

P R Z E G L Ą D Z A C H O D N I O P O M O R S K I
ROCZNIK XXX (LIX) ROK 2015 ZESZYT 2

S T U D I A I R O Z P R A W Y

TOMASZ HOFFMANN

Koszalin

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW
Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO
W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO
W LATACH 2007–2013

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, regionalny program operacyjny, polityka regionalna

Keywords: European Development Fund of Regional, the Regional Operational Programme, the Regional Policy

Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku cechował się dość istotną efektywnością, jeśli chodzi o zmiany cywilizacyjne, strukturalne, społeczne, gospodarcze – na politycznych kończąc. Wśród badaczy poruszających kwestie europejskie podejmowane są dyskusje nad owymi zmianami. W sferze dyskursu pojawiały się kwestie dotyczące roli i znaczenia kapitału społecznego, instytucji państwa, Unii Europejskiej, zmian w sferze prawnej i politycznej, a także w szczególności polityk publicznych realizowanych przez Wspólnotę.

W okresie programowania obejmującego lata 2007–2013 odniesiono się dość szeroko do strategii lizbońskiej przyjętej na szczycie przywódców Unii Europej-

skiej w marcu 2000 roku oraz uzupełnionej na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 roku o wymiar środowiskowy¹.

Intencją twórców strategii lizbońskiej było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy o świecie, która będzie zdolna do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, większej liczby miejsc pracy oraz większej spójności społecznej, jak i lepszej ochrony środowiska naturalnego².

Dość szybko okazało się, że założone cele nie zostały wprowadzone w życie³, w związku z tym w 2005 roku Rada Europejska podjęła działania nad wypracowaniem stosowanych rozwiązań, których celem było doprowadzenie do spójnego i koordynacyjnego osiągnięcia poszczególnych elementów strategii lizbońskiej we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W związku powyższym przyjęto *Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008*⁴ zawierające wykładnię odnowionej strategii lizbońskiej oraz nakładające na państwa obowiązek opracowywania krajowych programów reform, których celem było „unarodowienie” celów i priorytetów lizbońskich. W ślad za tym przyjęto strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności w latach 2007–2013, które stanowiły swojego rodzaju „mapę drogową” dla transpozycji poszczególnych elementów polityki spójności na założeniach „Lizbony” w ramach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*⁵.

¹ *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, 15.5.2001, COM(2001) 264 final*; zob. https://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_G.pdf (11.01.2014).

² M.J. Radło, *Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei*, „Rzeczpospolita” 2005, 29 stycznia, s. 3.

³ Realizacja celów lizbońskich okazała się niejednolita w poszczególnych państwach członkowskich, a jej wcześniejsze wyzwania stają się jeszcze bardziej naglące w obliczu obserwowanych przekształceń w sferze gospodarczej i społecznej związanych z procesami globalizacyjnymi i wzrastającą konkurencją, procesami restrukturyzacyjnymi.

⁴ *Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008. Dokument opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 roku, Dz.Urz. UE L 205 z 6.08.2005*. Zob. też *Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich* (Dz.Urz. UE L 205/21) oraz *Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008)* (Dz.Urz. UE L 205/28); zob. również: Komisja Wspólnot Europejskich, *Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008*, COM(2005) 141 końcowy, 12.04.2005.

⁵ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Przyjęta „mapa drogowa” koncentrowała się na trzech zasadniczych celach prozlibońskich: na rozwoju wiedzy i innowacji, na rozwoju atrakcyjności Unii Europejskiej jako miejsca dla inwestowania i pracy, a także na rozwoju mechanizmów umożliwiających przedsiębiorcom tworzenie większej liczby nowych miejsc pracy. Reasumując: można przyjąć, że w celach strategii lizbońskiej odwołano się do polityki spójności, uznając ją za narzędzie służące do niwelowania różnic rozwojowych oraz wynikających z nich zróżnicowań regionalnych.

Polski system programowania i wdrażania środków unijnych na lata 2007–2013 również został oparty na implementacji celów strategii lizbońskiej. W tym kontekście przyjęto, że część środków unijnych w ramach polityki spójności będzie przeznaczona na realizację celów prozlibońskich⁶. W związku z powyższym w programach operacyjnych wdrażanych w Polsce część środków przeznaczono na realizację celów strategii lizbońskiej. Były to m.in. środki na takie obszary, jak badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość oraz społeczeństwo informacyjne⁷.

W Polsce uruchomiono krajowe programy operacyjne⁸ oraz dla każdego województwa regionalne programy operacyjne. Przyjęto formułę, iż to regiony najlepiej będą zarządzać przyznaną pomocą finansową. Również w województwie zachodniopomorskim zaczął działać skoordynowany *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego*⁹.

Zasadniczym celem badawczym niniejszego opracowania jest zaprezentowanie wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu regionalnego. Z kolei celami szczegółowymi są: określenie czynników wpływających na poziom absorpcji środków unijnych w regionie za-

⁶ W wyniku przeglądu strategii lizbońskiej (dokonanego wiosną 2005 r.), dla której *Europejska Strategia Zatrudnienia* stanowiła jeden z kluczowych elementów, *Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (Broad Economic Policy Guidelines)* oraz *Wytyczne Zatrudnienia (Employment Guidelines)* zastąpione zostały jednym dokumentem – Zintegrowanym Pakietem Wytycznych.

⁷ W regionalnych programach operacyjnych prawie 80% środków przeznaczono na realizację celów strategii lizbońskiej. Por. M. Chelstowski, M. Czartoryska-Ostrowska, M. Dąbrowska, A. Dwornik, A. Karpińska, M. Kornatowska, K. Podbielska, Ł. Rusztecki, M. Topiński, P. Zajączkowski, *Raport z postępów wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013*, Warszawa 2012.

⁸ Do krajowych programów operacyjnych zalicza się Program Operacyjny (PO) Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Europejska Współpraca Terytorialna, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz PO Pomoc Techniczna.

⁹ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2007.

chodniopomorskim, określenie problemów mających wpływ na realizację projektów unijnych, zbadanie, które elementy wpływają na polepszenie, a które na pogorszenie absorpcji środków unijnych.

Problemem badawczym jest analiza czynników wywierających wpływ na składanie wniosków przez beneficjentów województwa zachodniopomorskiego. Szczegółowe problemy badawcze zaś to:

1. Czy bardziej stabilne i przejrzyste prawo może polepszyć stan absorpcji środków strukturalnych?
2. Czy zatrudnienie odpowiedniej klasy specjalistów przyczyni się do efektywniejszego wydatkowania środków unijnych?
3. Czy uproszczenie procedur realizacji projektów przyczyni się do bardziej sprawnego wydatkowania środków europejskich?

Zakładam następującą hipotezę badawczą: poziom absorpcji środków unijnych w regionie zachodniopomorskim w latach 2007–2013 zależał od rozwiązań kadrowych, instytucjonalnych i prawnych. Sformułowano także hipotezy szczegółowe:

1. Bardziej stabilne i przejrzyste prawo ma wpływ na poziom absorpcji środków z funduszy strukturalnych.
2. Zatrudnienie osób posiadających stosowne wykształcenie poparte doświadczeniem ma bezpośredni wpływ na efektywniejsze wydatkowanie środków unijnych. Podkreślić należy, że owo zatrudnienie wynika z przyjętej polityki personalnej, która powinna być oparta na przejrzystych i obiektywnych kryteriach.
3. Uproszczenie procedur realizacji projektów, a w niektórych sytuacjach zlikwidowanie barier instytucjonalnych wpływa na sprawniejsze realizowanie projektów unijnych.

Przyjęte założenia determinują kształt artykułu i jego chronologiczno-problemową kompozycję. W pierwszej części omówiona zostanie koncepcja powstania nowych województw, w tym przesłanki powstania regionu zachodniopomorskiego. Dokonana zostanie analiza województwa, a także przedstawione perspektywy rozwoju.

