

Analiza kosztów i korzyści społecznych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego (na przykładzie wybranych RPO)

Natalia Marska-Dzioba*

Streszczenie: *Cel* – analiza metod określania kosztów i korzyści społecznych wykorzystanych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach regionalnych programów operacyjnych województw: lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego na lata 2007–2013.

Metodologia badania – przeprowadzona analiza ma charakter analizy *ex-post* i krytycznej analizy porównawczej. Wykorzystano metodę ekspercką, analizę *desk-research* i analizę przypadków.

Wynik – badanie ma na celu pokazanie, że realizacja tego samego zadania publicznego, opartego na centralnie zdefiniowanych wytycznych ekonomicznych może być dokonywana przez samorządy w odmienny sposób.

Oryginalność/wartość – artykuł porusza zagadnienia aktualne i istotne w kontekście rozpoczęcia nowej perspektywy finansowej związane z absorpcją środków pomocowych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: regionalny program operacyjny, analiza ekonomiczna

Wprowadzenie

Najprawdopodobniej w drugiej połowie 2015 roku rozpoczną się nabory wniosków o dofinansowanie w ramach regionalnych programów operacyjnych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020. Tym razem do dyspozycji instytucji zarządzających, jakimi są w tym przypadku zarządy województw, będą zarówno środki z Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego, co nie było regułą w poprzednim okresie programowania. Oznacza to, że przyjęte przez zarządy zasady weryfikacji i ewaluacji projektów obejmą cały strumień środków europejskich kierowanych na poziom województwa.

Samorządy wojewódzkie mają możliwość samodzielnego kształtowania swojego regionalnego programu operacyjnego (RPO), z czego skwapliwie korzystają. Odmienne położenie nacisku na poszczególne zadania, inny układ priorytetów i działań oznacza możliwość

* dr Natalia Marska-Dzioba, Katedra Finansów, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, ul. A. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, email: natalia.marska@wneiz.pl.

uzyskania rezultatów szczególnie pożądanym dla danego regionu. O ile jednak wskaźniki produktu i rezultatu mogą być dobierane przez instytucję zarządzającą zgodnie z zakresem priorytetu, o tyle zasady sporządzania wniosków, w tym przeprowadzania kluczowych dla oceny analiz, opierają się na rządowych wytycznych. Pomimo tego to na poziomie RPO tworzone są wytyczne do sporządzania wniosków, a co za tym idzie, określane są zasady kalkulacji i oceny.

Celem artykułu jest analiza metod określania kosztów i korzyści społecznych wykorzystanych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach regionalnych programów operacyjnych województw: lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego na lata 2007–2013. Badanie to ma na celu pokazanie, że dzięki praktycznemu zastosowaniu zasady subsydiarności realizacja tego samego zadania publicznego, opartego na centralnie zdefiniowanych wytycznych ekonomicznych, może być dokonywana przez samorządy w odmienny sposób¹. Przeprowadzona analiza ma charakter analizy *ex-post* i krytycznej analizy porównawczej. Wykorzystano metodę ekspercką, analizę *desk-research* i analizę przypadków.

1. Istota analizy kosztów i korzyści

W procesie oceny projektów wykorzystywane są analiza zarówno finansowa, jak i ekonomiczna. Połączenie ich wyników pozwala na zrozumienie kontekstu społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego przedsięwzięcia. Ma to wpływ na wiarygodność prognoz korzyści i kosztów związanych z uwarunkowaniami makroekonomicznymi i społecznymi w regionie oraz na analizę popytu. Prognoza popytu to wskaźnik kluczowy dla oszacowania przyszłych dochodów projektu, a w przypadku projektów niegenerujących dochodu – efektywności ekonomicznej zależnej od cech i dynamiki otoczenia regionalnego projektu. W ramach analizy ekonomicznej oceniany jest więc wkład projektu na rzecz dobrobytu ekonomicznego regionu lub kraju. Jest ona wykonywana w imieniu całego społeczeństwa, a nie tylko posiadaczy infrastruktury, jak w przypadku analizy finansowej. Określenie wartości społecznej projektu jest ściśle związane z wyraźnym określeniem celów projektu. Ogólnym pytaniem, na które odpowiedzi powinna udzielić każda ocena projektu, jest to o korzyści netto, które mogą wynikać z projektu dla jego otoczenia społeczno-gospodarczego. Uwzględniane korzyści powinny obejmować nie tylko wskaźniki fizyczne, ale również zmienne społeczno-gospodarcze, które można zmierzyć w sposób ilościowy. Kluczową koncepcją jest wykorzystanie księgowych cen dualnych na bazie alternatywnych kosztów społecznych zamiast obserwowanych zniekształconych cen (*Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów...*: 50).

Pierwotna koncepcja AKK wywodzi się z prac francuskiego inżyniera J. Dupuita (1848) i koncepcji nadwyżki konsumenta (*Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów...*: 52). Idea ta została następnie rozwinięta przez A. Marshalla i C. Pigou. Przy podanej krzywej popytu i podaży Marshalla na jednym rynku, nadwyżka konsumenta stanowi nadwyż-

¹ Artykuł jest efektem doświadczeń autorki z pracy eksperta KOP w województwie zachodniopomorskim i wielkopolskim, a także eksperta w zakresie konkursów PARY i PO KL. Przedstawione opinie są wyłącznie sądem autorki. Artykuł obejmuje stan prawny na maj 2015 r.

