EVALUATION THAT MATTERS.
WAYS TO IMPROVE PUBLIC POLICIES.

XII MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA EWALUACYJNA WROCŁAW, 21-22 CZERWCA 2017

Fundusze Europejskie

DOLNY ŚLĄSK

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

PARP

MINISTERSTWO ROZWOJU

Unia Europejska

2016

Rozwój przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej – wpływ wsparcia z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013

Wrocław, 2017

Fundusze Europejskie Polska Wschodnia

PARP

Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

CEL BADANIA

Ocena wpływu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 na rozwój przedsiębiorczości w pięciu województwach, w których był wdrażany.

Ewaluacja działań I osi priorytetowej Programu:
I.1 „Infrastruktura uczelni”
I.2 „Instrumenty inżynierii finansowej”
I.3 „Wspieranie innowacji”
I.4 „Promocja i współpraca”.

ZAŁOŻENIA I OSI PO RPW

	Działanie 1.1	Działanie 1.2	Działanie 1.3	Działanie 1.4
	Infrastruktura uczelni	Instrumenty inżynierii finansowej	Wspieranie innowacji	Promocja i współpraca
	1,8 mld zł	0,2 mld zł	3,3 mld zł	0,2 mld zł
działania	Budowa i wyposażenie obiektów dydaktycznych	Usługi świadczone przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. Działania informujące i promujące możliwości wykorzystania oferty funduszy pożyczkowych i poręczeniowych	Wsparcie na wyposażenie, rozwój ośrodków innowacyjności, przygotowanie terenów inwestycyjnych, tworzenie zaplecza B+R	Przygotowanie i realizacja projektu promocji gospodarczej pięciu województw Polski Wschodniej Stworzenie sieci współpracy centrów obsługi inwestorów (COI) Tworzenie polityki rozwoju regionalnego Tworzenie i rozwój klastrów
efekty	Przygotowanie uczelni do aktywnego udziału w tworzeniu konkurencyjnej gospodarki	Poprawa dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania dla przedsiębiorców na wczesnym etapie działalności firmy oraz poprawa gotowości inwestycyjnej MSP	Poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej - rozwoju i dyfuzji przedsięwzięć innowacyjnych.	Wzrost zainteresowania ofertą gospodarczą Polski Wschodniej oraz zbudowanie stałej platformy kooperacji pomiędzy regionami Polski Wschodniej

I OŚ PO RPW A INNE PROGRAMY

Wartość projektów i dofinansowania projektów wspierających przedsiębiorczość zrealizowanych na terenie Polski Wschodniej

	Wartość ogółem projektów	Wartość dofinansowania
Oś I	5,4 mld zł	4,3 mld zł
Osie II-VI	10,1 mld zł	6,8 mld zł
PO RPW (całość)	15,5 mld zł	11,0 mld zł
Środki z krajowych PO wspierające przedsiębiorczość wydatkowane na terenie PW	9,9 mld zł	5,0 mld zł
Środki z RPO wspierające przedsiębiorczość wydatkowane na terenie PW	131,9 mld zł	76,7 mld zł
RAZEM	157,3 mld zł	92,7 mld zł

Wartość dofinansowania per capita na wsparcie innowacyjności i konkurencyjności była wyższa w makroregionie niż średnio w całym kraju. średnia wartość dofinansowania z funduszy UE na 1 mieszkańca w obszarze innowacyjności i przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej była wyraźnie wyższa (1316 zł) niż w pozostałych województwach (1123 zł).. Według raportu *Wpływ funduszy europejskich perspektywy finansowej 2007-2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski Wschodniej*