W dalszej części skupię się na wykorzystaniu środków unijnych. W końcowej części przedstawione zostaną wynikające z tekstu wnioski i postulaty. W artykule posłużono się metodą deskryptywną oraz ujęciem ilościowym stosowanymi w naukach społecznych, w tym w szczególności w naukach o organizacji i zarządzaniu, ekonomii czy politologii.

Za pomocą ujęcia deskryptywnego będę się starał przeanalizować dostępne dokumenty, raporty i analizy. Za ich pośrednictwem będzie możliwa szeroka deskrypcja danych, z których następnie zostaną wyciągnięte odpowiednie wnioski i predykcje. Jako techniki badawcze autor zastosuje wywiady narracyjne z beneficjentami środków unijnych, uzupełnione o wywiady eksperckie z specjalistami odpowiedzialnymi za proces oceny formalnej i merytorycznej wniosków unijnych.

W przypadku ujęcia ilościowego spróbuję określić konkretne parametry liczbowe, charakteryzujące wykorzystanie środków unijnych. Będzie to przydatne w celu wyciągnięcia wniosków dotyczących badanego obszaru. Techniką badawczą w tym przypadku będzie analiza statystyczna zastanych materiałów (*desk research*) dotyczących wykorzystania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Będzie ona uzupełniona o analizy mające charakter *case study* i obserwację prostą. Reasumując: przyjmuję, że zastosowana triangulacja metod badawczych przyczyni się do osiągnięcia założonego celu.

1. Charakterystyka województwa zachodniopomorskiego

W wyniku przejęcia władzy przez koalicję AWS-UW rozpoczęto wdrażanie istotnych i zarazem bardzo ważnych reform w Polsce. Jedną z nich była reforma administracji publicznej. Zakładała on wprowadzenie nowego podziału terytorialnego państwa, a także powołanie samorządu powiatu i województwa. Postulowano, aby nowe województwa powołane na podstawie reformy były silne pod względem gospodarczym oraz odpowiadały regulacjom polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zdawano sobie sprawę, że utworzenie nowych regionów jest konieczne, aby móc korzystać z przyszłości z pomocy unijnej, w tym ze wsparcia funduszy strukturalnych. Powstało wiele koncepcji w kwestii liczby nowych województw. Ostatecznie zwyciężyła jednak ta oparta na powołaniu szesnastu silnych regionów. By powstało zachodniopomorskie – zlikwidowano dawne województwa szczecińskie i koszalińskie, a także częściowo słupskie, pilskie i gorzowskie¹⁰. Powstanie regionu zachodniopomorskiego wywołało duży sprzeciw mieszkańców Koszalina, którzy nie mogli się pogodzić z utratą statusu miasta wojewódzkiego. W konsekwencji zgłosili postulat powołania województwa środkowopomorskiego, jednak inicjatywa ta poniosła fiasko i nigdy nie powstał taki region. Druga koncepcja koncentrowała się na wytyczeniu granic zachodnio-

¹⁰ Pojawiały się pomysły, aby województwo nazwać Pomorzem Zachodnim.

pomorskiego na podstawie przesłanek historycznych¹¹. I ta idea nie została wcielona w życie. W dniu 1 stycznia 1999 roku utworzono szesnaście nowych silnych województw, w tym zachodniopomorskie.

Omawiany region położony jest w północno-zachodniej części Polski, co stanowi dość silną determinantę potencjału i zarazem perspektyw rozwoju. Łączna długość granic województwa wynosi około 874 km, w tym: zachodnia granica państwowa z Niemcami – 189 km, granica morska na północy – 189 km, granica południowa z Wielkopolską – 198 km, z woj. lubuskim – 217 km, granica wschodnia z woj. pomorskim – 191 km. Województwo zachodniopomorskie jest piątym co do wielkości w Polsce, jego obszar zaś to 7,5% powierzchni kraju.

Stolicą województwa jest Szczecin, stanowiący główny ośrodek administracyjny, gospodarczy i zarazem kulturalny¹². Województwo zachodniopomorskie posiada dość dużą powierzchnię zalesioną¹³ i jedno z najwyższych nasyceń wodami powierzchniowymi w kraju. Pod względem liczby mieszkańców województwo zajmuje 11. miejsce. Zamieszkuje w nim 1 694 865 osób, co stanowi około 5% populacji Polski¹⁴.

Zachodniopomorskie cechuje zauważalnie niska w skali kraju aktywność społeczna i publiczna przy jednoczesnym wysokim poziomie dystrybucji świadczeń społecznych. Jeśli chodzi o przedsiębiorczość, województwo zachodniopomorskie nie należy do liderów w tym obszarze¹⁵. W regionie dominuje przemysł energetyczny, chemiczny, stoczniowy, drzewny, meblarski, budownictwo, produkcja rolno-spożywcza oraz rybołówstwo¹⁶. Charakterystyczne dla województwa jest rolnictwo, którego cechami są duże gospodarstwa, wysoki stopień mechanizacji oraz ukierunkowanie na produkcję roślinną. Dość istotne znaczenie ma dla regionu turystyka, w której atutem jest mnogość i zróżnicowanie akwenów oraz terenów sąsiadujących z nimi¹⁷.

¹¹ Chodziło o włączenie do województwa zachodniopomorskiego Słupska.

¹² *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego*, Szczecin 2010, s. 7.

¹³ Województwo zachodniopomorskie jest czwartym najbardziej zalesionym województwem w Polsce z lesistością 35,0% (lasy stanowią 29,0% powierzchni lądowej całego kraju).

¹⁴ Województwo jest jednym z najslabiej zaludnionych obszarów Polski, z wartością wskaźnika na poziomie 74 osób/km².

¹⁵ W województwie zachodniopomorskim do niedawna zarejestrowanych było 213 124 podmiotów gospodarczych, czyli 5,7% przedsiębiorstw w Polsce ogółem.

¹⁶ *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego...*, s. 39.

¹⁷ Można wymienić jeziora zachodniej części Pojezierza Pomorskiego, deltę Odry, Zalew Szczeciński i wody Morza Bałtyckiego, w tym głównie Zatokę Pomorską.

Na Pomorzu Zachodnim rozwija się gospodarka morska, w tym przemysł okrętowy¹⁸. W województwie zlokalizowanych jest 21 uczelni wyższych (publicznych i niepublicznych). Nie są one katalizatorem innowacyjności, w związku z czym region zachodniopomorski zajmuje ostatnie miejsce, jeśli chodzi o rozwój innowacyjności. Infrastruktura drogowa przebiegająca przez zachodniopomorskie wymaga licznych modernizacji i remontów.

Reasumując: region zachodniopomorski, mimo licznych bogactw naturalnych, cechuje się wysokim poziomem bezrobocia na terenach wiejskich, dysproporcjami w rozwoju społeczno-ekonomicznym w wymiarze przestrzennym, brakiem spójnego systemu wspierania przedsiębiorczości, niskim poziomem innowacyjnych inwestycji, ofertą edukacyjną niedostosowaną do potrzeb rynku pracy, a także niedostatecznym promowaniem regionalnych produktów turystycznych.

Mocnymi stronami regionu są: dobrze wykształcona, wielofunkcyjna aglomeracja szczecińska, istnienie uczelni wyższych i szeroki potencjał edukacyjny, wysoka koncentracja mikroprzedsiębiorstw, niskie koszty pracy, korzystna struktura agrarna¹⁹.

Położenie regionu, jego walory ekonomiczne, społeczne i terytorialne skłaniały władze zachodniopomorskiego do podjęcia wszelkich możliwych starań, aby móc aktywnie korzystać ze środków unijnych. Prace podjęte nad regionalnym programem operacyjnym obfitowały w nowe pomysły oraz idee i zarazem były inspiracją do przeznaczenia części środków na szeroko rozumiany rozwój regionalny z naciskiem na innowacyjne inwestycje.

