu operacyjnego, przygotowywane na podstawie kwartalnych raportów Instytucji Pośredniczących;
- kwartalne nt. wdrażania poszczególnych rodzajów funduszy, które adresowane są do właściwych krajowych jednostek monitorujących-kontrolnych dla Funduszy Strukturalnych;
- roczne z wdrażania programu operacyjnego przygotowywane na podstawie rocznych raportów Instytucji Pośredniczących; w dalszej kolejności instytucja zarządzająca powinna dokonać, wspólnie z Komisją Europejską i Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty – rocznej oceny postępów we wdrażaniu programu oraz przygotować odpowiedź na zalecenia Komisji;
- roczne o nieprawidłowościach finansowych;
- zawierające okresową ewaluację programu operacyjnego, dokonywane w połowie okresu wdrażania i po jego zakończeniu.

Podstawą odniesienia do przedstawionych powyżej czynności instytucji zarządzającej jest opracowany, uzgodniony i zatwierdzony – przez darczyńcę (Komisję Europejską) i krajowego dysponenta środków (Rząd RP) – **program operacyjny**. Zawiera on „zestaw określonego typu działań planowanych do realizacji w określonym czasie w ramach Narodowego Planu Rozwoju oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty”¹. Szersza definicja **dokumentów programowych**, do których zaliczają się zarówno programy operacyjne, jak i plany rozwoju, wskazuje na ich rolę i zawartość. Są one „[...] opracowywane dla potrzeb wydatkowania środków wstępnie przyznanych (alokowanych) danemu obszarowi lub sektorowi przez Komisję Europejską w ramach funduszy strukturalnych. Określają m.in. cele i główne kierunki wydatkowania środków na podstawie analizy aktualnej sytuacji i trendów rozwojowych danego obszaru lub sektora, kryteria i sposoby realizacji konkretnych projektów, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie określonych zadań oraz szacowaną wielkość i rozkład środków z uwzględnieniem współfinansowania ze wszystkich dostępnych źródeł budżetowych”.

Opracowanie dokumentu programowego i uruchomienie programu operacyjnego stanowi ważny wątek **procesu programowania rozwoju regionalnego**. Programowanie rozwoju osadza bowiem te dokumenty w kontekście zidentyfikowanych problemów rozwoju danego obszaru

¹ Wyjaśnienie tego, jak i następnych pojęć terminologicznych – za *Słowniczkiem terminów związanych z monitoringiem i oceną efektywności wydatkowania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce*, opracowanym przez autora na potrzeby Zespołu Zadaniowego do spraw monitoringu wdrażania oraz ewaluacji programów pomocowych Unii Europejskiej w Polsce (2002).

(regionu) lub sektora działalności. Oznacza to, że podmiot przygotowujący dokument programowy musi dysponować odpowiednimi danymi, tak aby planowane kierunki wydatkowania środków były zbieżne z rzeczywistymi potrzebami społeczno-gospodarczymi w ujęciu terytorialnym (obszar) lub gałęziowym (sektor działalności). Jednocześnie, w jego dyspozycji powinny znajdować się środki umożliwiające śledzenie postępu w efektywności programu operacyjnego, tak pod względem płynności w kontraktowaniu, wydatkowaniu i rozliczaniu przyznanych środków finansowych, jak i pod kątem rezultatów, które finansowane działania przynoszą dla rozwoju obszaru bądź sektora. Odchylenia od planowanego toku programu uruchamiają określone działania zaradcze, które można objąć potocznym zwrotem: „przeprogramowanie”.

Kwestią do dyskusji pozostaje tożsamość instytucji przygotowującej dokumenty programowe, czyli zajmującej się programowaniem rozwoju regionalnego. Coraz częściej w praktyce przyjmuje się, że programowanie rozwoju stanowi merytoryczną podstawę działań instytucji zarządzającej, i w związku z tym do niej przynależy. To poprawne pod względem logiki następstw rozumowanie prowadzi jednak do nieporozumień wynikających z niewłaściwego odczytywania zadań związanych z „zarządzaniem” i „wdrażaniem”. To pierwsze polega na działaniach ogólnych, strategicznych, kształtujących kierunki i sterujących rozwojem; drugie zaś – ma charakter bardziej rutynowy, techniczny i zasadza się na wykonywaniu działań według zaplanowanych procedur. W konsekwencji zdarza się, że wszystkie trzy procedury wykonywane są przez jeden i ten sam zespół ludzi².