METODOLOGIA

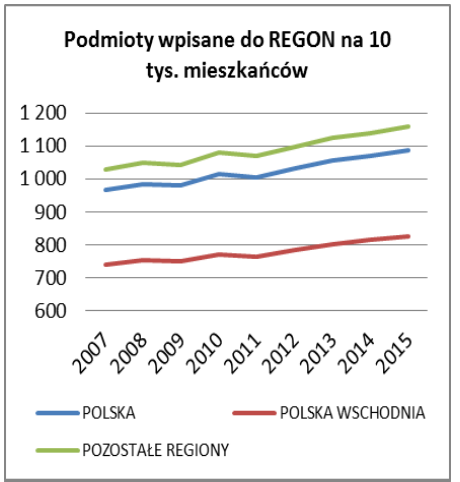
ZASTOSOWANA METODOLOGIA

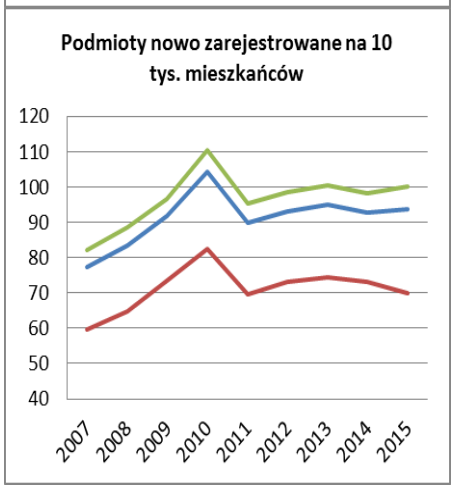
- Analiza danych zastanych *(desk research)*
- Analiza danych statystycznych
- IDI IZ i IP PO RPW
- IDI JST
- ITI z beneficjentami
- Analizy kontrfaktyczne
- Modelowanie ekonometryczne
- Analiza efektu netto interwencji
- Przegląd systematyczny
- Panel ekspertów
- CAWI/CATI z ostatecznymi odbiorcami

EFEKTY PO RPW

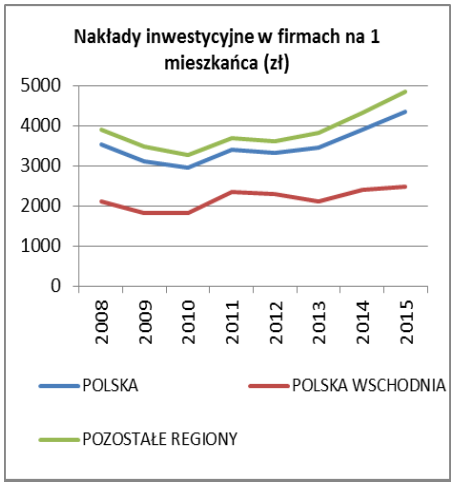
ZMIANA KLUCZOWYCH WSKAŹNIKÓW

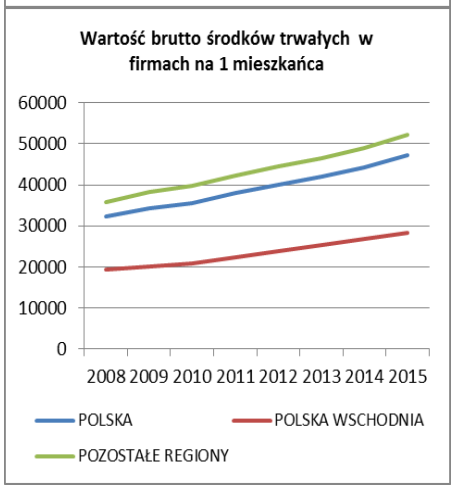
Przedsiębiorczość (podmioty gospodarcze)



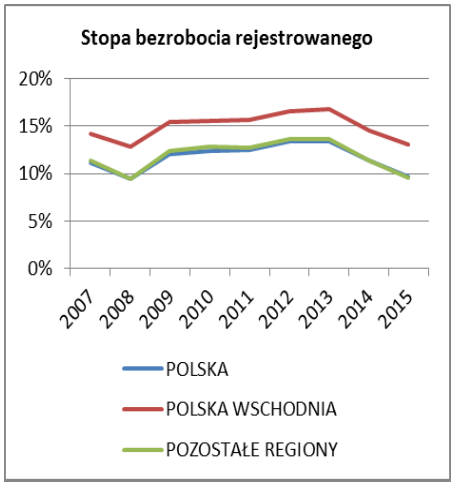


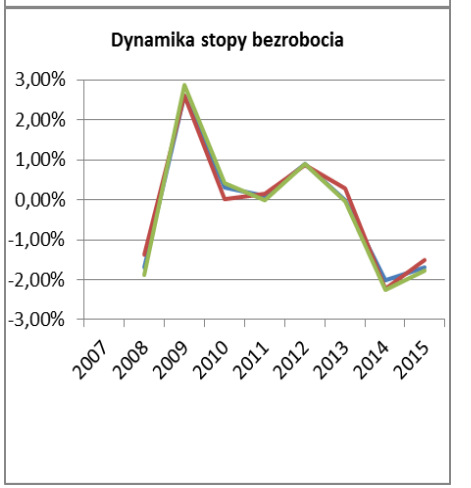
Inwestycje i środki trwałe





Rynek pracy





EFEKT NETTO

EFEKTY NETTO (ANALIZA KONTRFAKTYCZNA)