2. Realizacja projektów unijnych w województwie zachodniopomorskim w latach 2007–2013

W wyniku negocjacji prowadzonych pomiędzy Komisją Europejską a władzami samorządowymi regionu zachodniopomorskiego, 11 października 2007 roku został podpisany strategiczny dokument, jakim jest *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*. Dokument ten pozwalał na rozdysponowanie przez samorząd województwa ponad 835 mln euro, a także realizował cele zawarte w *Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2020*²⁰.

¹⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego...*, s. 55.

¹⁹ *Ibidem*, s. 166–168.

²⁰ *Ibidem*.

Strategia opiera się na siedmiu celach, tj. wzroście innowacyjności i efektywności gospodarowania, wzmocnieniu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, zwiększeniu przestrzennej konkurencyjności regionu, zachowaniu i ochronie wartości przyrodniczych, racjonalnej gospodarce zasobami, budowaniu otwartej i konkurencyjnej społeczności oraz wzroście tożsamości i spójności społecznej regionu²¹. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego* składa się z ośmiu osi priorytetowych. Są to: „gospodarka – innowacje – technologie”, „rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej”, „rozwój społeczeństwa informacyjnego”, „infrastruktura ochrony środowiska”, „turystyka, kultura i rewitalizacja”, „rozwój funkcji metropolitarnych”, „rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”, „pomoc techniczna”²². Cel główny programu opiera się na rozwoju województwa zmierzającego do zwiększenia konkurencyjności gospodarki, spójności przestrzennej, społecznej oraz wzrostu poziomu życia mieszkańców²³.

Dokument określa także, kto i na jakich zasadach może ubiegać się o pomoc finansową. Są to przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, szpitale, jednostki sektora finansów publicznych, instytucje kultury, organizacje pozarządowe itp.²⁴ Program zakłada: dynamiczny rozwój województwa poprzez m.in. budowę infrastruktury drogowej, transportowej i energetycznej, poprawę warunków życia mieszkańców województwa poprzez inwestycje w ochronę środowiska, infrastrukturę społeczną, edukacyjną, sportową, ochrony zdrowia. Reasumując: można przyjąć, że program realizuje cele polityki regionalnej przyjęte na lata 2007–2013.

Z uwagi na ogólny charakter dokumentu każda z instytucji zarządzających (Urząd Marszałkowski) została zobligowana do przyjęcia uszczegółowienia²⁵. Dokument uszczegółwiający stanowi kompendium wiedzy dla beneficjentów na temat typów i możliwości realizacji projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych²⁶. Dokument określa też, jakie konkretne informacje powinny

²¹ Ibidem, s. 108–112.

²² *Regionalny Program Operacyjny...*, s. 88–142.

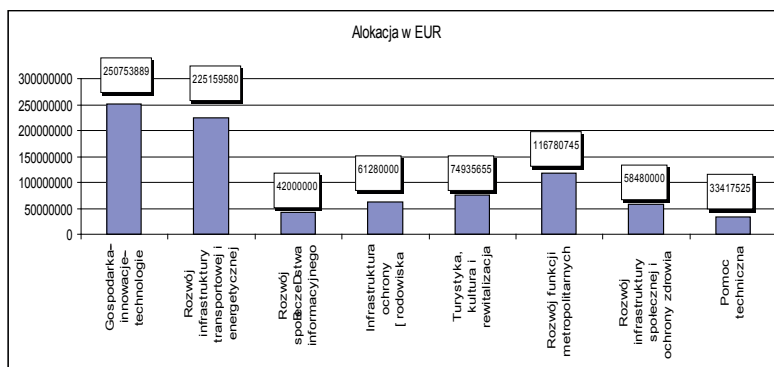
²³ Ibidem, s. 70–71.

²⁴ Ibidem, s. 72.

²⁵ Art. 26 ust. 1 pkt 2 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658.

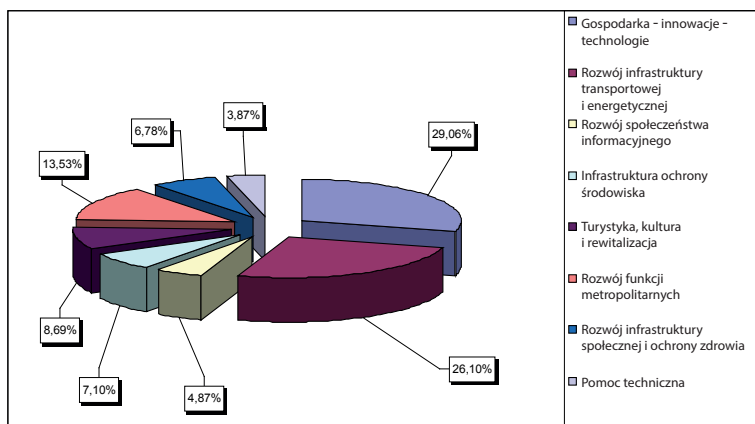
²⁶ Przyjąć należy, iż wskazanie szczegółowych typów projektów, listy potencjalnych beneficjentów oraz systemu wyboru projektów ułatwi potencjalnemu beneficjentowi prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie.

się w nim znaleźć. Szczegółowo sprawy te regulują odpowiednie wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego²⁷.



Rys. 1. Alokacja na poszczególne osie priorytetowe Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 9.



Rys. 2. Procentowy podział środków w ramach poszczególnych osi priorytetowych

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 9.

²⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, Warszawa, 13 marca 2007.

Najwięcej środków – ponad 29% – przeznaczono na oś „gospodarka – innowacje – technologie”, 26,1% alokowano na priorytet „rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej”, 13,8% na „rozwój funkcji metropolitarnych”, 8,69% na turystykę, 7,10% na infrastrukturę środowiska, 6,78% na „rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”, 4,87% na „rozwój społeczeństwa informacyjnego”, 3,87% na „pomoc techniczną”. Jak można zauważyć, województwo zachodniopomorskie stawia na innowacje, rozwój gospodarki i nowoczesne technologie.

Wydaje się, że to bardzo dobry kierunek, bowiem właściwie prowadzona przez region polityka innowacyjna może radykalnie wzmocnić jego pozycję konkurencyjną. Innowacja jest obecnie bardzo modnym pojęciem. Generalnie w literaturze spotkać można wiele teorii innowacji. Jako pierwszy pojęcie innowacji wprowadził J. Schumpeter. Przyjął on, że innowacją jest istotna zmiana funkcji produkcji wynikająca z zastosowania nowej kombinacji środków produkcji. Wyodrębnił pięć rodzajów innowacji:

- nowy lub zasadniczo zmodyfikowany produkt,
- nową metodę produkcji,
- pozyskanie nowego rynku zbytu,
- zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów,
- wprowadzenie nowej formy organizacji w danym przemyśle²⁸.

Inną teorią innowacji posługiwał się S. Gomułka. Zakładał on, że jakkolwiek wynalazek staje się innowacją dopiero wtedy, gdy przejdzie kosztowny proces udoskonalenia i znajdzie zastosowanie na rynku. Jednym słowem innowacja to akt jakościowej zmiany w gospodarce, gdy rozpoczyna się produkcja nowego „jakościowo” produktu (stosowanie nowego procesu), jak i sam ten produkt (proces). Z pojęciem innowacji łączy się polityka innowacyjna. Od niedawna w naszym kraju zaczęto zajmować się problematyką polityki innowacyjnej. W zasadzie pojęcie polityki innowacyjnej zostało wpisane w akty prawne w związku z ubieganiem się przez niektóre jednostki o środki z funduszy strukturalnych²⁹. Można zatem przyjąć, że polityka innowacyjna to świadoma i celowa działalność

²⁸ Zob. J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 104; idem, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2005, s. 99–100; J. Pęczkowska, *Teorie innowacji*, w: *Wpływ funduszy strukturalnych na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, red. J. Kotowicz-Jawor, Warszawa 2012, s. 12.

²⁹ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Dz.U. z 2008 r. nr 116, poz. 730.

organów władzy publicznej zmiierzająca pośrednio bądź bezpośrednio do wspierania innowacyjności, a przez to konkurencyjności gospodarki³⁰.

Głównym celem polityki innowacyjnej jest rozwój systemu innowacyjnego, który posłuży promowaniu innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki opartej na wiedzy i podnoszących poziom życia mieszkańców oraz zacieśnieniu powiązań między elementami systemu innowacji³¹.

Paradygmat polityki innowacyjnej zmienia się dość istotnie. W Polsce do tej pory nie używano pojęcia „polityka innowacyjna”. W większości dokumentów rządowych również nie posługiwano się tym pojęciem, co może wskazywać, iż dość wąsko je rozumiano. Można wysnuć wniosek, że polityka innowacyjna ma swoje źródła w pojęciu „polityka naukowo-techniczna”, którym posługiwano się w kraju. Współczesna polityka innowacyjna jest skierowana do wszystkich podmiotów zaangażowanych w tworzenie, transmisję i wykorzystanie nowoczesnej wiedzy. Zmienia się sposób podejścia do tej polityki. Można ją opisać za pomocą modelu nieliniowego, w którym o kierunkach rozwoju procesu innowacyjnego decyduje popyt na innowacje.

Można zatem wskazać, że w polityce innowacyjnej elementy popytowe i podażowe oddziałują na siebie. Oddziaływanie od strony podażowej może odbywać się poprzez bezpośrednie uczestnictwo państwa w prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej lub partycypację w nakładach na innowacje – albo pośrednio, poprzez oddziaływanie na otoczenie działalności innowacyjnej³².

Polityka innowacyjna może zatem mieć charakter: regulacyjny, wspierający i partycypacyjny. Jej wdrażanie wymaga pewnych narzędzi: prawnych³³, finansowych³⁴, instytucjonalnych³⁵, infrastrukturalnych³⁶, strukturalnych³⁷ oraz handlo-

³⁰ E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Łódź 1999, s. 23.

³¹ Chodzi o naukę, technikę, edukację, przedsiębiorstwa, rynki, administrację, organizacje pozarządowe.

³² S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, <http://dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf> (11.01.2015).

³³ Chodzi o odpowiednie ustawodawstwo, kontrolę monopolu, ochronę własności intelektualnej.

³⁴ W szczególności różnego rodzaju granty i dotacje.

³⁵ Instytucje świadczące usługi z zakresu szkoleń, doradztwa, transferu technologii, nawiązywania kontaktów, udzielania informacji, biblioteki.

³⁶ Parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji i transferu technologii, sieć pomocy technicznej dla MŚP.

³⁷ Kształcenie na różnych poziomach, programy badawcze krajowe i międzynarodowe.

wych³⁸. Wobec powyższego region zachodniopomorski przyjął, iż będzie przeznaczal środki z funduszy strukturalnych na innowacyjną gospodarkę, kreując jej wartość dodaną na arenie regionalnej.

Drugim ważnym aspektem, który zdaniem władz regionalnych wymagał zasilania finansowego, była infrastruktura transportowa i energetyczna. Samorząd regionu zachodniopomorskiego zdawał sobie sprawę, że sieć drogowa jest bardzo istotnym, a zarazem uzupełniającym elementem innowacji. Dobre drogi pozwalają bowiem na lepszą komunikację z miejscem inwestycji, a potem z działającym podmiotem gospodarczym.

W związku z powyższym znaczącą ilość środków z programu operacyjnego przeznaczono na budowę dróg, a także sieci energetycznych. Wreszcie – o czym warto wspomnieć – istotny zastrzyk finansowy przeznaczono na inwestycje w tzw. funkcje metropolitarne. Środki finansowe zostały przeznaczone na budowę nowych elementów infrastruktury liniowej i punktowej³⁹, projekty rewitalizacyjne, których celem jest odnowa tkanki urbanistycznej i społecznej, oraz tworzenie wysokiej jakości stref publicznych w miastach województwa zachodniopomorskiego. Pozostałe osie priorytetowe nie były już uprzywilejowane tak znacznie, lecz i na nie przeznaczono określone sumy.

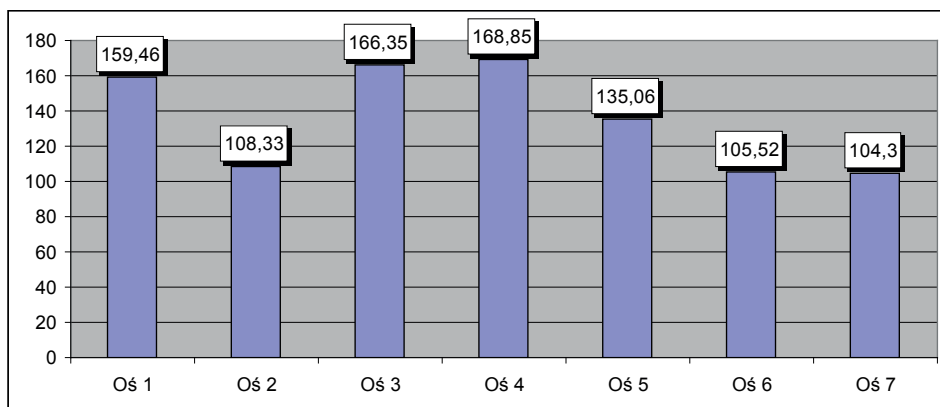
Od uruchomienia programu i ogłoszenia pierwszych konkursów kilkakrotnie zmieniano wytyczne w sprawie kwalifikowalności wydatków, zmieniano uszczegółowienia programu, ponadto zmieniono liczne dokumenty dotyczące systemu instytucjonalnego, zarządzania i kontroli i innych dokumentów instytucji wykonawczych ulokowanych w programie operacyjnym. Instytucja zarządzająca (samorząd województwa), ogłaszając pierwsze konkursy, starała się przygotować pełną dokumentację dla beneficjentów, która odpowiadać będzie odpowiednim aktom prawnym. Nie obyło się jednak bez problemów. Już w pierwszym konkursie okazało się, że nie do końca zdefiniowano zasady procedury odwoławczej – co spowodowało, że wielu wnioskodawców skarżyło się na wynik konkursu.

W kolejnych również zdarzały się problemy związane z realizacją, stosowaniem prawa zamówień publicznych czy wreszcie z oceną projektów. W tym względzie potencjalni beneficjenci wnosili najwięcej zastrzeżeń. Mimo tych trudności region zachodniopomorski dość dobrze radził sobie z wydatkowaniem środków europejskich. Do końca 2013 roku złożono 2938 wniosków poprawnych

³⁸ Różnego rodzaju umowy handlowe itp.

³⁹ Takie jak torowiska, trakcje, pasy dla autobusów, przystanki, centra przesiadkowe, terminale, systemy parkingowe typu *park & ride*.

pod względem formalnym. Ogólna ich wartość wynosiła 1 187 407 449,75 EUR, co stanowi 128,14% alokacji przeznaczonej na realizację regionalnego programu operacyjnego.

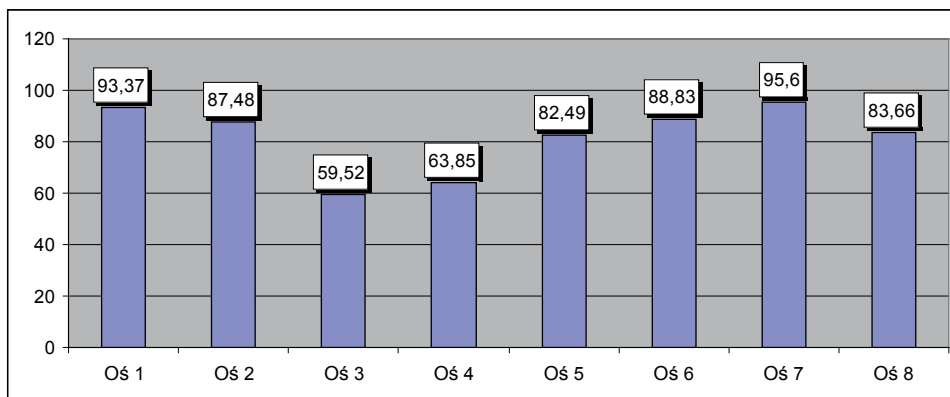


Rys. 3. Ujęcie procentowe wartości wniosków aplikacyjnych poprawnych pod względem formalnym w stosunku do alokacji poszczególnych osi od uruchomienia programu do 31 grudnia 2013 roku

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 25.

Najwięcej wniosków poprawnych formalnie złożono w ramach osi „infrastruktura ochrony środowiska”, kolejne miejsca zajęły (w kolejności) osie: „rozwój społeczeństwa informacyjnego”, „gospodarka – innowacje – technologie”, „turystyka, kultura i rewitalizacja”, „rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej”. Na dwóch ostatnich miejscach znalazły się wnioski skierowane do dofinansowania w ramach osi „rozwój funkcji metropolitalnych” oraz „rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”.

Jeśli chodzi o liczbę wnioskodawców, z którymi podpisano umowy o dofinansowanie (lub wydano decyzje w sprawie dofinansowania) – to do 31 grudnia 2013 roku podpisano 1532 umowy na łączną wartość 744 679 424,81 EUR, co stanowiło 86,31% dostępnej alokacji w ramach programu regionalnego. Dane procentowe przedstawiono na rysunku 4.

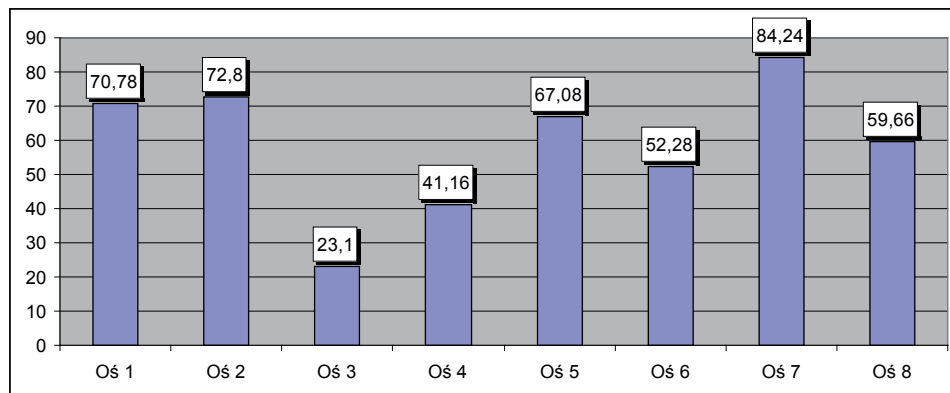


Rys. 4. Ujęcie procentowe wartości podpisanych umów/decyzji o dofinansowanie w stosunku do alokacji poszczególnych osi od uruchomienia programu

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 26.

Najwięcej wniosków podpisano z beneficjentami osi siódmej („rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”), znaczącą liczbę umów podpisano również z wnioskodawcami osi pierwszej („gospodarka – innowacje – technologie”); równie wiele umów zostało podpisanych w ramach osi szóstej („rozwój funkcji metropolitarnych”). Najmniej umów podpisano w wnioskodawcami, którzy ubiegali się o środki z osi trzeciej („rozwój społeczeństwa informacyjnego”).

Jeśli chodzi o wnioski o płatność, to na 31 grudnia 2013 roku wnioskodawcy wykazali we wnioskach o płatność środki w wysokości 556 867 799,38 PLN dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co stanowiło 64,54% alokacji w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego*.

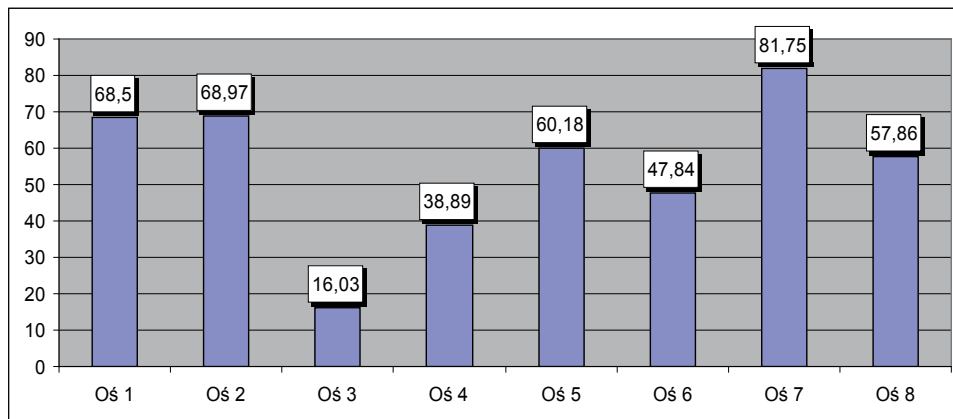


Rys. 5. Ujęcie procentowe wydatków wykazanych przez beneficjentów w zatwierdzonych wnioskach o płatność w stosunku do alokacji poszczególnych osi od uruchomienia regionalnego programu operacyjnego

Źródło: opracowano na podstawie *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 27.

Najwięcej wniosków o płatność złożyli beneficjenci projektów realizowanej w osi siódmej („rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”), następnie osi drugiej („rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej”). Bardzo mało wniosków o płatność zostało złożonych w ramach projektów realizowanych w osi trzeciej („rozwój społeczeństwa informacyjnego”), podobnie w osi czwartej („infrastruktura ochrony środowiska”).

Wydaje się, że taki stan rzeczy w przypadku projektów z zakresu społeczeństwa informacyjnego należy tłumaczyć trudnościami z przygotowaniem odpowiedniego projektu. W szczególności decydowały o tym względy techniczne, prawne oraz społeczne. Równie ważny był aspekt związany z brakiem innowacyjnych pomysłów na projekty z zakresu społeczeństwa informacyjnego. Płatności dokonane na konta beneficjentów musiały być certyfikowane przez instytucję certyfikującą. Na 31 grudnia 2013 roku wydatki wykazane przez instytucję zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego wyniosły 525 715 724,62 EUR, co stanowiło 60,93% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację programu operacyjnego. Podział na poszczególne osie priorytetowe przedstawiono na rysunku 6.

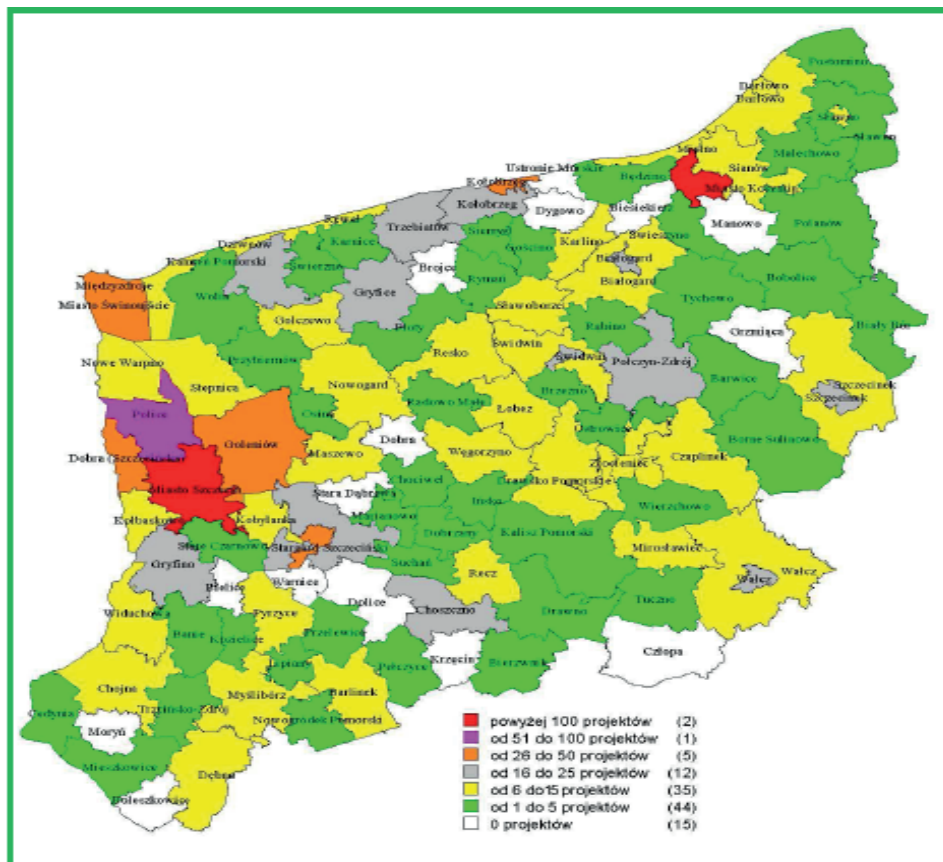


Rys. 6. Ujęcie procentowe wartości wydatków wykazanych przez IZ RPO WZ w deklaracjach kierowanych do instytucji certyfikującej w stosunku do alokacji poszczególnych osi od 2007 do końca 2013 roku

Źródło: opracowano na podstawie *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 28.

Najwięcej środków certyfikowano w ramach priorytetu siódmego („rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia”), następnie w ramach osi drugiej („rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej”), pierwszej („gospodarka – innowacje – technologie”). Z kolei najmniej środków certyfikowano w ramach osi trzeciej („rozwój społeczeństwa informacyjnego”) oraz czwartej („infrastruktura ochrony środowiska”). Jak można zauważyć, certyfikacja nie przynosiła żadnych większych problemów w przypadku projektów z zakresu infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia, podobnie w zakresie budowy dróg oraz projektów z zakresu infrastruktury energetycznej. Dość istotne problemy miały miejsce w przypadku certyfikacji projektów informatycznych oraz środowiskowych. Było to spowodowane m.in. skomplikowaniem owych inwestycji, a także wymaganiami prawnymi. Do końca grudnia 2013 roku zrealizowano 1082 projekty, a ich ogólna wartość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wyniosła 288 255 402,78 EUR, co stanowiło około 34% alokacji przeznaczonej na realizację programu operacyjnego dla województwa zachodniopomorskiego. Najwięcej projektów realizowanych było w dużych ośrodkach

miejskich – takich jak Szczecin⁴⁰ czy Koszalin⁴¹. Rozkład projektów według miejsca realizacji przedstawiono na rysunku 7.



Rys. 7. Przestrzenny, ilościowy podział projektów dotacyjnych realizowanych w ramach RPO WZ

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI/SIMIK 2007–2013 i Państwowego Zasobu Geodezyjnego; zob. też *Sprawozdanie roczne za rok 2013 z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2014, s. 40.

⁴⁰ W Szczecinie do końca 2013 r. zrealizowano 550 projektów.

⁴¹ W Koszalinie do końca 2013 r. zakończono realizację 101 projektów w ramach RPO.

W trakcie realizacji projektów w województwie zachodniopomorskim beneficjenci spotkali się z kilkoma problemami. W szczególności wynikały one z niedostosowania przepisów prawa polskiego do unijnego.

Jako przykład należy podać brak transpozycji Dyrektywy 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchwalenia Ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął na opóźnienia w realizacji projektów. Problem pojawił się również w związku z realizacją projektu *Uruchomienie lotniska w Zegrzu Pomorskim* koło Koszalina. W tym przypadku wnioskodawca otrzymał negatywną ocenę przedsięwzięcia, co spowodowało, że nie doszło do jego realizacji⁴².

Wydaje się, że wydatkowanie środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego miało wiele pozytywnych skutków, w szczególności przyczyniło się do większej socjalizacji administracji regionalnej w kontekście zarządzania projektami. Administracja nauczyła się dobrych zasad planowania rozwoju regionalnego, zarządzania nim oraz ewaluacji w oparciu o odpowiednie instrumenty.

W tym kontekście można pokusić się o tezę, że polska administracja regionalna przejęła wiele zasad *good governance* – dobrego zarządzania. Niestety, oprócz zasad „dobrego zarządzania” w administracji regionalnej pojawiła się tendencja do nadmiernej biurokratyzacji. Składały się na nią: często zmieniające się przepisy, brak spójności między nimi, wprowadzanie wytycznych niemających charakteru prawa powszechnie wiążącego, wzajemnie wykluczające się procedury, dodatkowe trudności, które nie ułatwiały absorpcji środków unijnych.

Dodatkowo pojawił się problem kontroli wydatkowanych środków europejskich. W tym kontekście można nadmienić, że system kontroli jest wadliwy. Działające w nim instytucje zbudowane na wzór unijny dublują swoje kompetencje, a często nie wiadomo, która instytucja za co odpowiada – bądź jaki jest zakres jej kontroli. Pewnym mankamentem dla beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego było wprowadzenie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych. Wynikało to po części z braku zaufania ze strony Komisji Europejskiej do polskiej administracji regio-

⁴² W związku z tym projekt na początku 2014 r. został usunięty z Indykatywnej Listy Projektów Kluczowych, a alokacja została przesunięta na inwestycje z zakresu zintegrowanego systemu transportowego województwa oraz na drogi w miastach na prawach powiatu.

nalnej⁴³. Problem korekt finansowych był wielokrotnie podnoszony przez polskie instytucje, bowiem Komisja Europejska przyjęła swój wzorcowy taryfikator wyznaczający wartości korekt za dane naruszenie, z kolei podobnie postąpiła instytucja zarządzająca.

Sytuacja ta spowodowała, że w obiegu prawnym funkcjonowały dwa dokumenty, które penalizowały w różny sposób te same nieprawidłowości. W związku z powyższym krajowe i regionalne instytucje kontrolne miały wątpliwości, który z taryfikatorów stosować. W oficjalnych pismach do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej czy Ministerstwa Finansów urzędy marszałkowskie ze zdumieniem pisały o swojej dezorientacji i domagały się wskazania zasad postępowania. Sprawa ta do końca 2013 roku nie została wyjaśniona, co spowodowało wiele problemów natury prawnej. Owa represyjność nie wpływała na cele strategiczne pomocy unijnej.

Analiza efektów polityki regionalnej w zakresie programowanym prowadzi do wniosku, że środki unijne są w zbyt małym stopniu nakierowana na budowanie konkurencyjności i innowacyjności. T.G. Grosse uważa, że pomoc unijna została nadmiernie skupiona na inwestycjach, w szczególności na rozwoju podstawowej infrastruktury⁴⁴.

Zbyt mało środków przeznaczono na rozwój kapitału ludzkiego, a także wsparcie innowacyjnych przedsiębiorstw. Wpłynęło to na pogłębienie się różnic pod względem rozwoju innowacyjnej gospodarki pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej⁴⁵.

Podkreśla się również, iż zbyt mało środków przeznaczono na tworzenie klastrów, ośrodków biznesu, czyli krajowych i regionalnych ośrodków rozwoju. Tak wynika z raportów Komisji Europejskiej, z kolei z dokumentów przygotowanych przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce wynika, że środki na działalność badawczo-rozwojową były

⁴³ Szerzej: J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 139; W. Hartung, *Korekty finansowe w projektach europejskich*, „Prawo Unii Europejskiej” 2011, nr 11 (45), s. 27–30; R. Szostak, *Charakter prawny korekt finansowych*, „Zamówienia Publiczne – Doradca” 2011, nr 174 (październik), s. 10; W. Dzierżanowski, *Korekty finansowe jako element kontroli wydatkowania środków europejskich*, „Zamówienia Publiczne – Doradca” 2011, nr 174 (październik), s. 18.

⁴⁴ T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 267.

⁴⁵ W szczególności pomiędzy krajami Europy Centralnej i Północnej a państwami Europy Środkowo-Wschodniej.

wystarczające, natomiast pewnym mankamentem był fakt, iż wydawano je bez gruntownego przemyślenia.

Osobom aplikującym niekiedy brakowało wizji rozwoju regionu. Efektem tego było powstanie wielu nieprzemyślanych inwestycji. Jako przykład szczególnie jaskrawy można wskazać budowę dróg niemających większego wpływu na rozwój regionu zachodniopomorskiego, ponadto powstało wiele ścieżek rowerowych „donikąd”, wreszcie zbudowano wiele aquaparków, które podnoszą atrakcyjność danego miejsca, jednak ich utrzymanie przewyższa dochody, jakie z nich czerpie przeważnie gmina. Sytuacja taka spowodowała, że inwestycje te są kosztochłonne i w dalszej perspektywie trudno będzie je utrzymać. Zauważa się również, że nie alokowano odpowiedniej ilości środków na wsparcie współpracy biznesu z nauką; z kolei firmy, które otrzymały unijne wsparcie, w niewielkim stopniu poprawiły swoją innowacyjność.

Porównując zmiany, jakie zaszły między starym a nowym okresem programowania, można stwierdzić, że nowy okres obejmujący lata 2007–2013 to modyfikacje w dokumentach programowych, jednak niewprowadzające znaczących zmian jeśli chodzi o reformę polityki spójności. Nie uległy zmianom takie zasady polityki regionalnej, jak zasada subsydiarności, programowania, koncentracji, dodatkowości.

Poszerzono stosowanie zasady partnerstwa, której znaczenie wzrosło w przypadku regionalnych programów operacyjnych. W przypadku zasady programowania zrezygnowano z dwóch oddzielnych dokumentów: narodowego planu rozwoju i podstaw wsparcia wspólnoty, zastępując je jednym dokumentem – strategicznymi ramami odniesienia.

Zrezygnowano z obowiązku przygotowania uzupełnień programów operacyjnych, w sposób zasadniczy nie uległ zmianie charakter dokumentu programowego, jakim jest program operacyjny. Istotne zmiany nastąpiły w związku z wprowadzeniem ustawy regulującej podstawy prawne wdrażania funduszy unijnych. Nowym aktem prawnym stała się ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W nowym okresie programowania inaczej ukształtowano strukturę dokumentów programowych.

Podstawowym aktem prawnym pozostała ustawa. Co do pozostałych dokumentów – zrezygnowano z formy rozporządzeń⁴⁶. Nadal program operacyjny

⁴⁶ W poprzednim okresie programowania programy operacyjne były przyjmowane w formie rozporządzeń.

po przyjęciu przez Radę Ministrów podlega negocjacjom z Komisją Europejską. Po zatwierdzeniu programu przez Komisję nie jest on w żaden sposób wprowadzany do polskiego porządku prawnego, z wyjątkiem publikacji w „Monitorze Polskim”.

Następną zasadniczą zmianą jest obecność w nowym okresie programowania licznych wytycznych wydawanych przez ministra rozwoju regionalnego. Podstawa ich wydania została określona w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wytyczne regulują bardzo szerokie spektrum dotyczące kwestii programowania, negocjacji, kontroli, ewaluacji, sprawozdawczości, korzystania z pomocy publicznej. Kolejna zmiana w dokumentach programowych dotyczy rezygnacji z tworzenia dokumentów o charakterze podręczników-poradników⁴⁷.

Zmieniły się uprawnienia poszczególnych instytucji. Część zadań została przekazana samorządom województwa w ramach decentralizacji polityki regionalnej, wzrosła rola niektórych komitetów monitorujących, zmienił się charakter postępowania konkursowego, odwoławczego, zasady składania protestów i odwołań. Jak można zauważyć, są to zmiany w większości mające charakter prawnoinstytucjonalny. Z kolei nie zmieniły się kierunki alokowania pomocy unijnej. Bardzo mało środków przeznaczono na projekty innowacyjne, rozwojowe i transfer wiedzy. Dominujące znaczenie nadal mają inwestycje infrastrukturalne⁴⁸.

W kontekście wydatkowania środków europejskich powstała także wątpliwość, czy obecnie nie utworzono zbyt dużo regionów (województw). W kilku opracowaniach podnoszono, że w wyniku reformy samorządowej, która wprowadziła trójstopniowy podział administracyjny, utworzono szesnaście województw rządowo-samorządowych. Z punktu widzenia niektórych badaczy optymalna liczba regionów powinna wynosić dziewięć⁴⁹ – a nie, jak obecnie, szesnaście.

Mimo wielu problemów natury prawnej, organizacyjnej czy instytucjonalnej – wykorzystanie pomocy przez województwo zachodniopomorskie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013* należy ocenić pozytywnie.

⁴⁷ Zadania te przejęły wszelkiego rodzaju broszury informacyjne.

⁴⁸ Dla porównania: w Niemczech połowę środków przeznaczają się na projekty innowacyjne, a na infrastrukturalne maksymalnie 20%.

⁴⁹ Zob. N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.

Podsumowanie

Zdobyte przez region zachodniopomorski doświadczenia podczas wdrażania środków europejskich w latach 2004–2006 miały przyczynić się do stworzenia bardziej przejrzystych ram wsparcia, pozwalających na efektywne wykorzystanie przyznanej alokacji na lata 2007–2013.

W okresie tym utworzono szesnaście programów operacyjnych, zwiększono autonomię władz regionalnych, zwłaszcza jeśli chodzi o zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi. Mimo tych zabiegów nadal decyzje o znaczeniu strategicznym były podejmowane na poziomie centralnym (narodowym bądź europejskim), a rola administracji samorządu województwa została sprowadzona do funkcji wdrożenia pomocy europejskiej.

W przeprowadzonych rozważaniach starano się określić czynniki wpływające na poziom absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego* (RPOWZ). Ponadto podjęto próbę określenia problemów mających zasadniczy wpływ na realizację projektów unijnych, zbadano także, które elementy procedury aplikacyjnej wpływają na polepszenie – a które na pogorszenie absorpcji środków unijnych. Dokonując szczegółowej analizy systemu wdrażania środków europejskich w regionie zachodniopomorskim, można stwierdzić, że stabilne i przejrzyste prawo ma niebagatelny wpływ na poziom absorpcji środków unijnych, w tym na poziom wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPOWZ.

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych badaczy, praktyków, a także opracowania empiryczne, różnego rodzaju raporty – można pokusić się o stwierdzenie, że region zachodniopomorski dobrze poradził sobie z wydatkowaniem pieniędzy unijnych. Owo wydatkowanie nie przebiegało jednak zupełnie bez żadnych problemów. Otóż pierwszym problemem, z jakim przyszło się zmierzyć, był brak kompleksowego przygotowania do absorpcji, czyli zagadnienie instytucjonalne.

W przekonaniu autora były to przede wszystkim pierwotne regulacje dotyczące wyboru projektów, które prowadziły do sytuacji, w których dysfunkcyjny stał się system wyboru. Początkowo zastosowania do procedury wyboru nie miały regulacje administracyjno-prawne. Taka sytuacja powodowała, że administracja w kwestii wyboru i realizacji projektów unijnych była organizacją uczącą się. Owo uczenie oczywiście okupiono błędami. Kolejnym problemem była sprawa systemu informatycznego, który dopiero po około roku zaczął sprawnie

działać, a w stosunku do niektórych programów operacyjnych dopiero pod koniec zamykania okresu perspektywy finansowej.

Mankamentem była też decyzyjność, która w polskich realiach nie należała do mocnych stron administracji odpowiedzialnej za wydatkowanie środków unijnych. Owa dysfunkcjonalność decyzji polegała przede wszystkim na tym, że często zmieniano decyzje w trakcie naborów projektów do dofinansowania. Wprowadzało to dezorientację beneficjentów końcowych. Jeśli chodzi o kwestie prawne – sporne było wydawanie licznych wytycznych, które nie posiadały charakteru prawa powszechnie obowiązującego; dodatkowo owe wytyczne zmieniano po ogłoszeniu konkursów, co prowadziło do chaosu. Problem stanowiła sprawa zamówień publicznych: beneficjenci nie do końca wiedzieli, jak stosować ten skomplikowany akt prawny. Z kolei jego błędne implementowanie do postępowań o udzielanie zamówienia publicznego powodowało sankcje w postaci korekt finansowych. Mogły one być bardzo dotkliwe, a polegały na konieczności zwrotu pobranej kwoty z dofinansowania. Ów zwrot sięgał od 5% do 100%. Również samo wyliczanie kwoty wiązało się z licznymi nieudomowieniami – zarówno natury organizacyjnej, jak i prawnej.

Jeśli chodzi o sprawę osób zaangażowanych w proces wyboru, realizacji i zarządzania projektami unijnymi – wydaje się, że nie wykorzystano kapitału społecznego, który miał do czynienia z wcześniejszymi projektami bądź przy nich pracował. Taka sytuacja powodowała, że administracja w kwestii wyboru i realizacji projektów unijnych była organizacją uczącą się. Słabość stanowiła także sprawa zatrudniania osób bez kompetencji, z tzw. klucza politycznego. W przekonaniu autora dobrze wykształceni pracownicy, posiadający stosowne doświadczenie, powinni stanowić jądro administracji obsługującej projekty unijne. Niestety – tego dość często brakowało. Wreszcie sztandarowym postulatem jest uproszczenie procedur. W latach 2007–2013 były one bardzo zawile, dość mocno zbiurokratyzowane. Zmieniające się przepisy, brak spójności między nimi, wprowadzanie wytycznych niemających charakteru prawa powszechnie wiążącego, wzajemnie wykluczające się procedury, dodatkowe trudności – wszystkie te elementy nie ułatwiały absorpcji środków unijnych. Reasumując: można przyjąć, że administracja regionalna – mimo że przejęła wiele zasad *good governance* (dobrego zarządzania) – przez cały okres programowania 2007–2013 miała ogromne tendencje do biurokratyzacji procedur, co bezpośrednio wpływało na stopień absorpcji.

Wnioski natury ogólnej są w przekonaniu autora następujące: zbyt mało środków w zachodniopomorskim przeznaczono na rozwój kapitału ludzkiego, a także na wsparcie innowacyjnych przedsiębiorstw; wpłynęło to na pogłębienie się różnic dotyczących rozwoju innowacyjnej gospodarki pomiędzy poszczególnymi regionami zarówno Polski, jak i Unii Europejskiej.

Podkreśla się również, iż zbyt mało środków przeznaczono na tworzenie klastrów, ośrodków biznesu, czyli krajowych i regionalnych ośrodków rozwoju. Taki obraz wyłania się z raportów Komisji Europejskiej, z kolei z dokumentów przygotowanych przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce wynika, że środki na działalność badawczo-rozwojową były wystarczające, natomiast pewien mankament stanowił fakt, iż wydawano je bez gruntownego przemyślenia.

Osobom aplikującym brakowało wizji rozwoju danego regionu, miasta czy gminy. W związku z powyższym powstało wiele dróg niemających większego wpływu na rozwój regionu, wiele ścieżek rowerowych „donikąd”, wreszcie zbudowano wiele aquaparków, które podnoszą atrakcyjność danego miejsca, jednak ich utrzymanie przewyższa dochody, jakie z nich czerpie przeważnie gmina. Sytuacja taka powoduje, że inwestycje te są kosztochłonne i w dalszej perspektywie trudno będzie je utrzymać. Zauważa się również, że nie alokowano odpowiedniej ilości środków na wsparcie współpracy biznesu z nauką. Z kolei firmy, które otrzymały unijne wsparcie, w niewielkim stopniu poprawiły swoją innowacyjność.

Realnie, mimo nasuwających się wątpliwości – należy jednak przyjąć, iż władze regionu zachodniopomorskiego dość dobrze poradziły sobie z implementacją pomocy unijnej w latach 2007–2013. Oczywiście, na obecnym etapie nie można jeszcze jednoznacznie sformułować fundamentalnych i wiążących wniosków, bowiem niektóre projekty ze starej perspektywy finansowej są w fazie realizacji czy ewaluacji. Zatem nie ma dostępnych końcowych opracowań, które mogłyby służyć jako podstawa do wysuwania ostatecznych tez.

Na podstawie dotychczasowej realizacji projektów unijnych w ramach programu regionalnego – mimo wielu trudności, o których wspomiano wcześniej – wydatkowanie środków w regionie zachodniopomorskim należy ocenić w miarę pozytywnie. Można także sądzić, że zdobyte doświadczenia przez władze samorządowe, w szczególności przez instytucję zarządzającą, zostaną pozytywnie spożytkowane w nowym okresie programowania, obejmującym lata 2014–2020.

Bibliografia

- Chelstowski M., Czartoryska-Ostrowska M., Dąbrowska M., Dwornik A., Karpińska A., Kornatowska M., Podbielska K., Rusztecki Ł., Topiński M., Zajączkowski P., *Raport z postępów wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013*, Warszawa 2012.
- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, <http://dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf> (11.01.2015).
- Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, 15.5.2001, COM(2001) 264 final.
- Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, Dz.Urz. UE L 205/21.
- Dzierżanowski W., *Korekty finansowe jako element kontroli wydatkowania środków europejskich*, „Zamówienia Publiczne – Doradca” 2011, nr 174 (październik).
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012.
- Hartung W., *Korekty finansowe w projektach europejskich*, „Prawo Unii Europejskiej” 2011, nr 11 (45).
- Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.
- https://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_G.pdf (12.01.2015).
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008*, COM(2005) 141 końcowy, 12.04.2005.
- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego*, Warszawa, 13 marca 2007.
- Pęczkowska J., *Teorie innowacji*, w: *Wpływ funduszy strukturalnych na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, red. J. Kotowicz-Jawor, Warszawa 2012.
- Radło M.J., *Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei*, „Rzeczpospolita” 2005, 29 stycznia, s. 3.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Szczecin 2007.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2005.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Łódź 1999.

Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2010.

Szostak R., *Charakter prawny korekt finansowych*, „Zamówienia Publiczne – Doradca” 2011, nr 174 (październik).

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658.

Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Dz.U. z 2008 r. nr 116, poz. 730.

Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008), Dz.Urz. UE L 205/28.

Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008. Dokument opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 roku, Dz.Urz. UE L 205 z 6.08.2005.

USING THE MEANS OF THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND (ERDF) WITHIN THE FRAMEWORK OF THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME OF THE WEST-POMERANIAN VOIVODESHIP IN 2007–2013

SUMMARY

In the objective article one made an attempt presentings of the absorption of measures from the European Fund of the Regional Development through the region West Pomeranian. One evidenced potential barriers and also appearing problems in spending of Union measures.

Translated by Tomasz Hoffmann