Zunifikowanie funkcji programującej i zarządzającej w działaniach danej instytucji grozi sprowadzeniem programowania rozwoju regionalnego do „programowania środków na rozwój regionalny”. W konsekwencji obecne w metodologii programowaniu rozwoju jako przedmiot obserwacji zjawiska i procesy przestrzenne mogą ulec rozpatrywaniu wyłącznie przez pryzmat oddziaływania zaprogramowanych środków finansowych. Unifikacja dwóch procedur przynosi jednak wymierne korzyści związane z udoskonaleniem metodologii programowania rozwoju o techniki stosowane w ocenie efektywności wydatkowania środków finansowych, szczególnie rozpropagowane na potrzeby ewaluacji Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

² Przesłanką takiej interpretacji jest niewystarczający stan kadr zajmujących się polityką rozwoju regionalnego – odnotowywany przede wszystkim w samorządach wojewódzkich.

System Informacji Przestrzennej jako składnik programowania rozwoju regionalnego

Wzbogacenie metodologii programowania rozwoju regionalnego o metody oceny efektywności wydatkowania środków przyjęte dla Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej umożliwia pogłębienie analizy przestrzennych konsekwencji prowadzonych działań. Zastosowanie w tym celu Systemu Informacji Przestrzennej, jako środowiska analizowania rozmaitych koncepcji przyporządkowywania i rozlokowywania środków pomocowych oraz rozkładu przestrzennego skutków zrealizowanych projektów dla rozwoju lokalnego i regionalnego, wydaje się dodatkowo podnosić ich jakość.

Ze względu na niewielkie zaawansowanie wykonywania programów operacyjnych rozwoju regionalnego w Polsce, trudno ocenić przystawalność zawartych w nich zapisów do faktycznych możliwości wydatkowania zaplanowanych środków, czyli tym samym – zawyrokować trafność przyjętej procedury programowania rozwoju regionalnego. Jednak na podstawie pewnych doświadczeń pozyskanych podczas formułowania dokumentów operacyjnych można pokusić się o przedstawienie stosownych rekomendacji natury metodologicznej, a na tym tle – ująć propozycje wykorzystania SIP.

Problem 1: Monitorowanie i diagnozowanie sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszaru wsparcia na tle wyższych poziomów odniesienia (region/kraj)

Obszarem wsparcia w tym kontekście jest obszar prowadzenia działań objętych programem operacyjnym. Monitorowanie zaś to: „proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów i całego programu w aspekcie finansowym i rzeczowym. Ma na celu zapewnienie zgodności realizacji projektów i programu z założeniami i celami wcześniej zatwierdzonymi w dokumentach programowych. Celem monitorowania jest zapewnienie prawidłowości i wydajności wdrażania programów ze środków publicznych, bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowanie”.

Podstawowym narzędziem monitorowania sytuacji są dane statystyczne. Pochodzą one przede wszystkim z systemu statystyki publicznej i są publikowane w postaci cyklicznych raportów i zwartych wydawnictw Głównego Urzędu Statystycznego oraz Wojewódzkich Urzędów Statystycznych. Dane mogą być również pozyskiwane ze źródeł własnych instytucji przygotowującej dokument programowy,

jeśli są, ich gromadzenie podlega pewnej odtwarzalnej metodyce w celu wyeliminowania subiektywności i przypadkowości. Zabieg uzupełniania zestawu danych informacjami własnymi jest istotny wtedy, gdy publicznie dostępny materiał statystyczny odnoszący się do istotnych zagadnień tematycznych programu jest ubogi i szczątkowy, co wpływa na niekompletność obrazu sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Do źródeł tych należą m.in.:

- badania statystyczne zamawiane przez wyspecjalizowane jednostki organizacyjne samorządu wojewódzkiego oraz samorządów lokalnych;
- sprawozdania z wykonania budżetu oraz raporty z realizacji zadań inwestycyjnych jednostek organizacyjnych samorządu wojewódzkiego oraz samorządów lokalnych;
- cykliczny i systematyczny sondaż sytuacji w danej dziedzinie życia na podstawie badań na reprezentatywnej próbie podmiotów;
- dostępne na rynku publikacje odnoszące się do badań potencjału rozwoju danej branży.

W ujęciu systemowym prowadzenie obserwacji zmian w sytuacji rozwoju danego obszaru wymaga utworzenia osobnego stanowiska pracy we właściwej terytorialnie administracji. Należy przy tym podkreślić, że monitorowanie i diagnozowanie sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej powinny być czynnościami stałymi, nie wywołanymi tylko potrzebą formułowania programu operacyjnego. Należy je prowadzić w sposób ciągły na podstawie odpowiednio dobranego zestawu reprezentatywnych wskaźników statystycznych dla analizowanych dziedzin i kategorii zagadnień społeczno-gospodarczych (np. sektor produkcyjno-usługowy, rynek pracy i kwalifikacje miejscowej społeczności, infrastruktura komunalna, infrastruktura otoczenia biznesu).

Okresowe raporty diagnostyczne odnoszące się do sytuacji rozwoju danego obszaru powinny również zawierać zestawienia porównawcze na tle sąsiednich obszarów, a także obszarów w wyższej skali odniesienia (województwo, Polska, średnie wartości dla Unii Europejskiej).

System Informacji Przestrzennej umożliwia przechowywanie i porządkowanie danych statystycznych służących ocenie sytuacji wyjściowej. Przez wizualizację przestrzennych atrybutów informacji zgromadzonej w różnych warstwach tematycznych ułatwia dokonywanie analiz porównawczych w celu wydzielenia obszarów wsparcia. Reprezentowałyby one terytoria oznaczające się niską dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego (istotne dla działań o charakterze zintegrowanym) lub też wartościami danego wskaźnika odbiegającymi od

średniej dla całego obszaru realizacji programu (w przypadku działań kierunkowych, np. w sferze wspierania małych i średnich przedsiębiorstw). SIP może swobodnie operować danymi odnoszącymi się do terytoriów wydzielonych w klasyfikacji NUTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych), jako podstawy prowadzenia statystyki regionalnej w wymiarze społeczno-ekonomicznym.

Problem 2: Wyznaczanie celów, priorytetów i działań programu operacyjnego

Sformułowana na podstawie procedury monitorowania rzetelna diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej prowadzi do syntezy atutów, barier oraz szans i zagrożeń rozwoju obszaru realizacji programu, w tym szczególnie obszarów wsparcia, przedstawionych w formie analizy SWOT. Jest to kluczowy etap sporządzania dokumentu programowego, który ma w założeniu uzasadniać wybór celów, priorytetów oraz działań programu operacyjnego. Metodyka sporządzania analizy SWOT jest przedmiotem wielu publikacji z zakresu metodologii planowania strategicznego i nie będzie podlegała dalszemu omówieniu. Z perspektywy procedury programowania rozwoju regionalnego ważne jest jednak zwrócenie uwagi na odpowiedniość zapisów w analizie SWOT dla uzyskania odpowiedzi na następujące pytania; czy dzięki środkom planowanym na realizację programu operacyjnego możliwe jest:

- rozwiązanie zidentyfikowanych problemów rozwoju;
- podwyższenie konkurencyjnych atutów gospodarki, społeczności i przestrzeni analizowanego obszaru;
- wzmocnienie pozytywnych, niezależnych tendencji rozwoju, które mogą oddziaływać na sytuację społeczno-gospodarczą i przestrzenną analizowanego obszaru;
- osłabienie negatywnych, niezależnych tendencji rozwoju, które mogą oddziaływać na sytuację społeczno-gospodarczą i przestrzenną analizowanego obszaru.