kę gotowości do zapłaty nad zapłaconą ceną, nadwyżka producenta stanowi zaś nadwyżkę przychodów nad kosztami. Teoria AKK została rozbudowana w latach 70. XX wieku po wykonaniu badań na zlecenie OECD (Little, Mirrlees 1974), UNIDO (Dasgupta i wsp. 1972) i Banku Światowego (Squire, Van der Tak 1975). Badacze stwierdzili, że szczególnie w mniej rozwiniętych gospodarkach, w których ceny są powszechnie zniekształcone, model równowagi częściowej nastęrcza wiele trudności. Zasugerowali obliczenie szeregu „cen dualnych”. Zdefiniowane są one w taki sposób, aby wziąć pod uwagę wszystkie efekty bezpośrednie i pośrednie, tak że nie trzeba sumować efektów dobrobytu na każdym rynku dla każdego podmiotu. Jeśli zatem projekt wykazuje dodatnią wartość zaktualizowaną netto przy cenach dualnych, zwiększa dobrobyt społeczny. Ogólnym celem AKK jest ułatwienie wydajniejszej alokacji zasobów przez wykazanie dogodności danego projektu czy programu dla społeczeństwa względem rozwiązań alternatywnych. AKK nie nadaje się do oceny wpływu makroekonomicznego projektu, na przykład na wzrost PKB w regionie czy trendy w zakresie wielkości zatrudnienia (*Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów...*: 28–32).

Ważnym etapem analizy ekonomicznej jest uwzględnienie w ocenie oddziaływań projektu mających znaczenie społeczne, dla których nie można jednak określić wartości rynkowej. Konieczna jest wówczas zarówno staranna identyfikacja, jak i realistyczna kwantyfikacja. Właściwe współczynniki przeliczeniowe stosowane do wartości finansowych przychodów operacyjnych powinny odzwierciedlać najbardziej istotne korzyści nierynkowe, jakie może przynieść projekt. Jeżeli projekt nie generuje przychodów, do oceny korzyści nierynkowych zastosować można:

- podejście „gotowości do zapłaty” – oszacowanie wartości pieniężnej na podstawie ujawnionych bądź określonych preferencji użytkowników – lub
- metodę długookresowego kosztu krańcowego.

Jeżeli klasyczna AKK nie może być stosowana, wykorzystywane są następujące metody (*Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów...*: 79):

Analiza efektywności kosztowej oparta na idei porównania alternatywnych projektów o niepowtarzalnym wspólnym efekcie, mogących różnić się wielkością. Metoda ta ma na celu wybór projektu, który, przy danej wielkości produktu, minimalizuje zaktualizowaną wartość netto kosztów lub, ewentualnie, maksymalizuje wielkość produktu dla danego kosztu. Wyniki AEK są przydatne w przypadku projektów, których korzyści są bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do oszacowania, natomiast koszty można przewidzieć z większą dozą pewności. Metodyka ta używana jest często w analizie ekonomicznej programów z dziedziny opieki zdrowotnej, badań naukowych, edukacji i ochrony środowiska.

Analiza wielokryterialna to zestaw algorytmów stosowanych do wybierania rozwiązań alternatywnych zgodnie ze zbiorem różnych kryteriów i ich względnych „wag”. W przeciwieństwie do AKK, skupiającej się na pojedynczym kryterium (maksymalizacji dobrobytu społecznego), analiza wielokryterialna jest narzędziem do analizy zbioru równych celów, które nie mogą być zagregowane przez ceny dualne i wagi dobrobytu, jak w standardowej AKK.

Coraz częściej do oceny dóbr nierynkowych, szczególnie towarów i usług środowiskowych, w AKK wykorzystuje się tak zwany transfer korzyści (Pearce i wsp. 2006). Metoda ta polega na przyjęciu wartości jednostkowej dobra nierynkowego oszacowanej w studium pierwotnym i wykorzystaniu jej, po wprowadzeniu pewnych korekt, w innym badaniu do

wyceny korzyści (lub kosztów) związanych z wdrożeniem polityki lub projektu. Stosując metodę transferu korzyści, można jednak uzyskać szacunki silnie tendencyjne. Przykładem jest szacunkowa wartość statystycznego życia wykorzystywana w analizie ekonomicznej projektów transportowych.

Praktyczna analiza kosztów i korzyści zawsze boryka się z problemem ograniczonych danych. Co więcej, teoria AKK została obecnie rozwinięta jako szereg większej lub mniejszej liczby powiązanych ze sobą dziedzin (w szczególności transportu, środowiska, zdrowia). W praktyce do celów ewaluacji projektów stosuje się mieszany model równowagi ogólnej i częściowej. Zasadniczo każde państwo członkowskie UE powinno rozwinąć własne wytyczne AKK, skupiając się na oszacowaniu szeregu krajowych parametrów, łącznie z wybranymi kluczowymi cenami dualnymi lub współczynnikami przeliczeniowymi w kontekście priorytetów polityki spójności UE. W przypadku trudności z dostępnością krajowych/regionalnych współczynników przeliczeniowych lub ich dostępności tylko dla określonych sektorów można stosować różne podejścia.