Wpływ netto wydatkowania 1 mln zł z I osi PO RPW dla wybranych wskaźników dotyczących podmiotów gospodarczych i rynku pracy na podstawie modeli SPSM i PSM (zmiana średnioroczna wskaźnika dla lat 2008-2014). Wyniki analiz prowadzonych na poziomie powiatów uśrednione dla całego makroregionu.

	Wskaźnik	Wpływ I osi w stosunku do łącznych środków krajowych i regionalnych	Wpływ I osi w stosunku do łącznych środków krajowych i regionalnych
		SPSM	PSM
Przedsiębiorczość	Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	0,07	0,03
	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	0,01	0,01
	Bilans (różnica) podmiotów nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych z REGON na 10 tys. mieszkańców	0,13	0,00
Nakłady inwestycyjne	Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (zł)	-6,73	0,17
	Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (zł)	-54,69	2,14
Rynek pracy	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)	0,02	0,00
	Liczba pracujących ogółem	43,20	-1,22

W analizach wpływ I Osi PO RPW obliczany był jako różnica wpływu innych środków UE i środków z I osi PO RPW

PORÓWNANIE Z METODAMI EKONOMETRYCZNYMI

Metody kontrfaktyczne	Metody ekonometryczne
Przedsiębiorczość	
Oś I PO RPW miała **pozytywny wpływ na systematyczny wzrost poziomu przedsiębiorczości**. Wpływ netto był relatywnie niewielki.	Zaobserwowano **korelację** pomiędzy poziomem zaangażowanych środków z **I Osi PO RPW** a wzrostem liczby podmiotów **zarejestrowanych w REGON** na poziomie województw i podregionów. **Kluczowe znaczenie** dla wartości wskaźnika syntetycznego klimatu koniunktury dla rozwoju przedsiębiorstw w gminach PW miała **wartość projektów z RPO na mieszkańca** (2* większe niż Oś I PO RPW).
Inwestycje i środki trwałe	
Obraz jest **niejednoznaczny**. W analizach SPSM efekt netto był ujemny, co oznacza, że inne środki stanowiły lepszy instrument zwiększania inwestycji i majątku firm. Odmienne wyniki w przypadku analiz PSM.	Zaobserwowano statystycznie istotny wpływ **dla inwestycji** sektora firm małych i mikro. **Kluczowy** był jednak wpływ **wyniku finansowego** sektora rok wcześniej. Za wzrost wartości brutto **środków trwałych na mieszkańca** odpowiadało głównie **wsparcie z EFRR poza PO RPW**.
Rynek pracy	
Oś I PO RPW **w niewielkim stopniu poprawiła sytuację na rynku pracy** (SPSM) lub nie widać tego wpływu (PSM).	**Nie zaobserwowano statystycznie istotnego wpływu I osi PO RPW na liczbę pracujących** w mikro, małych, średnich i dużych firmach w porównaniu z liczbą mieszkańców w województwach.