We właściwym sformułowaniu tej strategicznej części dokumentu programowego przydatne jest zastanowienie się nad następującymi zagadnieniami:

a. Doświadczenia poprzedniego okresu programowania.

Chodzi o możliwość określenia łatwości przekształceń danej branży/sektora pod wpływem zaplanowanych działań. Przykładowo, może się to odnosić do skuteczności wypróbowanych wcześniej rozwiązań w sferze pobudzania rynku pracy czy też tworzenia systemu

wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Doświadczenia poprzedniego okresu programowania można również analizować pod kątem efektów wywołanych zaangażowaniem określonych środków finansowych.

W przypadku dokumentów programowych Polski i województw takich doświadczeń jeszcze nie ma. Przybliżone pojęcie o skuteczności przedsięwzięć programowych daje analiza działań komplementarnych, prowadzonych poza regionalnym schematem wydatkowania funduszy pomocowych.

b. Konsultacje społeczne/partnerstwo (w układzie pionowym i poziomym)

Odnosi się to do stopnia akceptacji sformułowanych dokumentów programowych przez społeczność regionalną, utożsamiania się z ich zapisami oraz zdolności i chęci do podejmowania zaplanowanych w nich działań. W uspołecznieniu procedury programowania rozwoju regionalnego można wyróżnić kilka poziomów zaawansowania, poczynwszy od najmniej skomplikowanego:

- umożliwienie opiniowania całości dokumentu bądź jego poszczególnych części;
- ustanowienie formalnego ciała skupiającego partnerów administracyjnych, gospodarczych i społecznych dla instytucji opracowującej program operacyjny;
- zorganizowanie i prowadzenie instytucjonalnej sieci współpracy.

Od pewnego czasu samorząd woj. pomorskiego w celu tworzenia dokumentów programowych wprowadza elementy partnerstwa instytucjonalnego. Zostały powołane:

- Sieć liderów powiatowych – pełnomocników starostów ds. strategii wojewódzkiej (po jednej osobie w każdym powiecie), których zadaniem jest koordynowanie zamierzeń rozwoju z terenu danego powiatu i przekazywanie współdziałającym instytucjom lokalnym informacji na temat sposobu pozyskiwania środków unijnych. Na cyklicznych spotkaniach z liderami powiatowymi prezentowane są aktualne informacje o postępie w przygotowywaniu programów i projektów z terenu województwa. Liderzy powiatowi uczestniczą również w szkoleniach i sesjach treningowych. Sieć ta została niedawno rozbudowana o tzw. liderów gminnych.
- Sieć łączników ds. organizacji pozarządowych, wspieranych przez powiatowe rady wspomagania organizacji pozarządowych, dzięki którym możliwe jest wspólne wypracowywanie zapisów programów operacyjnych w zagadnieniach społecznych i rynku pracy.

- Zespół zadaniowy ds. aktywizowania przedsiębiorczości, którego skład niebawem powiększy się o przedstawicieli organizacji i stowarzyszeń gospodarczych. Podstawowym zadaniem zespołu jest zmobilizowanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw do przygotowania projektów spełniających wymogi Funduszy Strukturalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla woj. pomorskiego na lata 2004-2006 i do zapewnienia współfinansowania w przewidzianej wysokości.

c. Realna ocena potencjału absorpcyjnego

Dotyczy to takiego kształtowania zapisów dokumentu programowego, aby zakres czynności wymaganych do uruchomienia, wdrożenia i rozliczenia funduszy angażowanych przez program operacyjny nie przekraczał technicznych i administracyjnych możliwości odpowiedzialnych instytucji. W szczególności należy zwrócić uwagę na przekładalność priorytetów i działań programów operacyjnych na późniejsze projekty. Niezbędne jest w tym celu równoległe prowadzenie bazy danych o potencjalnych projektach i ich próbne przyporządkowywanie do poszczególnych działań. Uprzednie wyszukiwanie potencjalnych projektów powinno stać się rutynową procedurą zwłaszcza w przypadku zagadnień nowatorskich (np. innowacyjność, społeczeństwo informacyjne, rewitalizacja obszarów zdegradowanych).

W dokonaniu realnej oceny potencjału absorpcyjnego danego podmiotu pomocna jest analiza jego struktury organizacyjnej. Wydzielenie jednostek odpowiedzialnych za: programowanie, zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie oraz przepływy finansowe i kontrolę, jak również zadaniowe podejście do planowania i wykonywania budżetu potencjał ten znacznie podwyższają.

d. Stosowanie analizy wzorcowej

Analiza wzorcowa polega na porównaniu zakładanych efektów przygotowywanego programu operacyjnego z innymi, wcześniej zrealizowanymi, o podobnej wartości i zakresie tematycznym. Podejmowanie tej czynności jest szczególnie przydatne w określaniu wartości liczbowych (kwantyfikowaniu) wskaźników monitoringu i ewaluacji, a także w wyznaczaniu kryteriów wyboru projektów. Odnosi się to głównie do kryteriów waloryzujących, służących ocenie jakości zgłoszonych propozycji projektowych.

Niekorzystanie z dokumentów referencyjnych przy formułowaniu programu może skutkować niedostrojeniem oczekiwanych efektów

jego realizacji do rzeczywistości. Grozić też może znacznym zawyżeniem bądź zaniżeniem wymogów stawianych projektom ubiegającym się o dofinansowanie w ramach programu, co z kolei może ograniczyć wykonywalność programu lub obniżenie jakości jego efektów.

Użyteczność Systemów Informacji Przestrzennej w wyznaczaniu zakresu tematycznego programu operacyjnego, według zagadnień przedyskutowanych w punktach *a-d*, przejawia się w dokonywaniu analiz przestrzennych, które mogą dotyczyć:

- rozmieszczenia projektów realizowanych w poprzednich okresach programowania i obserwowania ich ewentualnego wpływu na dynamikę zmian wskaźników społeczno-gospodarczych w skali lokalnej i ponadlokalnej, tak aby było możliwe określenie poziomu nakładów rzeczowo-finansowych, niezbędnych do urzeczywistnienia zakładanych celów;
- rozmieszczenia przedsięwzięć realizowanych i zakończonych w ramach komplementarnych działań, dzięki czemu można uniknąć nadmiernego rozpraszania wydatkowanych środków i uzyskania odpowiedniej efektywności ich wydatkowania (zgodnie z unijną zasadą koncentracji środków);
- aktywności podmiotów uprawnionych do uzyskiwania środków reprezentujących poszczególne części obszaru objętego programem operacyjnym – w celu weryfikacji skuteczności funkcjonowania instytucjonalnej sieci współdziałania i zawiązanego partnerstwa;
- rozmieszczenia potencjalnych projektów wprowadzonych do bazy danych i mieszczących się w planowanej strukturze priorytetów i działań programu operacyjnego, co dopomaga właściwemu zdefiniowaniu kryteriów wyboru projektów i ustalenia obszarów wsparcia.

Problem 3: Tworzenie dokumentu uzupełniającego (Uzupełnienia Programu)

W strukturze programów operacyjnych umożliwiających korzystanie Polski z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) określa sposób realizacji priorytetów rozwoju regionalnego zawartych w Narodowym Planie Rozwoju i Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Nie zawiera jednak konkretnych projektów, a tylko w dość ogólny sposób przedstawia zasady ich przygotowania i wprowadzenia w życie.

Uszczegółowienie tych informacji przynosi tzw. Uzupełnienie Programu. Zgodnie z treścią Rozporządzenia ogólnego o Funduszach

Strukturalnych (1260/99), Uzupełnienie Programu powinno zawierać (art. 18):

- określenie zakresu tematycznego i sposobu wdrażania odpowiednich priorytetów i działań programu;
- kwantyfikację efektów planowanych działań, na podstawie wskaźników monitorowania;
- określenie grup końcowych beneficjentów działań;
- plan finansowy przyporządkowujący poszczególnym działaniom programu określone sumy wsparcia z Funduszy Strukturalnych oraz z innych kwalifikujących się źródeł – z uwzględnieniem norm instytucjonalnych, prawnych i finansowych obowiązujących w Polsce;
- opis rozwiązań w zakresie promocji i informacji o programie;
- opis techniki wymiany danych niezbędnych w prowadzeniu procedur zarządzania oraz monitorowania i oceny efektywności programu.

Za przygotowanie Uzupełnienia do Zintegrowanego Programu Operacyjnego Programu Regionalnego, podobnie jak w przypadku podstawowego dokumentu, odpowiada Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, które współdziała w tym celu z samorządami wojewódzkimi. W znaczny sposób rzutuje to na efekt końcowy. W pierwszej kolejności powstaje bowiem uzgodniona przez Ministerstwo i samorządy województw część zasadnicza (ramowa), która następnie jest przez samorządy województw wyposażana w zapisy szczegółowe, uwzględniające specyfikę i potrzeby każdego z regionów. Dotyczy to w szczególności określenia grup końcowych beneficjentów, skwantyfikowania wskaźników monitorowania i oceny efektywności Programu oraz zdefiniowania kryteriów wyboru projektów. Istotna jest w tym kontekście dobra współpraca samorządu województwa z potencjalnymi końcowymi beneficjentami w formie spotkań konsultacyjnych czy też wywiadów – tak aby uzyskane informacje umożliwiły dostosowanie kierunków wydatkowania planowanych środków do rzeczywistych potrzeb i możliwości ich pozyskania.

Zalecany sposób postępowania obejmuje:

- w odniesieniu do grup końcowych beneficjentów: (1) określenie przez Ministerstwo wykazu końcowych beneficjentów w każdym z możliwych do realizacji działań (z tzw. menu); (2) wskazanie przez samorządy województw konkretnych grup końcowych beneficjentów w wybranych do realizacji działaniach i ich uszczegółowienie na poziomie poddziałań;
- w odniesieniu do wskaźników monitorowania i oceny efektywności ZPORR: (1) opracowanie przez Ministerstwo zestawu wskaźników

podstawowych w skali całego programu, jego priorytetów oraz wchodzących w skład priorytetów działań; (2) określenie przez Ministerstwo wartości liczbowych dla poszczególnych wskaźników, zakładanych w ciągu 3 lat realizacji ZPORR – na podstawie opracowanego na potrzeby Ministerstwa modelu makroekonomicznego, a następnie uzgodnienie propozycji z samorządami województw; (4) sformułowanie i skwantyfikowanie przez samorządy województw wskaźników monitorowania i oceny efektywności dla wybranych do realizacji działań i poddziałań;

- w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów: (1) opracowanie przez Ministerstwo, a następnie uzgodnienie z samorządami województw – zestawu kryteriów formalno-prawnych, wynikających z rozporządzeń unijnych regulujących funkcjonowanie Funduszy Strukturalnych, a także z zakładanych efektów docelowych Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i ZPORR; (2) uzupełnienie przez samorządy wojewódzkie listy kryteriów o kryteria szczegółowe, wynikające z zakładanych efektów docelowych wojewódzkich komponentów ZPORR; kryteria te są przedmiotem punktacji.

Rola Systemu Informacji Przestrzennej w tworzeniu Uzupełnienia do Zintegrowanego Programu Operacyjnego Programu Regionalnego wynika z czterech powyższych trybów postępowania. W szczególności zasada się na wspomaganiu:

- określania rozmieszczenia poszczególnych grup końcowych beneficjentów w przestrzeni obszaru funkcjonowania programu, zwłaszcza tych, którzy należą do społecznych i gospodarczych partnerów samorządu wojewódzkiego w wykonywaniu zapisów dokumentu programowego, tak aby w odpowiedni sposób zaprojektować obszary wsparcia;
- ustalania docelowych wartości liczbowych dla wskaźników monitorowania i oceny efektywności programu operacyjnego – na podstawie sytuacji początkowej i dynamiki zmian społeczno-gospodarczych całego obszaru funkcjonowania programu, jego poszczególnych fragmentów (np. województw) i wyznaczonych obszarów wsparcia;
- formułowania szczegółowych kryteriów wyboru projektów – w przypadku stosowania tzw. statystycznych kryteriów uzupełniających, dających preferencje określonym obszarom bądź grupom społecznym w postaci dodatkowych punktów za niskie wartości danego wskaźnika.