2. Wytyczne wspólnotowe i ministerialne

Wytyczne dotyczące metodologii AKK dla polskich projektów inwestycyjnych oparte są bezpośrednio na dokumentach wspólnotowych. Dla perspektywy finansowej 2014–2020 są to przede wszystkim: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/207 z 20 stycznia 2015 roku oraz *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020*² (do maja 2015 roku dokument niedostępny w języku polskim w wersji oficjalnej). Dokumenty nie wprowadzają zasadniczej zmiany w wytycznych dotyczących sporządzania AKK w perspektywie poprzedniej i obejmują przede wszystkim: obniżenie społecznej stopy dyskonta z 5,5% do 5%, zdefiniowanie projektu jako samodzielnej jednostki analizy czy zwrócenie szczególnej uwagi na tak zwane *over-* lub *under-scaling*. Jak podkreśla na swoich stronach Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, wymienione dokumenty zostały przygotowane w związku z procesem oceny dużych projektów. „Nie ma jednak przeciwwskazań, aby instytucje zarządzające korzystały z zaleceń zawartych w podręczniku w odniesieniu do projektów niebędących projektami dużymi z uwzględnieniem uwarunkowań dotyczących obowiązujących regulacji prawnych, a także skali i zakresu projektu oraz specyfik danej branży” (https://www.mir.gov.pl/_layouts/mrr404.aspx?oldUrl=https%3A%2F%2Fwww.mir.gov.pl%2Ffundusze%2FWsparcie_Inicjatywy_JASPERS%2FMe).

W marcu 2015 roku ogłoszone zostały *Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych (Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju...* 2015). Podejście prezentowane w wyżej wymienionym dokumencie uwzględnia przepisy obowiązującego prawodawstwa europejskiego, zalecenia europejskie o charakterze metodologicznym oraz doświadczenie uzyskane w czasie perspektywy 2007–2013. W rozdziale 8 przedstawiono zasady realizacji analizy kosztów i korzyści, która w zależności od rodzaju projektu może przybrać formę analizy ekonomicznej bądź też analizy efektywności

² Opublikowane w grudniu 2014 r.

kosztowej. Z perspektywy analizowanego w artykule zagadnienia istotne znaczenie mają zapisy podrozdziału 8.1, punkty 8–9 dotyczące efektów zewnętrznych (*Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju...* 2015: 47–48). Korekta dotycząca efektów zewnętrznych ma na celu ustalenie wartości negatywnych i pozytywnych skutków projektu, które jako nieuwzględnione w analizie finansowej, muszą zostać oszacowane i wycenione. W przypadku, gdy wyrażenie ich za pomocą wartości pieniężnych jest niemożliwe, zaleca się skwantyfikowanie ich w kategoriach materialnych w celu dokonania oceny jakościowej. Należy wówczas wyraźnie zaznaczyć, że nie zostały one ujęte przy obliczaniu wskaźników analizy ekonomicznej. Dla wybranych sektorów i podsektorów w analizie ekonomicznej należy wziąć pod uwagę korzyści ekonomiczne (w miarę możliwości ich wyceny), które zostały zawarte w załączniku nr III do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2015/207. Beneficjent może również zaproponować dodatkowe kategorie korzyści zewnętrznych, jeżeli ich wystąpienie jest uzasadnione.

W celu dokonania oceny ekonomicznej przywołane rozporządzenie nakazuje posłużyć się następującymi ekonomicznymi wskaźnikami efektywności:

- a) ekonomiczną wartością bieżącą netto (ENPV), która jest różnicą ogółu zdyskontowanych korzyści i kosztów związanych z inwestycją; uznaje się, że projekt jest efektywny ekonomicznie, jeżeli wskaźnik ekonomicznej bieżącej wartości netto jest dodatni;
- b) ekonomiczną stopą zwrotu (ERR), która określa ekonomiczny zwrot z projektu; w przypadku, gdy wartość ENPV wynosi zero, to znaczy bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest równa bieżącej wartości kosztów ekonomicznych projektu, ERR jest równe przyjętej stopie dyskontowej. W przypadku, gdy ERR jest niższe od przyjętej stopy dyskontowej, ENPV jest ujemne, co oznacza, że bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest niższa niż bieżąca wartość kosztów ekonomicznych projektu. Jeżeli ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu jest niższa od zastosowanej stopy dyskontowej, wówczas projekt nie jest efektywny ekonomicznie;
- c) relacją zdyskontowanych korzyści do zdyskontowanych kosztów (B/C) – ustala się ją jako stosunek sumy zdyskontowanych korzyści do sumy zdyskontowanych kosztów generowanych w okresie odniesienia; uznaje się, że inwestycja jest efektywna, jeżeli wskaźnik B/C jest większy od jedności, co oznacza, że wartość korzyści przekracza wartość kosztów inwestycji.

W przypadku projektów niezaliczanych do projektów dużych zaleca się, aby analiza ekonomiczna została przeprowadzona w sposób uproszczony i opierała się na oszacowaniu ilościowych i jakościowych skutków realizacji projektu. W ograniczonych przypadkach analizę efektywności kosztowej można wykonać, gdy oszacowanie i określenie kwotowe korzyści wynikających z dużego projektu jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe, ale możliwe jest przewidzenie kosztów z należytą pewnością, zwłaszcza w odniesieniu do dużych projektów ukierunkowanych na potrzebę zapewnienia przestrzegania przepisów UE. W takich przypadkach ocena polega głównie na sprawdzeniu, czy projekt jest najbardziej efektywnym rozwiązaniem dla społeczeństwa, jeśli chodzi o świadczenie określonej, niezbędnej usługi na wstępnie określonych warunkach. Ponadto należy przedstawić opis jakościowy głównych korzyści gospodarczych (Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/207...).

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/207 w załączniku III: *Metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści* w tabeli 1 zawiera główne korzyści gospodarcze dla danego sektora, które należy uwzględnić w analizie ekonomicznej. W przypadku podsektora „Sieci szerokopasmowe”, który będzie przedmiotem dalszych analiz, do korzyści zaliczono:

- a) zwiększenie dostępności usług cyfrowych, w tym e-handlu, dla obywateli i przedsiębiorstw oraz poprawa jakości tych usług;
- b) zwiększenie dostępności usług cyfrowych, w tym e-administracji i e-zdrowia, dla administracji publicznej i poprawa jakości tych usług.

W Polsce badania nad zagadnieniami analizy kosztów i korzyści oraz wskaźnikami wykorzystywanymi w regionalnych programach operacyjnych realizowane są głównie w ramach programów ewaluacyjnych instytucji zarządzających. Dla odniesienia do przeprowadzonej w dalszej części artykułu analizy, wymienić można następujące badania:

1. Oceny szacunkowe projektów programów operacyjnych na lata 2007–2013 województw lubuskiego³, wielkopolskiego⁴ i zachodniopomorskiego⁵.
2. Ocena wybranych wskaźników przygotowanych przez IZ dla monitorowania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013⁶.
3. Wielkopolski RPO na lata 2007–2013 oraz potrzeby regionu jako źródła rekomendacji na rzecz inteligentnego rozwoju w zakresie innowacji przedsiębiorstw dla perspektywy finansowej UE 2014–2020 – Wprowadzenie (podsumowanie raportów tematycznych)⁷.

3. Analiza kosztów i korzyści społecznych w procesie ewaluacji wniosków z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Okres realizacji zadań z perspektywy 2007–2014 był dla urzędów marszałkowskich wyzwaniem organizacyjnym i intelektualnym. W 2008 roku, kiedy ogłaszano pierwsze konkursy, zasad sporządzania dokumentów, wypełniania i ewaluacji wniosków uczyły się wszystkie strony zaangażowane w proces oceny. Sięgając po dokumenty, przewodniki czy wytyczne

³ Ocena szacunkowa projektu programu operacyjnego na lata 2007–2013 województwa lubuskiego, projekt nr 1.020 w bazie ewaluacja.gov.pl (stan na 7.10.2015), wykonany na zlecenie Krajowej Jednostki Ewaluacji przez WYG International w 2006 roku.

⁴ Ocena szacunkowa projektu programu operacyjnego na lata 2007–2013 województwa wielkopolskiego, projekt nr 1.031 w bazie ewaluacja.gov.pl (stan na 7.10.2015), wykonany na zlecenie Krajowej Jednostki Ewaluacji przez WYG International w 2006 roku.

⁵ Ocena szacunkowa projektu programu operacyjnego na lata 2007–2013 województwa zachodniopomorskiego, projekt nr 1.032 w bazie ewaluacja.gov.pl (stan na 7.10.2015), wykonany na zlecenie Krajowej Jednostki Ewaluacji przez WYG International w 2006 roku.

⁶ Ocena wybranych wskaźników przygotowanych przez IZ dla monitorowania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, projekt nr 1.090 w bazie ewaluacja.gov.pl (stan na 7.10.2015), wykonany na zlecenie UM Województwa Wielkopolskiego w 2010 r.

⁷ Wielkopolski RPO na lata 2007–2013 oraz potrzeby regionu jako źródła rekomendacji na rzecz inteligentnego rozwoju w zakresie innowacji przedsiębiorstw dla perspektywy finansowej UE 2014–2020 – Wprowadzenie (podsumowanie raportów tematycznych), projekt nr 1.145 w bazie ewaluacja.gov.pl (stan na 7.10.2015), wykonany na zlecenie UM Województwa Wielkopolskiego w 2012 r.

z tamtego okresu, można zobaczyć, że pisane były one językiem zrozumiałym nie tylko dla wnioskodawców, dla których było to zazwyczaj pierwsze zetknięcie z nomenklaturą wspólnotową, ale również w sposób przejrzysty dla urzędników przechodzących przyspieszony kurs prawa i ekonomii w jednym. Analogiczne dokumenty pochodzące z okresu późniejszego są już dużo bardziej techniczne i mało przyjazne dla użytkownika, a część dotycząca wypełniania wniosku bardzo często jest minimalizowana. W efekcie powoduje to, że pomysłodawca (indywidualny czy instytucjonalny) niebędący ekonomistą czy niereprezentowany przez ekonomistów ma niewielkie szanse na samodzielne wypełnienie wniosku. Zlecenie wypełniania wniosku podmiotom zewnętrznym ogranicza wpływ (w tym nawet koncepcyjny) pomysłodawcy, co szczególnie widoczne jest w schematycznym podejściu do analizy kosztów i korzyści społecznych w analizie ekonomicznej wniosku.

Jak wspomniano wcześniej, każde województwo miało prawo swobodnego kształtowania zasad i modelu naborów i ewaluacji. Jest to przejawem praktycznego zastosowania wspólnotowej zasady subsydiarności. W praktyce samorządowej jest „ona instrumentem regulującym relacje między jednostką i wspólnotami istniejącymi na terenie państwa oraz określającym zakresy kompetencyjne wspólnot różnego poziomu. Najprostsze rozumienie zasady subsydiarności oznacza, że zadania powinny być realizowane przede wszystkim na jak najniższym poziomie organizacyjnym, a jednostki wyższego poziomu powinny wspierać jednostki niższe w realizacji ich zadań oraz przejmować wyłącznie te, które nie mogą być realizowane na niższych poziomach. Zasada ta odnosi się więc w równej mierze do obywateli (co ma zastosowanie m.in. w działaniach opieki społecznej), jak i w odniesieniu do wspólnot obywatelskich różnego szczebla” (Krasnowolski 2012: 12).

W zależności od zapisów poszczególnych RPO konkursy zaplanowane były jako periodyczne lub jednorazowe. Wnioski oceniane były przez ekspertów zewnętrznych (min. 2 na każdy etap oceny) lub przez zespół urzędnik–ekspert. Co do zasady wnioski powinny przechodzić po kolei oceny: z zakresu oddziaływania na środowisko, występowania pomocy publicznej, ekonomiczną i merytoryczną. W niektórych przypadkach (np. dla tzw. małych wniosków) nie było potrzeby oceny z zakresu pomocy publicznej, a ocena ekonomiczna była łączona z techniczną.

Ocena zastosowanych przez wnioskodawców metod i założeń do analizy ekonomicznej wymaga wglądu do złożonej dokumentacji konkursowej, której na tym etapie badań autorka nie posiada (lecz zamierza się o taki wgląd ubiegać). Niemniej jednak w oparciu o doświadczenie członka komisji oceniających projekty w województwie zachodniopomorskim i wielkopolskim oraz znajomości dokumentacji i wytycznych wszystkich badanych województw możliwe jest porównanie konstrukcji konkursów i wymaganych wskaźników rezultatu, które w zasadniczy sposób decydują o potencjale społecznym planowanych przedsięwzięć.

Województwo zachodniopomorskie

W województwie zachodniopomorskim działaniom związanym z rozwojem społeczeństwa informacyjnego poświęcono całą oś priorytetową RPO (*Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego...* 2010). Jak wskazano w zapisach programu: „Województwo zachodniopomorskie jest regionem, w którym występują znaczne opóźnie-

nia w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego i duże zróżnicowanie rozwojowe w tym zakresie w układzie przestrzennym. Należy podjąć działania niwelujące dysproporcje w zakresie dostępu i wykorzystania infrastruktury teleinformatycznej oraz upowszechnienie wykorzystania technologii społeczeństwa informacyjnego w pracy instytucji publicznych i rozwój e-usług dla ludności i biznesu”. Celami szczegółowymi tej osi była: budowa i rozbudowa infrastruktury sieciowej, stworzenie dostępu do usług informacyjnych oraz rozwój infrastruktury komunikacji elektronicznej i rozwój e-usług.

Oś priorytetowa 3 obejmowała trzy działania: 3.1 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, 3.2. Rozwój systemów informatycznych i e-usług, 3.3. Wsparcie prac przygotowawczych projektów o strategicznym znaczeniu dla realizacji celów osi priorytetowej nr 3.

W wytycznych do przygotowania studiów wykonalności w zakresie społeczeństwa informacyjnego: działania 3.1 i 3.2 ze stycznia 2012 roku w rozdziale 3. Wykonalność finansowo-ekonomiczna podrozdział 3.1.3. Przyjęte założenia analizy ekonomicznej przedstawiono definicje z zakresu kosztu alternatywnego, korekt, wynagrodzeń ukrytych. W rozdziale 3.9. Analiza kosztów–korzyści – analiza ekonomiczna projektu zawarto definicje ekonomicznej wartości bieżącej netto, wzory do obliczenia ENPV i ERR oraz wskazano, że „Współczynnik B/C należy obliczyć: na podstawie przepływów wyliczonych dla ENPV jako stosunek korzyści do kosztów ekonomicznych”. Zasygnalizowano również oczekiwaną wysokość wskaźników. Poziom skomplikowania przedstawionych zagadnień i użyty język czynią wytyczne przydatne wyłącznie dla profesjonalistów i nie wyjaśniają zagadnienia ewaluacji korzyści i kosztów społecznych na poziomie pomysłodawcy-nieekonomisty. Choć w przytoczonych wytycznych nie omówiono istoty kosztów i korzyści społecznych z punktu widzenia realizowanego działania, to **na podkreślenia zasługuje fakt przedstawienia przykładów pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych**⁸.

Województwo wielkopolskie

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Wielkopolskiego (*Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny 2011*) zagadnienia dotyczące społeczeństwa informacyjnego zawarte są w drugim priorytecie: Infrastruktura komunikacyjna. Jak wskazano w uzasadnieniu: „efektywne wykorzystanie potencjału informatyzacji nie będzie pełne bez rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, w szczególności regionalnych sieci szkieletowych (w tym również bezprzewodowego dostępu do Internetu) oraz bez włączenia administracji publicznej do korzystania z nowych możliwości technicznych” (*Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny 2011*: 121). Wsparcie w ramach WRPO otrzymał przede wszystkim projekt rozbudowy sieci szerokopasmowej oraz tworzenie e-usług w administracji, co znalazło swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach produktu i rezultatu przedstawionych w tabeli 1. W RPOWW przewidywano 5 typów projektów. Ostatecznie zrealizowano 3 projekty⁹, których beneficjentami były 2 podmioty publiczne (miasto Poznań, Komenda

⁸ Przykłady przygotowano na podstawie (European Commission 2006).

⁹ Lista beneficjentów WWRPO, stan na 3 kwietnia 2015 r.

Wojewódzka Policji) i 1 podmiot w formie spółki akcyjnej powołany przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego wraz z INEA SA.

Wytyczne do sporządzenia Studium Wykonalności **Działania 2.7 „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego”** Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 z maja 2008 roku w rozdziale VIII. Analiza finansowa i ekonomiczna zapoznają wnioskodawcę z istotą analiz, podstawowym słownictwem i zakresem analizy. Jak większość dokumentów i poradników dla wnioskodawców z początkowego okresu programowania, tak i powyższe wytyczne napisane są w sposób przystępny i umożliwiający wypełnienie arkuszy kalkulacyjnych osobiście o podstawowej wiedzy ekonomicznej. Ciekawie omówiono analizę kosztów i korzyści, przedstawiono zakres analizy wielokryterialnej dla projektów o wartości poniżej 20 mln zł, jednakże nie podano przykładów kosztów i korzyści dla danego sektora. Biorąc pod uwagę, że działanie to miało charakter uzupełniający w ramach Priorytetu II, a 87% dofinansowania przeznaczono na finansowanie budowy Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej, wytyczne te były przeznaczone dla ograniczonej liczby odbiorców. Niemniej jednak pomimo dostępnego przekazu informacyjnego ograniczenia w warstwie informacji merytorycznych powodują, że **dokumentu tego nie można oceniać jednoznacznie pozytywnie.**

Województwo lubuskie

W przypadku województwa lubuskiego rozwój społeczeństwa informacyjnego uwzględniony został w Priorytecie I: Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu **Działanie 1.3 Rozwój społeczeństwa informacyjnego**. Jak wskazano w treści Regionalnego Programu Operacyjnego: „Działania podejmowane w ramach priorytetu skierowane są przede wszystkim na budowę i rozbudowę regionalnych i lokalnych szerokopasmowych sieci oraz centrów zarządzania ww. sieciami wraz z wyposażeniem. Wspierane będą także przedsięwzięcia polegające na budowie i wdrażaniu platform elektronicznych dla zintegrowanego systemu wspomagania zarządzania na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym wraz z przygotowaniem instytucji publicznych do elektronicznego obiegu i archiwizacji danych oraz tworzenie Publicznych Punktów Dostępu do Internetu (PIAP)” (*Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* 2011). Planowane były dwa główne typy projektów: infrastruktura podstawowa społeczeństwa informacyjnego oraz rozwój aplikacji i systemów informatycznych.

W Wytycznych ogólnych do opracowania Studium Wykonalności dla projektów inwestycyjnych w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 z sierpnia 2012 roku analizie kosztów i korzyści poświęcony został rozdział III.5. Kilkustronicowe opracowanie obejmuje omówienie najważniejszych elementów analizy ekonomicznej wraz z przykładami postępowania i obliczeń. Przystępnym językiem opisane zostały zagadnienia efektów zewnętrznych i fiskalnych, analizy efektywności kosztowej i analizy wielokryterialnej. Ciekawe jest zwrócenie uwagi na „dopuszczenia w niniejszych wytycznych dość dużej swobody, jeżeli chodzi o dobór metodologii dla analizy kosztów i korzyści” (*Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* 2011). W opisach towarzyszących efektom zewnętrznym znalazły się nieliczne przykłady dotyczące jednak wszystkich sektorów, gdyż w województwie lubuskim wytyczne sporządzane były w sposób zbiorczy

dla wszystkich osi, a nie odrębnie dla zadań czy podzadań jak w innych województwach. Porównując niniejsze wytyczne z omówionymi wcześniej i biorąc pod uwagę przystępność i komunikatywność językową oraz zawartość merytoryczną, można stwierdzić, że dokument opracowany w województwie lubuskim jest najdogodniejszy dla wnioskodawcy i najmniej wykluczający pomysłodawców-nieekonomistów.

Tabela 1

Porównanie działań z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego na przykładzie regionalnych programów operacyjnych województw zachodniopomorskiego, wielkopolskiego i lubuskiego

Cechy porównawcze	Zachodniopomorskie	Wielkopolskie	Lubuskie
Oś/Priorytet	III – Rozwój społeczeństwa informacyjnego	II – Infrastruktura komuni-kacyjna	I – Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu
Działanie	3.1,3.2, 3.3	2.7	1.3
Kategorie inter-wencji	10,11,13	10,13,15	10,11,13
Wskaźniki produktu	– liczba projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego – długość sieci internetu szerokopasmowego – liczba instytucji, które wdrożyły usługi online	liczba projektów z zakresu społeczeństwa informacyjnego, w tym e-usługi, w tym na obszarach wiejskich	– liczba projektów z obszaru infrastruktury społeczeństwa informacyjnego – liczba PIAPS (publicznych punktów dostępu do internetu)
Wskaźniki rezultatu	– liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego internetu – liczba podłączeń do internetu szerokopasmowego – liczba osób korzystających ze zbudowanych/zmodernizowanych publicznych punktów dostępu do internetu PIAP – liczba powstałych usług online	– liczba miejsc pracy utworzonych do obsługi technologii informacyjnych w wyniku zrealizowanych projektów, w tym liczba miejsc pracy dla kobiet – liczba powiatów, w których wybudowano węzeł sieci szerokopasmowej – liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do sieci NGA, w tym na obszarach wiejskich – liczba osób przyłączonych do szerokopasmowego internetu, w tym w technologii FTTH/FTTB, w tym na obszarach wiejskich	– liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego internetu w wyniku realizacji projektów, w tym na obszarach wiejskich – liczba usług publicznych dostępnych online w wyniku realizacji projektów
Środki z EFRR	42 000 000 euro	139 081 040 euro	31 861 435 euro
Liczba projektów zrealizowanych/liczba beneficjentów	33/25	3/3	28/22
Wartość projektów dofinansowanych	200 409 087 zł	469 853 575 zł	226 304 624 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiednich RPO, wytycznych konkursowych i danych na stronach (rpo2007-2013.wzp.pl; wrpo2007-2013.wielkopolskie.pl; lrpo.lubuskie.pl/).

Jak wynika z porównania RPO (tabela 1), w każdym z analizowanych województw kwestii rozwoju społeczeństwa informacyjnego nadano różną wagę, tworząc odrębny priorytet lub odrębne działanie stanowiące element rozwoju infrastrukturalnego bądź gospodarczego. Zbliżone kategorie interwencji realizowane są za pomocą różnych wskaźników, zarówno na poziomie produktu, jak i rezultatu. W województwie wielkopolskim i lubuskim za priorytetowe uznaje się obszary wiejskie, w zachodniopomorskim – obszary o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej (tzw. Załącznik nr 60). Projekty kierowane były również do różnych beneficjentów: w województwie zachodniopomorskim były to podmioty zarówno publiczne realizujące zadania publiczne, ale działające w oparciu o kodeks handlowy, jednostki samorządu terytorialnego i podmioty im podległe, jak i przedsiębiorstwa prywatne. W Lubuskiem były to podmioty publiczne, w tym przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego i podmioty im podległe (wyjątek stanowiła firma Orange Polska). W Wielkopolsce były to wyłącznie podmioty publiczne (miasto, komenda policji) i spółka samorządowa. Konsekwencją przyjętej konstrukcji działań i potencjalnych beneficjentów jest różna liczba ostatecznie zrealizowanych projektów.

Praktyka oceny wniosków wskazuje, że wnioskodawcy ignorują koszty społeczne związane z realizacją projektu. Bardzo często nie wskazują żadnego potencjalnego źródła, pomimo iż często wymagane jest to przez instytucję zarządzającą. Ponieważ literalne stosowanie wymagań prowadziłyby do odrzucania większości wniosków już na etapie oceny dopuszczającej, z reguły eksperci uznają koszty za „praktycznie nieistotne”, co jednak wymagałoby głębszej analizy. Do potencjalnych kosztów zaliczyć można większe zużycie energii (jeśli nie zachowano zasad zrównoważonego rozwoju), zniszczenie/zmiany środowiska (jeśli konieczne są prace gruntowe), spadek zatrudnienia (jeśli spadnie zapotrzebowanie na obsługę patentów). Potencjalnie mogą się również pojawić utrudnienia związane z ograniczonymi możliwościami z korzystania z usług poprzez internet przez osoby nieposiadające komputera czy smartfonu, jeśli korzystanie zostało ograniczone do internetu (np. rower miejski, rejestracje). Kwestie te jako uznawane za mniej istotne nie miały wpływu na zasadniczą ocenę wniosku.

W zakresie korzyści wnioskodawcy często wskazują na wzrost zatrudnienia (miejsca pracy i tzw. telepraca) czy wzrost płac w regionie, co jak wspomniano w punkcie 1, jest podejściem błędnym. Inne wskazywane korzyści w przypadku konkursów dotyczących społeczeństwa informacyjnego to: większa liczba obsłużonych klientów/wniosków, krótszy czas rozpatrywania spraw, ale również wzrost wartości terenów inwestycyjnych czy obniżenie zużycia paliwa samochodowego. Przypisywane korzyściom wartości ekonomiczne bardzo rzadko mają uzasadnienia w badaniach czy obserwacjach faktycznych, najczęściej mają charakter „obserwacji wnioskodawcy”. Istotne zawyżenie korzyści społecznych może prowadzić do przeszacowania wymaganych wskaźników, w tym w szczególności wskaźnika B/C.

Uwagi końcowe

Pomimo zapisywania celów w sposób zbliżony zagadnieniu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w każdym z badanych województw nadano inną rangę, określono inne rezultaty i odmiennie skonstruowano wytyczne w zakresie analizy kosztu i korzyści społecznych.

W efekcie osiągnięte na poziomie województwa rezultaty nie mogą być swobodnie porównywane w skali kraju. Mając w perspektywie zmniejszenie środków z funduszy wspólnotowych, zasadne wydaje się dążenie do stworzenia spójnego mechanizmu sporządzania analiz, w tym w szczególności określania kosztów i korzyści społecznych związanych z realizacją projektów z funduszy publicznych.

Pojawiające się zarzuty o zbyt duże wymogi dokumentacji konkursowej mają swoje uzasadnienie. Jednak zasada należytego gospodarowania zasobami publicznymi nakłada na instytucje zarządzające obowiązek określania, oceniania i egzekwowania wskaźników, które powinny pozwolić na osiągnięcie zamierzonych celów. Zmiany w środowisku społeczno-gospodarczym wskazują, że rozwój, w tym w dużym stopniu znaczny wzrost dostępności i wykorzystywania internetu, zasadniczo wpływa na zmiany prowadzenia działalności gospodarczej, pozyskiwania informacji, promocji i dialogu społecznego. Zmiany te jednak mogą mieć charakter zarówno włączający nowe grupy odbiorców, jak i wyłączający obszary lub grupy społeczne/wiekowe. Dlatego już na etapie projektowania bardzo ważne jest przejrzyste określenia, co uznać należy za koszt, a co za korzyść społeczną.

Jak wskazano w powyższej analizie, wnioskodawcy nie otrzymują od instytucji zarządzających informacji w tym zakresie. Istnieją co prawda (zamieszczone w sieci) bardzo przydatne materiały dotyczące na przykład mierzenia wartości społecznej projektów, jednak nie stanowią one elementu dokumentacji i wnioskodawca musi ich dodatkowo szukać¹⁰. W ocenie autorki bardzo przydatne byłoby dołączenie do wytycznych konkursowych listy kosztów i korzyści społecznej z podaniem źródeł danych o wielkościach potrzebnych do kwantyfikacji. Lista ta mogłaby mieć charakter zamknięty lub mogłaby dopuszczać dodanie pozycji po jej uzasadnieniu. Rozwiązanie takie umożliwiłoby porównywalność wyników analizy ekonomicznej, gdyż bardzo często zdarzało się, że wskaźniki, na przykład B/C, w ramach jednego konkursu o spójnej tematyce osiągały wyniki od 1,2 do 200, a ekspert, nawet przy zachowaniu najwyższej staranności i zgromadzeniu informacji nie jest w stanie wskazać błędu w przedstawionych założeniach czy obliczeniach. Ułatwiłoby to również wnioskodawcom udział w procesie przygotowywania wniosku.

Drugim, dużo trudniejszym do wdrożenia postulatem jest wprowadzanie do oceny ekonomicznej elementów jakościowych. Przydatne mogłyby tu być metody oparte na macierzach, analizie SWOT i tym podobne, oczywiście w formie ujednocionej, najlepiej również uproszczonej. W poprzedniej perspektywie eksperci często podnosili, że nie mają w zasadzie wpływu na liczbę przyznawanych punktów, bo wszystkie pozycje karty oceny miały charakter kwantyfikowalny (lokalizacja „wieś” to punkt, a „miasto” to 0 punktów itd.). W kolejnym okresie programowania niektóre z województw przeniosą ciężar oceny na wiedzę i doświadczenie ekspertów, pozostawiając im możliwość przyznania punktów w określonym zakresie. Wprowadzenie elementów jakościowych, nie zawsze dających się zmonetaryzować, lecz które jednak można w jakiś sposób skwantyfikować, byłoby kolejnym elementem prowadzącym do efektywniejszej oceny składanych wniosków.

¹⁰ Na przykład publikacja: *Wypracowanie modelu i narzędzi do oceny efektów społecznych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o., Szczecin 2014, przygotowana w ramach projektu „Mierzenie wartości społecznej projektów” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, crsg.pl (15.04.2015).

Literatura

- Dasgupta P., Marglin S., Sen A. (1972), *Guideliness for Project Evaluation*, UNIDO, New York.
- https://www.mir.gov.pl/_layouts/mrr404.aspx?oldUrl=https%3A%2F%2Fwww.mir.gov.pl%2Ffundusze%2FWsparcie_Inicjatywy_JASPERS%2FMe (21.05.2015).
- European Commission (2006), *The New Programming Period 2007–2013: Guidance On The Methodology For Carrying Out Cost-Benefit Analysis*, Working Document No. 4, 08.
- Krasnowolski A. (2012), *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, opracowanie tematyczne OT-609, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Little I., Mirrlees J. (1974), *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, Basic Books, New York.
- [lrpo.lubuskie.pl](http://rpo.lubuskie.pl) (22.04.2015).
- Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* (2011), Zarząd Województwa Lubuskiego, Zielona Góra.
- Pearce D., Atkinson G., Mourato S. (2006), *Cost-Benefit Analysis and the Environment*, Recent Developments, OECD Publication, Paris.
- Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 16 czerwca 2008 r., <http://poig.parp.gov.pl/files/74/108/255/3948.pdf> (20.05.2015).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013* (2010), wersja z 4 maja 2010, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/207 z 20 stycznia 2015 r., Dz. Urz. KE, L38, t. 58, 13 lutego 2015 r.
- rpo2007-2013.wzp.pl (27.05.2015).
- Squire L., Van der Tak H. (1975), *Economic Analysis of Projects*, The World Bank research Publication, The Johns Hopkins University Press, London.
- The New Programming Period 2007–2013: Guidance On The Methodology For Carrying Out Cost-Benefit Analysis* (2006), Komisja Europejska, Working Document no. 4, sierpień.
- Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny* (2011), wersja 8.1, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, grudzień, Poznań.
- wrpo2007-2013.wielkopolskie.pl (20.05.2015).
- Wytyczne do przygotowania studiów wykonalności w zakresie społeczeństwa informacyjnego: Program Regionalny dla Rozwoju Pomorza Zachodniego, działania 3.1 i 3.2* (2012), Szczecin, styczeń.
- Wytyczne do sporządzenia Studium Wykonalności, Działanie 2.7 „Infrastruktura społeczeństwa informacyjne” Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013* (2008), Poznań, maj.
- Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych* (2015), MliR/H/2014-2020/7(01)03/2015, 18 marca.
- Wytyczne ogólne do opracowania Studium Wykonalności dla projektów inwestycyjnych w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013* (2012), wersja 5.00, Zielona Góra, sierpień.

SOCIAL COSTS-BENEFITS ANALYSIS IN THE PROCESS OF APPLICATIONS' EVALUATION FOR FUNDING OF PROJECTS RELATED TO THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION SOCIETY (BASED ON SELECTED REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMS)

Abstract: *Purpose* – Analysis of methods of the social costs – benefits determinants used in the applications' evaluation process for financing projects in the field of information society development in the re-

gional operational programs of Lubuskie, Wielkopolska and West Pomeranian Wojewodships in the period of 2007–2013.

Research methodology – Essentially ex-post analysis, critical comparative analysis, desk-research expert analysis and case studies.

The result – the implementation of the public tasks, based on centrally defined economic guidelines can be made by local governments in different ways.

Originality/value – article discusses the current and relevant issues of in the context of the beginning of the next EU financial framework.

Keywords: regional operational programmes, economic analysis

Cytowanie

Marska-Dzioba N. (2015), *Analiza kosztów i korzyści społecznych w procesie ewaluacji wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego* (na przykładzie wybranych RPO), *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 892, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 78, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 19–32; www.wneiz.pl/frfu.