ZRÓŻNICOWANIE WPŁYWU

EFEKTY NETTO W PODZIALE NA SEGMENTY POWIATÓW

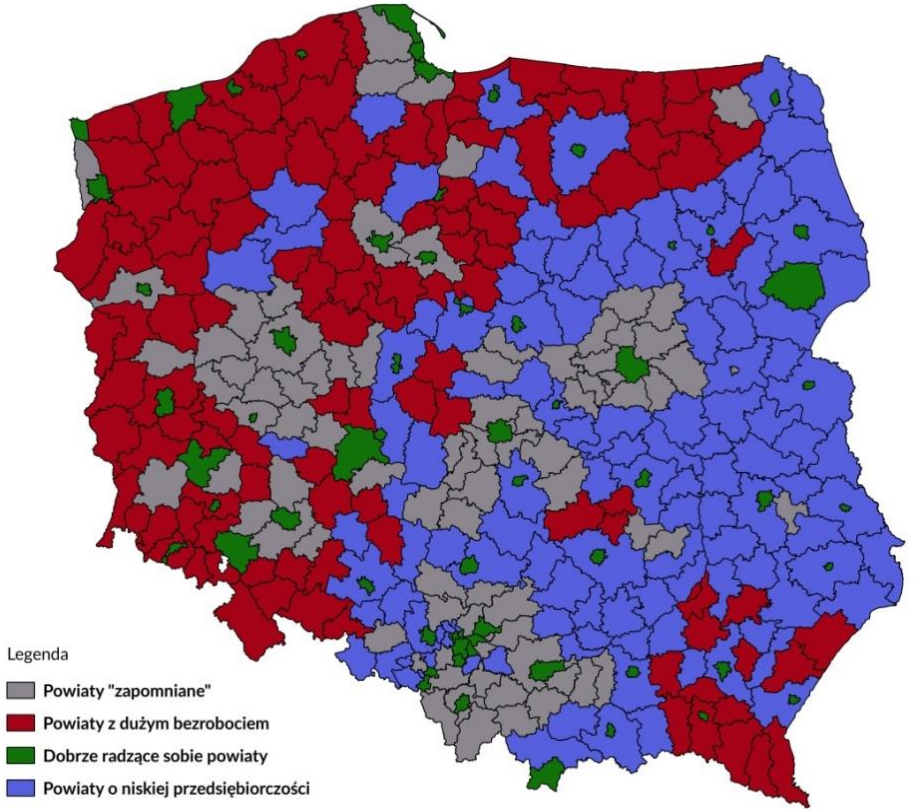
- **Powiaty „zapomniane”** –zgrupowane wokół dużych miast i aglomeracji. Charakteryzują się nieco mniejszą niż przeciętna powierzchnią i nieco niższą gęstością zaludnienia niż przeciętny powiat w Polsce.
- **Powiaty z dużym bezrobociem** – wysokie wskaźniki bezrobocia, ponadprzeciętna powierzchnia i niska gęstość zaludnienia.
- **Powiaty o niskiej przedsiębiorczości** –największe powierzchniowo, słabo zaludnione powiaty (nie tak słabo jednak, jak powiaty z dużym bezrobociem). Stopa bezrobocia była średnia, mniej więcej taka, jak w całym kraju.
- **Dobrze radzące sobie powiaty - miejskie** –powiaty miejskie, powiązane z aglomeracjami. Charakteryzują się bardzo niedużą powierzchnią, wysoką gęstością zaludnienia, niskim bezrobociem oraz wysokim odsetkiem pracujących. Rejestruje się tu najwięcej nowych firm (ale też najwięcej się ich z rejestru wykreśla), również odsetek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jest tu najwyższy.

EFEKTY NETTO W PODZIALE NA SEGMENTY POWIATÓW

Efekt netto I osi PO RPW na tle innych środków krajowych i regionalnych	Zapomniane	Dobrze radzące sobie – miejskie	Z dużym bezrobociem	O niskiej przedsiębiorczości
Podmioty gospodarcze (podmioty nowo zarejestrowane i bilans podmiotów nowych i wyrejestrowanych)	ujemny bądź niezauważalny wpływ interwencji	ujemny, choć niewielki wpływ interwencji	relatywnie duży ujemny wpływ interwencji	**pozytywny wpływ na poziom przedsiębiorczości**
	SUMARYCZNIE interwencja **była skuteczna w powiatach o niskiej przedsiębiorczości**,			
Inwestycje i środki trwałe (nakłady inwestycyjne, wartość brutto środków trwałych)	niewielki pozytywny wpływ na nakłady inwestycyjne ujemny wpływ na wartość środków trwałych	pozytywny, niewielki wpływ interwencji	relatywnie duży ujemny wpływ interwencji	**pozytywny wpływ na nakłady inwestycyjne** ujemny wpływ na wartość środków trwałych
	SUMARYCZNIE interwencja była skuteczna przede wszystkim w powiatach miejskich. Ujemny efekt notowano w powiatach z dużym bezrobociem.			
Rynek pracy (liczba pracujących)	SUMARYCZNIE interwencja była **skuteczna tylko w powiatach o niskiej przedsiębiorczości**. W pozostałych trzech typach wpływ był nierozróżnialny w porównaniu do innych środków			

PO RPW A PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I RYNEK PRACY

- Wsparcie z I osi PO RPW było najbardziej skuteczne w przypadku najszerszej w PW grupy powiatów – tych **o niskiej przedsiębiorczości**, odpowiadając na ich najpilniejsze potrzeby w zakresie przedsiębiorczości i rynku pracy.