Problem 4: Przeprowadzenie procesu ewaluacyjnego dla programu operacyjnego wykorzystującego środki Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

Proces ewaluacyjny polega na przygotowaniu, wykonaniu, a następnie wykorzystaniu przeprowadzonej ewaluacji, czyli „oceny jakości realizacji programu (tzn. jego faktycznych efektów długoterminowych) w stosunku do wcześniejszych założeń (tzn. oczekiwanych efektów długoterminowych)”. Zasadniczym celem ewaluacji jest „stałe ulepszanie skuteczności i efektywności interwencji publicznej, rozumiane nie tylko w kategoriach pozytywnych efektów społecznych lub gospodarczych związanych bezpośrednio z danym programem, lecz także zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez władze publiczne. Wiąże się z nią profesjonalny, do pewnego stopnia skodyfikowany zespół procedur i narzędzi wykorzystywanych do oceny podejmowanych działań instytucji zarządzającej przez wyselekcjonowany i niezależny podmiot”.

Możliwości aplikacyjne Systemu Informacji Przestrzennej dotyczą zwłaszcza procesu ewaluacji końcowej, dokonywanej po zakończeniu realizowanego programu. Głównym celem ewaluacji końcowej jest przede wszystkim dostarczenie informacji na temat długotrwałych efektów, powstałych w wyniku wdrażania danego programu, wraz ze sformułowaniem wniosków dotyczących kierunku polityki strukturalnej. Służy temu badanie tzw. oddziaływania, czyli „długoterminowych konsekwencji danego programu lub projektu, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów”. Konsekwencje te są mierzone za pomocą mierników statystycznych odnoszących się do sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia (np. zmniejszenie poziomu bezrobocia).

Warto w tym miejscu zaznaczyć przydatność narzędzi dostępnych w środowisku SIP do analiz wypadkowego oddziaływania sfinalizowanego programu na sytuację rozwoju danego obszaru. Oznacza to konieczność przeprowadzenia badań efektów towarzyszących, które występują na tym samym terytorium, ale nie są bezpośrednio związane z funkcjonowaniem programu. Łącznie z efektami bezpośrednimi (netto) wywołanymi programem, składają się one na tzw. efekty brutto programu. Należy wymienić efekt:

- **przemieszczenia** – pojawiający się w sytuacji, gdy pozytywne zjawiska związane z programem realizowanym na obszarze objętym pomocą są konsekwencją negatywnych zjawisk występujących na obszarze, którego nie objęła pomoc; efekt przemieszczenia bilansuje nowe miejsca pracy stworzone w regionie korzystającym ze wsparcia z miejscami pracy utraconymi w regionach sąsiednich,

w związku z przenoszeniem się firm do regionu stwarzającego lepsze warunki rozwoju dzięki zrealizowanemu programowi;

- zastąpienia – czyli efekt względnej poprawy sytuacji na obszarze objętym programem, odnoszący się zwłaszcza do działań związanych z rozwojem zasobów ludzkich; polega na zatrudnieniu beneficjenta programu lub projektu w miejsce dotychczas zatrudnionej osoby, której kwalifikacje pozostały na tym samym poziomie;
- zdarzenia niezależnego – efekt niezależnego – od realizowanego programu czy projektu – zaistnienia danego procesu lub sytuacji rozwoju na określonym obszarze.

Obok powyższych efektów mierzeniu z użyciem SIP mogą również podlegać inne efekty, związane z dodatkowymi skutkami zakończonego programu operacyjnego, w tym efekt:

- synergii – polegający na wzmocnionej sile oddziaływania zintegrowanych z sobą projektów w porównaniu z projektami pojedynczymi;
- dźwigni – który zachodzi wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie; jest to efekt niezwykle pożądanym z punktu widzenia interwencji funduszy strukturalnych.

SIP może również stać się pomocny w procesie **ewaluacji śródkresowej**, przeprowadzanej w połowie okresu programowania. Jej celem jest „oszacowanie stopnia osiągnięcia zakładanych celów w świetle wcześniej przeprowadzonej ewaluacji wstępnej, zwłaszcza pod względem dostarczonych produktów i osiągniętych rezultatów oraz określenie trafności zamierzeń w stosunku do aktualnych trendów społeczno-gospodarczych”. Wyniki ewaluacji śródkresowej służą ewentualnym modyfikacjom dokumentów programowych, zaś dostarczone za jej sprawą informacje powinny być wykorzystane przy przygotowaniu programu w następnym okresie programowania.

Wreszcie, pewne wątki przestrzenne pojawiają się przy wykonywaniu **ewaluacji wstępnej** – przed rozpoczęciem realizacji programu. Jej podstawowym zadaniem jest zweryfikowanie długoterminowych efektów wsparcia, zawartych w przygotowanych dokumentach programowych. Ewaluacja wstępna ma zapewnić, że środki przeznaczone na realizację polityki zmniejszania różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami Unii Europejskiej zostaną wykorzystane w sposób gwarantujący osiągnięcie najlepszych efektów.

Konkretne wskazania wdrożeniowe dla Systemu Informacji Przestrzennej mogą odnosić się do tych metod ewaluacyjnych, które biorą

pod uwagę przestrzenne skutki wydatkowanych środków i ich efekty dla rozwoju regionalnego. Należą do nich:

- Analiza kosztów i korzyści. Metoda ta jest najczęściej wykorzystywana na potrzeby oceny wstępnej dużych projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Jej podstawowym celem jest określenie potencjalnych efektów kilku alternatywnych koncepcji projektu i na tej podstawie wybór koncepcji najkorzystniejszej.
- Analiza porównawcza efektów regionalnych. Stosuje się ją w szacowaniu efektów programu realizowanego na terenie danego regionu. Efekty te określa się przez przeniesienie na poziom regionu, na terenie którego jest realizowany dany program, trendów krajowych obserwowanych w danej dziedzinie.
- Mapa oddziaływania. Metoda ta ma szczególną przydatność do określania oczekiwanych efektów długoterminowych danego programu. Polega na graficznym przedstawieniu wyników przeprowadzonych co najmniej kilku warsztatów dyskusyjnych w formie swego rodzaju mapy zidentyfikowanych kategorii efektów.
- Modele makroekonomiczne. Wykorzystuje się ją w ewaluacji wstępnej i końcowej dużych programów, obejmujących swym zasięgiem obszar regionu lub całego kraju. Metoda ta umożliwia badanie wpływu programów finansowanych z funduszy strukturalnych na osiągnięcie strategicznego celu polityki strukturalnej Unii Europejskiej, jakim jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami krajów członkowskich.

Do metod ewaluacyjnych są również zaliczane same Systemy Informacji Przestrzennej. Systemy te „umożliwiają gromadzenie różnorodnych informacji przyrodniczych, społecznych i gospodarczych charakteryzujących obszar objęty pomocą. Po wprowadzeniu do systemu danych opisujących sytuację w obszarze oddziaływania, zachodzi możliwość przeprowadzenia analizy porównawczej efektów realizacji programu w trakcie (ocena w połowie okresu programowania) lub po zakończeniu udzielania wsparcia finansowego”.

Literatura

Rozporządzenie Rady Europejskiej z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (1260/1999/WE).

Szydarowski W., 2002, *Słowniczek terminów związanych z monitoringiem i oceną efektywności wydatkowania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce.*