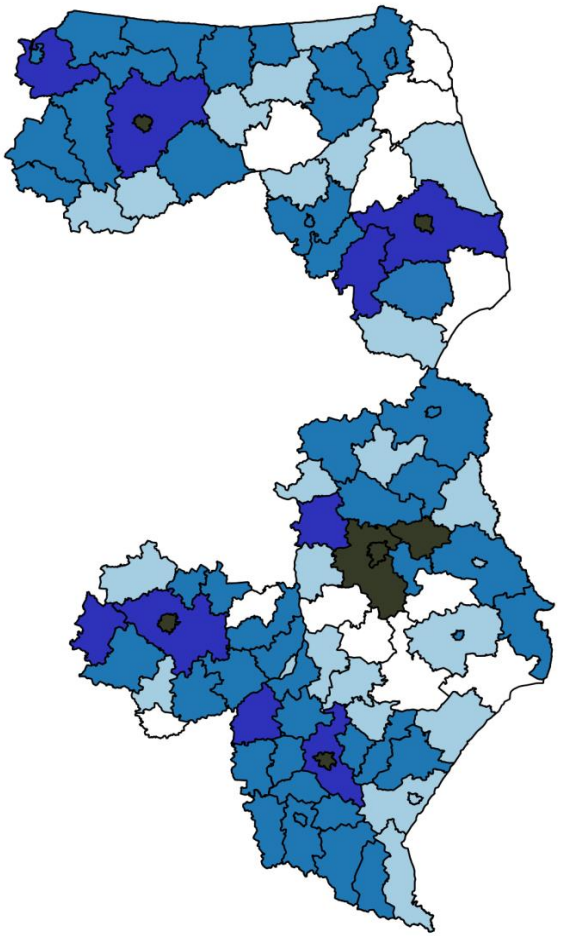
Powiaty o niskiej przedsiębiorczości odznaczały się bardziej korzystnym poziomem wskaźników rynku pracy (niższa stopa bezrobocia, większa liczba pracujących) niż np. powiaty z dużym bezrobociem, w których interwencja była nieskuteczna. O skuteczności interwencji **mogły decydować więc zasoby endogeniczne powiatów**.

Fundusze Europejskie Polska Wschodnia

PARP

Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

KLIMAT KONIUNKTURY DLA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW W W POWIATACH W POLSCE WSCHODNIEJ W 2015 ROKU



Najlepiej pod względem klimatu koniunktury dla rozwoju przedsiębiorstw w 2015 roku plasują się ośrodki wojewódzkie Polski Wschodniej i ich obszary funkcjonalne.

Legenda

Klimat koniunktury dla rozwoju przedsiębiorstw
5 bdb, 4 db, 3 przeciętny, 2 słaby, 1 bardzo słaby

1
2
3
4
5

- Zaobserwowano istotny statystycznie wpływ Osi I PO RPW na wartość wskaźnika koniunktury.
- Większe znaczenie dla wartości wskaźnika klimatu koniunktury miała wartość projektów z RPO na mieszkańca (2* większe niż Oś I PO RPW).
- Podstawowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości ma rozwój endogeniczny

WPŁYW PO RPW NA WSKAŹNIK KONIUNKTURY

Model ekonometryczny na poziomie gmin pokazał, że podstawowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości ma rozwój endogeniczny, a nie wsparcie zewnętrzne. Najwyższą wartością wskaźnika KKRP cechowały się gminy o:

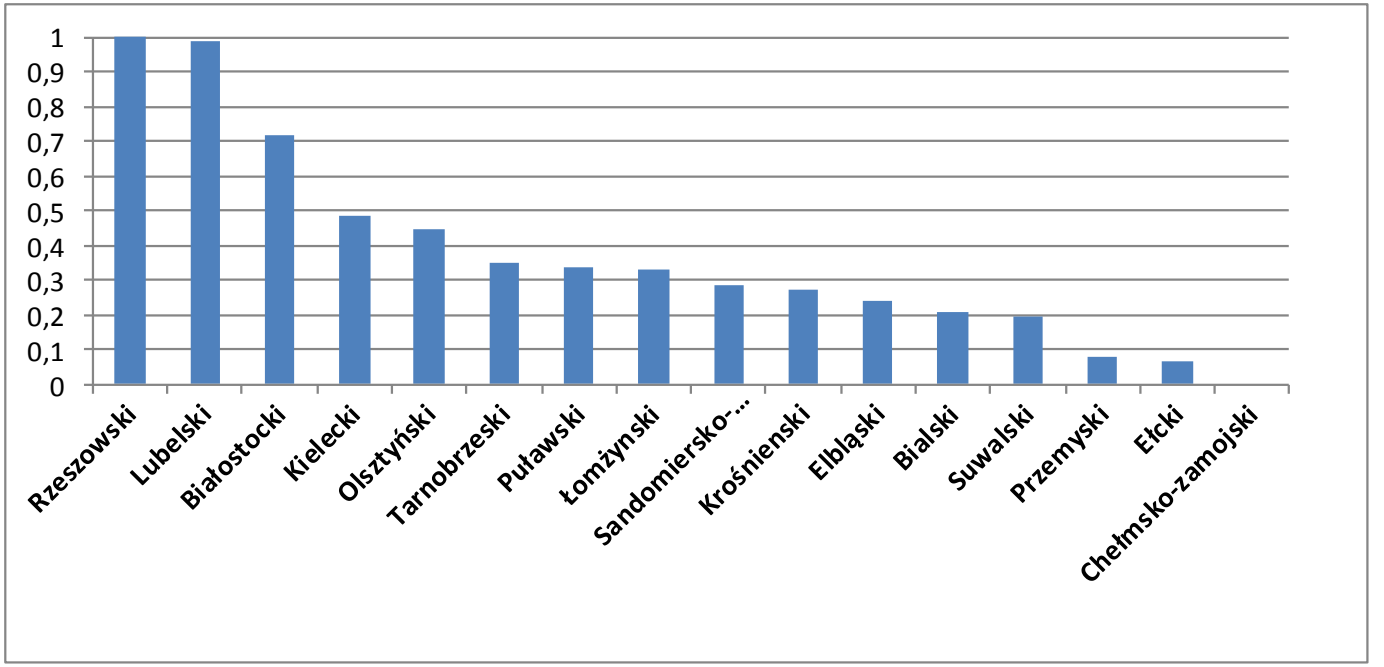
- wyższej **dynamice pracujących** 2015/2007 w gminie i znaczenie tej zmiennej było blisko trzykrotnie większe niż wartości wsparcia z RPO, a to z kolei dwukrotnie większe niż wsparcie z Osi I PO RPW;
- wyższych wpływach gmin z PIT i podatku rolnego na mieszkańca w porównaniu do średniej dla Polski w 2007 roku, które charakteryzują **poziom zamożności** (dochodów) ludności i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na początku okresu wsparcia,
- wyższych wpływach gmin z CIT na podmiot prawny w porównaniu do średniej dla Polski Wschodniej, które świadczy **o kondycji finansowej firm** (choć znaczenie tego czynnika było mniejsze niż wpływów z PIT).

ZRÓŻNICOWANIE WPŁYWU PO RPW NA POZIOMIE PODREGIONÓW

	Dynamika PKB na mieszkańca 2013/2007 [punkty procentowe]			Wskaźnik syntetyczny koniunktury 2015			Nowe podmioty zarejestr. w REGON na 10 tys. mieszk. 2015		
Podregion	reszty modelu	efekt z osi 1 PO RPW	Efektywność netto*	reszty modelu	efekt z osi 1 PO RPW	Efektywność netto*	Reszty modelu	Efekt z osi 1 PO RPW	Efektywność netto*
Rzeszowski	3,38	25,59	**28,97**	0,08	0,25	**0,33**	-0,28	27,96	**27,68**
Lubelski	-4,72	33,04	**28,32**	0	0,28	**0,28**	-1,77	31,46	**29,69**
Białostocki	3,2	16,98	**20,18**	-0,01	0,17	**0,16**	5,01	19,32	**24,33**
Olsztyński	3,16	13,66	**16,82**	-0,08	0,11	**0,03**	-1,39	13,07	**11,68**
Kielecki	-1,55	16,94	**15,39**	-0,05	0,11	**0,06**	6,93	12,75	**19,68**
Tarnobrzeski	1,01	11,01	**12,02**	0	0,09	**0,09**	-3,45	10,4	**6,95**
Łomżynski	8,1	2,95	**11,05**	0,04	0,04	**0,08**	-4,53	4,27	**-0,26**
Puławski	1,86	7,77	**9,63**	0,02	0,08	**0,1**	-1,78	9,43	**7,65**
Bialski	4,08	3,19	**7,27**	-0,04	0,05	**0,01**	-5,8	5,98	**0,18**
Krośnieński	2,44	2,37	**4,81**	0,08	0,02	**0,1**	2,58	2,69	**5,27**
Elbląski	1,09	3,36	**4,45**	-0,02	0,03	**0,01**	5,34	3,52	**8,86**
Suwalski	-1,54	2,07	**0,53**	-0,03	0,04	**0,01**	-1,1	4,3	**3,2**
Chełmsko-zamoj.	-8,49	5,36	**-3,13**	-0,08	0,04	**-0,04**	-3,44	4,92	**1,48**
Ełcki	-3,58	0,31	**-3,27**	-0,02	0,01	**-0,01**	-3,94	0,61	**-3,33**
Przemyski	-6,04	1,83	**-4,21**	0,01	0,02	**0,03**	0,48	2,64	**3,12**

EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW

Wskaźnik syntetyczny efektywności



Największa efektywność netto wykorzystania wsparcia z Osi 1 PO RPW była w podregionach rzeszowskim i lubelskim, które zdystansowały kolejne w rankingu podregiony z ośrodkami wojewódzkimi tj. białostocki, kielecki i olsztyński.

Efektywność tu jest rozumiana jak uzyskiwanie lepszych wyników niż przewiduje to oszacowany model, tj. efektywność netto osi 1 PO RPW oznacza wpływ nie tylko wysokości wsparcia, ale także np. efektywności jej wykorzystania w danej jednostce terytorialnej

PODSUMOWANIE

- Analizy kontrfaktyczne potwierdziły wystąpienie efektu netto interwencji I Osi PO RPW na wskaźniki chrakteryzujące rozwój gospodarczy Polski Wschodniej, choć wpływ ten był relatywnie niewielki na poziomie makroregionalnym.
- Wpływ ten okazał się zróżnicowany w zależności od typu powiatu do którego interwencja została skierowana – największy wpływ odnotowano dla najliczniej (52%) reprezentowanego segmentu powiatów Polski Wschodniej – powiatów o niskiej przedsiębiorczości.
- Metody ekonometryczne pokazały, że na kolejnych poziomach analizy tj. podregionów, powiatów i gmin można wykazać istnienie istotnego statystycznie wpływu środków osi 1 PO RPW na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego tych jednostek terytorialnych.

PODSUMOWANIE

- Podstawowym czynnikiem determinującym wpływ Osi 1 PO Rozwój Polski Wschodniej na zmiany kluczowych wskaźników przedsiębiorczości na poziomie lokalnym (powiaty i gminy) była sytuacja wyjściowa analizowanych jednostek terytorialnych (ich potencjał zanim otrzymały wsparcie).
- Największą efektywność interwencji i jednocześnie efektywność wykorzystania wsparcia zanotowano w ośrodkach wojewódzkich i ich funkcjonalnym otoczeniu.

„Środki w 75% wpływały do tych dużych miast. My dostawaliśmy, przepraszam za słowo, tak zwane ochłapy. Jeżeli miliardy złotych idą na budowę dróg w Lublinie, a ja mam problem z pozyskaniem 20 milionów na budowę części małej obwodnicy, to ciężko tutaj mówić o spójności.”

Jeśli jest jakieś działanie no to ono powinno być obudowane kolejnymi działaniami. Jeśli infrastruktura uczelni, no to strefy gospodarcze, biznes, inkubatory i tak dalej. Wszystko powinno być posadzone równolegle, a stało się tak tylko w Lublinie. Czyli Lublin wziął wszystkie klocki, one zaczęły ze sobą gdzieś tam współgrać”.

REKOMENDACJE

- Aby uzyskać bardziej równomierną absorpcję środków (a potem bardziej równomiernie rozłożone efekty), instrumenty wsparcia w takich programach jak PO RPW powinny być:
- (1) osobno projektowane (dopasowane) dla beneficjentów o różnym potencjale **lub**
- (2) przyznawane w osobnych konkursach, do których raz dostęp miałyby podmioty o większym potencjale a raz – o mniejszym**, lub wreszcie**
- (3) w konkursach wspólnych przyznawane powinny być preferencje dla podmiotów (jednostek) „peryferyjnych”.

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ

Fundusze Europejskie Polska Wschodnia

PARP

Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego