Europa Regionum

4/2017, tom XXXIII

Rada Programowa

prof. dr hab. Eberhard Drechsel – Wirtshaftsberater BVW, Berlin, Niemcy
prof. US dr hab. Wojciech Drożdż – Uniwersytet Szczeciński
prof. dr hab. Beata Filipiak – Uniwersytet Szczeciński
prof. dr hab. Krystyna Gawlikowska-Hueckel – Uniwersytet Gdański
prof. zw dr hab. Mirosława Klamut – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
prof. dr hab., dr h.c. Wojciech Kosiedowski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
prof. zw. dr hab. Irena Pietrzyk – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
dr Robert Rumiński – Uniwersytet Szczeciński
prof. dr hab. Janusz Ruszkowski – Uniwersytet Szczeciński
prof. zw. dr hab. Włodzimierz Stępiński – Uniwersytet Szczeciński
prof. zw. dr hab. Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
prof. US dr hab. Beata Świecka – Uniwersytet Szczeciński
prof. dr hab. Max Urchs – EBS, Wiesbaden, Niemcy
prof. dr hab. Hermann Witte – University of Applied Sciences, Osnabrück, Niemcy
prof. zw. dr hab. Edward Włodarczyk – Uniwersytet Szczeciński
prof. US dr hab. Magdalena Zioło – Uniwersytet Szczeciński

Redaktor naukowy

prof. dr hab. Stanisław Flejterski

Redaktor tematyczny

dr hab. Magdalena Zioło

Redaktorzy statystyczni

dr hab. Rafał Klóska, dr Robert Kubicki

Sekretarz Redakcji

dr Monika Pettersen-Sobczyk, dr Rafał Czyżycki

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej czasopisma: www.wnus.edu.pl/er

Redakcja językowa/korekta

Michał Warłyha

Skład komputerowy

Marcin Kaczyński

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Wersja papierowa jest wersją pierwotną
Pełna wersja publikacji: www.wnus.edu.pl/er
Czasopismo indeksowane jest w: BazEkon, BazHum, CEEOL, CEJSH and Index Copernicus

Publikacja wydana przy współpracy Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2017

ISSN 1428-278X

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I. Ark wyd. 10,5. Ark druk. 11,5. Format B5. Nakład 120 egz.

SPIS TREŚCI

Wojciech Bożek

Problem wykorzystania środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur – analiza wybranych zagadnień 5

Agnieszka Chęcińska-Zaucha, Zofia Gródek-Szostak, Danuta Kajrunajtys

Ochrona własności intelektualnej przedsiębiorstw z wykorzystaniem środków unijnych – bariery i wyzwania 15

Rafał Czyżycki

Wpływ funduszy pomocowych Unii Europejskiej na wzrost wewnętrznej spójności regionów w Polsce. 27

Ewa Ferensztajn-Galardos

Fundusze unijne jako źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. 39

Zofia Gródek-Szostak, Danuta Kajrunajtys, Gabriela Malik, Agnieszka Chęcińska-Zaucha

Działania administracji samorządowej w obszarze stymulowania inteligentnego rozwoju – studium województwa małopolskiego. 49

Katarzyna Łukaszewska

Wpływ funduszy Unii Europejskiej na pozycję innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. 59

Dorota Miśkiewicz, Bartosz Rogojsza

Projekty szkoleniowe w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym – studium przypadku 71

Aleksander Panasiuk, Marta Sidorkiewicz

Analiza SWOT wykorzystania funduszy europejskich w regionalnej gospodarce turystycznej w latach 2007–2013 81

Ewelina Pędziwiatr

Ewolucja finansowania sektora kultury na poziomie regionalnym ze środków Unii Europejskiej 93

Michał Roman

Opłacalność przedsięwzięcia inwestycyjnego w agroturystyce 103

Mateusz Rytel

Włączenie społeczne z wykorzystaniem środków unijnych na przykładzie programów aktywizujących bezrobotnych w powiecie choszczeńskim i wałeckim 115

Jakub Sawulski

Rola funduszy unijnych w podnoszeniu innowacyjności łotewskiej gospodarki 127

Paulina Szulc-Fischer

Wpływ finansowania ze środków Unii Europejskiej na jakość życia mieszkańców 137

Marta Wysogląd

Zróżnicowanie wykorzystania środków w ramach programów operacyjnych w Polsce w okresie 2014–2017 149

Artur Zimny

Zróżnicowanie i koncentracja absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe 159

Ireneusz Żuchowski

Dostępność środków unijnych z perspektywy MSP województwa podlaskiego 173

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 5–14

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-01 | klasyfikacja JEL: K39

dr Wojciech Bożek

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Finansowego
email: wojciech.bozek@wpiaus.pl

PROBLEM WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ PROGRAMÓW LUB PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW UNIJNYCH NIEZGODNIE Z PRZEZNACZENIEM LUB Z NARUSZENIEM OBOWIĄZUJĄCYCH PROCEDUR – ANALIZA WYBRANYCH ZAGADNIEŃ

Słowa kluczowe: dyscyplina finansów publicznych, środki publiczne, procedura

Abstrakt. Autor analizuje przepisy Ustawy z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: u.o.n.d.f.p.). Celem opracowania jest omówienie wątpliwości interpretacyjnych ww. ustawy, odnoszących się do jej art. 13 i innych powiązanych z tym przepisem. Należy mieć na uwadze, że przepisy omawianej ustawy mają charakter represyjny i niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca, co pozwala wysnuć wniosek, że przepisy powinny być przez ustawodawcę zmienione (doprecyzowane), aby zwiększać skuteczność rozwiązań prawnych chroniących ład w finansach publicznych i prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi.
Autor uznaje, że w odniesieniu do art. 13 pkt 6 u.o.n.d.f.p. zasadna jest jednak koncepcja szerokiego ujęcia „procedur", z kolei zakres pojęcia „ustawa" z art. 19 i 24 u.o.n.d.f.p. obejmuje konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego.
W opracowaniu wykorzystano prawnoporównawczą, dogmatycznoporównawczą oraz analityczną metodę badawczą i uwzględniono stan prawny na dzień 12 sierpnia 2017 roku.

Problem of Using Public Funds Relatedt to the Implementation of Programs or Projects Financed From Eu Funds Contrary to Purpose or in Violation of Existing Procedures – Analysis of Selected Issues

Keywords: discipline of public finances, public funds, procedure

Abstract. The author analyzes legal solutions in Polish financial law, focusing particular attention on the provisions of the Act of 17 December 2004 on liability for violation of public finance discipline. The aim of the author of the study is to discuss the interpretative doubts of the above-mentioned acts related to its Article 13 and others related to the above provision. It should be noted that the provisions of this Act has repressive nature and their

broad interpretation is unacceptable. This results in the recognition that the provisions of the analyzed Act should be amended by the legislator (to be more precise) in order to increase the effectiveness of legal solutions that protect order in public finance and proper management of public funds.
In relation to Article. 13 pt. 6 of the Act of 17 December 2004 the concept of a broad approach to "procedures" is justified, while the scope of the term "act" from art. 19 and 24 u.o.n.d.f.p. includes constitutional sources of universally binding law.
The paper used a comparative, dogmatic, comparative, and analytical methodology and took into account the legal status at 12 August 2017.

Wprowadzenie

Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest jednym z największych beneficjentów środków finansowych, które stanowią istotne źródło wsparcia dla różnorodnych przedsięwzięć, mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych i indywidualnych społeczeństwa. Przyznanie przez UE środków pomocowych nie przesądza jednak o gwarancji ich pełnego i prawidłowego wykorzystania, w związku z tym w powszechnie obowiązującym polskim porządku prawnym, poza regulacjami i procedurami unijnymi przyjęto, w drodze aktów wewnętrznych, odpowiednie rozwiązania statuujące funkcjonowanie instytucji służących wdrażaniu funduszy i prawidłowemu wykorzystaniu środków unijnych. Są to liczne regulacje o różnym statusie prawnym, dzięki którym eliminowane będą nieprawidłowości związane ze stwierdzonym, niewłaściwym wykorzystywaniem środków unijnych, tzn. niezgodnym z określonymi procedurami lub przeznaczeniem (Cieślak, Zdunkiewicz, 2017).

Nieprawidłowości, o których mowa, oznaczają każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie budżetu UE nieuzasadnionym wydatkiem (Rozporządzenie, 2013 art. 2 pkt 36). Przytoczona wyżej definicja „nieprawidłowości" jest nieprecyzyjna, co z kolei stwarza możliwość szerszej i często niejednolitej interpretacji, która może skutkować m.in. utrudnieniami w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Odachowski, 2012, s. 223 i n.). Jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu, pomimo występujących ścisłych powiązań „nieprawidłowości" na gruncie przepisów UE i przepisów prawa krajowego, które dotyczą skutków finansowych dla podmiotów dopuszczających się nieprawidłowości, zakres odpowiedzialności jednostek za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych jedynie częściowo pokrywa się z odpowiedzialnością beneficjentów środków UE. Jak bowiem wskazuje W. Misiąg, „Oba te rodzaje odpowiedzialności mają wprawdzie znaczną część wspólną, niemniej każdy z nich obejmuje również szerszy zakres" (Cieślik, Zdunkiewicz, 2017).

1. Wykorzystanie środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur

Jednym z naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu (por. Borowska, 2012, s. 89).

Wykorzystanie analizowanych środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem nie budziło w doktrynie i orzecznictwie większych wątpliwości. Nieprecyzyjne natomiast okazało się zagadnienie wykorzystania środków publicznych z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu. Pojawiły się bowiem wątpliwości związane z podstawami prawnymi przyjętymi dla „procedur", o których mowa w art. 13 pkt 6 u.o.n.d.f.p. Tym też zagadnieniom poświęcona zostanie szczególna uwaga w dalszej części opracowania.

W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (GKO) ugruntowany jest pogląd, że użyte w art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p. pojęcie „ustawy", identycznie, jak pojęcie użyte w art. 19 ust. 1 u.o.n.d.f.p., oznacza zarówno akt rangi ustawowej, jak i wydane na podstawie danej ustawy akty wykonawcze (orzeczenie GKO z 29 września 2011 r.). Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej przed GKO sprawy miało ustalenie zakresu aktów wykonawczych, naruszenie których mogło być traktowane jako naruszenie przepisów u.o.n.d.f.p. Główna Komisja Orzekająca uznała za właściwe dotychczasowe rozumienie pojęcia aktów wykonawczych w sposób zgodny z przepisami art. 87 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Konstytucja RP), czyli jako aktów prawnych powszechnie obowiązujących, wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie oraz spełniających pozostałe wymagania, odpowiednio dla każdego ich rodzaju sformułowane przez Konstytucję RP.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako odpowiedzialność osobista (indywidualna), ponoszona jest zawsze przez konkretne osoby, a nie instytucje. Zakres podmiotowy omawianych naruszeń wynika z art. 4a u.o.n.d.f.p. Grupa wskazanych w ww. przepisie osób, obejmuje zarówno podmioty zatrudnione w instytucji odpowiedzialnej za podział środków europejskich (dysponentów tych środków), jak i beneficjentów. Oczywiste jest jednak, że „wykorzystanie środków" ogranicza zastosowanie art. 13 pkt 6 lit. a) i b) u.o.n.d.f.p. wyłącznie do beneficjentów środków unijnych. Podkreślenia wymaga przy tym to, że w omawianych przepisach chodzi wyłącznie o środki publiczne, a zatem wyłączone jest stosowanie przepisów u.o.n.d.f.p. do środków stanowiących finansowy wkład beneficjanta niebędącego jednostką sektora finansów publicznych (Miemiec, 2012, s. 285–286).

Istotne jest również to, że przepisy u.o.n.d.f.p. mają charakter represyjny, w związku z tym niedopuszczalna jest ich rozszerzająca wykładnia. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia zauważalnych braków definicyjnych w u.o.n.d.f.p. W praktyce bowiem brak wskazania na czym polega „wykorzystanie środków publicznych" może wywoływać problemy interpretacyjne. Przykładowo, niewykluczone jest uznanie, że w ww. naruszeniu istotne jest jedynie „wykorzystanie środków publicznych", a to z kolei zawężałoby odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 6 u.o.n.d.f.p. jedynie do faktycznego wydatkowania ww. środków, skutkując wyłączeniem odpowiedzialności w przypadku naruszenia procedur określonych w prawie zamówień publicznych przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu lub w toku jego realizacji, gdy nie doszło jeszcze do faktycznego przekazania środków.

Liczba orzeczeń GKO odnoszących się do naruszeń z art. 13 pkt 6 u.o.n.d.f.p. jest niewielka (tabela 1).

Tabela 1. Liczba czynów przypisanych przez komisje pierwszej instancji osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 6, 7, 8 u.o.n.d.f.p. w latach 2013–2016

Rok	2013	2014	2015	2016
Liczba czynów przypisanych z art. 13 pkt 6, 7, 8 u.o.n.d.f.p.	22	15	52	36
Ogólna liczba przypisanych czynów w roku	1 225	1008	1145	998
Udział czynów z art. 13 pkt 6, 7, 8 u.o.n.d.f.p. w ogólnej liczbie czynów (%)	1,80	1,49	4,54	3,61

Źródło: Załącznik nr 4 do Sprawozdania z działalności GKO i komisji I instancji w latach 2013–2016, s. 1.

2. Zakres pojęcia „procedur" naruszanych w związku z wykorzystaniem środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych

Zgodnie z przepisami art. 184 Ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (u.f.p.) wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych, m.in. ze środków unijnych, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

W związku z tym, że systemy realizacji programów operacyjnych oparte zostały nie tylko na źródłach prawa powszechnie obowiązującego, ale wynikają także z aktów niewymienionych w art. 87 Konstytucji RP, tzn. w aktach niemających statusu prawa powszechnie obowiązującego, takich jak umowy o dofinansowanie, regulaminy, wytyczne itp., w literaturze przedmiotu prezentowane są odmienne poglądy w zakresie rozumienia pojęcia „procedur". Zwolennicy węższego rozumienia „procedur" ograniczają się wyłącznie do tych aktów, które stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego (Brysiewicz, 2014, s. 183). W szerszym rozumieniu ww. pojęcia nie ograniczono się wyłącznie do katalogu źródeł wskazanych w art. 87 Konstytucji RP (Cieślak, Zdanukiewicz, 2017), a uwzględniono również inne w nim niewymienione. Z praktycznego punktu widzenia należałoby przyznać rację zwolennikom szerokiego rozumienia pojęcia „procedur". Inne stanowisko prowadziłoby do znacznych utrudnień w procesie egzekwowania zwrotu środków unijnych przez instytucje zarządzające w przypadku ich nieprawidłowego wykorzystania przez beneficjentów.

Za ujęciem *sensu largo* pojęcia „procedur" opowiedziano się również wielokrotnie w judykaturze. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 czerwca 2012 roku, II GSK 732/11 stwierdził, że pod pojęciem „procedur", o których mowa była w art. 208 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (obecnie art. 184 u.f.p.), należy rozumieć procedury określone w umowie międzynarodowej i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 208 ust. 2–3 ww. ustawy. Dlatego też interpretacja „innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu" musi uwzględniać zarówno potoczne rozumienie wyrazu „procedura", jak i sposób uregulowania w prawie krajowym wdrażania programów operacyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, że słowem „procedura" określa się zazwyczaj normowany przepisami lub zwyczajami sposób prowadzenia lub załatwienia jakiejś sprawy, a w prawie krajowym systemy realizacji programów operacyjnych krajowych i regionalnych tworzone są przede wszystkim

aktami niemającymi waloru przepisów prawa powszechnie obowiązującego, np. na podstawie umowy o dofinansowanie, która stanowi podstawowe źródło uprawnień i obowiązków jej stron, w tym beneficjenta.

Konkludując, NSA wskazał, że racjonalny ustawodawca stanowiąc w art. 208 ust. 1 u.f.p. z 2005 roku o „innych procedurach" obowiązujących przy wykorzystywaniu środków finansowych, musiał uwzględnić rangę przepisów regulujących omawianą kwestię. Nadanie analizowanemu terminowi innego znaczenia prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której odzyskiwanie kwot dofinansowania w przypadkach określonych w u.f.p. byłoby wyłączone, a taką sytuację należało wykluczyć, gdyż ustawodawca nie wprowadziłby rozwiązania, które w istocie nie byłoby możliwe do stosowania. Należy mieć jednak na uwadze, że przyjęte wytyczne nie stanowią źródła prawa, lecz w stosunkach między stronami umowy, stają się warunkami umowy poprzez stosowne zapisy w umowach (por. wyrok NSA z 8 maja 2014 r., II GSK 249/13).

Niezawiniona nieznajomość procedur nie może stanowić przesłanki wyłączającej odpowiedzialność beneficjenta za wystąpienie nieprawidłowości, zaś dla stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych wskutek naruszenia procedury istotny jest sam fakt naruszenia prawa przez beneficjenta, a nie okoliczności, w jakich do naruszenia doszło. (por. wyrok NSA z 1 kwietnia 2014 r., II GSK 170/13 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z 12 kwietnia 2016 r., III SA/Gl 151/15).

Podsumowując, pojęcie „procedury" w art. 13 pkt 6 lit. a) i b) u.o.n.d.f.p. powinno być ujmowane szeroko, a to z kolei implikuje konieczność wieloaspektowego badania w postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeń prawa i procedur przez beneficjentów.

3. Pojęcie „ustawy" w u.o.n.d.f.p. na przykładzie orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 28 września 2015 roku, BDF1.4800.108.2015

Poniżej przeanalizowane zostanie orzeczenie GKO z 28 września 2015 roku, BDF1.4800.108.201, które merytorycznie nawiązuje do zagadnień poruszonych w opracowaniu.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała na rozprawie odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie, w którym uznano obwinionego winnym popełnienia czynu, polegającego na dokonywaniu zmian umowy wykonania zadania na „(…)", w drodze kilku aneksów z uwagi na konieczność wykonania robót

dodatkowych. Zmiany, o których mowa, skutkowały zwiększeniem wysokości wynagrodzenia wykonawcy łącznie o kwotę 980 935,66 zł.

Przywołano bezpośrednio tezy orzeczenia GKO z 24 maja 2007 roku, DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427, wskazując, że podstawa orzekania w przypadku członków komisji orzekających obejmuje prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone przez normy wynikające z przepisu art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustawodawca w przepisie art. 24 ust. 1 u.o.n.d.f.p. posługuje się pojęciem ustawy *sensu largo*, co oznacza, że w analizowanym przypadku chodzi zarówno o samą ustawę, jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie. Stwierdzenie to odnosi się również do wydanych na podstawie ustawy aktów prawa miejscowego (orzeczenie GKO z 21 lipca 2011 r., BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524). Podobnie w orzeczeniu GKO z 29 września 2011 roku, BDF1/4900/79/84/RN-24/11/2379 opowiedziano się za szerszym ujęciem pojęcia „ustawa".

Główna Komisja Orzekająca podkreśliła również, że z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej źródłami prawa stało się także prawo wspólnotowe pierwotne i pochodne. Powołując się zaś na ww. orzeczenie z 21 lipca 2011 roku, GKO stwierdziła, że przepis prawa miejscowego może być wskazany jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tą konsekwencją, że jego zmiana musi być uwzględniana przy ocenie zarzutu na wszystkich etapach postępowania. Rodzi to oczywiście pewne zagrożenia dla efektywnego dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W orzeczeniu GKO z 28 września 2015 roku uznano, że za przepis prawa, którego naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może zostać uznany przepis aktu o innym charakterze niż przepis powszechnie obowiązujący, a w analizowanej sprawie nie był nim przepis umowy wiążącej strony. Główna Komisja Orzekająca stwierdziła wprost, że za naruszony przepis prawa nie może być uznany przepis o charakterze wewnętrznie obowiązującym (np. zarządzenia dyrektora). W ocenie GKO, gdyby uznać, że przepisy wewnętrzne lub umowne wyznaczają ramy prawne działań obwinionych, paradoksalnie powstałyby warunki, w których obwinieni sami mogliby kształtować swoją sytuację. Jeżeli bowiem normy wewnętrzne zostałyby uznane za przepisy w rozumieniu u.o.n.d.f.p., to ich zmiana musiałaby konsekwentnie być rozważana w kontekście art. 24 tej ustawy, a zatem być uwzględniana na korzyść obwinionego. Słusznie spostrzeżono, że to obwiniony, korzystając z możliwości zmiany lub uchylenia takich przepisów (np. zarządzeń wewnętrznych) w sposób bezpośredni

wpływałby na kształt orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z 6 września 2012 r., BDF1/4900/61/61/12/1636).

Podsumowanie

Celem obowiązujących w RP uregulowań prawnych i finansowych jest, aby osoby nieprawidłowo gospodarujące środkami unijnymi poniosły odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy czym zauważalny jest niewielki udział naruszeń z art. 13 pkt 6–8 u.o.n.d.f.p. w ogólnej liczbie naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Mając na względzie cel niniejszego opracowania wskazać należy, że w odniesieniu do gospodarowania środkami unijnymi, przez dyscyplinę finansów publicznych należy rozumieć: „obowiązujący instytucje i podmioty uczestniczące we wdrażaniu i realizowaniu programów lub projektów finansowanych z udziałem bezzwrotnych środków europejskich (wymienionych w art. 4a u.n.d.f.p.) katalog zasad i reguł wyznaczających działania i zaniechania przewidziane w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w art. 13, 17 i 17a u.n.d.f.p.), które są niezgodne z procedurami regulującymi ich przyznawanie, przekazywanie, rozliczanie oraz wykonywanie, ustalonymi przez ustawy, porozumienia, umowy, czy też odrębne upoważnienia". (Miemiec, 2012, s. 274), co oznacza podzielenie poglądu zwolenników koncepcji szerokiego ujęcia „procedur". Ujęcie *sensu largo* podyktowane jest dążeniem do efektywnego egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza ww. zagadnień prowadzi do wniosku, że zakres pojęcia „procedur" powinno się interpretować, wskazując iż obejmują one nie tylko konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale również np. umowy o dofinansowanie projektu z udziałem środków europejskich, które określają przeznaczenie i procedury obowiązujące przy wykorzystaniu tych środków (por. orzeczenie GKO z 19 maja 2008 r., DF/GKO/4900-15/13/08/569).

Z kolei zakres pojęcia „ustawa", o którym mowa w art. 19 i 24 u.o.n.d.f.p. w rozumieniu *sensu largo* obejmuje nie tylko ustawy, jako akty prawa powszechnie obowiązującego, ale także inne źródła tego prawa, o których stanowi art. 87 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest przy tym traktowanie aktów wewnętrznych, takich jak wytyczne, zarządzenia, umowy, regulaminy, jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Wnioski, o których mowa wyżej, nie wpływają na zasadność postulatu odnoszącego się do potrzeby doprecyzowania w u.o.n.d.f.p. podstawowych z punktu

widzenia zawartych w niej postanowień terminów, takich jak „wykorzystanie środków", „wydatek", „ustawa", „procedury" itp. Usprawniłoby to proces dochodzenia odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych odnoszący się do środków zagranicznych, w tym środków unijnych.

Literatura

Borowska, K. (2012). Komentarz do art. 13 u.o.n.d.f.p. W: K. Borowska A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz* (s. 89). Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.

Brysiewicz, K. (2014). Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013. *Monitor Prawniczy*, *4*, 183.

Cieślak, R., Zdanukiewicz, J. (2017). Komentarz do art. 184 u.f.p. W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Legalis.

Odachowski, J. (2012). Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE. W: W. Miemiec (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe* (s. 223). Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex.

Miemiec, W. (2012). Konsekwencje nieprawidłowego wykorzystania bezzwrotnych środków unijnych. W: W. Miemiec (red), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce: aspekty prawno-finansowe* (s. 274, 285–286). Wrocław: Oficyna Wydawnicza Unimex.

Orzeczenie GKO z 19.05.2008 r. DF/GKO/4900-15/13/08/569. Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 2008, nr 4, poz. 17.

Orzeczenie GKO z 21.07.2011 r. BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524. Legalis nr 422369.

Orzeczenie GKO z 24.05.2007 r. DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427. Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 2007, nr 3, poz. 17.

Orzeczenie GKO z 28.09.2015 r. BDF1.4800.108.2015. Pobrane z: www.mf.gov.pl (12.08.2017).

Orzeczenie GKO z 29.09. 2011 r. BDF1/4900/79/84/RN-24/11/2379. Legalis nr 422376.

Orzeczenie GKO z 6.09.2012 r., BDF1/4900/61/61/12/1636. Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych 2012, nr 4, poz. 4.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 29.09. 2011 r. BDF1/4900/79/84/RN-24/11/2379. Legalis nr 422376.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. Dz. Urz. UE L, nr 347, s. 320.

Ustawa z 17.12. 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych T.j. Dz.U. 2017, poz. 1311 ze zm.

Ustawa z 27.08. 2009 r. o finansach publicznych. T.j. Dz.U. 2017, poz. 2077 ze zm.

Ustawa z 30.06. 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104.

Wyrok NSA z 19.06.2012 r. II GSK 732/11. Legalis nr 779055.

Wyrok NSA z 8.05.2014 r. II GSK 249/13. Legalis nr 1042433.

Załącznik nr 4 do Sprawozdania z działalności GKO i komisji I instancji w latach 2013–2016, s. 1. Pobrane z: www.mf.gov.pl (12.08.2017).

Cytowanie

Bożek, W. (2017). Problem wykorzystania środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur – analiza wybranych zagadnień. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 5–14. DOI: 10.18276/er.2017.33-01.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 15–25

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-02 | klasyfikacja JEL: O14, O11

dr Agnieszka Chęcińska-Zaucha,

Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach
Katedra Zarządzania Sportem i Turystyką

dr Zofia Gródek-Szostak,

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Zarządzania
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
email: grodekz@uek.krakow.pl

dr Danuta Kajrunajtys

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Zarządzania Międzynarodowego

OCHRONA WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ PRZEDSIĘBIORSTW Z WYKORZYSTANIEM ŚRODKÓW UNIJNYCH – BARIERY I WYZWANIA

Słowa kluczowe: własność intelektualna, innowacje, MŚP, patenty

Abstrakt. W artykule poruszono problematykę związaną z ochroną własności intelektualnej w przedsiębiorstwie. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli „Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020", Poddziałanie 2.3.4. „Ochrona Własności Przemysłowej" w kontekście nabywania przez podmioty sektora MSP praw własności intelektualnej. Przedmiotem analizy była odpowiedź na pytanie, w jaki sposób środki publiczne wspierają przedsiębiorców w procesie ochrony pracy twórczej. Analizę przeprowadzono na podstawie wyników badań literaturowych oraz danych z postępu w realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój.

Protection of Intellectual Property of Enterprises with the Use of EU Funds –Barriers and Challenges

Keywords: Intellectual property, innovation, SMEs, patents

Abstract. The article deals with issues related to intellectual property protection in an enterprise. The aim of this study is to show the role of the "Intelligent Development Operational Program 2014–2020", Submeasure 2.3.4. "Protection of Industrial Property" in the context of the acquisition of intellectual property rights by entities of the SME sector. The object of the analysis was to answer the question of how public funds support entrepreneurs in the process of creative work protection. The analysis was based on the results of literature research and data on progress in the implementation of the Intelligent Development Operational Program.

Wprowadzenie

Wyniki badań pokazują, że ochrona praw własności intelektualnej przez przedsiębiorstwa z sektora MSP jest ważna, a świadomość przedsiębiorców na temat zagrożeń z roku na rok rośnie. Przedsiębiorstwa zaangażowane we współpracę z podmiotami zewnętrznymi zdecydowanie częściej doświadczają naruszeń własności intelektualnej (Schubert, 2016), a w niektórych przypadkach szkody spowodowane niekontrolowanym wyciekiem wiedzy z organizacji przewyższają korzyści płynące z podjętej współpracy (Ritala, Olander, Michailova, Husted, 2015). Konieczne staje się wobec tego przeciwdziałanie niekorzystnym następstwom –jedną z możliwości jest niewątpliwie wykorzystanie prawnych instrumentów ochrony własności intelektualnej, w tym zwłaszcza patentów na wynalazki, wzory użytkowe czy przemysłowe.

Celem artykułu jest ukazanie roli „Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020", Poddziałanie 2.3.4. „Ochrona Własności Przemysłowej" w kontekście nabywania przez podmioty sektora MSP praw własności intelektualnej. Rozważania zawarte w niniejszym tekście są efektem lektury krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, analizie raportów oraz przemyśleń własnych autorek[1].

1. Własność intelektualna

Pojęcie własności intelektualnej jest bardzo szerokie i trudnie do sprecyzowania. Własność intelektualna jest wytworem pracy twórczej człowieka, która, ze względu na swoją unikatowości i dużą doniosłość ekonomiczną, gospodarczą czy rozwojową, zasługuje na ochronę. Według definicji przyjętej przez WIPO, w art. 2 punkt viii tej Konwencji, własność intelektualną określono jako zbiór praw odnoszących się m.in. do: dzieł literackich, artystycznych i naukowych, interpretacji artystów interpretatorów oraz do wykonań artystów wykonawców, do fonogramów oraz do programów radiowych i telewizyjnych, wynalazków we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej, odkryć naukowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych i usługowych oraz nazw handlowych i oznaczeń handlowych, ochrony przed nieuczciwą konkurencją, wszelkich innych praw dotyczących działalności intelektualnej w dziedzinie przemysłowej, naukowej, literackiej i artystycznej (Convention Establishing, 1967). Prawa własności intelektualnej mają następujące cechy

[1] Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

wspólne: niematerialny charakter, w przeważającej mierze są to bezwzględne prawa podmiotowe o charakterze wyłącznym, mają charakter normatywny i majątkowy, cechuje je zbywalność, podlegają wyczerpaniu, a ich konsumpcja ma charakter niekonkurencyjny (Stiglitz, 2004, s. 157). Własność intelektualna stała się obiektem rozważań różnych dyscyplin naukowych (nie tylko na gruncie prawa). Zestawienie czterech perspektyw badawczych przedstawiono w tabeli.

Tabela 1. Zestawienie pojęć związanych z własnością intelektualną na gruncie różnych dyscyplin naukowych

Kryterium porównania	Własność intelektualna	Wartości niematerialne i prawne	*Know-how*	Kapitał intelektualny (wiedza organizacyjna)
Podstawa formalno-prawna	konwencja o ustanowieniu WIPO	ustawa o rachunkowości	ochrona przez umowy nienazwane	umowy z pracownikami
Istota	wiedza chroniona prawem	nabyte przez przedsiębiorstwo, zaliczane do aktywów trwałych – prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, przeznaczone do używania na jej potrzeby	wartość (dobro) o charakterze niematerialnym	kapitał ludzki oraz kapitał strukturalny organizacji
Perspektywa	*ex lege* (chroniona prawnie w imieniu twórcy i właściciela praw majątkowych)	organizacja jako podmiot gospodarczy	uzyskane w toku bieżącej działalności lub jako uboczny efekt prac badawczych, jest poufna	organizacja jako podmiot gospodarczy
Czas	różny czas ochrony w poszczególnych kategoriach	o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok	zgodnie z uzgodnieniami między stronami i zapisami w umowie	
Charakter	uniwersalny		indywidualny (subiektywny)	mieszany

Źródło: Kajrunajtys (2009), s. 33.

Własność intelektualna jest przedmiotem wielu aktów prawnych o charakterze krajowym oraz międzynarodowym. Prawa własności intelektualnej ustanawiane są przez przepisy prawa państwowego lub lokalnego, zatem ich zasięg ograniczony jest

do terytorium, na którym wspomniane przepisy obowiązują. Skutkiem zasady terytorialności oraz gospodarki globalnej jest potrzeba ubiegania się o ochronę praw własności przemysłowej w kilku państwach jednocześnie.

2. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa

W przeciwieństwie do ochrony patentowej ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa nie wymaga dokonywania zgłoszeń ani prowadzenia postępowania, nie są również wydawane żadne zaświadczenia, ani certyfikaty. Tajemnica przedsiębiorstwa obejmuje: rozwiązania technologiczne, nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa może być w dowolnym czasie ujawniona i wtedy straci przymioty tajemnicy. Jest to bardzo atrakcyjne rozwiązanie właśnie ze względu na brak ograniczenia w czasie (np. Coca-Cola). Koszty związane z utrzymaniem tajemnicy przedsiębiorstwa zależą tylko i wyłącznie od polityki przedsiębiorstwa w zakresie ograniczeń ujawniania informacji. Gdy zostanie ujawniona tajemnica przedsiębiorstwa, przedsiębiorca, którego interes został zagrożony lub naruszony, może żądać np. zaniechania niedozwolonych działań czy naprawienia wyrządzonej szkody, jednak nic już nie cofnie ujawnienia informacji. Postępowanie prowadzi się przed sądem cywilnym.

Omówione rodzaje ochrony mają wady i zalety, a ich wybór uzależniony jest od polityki organizacji i od rodzaju informacji, które mają być chronione. Dla produktów z dziedziny mechaniki zalecana jest ochrona patentowa.

3. Wykorzystanie ochrony patentowej a praktyka – wady i zalety

Według założeń, jednolity patent europejski, czyli system ochrony własności przemysłowej, przygotowany w wyniku współpracy większości państw członkowskich Unii Europejskiej, ma uprościć ochronę wynalazków za granicą. Podstawą jego wprowadzenia są dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wzmocnionej współpracy w tworzeniu jednolitego systemu oraz porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego. Największą wadą tego rozwiązania jest to, że zasadniczo nie mamy do czynienia z jednolitym systemem ochrony, a raczej

ze zbiorem patentów krajowych, obowiązujących indywidualnie w poszczególnych państwach. Aby uzyskać patent europejski, który obowiązywał będzie na terenie wszystkich państw członkowskich EOP, przedsiębiorca musi indywidualnie ubiegać się o jego uznanie w każdym z tych krajów. Wiąże się to z koniecznością tłumaczenia dokumentów patentowych oraz z wysokimi opłatami (koszt walidacji, tłumaczeń oraz pracy lokalnego przedstawiciela). Jednolity patent europejski w założeniu ma zlikwidować ten problem, przedsiębiorcy z państw członkowskich UE będą mogli ubiegać się o ochronę patentową na terenie całej Wspólnoty, bez konieczności ubiegania się o patent w każdym kraju. Ochrona patentowa, rozumiana tak jak dotychczas, wydaje się zupełnie nie przystawać do potrzeb związanych z rozwojem informatyki. Wiele poważnych argumentów wskazuje, że ochrona patentowa oprogramowania przyczyni się raczej do blokowania niż wspierania tego rozwoju. W praktyce z ochrony patentowej systemów komputerowych korzystają (w krajach, gdzie jest dostępna) tylko dwie grupy: duże koncerny oraz wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, których podstawową działalnością jest rejestracja i egzekwowanie patentów; niestety raczej nie będzie tutaj miejsca dla podmiotów sektora MSP.

Zasadniczo z perspektywy Polski wyróżnić można trzy tryby (strategie) międzynarodowej ochrony patentowej: patent konwencyjny (zgodnie z konwencją paryską) – najstarszy, ale najbardziej pracochłonny sposób na międzynarodową ochronę patentową i wciąż stosowany, zwłaszcza w krajach niebędących sygnatariuszami innych porozumień międzynarodowych. Zgłoszenie w międzynarodowym trybie, tzw. PCT (ang. *Patent Cooperation Treaty*) w praktyce daje wiele udogodnień w stosunku do patentu konwencyjnego i jest często stosowane, zwłaszcza, jeżeli przedsiębiorcy planują ochronę patentową poza Europą; dzieli się na fazę międzynarodową oraz krajową, jest to zapewnienie właściwej ochrony patentowej. Trzecią możliwością jest uzyskanie patentu europejskiego. Polega to na możliwości ubiegania się o ochronę w Europie, w państwach sygnatariuszach konwencji o patencie europejskim. Należy zaznaczyć, że przyznany patent europejski jest dopiero potencjalnym prawem wyłącznym i sama ochrona wymaga walidacji patentu europejskiego przez urząd państwa, w którym przedsiębiorcy chcą ubiegać się o ochronę. W wielu sytuacjach wszystkie trzy strategie mogą stanowić dla siebie alternatywny tryb zgłoszenia patentowego. Warto więc poznać wady i zalety każdej z tych procedur, aby wybrać idealne rozwiązanie dla potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa (tab. 2)[2].

[2] Czytaj więcej: http://bridge.gov.pl/aktualnosc/pokaz/wady-i-zalety-poszczegolnych-procedur-miedzynarodowej-ochrony-patentowej-wynalazku/?L=0%23&cHash=60de727694bf88631-5f56818ffd9043e.

Tabela 2. Procedury ochrony własności intelektualnej – wady i zalety

	Wady	Zalety
Procedura Konwencji Paryskiej	wysokie koszty na początku zgłaszania przy niepewnym rezultacie, duża pracochłonność na początku, przy sporządzaniu dokumentacji – konieczne tłumaczenia na wszystkie języki państw ochrony	konieczne, gdy państwo nie jest stroną traktatów o współpracy
Procedura układów o współpracy w oparciu o pierwszeństwo w Polsce	wysoki koszt tego typu ochrony	dłuższy czas na decyzję, gdzie występować się będzie o patent, czas na weryfikację rynkową wynalazku, zgłoszenie w jednym języku, decyzja o planowanych fazach krajowych podejmowana jest po sporządzeniu raportów o zdolności patentowej faza „międzynarodowa" może być prowadzona przez krajowego pełnomocnika, bez konieczności powoływania pełnomocnika za granicą dopiero faza „krajowa" i patent europejski wymaga powołania pełnomocnika w państwie docelowej ochrony i złożenie tłumaczeń opisu wynalazku
Procedura układów o współpracy bez pierwszeństwa w Polsce	nie dopatrzono się istotnych wad	zgłoszenie w jednym języku patent europejski i faza „międzynarodowa" PCT może być prowadzona przez krajowego pełnomocnika, bez konieczności powoływania pełnomocnika za granicą dopiero faza „krajowa" PCT i o patent europejski wymaga powołania pełnomocnika w państwie docelowej ochrony i złożenie tłumaczeń opisu wynalazku

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo tego, że polskie przedsiębiorstwa składają coraz więcej wniosków w Europejskiej Organizacji Patentowej, wciąż daleko im nie tylko do liderów, ale również do średniej unijnej. W globalizującej się gospodarce ubieganie się o ochronę patentową obejmującą swoim zakresem jedynie terytorium Polski, może okazać się nieefektywne. Dzieje się tak, chociażby ze względu na to, że po kilkunastu miesiącach od dokonania zgłoszenia urząd patentowy publikuje opis wynalazku, tym samym staje się on częścią znanego stanu techniki i traci znamiona nowości, a ich posiadanie jest konieczne, aby uzyskać ochronę na etapie międzynarodowym. Procedury związane z przyznaniem patentu są długotrwałe i kosztowne. W zależności od stopnia złożoności wynalazku oraz liczby państw, w których przedsiębiorca planuje ubiegać się o ochronę, koszt uzyskania ochrony może się wahać od kilkunastu do nawet kilkuset tysięcy złotych, podczas gdy procedura patentowa trwa ok. 2–4 lata. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w Polsce mają możliwość uzyskania wsparcia, dzięki któremu mogą zaoszczędzić połowę związanych z tym kosztów (Wesołowska, 2015).

4. Fundusze europejskie – partnerstwo z samorządami

Uzyskanie patentu nie jest tanie, szczególnie jeżeli wynalazek ma być chroniony za granicami kraju. Innowatorzy z sektora MSP mogą jednak liczyć na wsparcie funduszy europejskich, lecz przedsiębiorcy będą musieli poszukać ich nie na szczeblu krajowym, ale w regionach. Przedsiębiorcy posiadający siedzibę na terenie RP mogą aplikować o wsparcie ochrony własności intelektualnej w ramach poddziałania 2.3.4 „Ochrona własności przemysłowej" Programu Operacyjnego – Inteligentny Rozwój (POIR, 2014–2020).

Dofinansowanie przeznaczone jest dla projektów dotyczących uzyskania ochrony prawa własności przemysłowej w trybie krajowym, regionalnym, unijnym lub międzynarodowym, z wyłączeniem zgłoszenia do polskiego Urzędu Patentowego w celu uzyskania ochrony wyłącznie na terytorium kraju i jej realizacji (tab. 3). To konkretne działanie, koncentruje się na problematyce patentów, wzorów użytkowych i przemysłowych i ogólnej ochronie własności przemysłowej. Stąd dofinansowaniu mogą podlegać projekty dotyczące:

- uzyskania prawa ochrony własności przemysłowej (tj. patentów, praw ochronnych na wzory użytkowe oraz praw z rejestracji wzorów przemysłowych) z możliwością wsparcia przygotowania procesu komercjalizacji przedmiotu zgłoszenia poprzez zakup usługi doradczej,
- realizacji ochrony prawa własności przemysłowej, gdy wnioskodawca we wszczętym postępowaniu występuje w roli podmiotu broniącego

posiadanych praw, a postępowanie dotyczy unieważnienia patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy albo prawa z rejestracji wzoru przemysłowego lub stwierdzenia wygaśnięcia tych praw (Kołtuniak, 2016).

Tabela 3. Suma projektów przedsiębiorców MSP działań o numerze 2.3.4 „Ochrona własności przemysłowej", które spełniły kryteria wyboru i uzyskały wymaganą liczbę punktów w latach 2015–2017

Liczba projektów poprawnie złożonych	Łączna liczba złożonych wniosków	Projekty zlokalizowane w województwie mazowieckim – razem	Projekty zlokalizowane w województwie innym niż mazowieckie – razem	Projekt dotyczy uzyskania ochrony lub realizacji praw					
				Projekty zlokalizowane w województwie mazowieckim			Projekty zlokalizowane w województwie innym niż mazowieckie		
				patent na wynalazek	wzór użytkowy	wzór przemysłowy	patent na wynalazek	wzór użytkowy	wzór przemysłowy
Do 20 stycznia 2017 r.	22	10	12	10	0	1	9	0	3
Razem 2016	73	28	45	27	0	1	35	3	8
Razem 2015	6	6	0	6	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Ochrona własności przemysłowej (2017).

Analizując liczbę poprawnie złożonych projektów w programie przeznaczonym dla przedsiębiorców sektora MSP działań o numerze 2.3.4 „Ochrona własności przemysłowej", które spełniły kryteria wyboru i uzyskały wymaganą liczbę punktów w latach 2015–2017, otrzymano bardzo optymistyczne wyniki. Łączna liczba wniosków złożona w roku 2015 wynosiła 6, z czego były to tylko podmioty z województwa mazowieckiego wnioskujące o patenty na wynalazki. Rok 2016 przyniósł ponad 70 wniosków, z czego dominowały podmioty spoza województwa mazowieckiego. W styczniu 2017 roku złożono już 22 wnioski o udział w projekcie współfinansującym koszty ochrony własności intelektualnej. Analizując wykorzystanie środków na koniec 2017 roku należy zauważyć, iż alokacja w ramach poddziałania 2.3.4 w ramach POIR wynosiła 185 209 260,74 zł. W 2017 roku złożono łącznie 259 wniosków o wartości stanowiącej 24,27% alokacji. Do dofinansowania zatwierdzono 107 wniosków, a wg stanu na dzień 31.12.2017 roku podpisano 79 umów.

Należy stwierdzić, iż rośnie świadomość sektora MSP o ważności uzyskania patentów na wynalazki. Jednak obszar ten należy nadal badać oraz analizować, czy podmioty startujące w konkursach o uzyskanie dotacji unijnych nie starają się

jedynie o uzyskanie ochrony patentowej w celu zdobycia środków oraz dodatkowych punktów w innych konkursach. Czy w momencie zakończenia projektów ze środków stukturalnych przedsiębiorcy nadal tak licznie będą zgłaszać swoje patenty, czy koszto- oraz czasochłonność przystopuje optymizm podmiotów z sektora MSP.

Podsumowanie

Oczywiste jest, że własność intelektualna musi być chroniona. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uznaje prawo do ochrony praw osobistych i majątkowych, dotyczących przejawów twórczości naukowej, literackiej lub artystycznej. Głównym gwarantem praw własności intelektualnej jest państwo, które tworzy systemy prawne i pilnuje ich respektowania; może również ułatwiać ochronę interesów podmiotów krajowych za granicą oraz przedsiębiorstw zagranicznych w kraju, a także zawierać z innymi państwami porozumienia dotyczące wzajemnych relacji w obszarze ochrony własności intelektualnej. Jedynie państwo może chronić interes społeczny stojąc na straży przestrzegania zasad wolnej konkurencji i ograniczać praktyki monopolizacji posiadanej wiedzy oraz posiada aparat służący do walki z nieuczciwą konkurencją czy łamaniem praw własności intelektualnej. Dlatego też rola państwa w ochronie własności intelektualnej jest bardzo istotna i wydaje się nie do przecenienia. Natomiast poziom tej ochrony jest obecnie szeroko dyskutowany w literaturze przedmiotu. Wydaje się, że racjonalna, z punktu widzenia ochrony interesów innowatora oraz istnienia wolnego rynku, jest zależność przyjmująca kształt odwróconej krzywej U między stopniem ochrony własności intelektualnej a innowacyjnością. Oznacza to, że zarówno zbyt słaba, jak i zbyt silna ochrona zmniejsza aktywność innowacyjną, a najkorzystniejszy jest pośredni, umiarkowany poziom ochrony własności intelektualnej (Boldrin, Levine, 2004). Dominuje pogląd, że konieczne jest zapewnienie pewnego minimalnego poziomu ochrony własności intelektualnej, zapewniającej rentę innowatorowi. Jednak zbyt silna ochrona może wpływać negatywnie na innowacyjność gospodarek. Według Furukawy (2007) silniejsza ochrona zwiększa udział sektorów zmonopolizowanych w gospodarce narodowej, co negatywnie wpływa na dynamikę produkcji ograniczając akumulację doświadczenia w procesie nabywania umiejętności przez praktykę. Wyniki dotychczasowych badań dostarczają stosunkowo obszernej wiedzy na temat zależności pomiędzy zaangażowaniem przedsiębiorstwa w wykorzystanie prawnych instrumentów ochrony własności intelektualnej a osiąganymi wynikami w zakresie działalności innowacyjnej.

Autorki dostrzegają możliwości prowadzenia dalszych badań w zakresie niekorzystnych następstw związanych m.in. z niekontrolowanymi wyciekami wiedzy z przedsiębiorstw, występującymi przypadkami naruszeń własności intelektualnej, przystopowania działalności innowacyjnej a wprowadzaniem ochrony patentowej.

Literatura

Boldrin, M., Levine, D.K. (2004). Rent Seeking and Innovation. *Journal of Monetary Economics*, *51* (1), 127–160.

Convention Establishing the World Intellectual Property Organization (1967). Pobrane z: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20828/volume-828-I-11846English.pdf (18.08.2017).

Dinopoulos, E., Syropoulos, C. (2007). Rent Protection as a Barrier to Innovation and Growth. *Economic Theory*, *32*, 309–332.

Furukawa, Y. (2007). The Protection of Intellectual Property Rights and Endogenous Growth: Is Stronger Always Better? *Journal of Economic Dynamics & Control*, *31* (11), 3644–3670.

Kajrunajtys, D. (2009). Własność intelektualna jako przedmiot obrotu gospodarczego. W: R. Wisła (red.), *Rozwój współpracy sektorów publicznego i prywatnego z wykorzystaniem praw własności intelektualnej* (s. 132–150). Warszawa: Wydawnictwo Wiedzy i Innowacji.

Kołtuniak, M. (2016). *Dotacje na patenty i ochronę wzorów*. Pobrane z: http://www.rp.pl/Firma/302069963-Dotacje-na-patenty-i-ochrone-wzorow.html#ap-1 (10.09.2017).

Ochrona własności przemysłowej (2017). Pobrane z: http://poir.parp.gov.pl/ochrona-wlasnosci-przemyslowej/poddzialanie-2-3-4-ochrona-wlasnosci-przemyslowej (10.09.2017).

Patent na dotację, czyli kto może dostać dotację na uzyskanie patentu (2017). Pobrane z: http://serwisy.gazetaprawna.pl/fundusze-unijne/artykuly/1059882,patent-na-dotacje-czyli-kto-moze-dostac-dotacje-na-uzyskanie-patentu.html (25.08.2017).

Ritala, P., Olander, H., Michailova, S., Husted, K. (2015). Knowledge sharing, knowledge leaking and relative innovation performance: an empirical study. *Technovation*, *35* (1), 22–31.

Schubert, T. (2016). Infringement of intellectual property in innovation partnership. *R&D Management, 46* (S2), 596–611.

Stiglitz, J.E. (2004). *Globalizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wesołowska, E. (2015). *Czy unijne pieniądze uruchomiły lawinę patentów? Zobacz, co na to wskazuje*. Pobrane z: http://funduszeue.wp.pl/informacje/czy-unijne-pieniadze-uruchomily-lawine-patentow-zobacz-co-na-to-wskazuje_a165/2 (10.09.2017).

Wady i zalety poszczególnych procedur międzynarodowej ochrony patentowej wynalazku. Pobrane z: http://bridge.gov.pl/aktualnosc/pokaz/wady-i-zalety-poszczegolnych-procedur-miedzynarodowej-ochrony-patentowej-wynalazku/?L=0%23&cHash=60de727694bf886315f56818ffd9043e (10.09.2017).

Cytowanie

Chęcińska-Zaucha, A., Gródek-Szostak D., Kajrunajtys, D. (2017). Ochrona własności intelektualnej przedsiębiorstw z wykorzystaniem środków unijnych – bariery i wyzwania. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 15–25. DOI: 10.18276/er.2017.33-02.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 27–38

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-03 | klasyfikacja JEL: O18, R58, R11

dr Rafał Czyżycki

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
email: rafal.czyzycki@wzieu.pl

WPŁYW FUNDUSZY POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ NA WZROST WEWNĘTRZNEJ SPÓJNOŚCI REGIONÓW W POLSCE

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka regionalna, rozwój społeczno-gospodarczy, spójność

Abstrakt. Podstawową misją polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych, nie wspominając o interesach całej organizacji. Z tego względu dążeniem UE jest osiągnięcie tzw. spójności (kohezji) rozumianej zarówno w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym (terytorialnym). Głównym celem artykułu jest ocena efektywności wykorzystania europejskich funduszy pomocowych jako determinantów nie tylko rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw w Polsce, ale przede wszystkim wzrostu ich wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej oraz wskazanie tych obszarów inwestycji, które mają istotne znaczenie w takim rozwoju. W artykule zaprezentowano wyniki badań stopnia zależności pomiędzy wartością realizowanych w poszczególnych województwach projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE a rozwojem społeczno-gospodarczym tych województw. Dokonano oceny znaczenia obszaru lokowania tego typu inwestycji na rozwój poszczególnych regionów. Rozwój społeczno-gospodarczy został zbadany zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

Impact of European Union Funds on the increase of internal cohesion of regions in Poland

Keywords: European Union, regional policy, socio-economic development, cohesion

Abstract. The fundamental objective of European regional policy is to achieve equality of economic, social and territorial development by redistributing financial resources between regions. The main aim of the article is to assess the effectiveness of using European aid funds as a determinant not only of socio-economic development of particular voivodships in Poland but above all of their internal socio-economic cohesion. The article presents the results of research on the degree of dependence between the value of projects co-financed by the EU funds implemented in particular voivodships and increasing the internal coherence of these

voivodships. An assessment has been made of the impact of the localization of this type of investment on the change in the determinants of the development of individual regions in the social, economic and environmental dimensions.

Wprowadzenie

Podstawowym celem europejskiej polityki regionalnej jest dążenie do wyrównywania dysproporcji w rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym poprzez redystrybucję środków finansowych między regionami. Ma to zapewnić harmonijny rozwój Unii Europejskiej, co oznacza redukcję różnic i osiąganie spójności między poszczególnymi regionami. Polityka regionalna UE nakierowana jest szczególnie na regiony zacofane gospodarczo, dotknięte upadkiem przemysłu, ale dotyczy również obszarów rolnych i nadmorskich, w których ludność utrzymuje się z rybołówstwa oraz obszarów o niskiej gęstości zaludnienia (Pierzchalska, 2004). Celem takich działań jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji, ponieważ duże zróżnicowania regionalne są niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych. Z tego względu UE dąży do osiągnięcia tzw. spójności (kohezji) rozumianej zarówno w ujęciu ekonomicznym (ocenianym za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca weryfikowanego parytetem siły nabywczej), społecznym (charakteryzowanym zróżnicowaniem stopy bezrobocia) i przestrzennym (ocenianym najczęściej miernikiem ilości konsumentów osiąganych w danym czasie) (Szlachta, 2000). Dysproporcje terytorialne zarówno w Polsce, jak i w UE charakteryzują się jednak tendencją wzrostową, co jest zjawiskiem naturalnym i wynika bezpośrednio z szybszego wzrostu gospodarczego generowanego przede wszystkim przez obszary metropolitalne i najważniejsze miasta. Skierowanie większości działań polityki regionalnej na zahamowanie procesów prowadzących do zwiększenia dysproporcji terytorialnych – kosztem działań prorozwojowych – w dobie globalizacji może okazać się mało efektywne, z punktu widzenia zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego i podniesienia jakości życia (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, s. 30). Negatywne efekty takich działań były już obserwowane w przeszłości, kiedy to w latach 50. i 60. XX wieku polityka regionalna, prowadzona w większości krajów OECD, skupiona była głównie na osiągnięcie większej równości i zrównoważonego wzrostu w okresie szybkiego uprzemysłowienia. Główne instrumenty podlegały modelowi redystrybucji bogactwa w postaci centralnie sterowanych transferów finansowych oraz szerokiej skali inwestycji publicznych. Liczne badania europejskie i światowe wskazywały jednak na rozczarowujące wyniki, głównie ze względu na powolny proces konwergencji. Z analiz OECD dla lat 1980–2005 wynika, że w około jednej trzeciej

krajów OECD regionalne zróżnicowania PKB *per capita* wzrosły, w jednej trzeciej spadły, natomiast w pozostałej części krajów nie zaobserwowano wyraźnej zmiany trendów (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, s. 14). Obecnie nastąpiła zmiana paradygmatu polityki regionalnej, która polega przede wszystkim na: (1) silnym ukierunkowaniu interwencji publicznej na wzmacnianie konkurencyjności regionów oraz odblokowaniu procesów wzrostowych przez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, (2) odejściu od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów" na rzecz wieloletniej, zdecentralizowanej polityki rozwojowej ukierunkowanej na wspieranie wszystkich regionów, (3) odejściu od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji. Celem polityki staje się stymulowanie wszystkich regionów do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim na podstawie ich zasobów endogennych. Wsparcie polityki regionalnej (a więc również przy użyciu zewnętrznych środków pomocowych) ma na celu rozwijanie wewnętrznych czynników wzrostu, a nie jedynie redystrybuowanie dochodów do słabiej rozwijających się obszarów kraju (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, s. 16).

Bezpośrednio po 1990 roku polityka regionalna w Polsce nie znalazła się na liście ekonomicznych priorytetów państwa. Przyczyna tego zjawiska tkwiła m.in. w uprzywilejowaniu celów makroekonomicznych związanych z równowagą gospodarczą – ograniczenie skali deficytu budżetowego, zmniejszenie skali inflacji, osiągnięcie wewnętrznej wymienialności złotówki. Procesy transformacji ustrojowej prowadziły do szybkiego narastania zróżnicowań regionalnych. Dotyczyło to głównie czterech najważniejszych procesów: zmian na rynku pracy (których najważniejszym elementem było bezrobocie), prywatyzacji gospodarki, inwestycji zagranicznych oraz rozwoju sprzyjającego środowiska biznesowego. Regionalne zróżnicowanie tych procesów prowadziło do silnej polaryzacji regionów kraju na stosunkowo nieliczne obszary sukcesu i udanego przebiegu procesu transformacji – tzw. liderzy transformacji oraz – obszary problemowe o różnym charakterze. To z kolei wraz z częstymi kontaktami międzynarodowymi, które sprzyjają popularyzacji zadań przyjętych w wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych Unii Europejskiej, OECD i Rady Europy, przyczyniło się do odbudowy znaczenia polityki regionalnej w Polsce. O wzroście znaczenia polityki regionalnej zadecydowały również procesy związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Polityka regionalna w tej organizacji ma istotne znaczenie, czego wyrazem jest ich udział w wydatkach budżetowych przekraczający 30% (Makulska, 2004). Polska jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej otrzymywała pomoc finansową z funduszy przedakcesyjnych, których zadaniem było zredukowanie różnic gospodarczych

oraz wsparcie gospodarcze poszczególnych regionów. W ramach programu PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) w latach 1990–2003 Polska otrzymała środki finansowe w wysokości ok. 3,9 mld euro, z programu ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – prawie 2,6 mld euro, a z SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – 1,1 mld euro. Po wejściu do Unii Europejskiej Polska stała się natomiast głównym beneficjentem pomocy finansowej skierowanej do członków Unii, która obecnie jest realizowana w ramach trzech programów pomocowych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (zamiast którego do 2006 roku funkcjonowały: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa). W latach 2004–2016 z tytułu członkostwa w UE Polska otrzymała pomoc w wysokości prawie 90 mld euro netto.

Głównym celem artykułu jest ocena efektywności wykorzystania europejskich funduszy pomocowych jako determinanty nie tylko rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw w Polsce, ale przede wszystkich wzrostu ich wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej oraz wskazanie tych obszarów inwestycji, które mają istotne znaczenie w takim rozwoju. W artykule zaprezentowano wyniki badań stopnia zależności pomiędzy wartością realizowanych w poszczególnych województwach projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE a zwiększeniem wewnętrznej spójności tych województw. Dokonano oceny wpływu miejsca lokowania tego typu inwestycji na zmianę wartości determinant rozwój poszczególnych regionów w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

1. Założenia metodyczne

Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego jest terminem z zakresu statystyki wielowymiarowej, bezpośrednio niemierzalnym, natomiast opisywanym przez szereg zmiennych diagnostycznych, merytorycznie z tym pojęciem powiązanych. Ze względu na kluczowe znaczenie, lista zmiennych uwzględnionych w tego typu badaniach powinna być przedyskutowana w gronie ekspertów i uznana za najlepiej reprezentującą analizowane zagadnienie. Szerokiego przeglądu literatury w tym zakresie dokonał m.in. Rafał Klóska (2015). Dla potrzeb niniejszego artykułu, uwzględniając dostępność danych na poziomie powiatów, jako zmienne diagnostyczne przyjęto:

– w wymiarze społecznym: przyrost naturalny na 1000 ludności (X_1), zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych (X_2), liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców (X_3),

– w wymiarze gospodarczym: liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (X_4), przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w gospodarce narodowej (bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób) (X_5 – zł), stopa bezrobocia rejestrowanego (X_6 – %), liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (X_7),
– w wymiarze środowiskowym: lesistość (X_8 – %), odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (X_9 – %), odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej (X_{10} – %), udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (X_{11} – %).

W celu zbadania wpływu wartości zrealizowanych w poszczególnych województwach projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE na zmianę wewnętrznej spójności tych województw, przedmiotem analizy będzie wielkość i struktura takich projektów finansowanych w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013, z wyłączeniem projektów realizowanych na terenie więcej niż jednego województwa. Wartości zmiennych diagnostycznych zostaną przeanalizowane w związku z tym dwukrotnie: uwzględniając ich poziom w 2005 roku oraz w 2015 roku. Stopień wewnętrznej spójności poszczególnych województw zostanie oceniony na podstawie kształtowania się wartości klasycznego współczynnika zmienności, zdefiniowanego jako:

$$V_s = \frac{S(x)}{\bar{x}} \cdot 100\% = \sqrt{\frac{n\sum_{i=1}^{n} x_i^2}{(\sum_{i=1}^{n} x_i)^2} - 1} \cdot 100\ \% \qquad \text{II.1}$$

dodatkowo istotność zmian w zróżnicowaniu kształtowania się wartości zmiennych diagnostycznych w powiatach wchodzących w skład danego województwa zostanie zweryfikowana za pomocą testu Morgana dla dwóch wariancji o postaci:

$$t = \frac{S_2^2 - S_1^2}{2\sqrt{S_1^2 \cdot S_2^2 \cdot (1 - r^2)}} \cdot \sqrt{n - 2} \qquad \text{II.2}$$

gdzie *n* jest liczbą powiatów w danym województwie, S_1 – odchyleniem standardowym badanej zmiennej w roku 2005, S_2 – odchyleniem standardowym badanej zmiennej w roku 2015, a *r* jest współczynnikiem korelacji Pearsona między wartościami tej zmiennej w roku 2005 i 2015.

Dane dotyczące wartości wskaźników opisujących rozwój poszczególnych województw pozyskano z systemu STRATEG (http://strateg.stat.gov.pl), natomiast informacje o wielkości i strukturze zrealizowanych projektów inwestycyjnych w poszczególnych województwach w ramach funduszy europejskich na lata 2007–2013, w oparciu o dane dostępne na stronie www.mapadotacji.gov.pl (4.10.2017).

2. Wyniki badań

Analizując zmiany zachodzące w stopniu wewnętrznej spójności poszczególnych województw w latach 2005–2015, badanych zmianami wartości klasycznego współczynnika zmienności liczonego dla danych opisujących kształtowanie się przyjętych w pracy zmiennych diagnostycznych w powiatach wchodzących w skład analizowanych województw, należy wskazać na niejednoznaczność otrzymanych wyników. O ile w przypadku wymiaru środowiskowego można mówić o zauważalnym zmniejszeniu się wewnętrznego zróżnicowania województw (poza województwami opolskim, lubuskim i świętokrzyskim w zakresie dotyczącym udziału odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku), o tyle w przypadku dwóch pozostałych obszarów (społeczny i gospodarczy) zachodzące zmiany miały różny charakter i poziom. W wymiarze społecznym, w przypadku przyrostu naturalnego przypadającego na 1000 osób w województwach podlaskim i świętokrzyskim, stopień wewnętrznego zróżnicowania zmalał o ponad 130 punktów procentowych, w województwie dolnośląskim o 226 p.p., a w mazowieckim aż o 767 p.p. (z 1532% do 745%). Jednocześnie w województwach: małopolskim, pomorskim i wielkopolskim wystąpił wzrost poziomu zróżnicowania o ponad 100 p.p., w warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim o ok. 200 p.p., a w województwie podkarpackim o ponad 478 p.p. Jednocześnie w zakresie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, w każdym województwie można zauważyć niewielki, nieprzekraczający 5 p.p. wzrost wewnętrznego zróżnicowania. W wymiarze gospodarczym zmiany w zróżnicowaniu kształtowania się poszczególnych zmiennych nie przekroczyły 10 p.p., jedynie w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego, w województwie mazowieckim nastąpił wzrost o 11,6 p.p., w zachodniopomorskim o 13 p.p., a w dolnośląskim – 17,5 p.p. Szczegółowe informacje dotyczące zmian wartości klasycznego współczynnika zmienności dla omawianych zmiennych diagnostycznych w poszczególnych województwach przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Kształtowanie się wartości klasycznego współczynnika zmienności dla analizowanych zmiennych diagnostycznych w poszczególnych województwach w roku 2005 i 2015 (w %)

	X1		X2		X3		X4		X5		X6	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Dolnośląskie	335,59	109,49	52,83	67,84	7,89	10,08	5,70	4,16	22,22	18,43	26,29	43,76
Kujawsko-pomorskie	178,96	391,95	61,12	89,47	9,57	13,03	7,41	3,40	9,05	7,94	21,01	27,03
Lubelskie	187,85	123,95	45,83	72,92	7,25	9,05	11,41	4,64	16,23	13,22	15,30	23,97
Lubuskie	107,11	127,21	43,84	76,32	7,10	8,54	5,33	4,31	8,94	5,98	29,23	38,04
Łódzkie	78,09	58,99	37,92	49,28	9,95	11,44	9,47	4,12	14,78	16,89	21,96	18,88
Małopolskie	206,84	331,21	39,55	68,43	12,15	15,78	8,58	3,15	9,63	10,64	27,86	27,77
Mazowieckie	1531,78	745,12	35,76	56,51	10,23	11,83	11,74	3,43	17,48	15,52	33,79	45,39
Opolskie	102,71	65,88	51,66	44,14	7,01	8,90	5,91	4,30	11,47	10,45	32,68	28,73
Podkarpackie	93,80	572,51	46,20	54,41	8,83	12,19	8,69	4,23	6,87	7,72	23,92	28,21
Podlaskie	267,99	131,87	84,01	62,61	12,96	15,11	11,74	6,37	9,53	6,82	26,34	27,79
Pomorskie	115,00	233,63	51,49	63,15	13,87	18,48	6,29	6,33	14,24	13,83	37,31	46,80
Śląskie	267,28	133,48	40,36	47,37	10,93	13,92	8,99	4,55	18,01	16,69	27,09	36,65
Świętokrzyskie	72,80	48,91	41,70	75,41	7,76	9,10	7,83	3,48	8,43	6,60	30,62	36,08
Warmińsko-mazurskie	83,11	275,39	51,80	54,98	6,49	8,45	6,66	3,17	9,34	7,86	22,30	30,73
Wielkopolskie	68,69	183,84	35,29	57,38	9,87	12,45	5,87	3,36	12,94	10,47	31,33	40,25
Zachodniopomorskie	142,61	127,14	32,56	79,74	7,83	12,77	6,57	4,48	12,57	10,75	24,27	37,27
	X7		X8		X9		X10		X11			
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015		
Dolnośląskie	22,25	23,81	49,58	48,60	31,70	20,24	7,97	5,58	44,74	27,44		
Kujawsko-pomorskie	22,18	20,51	50,85	49,94	42,89	28,90	7,28	3,33	80,86	46,84		
Lubelskie	26,08	25,23	47,43	47,35	52,00	42,41	16,37	10,44	9,19	17,47		
Lubuskie	18,56	20,53	28,32	28,25	29,30	16,43	6,86	2,71	45,75	14,69		
Łódzkie	18,09	20,71	42,71	41,26	47,29	37,49	7,05	3,68	54,21	31,73		
Małopolskie	28,53	28,56	60,80	61,16	54,44	34,54	33,77	25,20	43,26	33,13		
Mazowieckie	31,54	39,80	37,09	36,74	49,06	38,75	17,94	8,97	46,73	26,56		
Opolskie	25,56	28,10	50,92	50,47	29,76	18,60	2,72	1,69	13,13	28,57		
Podkarpackie	28,37	28,49	58,29	51,99	46,57	23,70	27,67	23,50	59,69	27,58		
Podlaskie	24,95	22,89	48,68	48,07	52,30	42,93	12,97	7,68	33,77	11,93		
Pomorskie	29,81	35,07	50,41	50,27	22,55	13,77	7,42	4,58	47,01	28,04		
Śląskie	21,02	22,10	54,75	55,35	37,19	22,14	11,10	7,67	31,88	14,22		
Świętokrzyskie	27,73	27,57	59,20	59,34	42,63	33,82	14,58	7,43	43,27	47,47		
Warmińsko-mazurskie	19,22	19,45	31,21	30,13	22,59	16,57	7,02	3,73	29,81	24,72		
Wielkopolskie	21,83	24,49	48,73	48,52	33,20	23,03	4,97	2,39	31,30	30,66		
Zachodniopomorskie	26,63	24,07	34,22	34,39	24,46	13,57	4,87	2,29	50,36	48,85		

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Dokonana powyżej analiza absolutnych zmian w poziomie zróżnicowania poszczególnych zmiennych diagnostycznych jest działaniem niewystarczającym, aby jednoznacznie ocenić znaczenie zachodzących zmian na poziom wewnętrznej spójności województw. Może się bowiem okazać, że nawet duże różnice w wartościach określonych współczynników zmienności w dwóch okresach (przy odpowiednio dużej podstawie porównań) są mniej istotne od zdecydowanie mniejszych zmian innych współczynników (przy wyraźnie mniejszej podstawie porównań). Z tego też względu ocena istotności zachodzących zmian w wewnętrznym zróżnicowaniu poszczególnych województw – pod kątem kształtowania się wartości analizowanych zmiennych diagnostycznych – została dodatkowo opracowana na podstawie testu Morgana dla dwóch wariancji. W tabeli 2 zaprezentowano wyniki testu (otrzymanego zgodnie ze wzorem II.2.) wraz z wartościami *p-value* dla hipotezy alternatywnej mówiącej o istotnym wzroście lub spadku zróżnicowania (mierzonego odchyleniem standardowym) danej zmiennej diagnostycznej w konkretnym województwie w roku 2015, w porównaniu do roku 2005. Na podstawie otrzymanych danych można stwierdzić, że praktycznie w każdym przypadku mamy do czynienia ze statystycznie istotną (na poziomie *p-value* $\leq 0{,}05$) zmianą w poziomie zróżnicowania na przestrzeni analizowanego okresu. Brak istotnych zmian nastąpił tylko w przypadku: przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców (X_1) w województwach kujawsko-pomorskim, lubuskim, podlaskim i śląskim; zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych (X_2) w województwach lubelskim i łódzkim; liczbie ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (X_4) w województwie pomorskim; liczbie podmiotów gospodarki narodowej w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (X_7) w województwach dolnośląskim i kujawsko-pomorskim, podlaskim i zachodniopomorskim; lesistości (X_8) w województwach kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim i warmińsko-mazurskim; odsetku ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (X_9) w województwie mazowieckim oraz udziałowi odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (X_{11}) w województwie zachodniopomorskim.

Tabela 2. Kształtowanie się wartości testu Morgana (dodatnia wartość mówi o wzroście poziomu zróżnicowania a ujemna o spadku) wraz w wartościami *p-value* (dla jednostronnego obszaru krytycznego)

		X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Dolnośląskie	t	7,8156	–10,2302	–16,9381	–57,7249	3,9031	–15,0603	1,2976	–3,1168	–14,4130	–43,2185	–12,1939
	p	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0003	0,0000	0,1025	0,0021	0,0000	0,0000	0,0000

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Kujawsko--pomorskie	t	1,3075	–2,9354	57,6707	–19,4107	14,4488	–8,0256	–0,6342	–0,7255	–14,2460	–19,4877	–2,3033
	p	0,1026	0,0040	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,2664	0,2381	0,0000	0,0000	0,0158
Lubelskie	t	9,9419	–0,8946	39,1840	–27,6551	19,8472	2,9510	10,6979	9,1754	–6,9397	–18,8815	14,6953
	p	0,0000	0,1903	0,0000	0,0000	0,0000	0,0037	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Lubuskie	t	–1,5253	4,0033	16,9727	–2,0084	3,3130	–11,3715	4,8477	1,4745	–10,5229	–14,9162	–10,5340
	p	0,0756	0,0008	0,0000	0,0329	0,0028	0,0000	0,0002	0,0821	0,0000	0,0000	0,0000
Łódzkie	t	–4,4199	–1,2143	17,2727	–19,5023	42,8006	–24,3555	9,7589	–1,9235	–5,9304	–21,5200	–5,9220
	p	0,0001	0,1188	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0337	0,0000	0,0000	0,0000
Małopolskie	t	–4,1956	–1,7505	21,7843	–24,6395	22,1094	–14,4387	12,2131	10,0814	–13,0718	–13,6310	–2,5143
	p	0,0002	0,0477	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0103
Mazowieckie	t	14,1601	–4,1055	36,8701	–64,7034	66,7445	–12,0213	50,7829	10,7356	–0,1890	–43,4445	–12,6976
	p	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,4255	0,0000	0,0000
Opolskie	t	5,8802	–3,3734	13,3030	–3,0225	8,1816	–13,2077	19,3803	1,2914	–3,3275	–6,9448	14,2302
	p	0,0001	0,0035	0,0000	0,0064	0,0000	0,0000	0,0000	0,1128	0,0038	0,0000	0,0000
Podkarpackie	t	9,7170	–8,1124	51,0800	–19,8818	36,4247	–7,6982	13,2926	–4,4653	–15,3902	–10,2332	–11,2137
	p	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000
Podlaskie	t	1,0210	–6,5341	34,8228	–15,8564	3,6335	–5,5198	–0,9803	3,8676	–8,3431	–15,4773	–15,1968
	p	0,1617	0,0000	0,0000	0,0000	0,0012	0,0000	0,1712	0,0008	0,0000	0,0000	0,0000
Pomorskie	t	3,2935	–3,2103	39,2946	1,0256	35,3670	–19,6819	21,9097	6,8097	–15,9759	–20,7196	–5,5931
	p	0,0020	0,0024	0,0000	0,1593	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Śląskie	t	–0,3158	–9,8403	36,6999	–20,4173	47,8954	–20,4171	25,0419	6,7364	–17,9053	–46,8507	–25,6336
	p	0,3770	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Świętokrzyskie	t	1,9088	2,0931	14,4747	–12,3461	3,9514	–6,8997	6,2305	7,0330	1,9278	–13,7697	2,9955
	p	0,0393	0,0283	0,0000	0,0000	0,0008	0,0000	0,0000	0,0000	0,0380	0,0000	0,0052
Warmińsko--mazurskie	t	3,2318	–7,4065	26,5034	–15,8915	17,2180	–6,1928	6,3892	0,9663	–9,6224	–16,3857	–2,6624
	p	0,0022	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,1730	0,0000	0,0000	0,0077
Wielkopolskie	t	16,7338	5,3043	54,0540	–19,8458	17,6412	–36,0853	24,5574	6,6261	–7,5097	–37,9758	1,9106
	p	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0324
Zachodnio--pomorskie	t	5,8453	3,2036	33,9563	–6,0488	12,2565	–8,6033	–0,6743	3,0707	–9,6485	–19,0153	–0,1047
	p	0,0000	0,0023	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,2541	0,0031	0,0000	0,0000	0,4589

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Ocena wpływu obszaru i wartości zrealizowanych projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE na względną zmianę wewnętrznej spójności poszczególnych województw dokonana została natomiast w oparciu o kształtowanie się wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Na podstawie wyników zaprezentowanych w tabeli 3 można stwierdzić m.in. występowanie istotnej, bardzo

silnej, dodatniej zależności między wartością zrealizowanych projektów w obszarze energetyki w poszczególnych województwach a wzrostem wewnętrznego zróżnicowania w zakresie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, co można wytłumaczyć np. wpływem realizacji części tego typu projektów na wzrost ilości uzbrojonych terenów pod zabudowę jedno- i wielorodzinną, szczególnie w miastach na prawach powiatu. O ile w większym lub mniejszym zakresie można byłoby wyjaśnić występowanie również istotnych, dodatnich zależności w przypadku liczby ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (X_4) a wartością zrealizowanych projektów w obszarze bezpieczeństwa oraz telekomunikacji i e-usług, czy lesistością (X_8) a projektami zrealizowanymi w obszarze ochrony środowiska lub ujemnych, istotnych zależności między liczbą podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (X_7) a projektami zrealizowanymi w obszarze ochrony zdrowia czy rozwoju firm, o tyle pewne trudności pojawiają się przy próbie merytorycznego uzasadnienia występujących, istotnych, zależności między zmianą wewnętrznego zróżnicowania województw w zakresie przyrostu naturalnego na 1000 ludności (X_1) a projektami zrealizowanymi w obszarze kultury i sztuki oraz w ochronie środowiska, czy też zgonami niemowląt na 1000 urodzeń żywych (X_2) a wartością projektów zrealizowanych w energetyce. W tych przypadkach wydaje się, że występuje zjawisko tzw. korelacji pozornej.

Tabela 3. Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona (r) badającego zależność między zmianami poziomu zróżnicowania zmiennych diagnostycznych a wartościami zrealizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE oraz wartości *p-value* (p) dla testu istotności współczynnika Pearsona

		X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Administracja	r	–0,152	–0,056	–0,275	–0,382	–0,127	0,100	0,398	–0,003	0,373	–0,108	0,056
	p	0,574	0,838	0,302	0,144	0,639	0,713	0,127	0,992	0,155	0,692	0,837
Badania, rozwój, innowacje	r	–0,028	–0,209	–0,189	0,118	0,219	–0,081	0,324	–0,322	–0,247	0,477	–0,018
	p	0,918	0,437	0,484	0,664	0,414	0,766	0,221	0,224	0,356	0,062	0,947
Bezpieczeństwo	r	–0,072	–0,365	0,151	0,571	0,130	–0,127	0,256	–0,065	–0,336	0,288	0,463
	p	0,790	0,165	0,577	0,021	0,632	0,640	0,339	0,812	0,203	0,280	0,071
Energetyka	r	–0,036	0,525	0,801	0,450	–0,074	0,437	–0,255	0,059	–0,453	–0,174	–0,042
	p	0,894	0,037	0,000	0,080	0,786	0,091	0,340	0,829	0,078	0,520	0,876
Kultura i sztuka	r	–0,519	0,278	0,179	0,113	–0,049	0,322	0,044	0,394	0,061	0,043	–0,008
	p	0,039	0,297	0,506	0,678	0,857	0,224	0,872	0,131	0,822	0,875	0,976

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Nauka i edukacja	r	0,141	–0,242	–0,338	–0,147	–0,233	0,281	–0,119	–0,334	0,423	0,272	0,024
	p	0,602	0,366	0,201	0,587	0,385	0,292	0,660	0,206	0,103	0,308	0,930
Ochrona środowiska	r	–0,513	0,200	–0,234	0,145	–0,133	–0,228	0,267	0,578	–0,104	–0,106	0,130
	p	0,042	0,457	0,384	0,592	0,625	0,396	0,318	0,019	0,700	0,695	0,631
Ochrona zdrowia	r	0,034	0,355	0,276	–0,182	–0,327	0,265	–0,525	–0,104	0,278	–0,314	0,051
	p	0,900	0,178	0,301	0,500	0,216	0,322	0,037	0,701	0,297	0,237	0,852
Praca i integracja społeczna	r	0,181	0,338	0,045	–0,269	–0,140	0,185	–0,340	–0,302	0,237	–0,160	0,185
	p	0,502	0,200	0,868	0,313	0,606	0,494	0,197	0,255	0,376	0,553	0,493
Rewitalizacja	r	0,064	–0,118	–0,036	0,109	0,089	0,085	–0,004	–0,009	–0,080	–0,102	–0,062
	p	0,815	0,662	0,896	0,689	0,744	0,755	0,988	0,973	0,769	0,706	0,821
Rozwój firm	r	0,281	0,009	–0,027	–0,457	–0,134	–0,045	–0,511	–0,162	0,441	–0,158	0,091
	p	0,292	0,973	0,921	0,076	0,620	0,868	0,043	0,549	0,087	0,558	0,738
Telekomunikacja i e-usługi	r	0,312	–0,312	–0,349	–0,532	–0,136	–0,057	–0,172	–0,317	0,562	0,144	0,164
	p	0,239	0,239	0,186	0,034	0,614	0,833	0,523	0,231	0,023	0,596	0,544
Transport	r	0,110	0,025	0,023	–0,113	0,007	0,072	0,118	–0,120	0,337	–0,081	–0,315
	p	0,685	0,926	0,932	0,678	0,981	0,790	0,665	0,659	0,201	0,765	0,234
Turystyka	r	–0,010	–0,376	–0,016	–0,218	–0,190	–0,180	–0,493	0,004	0,331	0,114	0,263
	p	0,970	0,151	0,953	0,417	0,481	0,505	0,052	0,989	0,210	0,676	0,325
Współpraca międzynarodowa	r	0,131	–0,394	–0,235	–0,048	–0,308	–0,109	–0,359	–0,189	0,180	0,146	–0,259
	p	0,629	0,131	0,382	0,859	0,246	0,688	0,172	0,482	0,504	0,590	0,333
Inne	r	0,097	0,207	–0,127	0,386	–0,104	0,020	0,235	0,029	–0,346	–0,098	–0,191
	p	0,722	0,442	0,638	0,140	0,700	0,942	0,381	0,917	0,190	0,718	0,480

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Podsumowanie

Ocena wpływu realizowanych projektów współfinansowanych środkami pomocowymi UE na wzrost wewnętrznej spójności regionów jest niejednoznaczna. Z jednej strony, ogromne środki finansowe otrzymane przez polskie regiony pozwalają nadrobić wieloletnie okresy niedoinwestowania, zwiększają nie tylko subiektywne odczucie mieszkańców tych obszarów o pozytywnym ich wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy, ale również są potwierdzane przez obiektywne wskaźniki gospodarcze i społeczne. Z drugiej strony na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że nie ma wystarczająco mocnych, obiektywnych wskazań, że zrealizowane projekty europejskie przyczyniły się do zmniejszenia wewnętrznego zróżnicowania w kształtowaniu się określonych wskaźników społeczno-ekonomicznych

w poszczególnych województwach. To z kolei może sugerować, że na poziomie powiatów polityka w zakresie pozyskiwania środków pomocowych UE nakierowana jest nie na realizację projektów zmierzających do „nadganiania" określonych zaległości w porównaniu do innych regionów (regresja do średniej), ale przede wszystkim do wzmacniania tych obszarów, w których dany region (powiat) ma lub może uzyskać przewagę nad innymi powiatami (ucieczka do przodu).

Literatura

Klóska, R. (2015). *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Pobrano z: https://www.mr.gov.pl/media/3337/KSRR_13_07_2010.pdf (04.10.2017).

Makulska, D. (2004). *Instrumenty polityki regionalnej w Polsce*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Pierzchalska, M. (2004). Znaczenie spójności społeczno-gospodarczej dla rozwoju regionalnego. W: K. Głąbicka (red.), *Spójność społeczno-ekonomiczna-implikacje regionalne* (s. 14). Radom: Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji.

Szlachta, J. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).

www.strateg.stat.gov.pl (04.10.2017).

Cytowanie

Czyżycki, R. (2017). Wpływ funduszy pomocowych Unii Europejskiej na wzrost wewnętrznej spójności regionów w Polsce. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 27–38. DOI: 10.18276/er.2017.33-03.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 39–48

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-04 | klasyfikacja JEL: F02, H54, R11

dr Ewa Ferensztajn-Galardos

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu
Wydział Transportu i Elektrotechniki
Zakład Logistyki i Marketingu
e-mail: e.ferensztajn@uthrad.pl

FUNDUSZE UNIJNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI INNOWACYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTW I ICH WPŁYW NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY

Słowa kluczowe: innowacje, efektywność działania, źródła finansowania, proces innowacji, prace badawczo-rozwojowe, rozwój społeczno-gospodarczy

Abstrakt. Przedmiotem artykułu jest problematyka finansowania innowacyjnej działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Jest to ważna kwestia, która w znacznym stopniu warunkuje ich rozwój w kontekście długotrwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w odniesieniu do kryteriów zarówno skuteczności, jak i wzrostu konkurencyjności. Celem tego opracowania jest przedstawienie możliwości wsparcia udzielanego firmom innowacyjnym w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz wskazanie, w jaki sposób fundusze UE wpływają na rozwój społeczny i gospodarczy przedsiębiorstw. Jednym z podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem firm jest często brak środków finansowych, które mogłyby wesprzeć ich rozwój. W pierwszej części niniejszego opracowania przedstawiono istotę oraz znaczenie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w kontekście teorii innowacji. Źródła finansowania działalności innowacyjnej omówiono w drugiej części artykułu wraz z przedstawieniem niektórych możliwości wsparcia finansowego oferowanego przedsiębiorstwom w ramach wybranych programów operacyjnych. Istotnym elementem tej części opracowania jest analiza wniosków złożonych o dofinansowanie w PO IR 2014–2020. W części trzeciej przedstawiono kilka przykładów wdrożenia innowacji w wybranych firmach, z zastosowaniem wsparcia finansowego pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej. Reasumując podkreślono we wnioskach znaczny wpływ funduszy unijnych na rozwój społeczny i gospodarczy przedsiębiorstw poprzez wsparcie finansowe działań innowacyjnych.

EU funds as a source of financing the innovative activity of enterprises and their impact on socio-economic development

Keywords: innovations, effectiveness of acting, sources of financing, innovation process, research and development studies, social and economic development.

Abstract. The subject of the article concerns the problem of innovation economic activities financing for enterprises. It is an important issue which makes substantial condition of their

development in the context of long-lasting and sustainable social and economic development with regard to the criteria of both effectiveness and competitiveness growth. The aim of this study is to present the possibilities of support procured for innovation business companies within the 2014–2020 financial prospects and to point out how the EU funds influence social and economic development of enterprises. One of the basic problems connected with functioning of companies is often the lack of financial resources which could support their development. The first part of this study presents the essence as well as the importance of companies' innovation activities in the context of innovation theory. The sources of innovation business financing are discussed in the second part of the article, together with presentation of some possibilities of financial support offered to companies by some selected Operational Programs. The substantial element of this part of the study is the analysis of applications submitted for financing support within PO IR 2014–2020. The third part of this elaboration presents a few examples of innovation implementation in some chosen companies in which the innovations have been implemented thanks to the financial support of the European Union funds. The final conclusions of this study emphasize the substantial influence of the EU funds on social and economic development of business enterprises by means of financial support for innovation activities.

Wprowadzenie

Działalność innowacyjna prowadzona jest aktualnie przez coraz większą liczbę podmiotów gospodarczych, ponieważ dzięki ukierunkowaniu na różnego rodzaju ulepszenia i nowości, przedsiębiorstwa mogą osiągnąć wiele korzyści ekonomicznych, a przede wszystkim utrzymać swoją pozycję na rynku, stanowiąc tym samym konkurencję dla innych podmiotów działających w tej samej branży. Zmiany zachodzące na rynku, rosnąca świadomość i wymagania klientów oraz coraz większe restrykcje dotyczące ochrony środowiska wymuszają potrzebę zmiany obecnego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego na bardziej zrównoważony (OECD, 2012). Przedsiębiorstwa, chcąc dostosować się do otoczenia, przetrwać i rozwijać się, powinny prowadzić swoją działalność w kontekście zrównoważonego i trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego (European Commission, 2010), którego koncepcja uwzględnia systemowe i zintegrowane podejście o charakterze interdyscyplinarnym, gdyż bazuje na trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Istotne źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw stanowią fundusze Unii Europejskiej. Celem opracowania jest przedstawienie możliwości wsparcia działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 i wskazanie wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy przedsiębiorstw. Podstawowym problemem, związanym z funkcjonowaniem przedsiębiorstw jest często brak środków pieniężnych umożliwiający

rozwój prowadzonej działalności (Gualandri, Venturelli, 2008), dlatego też środki pieniężne udostępniane przedsiębiorstwom w ramach poszczególnych programów operacyjnych, stanowią istotne źródło dofinansowania. W związku z tym, że podstawę przeprowadzonych badań stanowiły materiały źródłowe opublikowane i opracowane przez organy administracji rządowej (m.in. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, Urzędy Marszałkowskie, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) i dane statystyczne, w opracowaniu zastosowano metodę badania dokumentów, zgodnie z którą ustalono cel badania, przyjęto hipotezę, zgromadzono materiały, które poddano wstępnej selekcji i dokonano na ich podstawie analizy i opracowania wniosków.

1. Istota i znaczenie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw

Innowacyjność, to zdolność permanentnego poszukiwania oraz stosowania w praktyce zarówno nowych zamierzeń, idei i wynalazków, jak również wyników badań oraz efektów prac rozwojowych (Duraj, Papiernik-Wojdera, 2016). Innowacyjność jest czynnikiem mającym wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i siłę krajowej gospodarki. Innowacje są często reakcją przedsiębiorstw na zmiany środowiska i w otoczeniu, powinny być zatem rozpatrywane w różnorodnym środowiskowym aspekcie strategicznym (Jennings, 1994). Pod pojęciem innowacji rozumie się wdrożenie nowego lub istnienie ulepszonego produktu – wyrobu, usługi lub procesu, nowej metody organizacyjnej lub nowej metody marketingowej w praktyce gospodarczej. Nowe procesy, metody organizacyjne lub metody marketingowe zostają wdrożone, kiedy rozpoczyna się ich faktyczne wykorzystanie w działalności przedsiębiorstwa (GUS, 2013).

Klasyfikacje innowacji z podziałem na innowacje technologiczne i nietechnologiczne, w tym odpowiednio innowacje produktowe i procesowe oraz innowacje organizacyjne i marketingowe można zaliczyć do najbardziej ogólnych podziałów innowacji. Tak zdefiniowane podejścia kształtują w efekcie teorię innowacji, której koncepcja została przedstawiona w ujęciu tabelarycznym (tab. 1).

Tabela 1. Charakterystyka teorii innowacji

Podażowa teoria innowacji	Popytowa teoria innowacji
Proces innowacji tworzy pięć kolejno następujących etapów: koncepcja, innowacje, wdrożenie, produkcja, wprowadzenie na rynek. Proces innowacji jest procesem liniowym, który jako model podaży „pcha" innowacje na rynek przez sferę B+R	Proces innowacji tworzy model pętli, w którym element innowacji znajduje swój początek i koniec na rynku – jest to proces, który w układzie sześciu elementów: innowacji, rynku, rozpoznawania niezaspokojonych potrzeb, koncepcji, produkcji, wdrożenia ma charakter niekończącego się i powtarzającego się cyklicznie ciągu. Proces innowacji jest procesem – modelem pętli, który zakłada, że to rynek „ciągnie" innowacje od przedsiębiorstw
interaktywny model innowacji – jako połączenie dwóch podejść: podażowego i popytowego	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łobejko (2013), s. 12–16.

W krajach rozwiniętych stosowane jest obecnie podejście popytowe i na takim właśnie modelu opiera się polityka gospodarcza UE, czego przejawem jest realizowany w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 PO IR. W globalnej gospodarce to te przedsiębiorstwa odnoszą sukcesy na rynku, które potrafią tworzyć innowacje stosując równocześnie technologię oraz model biznesowo-organizacyjny. Także ekonomiczne badania empiryczne wskazują, że nakłady na badania i rozwój oraz innowacje przyspieszają wzrost gospodarczy poprzez podniesienie dynamiki produktywności (Khan, Luinel, 2006). Postępująca globalizacja gospodarowania, wyrażająca się gwałtownymi i radykalnymi zmianami we wszystkich sferach życia społecznego, prowadzi do zmian w wielkości i strukturze popytu i podaży. Każde przedsiębiorstwo, które chce się utrzymać na rynku, powinno ciągle wprowadzać zmiany w swojej strategii działania i szybko reagować na zmiany rynku pod groźbą wypadnięcia z niego (Janasz, 2005).

2. Źródła finansowania przedsięwzięć innowacyjnych

Środki pieniężne na finansowanie działalności innowacyjnej można pozyskiwać z różnych źródeł i w różnej formie – jako instrumenty finansowe zgodne z zasadą racjonalności, w tym możliwości pozyskania, jak i poziomu niezbędnych środków i źródeł finansowania – wielkość dofinansowania jest zależna od wielkości przedsiębiorstwa, jego formy organizacyjno-prawnej, sytuacji w otoczeniu zewnętrznym podmiotu – jego pozycji na rynku, ale przede wszystkim od realizowanego przedsięwzięcia innowacyjnego. W perspektywie finansowej 2014–2020 przedsiębiorcy będą mogli skorzystać z ogólnopolskich – powszechnie dostępnych programów operacyjnych (MIiR). Głównym celem PO IR jest wspieranie innowacyjności

i konkurencyjności polskiej gospodarki wyrażające się głównie zwiększeniem nakładów na B+R, podniesienie jakości i interdyscyplinarności badań naukowych, jak również zwiększenie stopnia komercjalizacji oraz umiędzynarodowienia badań naukowych (Pawlicki, 2014). Wsparcie finansowe udzielane w ramach PO IR jest skoncentrowane między innymi na projektach realizowanych w obszarach inteligentnych specjalizacji, czyli w wybranych dziedzinach nauki i gospodarki, stanowiących swoistego rodzaju potencjał rozwoju kraju i gospodarki. W ramach osi priorytetowej – wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach, realizowane jest odpowiednio jako priorytet pierwszy, zarówno dla celu tematycznego pierwszego, jak i trzeciego (tab.2).

Tabela 2. Oś priorytetowa – wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach

Działanie	Cel tematyczny	Priorytet inwestycyjny
1.2.	wspieranie badań naukowych rozwoju technologicznego i innowacji	promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwój produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych
3.1.	podnoszenie konkurencyjności MŚP	promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz wspieranie tworzenia nowych firm, z uwzględnieniem inkubatorów przedsiębiorczości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mr.gov.pl, www.poir.gov.pl.

Program Inteligentny Rozwój daje wiele możliwości korzystania z instrumentów finansowych, skierowanych do nowopowstałych przedsiębiorstw, które chcą prowadzić działalność innowacyjną i badawczo-rozwojową, jak i przedsiębiorstw już aktywnych i doświadczonych w danym obszarze. Możliwości wsparcia skierowane do przedsiębiorstw mogą w zależności od specyfiki dofinansowania i regulaminu konkursu przyjmować różne formy, które zostały scharakteryzowane w ujęciu tabelarycznym (tab. 3).

Tabela 3. Możliwości wsparcia skierowane do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach RPO

Wyszczególnienie	Charakterystyka
1	2
Mikropożyczka	mikropożyczka przeznaczona jest na wsparcie start-upów
Pożyczka obrotowo--inwestycyjna	pożyczka obrotowo-inwestycyjna wspiera przedsięwzięcia zlokalizowane na terenie Specjalnej Strefy Włączenia
Pożyczka inwestycyjna	pożyczka inwestycyjna przeznaczona na finansowanie inwestycji polegających na wsparciu przedsiębiorstw przez dostarczenie m.in. kapitału zalążkowego i kapitału na rozruch, na rozszerzenie działalności, na nowe projekty

1	2
Pożyczka	pożyczka przeznaczona m.in. na inwestycje w nowoczesne maszyny, urządzenia i sprzęt produkcyjny
Pożyczka dla start-upów	pożyczka mająca na celu wsparcie inwestycyjne i wspomaganie rozwoju kolejnych etapów dojrzałości gospodarczej przedsiębiorstw we wczesnej fazie rozwoju
Bony na innowacje	Przeznaczone na przygotowanie i zgłoszenie patentowego wynalazku z zakresu inteligentnych specjalizacji regionu, zakupu wyników prac B+R, zakupu usług badawczo-rozwojowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.parp.gov.pl

Działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej mają na celu rozwój postaw proinnowacyjnych, w szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach. Jednym z celów Unii w zakresie polityki proinnowacyjnej jest wprowadzenie mechanizmów, które zachęcają do wdrażania rozwiązań innowacyjnych na wszystkich etapach rozwoju przedsiębiorstwa. Przykładowy poziom alokacji ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia dla innowacji w przedsiębiorstwach (tab. 4).

Tabela 4. Zasoby środków pieniężnych dostępne w ramach PO IR

Oś/Działanie/Poddziałanie	Alokacja PO IR		
	PLN	%	
ŁĄCZNIE PO IR	37 144 984 694,17	100,00	
1. Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa	16 601 673 225,77	44,69	
2. Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I	4 498 278 157,03	12,11	
3. Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach	9 490 627 845,10	25,55	100,00
3.1 Finansowanie innowacyjnej działalności MŚP z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka	1 931 857 976,03		20,36
3.2 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R	6 858 986 053,07		72,27
3.3 Wsparcie promocji oraz internacjonalizacji innowacyjnych przedsiębiorstw	699 783 816,00		7,37
4. Zwiększenie potencjału naukowo-badawczego	5 273 706 822,60	14,20	
5. Pomoc techniczna	1 280 698 643,66	3,45	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mr.gov.pl.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 4 można stwierdzić, że w ramach PO IR największa alokacja środków pieniężnych dotyczy działania pierwszego, koncentrującego się na finansowym wsparciu prac prowadzonych przez przedsiębiorstwa w sferze B+R i wynosi prawie 45,00%. Wysokość alokacji dla działania trzeciego, polegającego na wsparciu innowacji w przedsiębiorstwach, kształtuje się na poziomie 25,55%, z czego środki pieniężne są przeznaczane odpowiednio

na finansowanie innowacyjnej działalności MŚP z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka (20,36%), wsparcie promocji oraz internacjonalizacji innowacyjnych przedsiębiorstw (7,37%) i przede wszystkim na wsparcie wdrożeń wyników prac B+R (72,27%).

Dokładniejsze zobrazowanie realizacji postępu finansowego w ramach PO IR w perspektywie finansowej określonej na lata 2014– 2020 umożliwia analiza i interpretacja danych przedstawionych w tabeli 5.

Tabela 5. Wnioski złożone w ramach PO IR 2014–2020

Oś/Działanie/ Poddziałanie	Wnioski o dofinansowanie po pozytywnej ocenie formalnej		Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone do dofinansowania		Zawarte umowy o dofinansowanie	
	Liczba	Dofinansowanie UE (PLN)	Liczba	Dofinansowanie UE (PLN)	Liczba	Dofinansowanie UE (PLN)
Łącznie PO IR	10 084	55 285 473 340,65	2 884	17 389 695 755,56	2 246	14 632 510 854,40
1. Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa	4 307	30 384 504 421,25	815	6 079 765 218,13	688	5 191 458 062,81
3. Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach	3 137	15 615 474 429,32	1 233	6 763 445 678,65	855	5 454 390 785,74
3.1 Finansowanie innowacyjnej działalności MŚP z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka	125	1 944 244 699,21	74	1 937 323 489,82	67	1 936 399 109,50
3.2 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R	1 886	12 764 241 428,20	576	4 213 554 717,15	392	3 008 315 546,91
3.3 Wsparcie promocji oraz internacjonalizacji innowacyjnych przedsiębiorstw	1 126	906 988 301,91	583	612 567 471,68	396	509 676 129,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mr.gov.pl.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 5 można stwierdzić, że w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 w PO IR zostało pozytywnie ocenionych formalnie 10084 wniosków, z czego 2 884 zostało skierowanych do dofinansowania, w wyniku czego zawarto 2 246 umów o dofinansowanie. Najwięcej, bo aż prawie

43,00% (tj. 1233) stanowiły wnioski o dofinansowanie (zatwierdzone do dofinansowania) złożone w ramach działania trzeciego, tj. wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach – jednak w ramach tego działania zawarto tylko 855 – tj. niespełna 70,00% umów o dofinansowanie na łączną kwotę 5 454 390 785,74 PLN.

Reasumując odpowiednio każde z działań, czy też poddziałań realizowanych w ramach PO IR, można zauważyć, że wyróżnia się pewna specyfika odnośnie do, chociażby wymaganych – niezbędnych nakładów finansowych. I tak w ramach Zwiększenia potencjału naukowo-badawczego zawarto tylko 70 umów o dofinansowanie, ale na kwotę aż 1 810 421 915,38 PLN. Ponadto zróżnicowana jest również kwestia co do liczby pozytywnie ocenionych formalnie, a skierowanych do dofinansowania wniosków – co może być wynikiem negatywnej oceny merytorycznej, bądź liczbą przyznanych punktów.

3. Wdrożenia innowacji w przedsiębiorstwach w województwie mazowieckim

Przedsiębiorstwo sukcesu, wyróżnia się pod względem wielu cech, rozwija się wszechstronnie zgodnie z zasadami trwałego i zrównoważonego rozwoju we wszystkich aspektach profilu swojej działalności. Jest to zazwyczaj przedsiębiorstwo posiadające umiejętność radzenia sobie w wyjątkowo trudnych warunkach, stale poprawiające swoje wyniki finansowe, ekspansywne, zwiększające eksport swoich wyrobów, inwestujące w rozwój formy, w nowe technologie, premiujące innowacyjność, dążące do podnoszenia kwalifikacji pracowników, skutecznie realizujące strategię działania, korzystające z różnych źródeł finansowania działalności, wykorzystujące nowoczesne technologie informacyjne, stosujące nowoczesne metody zarządzania (tab. 6).

Tabela 6. Wdrożenia innowacji w wybranych przedsiębiorstwach w województwie mazowieckim

Wyszczególnienie	Opis
1	2
BENSON CONSULTANTS	Innowacyjność produktowa – wprowadzenie na rynek innowacyjnego produktu o nazwie SkyLogic, czyli nowoczesnej platformy informatycznej
Centrum Klima S.A.	Nowa innowacyjna technologia produkcji kanałów i kształtek z blachy stalowej – dofinansowanie z funduszy UE – EFRR: PO – Innowacyjna Gospodarka

1	2
Zbyszko Company Sp.z o.o.	Innowacyjny projekt – innowacja zarówno organizacyjna, procesowa, jak i produktowa – całkowita automatyzacja procesu - dofinansowanie ze środków pomocowych UE w ramach Sektorowego PO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
Medima Sp. z o.o.	Wielomodułowy system infuzyjny nowej generacji – opracowanie nowej oferty pomp infuzyjnych – dofinansowanie w ramach Działania 1.4/4.1 PO IG

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Łobejko (2013), s. 117–168.

Podsumowanie

Ważnym elementem realizowanej przez Unię Europejską polityki proinnowacyjnej jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich (MSP) pod względem sukcesywnego podnoszenia ich innowacyjności i konkurencyjności. Wprowadzanie efektywnych rozwiązań innowacyjnych sprzyja rozwojowi przedsiębiorstw oraz całej gospodarki, jednakże wiąże się z ponoszeniem znacznych kosztów.

Na podstawie dokonanej analizy można stwierdzić, że fundusze unijne stanowią istotne źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw i tym samym umożliwiają ich rozwój społeczno-gospodarczy. Zarówno identyfikacja, jak i realizacja strategii innowacyjnej przedsiębiorstw stanowi istotny warunek podnoszenia racjonalności gospodarowania, który zgodnie z zasadą trwałego i zrównoważonego rozwoju powinien uwzględniać efektywność ekonomiczną, racjonalność ekologiczną i społeczną zasadność. Jest to rozwój interdyscyplinarny skoncentrowany na kwestiach ekonomicznych – których wymiarem jest skuteczność, czyli lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów, w tym również finansowych, ekologicznych – nadrzędnym celem jest zapobieganie lub zmniejszanie negatywnego wpływu na środowisko, i społecznych – skoncentrowanych na społecznej odpowiedzialności za efekty prowadzonej działalności gospodarczej.

Literatura

Duraj, J., Papiernik-Wojdera M. (2016). *Przedsiębiorczość i innowacyjność.* Warszawa: Difin.

European Commission (2010). *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. COM 2020.* Brussels.

MIiR. Fundusze Europejskie w Polsce. Pobrane z: http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl (1.09.2017).

Gualandri, E., Venturelli, V. (2008). Assessing and Measuring the Equity Gap and the Equity Requirements forinnovative SMEs. *CEFIN Working Papers*, *7*, January, 456.

GUS (2013). *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2012. Informacje i opracowania statystyczne*. Warszawa.

Janasz, W. (2005) (red.). *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w procesie integracji z Unią Europejską*. Warszawa: Difin.

Jennings, D.F. (1994). *Multiple Perspectives of Entrepreneurship. Text, Readings,and Cases*. Cincinnati: Southwestern Pub.

Khan, M., Luintel, K.B. (2006). Sources of Knowledge and Productivity: How Robustis the Relationship? *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, *6*.

Łobejko, S. (2013) (red.). *Praktyka wdrażania innowacji w firmach sukcesu na Mazowszu*. Warszawa: Mazowiecka Sieć Innowacji.

OECD (2012). *Environmental Outlook to 2050. The Conseguences of Inaction*. Paris.

Pawlicki, R. (2014). *Strategia Finansowa dla Polski 2014–2020. Fundusze Unijne dla przedsiębiorczych*. Warszawa: Difin.

www.mr.gov.pl.

www.poir.gov.pl.

www.parp.gov.pl.

Cytowanie

Ferensztajn-Galardos, E. (2017). Fundusze unijne jako źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 39–48. DOI: 10.18276/er.2017.33-04.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 49–58

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-05 | klasyfikacja JEL: O14, O11

dr Zofia Gródek-Szostak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
email: grodekz@uek.krakow.pl

dr Danuta Kajrunajtys prof. WSEI

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Zarządzania Międzynarodowego

dr Gabriela Malik

Wyższa Szkoła Ekonomii i Informatyki w Krakowie
Zakład Metod Ilościowych

dr Agnieszka Chęcińska-Zaucha

Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach
Katedra Zarządzania Sportem i Turystyką

DZIAŁANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W OBSZARZE STYMULOWANIA INTELIGENTNEGO ROZWOJU – STUDIUM WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Słowa kluczowe: region, administracja, inteligentny rozwój

Abstrakt. Jednym z nowatorskich rozwiązań zmierzających do wzmocnienia innowacyjności w regionie uczącym się, był realizowany w Małopolsce w latach 2012–2015 projekt o nazwie „SPIN – Model transferu innowacji w Małopolsce" (SPIN) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Model SPIN to innowacja organizacyjna, która została zaprojektowana z myślą o trzech kategoriach odbiorców: jednostkach naukowych, przedsiębiorcach oraz władzach regionalnych (a także innych kategoriach odbiorców transferu wiedzy, w tym jednostkach samorządu terytorialnego). Model został pomyślany jako adekwatne narzędzie do stymulowania innowacyjności w regionie uczącym się, jakim jest Region Małopolski.

Przedmiotem analizy jest odpowiedź na pytanie, jak działania administracji samorządowej prowadzone kompleksowo z przygotowanym scenariuszem prac, precyzyjnie określoną listą beneficjentów oraz interesariuszy, przyczyniają się do stymulowania innowacyjności regionalnej.

Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

Activities of Lcal Government Administration in the Area of Stimulating Innovation in the Intelligent Region – Study of the Małopolskie Voivodeship

Keywords: region, administration, intelligent development

Abstract. One of the innovative solutions aimed at enhancing innovation in the learning region was the project called "SPIN – Innovation Transfer Model in Malopolska" (SPIN) in Małopolska in the years 2012–2015 under the Human Capital Operational Program. The SPIN model is an organizational innovation designed for three categories of customers: academics, entrepreneurs and regional authorities (as well as other categories of knowledge transfer recipients, including local government units). The model has been conceived as an adequate tool to stimulate innovation in the learning region of the Malopolska Region.
The subject of the analysis is the answer to the question how the activities of self-government administration conducted comprehensively with the prepared scenario of work, precisely defined list of beneficiaries and stakeholders contribute to stimulate regional innovation.
The paper was financed from the funds allocated to the Faculty of Management at the Cracow University of Economics, as part of a grant to support research capacity.

Wstęp

Podejmując rozważania na temat działań mających na celu pobudzanie innowacyjności, można poddać analizie zarówno ukierunkowane na region oraz takie, które swym zasięgiem oddziaływania obejmują wiele regionów (np. mają zasięg ogólnokrajowy). Działania regionalne mające na celu pobudzanie innowacyjności uczestników mają to do siebie, że koncentrują większość lokalnych uczestników życia publicznego z danego regionu, kreując współpracę, budując i umacniając lokalne relacje sieciowe, których efekty będą oddziaływać nie tylko na macierzysty region.

Globalne działania ukierunkowane na innowacyjność dedykowane są zwykle wybranym kategoriom podmiotów (np. ośrodki naukowo-badawcze, IOB itp.) albo wybranym aspektom, branżom/specjalnościom (np. Gródek-Szostak, Niemiec, Sikora, Szeląg-Sikora, 2017).

Wspólne, regionalne, działanie jest postrzegane jako dojrzałość uczestników działań do wspólnego postrzegania regionu jako kolebki i źródła zasobów, dostrzeganie znaczenia synergii dla efektu końcowego oraz jako dążenie do współpracy, mimo istnienia różnic indywidualnych (misji, celów strategicznych, zasad działania czy źródeł finansowania). Regiony „klucz do swojego sukcesu kryją w silnym powiązaniu z globalną ekonomią przez handel, eksport i inwestycje zagraniczne. Mieszka w nich zwykle 5–20 mln osób, są zatem na tyle małe, że ich mieszkańców łączą wspólne interesy ekonomiczne, ale równocześnie wystarczająco duże, by

posiadać infrastrukturę umożliwiającą aktywne uczestnictwo w globalnej gospodarce (jak np. międzynarodowe lotnisko)" (Godowska, 2012, s. 279).

Celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest analiza działań i ich efektów podjętych w ramach realizowanego w Regionie Małopolskim „Modelu transferu innowacji w Małopolsce (SPIN)". Czas jaki upłynął od jego zakończenia pozwala na dokonanie podsumowania i sformułowanie wniosków, choćby co do zasadności podejmowania tego rodzaju przedsięwzięć w przyszłości.

Rozważania analityczne zostały poprzedzone kwerendą literaturową, która miała wskazać istnienie (bądź ich brak) tego rodzaju doświadczeń innych regionów oraz zaleceń sformułowanych przez badaczy w tej kwestii[1].

1. Problem uczenia się uczestników w regionie uczącym się – przegląd literatury

Problematyka regionów uczących się nawiązuje do historycznego pojęcia regionów przemysłowych. Koncepcja regionu uczącego się jest postrzegana jako najbardziej skoncentrowana na przezwyciężaniu i unikaniu blokad charakterystycznych dla starych obszarów przemysłowych (Hassink, 2005, s. 523). Proces usuwania i wymiany niektórych elementów dawnego środowiska może trwać dłużej niż struktury przemysłowe, z którymi były one związane. Niektóre regiony mają zdolność do sprawnego eliminowania dawnych znaczących instytucji, które teraz stanowią przeszkodę w dalszym ich rozwoju (Hassink, 2005, s. 524). Przykłady czynników utrudniających zmiany w starych regionach przemysłowych:

- powiązania pomiędzy firmami, które wspólnie dążą do utrzymania istniejącego status quo, co powoduje spowolnianie restrukturyzacji przemysłu a pośrednio utrudnia rozwój miejscowego potencjału i kreatywności,
- rozwiązania instytucjonalne na wszystkich poziomach nie rozumiejące znaczenia niezbędnych zmian tworząc względnie trwałe koalicje samowystarczalne,
- lobbing paraliżujący konkurencję itp. zachowania i postawy uczestników gry rynkowej.

Powszechnie podkreśla się, że uczenie się jest najważniejszym procesem, który powinien zachodzić w obrębie regionu uczącego się. Proces ten powinien skupiać uczestników niezależnie od ich statusu i celów działania, być podporządkowany

[1] Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

tworzeniu innowacji oraz utrzymania pozycji konkurencyjnej regionu jako całości (Pietrzyk, 2000; Marszałek, 2011; Kajrunajtys, 2016). Analizując opinie badaczy można wyróżnić aktywność badawczą ukierunkowaną na postrzeganie uczenia się jako:

- proces, który przebiega w określonych uwarunkowaniach, obejmuje grupę aktorów i składa się z dających się wyodrębnić etapów lub elementów, Baumfeld (2005, s. 39–51) wskazuje na przemyślane działania na rzecz wspierania edukacji obywateli,
- stan, który charakteryzuje w danym momencie poziom nasycenia wiedzą uczestników oraz całego regionu, co daje asumpt do oceny i planowania adekwatnych do tego stanu działań na przyszłość – Florida (1995) postrzega region uczący się jako magazyn wiedzy i pomysłów zapewniający odpowiednie środowisko i infrastrukturę ułatwiające przepływ wiedzy, pomysłów i proces uczenia się, zaś Van Geenhuizen, Nijkamp (2000, s. 38–55) jako obszar posiadający zasoby wiedzy (instytuty i laboratoria badawcze, infrastrukturę szkolnictwa wyższego), dzięki którym może zwiększać swoją produktywność,
- zbiór aktorów zaangażowanych w procesy terytorialnego uczenia się (Maillat, Kébir 2011, s. 429–448), którzy współpracują ze sobą (Boekema, Morgan, Bakkers, Rutten, 2000, s. 3–16); aktorzy funkcjonują w silnych i elastycznych sieciach wymieniając się pomysłami z różnych dziedzin, sieć ta obejmuje aktorów gospodarczych a także partnerów społecznych, politycznych i instytucjonalnych (Ache, 2000, s. 435–449).

Uczenie się jest najważniejszym procesem zachodzącym w obrębie regionu uczącego się, pozwalającym organizacjom rozwijać struktury i systemy bardziej dostosowane do zmian w turbulentnym otoczeniu (Hudson, 1999; Marszałek, 2011; Domański 2001; Kajrunajtys, 2016). W ramach prac w obszarze uczenia się na poziomie regionalnym podkreśla się konieczność uczenia się jako elementu warunkującego tworzenie innowacji (Pietrzyk, 2000).

Istnieje ścisła zależność między wiedzą zlokalizowaną w regionie a rozwojem regionu. Wiedza zlokalizowana w regionie ma długotrwały wpływ na przyszły jego rozwój, a zasoby wiedzy regionu normalnie zmieniają się powoli. Oznacza to, że zgromadzenie znacznie większej wiedzy w regionie o jej ograniczonych zasobach wymaga dłuższego czasu, podczas gdy region bogaty w wiedzę będzie bogaty w wiedzę w przyszłości. U podstaw tego zjawiska czasowo-przestrzennego leżą dwa czynniki. Podstawowym czynnikiem sprawczym jest jakość infrastruktury i oferowane udogodnienia w tym względzie. Przyciągają one firmy i gospodarstwa domowe, które tworzą powoli zmieniające się atrybuty lokalizacji. Drugi czynnik wynika

z zasad teorii nowej ekonomii geograficznej i jest formułowany jako dwie następujące zależności (Karlsson, Johansson, Stough, 2008, s. 3–4):

- praca wymagająca dużej wiedzy jest przyciągana do regionów, w których znajdują się firmy zależne od wiedzy,
- firmy z działalnością zależną od wiedzy przyciągają do regionów, w których zlokalizowana jest wysoko przetworzona wiedza.

Problematyka procesów uczenia się w regionie inteligentnym jest przedmiotem dyskusji od kilku dziesiątek lat. W swych wnioskach z badań i obserwacji Maillat i Kébir (2011, s. 258–26) u schyłku XX wieku wyróżnili w tym procesie kluczowe filary uczenia się, prowadzące do rozwoju regionu uczącego się:

- uczenie się interaktywne rozumiane jako wymiana doświadczeń (interakcje) między aktorami działalności produkcyjnej i realizacji procesów innowacyjnych,
- uczenie instytucjonalne rozumiane jako poziom elastyczności i umiejętności instytucji formalnych (organizacji rządowych, agencji rozwoju, instytucji otoczenia biznesu, stowarzyszeń etc.) i nieformalnych (wartości, rutyny, sposobów zachowań, zwyczajów, zaufania etc.) do dostosowania się wraz ze zmieniającymi się warunkami otoczenia.

Specyficzną umiejętnością szczególnie ważną we współczesnej gospodarce jest zdolność do aktywnego uczestnictwa w procesach globalizacji wszystkich uczestników. Zdolność ta (obejmująca zarówno wiedzę, jak i gromadzone doświadczenie) przejawia się w dostosowywaniu się do zmian zachodzących w globalnym otoczeniu, a w szczególności w dostosowywaniu oferty posiadanych zasobów do zidentyfikowanych potrzeb odbiorców i przekazu informującego o tej ofercie.

2. Innowacyjność w ujęciu regionalnym

Debackere (2012, s. 3–4) wskazuje kluczowe czynniki sukcesu w zakresie zarządzania innowacjami i polityki innowacyjnej regionu uczącego się, w którym funkcjonują akademickie organizacje transferu technologii, wśród których wymienia m.in:

- elastyczność strategiczną i autonomię finansową akademickich organizacji transferu technologii w ramach struktur uniwersyteckich, co pozwala na nawiązywanie interakcji przemysłu i nauki,
- zewnętrzne otoczenie akademickich organizacji transferu technologii, które w pełni popiera powiązania przemysłu z nauką, w szczególności: ramy prawne i zasady dotyczące zarządzania własnością intelektualną oraz

jednoznacznie określone oczekiwania i cele stron zaangażowanych w transfer technologii,
- czytelne programy zachęt i kodeksów postępowania dla społeczności akademickiej oraz zatwierdzone przez uczelnie działania stymulujące i monitorujące transfer technologii i aktywności naukowców,
- struktury poprzeczne uczelni powinny umożliwiać transfer technologii tak, aby naukowcy nie musieli być osobiście zaangażowani w przekształcanie i tłumaczenie swoich naukowych informacji na format przydatny dla przemysłu i biznesu,
- wspólne platformy badawcze tworzone, utrzymywane i zarządzane przez akademickie organizacje transferu technologii łączące naukowców akademickich i specjalistów branżowych z przemysłu, którzy razem współtworzą nowe podstawowe kierunki badań i aplikacji,
- działania nowoczesnych akademickich organizacji transferu technologii powinny być koordynowane zarówno niezależnie, jak i w sposób zintegrowany z podstawowymi misjami edukacyjnymi i badawczymi uczelni,
- nowoczesne akademickie organizacje transferu technologii powinny działać jako regionalne inkubatory sieciowe, uczestnicząc w projektach infrastrukturalnych (parkach naukowych i inkubatorach) na poziomie europejskiego programowania innowacyjnego oraz wspomagać zakładanie firm typu spin-off,
- ciągły benchmarkingu, tj. pozycjonowanie i porównywanie własnych podejść do „najlepszych dostępnych praktyk" w dziedzinie technologii lub transferu wiedzy, dlatego nowoczesne akademickie organizacje transferu technologii powinny stawać się częścią szerszej społeczności tych organizacji w Europie i świecie.

3. SPIN – Model transferu innowacji w Małopolsce

Doświadczenia z podejmowanych przez władze samorządowe działań mających na celu zwiększenie intensywności transferu wiedzy i wykorzystania potencjału uczelni przez przedsiębiorstwa w Małopolsce zostały wykorzystane do uruchomienia i przeprowadzenia działań w ramach nowatorskiego podejścia do wzmocnienia transferu wiedzy. Projekt „SPIN –Model transferu innowacji w Małopolsce" był realizowany w ramach POKL w latach 2013–2015. Model SPIN to innowacja organizacyjna, która została zaprojektowana z myślą o trzech kategoriach odbiorców: władzach regionalnych, jednostkach naukowych i przedsiębiorcach (oraz innych kategoriach odbiorców transferu wiedzy, w tym jednostkach samorządu terytorialnego). Identyfikacja

i pomiar efektów uzyskanych w ramach projektu wymaga dłuższej perspektywy i analizy obejmującej nie tylko bezpośrednich uczestników ale także innych beneficjentów, partnerów i interesariuszy.

W realizację przedsięwzięcia zaangażowane były następujące podmioty: województwo małopolskie (lider projektu), Uniwersytet Jagielloński, Politechnika Krakowska i Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie. Głównym celem projektu była intensyfikacja transferu wiedzy i efektywniejsze wykorzystanie potencjału uczelni przez przedsiębiorstwa w Małopolsce (CEAPP, 2015). Jako transfer wiedzy przyjęto definicję zaproponowaną przez autorów: Owen i Wahl (2011, s. 83–93), tj. wymianę informacji poprzez sieci współpracy, w ramach których przekazywane są dobre pomysły, wyniki badań i umiejętności pomiędzy uczelniami, innymi jednostkami badawczymi, przedsiębiorstwami i szeroko rozumianym społeczeństwem, w celu umożliwienia rozwoju nowych, innowacyjnych produktów i usług. W wyniku przeprowadzonych analiz i prac koncepcyjnych postawiono na zbudowanie centrów silnie osadzonych w sieci zespołów naukowych o określonym profilu uznając, że jest to brakujące ogniwo w łańcuchu współpracy. Są one komplementarne w stosunku do istniejących na poziomie ogólnouczelnianym centrów transferu technologii. Taki rodzaj wsparcia dla procesów transferu wiedzy wpisuje się w strumień aktywności podejmowanych w wielu krajach na rzecz wzrostu innowacyjności gospodarki (CEAPP, 2015, s.11).

Model SPIN budowany był w trzech etapach: od diagnozy i koncepcji, poprzez wdrożenia, aż po ewaluację i opracowanie ostatecznej wersji modelu. Kompletna dokumentacja składa się z trzech tomów: „Model SPIN" (zawiera opis modelu), „Jak założyć i rozwijać Centrum Transferu Wiedzy" (zawiera wskazówki w jaki sposób krok po kroku przeprowadzić proces zakładania CTW, od przygotowań do założenia CTW, przez proces rozruchu, aż do testowania i sprzedaży) oraz „Jak wdrożyć Model SPIN?" (tom adresowany do instytucji mających potencjał do działań wspierających tworzenie Centrów Transferu Wiedzy oraz menedżerów Centrów, którzy będą zakładać i rozwijać te jednostki).

Zadania uczestników projektu podzielone zostały następująco:

- lider projektu: doradztwo w zakresie wdrażania CTW, mentoring oraz utworzenie sieci,
- Centra Transferu Wiedzy: aktywny brokering, innowacyjne rozwiązania dla przedsiębiorców oraz zapewnienie wysokiego poziomu usług,
- regionalni brokerzy informacji: świadczenie usług w każdej regionalnej specjalizacji przez Centra Transferu Wiedzy.

Zostały powołane do życia i zainicjowały swoją działalność następujące Centra:
- Centrum Promocji Inteligentnych Systemów Informatycznych (AGH), http://isi.agh.edu.pl/,
- Małopolskie Centrum Biotechnologii (UJ), http://www.mcb.uj.edu.pl,
- Małopolskie Centrum Budownictwa Energooszczędnego (PK), http://www.mcbe.pl/,
- Małopolski Ośrodek Medycyny Translacyjnej (CM UJ), http://www.momt.uj.edu.pl/.

Centra Transferu Wiedzy zostały powołane do świadczenia następujących kategorii usług:
- doradztwo w zakresie ubiegania się o wsparcie,
- specjalistyczne usługi (w tym np. audyt technologiczny, opiniowanie o innowacyjności produktu) i konsultacje specjalistyczne,
- pośrednictwo w nawiązywaniu kontaktów biznesowych związanych z działalnością przedsiębiorstwa,
- wsparcie merytoryczno-organizacyjne w procesie negocjacji i zawierania umów pomiędzy wykonawcami a nabywcami wyników prac B+R.

Wyniki uzyskane w trakcie realizacji projektu SPIN uzyskały pozytywne recenzje, czego konsekwencją jest decyzja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego o finansowaniu projektu nazwanego SPIN II, który stanowi kontynuację działań prowadzonych w ramach poprzedniego projektu SPIN (Strzałka, 2015). Kluczowym osiągnięciem z perspektywy regionalnej jest stworzenie platformy komunikacji oraz wygenerowanie czytelnego komunikatu do uczestników rynku o możliwości uzyskania wsparcia. Warto także podkreślić znaczenie tych działań dla umacniania więzi między regionalnymi podmiotami różnych sektorów. W ten sposób możliwe jest wygenerowanie wartości dodanej wynikającej ze współpracy między podmiotami.

Wymiana pomysłów, wyników badań oraz umiejętności pomiędzy uczelniami, innymi jednostkami badawczymi, przedsiębiorstwami i szeroko rozumianym społeczeństwem, realizowana w zorganizowany sposób, ma szanse przełożyć się na zauważalny wzrost potencjału innowacyjnego regionu.

Podsumowanie

Model SPIN przyniósł i zapewne w dalszej perspektywie czasu przyniesie wymierne korzyści dla trzech grup interesariuszy: a) władz jednostek naukowych i funkcjonujących w ich ramach zespołów, chcących go wdrożyć w wybranych obszarach

wiedzy; b) władz regionalnych prowadzących politykę innowacyjną oraz c) właścicieli i pracowników przedsiębiorstw chcących podnieść konkurencyjność swoich firm poprzez wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań wypracowanych w ramach jednostek naukowych.

Wypracowane w ramach modelu rozwiązania nie wyręczą jednak przedsiębiorców i jednostek naukowych w poszukiwaniu płaszczyzny do kooperacji. Model SPIN wykreował przestrzeń do działań integrujących interesariuszy transferu wiedzy, wskazał spektrum instrumentów z których można korzystać.

Literatura

Ache, P. (2000). Vision and Creativity – Challenge for City Regions. *Futures*, *32* (5), 435–449.

Baumfeld, L. (2005). *Balanced Scorecard für Regionen*. Wien: Leader Project.

Boekema, F., Morgan, K., Bakkers, S., Rutten, R. (2000). Introduction to Learning Regions: A New Issue for Analysis? W: F. Boekema, K. Morgan, S. Bakkers, R. Rutten (red.), *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions* (s. 3–16). Cheltenham: Edward Elgar.

CEAPP (2015). *Przyspieszyć niezbędne. Doświadczenia z projektu SPIN – wsparcie transferu wiedzy z uczelni do przedsiębiorstw*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.

Debackere, K. (2012). *The TTO, a University Engine Transforming Science Into Innovation. League of European Research Universities*. Amsterdam: Advice Paper, No. 10.

Domański, R. (2001). *The innovative city*. Poznań: Wydawnictwo AE w Poznaniu.

Geenhuizen, M. Van, Nijkamp, P. (2000). The Learning Capabilities of Regions: Conceptual Policies and Patterns. W: F. Boekema, K. Morgan, S. Bakkers, R. Rutten (red.), *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions* (s. 38–56). Cheltenham: Edward Elgar.

Godowska, M. (2011). Region uczący się – uwarunkowania i determinanty rozwoju na przykładzie województwa małopolskiego. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, *8*, 278–286.

Gródek-Szostak, Z., Niemiec, M., Sikora, J., Szeląg-Sikora, A. (2017). Stosowanie modelu open innovation w opinii przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, *19* (3), 3271–275. DOI: 10.5604/01.3001.0010.3260.

Hassink, R. (2005). How to unlock regional economies from path dependency? From learning region to learning cluster. *European Planning Studies*, *13* (4), 521–535.

Hudson, R. (1999). The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: a Sympathetic Critique of the Limits to Learning. *European Urban and Regional Studies*, *6* (1), 59–72.

Kajrunajtys, D. (2016). Obieg informacji na potrzeby konkurowania organizacji w turbulentnym otoczeniu. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie*, *12*, 124–141.

Karlsson, C., Johansson, B., Stough, R.R. (2008). *Entrepreneurship and Innovation in Functional Regions*. CESIS. Electronic Working Paper Series, Paper No. 144.

Maillat, D., Kebir, L. (2011). The Learning Region and Territorial Production Systems. W: B. Johansson, C. Karlsson, R.R. Stough, *Theories of Endogenous Regional Growth. Advances in Spatial Science* (s. 255–277). Berlin–Heidelberg: Springer.

Marszałek A. (2011). Potencjał naukowo-badawczy uczelni i jego rola w regionie uczącym się (na przykładzie Małopolski). W: T. Domański, *Marketing akademicki. Rola uniwersytetów w promocji miast i regionów* (s. 58–66). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Owen, D.H., Wahl Z. (2011). Defining Four Pillars for Successful Applied Knowledge Transfer. W: R.J. Howlett, *Innovation through Knowledge Transfer 2010. Smart Innovation, Systems and Technologies*, *9* (83–93). Berlin–Heidelberg: Springer.

Pietrzyk, I. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Cytowanie

Gródek-Szostak, Z., Kajrunajtys, D., Malik, G., Chęcińska-Zaucha, A. (2017). Działania administracji samorządowej w obszarze stymulowania inteligentnego rozwoju – studium województwa małopolskiego. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 49–58. DOI: 10.18276/er.2017.33-05.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 59–70

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-06 | klasyfikacja JEL: D22, G20, O31

mgr Katarzyna Łukaszewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii
Katedra Polityki Pieniężnej i Rynków Finansowych
e-mail: katarzyna.lukaszewska@phd.ue.poznan.pl

WPŁYW FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ NA POZYCJĘ INNOWACYJNOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW

Słowa kluczowe: innowacyjność, poziom innowacyjności, fundusze unijne, program PO IG

Abstrakt. Artykuł ma na celu weryfikację, czy środki z funduszy Unii Europejskiej na działalność innowacyjną znalazły przełożenie na pozycję polskich przedsiębiorstw w rankingu innowacyjności i konkurencyjności wybranych państw UE. Kierunek i wielkość pomocy UE w zakresie innowacyjności polskich przedsiębiorstw przedstawione zostaną na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, który stanowił największy program wspierający innowacyjność przedsiębiorstw w perspektywie lat 2007–2013.

W artykule zastosowano metodę dedukcji i indukcji, analizę porównawczą oraz metodę analizy dokumentów.

Przez wiele lat główne źródło finansowania innowacyjności stanowiły środki własne przedsiębiorców. Jednak w okresie 2010–2014 zauważalna stała się tendencja spadku finansowania innowacji środkami własnymi na rzecz finansowania ze środków zagranicznych.

W latach 2007–2013 wartość projektów innowacyjnych stanowiła jedynie 23,51% wartości projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Wielkość dofinansowania projektów innowacyjnych ze środków UE, wynosiła w tym okresie 16,68 mld zł.

Innowacje stanowią główny przedmiot programów Unii Europejskiej skierowanych do przedsiębiorców, najpopularniejszą strategią wspierającą innowacyjność był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Inwestując podobne wielkości środków w innowacyjne projekty, duże przedsiębiorstwa otrzymały dofinansowanie ze środków UE na poziomie niższym o 10 p.p. od przedsiębiorstw z sektora MŚP.

Pomoc otrzymana ze środków UE nie przełożyła się na poprawę pozycji Polski w rankingu innowacyjności przedsiębiorstw państw UE, ale mogła mieć wpływ na zwiększenie liczby wniosków patentowych złożonych do Europejskiego Urzędu Patentowego oraz poprawę pozycji konkurencyjności Polski w latach 2007–2016.

Effects of European Union funds on innovate position and of polish enterprises

Keywords: innovation, level of innovation, EU funds, program POIR

Abstract. Article's goal is to verify if the EU funds for Polish innovation activities have been put through within the position of the Polish entrepreneurships in the innovation and competitiveness ranking among chosen EU countries. The direction and extent of the EU assistance in the field of Polish enterprises innovation will be presented based on the example of the Innovative Economy Programme, which was the largest programme supporting the enterprises innovation in the 2007–2013 perspective.

Methods of deduction and induction, as well as, comparative analysis and document analysis have been used in this article.

Private entrepreneurs' funds have been the main source of innovation funding for many years now. However, during the 2010–2014 period a very tangible tendency was observed – a decrease in innovation's financing with private funds was substituted with international sources.

During the 2007–2013 period, the general value of innovative projects constituted only of 23,51% of all enterprises' investment projects. The EU funding of those projects was approximately 16,68 billion zloty's during that time.

Innovations are the main subject of the European Union business programmes aimed at entrepreneurs. The most popular encouraging innovativeness programme was the Innovative Economy Programme. Having invested similar amount of funds into innovative projects, large entrepreneurships received funding from the EU assets, which were lowered by 10 percentage points than the entrepreneurships from the SMEs sector.

The financial help guaranteed by the European Union did not influence Poland's position in the European Union's enterprises innovation ranking but it could have influenced the increase of patent applications which were filed to the European Patent Office as well as improve the rate of Poland's competitiveness in 2007–2016 period.

Wprowadzenie

Innowacyjność stanowi kluczowy element budowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. Działalność innowacyjna wymaga jednak wysokich nakładów kapitału, co stanowi główny problem rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Przez wiele lat główne źródło finansowania innowacyjności stanowiły środki własne przedsiębiorców, szacuje się, że w 2010 roku aż 86% innowacyjnych przedsięwzięć zrealizowanych przez przedsiębiorstwa sfinansowanych zostało właśnie ze środków własnych. Dwa lata później wynik ten obniżył się do poziomu 70%. Zauważalną tendencją w latach 2010–2014, we wszystkich grupach przedsiębiorstw, był

wzrost finansowania innowacyjnych przedsięwzięć ze środków zagranicznych, których zdecydowanie największą grupę stanowiła pomoc UE. W przedsiębiorstwach sklasyfikowanych jako małe, udział środków UE w latach 2010–2014, zwiększył się o 350%, w średnich o 90%, a w dużych o 95%. Analizowane zjawisko było bezpośrednio efektem zrealizowanych programów operacyjnych (Kokot-Stępień, 2016).

1. Pojęcie innowacyjności

Pojęcie „innowacja" wywodzi się z łaciny – *innovatio* – i etymologicznie oznacza wprowadzenie czegoś nowego, nowość. W literaturze i praktyce gospodarczej występują jednak odmienne i rozbieżne definicje słowa innowacja, co wynika z trudności jednoznacznej interpretacji i subiektywności tego zagadnienia (Czarnota, 2009). Obecnie definiowanie innowacji zmierza do ujęcia jej jako urzeczywistnionej i korzystnej zmiany, która znajdzie zastosowanie w praktyce gospodarczej (Targalski, 2014).

Rzeczywistość gospodarcza XXI wieku charakteryzuje się dużą dynamiką i wymaga od podmiotów rynkowych ciągłych zmian i doskonalenia zarówno na płaszczyźnie produktowej, organizacyjnej, jak i zarządczej. Innowacyjność stanowi już nie tylko kluczowy element rozwoju i budowania przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw, ale także niezbędny czynnik utrzymania i przetrwania na rynku (Mazur-Wierzbicka, 2015).

Jedną z rozpatrywanych determinant działalności innowacyjnej jest wielkość przedsiębiorstwa. Duże przedsiębiorstwa mają większe możliwości innowacyjne ze względu na przewagę finansową, siłę rynkową i efekt skali[1]. Przedsiębiorstwa sektora MŚP dysponują ograniczonymi zasobami i borykają się z wieloma barierami rozwoju. Głównym problemem sektora MŚP w zakresie działalności innowacyjnej jest niewystarczający poziom kapitału własnego i ograniczony dostęp do finansowania zewnętrznego (Mądra, 2013). W ekonomii jednak coraz częściej podkreślane jest znaczenie wzrostu innowacyjności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, jako istotnego elementu polskiej gospodarki.

Wzrost innowacyjności sektora MŚP jest kluczem do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej (Rutkowska-Gurak, 2010). Ograniczone możliwości samodzielnej realizacji przedsięwzięć

[1] „Występujące w długim okresie zjawisko obniżania przeciętnych kosztów całkowitych w miarę zwiększania skali produkcji i wprowadzania nowych technologii", encyklopedia.pwn.pl.

innowacyjnych przez MŚP wymagają interwencji zewnętrznej i prowadzenia polityki wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności.

2. Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania innowacyjnych przedsięwzięć przedsiębiorstw

Potencjał tkwiący w innowacjach doceniła Unia Europejska, upatrując w nowatorskich projektach szanse wspólnotowego rynku w gospodarczych zmaganiach ze Stanami Zjednoczonymi oraz państwami azjatyckimi (pi.gov.pl). Innowacje oraz badania B+R stanowią główny przedmiot programów pomocy Unii Europejskiej dla przedsiębiorców. Wzmożoną intensywność wsparcia dla nowatorskich pomysłów można było zaobserwować w latach 2007–2013. Podstawowym założeniem związanym z aspektem gospodarczym wspomnianego okresu był trwały rozwój, którego determinanty miały stanowić konkurencyjność i spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Obecnie realizowane programy w ramach perspektywy 2014–2020 stanowią kontynuacje koncepcji z lat 2007–2013. Głównym celem gospodarczym założeń nowej perspektywy jest inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Wartość projektów innowacyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa (stan na 31 stycznia 2015 r.) przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Projekty zrealizowane przez przedsiębiorstwa w latach 2007–2013 (w mld zł)

Projekty zrealizowane	Wartość ogółem	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie	Dofinansowanie UE
Ogółem	220,47	164,20	104,01	92,97
Innowacje	51,83	41,17	19,57	16,68

Źródło: Łączak (2015).

W latach 2007–2013 polskie przedsiębiorstwa zrealizowały 43 963 projekty inwestycyjne, których źródłem finansowania był Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz 24 325 przedsięwzięć finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Łączna wartość ponad 68 tys. projektów wyniosła 220 475 590 598,45 zł, z czego wartość wydatków kwalifikowanych to 64 204 522 436,22 zł. Wielkość dofinansowania ze środków Unii Europejskiej stanowiła ponad połowę wydatków kwalifikowanych – 92 974 156 203,90 zł (Łączak, 2015).

Jedynie 23,51% wartości zrealizowanych przez przedsiębiorstwa projektów związanych było w sposób bezpośredni z innowacjami. Wielkość dofinansowania projektów innowacyjnych ze środków UE stanowiła 16,68 mld zł, czyli niespełna

17,94% ogólnego dofinansowania z tego źródła dla przedsiębiorstw. Wartość projektów zrealizowanych przez przedsiębiorstwa duże i z sektora MŚP kształtowała się na poziomie ok. 25,90 mld zł. Należy jednak pamiętać, że przedsiębiorstwa sektora MŚP zrealizowały z tych środków 4 322 projekty, a przedsiębiorstwa duże – 863. Oznacza to, że średnia wartość projektu przedsiębiorstw dużych była 5-krotnie wyższa niż średnia wartość projektu zrealizowana przez przedsiębiorstwa sektora MŚP (Łączak, 2015).

Tabela 2. Wartość projektów innowacyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa z uwzględnieniem wielkości przedsiębiorstwa (w mld zł)

Inwestycje innowacyjne	Wartość ogółem	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie	Dofinansowanie UE
Ogółem	51,83	41,17	19,57	16,68
Przedsiębiorstwa duże	25,90	19,71	7,75	6,60
Sektor MŚP	25,93	21,45	11,82	10,07

Źródło: Łączak (2015).

Znacząca dysproporcja między projektami przedsiębiorstw dużych i sektora MŚP widoczna jest także w zakresie dofinansowania przedsięwzięcia innowacyjnego środkami UE. Inwestując podobne wielkości środków w innowacyjność, przedsiębiorstwa otrzymały dofinansowanie UE jedynie na poziomie 25,48%, a przedsiębiorstwa sektora MŚP na poziomie wyższym o ponad 10 p.p. Wykazana różnica poziomu dofinansowania UE jest skutkiem ograniczenia dostępu lub nawet wykluczenia z wybranych programów/działań dużych przedsiębiorstw. Niektóre działania w ramach programów UE zakładały bowiem udzielenie pomocy przede wszystkim, a nawet wyłącznie sektorowi MŚP.

Lata 2007–2013 stanowiły ramy czasowe wielu programów wspierających polskich przedsiębiorców w realizacji nowatorskich projektów. Najpopularniejszym i najbardziej znaczącym w tym okresie, biorąc pod uwagę wzrost innowacyjności, był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

3. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka jako źródło finansowania innowacji

Celem realizacji PO IG był rozwój polskiej gospodarki determinowany innowacyjnością przedsiębiorstw. Łączna alokacja środków publicznych na Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka w latach 2007–2013 wynosiła 10,19 mld euro,

z czego 85% stanowiły środki z Europejskiego Funduszu Regionalnego, a 15% środki krajowe. PO IG składał się z dziewięciu osi priorytetowych, przy czym ostatnią z nich stanowiła Pomoc Techniczna i miała na celu jedynie wsparcie, kontrolę i ocenę realizacji PO IG. Wielkość alokacji środków na poszczególne osie priorytetowe z wyszczególnieniem działań przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Łączna alokacja środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z wyszczególnieniem osi priorytetowych

Oś priorytetowa	Łączna alokacja	% alokacji ogółem
Priorytet 1. Badania i rozwój nowoczesnych technologii	1 522 633 778	14,95
Priorytet 2. Infrastruktura strefy B+R	1 299 270 589	12,76
Priorytet 3. Kapitał dla innowacji	370 000 000	3,63
Priorytet 4. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia	3 685 284 334	36,18
Priorytet 5. Dyfuzja innowacji	444 880 000	4,37
Priorytet 6. Polska gospodarka na rynku	410 633 035	4,03
Priorytet 7. Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji	940 758 085	9,24
Priorytet 8. Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki	1 295 864 941	12,72
Priorytet 9. Pomoc techniczna	216 705 882	2,13
Łącznie	10 186 030 644	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Rozwoju (2013), s. 187–190.

Ponad 63% alokowanych w ramach programu środków, czyli ok. 6,4 mld euro, przeznaczonych zostało na działania bezpośrednio wspierające proces powstania innowacyjnych rozwiązań, tzn. na badania i rozwój nowoczesnych technologii, infrastruktury strefy B+R oraz inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia. Projekty te nie były w całości skierowane do przedsiębiorców prywatnych, ale również do instytucji badawczych oraz innych podmiotów, które mogły pośrednio przyczynić się do powstania innowacji.

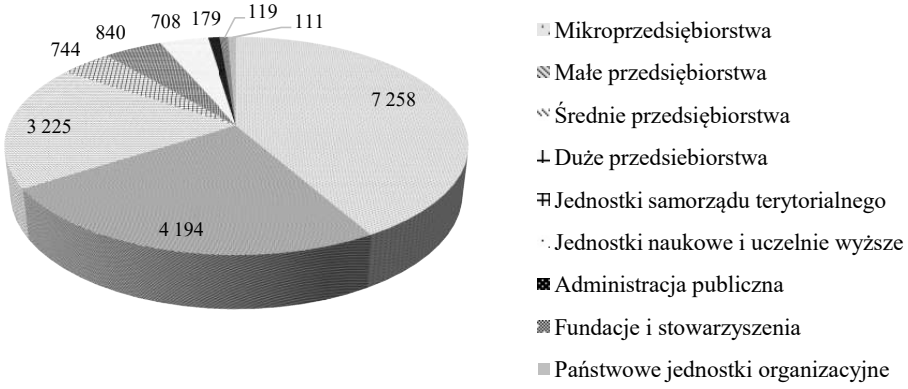
Łącznie w ramach programu zrealizowano 17 378 projektów, których wartość przekroczyła 10 mld euro (Ministerstwo Rozwoju, 2015). Beneficjenci otrzymali następujący poziom wsparcia:

- przedsiębiorcy – 73,4%,
- jednostki naukowe i uczelnie wyższe – 20,3%,
- administracja rządowa – 8,2%.

Analizy przeprowadzone po zakończeniu PO IG jednoznacznie wykazały, że najlepiej na zapotrzebowanie beneficjentów odpowiadały działania polegające na bezpośrednim wsparciu przedsiębiorstw oraz projektów prowadzonych przez

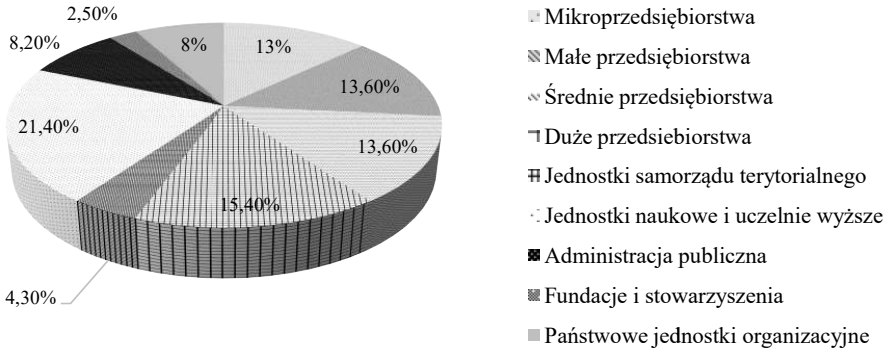
jednostki naukowe i uczelnie wyższe. Liczba zawartych umów oraz ich wartość dla poszczególnych grup przedsiębiorców przedstawiona została na rysunkach 1–2.

Rysunek 1. Liczba umów zawartych w ramach PO IG z podziałem na rodzaj beneficjentów



Źródło: Ministerstwo Rozwoju (2015), s. 48.

Rysunek 2. Wartość podpisanych umów o dofinansowanie z uwzględnieniem typu beneficjenta (w % łącznej wartości dofinansowania)



Źródło: Ministerstwo Rozwoju (2015), s. 49.

Pod względem ilości zawartych umów dominującą grupę beneficjentów stanowiły firmy z sektora MŚP, przy czym najwięcej, bo aż 7,26 tys. umów zawarto z mikroprzedsiębiorstwami. Małe i średnie instytucje zawarły kolejno 4,19 tys. oraz 3,22 tys. umów. Przedsiębiorstwa duże natomiast stanowiły dopiero piątą grupę

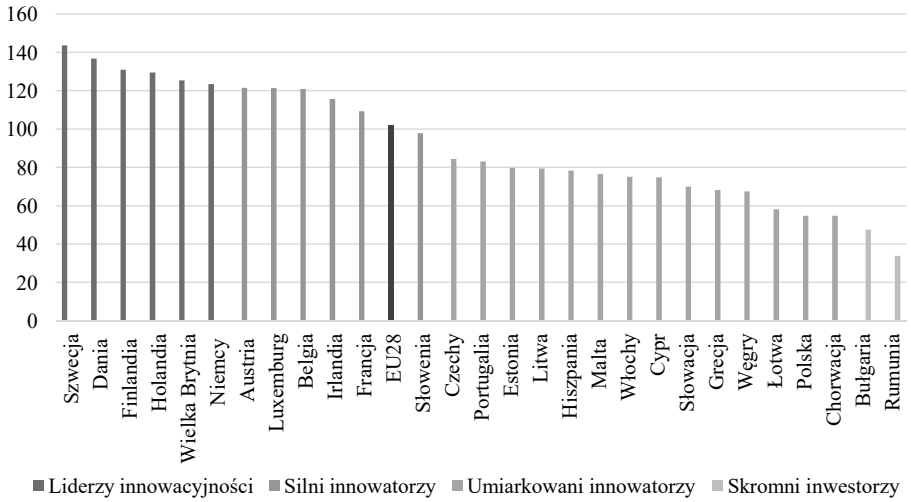
beneficjentów. Odmiennie kształtowały się natomiast pozycje beneficjentów, biorąc pod uwagę wartość podpisanych umów o dofinansowanie.

Pod względem wartości, największą pomoc z programu uzyskały jednostki naukowe i uczelnie wyższe (21,40%) oraz duże przedsiębiorstwa (15,40%). Do sektora MŚP trafiło łącznie 40,2% wartości udzielonej pomocy, z czego przedsiębiorstwa mikro otrzymały 13%, małe i średnie po 13,6%. Łącznie sektor przedsiębiorstw otrzymał bezpośrednio 55,6% kwoty udzielonej pomocy w ramach PO IG realizowanego w latach 2007– 2013.

4. Innowacyjność polskich przedsiębiorstw na tle UE

Unia Europejska od lat przeznacza środki z budżetu na wsparcie innowacyjności polskich przedsiębiorstw, jednak pomimo tego polscy przedsiębiorcy nie poprawili znacząco swojej innowacyjnej pozycji na tle pozostałych krajów wspólnoty. Poziom innowacyjności przedsiębiorstw krajów UE mierzony sumarycznym indeksem innowacyjności (SII) (rysunek 3).

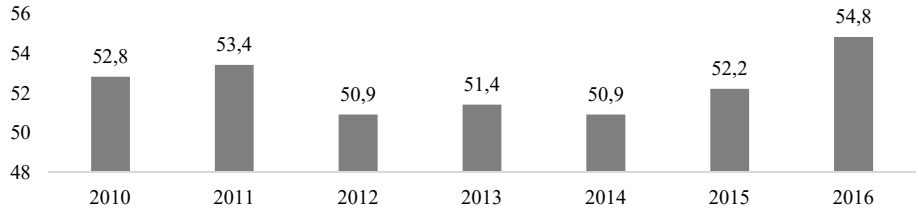
Rysunek 3. Poziom innowacyjności przedsiębiorstw krajów UE mierzony SII (w %, EU28 2010=100%) stan na 17 listopada 2017 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commision (2017).

Wielkość SII dla Polski nie zmieniła się znacząco w latach 2010–2016. W całym okresie, osiągany wynik znajdował się na poziomie ok. 52%. Na koniec 2016 roku wielkość SII była najwyższa (54,8%). W analizowanym okresie odnotowano wzrost wartości indeksu jedynie o 2%.

Rysunek 4. Wartość SII dla Polski w latach 2010–2016 (w %, EU28 2010=100%)



Źródło: European Commision (2017).

Innym miernikiem, na podstawie którego można wnioskować o poziomie innowacyjności polskich przedsiębiorstw, jest liczba wniosków patentowych złożonych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EUP). Liczbę wniosków patentowych w latach 2007–2016 dla wybranych krajów przedstawiono w tabeli 4.

Na tle wybranych 16 krajów Polska w 2016 roku znalazła się na 10 pozycji pod względem liczby zgłoszeń patentowych do EUP. W latach 2007–2016 liczba aplikacji wzrosła ze 104 do 408. Rekordowy wynik zgłoszeń odnotowano w latach 2014–2015, co może być skutkiem realizacji programów inicjatywy UE 2007–2013. Niemniej jednak liczba wniosków złożonych przez Polskę jest nadal nieporównywalnie niska w stosunku do wyników liderów przedstawionego rankingu, którymi są Francja i Niemcy.

Kryterium weryfikacji wpływu środków UE na innowacyjność polskich przedsiębiorstw może także stanowić osiągnięty poziom konkurencyjności polskiej gospodarki. Jednym z najpopularniejszych mierników konkurencyjności państw jest globalny indeks konkurencyjności – uwzględnia łącznie 137[2] gospodarek i dokonuje klasyfikacji ich konkurencyjności na podstawie zbioru instytucji, polityk i czynników, które determinują poziom produktywności. Pozycje wybranych krajów według wartości globalnego indeksu konkurencyjności w latach 2010–2017 przedstawiono w tabeli 5.

[2] W 2017 roku; liczba państw uwzględnianych w globalnym indeksie konkurencyjności różniła się w poszczególnych latach.

W rankingu innowacyjności polską gospodarkę w 2017 roku uplasowano na 39. (na 137 możliwych) miejscu. Oznacza to, że pozycja Polski w stosunku do roku 2016 wzrosła o 3 pozycje. Jest to zdecydowanie jedna z najwyższych lokat konkurencyjności Polski w latach 2010–2017. Wyżej niż Polska w rankingu konkurencyjności znajdują się m.in. gospodarki Niemiec i Francji, które wyprzedzają Polskę również we wszystkich miernikach analizowanych w niniejszym artykule.

Tabela 4. Liczba wniosków patentowych złożonych do Europejskiego Urzędu Patentowego w latach 2007–2016

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Niemcy	25188	26652	25118	27328	26202	27249	26510	25633	24820	25086
Francja	8360	9082	8974	9575	9617	9897	9835	10614	10781	10486
Holandia	7083	7318	6694	5965	5627	5067	5852	6874	7100	6889
Szwecja	2730	3152	3147	3590	3638	3518	3674	3873	3839	3555
Belgia	1891	1899	1629	2045	2014	1886	1882	1927	2041	2184
Austria	1355	1487	1496	1744	1734	1874	1993	1964	1992	2040
Finlandia	2004	1754	1413	1617	1548	1851	1894	2182	2000	1818
Hiszpania	1275	1318	1255	1430	1404	1544	1504	1471	1527	1558
Irlandia	502	563	622	637	653	609	566	622	582	664
Polska	104	168	174	205	246	383	372	482	568	408
Czechy	99	109	135	167	162	140	151	167	213	185
Portugalia	70	84	113	81	81	76	95	113	137	153
Słowenia	115	129	115	131	129	108	135	125	118	113
Węgry	101	109	116	107	96	105	103	114	99	108
Grecja	83	92	102	83	78	79	68	95	86	72
Słowacja	19	28	26	25	43	35	29	26	48	41

Źródło: Europejski Urząd Patentowy (2007–2017).

Tabela 5. Pozycja konkurencyjna gospodarek wybranych państw na podstawie wartości globalnego indeksu konkurencyjności w latach 2010–2017

Kraj	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2017/2018
Szwecja	1	1	1	1	1	1	1
Niemcy	5	6	6	4	5	4	5
Francja	15	18	21	23	23	22	22
Czechy	36	38	39	46	37	31	31
Polska	39	41	41	42	43	41	39
Słowenia	45	57	56	62	75	67	59

Źródło: World Economic Forum (2010–2017).

Biorąc pod uwagę mierniki analizowane w niniejszym rozdziale należy wskazać, że pozycja innowacyjności i konkurencyjności Polski wzrosła w ostatnim czasie w niewielkim stopniu. Czynnikiem wpływającym na poprawę sytuacji polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej mogły być środki UE przeznaczone na działalność innowacyjną przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Współczesna gospodarka, ze względu na wysoki poziom konkurencji, „zmusza" przedsiębiorstwa do ciągłego rozwoju, żeby mogły utrzymać określoną pozycję na rynku. Jednym z problemów realizacji innowacyjnych działań jest dla przedsiębiorców bariera finansowa, którą miały ograniczyć środki z funduszy UE.

W latach 2007–2013 dofinansowanie innowacyjnych projektów przedsiębiorstw ze środków UE stanowiło ok. 32% łącznej wartości realizacji tych projektów.

Wielkość takich mierników, jak SII, liczba wniosków patentowych złożonych do EUP oraz globalny indeks konkurencyjności wskazują, że poziom innowacyjności i konkurencyjności Polski uległ na przestrzeni ostatnich lat poprawie tylko w niewielkim stopniu. Można wnioskować, że środki UE przekazane na działania innowacyjne przyczyniły się do poprawy pozycji polskiej gospodarki w latach 2010–2017. Należy jednak wskazać, że polskie przedsiębiorstwa nadal postrzegane są jako mało innowacyjne na tle krajów wspólnoty.

Literatura

Czarnota, A. (2009). Wpływ innowacji na konkurencyjność przedsiębiorstwa. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, *13* (1), 81–91.

European Commision. Pobrane z: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en (15.10.2017).

Europejski Urząd Patentowy. *Social Reports for the year 2007–2016*. Pobrane z: https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/social-reports.html (11.10.2017).

Jankowska, A., Malik, R., Wosiek, R., Domańska, A. (2017). *Innowacyjność i konkurencyjność międzynarodowa: nowe wyzwania dla przedsiębiorczości i państwa*. Warszawa: SGH.

Kokot-Stępień, P. (2016). Finansowanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie*, *24* (1), 16–29.

Łączak, A. (2015). *Fundusze UE jako źródła finansowania innowacji w przedsiębiorstwach oraz efektywność ich wykorzystania w Polsce w latach 2004–2013*. Pobrane z: http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KZiF/struktura/IF/konferencje/Documents/A_Laczak.pdfkolegia.sgh.waw.pl (15.10.2017).

Mazur-Wierzbicka, E. (2015). Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, *26* (1), 97–99.

Mądra, J. (2013). Bariery innowacyjności przedsiębiorstwa z sektora MSP. W: *Konferencja Innowacje w Zarządzaniu i Inżynierii Produkcji Zakopane 2013. Artykuły* (s. 202–204). Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. S*zczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, 2007–2013, Warszawa, 2013. Pobrane z: https://www.poig.2007-2013.gov.pl/.../SZOP_POIG_ver%2017_27062013.pdf (8.10.2017).

Ministerstwo Rozwoju. *Dowiedz się więcej o Funduszach Europejskich*. Pobrane z: https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/ (8.10.2017).

Ministerstwo Rozwoju. *Sprawozdanie Końcowe z Realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Warszawa, 2015. Pobrane z: https://www.poig.2007-2013.gov.pl/Wiadomosci/Strony/Innowacyjna_Gospodarka_efekty_podsumowania_220317.aspx (11.10.2017).

Ministerstwo Rozwoju. S*zczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, 2007–2013. Warszawa, 2013.

Portal innowacji. Pobrane z:http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=2AEEACE-070E74DF1A2103D50A087765C, 2010 (1.10.2017).

Rutkowska-Gurak, A. (2010). W poszukiwaniu miar innowacyjności rozwoju. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, *246*, 65–67.

Targalski, J. (2014). *Przedsiębiorczość i zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*. Warszawa: Difin.

World Economic Forum, Global Competitiveness Reports, 2010–2017. Pobrane z: https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1 (4.10.2017).

Cytowanie

Katarzyna Łukaszewska, K. (2017). Wpływ funduszy Unii Europejskiej na pozycję innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 59–70. DOI: 10.18276/er.2017.33-06.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 71–80

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-07 | klasyfikacja JEL: O18, O22,R11

mgr Dorota Miśkiewicz

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Bankowości i Finansów Porównawczych
Zakład Zrównoważonych Systemów Finansowych

mgr Bartosz Rogojsza

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Bankowości i Finansów Porównawczych
Zakład Zrównoważonych Systemów Finansowych
email: b.rogojsza@o2.pl

PROJEKTY SZKOLENIOWE W SZCZECIŃSKIM OBSZARZE METROPOLITALNYM – STUDIUM PRZYPADKU

Słowa kluczowe: Fundusze Unii Europejskiej, rozwój społeczny i gospodarczy, Szczeciński Obszar Metropolitalny

Abstrakt. 1 maja 2017 roku obchodzono trzynastą rocznicę przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Było to dla Polski ważne wydarzenie, dzięki któremu pojawiły się możliwości na wyrównanie szans rozwojowych oraz włączenie się w organizm nowoczesnej gospodarki europejskiej. Członkostwo to trzynaście lat intensywnej współpracy wewnątrz Europy – zarówno w wymiarze gospodarczym, politycznym, jak i społecznym. To także trzynaście lat korzystania przez nasz kraj z ogromnej puli funduszy unijnych.

W latach 2004–2006 unijne wsparcie dla Polski wyniosło ponad 14 mld euro. Lata 2007–2013 to kolejne 67,5 mld euro. W obecnym okresie trwania programu, 2014–2020, Polska otrzyma z Unii Europejskiej 82,5 mld euro. W ciągu tych 13 lat dofinansowanych zostało łącznie ponad 185 tysięcy projektów (Portal Funduszy Europejskich). Dlatego członkostwo Polski w Unii Europejskiej to przede wszystkim doświadczenia w realizacji kapitałochłonnych inwestycji, a kolejna rocznica przystąpienia do UE to dobry moment, by podsumować ich efekty.

W artykule przedstawiono korzyści społeczne i gospodarcze płynące dla społeczeństwa zamieszkującego Szczeciński Obszar Metropolitalny, wynikające z obowiązującej, nowej, perspektywy finansowej na lata 2014–2020, która stwarza możliwości dalszego zrównoważonego rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie istotności funkcjonowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych, w tym z uwzględnieniem efektów realizacji projektu „miękkiego", skoncentrowanego na inwestycji w kapitał ludzki. Studium przypadku zaprezentowano na przykładzie gmin należących do Szczecińskiego Obszaru Metropolitarnego.

Training projects in the Szczecin Metropolitan Area – case study

Keywords: European Union Funds, Economic Development, Szczecin Metropolitan Area

Abstract. Problems of Metropolitan is one of the key challenges in the context of Polish planned development of the metro network in the country and the results of the proposals submitted to the Green Paper dot. Metropolitan areas. At the level of the region (West Pomeranian Province) of the Szczecin Metropolitan Area as a functional area constituting the administrative center of economic and cultural speaks Regional development Strategy to 2020. The increase in the competitiveness of major urban centers is one of the six priorities of the National Spatial Development Concept 2030 document comprehensively regulating issues related to urban development is a project of the National urban Policy Guidelines for 2020, whose strategic objective is to develop the ability of cities to create growth, quality jobs and improve the quality of life of their residents by increasing metropolitan functions of the major urban centers.

Wprowadzenie

Środki europejskie okazały się istotną determinantą wspomagającą stymulowanie wzrostu gospodarczego, oddziałującą zarazem na rynek, jak i na rozwój społeczny, co pozytywnie przekłada się na rozwój poszczególnych regionów Polski. Pula środków, które zostały alokowane w słabiej rozwinięte regiony Polski, w dużej mierze przyczyniła się do ich znacznego rozwoju społeczno-gospodarczego. W celu lepszego wykorzystania tych funduszy w wielu województwach zawiązały się konsorcja, stowarzyszenia gmin, metropolie gmin i miast, powstały parki technologiczne. Rozwój obszarów metropolitalnych to jeden z najważniejszych czynników służących podnoszeniu rangi i konkurencyjności regionów na arenie krajowej oraz międzynarodowej, a także mający wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie ich wewnętrznej struktury przestrzennej (Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego). Wyrazem tendencji zmierzających do zdynamizowania rozwoju obszarów metropolitalnych, jako biegunów wzrostu, są strategie rozwoju RP na lata 2007–2013 oraz ich kontynuacja w dokumencie odpowiadającym na zapisy Strategii Lizbońskiej „Strategia Europa 2020", w których obszary metropolitalne postrzegane są jako kluczowe obiekty polityki centralnej państwa. Od 12 lat w Polsce są wdrażane fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Programy operacyjne funkcjonujące w poszczególnych okresach programowania mają na celu wyrównanie poziomu zrównoważonego rozwoju oraz podniesienie atrakcyjności Polski w stosunku do pozostałych krajów członkowskich Wspólnoty (Brzozowska, 2003, s. 17–33).

Celem artykułu jest wskazanie istotności funkcjonowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych oraz prezentacja dobrej praktyki wdrażania projektu

szkoleniowego na terenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitarnego. Cześć empiryczną oparto na przedstawieniu projektu współfinansowanego ze środków EFS, który realizowany był w ramach Strategii ZIT SOM w okresie programowania 2014–2020. W artykule posłużono się krytyczną analizą literatury, analizą aktów prawnych a także obserwacjami własnymi autorów.

1. Zasady wdrażania funduszy strukturalnych UE w Polsce w okresie 2014–2020

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 znaczna część budżetu Unii Europejskiej dystrybuowana jest na poszczególne polityki UE. W najbliższych sześciu latach będzie to 94% całego budżetu UE, czyli ok. 955,7 mld euro. Do wielu państw należących do Wspólnoty składka członkowska powraca w formie zatwierdzonych programów operacyjnych, umożliwiających wykorzystanie funduszy unijnych. Pozostałe 6%, czyli ok. 61 mld euro, przeznaczone zostanie na funkcjonowanie administracji, m.in. wynagrodzenia pracowników, utrzymanie bezpieczeństwa, infrastruktury oraz systemów IT. Wydatki te są niezbędne, aby instytucja Unii Europejskiej mogła prawidłowo funkcjonować.

Należy podkreślić, że Unia Europejska zatwierdziła dla Polski znaczną część unijnych środków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa, co czyni nasz kraj w tym obszarze jednym z głównych beneficjentów (Porębska, 2014, s. 191, 194).

Z regionalnego punktu widzenia, najważniejsze są Regionalne Programy Operacyjne – związaną z nimi alokację środków uwzględniającą udział poszczególnych województw, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Alokacja środków RPO 2014–2020 z podziałem na województwa

Województwo	Całkowita alokacja na RPO (w mln euro, ceny bieżące)
1	2
Dolnośląskie	2252,55
Kujawsko-pomorskie	1903,54
Lubelskie	2230,96
Lubuskie	906,93
Łódzkie	2256,05
Małopolskie	2878,22
Mazowieckie	2089,84
Opolskie	994,97
Podkarpackie	21114,24

1	2
Podlaskie	1213,60
Pomorskie	1864,81
Śląskie	3476,94
Świętokrzyskie	1364,54
Warmińsko-mazurskie	1728,27
Wielkopolskie	2450,21
Zachodniopomorskie	1601,24
Razem	31276,90

Źródło: na podstawie MR (2015), s. 168.

Jak wynika z zatwierdzonego budżetu finansowego wsparcia UE dla Polski, wzrośnie rola samorządu terytorialnego jako beneficjenta funduszy europejskich, a polskie JST będą zarządzały większą pulą środków europejskich. Wynika to między innymi z decentralizacji zarządzania środkami strukturalnymi, w tym ze zwiększenia udziału Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w Regionalnych Programach Operacyjnych – do 55,6% w latach 2014–2020 (we wcześniejszej perspektywie finansowej ten wskaźnik wynosił 49,7%) oraz zwiększenia udziału regionalnego komponentu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do ok. 68% całości alokacji na ten fundusz. W efekcie, o ile w latach 2007–2013 województwa zarządzały około 25% całej alokacji, to w nowej perspektywie ich udział w alokacji wzrośnie do około 40%. Warto też wspomnieć, że w latach 2014–2020 do dyspozycji samorządu terytorialnego oddaje się nowe, specjalne instrumenty, jak na przykład Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) czy Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) oraz inne regionalne programy wsparcia, np. Kontrakty Samorządowe (Porębska, 2014, s. 184).

Jak wynika z założeń programowych dotyczących regionów, są one zbieżne z założeniami programów krajowych, a do ich priorytetów należą zadania z zakresu innowacji, badań naukowych, technologii informacyjno-komunikacyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw, gospodarki niskoemisyjnej, rozwoju infrastruktury, transportu, a także inwestycji w ochronę środowiska i energetykę. Związaną z nimi alokację środków, w kontekście udziału poszczególnych województw przedstawiono w tabeli 2.

W oparciu o zapisy Umowy Partnerstwa na Regionalne Programy Operacyjne w latach 2014–2020 wyasygnowano 31 247 mln euro, z czego na EFRR 22 571,6 mln euro (72,2%), pozostałe 8 675,4 mln euro (27,8%) zostało przeznaczone na EFS. Najwięcej środków finansowych zarówno z EFRR, jak i EFS otrzymają województwa: śląskie (3 473,7 mln euro), małopolskie (2 875,4 mln euro), wielkopolskie (2 447,9 mln euro).

Natomiast najmniej środków trafi do województw: lubuskiego (906,1 mln euro) i opolskiego (944,10 mln euro).

Tabela 2. Alokacja środków EFRR i EFS na lata 2014–2020 z podziałem na województwa

Województwo	EFRR (w mln euro)	EFS (w mln euro)
Dolnośląskie	1 622,8	627,6
Kujawsko-pomorskie	1 371,3	530,4
Lubelskie	1 607,2	621,6
Lubuskie	653,4	252,7
Łódzkie	1 625,3	628,6
Małopolskie	2 073,5	801,9
Mazowieckie	1 544,7	534,2
Opolskie	680,8	263,3
Podkarpackie	1 532,1	589,1
Podlaskie	874,3	338,1
Pomorskie	1 343,4	519,6
Śląskie	2 504,9	968,8
Świętokrzyskie	983,0	380,2
Warmińsko-mazurskie	1 245,1	481,5
Wielkopolskie	1 765,2	682,7
Zachodniopomorskie	1 153,6	446,1
Razem	22 571,6	8 675,4

Źródło: MR (2015), s. 169.

2. Rozwój Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego

Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego – początkowo działało pod nazwą Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej – zostało utworzone 15 kwietnia 2005 roku na mocy Uchwały nr 1/2005 Zebrania Założycielskiego Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej. 4 września 2009 roku zmieniło nazwę na Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Zakres terytorialny SOM obejmuje 13 gmin, w tym: 3 gminy miejskie (Szczecin, Świnoujście, Stargard Szczeciński), 6 gmin wiejskich oraz 4 gminy miejsko-wiejskie. Obszar zamieszkuje blisko 700 tys. mieszkańców, z których 90% mieszka w miastach.

Aglomeracja SOM obejmuje tereny położone wokół Szczecina, największego miasta północno-zachodniej Polski, stolicy województwa zachodniopomorskiego. Zlokalizowane w obszarze metropolitalnym miasta i gminy łączą powiązania historyczne, kulturowe, geograficzne, gospodarcze, kulturalne. Na tych polach

prowadzone są wspólne działania obejmujące transport i komunikację, rewitalizację i renowację, ochronę środowiska, podnoszenie jakości życia, inwestycje strukturalne, itp.

Utrzymanie wysokiego poziomu życia i rozwoju społecznego oraz gospodarczego, wymaga od władz samorządowych gmin i miast SOM wielu zabiegów. Niewątpliwie jednym z najtrafniejszych rozwiązań w tej kwestii jest ukierunkowanie się obszaru SOM na alokację środków Unii Europejskiej. Szeroki wachlarz możliwości absorpcji środków unijnych pozwala na dalekosiężne opracowania strategiczne, odnoszące się do poprawy wizerunku regionu. Podstawowym dokumentem w przypadku SOM jest „Strategia Rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego", której założeniem jest rozwój obszaru SOM w zakresie turystyki, usług publicznych, transportu, a także koncentracja na współdziałaniu międzynarodowym. Odnosząc się do misji SOM strategia wskazuje rozwój obszarów metropolitalnych jako jeden z najważniejszych czynników służących podnoszeniu rangi i konkurencyjności regionu na arenie krajowej oraz międzynarodowej, a także ich wpływ na kształtowanie się i funkcjonowanie wewnętrznej struktury przestrzennej. Obecne jednolite modele gmin SOM nie stwarzają wystarczających możliwości rozwoju i realizacji ponadgminnych projektów infrastrukturalnych, których celem jest trwały i zrównoważony rozwój całego regionu, zwiększenie jego międzynarodowej roli oraz poprawa jakości życia wszystkich jego mieszkańców. Jak wskazuje Magdalena Zioło (2009), „zapewnienie zrównoważonego rozwoju wymaga podjęcia przez państwo działań interwencyjnych zmierzających do wyrównania szans rozwojowych na obszarach objętych regresem". Stąd też tak istotne staje się wdrażanie instrumentów wspomagających ten proces.

Wzmocnienie funkcji metropolitalnych wiodących miast, jest silnym nurtem europejskiej i polskiej polityki regionalnej, wspieranym systemowo w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Zrównoważony rozwój obszarów osiągany jest poprzez wspólnie podejmowane działania oraz zintegrowane podejście i współpracę sieciową zmierzające do wzmacniania impulsów rozwojowych. Zgodnie z art. 84 ustawy z 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U., 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.) gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami, w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Przejawem upowszechniania takiej idei oraz wspierania jej rozwoju poprzez wspólne przedsięwzięcia w ramach obszaru metropolitalnego, jest współpraca gmin, powiatu, województwa, będących członkami Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

3. Dobre praktyki

W celu wdrożenia lepszego mechanizmu dystrybucji środków finansowych do programów operacyjnych realizowanych w latach 2014–2020, wprowadzono nowy instrument, którym jest mechanizm zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), stanowiący narzędzie wsparcia miast i obszarów funkcjonalnych, takich jak Szczeciński Obszar Metropolitalny. Przykładem praktycznej realizacji wsparcia mieszkańców lub osób pracujących na terenie SOM jest projekt pn. „Kwalifikacje kluczem do sukcesu", który został zrealizowany w 2017 roku przez Stowarzyszenie „Synergia" – w partnerstwie ze Stowarzyszeniem „Educare", co było możliwe dzięki jego współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020 (Stowarzyszenie Synergia).

Wskazano, że w Strategii ZIT SOM kluczowym problemem gospodarki SOM jest niedostosowanie systemu kształcenia zawodowego do wymagań rynkowych. Coraz wyższe oczekiwania pracodawców generują zapotrzebowanie na wykwalifikowaną kadrę, która posiada określone kwalifikacje zawodowe oraz zestaw kompetencji społecznych. Wizja ZIT SOM zakłada zatem realizację takich przedsięwzięć, które przyczynią się do podniesienia jakości życia mieszkańców SOM, m.in. poprzez poprawę jakości kształcenia, przekładającą się na możliwość zdobycia dobrej pracy oraz aktywizację potencjału kapitału ludzkiego. Głównym celem realizacji projektu było nabycie kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji społecznych przez 100 uczestników projektu, w tym m.in. poprzez wzrost wiedzy z zakresu poruszania się po lokalnym i regionalnym rynku pracy, a także zakresu możliwości rozwoju edukacyjnego i osobistego, w tym wiary we własne możliwości oraz przyswojenie informacji na temat formy i zasad egzaminów zawodowych w rzemiośle. Cel ten został osiągnięty na poziomie 95%, co należy uznać za duży sukces. Ponadto istotnym jest, że założone przez projektodawców cele projektu były komplementarne m.in. z celem szczegółowym RPO WZ 2014–2020, który zakłada wzrost efektywności kształcenia zawodowego i jego dostosowanie do wymogów regionalnego rynku pracy, zwiększając szanse na zatrudnienie. Ponadto warto zwrócić uwagę na powiązanie projektu z celem strategicznym nr 2 Strategii ZIT SOM, którym jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego – innowacyjna gospodarka, w tym poprzez wyrównywanie deficytów w obrębie rynku pracy. Projekt wpisuje się w cele Strategii Rozwoju Polski Zachodniej 2020 (SRPZ), w tym m.in. w ramy budowy oferty gospodarczej makroregionu, mającej na celu dążenie do dalszego wzmocnienia siły gospodarczej makroregionu poprzez współpracę i sieciowanie, przede wszystkim w wiodących branżach przemysłowych

Polski Zachodniej. Inwestowanie w zasoby ludzkie stanowi zatem źródło odpowiedniej kadry, niezbędnej do rozwoju gospodarki, które przyczynią się do dynamicznego rozwoju wiodących branż gospodarczych makroregionu. Warto zwrócić uwagę, że cele Strategii Rozwoju Polski Zachodniej 2020 (SRPZ) są również powiązane z celem strategicznym nr 2 Strategii ZIT SOM.

Projekt „Kwalifikacje kluczem do sukcesu" bazuje na diagnozie poziomu kompetencji kluczowych niezbędnych na rynku pracy oraz właściwych postaw i umiejętności u dorosłych osób z terenu SOM, przeprowadzonej przez Stowarzyszenie „Synergia" w kwietniu i maju 2016 roku. Zrealizowany został na terenie wszystkich gmin SOM i przewidywał wsparcie w ramach typu 1 działania 8.7 RPO WZ 2014–2020. Wsparcie udzielone zostało aż 100 dorosłym mieszkańcom SOM, które w dniu przystąpienia do projektu pozostawały poza systemem formalnej edukacji zawodowej. Objęcie wsparciem grup defaworyzowanych (bez pracy, niepełnosprawni, 50+, nisko wynagradzani) było szczególnie istotne z uwagi na to, że to właśnie te osoby, często wykluczone finansowo z powodu niskich wynagrodzeń lub w ogóle braku źródeł utrzymania, nie mogą sobie pozwolić na samodzielnie opłacenie kosztów certyfikacji i obciążeń pośrednio z tym związanych. Kompleksowe podejście do uczestników zakładało wsparcie w postaci 12 godzin indywidualnych konsultacji, w tym 10 godzin z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego a także możliwość uzyskania formalnego potwierdzenia posiadanych kwalifikacji zawodowych dzięki tytułowi czeladnika, mistrza lub tytułu równoważnego. Zwracając uwagę na sytuację społeczno-ekonomiczną uczestników, umożliwiono również zwrot kosztów przejazdów z miejsca zamieszkania bądź pracy na zajęcia konsultacyjne i drogę powrotną. Zdobycie kwalifikacji zawodowych umożliwiło uczestnikom projektu zwiększenie swojej atrakcyjności na rynku pracy, a więc podniesie swoich szans na uzyskanie zatrudnienia lub utrzymanie obecnego stanowiska. Umożliwienie dorosłym mieszkańcom SOM formalnego potwierdzenia posiadanych kwalifikacji zawodowych miało charakter komplementarny dla projektów w zakresie m.in. infrastruktury, realizowanych w ramach Strategii ZIT SOM. Wynika to z założenia, że realizacja projektów infrastrukturalnych wymaga m.in. korzystania z zasobów odpowiedniej kadry, która posiada właściwe kwalifikacje zawodowe, potwierdzone formalnym tytułem mistrza w zawodzie (np. betoniarz, tynkarz, elektronik czy stolarz).

Podsumowanie

Podjęte w niniejszym artykule rozważania pozwoliły na realizację postawionego celu, w tym poprzez wskazanie na istotność mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych na przykładzie Szczecińskiego Obszaru Metropolitarnego. Większość działań, w tym realizowanych na terenie SOM, została ukierunkowana na wartość dodaną inwestycji współfinansowanych z budżetu unijnego. Przy ich pomocy, partnerstwa miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, tj. samorządów znajdujących się w ich oddziaływaniu, mogą realizować wspólne przedsięwzięcia dotyczące mi.in. transportu, rewitalizacji czy termomodernizacji (MR, 2014, s. 5).Wsparcie SOM widoczne jest również w działaniach współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym poprzez podejmowanie projektów, których celem jest rozwój kapitału ludzkiego pracującego na rzecz silnej, dobrze prosperującej gospodarki. Dzięki temu możliwa staje się realizacja szeroko zakrojonych projektów szkoleniowych, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu kwalifikacji zawodowych (potwierdzanych przez właściwe instytucje). Bez wątpienia fundusze europejskie stanowią istotne, uzupełniające źródło finansowania zadań powierzonych do realizacji gminom, powiatom i województwom (Zioło, 2008, s. 491).

Literatura

Brzozowska, K. (2014). Instytucjonalne stymulanty rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *115*, 17–33.

Gajewski, P. (2007). Ekonomiczne efekty polityki regionalnej. *Gospodarka Narodowa*, *1–2*, 59–81.

Markowski, T. (2008). Koordynująca rola polityki przestrzennej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa przyrodniczego i krajobrazu kulturowego. W: *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej. Materiały konferencyjne* (45–58). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Instrukcja użytkownika Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13. Deklaracje Wydatków. Pobrano z: https://www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Deklaracje_Wydatkow_13062013.pdf (18.07.2018).

MR (2014). Fundusze Europejskie w Polsce. *Biuletyn Informacyjny*, *34*.

MR (2015). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*. Warszawa.

MR (2013). *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*. Warszawa.

Pastuszka, S. (2012). *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*. Warszawa: Difin.

Portal Funduszy Europejskich. Pobrane z: https://www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/MIiR_34_2014_eBook_300614.pdf, s.1 (10.07.2017).

Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. Pobrane z: http://www.som.szczecin.pl/chapter_104018.asp (18.07.2017).

Stowarzyszenie Synergia. *Kwalifikacje kluczem do sukcesu*. Pobrane z: http://www.synergiaszczecin.pl/projekty/204-kwalifikacje-kluczem-do-sukcesu (7.06.2018).

Szczeciński Obszar Metropolitalny. Strategia rozwoju 2020. Pobrane z: http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/08/SzOM-2020.pdf (18.07.2018).

Transgraniczny Region Metropolitalny Szczecin. Pobrano z: http://rbgp.pl/files/235__89.pdf (18.07.2018).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95.

Wojewódzki Urząd Pracy (2009). *Stan i prognoza rozwoju województwa zachodniopomorskiego*. Szczecin.

Zioło, M. (2008). Dotacja jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *14* (498), 482–491.

Zioło, M. (2009). Specjalne strefy ekonomiczne jako forma interwencji państwa wspierająca rozwój przedsiębiorczości. *Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, *14* (532), 49–60.

Źródła internetowe

http://mir.gov.pl

http://funduszeeuropejskie.gov.pl

http://bip.som.szczecin.pl

http://som.szczecin.pl

www.wrzos.org.pl/download/RAPORT_woj.zachodniopomorskie.pdf

www.synergiaszczecin.pl

Cytowanie

Miśkiewicz, D., Rogojsza, B. (2017). Projekty szkoleniowe w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym – studium przypadku. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 71–80. DOI: 10.18276/er.2017.33-07.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 81–92

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-08 | klasyfikacja JEL: L83, Z32, R58

prof. dr hab. Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Jagielloński
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Instytut Przedsiębiorczości
Zakład Przedsiębiorczości w Turystyce
email: aleksander.panasiuk@uj.edu.pl

dr Marta Sidorkiewicz

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Katedra Zarządzania Turystyką
email: marta.sidorkiewicz@wzieu.pl

ANALIZA SWOT WYKORZYSTANIA FUNDUSZY EUROPEJSKICH W REGIONALNEJ GOSPODARCE TURYSTYCZNEJ W LATACH 2007–2013

Słowa kluczowe: gospodarka turystyczna, analiza SWOT, fundusze europejskie

Abstrakt. Opracowanie stanowi próbę oceny stanu wykorzystania funduszy europejskich na gospodarkę turystyczną w Polsce, w perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Zaprezentowano ogólne miejsce gospodarki turystycznej w regionalnych programach operacyjnych. Obszarem badań szczegółowych były gminy województwa zachodniopomorskiego. Celem opracowania jest przeprowadzenie analizy SWOT wykorzystania środków Unii Europejskiej w regionalnej gospodarce turystycznej na podstawie prowadzonych szczegółowych badań dotyczących perspektywy finansowej w latach 2007–2013. Z prowadzonych badań wynika, że środki UE na projekty turystyczne w analizowanych gminach nie decydują bezpośrednio o stanie funkcjonowania gospodarki turystycznej, wpływając generalnie na rozwój regionalny i poziom życia mieszkańców. Relacja pomiędzy stanem wykorzystania środków UE a rozwojem gospodarki turystycznej jest wynikiem także wielu innych czynników, które dla poszczególnych gmin należy analizować indywidualnie. Problemem ten można zaobserwować poprzez ocenę elementów zidentyfikowanych w przeprowadzonej analizie SWOT. Podjęte rozważania i wnioski z nich wynikające są podstawą do podjęcia dalszych badań w zakresie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 i miejsca gospodarki turystycznej w finansowaniu unijnym na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

SWOT Analysis of Use of European Funds in the Regional Tourism Economy in the Years 2007–2013

Keywords: tourism economy, SWOT analysis, European funds

Abstract. The study is an attempt to assess the use of European funds in Poland for the tourism economy in the financial perspective for 2007–2013. The general place of the tourism

economy in regional operational programs has been presented. The area of research was the communes of Zachodniopomorskie Voivodeship. The aim of the study was SWOT analysis of the use of European Union funds in the regional tourism economy in relation to the financial perspective in 2007–2013. The research shows that the EU funds for the project analyzed in tourist communities don't directly decide on the state of operation of the tourism economy, but generally influence on regional development and living standards. The relationship between the state of use of EU funds and the development of the tourism economy is also the result of many other factors that should be analyzed individually for individual communes. This problem can be observed by assessing the elements identified in the SWOT analysis. Considerations and conclusions of research are the basis for further research in the area of the financial perspective for 2014–2020 and the place of the tourist economy in the EU funding at the level of local government units.

Wprowadzenie

Dzięki rozwojowi turystyki możliwa jest realizacja celów w szerszym kontekście polityki społeczno-gospodarczej. Relacja pomiędzy turystyką a całą gospodarką jest dwustronna. Rozwój innych gałęzi i branż gospodarki, m.in. transportu, handlu, gospodarki komunalnej, wpływa pozytywnie na stan rozwoju gospodarki turystycznej. Z kolei gospodarka turystyczna przyczynia się do realizacji celów makroekonomicznych, związanych zwłaszcza z jej udziałem w tworzeniu produktu krajowego brutto, aktywizacji rynku pracy, uzyskiwania efektów ekonomicznych w obszarach turystycznych oraz wzrostu poziomu życia mieszkańców.

W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013, turystyka zajmowała istotne miejsce, w porównaniu z pozostałymi elementami gospodarki. Za pośrednictwem funduszy europejskich, a w praktyce przede wszystkim poprzez regionalne programy operacyjne, osiągnięto istotny rozwój gospodarki turystycznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym (w gminach o rozwiniętej funkcji turystycznej) i regionalnym, w znaczącej części województw (Panasiuk, 2015, s. 122–132).

Niniejsze rozważania zostały oparte na analizach prowadzonych w odniesieniu do tzw. projektów turystycznych realizowanych w ujęciu regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem regionu zachodniopomorskiego i gmin tego województwa. Celem opracowania jest przeprowadzenie analizy SWOT wykorzystania środków Unii Europejskiej w regionalnej gospodarce turystycznej, na podstawie szczegółowych badań dotyczących perspektywy finansowej w latach 2007–2013 (Panasiuk, 2014). W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: krytycznej analizy literatury przedmiotu, analizy i syntezy oraz heurystyczne. Dobór regionu do przeprowadzonych badań przyjmuje formę badania monograficznego. Biorąc pod uwagę, że jest

to okręg znajdujący się w ścisłej czołówce województw pod względem wielkości bazy noclegowej, wielkości ruchu turystycznego oraz o największym udziale środków w RPO na turystykę, uznać można, że wyniki badań noszą wysokie znamiona reprezentatywności. Drugim istotnym czynnikiem, który ma wpływ na wybór tego regionu do badań, jest miejsce gospodarki turystycznej w regionalnym programie operacyjnym na lata 2007–2013. W niniejszej perspektywie finansowej UE wszystkie regiony wpisywały turystykę jako istotny obszar zasileń finansowych z RPO.

1. Turystyka w RPO 2007–2013 w polskich regionach

W latach 2007–2013 politykę regionalną Unii Europejskiej realizowano przy pomocy dwóch funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz Funduszu Spójności. Głównym celem polityki regionalnej było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

W okresie minionej perspektywy finansowej podstawowym źródłem zasileń gospodarki turystycznej z funduszy europejskich były regionalne programy operacyjne (RPO), zarządzane przez samorządy województw. Struktura wszystkich 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce składa się z osi priorytetowych, wskazujących na główne obszary wsparcia poszczególnych RPO, w ich ramach wyszczególniono natomiast działania i poddziałania określające konkretne grupy przedsięwzięć podlegających finansowaniu.

Analiza wszystkich 16 RPO w latach 2007–2013 wskazuje, że turystyka wraz z kulturą znalazły się wśród głównych osi priorytetowych aż 14 RPO (tab. 1). Tak ważne miejsce turystyki w analizowanych dokumentach wskazywać może również na jej wysoką rangę wśród głównych determinant rozwojowych poszczególnych regionów Polski (Panfiluk, 2013, s. 91–109). Wyjątek w tym zakresie stanowiły RPO województw łódzkiego oraz opolskiego, gdzie inicjatywy związane z rozwojem turystyki wyodrębnione zostały dopiero na poziomie działań priorytetowych.

Wśród podstawowych działań, zawartych w osiach priorytetowych związanych z rozwojem turystyki w analizowanych regionach, dominowały (Szymańska, 2010, s. 555–566):

- budowa, rozbudowa i modernizacja bazy turystycznej (Jodkowska, Sidorkiewicz, 2013, s. 159–174),
- budowa, rozbudowa i modernizacja publicznej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej,

– tworzeniem regionalnych oraz ponadregionalnych produktów turystycznych,
– tworzeniem regionalnych systemów informacji turystycznej,
– promocją turystyki.

Tabela 1. Miejsce turystyki w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce 2007–2013

Województwo	Oś priorytetowa	Działanie
1	2	3
Dolnośląskie	6. Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska	6.1. Turystyka uzdrowiskowa
		6.2. Turystyka aktywna
		6.3. Turystyka biznesowa
		6.4. Turystyka kulturowa
		6.5. Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową
	9. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska	9.1. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców
Kujawsko-pomorskie	3. Rozwój infrastruktury społecznej	3.3. Rozwój infrastruktury kultury
	6. Wsparcie rozwoju turystyki	6.1. Rozwój usług turystycznych w oparciu o zasoby przyrodnicze
		6.2 Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych
	7. Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy	7.1 Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast
Lubelskie	3. Atrakcyjność obszarów miejskich i terenów inwestycyjnych	3.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
	7. Kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna	7.1. Infrastruktura kultury i turystyki
		7.2. Promocja kultury i turystyki
		7.3. Współpraca międzyregionalna
Lubuskie	5. Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej	5.1 Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej
Łódzkie	3. Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość	3.5. Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna
	5. Infrastruktura społeczna	5.4. Infrastruktura kultury
	6. Odnowa obszarów miejskich	6.1. Rewitalizacja obszarów problemowych
Małopolskie	3. Turystyka i przemysł kulturowy	3.1 Rozwój infrastruktury turystycznej
		3.2 Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego
	8. Współpraca międzyregionalna	8.1 Promocja Małopolski na arenie międzynarodowej
		8.2 Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy

1	2	3
Mazowieckie	5. Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	5.2. Rewitalizacja miast
	6. Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	6.1. Kultura
		6.2. Turystyka
Opolskie	5. Infrastruktura społeczna i szkolnictwo wyższe	5.3 Rozwój kultury oraz ochrona dziedzictwa kulturowego
	6. Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich
Podkarpackie	6. Turystyka i kultura	–
Podlaskie	3. Rozwój turystyki i kultury	3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu
		3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej
	6. Rozwój infrastruktury społecznej	6.3. Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego
Pomorskie	3. Funkcje miejskie i metropolitalne	3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej
	6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe	6.1. Infrastruktura wzmacniająca potencjał turystyczny
		6.2. Promocja i informacja turystyczna
		6.3. Regionalne dziedzictwo kulturowe o potencjale turystycznym
		6.4. Wspieranie i zachowanie walorów przyrodniczych
Śląskie	3. Turystyka	3.1. Infrastruktura zaplecza turystycznego
		3.2. Infrastruktura okołoturystyczna
		3.3. Systemy informacji turystycznej
		3.4. Promocja turystyki
	4. Kultura	4.1. Infrastruktura kultury
		4.2. Systemy informacji kulturalnej
		4.3. Promocja kultury
Świętokrzyskie	5. Wzrost jakości infrastruktury społecznej oraz inwestycje w dziedzictwo kulturowe, turystykę i sport	5.2. Podniesienie jakości usług publicznych poprzez wspieranie placówek edukacyjnych i kulturalnych
		5.3. Inwestycje w sferę dziedzictwa kulturowego, turystyki i sportu
	6. Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	6.1. Wzmocnienie regionalnych i subregionalnych ośrodków wzrostu
		6.2 Rewitalizacja małych miast
Warmińsko-mazurskie	2. Turystyka	2.1. Wzrost potencjału turystycznego
		2.2. Promocja województwa i jego oferty turystycznej
	4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	4.2. Rewitalizacja miast

1	2	3
Wielkopolskie	4. Rewitalizacja obszarów problemowych	4.1. Rewitalizacja obszarów miejskich
	6. Turystyka i środowisko kulturowe	6.1. Turystyka
		6.2. Rozwój kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego
Zachodnio-pomorskie	5. Turystyka, kultura i rewitalizacja	5.1. Infrastruktura turystyczna
		5.3. Ścieżki rowerowe
		5.5. Rewitalizacja
	6. Rozwój funkcji metropolitalnych	6.1. Infrastruktura turystyczna na obszarze metropolitalnym
		6.3. Ścieżki rowerowe na obszarze metropolitalnym
		6.6. Rewitalizacja na obszarze metropolitalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

Dodatkowym źródłem finansowania inwestycji proturystycznych, zapisanym w ramach analizowanych RPO, stały się także priorytety związane z rewitalizacją przestrzeni miejskich i rozwojem obszarów metropolitalnych oraz rozwojem i modernizacją infrastruktury społecznej, w tym także kulturalnej. W ich ramach wyodrębniono działania obejmujące między innymi:

- rozwój infrastruktury turystycznej na obszarach metropolitalnych oraz tworzenie i promocję lokalnych produktów turystycznych,
- rewitalizację zdegradowanych przestrzeni miejskich oraz dostosowanie ich do potrzeb turystyki,
- budowę, rozbudowę i modernizację obiektów infrastruktury kulturalnej jako elementów poprawiających atrakcyjność turystyczną obszaru,
- wspieranie ochrony dziedzictwa kulturowego obszarów oraz inwestycje w obiekty kulturowe i historyczne (Jaroszewska-Brudnicka, Brudnicki, 2012, s. 75–86).

Choć głównym celem wskazanych działań miała być poprawa jakości życia społeczności danego obszaru, to jednak w grupach celów szczegółowych większości programów wskazano na istotną rolę tego typu przedsięwzięć w podnoszeniu atrakcyjności turystycznej regionu (Kisiel, Zielińska-Szczepkowska, Niedziejko, 2014, s. 9–25).

Łączna pula środków alokowanych w ramach priorytetów związanych bezpośrednio z turystyką wszystkich 16 RPO wynosiła 1,22 mld euro, co stanowi ponad 6% ogółu środków RPO. Uwzględniając dodatkowo kwoty alokacji z priorytetów pośrednio związanych z rozwojem gospodarki turystycznej w poszczególnych regionach, kwota ta wyniosła 2,77 mld euro i stanowi 14% sumy środków RPO.

Największa pula środków związanych bezpośrednio z realizacją przedsięwzięć turystycznych alokowana została w ramach RPO województw: śląskiego, mazowieckiego oraz warmińsko-mazurskiego, natomiast najmniejsza w RPO województw: pomorskiego, lubuskiego i podkarpackiego. Biorąc pod uwagę udział wskazanych środków w ogólnej kwocie budżetu RPO, najwyższy współczynnik pod tym względem osiągnęły województwa: podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

Warto podkreślić, że wyniki analizy wskazują na brak bezpośrednich związków pomiędzy rolą danego regionu w obsłudze ruchu turystycznego, a poziomem zaangażowania środków RPO na działania związane z rozwojem regionalnej gospodarki turystycznej. Przykładem mogą tu być województwa pomorskie oraz małopolskie, które stanowią jedne z najpopularniejszych destynacji turystycznych w kraju, a wysokość środków przyporządkowanych na działania proturystyczne w ramach obu programów wyniosły odpowiednio 3,4% i 6,3% ogółu środków budżetu RPO.

2. Analiza SWOT stanu wykorzystania środków Unii Europejskiej w regionalnej gospodarce turystycznej, na przykładzie województwa zachodniopomorskiego

Efektem prac analitycznych jest zestaw informacji, które powinny być przedstawione w spójny sposób, pozwalający ocenić ogólną sytuację przedsięwzięcia. W tym celu stosuje się analizę SWOT, którą można wykorzystywać od początku prac analitycznych, a także zastosować do podsumowania informacji uzyskanych dzięki innym metodom (Pilarczyk, Mruk, 2006, s. 265). Analiza SWOT to metoda oceny strategicznej, polegająca na poznaniu jej mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń odnoszących się do czynników zewnętrznych (Bangs, 1999, s. 203). W tabeli 2 zaprezentowano analizę SWOT całokształtu działań podmiotów gospodarki turystycznej w województwie zachodniopomorskim, związanych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej w perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Przedstawione w analizie zagadnienia poddano hierarchizacji. Dla zapewnienia przejrzystości rozważań odniesiono się tylko do najistotniejszych kwestii, pomijając elementy o niższym znaczeniu dla podejmowanej oceny.

Tabela 2. Analiza SWOT stanu wykorzystania środków Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej w województwie zachodniopomorskim w latach 2007–2013

Mocne strony	Słabe strony
– silne umiejscowienie turystyki w programach strategicznych – wysoko wykwalifikowana kadra JST – poprawa poziomu walorów turystycznych – kształtowanie nowych i renowacja istniejących atrakcji turystycznych – poprawa dostępności komunikacyjnej – budowa i rozbudowa zagospodarowania turystycznego – przyspieszenie działań, których nie można byłoby wykonać bez wsparcia z UE – wysoka skuteczność gmin w aplikowaniu o środki unijne – poprawa wizerunku turystycznego regionu – dysponowanie przez JST gotowymi projektami – rosnąca aktywność gmin w pozyskiwaniu środków unijnych w porównaniu z wcześniejszymi okresami finansowania – wysoka liczba aplikacji wśród gmin o charakterze typowo turystycznym (w tym nadmorskich)	– zbyt mały zakres możliwości korzystania ze środków UE przez przedsiębiorstwa turystyczne – koncentracja środków unijnych przyznanych na cele turystyczne tylko w niektórych gminach – zbyt skomplikowana i zbiurokratyzowana procedura aplikacyjna (dotyczy także refundacji wydatków) – ograniczone zasoby finansowe niektórych gmin, niezbędne do pokrycia wkładu własnego – wysoka fluktuacja kadr odpowiedzialnych za fundusze UE w urzędach – niepełne powiązanie przyznanych środków z gospodarką turystyczną – ograniczony wpływ na innowacyjność gospodarki turystycznej – małe możliwości i obawa kadry JST przed współpracą z sektorem prywatnym – podobne projekty w sąsiadujących gminach paradoksalnie zmniejszają ich konkurencyjność
Szanse	**Zagrożenia**
– wykorzystanie środków UE na turystykę powoduje rozwój i niwelowanie różnic między regionami (konwergencję) – dalsze podnoszenie atrakcyjności turystycznej – wzrost turystycznej konkurencyjności – rozwój współpracy transgranicznej – dalsze wzmacnianie wizerunku regionu – możliwość wzrostu ruchu turystycznego oraz zróżnicowanie jego struktury – wykreowanie unikatowych produktów turystycznych oraz nowych form turystyki – możliwość zwiększenia rangi lokalnych produktów turystycznych – zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój turystyki – wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich – zmniejszenie poziomu bezrobocia	– pogłębianie nierówności w rozwoju JST w przypadku ograniczeń dostępu do funduszy unijnych – ryzyko ograniczenia możliwości finansowania działań w zakresie turystyki w kolejnym okresie programowania – możliwość „przeinwestowania” – ograniczony okres trwałości niektórych projektów – ryzyko pogorszenia sytuacji finansowej (wzrost zadłużenia) JST, osłabiający ich płynność finansową oraz uniemożliwiający finansowanie wkładów własnych – trudność wykazania innowacyjności projektów turystycznych – zbyt duża zależność działań inwestycyjnych w zakresie turystyki w niektórych gminach od pozyskania na nie środków unijnych

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując podsumowania przedstawionych elementów analizy SWOT należy się odnieść do informacji, które wywierają najistotniejszy wpływ na podjęty problem badawczy, w dwóch przekrojach, jako:

- stanu wykorzystania funduszy UE w gospodarce turystycznej w perspektywie finansowej UE na lata 2007–2013,
- podstawy do kształtowania modelu finansowania gospodarki turystycznej w kolejnym horyzoncie na lata 2014–2020.

Wskazać należy, że w pierwszym z wymienionych zakresów, wśród mocnych stron najistotniejszą kwestią było umiejscowienie gospodarki turystycznej w programach strategicznych. Oznacza to szersze ujmowanie zadań z nią związanych wraz z podkreśleniem jej roli w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Wnioski z przeprowadzonych badań pierwotnych wskazują również, iż wśród najmocniejszych stron wykorzystania środków UE w gospodarce turystycznej wymieniono wysoko wykwalifikowaną kadrę jednostek samorządu terytorialnego, posiadającą kompetencje w zakresie aplikowania oraz prowadzenia i rozliczania projektów.

Do najistotniejszych słabych stron należy zaliczyć: stanowczo zbyt mały zakres możliwości korzystania ze środków Unii Europejskiej przez przedsiębiorstwa turystyczne. Ponadto bardzo widoczna jest koncentracja środków unijnych przyznanych na cele turystyczne tylko w niektórych gminach, co powoduje pogłębianie nierównomiernego rozwoju gospodarczego w regionie. Z badań wyraźnie wynika, iż pogłębia się podział na gminy duże, absorbujące dużo środków i małe, które nie mają takich możliwości. Środki unijne mogą pozyskiwać i wykorzystywać przede wszystkim gminy najbardziej rozwinięte turystycznie, ograniczając tym samym rozwój gospodarki turystycznej w pozostałych gminach. Argumentem potwierdzającym tego rodzaju wniosek jest brak realizacji projektów turystycznych przez 66 gmin w województwie zachodniopomorskim (co stanowi ponad połowę wszystkich gmin zachodniopomorskiego).

Kolejnym słabym aspektem wykorzystania środków Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej, jak i zapewne w całym systemie finansowania unijnego, jest zbyt skomplikowana procedura aplikacyjna, realizacji projektów i ich rozliczania.

Wśród najważniejszych szans związanych z wykorzystaniem środków UE w gospodarce turystycznej należy wymienić możliwość wykorzystania funduszy na rozwój turystyki, co mimo wspomnianych mankamentów wpisuje się w rozwój społeczno-gospodarczy i prowadzi do konwergencji rozwoju. Ponadto istotne jest dalsze podnoszenie atrakcyjności turystycznej obszaru, czego wyrazem jest m.in. poprawa jakości już istniejącej oraz rozwój nowej infrastruktury turystycznej (obiekty turystyczne, szlaki turystyczne), realizacja dużych inwestycji

infrastrukturalnych w transporcie, wpływająca na poprawę dostępności transportowej regionów (uwzględniająca potrzeby ruchu turystycznego).

Istotnymi zagrożeniami, wynikającymi z przeprowadzonej analizy SWOT są kwestie związane z ryzkiem pogłębiania się nierówności w rozwoju obszarów turystycznych (na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) w przypadku ograniczeń z dostępem i możliwością pozyskania funduszy UE. Nie bez znaczenia wydaje się również możliwość „przeinwestowania" pewnych obszarów (destynacji turystycznych), co ma związek ze stosunkowo łatwym pozyskaniem środków, a w konsekwencji kreowaniem różnego rodzaju elementów infrastruktury turystycznej i organizacją wydarzeń o o potencjale przerastającym możliwości danego obszaru.

W drugim z wymienionych przekrojów informacji, dotyczących wykorzystania środków UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, do najistotniejszych mocnych stron wynikających z przeprowadzonej analizy należy zaliczyć: wysoką skuteczność gmin w pozyskiwaniu środków na cele turystyczne, poprawę wizerunku turystycznego, wykorzystanie doświadczeń przez kadry samorządowe w zakresie aplikowania o dofinansowanie wraz z posiadaniem gotowych projektów, które oczekują na możliwość zgłoszenia do przyszłych konkursów. Za słabe strony tego przekroju informacji uznać należy: kwestie refundacji poniesionych wydatków oraz związane z tym pracochłonne i czasochłonne procedury oraz ryzyko związane z brakiem uznania poniesionych nakładów. Ponadto na dalszą aktywność gmin w zakresie ubiegania się o środki UE wpłynąć może ich sytuacja finansowa, a także konieczność zapewnienia wyższego wkładu własnego do realizacji podejmowanych projektów.

Wśród istotnych szans, które mogą mieć wpływ na efekty gospodarki należy wymienić: podejmowanie działań związanych z kształtowaniem kompleksowych ofert turystycznych wraz ze wzrostem ich pozycji rynkowej oraz możliwość rozwoju nowych form turystyki. Zagrożeniami są kwestie natury koniunkturalnej oraz trudności w finansowaniu projektów przez podmioty gospodarki turystycznej w sytuacji pogarszania się ich sytuacji finansowej.

Przeprowadzona analiza SWOT, jako jedna z metod wykorzystywanych w zarządzaniu strategicznym, jest zatem podstawą do podjęcia zagadnień związanych z tworzeniem strategii rozwoju turystki a następnie wypracowania modelowej koncepcji finansowania rozwoju gospodarki turystycznej w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wpływu środków UE na rozwój gospodarki turystycznej, wskazuje na wiele niejednoznaczności. Mimo ogólnie pozytywnego wpływu działań finansowanych ze środków UE, zarówno na gospodarkę turystyczną oraz ogólnie na rozwój społeczno-gospodarczy, trudno jest bez zastrzeżeń ocenić relację wpływu wydatków na projekty turystyczne w odniesieniu do poprawy poziomu atrakcyjności turystycznej czy wzrostu wielkości ruchu turystycznego. Przy czym analiza SWOT wskazuje na znacząco pozytywne przesłanki płynące ze strony gospodarki turystycznej w kierunku rozwoju zagadnień ogólnospołecznych i ogólnogospodarczych.

Należy ponadto zauważyć, że istotna część zadań finansowanych z RPO na cele gospodarki turystycznej, kształtowała nie tylko potrzeby turystów, ale także, a w niektórych przypadkach przede wszystkim, oddziaływała na potrzeby mieszkańców analizowanych obszarów, np. w przypadku inwestycji kulturalnych, sportowych, rewitalizacyjnych. Stąd efekt społeczno-gospodarczy wynikający z wykorzystania tych środków należy upatrywać także w innych, pozaturystycznych obszarach. Przeprowadzone badanie i jego wynik nie może zatem stać się bezpośrednim sposobem budowania zaleceń i rekomendacji. Jego natura wykracza poza obszar gospodarki turystycznej. Efektywność wykorzystania środków UE na poziomie RPO powinno przynosić efekty społeczeństwu danego regionu. Uzyskiwanie efektów w innych obszarach, jak np. kultura, sport, rewitalizacja obiektów zabytkowych, promocja regionu, a przez to kształtowanie efektów gospodarczych i społecznych, stanowi wartość uzyskiwaną dzięki funkcjonowaniu gospodarki turystycznej oraz w innych branżach gospodarki regionalnej. Turystyka przyczynia się bowiem do realizacji celów makroekonomicznych oraz realizowanych w skali regionalnej i lokalnej. Polskie regiony, w ramach RPO, starały się częściowo zaradzić temu problemowi kontynuując część działań w zakresie turystyki, w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym, jednak już w stanowczo mniejszym wymiarze.

Literatura

Bangs, D.H., Jr. (1999). *Plan marketingowy. Przewodnik dla małej i średniej firmy*. Warszawa: PWE.

Jaroszewska-Brudnicka, R., Brudnicki, R. (2012). European Union funds for tourism, tourism for the city. Toruń – a case study. *Journal of Health Sciences, 5,* 75–86.

Jodkowska, L., Sidorkiewicz, M. (2013). Modernizacja i rozbudowa polskich oraz niemieckich obiektów hotelarskich ze środków unijnych. *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, *2* (22), 159–174.

Kisiel, R., Zielińska-Szczepkowska, J., Niedziejko, A. (2014). Fundusze europejskie jako instrument wsparcia gospodarki turystycznej na obszarze Suwalszczyzny. *Polityka Gospodarcza, 22*, 9–25.

Panfiluk, E. (2013). Oddziaływanie instrumentów unijnych na działalność inwestycyjną w sektorze turystycznym. *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, *2* (22), 91–109.

Panasiuk, A. (2015). Środki Unii Europejskiej w regionalnej i lokalnej gospodarce turystycznej w latach 2007–2013. *Samorząd Terytorialny*, *1–2*, 122–132.

Panasiuk, A. (2014) (red.). *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*. Warszawa: Difin.

Pilarczyk, B., Mruk, H. (2006) (red.). *Kompendium wiedzy o marketingu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013 (RPO).

Szymańska, E. (2010). Fundusze UE jako forma wsparcia dla przedsiębiorstw turystycznych w polskich regionach. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, *4* (9), 555–566.

www.funduszeeuropejskie.gov.pl (9–11.07.2013).

Cytowanie

Panasiuk, A., Sidorkiewicz, M. (2017). Analiza SWOT wykorzystania funduszy europejskich w regionalnej gospodarce turystycznej w latach 2007—2013. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 81–92. DOI: 10.18276/er.2017.33-08.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 93–102

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-09 | klasyfikacja JEL: 022

mgr Ewelina Pędziwiatr

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
doktorantka Wydziału Zarządzania
email: ewelina.pedziwiatr.911@zarz.agh.edu.pl

EWOLUCJA FINANSOWANIA SEKTORA KULTURY NA POZIOMIE REGIONALNYM ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: projekty UE, zarządzanie projektami, projekty europejskie, fundusze europejskie

Abstrakt. Celem artykułu było zbadanie kierunków zmian w procesie wyboru projektów do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. Autor stawia hipotezę, że nastąpiła ewolucja w podejściu do finansowania sektora kultury w warstwie proceduralnej i merytorycznej. W celu zbadania charakteru i kierunku zmian dokonano analizy dokumentów wskazujących kategorie interwencji, obowiązujące procedury oraz kryteria oceny merytorycznej projektów kulturalnych finansowanych ze środków europejskich na poziomie regionalnym w 3 kolejnych okresach finansowania, w latach 2004–2020 w Małopolsce. Ewolucję podejścia do finansowania kultury potwierdzają omówione w artykule liczne modyfikacje w procedurze wyboru projektu (uproszczenie procedur, zawężenie zakresu rzeczowego projektów w ramach konkursów, informatyzacja procesu), a także zmiany w doborze kryteriów oceny przedsięwzięć m.in. rosnące znaczenie stopnia przygotowania projektu do realizacji, zapewnienia trwałości czy wykazania wpływu ekonomiczno-społecznego na rozwój regionu.

Evolution of European funding of cultural sector at the regional level in Poland

Keywords: EU project, EU funds, project management

Abstract. The purpose of this paper is to explore the direction of changes in the selection proces of EU-funded projects. The author hypothesizes that there has been an evolution in the approach to financing the cultural sector from EU funds at the procedural and substantive level. In order to investigate the nature and direction of changes, author analyzed the documents indicating intervention categories, applicable procedures and criteria for substantive evaluation of cultural projects financed from EU funds at the regional level in 3 subsequent financing periods, in the years 2004–2020 in Małopolska Region.

The evolution of the approach to financing culture is confirmed by numerous modifications discussed in the article: in the selection procedures (simplification of procedures, narrowing the material scope of projects within competitions, computerization of the process), as well as in project evaluation criteria (the growing importance of preparatory stage, sustainability or economic and social impact on the development of the region).

Wprowadzenie

Dziedzictwo kulturowe stanowi istotny obszar wydatkowania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Dofinansowanie działań na rzecz dziedzictwa kulturowego było dotychczas udzielane w trzech kolejnych okresach finansowania: 2004–2006, 2007–2013 oraz w obowiązującej obecnie perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Rozmiar, kierunek oraz zasady wsparcia podlegały zmianom, odzwierciedlając kierunki rozwoju Unii Europejskiej jako organizacji, ewolucję podejścia do promocji i ochrony dziedzictwa kulturowego przez państwa członkowskie oraz zmieniające się potrzeby potencjalnych beneficjentów.

Sektor kultury w województwie małopolskim współfinansowany jest ze środków unijnych od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Charakter dofinansowanych przedsięwzięć nie uległ w tym okresie znaczącym zmianom. W każdym z obowiązujących programów można wyróżnić działania skoncentrowane na ochronie dziedzictwa materialnego i niematerialnego, rozwoju infrastruktury instytucji kultury, cyfrowemu udostępnianiu, realizacji imprez kulturalnych i promocji walorów kulturowych regionu. W analizowanym okresie dostrzec można natomiast szereg zmian w zasadach rozdysponowania środków, co omówiono w części pierwszej artykułu. Podsumowanie obszarów wsparcia w poszczególnych okresach finansowania stanowi tabela 1.

Tabela 1. Obszary wsparcia sektora kultury w ZPORR i RPO w latach 2004–2020 w województwie małopolskim

Rodzaj projektów	ZPORR 2004–2006[1]	MRPO 2007–2013	RPO WM 2014–2020
1	2	3	4
Ochrona dziedzictwa kulturowego	1.4 Rozwój turystyki i kultury	3.2.A Dziedzictwo kulturowe i rewaloryzacja układów przestrzennych	6.1.1 Ochrona i opieka nad zabytkami
Instytucje kultury		3.3.A Rozwój infrastruktury kulturalnej 5.2 Rozwój funkcji metropolitalnych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego	6.1.3.A Rozwój infrastruktury instytucji kultury

[1] W ramach ZPORR nie przyznawano dofinansowania na poziomie regionalnym, dofinansowano projekty infrastrukturalne związane z rozwojem instytucji kultury, w tym ochroną obiektów dziedzictwa kulturowego.

1	2	3	4
Imprezy kulturalne	–	3.3.B Organizacja imprez kulturalnych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym	6.1.2 Organizacja wydarzeń kulturalnych 6.1.3.B Dokumentowanie, zachowanie i upowszechnianie dziedzictwa niematerialnego
Digitalizacja	–	1.2 Rozwój społeczeństwa informacyjnego	2.1.2 Cyfrowe zasoby Regionalne
Promocja walorów kulturowych regionu	–	8.1 Promocja Małopolski na arenie międzynarodowej	3.3.1 Promocja gospodarcza Małopolski

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów dokumentów programowych w latach 2004–2020.

Celem artykułu jest przedstawienie finansowania ze środków Unii Europejskiej zadań z zakresu dziedzictwa kulturowego w Polsce od 2004 roku, w okresach finansowania 2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020. Posłużono się metodą analizy dokumentów dotyczących procesu przyznawania środków unijnych na ochronę zabytków na poziomie regionalnym w województwie małopolskim. Autorka stawia hipotezę, że zarówno w warstwie proceduralnej (usprawnienie procesu przyznawania dofinansowania, zwiększenie transparentności oceny), jak i merytorycznej, dotyczącej rodzajów projektów uzyskujących dofinansowanie, nastąpiła ewolucja finansowania sektora kultury na poziomie regionalnym ze środków Unii Europejskiej.

1. Ewolucja zasad realizacji projektów – kwestie proceduralne

Ewolucję podejścia do rozwoju sektora kultury w regionach obrazuje sposób podziału osi priorytetowych, działań i poddziałań. W okresie finansowania 2004–2006 wszystkie infrastrukturalne projekty uwzględnione zostały w jednym centralnym działaniu związanym zarówno z kulturą, jak i turystyką.

Kluczową zmianą w zasadach dysponowania środkami europejskimi w 2007 roku było przekazanie decyzyjności w zakresie wydatkowania części środków z poziomu centralnego na poziom regionalny. Do realizacji działań w obszarze dziedzictwa kulturowego, w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO), w latach 2007–2013 wyróżniono odrębne działania dla sektora kultury i turystyki. Stworzono ponadto rozróżnienie na infrastrukturę kultury (działanie 3.3.A)

i materialne oraz niematerialne zabytki (działanie 3.2.A). Osobną kategorią wsparcia objęto działania związane z realizacją cyklicznych imprez kulturalnych. Wyodrębniono ponadto działanie, w którym środki zapewniono wyłącznie tzw. projektom wpisanym przez władze województwa do Indykatywnego Wykazu Projektów Kluczowych, który zapewniał ich realizację, bez konieczności przejścia ścieżki konkursowej. Wprowadzono także konkurs dwuetapowy dla działania 3.2.A związanego z ochroną i rewaloryzacją zabytków. Wnioskodawcy w pierwszym etapie (preselekcji) przedkładali uproszczony formularz wniosku wraz z matrycą logiczną, a po zakwalifikowaniu do kolejnego etapu opracowywali kompletną dokumentację aplikacyjną.

W obowiązującym od 2014 roku okresie finansowania dokonano dalszych modyfikacji w podziale priorytetów, działań i poddziałań. Podobnie jak w MRPO wyodrębniono działania związane z udostępnianiem cyfrowym, ochroną zabytków, instytucjami kultury i imprezami kulturalnymi, dokonując jednocześnie dalej idących rozgraniczeń. Wprowadzono różne typy konkursów dla tych samych działań. W ramach poddziałania 6.1.1 zorganizowano dwa typy konkursów: dla projektów mniejszej i większej skali. Granicę stanowiła wartość kosztów kwalifikowalnych projektu – poniżej i powyżej 3 mln zł. Operator programu ograniczył tym samym przewagę projektów o wyższej wartości w spełnianiu kryteriów wyboru – m.in. w zakresie kompleksowości, oddziaływania społeczno-gospodarczego czy długofalowego oddziaływania.

W ramach wsparcia dziedzictwa kulturowego wyodrębniono także osobne poddziałanie (6.1.3) i tym samym kryteria oceny dla dziedzictwa niematerialnego, które dotychczas dofinansowane było wyłącznie jako element szerszych projektów inwestycyjnych. Zrezygnowano również z trybu preselekcji, który przyczyniał się do znaczącego wydłużenia procesu oceny projektów.

W analizowanym okresie znaczącemu usprawnieniu uległa procedura aplikacyjna oraz tryb realizacji projektów za sprawą coraz szerszego wykorzystania dedykowanych narzędzi informatycznych. W perspektywie finansowej 2004–2006 stosowano wyłącznie dokumentację papierową, składaną każdorazowo przynajmniej w dwóch podpisanych egzemplarzach. W latach 2007–2013 zastosowano Regionalny System Informatyczny umożliwiający wypełnianie online formularzy aplikacyjnych. Przyjęte procedury zakładały jednak w dalszym ciągu konieczność składania i archiwizowania dokumentacji papierowej. W obowiązującym obecnie okresie programowania całkowicie wyeliminowano dokumentację papierową – całość dokumentacji przesyłana jest między wnioskodawcami, a instytucją zarządzającą za pośrednictwem systemu E-RPO. Dokumenty zatwierdzane są profilem zaufanym lub podpisem elektronicznym.

Podsumowując, w aspekcie proceduralnym zmiana w kolejnych okresach finansowania polega przede wszystkim na usprawnieniu i uproszczeniu procedur wyboru projektów do dofinansowania.

2. Ewolucja podejścia do finansowania projektów kulturalnych na podstawie kryteriów oceny merytorycznej

Dokonane zmiany proceduralne znacząco usprawniły proces ubiegania się o dofinansowanie, co mogło stanowić barierę dostępu dla części podmiotów uprawnionych do dofinansowania a niedysponujących kadrami i systemem organizacyjnym pozwalającym przejść proces aplikacji. Ewolucja finansowania sektora kultury na poziomie regionalnym jest jednak w największym stopniu widoczna w przypadku oceny przedsięwzięć, w szczególności stosowanych kryteriów oceny merytorycznej, która stanowi przełożenie regionalnych, centralnych i europejskich dokumentów strategicznych na poziom poszczególnych projektów.

W latach 2004–2006 w procesie ubiegania się o środki wyróżniono etap oceny formalnej i merytorycznej projektu. Kryteria formalne weryfikowane były zerojedynkowo, a w ocenie merytorycznej przyjęto ważone kryteria punktowe.

W perspektywie finansowej 2007–2013 wprowadzono dodatkowo ocenę strategiczną, której dokonywał Zarząd Województwa Małopolskiego. Ocena strategiczna projektu miała charakter pozytywny – ocenie podlegał zakres w jakim projekt realizuje Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego, a także wpływ projektu na zrównoważony rozwój regionu oraz spójność wewnętrzną województwa. Ocena strategiczna była oceną punktową i stanowiła 20% całkowitej oceny projektu, co oznaczało, że miała ona kluczowy wpływ na pozyskanie dofinansowania (Uszczegółowienie, 2016).

W programie obowiązującym od 2014 roku zrezygnowano z oceny strategicznej, tym samym proces wyboru przedsięwzięć do dofinansowania przekazany został w całości niezależnym ekspertom Komisji Oceny Projektów.

Ocena formalna przebiegała w całym analizowanym okresie według podobnych zasad. Dobrane kryteria sprawdzały przede wszystkim zgodność projektu z wytycznymi i regulaminem konkursu, a także kompletność dokumentacji aplikacyjnej. Zmiany w podejściu do finansowania sektora kultury ze środków europejskich zauważalne są natomiast przy porównaniu kryteriów oceny merytorycznej właściwej. W tabeli 2 przedstawiono porównanie wagi wybranych kryteriów oceny merytorycznej właściwej projektów regionalnych związanych z dziedzictwem kulturowym w latach 2004–2020. Analizy dokonano poprzez porównanie procentowego udziału punktacji wybranych kryteriów w całości oceny. Kryteria te stanowią łącznie ponad 60% możliwej do zdobycia punktacji, stanowią zatem czynniki kluczowe dla uzyskania dofinansowania. Zestawienie wszystkich kryteriów oceny merytorycznej dla wybranych działań obowiązujących w latach 2004–2020, dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 2. Porównanie wagi wybranych kryteriów oceny merytorycznej projektów regionalnych związanych z dziedzictwem kulturowym w latach 2004–2020

Kryterium	ZPORR 2004–2006 w %	MRPO 2007–2013 w %	RPO WM 2014–2020
Komplementarność	7,1	11,8	–
Kompleksowość	7,1	11,8	9,6%
Trwałość i wykonalność instytucjonalna	14,3	17,6	tak/nie
Ekonomiczno-społeczny wpływ na rozwój regionu i długofalowe oddziaływanie	28,6	29,4	48,2%
Stopień przygotowania projektu do realizacji	7,1	5,9	19,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie kryteriów wyboru projektów dla działania 1.4 ZPORR, 3.2.A MRPO, 6.1.1 RPO WM.

Tabela 3. Kryteria oceny merytorycznej właściwej projektów i ich udział procentowy w maksymalnej punktacji dla ZPORR, MRPO i RPO WM.

Waga wybranych kryteriów oceny merytorycznej projektów		
Działanie 1.4 ZPORR	Działanie 3.2.A MRPO	Działanie 6.1.1 (projekty większej skali) RPO WM
1. Komplementarność –7,1 2. Trwałość i wykonalność instytucjonalna – 14,3 3. Wpływ na poprawę warunków ekonomicznych i atrakcyjności inwestycyjnej obszaru –28,6 4. Poprawność wskaźników – 7,1 5. Wykonalność techniczna– 7,1 6. Zgodność z Narodowym Planem Rozwoju Kultury lub Narodową Strategią Rozwoju Turystyki –14,3 7. Obiekty znajdujące się na liście dziedzictwa narodowego – 7,1 8. Kompleksowość i wieloaspektowość – 7,1% 9. Dotychczasowa aktywność wnioskodawcy w sferze turystyki i kultury – 7,1	1. Komplementarność – 11,8 2. Kompleksowość – 11,8 3. Występująca forma ochrony zabytku –5,9 4. Wpływ na zmianę kondycji obiektu – 11,8 5. Ekonomiczno-społeczny wpływ na rozwój regionu –29,4% 6. Trwałość – 17,6 7. Wpływ na polityki horyzontalne – 5,9 8. Ocena stanu przygotowania do realizacji – 5,9	1. Trwałość – 4,8 2. Wpływ na polityki horyzontalne – 4,8 3. Stan przygotowania do realizacji – 19,3 4. Wpływ na ratowanie najbardziej zagrożonych zabytków – 1,2 5. Położenie obiektu na obszarze objętym ochroną konserwatorską – 1,2 6. Zapotrzebowanie na działalność planowaną dzięki realizacji – 10,8 7. Długofalowe oddziaływanie – 30,1 8. Kompleksowość – 9,6 9. Wpływ na wysoką jakość przestrzeni w regionie – 1,2 10. Wpływ na rozwój gospodarczo-społeczny – 18,1

Źródło: pracowanie własne na podstawie dokumentów programowych na lata 2014–2020.

Dane zaprezentowane w tabelach wskazują, że choć zakres tematyczny kryteriów nie uległ znaczącym zmianom, to ewolucja podejścia do finansowania dziedzictwa widoczna jest poprzez znaczenie tych kryteriów dla uzyskania dofinansowania. Kluczowe znaczenie zyskał ekonomiczno-społeczny wymiar projektów,

rozumiany jako liczba nowo utworzonych miejsc pracy, wpływ na realizację celów strategii regionalnych, a od 2014 roku, także efektywność ekonomiczna projektu, w tym zdolność do utrzymania infrastruktury i prowadzenia działalności. To kluczowa zmiana w postrzeganiu projektów kulturalnych jako przedsięwzięć, które stanowić mogą impuls do zmiany, również w wymiarze ekonomicznym. Podejście to potwierdza również ewolucja oceniania trwałości projektu i wykonalności instytucjonalnej wnioskodawcy. Kryterium to nabrało większej wagi w okresie 2007–2013, a od 2014 roku postrzegane jest jako zerojedynkowe, co oznacza, że wykazanie wymaganego poziomu trwałości jest nie tylko czynnikiem promującym dane przedsięwzięcie, lecz warunkiem uzyskania dofinansowania. Rozszerzono też zakres pojęciowy trwałości, postrzeganej jako wdrożenie zaplanowanego programu i utrzymanie go przez co najmniej 5 lat po zakończeniu przedsięwzięcia, ale również jako ocenę jakości planowanych działań oraz posiadania właściwych zasobów do ich wdrożenia.

Zaobserwowano ponadto wzrost znaczenia kryterium dotyczącego stopnia przygotowania projektu do realizacji – z kilku procent, do blisko 1/5 całości oceny w latach 2014–2020, co oznacza, że w coraz większym stopniu promowane są przedsięwzięcia z kompletną dokumentacją techniczną. Podejście to z punktu widzenia strony finansującej stanowi mocną gwarancję wykonalności przedsięwzięcia oraz zmniejsza ryzyko opóźnień w realizacji projektu.

Na podobnym poziomie, w całym badanym okresie, oceniana jest natomiast kompleksowość projektu promująca uwzględnienie w zakresie rzeczowym działań związanych z infrastrukturą, otoczeniem, wyposażeniem, czy zmierzających do wprowadzenia nowych funkcji.

Poza wartością punktową kryteriów, na zmiany w podejściu do dofinansowania kultury wskazuje usuwanie lub pojawianie się nowych czynników. Po 2006 roku zrezygnowano z punktowania dotychczasowej aktywności beneficjenta końcowego w sferze turystyki i kultury. Obecność kryterium doświadczenia w latach 2004–2006 można uzasadnić potrzebą dodatkowego zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektów w pierwszym okresie wydatkowania funduszy, kiedy współfinansowanie ze środków UE stanowiło nową formułę realizacji przedsięwzięć kulturalnych.

W badanym okresie pojawiły się też nowe kryteria. Od 2007 roku w ocenie brany jest pod uwagę stan infrastruktury przed realizacją projektu. Kryterium to wspiera zabytki zaniedbane, w złym stanie technicznym, zagrożone zniszczeniem. Od 2014 roku projekty kulturalne oceniane są także pod kątem wykazania zapotrzebowania ze strony odbiorców na działalność planowaną po zrealizowaniu projektu (tab. 3). Kryterium to wyraża postulat efektywności wsparcia, promując przedsięwzięcia posiadające wyniki badań i analiz potwierdzających popyt na planowane

usługi i produkty. Przeprowadzona analiza jest ponadto podstawą oszacowania wskaźnika rezultatu określającego wzrost liczby odbiorców. W poprzednich okresach finansowania nie wymagano od wnioskodawców szacowania opartego o dane z analizy popytu, a bazowano jedynie na deklaracjach wnioskodawców. Kryterium wymagające zbadania zapotrzebowania pozwoliło na obiektywną weryfikację poprawności założeń przed wydatkowaniem środków.

Analiza kryteriów i wytycznych wskazuje, że choć od 2004 roku środki Unii Europejskiej w województwie małopolskim kieruje się niezmiennie na ochronę i promocję unikatowego dziedzictwa kulturowego, to zaszły istotne modyfikacje w procedurze wyboru i realizacji przedsięwzięć, które wpłynęły na to, jakie projekty przyjmowane są do realizacji.

Podsumowanie

Zrealizowano cel pracy poprzez dokonanie analizy dokumentów związanych z realizacją procesu aplikacyjnego projektów, mających związek z dziedzictwem kulturowym finansowanych ze środków UE w województwie małopolskim. Analiza dokumentów potwierdza hipotezę, że nastąpiła ewolucja podejścia do finansowania ze środków europejskich dziedzictwa kulturowego na poziomie regionalnym w warstwie proceduralnej i merytorycznej. Zaobserwowane zmiany wskazują na stopniowe uproszczenie procedur ubiegania się o dofinansowanie m.in. poprzez wykorzystanie narzędzi informatycznych, eliminację dokumentacji papierowej, a także na wzrost transparentności procesu oceny. Podział priorytetów i działań zmierza ponadto do ujmowania w jednym konkursie podobnych typów projektów, o zbliżonej wartości, co zwiększa szanse uzyskania dofinansowania na projekty o niższej wartości, o ograniczonym zasięgu oddziaływania i kompleksowości. Promowanie w pierwszym okresie finansowania, poprzez dobór kryteriów merytorycznych oceny, przedsięwzięć i instytucji mających ugruntowaną pozycję na rynku usług czasu wolnego, o wysokiej wartości kosztów kwalifikowalnych, zapewniających możliwość wdrożenia kompleksowej, wieloaspektowej oferty, uzasadnione było krótkim okresem realizacji programu oraz obawami przed zdolnością beneficjentów do skutecznej absorbcji środków. W kolejnych latach, w miarę pozyskiwania przez wnioskodawców doświadczenia w zakresie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze źródeł zewnętrznych, rosło znaczenie stopnia przygotowania projektu do realizacji, jako gwarancji wydatkowania środków zgodnie z założeniami przedstawionymi w dokumentacji aplikacyjnej, w pierwotnie założonych terminach.

Kluczowe dla uzyskania dofinansowania jest obecnie wykazanie wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu oraz mierzalne, długofalowe efekty projektu. Projekty kulturalne mają ponadto realizować postulat użyteczności dla odbiorców, zidentyfikowany poprzez badania popytu i potwierdzony planem działalności kulturalnej i edukacyjnej. Wszystkie te czynniki mają na celu zagwarantować trwałość projektu, wykraczającą poza miary utrzymania rezultatów przez pięć lat. Fundusze europejskie wspierają zatem ochronę zabytków, ale w świetle dokonanej analizy równie istotne jest wdrożenie programu gwarantującego efektywność ekonomiczną późniejszej działalności.

W szerszym kontekście, biorąc pod uwagę intensywność wsparcia środkami unijnymi sektora kultury oraz liczbę realizowanych w ostatnich 13 latach projektów, przeanalizowane w artykule zasady finansowania projektów oraz dalsze kierunki zmian w tym zakresie mają decydujący wpływ na to, jak funkcjonować będzie sektor kultury w Polsce w kolejnych dziesięcioleciach.

Literatura

Butrym, A. (2014). Fundusze europejskie w kulturze. Znaczenie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego dla infrastruktury sakralnej, W: M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, Gospodarka, Kultura, Społeczeństwo* (s. 125–143). Warszawa: Difin.

Dąbrowski, M. (2008). Structural funds as a driver for institutional change in Poland. *Europe-Asia Studies*, *60*, 227–248. DOI: 10.1080/09668130701820101.

Evans, G., Foord, J. (2009). *European funding of culture: Promoting common culture or regional growth*? *Cultural Trends*, *9* (36), 53–87. DOI: 10.1080/09548969909365099.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Bruksela–Warszawa (2003). Pobrano z: https://www.funduszeeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/pww_pl300805.pdf (3.07.2017).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 240 /15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2015 r. (30.09.2017).

Sanecki, T. (2008). *Małopolski Regionalny Program operacyjny a finansowanie kultury*. Pobrano z: http://www.ue.krakow.pl/pliki/Malopolski_Regionalny_ Program_Operacyjny_a_ finansowanie_kultury.pdf (30.09.2017).

Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 (2017). Pobrano z: rpo.malopolska.pl (30.09.2017).

Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, na podstawie Uchwały nr 466 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 maja 2014 r. (2016). Pobrano z: www.fundusze.malopolska.pl (30.09.2017).

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Dz.U. 2004, nr 166, poz. 1745.

Cytowanie

Pędziwiatr, E. (2017). Ewolucja finansowania sektora kultury na poziomie regionalnym ze środków Unii Europejskiej. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 93–102. DOI: 10.18276/er.2017.33-09.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 103–113

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-10 | klasyfikacja JEL: Q12, Q13, Q14

dr Michał Roman

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
email: michal_roman@sggw.pl

OPŁACALNOŚĆ PRZEDSIĘWZIĘCIA INWESTYCYJNEGO W AGROTURYSTYCE

Słowa kluczowe: turystyka wiejska, agroturystyka, opłacalność inwestycji, powiat pułtuski

Abstrakt. Celem artykułu było zaprezentowanie rachunku opłacalności inwestycji w wybranym losowo gospodarstwie agroturystycznym położonym w powiecie pułtuskim. Do realizacji postawionego celu przeprowadzono badania w styczniu 2017 roku z wybranym losowo usługodawcą prowadzącym działalność agroturystyczną w gminie Gzy (powiat pułtuski). W opracowaniu wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego i jej techniki (kwestionariusz wywiadu). Opłacalność przedsięwzięć inwestycyjnych w agroturystyce można policzyć stosując różne metody. Do najbardziej popularnych i najbardziej uniwersalnych można zaliczyć dyskontowe metody oceny pomysłów inwestycyjnych. Stosując metodę okresu zwrotu można zauważyć, że planowana inwestycja w agroturystyce w gminie Gzy powinna zwrócić się w okresie nie dłuższym niż cztery lata.

The profitability of an investment project in agritourism

Keywords: rural tourism, agritourism, investment profitability, Pułtusk poviat

Abstract. The aim of the article was to present the profitability of investment in a farm agritourism farm located in a random poultry district located in the Pułtusk poviat. The research was carried out in January 2017 with a randomly selected service provider conducting agritourism activity in the Gzy commune (the Pułtusk poviat). The study uses the method of a diagnostic survey and its techniques an interview questionnaire. The profitability of investment projects in agritourism can be calculated using various methods. The most popular and the most versatile ones include discount methods for assessing investment ideas. Using the return period method, it can be noticed that the planned investment in agritourism in the Gzy commune should be paid within a period of not more than 4 years.

Wprowadzenie

Turystykę wiejską determinują zasoby gospodarstw rolnych, bogactwo przyrodnicze, w tym krajobrazu, wartości kulturowe i infrastrukturalne (Marcysiak, Prus, 2017). Podczas takiego wypoczynku można zapoznać się ze specyfiką pracy rolnika, uczestniczyć w zajęciach gospodarskich i pracy w polu, a także zrozumieć istotę „ginących zawodów". Jedną z form turystyki wiejskiej jest agroturystyka. Dotyczy ona aktywnego wypoczynku w terenie wiejskim, zorganizowanego przez rolnika na bazie czynnego gospodarstwa rolnego (Wielewska, Sikorska, 2006, s. 335–339). Wypoczynek na wsi jest obecnie bardzo popularną formą wczasów dla osób z dużych aglomeracji miejskich. O rozwoju agroturystyki decyduje wiele czynników, m.in.:

- warunki przyrodnicze i krajobrazowe,
- bezpieczeństwo podczas wypoczynku w środowisku wiejskim,
- skuteczna polityka promocji i rozwoju danego obszaru turystycznego,
- baza turystyczna na wsi,
- wykształcony personel w obiektach turystycznych,
- życzliwość miejscowej ludności i władz samorządowych,
- przestrzenna koncentracja kapitału, kooperacja, specjalizacja, konkurencja i rozwój miejscowości, czyli funkcjonowanie klastrów (Roman, Niedziółka, 2017, s. 26).

Obecnie turysta korzystający z agroturystyki nastawiony jest na wypoczynek, regenerację sił, poprawę własnego zdrowia, poznawanie, wrażenia, emocje, rozrywkę i przygodę. Dlatego staje się konieczne zrestrukturyzowanie produktu turystycznego, który pozwoli mieć kontakt z ludźmi, przyrodą i kulturą, usprawniać organizm ludzki. Turysta na wsi powinien „cofnąć się w czasie" do dawnych obrzędów, starych wiejskich chat, stąd też powinien otrzymać innowacyjną ofertę od właściciela gospodarstwa agroturystycznego.

Wypoczynek w środowisku wiejskim ma swoją tradycję. Zadecydowały o tym względy ekonomiczne, poznawcze, zdrowotne. Duży wpływ na organizację wypoczynku na wsi ma pamięć o swoich „korzeniach". Dlatego staje się racjonalne uczestnictwo w turystyce sentymentalnej. Można zaobserwować, że na wsi zmieniają się warunki socjalno-bytowe. Również turysta zmienia swoją charakterystykę. Staje się lepiej wyedukowany, bardziej zasobny finansowo, mobilny, ze względu na nowoczesność i popularność środków transportu, a jednocześnie wrażliwy w aspekcie zdrowotnym i zdecydowanie bardziej dociekliwy podczas podróży turystycznych. Istnieje zatem realna potrzeba zmiany uwarunkowań pobytowych na wsi. W świadomości społecznej zaczęła funkcjonować idea „nowej turystyki wiejskiej".

Istotne jest również zaprezentowanie opłacalności podejmowanych inwestycji w działalności agroturystycznej. Ten problem został szeroko zaprezentowany w opracowaniu.

1. Cel, materiał i metody badawcze

Celem artykułu było zaprezentowanie rachunku opłacalności inwestycji w wybranym losowo gospodarstwie agroturystycznym położonym w powiecie pułtuskim. Aby zrealizować postawiony cel, w styczniu 2017 roku przeprowadzono badania z wybranym losowo usługodawcą prowadzącym działalność agroturystyczną w gminie Gzy, powiat pułtuski. W opracowaniu wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego i jej techniki (kwestionariusz wywiadu).

2. Znaczenie agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich

Rozwój podmiejskich letnisk i ośrodków turystycznych zapoczątkowany został w XIX wieku i w połowie XX wieku. Wczasy w zakopiańskiej zagrodzie wiejskiej, wspólnie z jej domownikami, spopularyzował w 1873 roku Tytus Chałubiński. Za pomysł wakacyjnych pobytów u górali podhalańskich został uznany „turystycznym odkrywcą Tatr i Podhala". Sławę Zakopanego umocnili wielcy polscy artyści: Stanisław Witkiewicz i jego syn Stanisław Ignacy Witkiewicz „Witkacy", Karol Szymanowski, Henryk Sienkiewicz, Kornel Makuszyński i inni. Dzięki nim powstał oryginalny zakopiański styl, a Zakopane stało się modnym kurortem. Ze wsi przemieniło się w miasto, które funkcjonuje dzięki napływowi turystów krajowych i zagranicznych. Idea rozwijania turystyki wiejskiej rozwinęła się w sąsiednich wioskach, tworząc specjalizacje, np. działalność uzdrowiskowa czy rolnictwo ekologiczne (Drzewiecki, 2002, s. 41).

W tworzeniu podstaw turystyki wiejskiej duże zasługi ma Spółdzielnia Turystyczno-Wypoczynkowa „Gromada", która w 1937 roku wprowadziła pierwsze w Polsce formy zorganizowanego wypoczynku w środowisku wiejskim pod nazwą „wczasy pod gruszą" dla dzieci i osób z ubogich łódzkich rodzin. Po II wojnie światowej dodatkowo rozwinął się ruch turystyczny pod hasłem „Jabłońscy zapraszają Matysiaków", dzięki któremu powstało wiele wsi turystycznych. W latach 90. XX wieku nastąpił dynamiczny rozwój turystyki wiejskiej, która stanowi alternatywę dla tradycyjnych form turystyki masowej (Durydiwka, 2012, s. 201). Współcześnie,

ciekawą formą wypoczynku na wsi są wioski tematyczne, m.in. w województwie zachodniopomorskim, a także gospodarstwa agroturystyczne, etnograficzne, ekoturystyczne, obiekty opiekuńcze i klastry agroturystyczne, dynamizujące rozwój turystyki wiejskiej.

Agroturystyka stanowi unowocześnioną formę dawnych letnisk czy „wczasów pod gruszą". Modernizuje się zagrody wiejskie lub buduje nowe obiekty na wsi, aby przyjąć turystów z miasta i cudzoziemców, zapewniając im na poziomie profesjonalnym komfortowe warunki pobytu ze szczególną specyfiką „wiejskości". Wymaga to dużych nakładów inwestycyjnych, zapewnienia bezpieczeństwa i łączności z otoczeniem zewnętrznym, nowoczesnej obsługi finansowej i informatycznej klientów. Nie zawsze organizatorzy ruchu turystycznego oferują produkt zgodny z wymaganiami, tożsamy z formułą „tradycja wiejska w nowym opakowaniu". W związku z przeobrażeniami zachodzącymi na wsi istnieje potrzeba tworzenia „nowej turystyki wiejskiej". Kształtują ją następujące czynniki:

- rosnący poziom wykształcenia i świadomości społecznej turystów,
- rosnące zainteresowanie życiem na wsi i dawną kulturą wiejską, w tym dziedzictwem, tradycją, zwyczajami,
- trend w kierunku urlopów na wsi w klimacie wiejskim, blisko aglomeracji miejskiej (do 50 km),
- możliwość spędzenia czasu wolnego w gościnnej zagrodzie, uczestnictwo w zajęciach rekreacyjno-sportowych na świeżym powietrzu, odkrywanie przyrodniczych i kulturowych walorów terenu, w tym krajobrazu, folkloru i wiejskiego stylu życia,
- możliwość zainteresowania się innymi aktywnymi formami wypoczynku w środowisku wiejskim, zdrowym trybem życia i obcowania z przyrodą,
- wzrost świadomości zdrowotnej i rosnące zainteresowanie takimi wartościami, jak nieskażone otoczenie (powietrze, woda, żywność),
- możliwość rozwijania zainteresowań i hobby,
- poszukiwanie bezpiecznych, spokojnych miejsc do wypoczynku z dala od cywilizacji, miejsc odosobnienia, wyciszenia, relaksu i przemyśleń na łonie natury,
- rosnące zainteresowanie kulinarnymi specjałami i tradycyjną kuchnią wiejską,
- możliwość odpoczynku dla starzejącego się społeczeństwa, nieczynnego zawodowo, ale podróżującego do późnego wieku,
- możliwość twórczego odpoczynku w wiejskich domach pracy twórczej,

– poszukiwanie dobrych, niedrogich miejsc wypoczynku dla rodzin z dziećmi, młodych małżeństw i tzw. singli oraz osób chorych, niepełnosprawnych oraz niesamodzielnych blisko dużej aglomeracji miejskiej,
– możliwość uczestnictwa w imprezach wiejskich,
– możliwość realizacji turystyki konferencyjnej, szkoleń i warsztatów,
– tendencje wydłużenia sezonu turystycznego w turystyce wiejskiej,
– możliwość powrotu do „korzeni" i organizacji wyjazdów sentymentalnych.

3. Turystyka wiejska i agroturystyka w powiecie pułtuskim

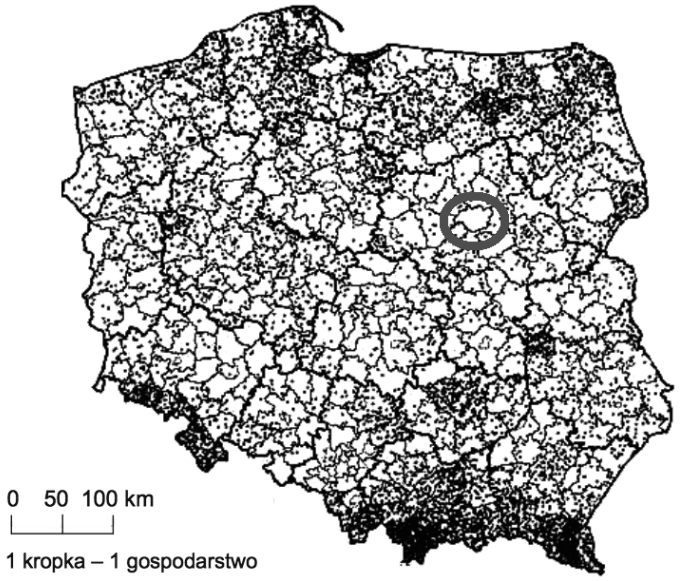
Na terenie powiatu pułtuskiego istnieje rozbudowana baza noclegowa składająca się z hoteli o różnym standardzie, akademików oraz kwater prywatnych. W mieście Pułtusk łączna liczba miejsc noclegowych wynosi około 550. Obok bazy noclegowej istnieje baza gastronomiczna, na którą składają się bary, puby i restauracje. Pułtusk posiada także obiekty sportowe: stadion miejski, korty tenisowe, krytą pływalnię, trzy hale sportowe; obiekty kultury: Miejskie Centrum Kultury i Sztuki, Kino „Narew", Muzeum Regionalne, Pułtuską Bibliotekę Publiczną im. Joachima Lelewela, Archiwum Państwowe m.st. Warszawy oddział w Pułtusku, Galerię Sztuki „4 strony świata" i inne. Ważnym elementem infrastruktury turystycznej miasta są istniejące szlaki turystyczne, np. piesze i rowerowe: Narwiański, Puszczański, Zielony, Bobra i Pełty.

Gmina Pułtusk, ze względu na swoje położenie i brak przemysłu, posiada czyste środowisko naturalne, piękne krajobrazy i ciekawe tereny rekreacyjne. Lasy Puszczy Białej oraz tereny nad rzeką Narew stanowią cenną ostoję dla wielu coraz rzadziej spotykanych roślin i zwierząt.

Okolice Pułtuska to również miejscowości letniskowe, takie jak: Szygówek, Pawłówek, Gnojno, Grabówiec, Ponikiew. Są one bardzo chętnie odwiedzane przez mieszkańców Warszawy i okolic. Atrakcyjną formą wzbogacenia oferty rekreacyjno-turystycznej Pułtuska jest powstanie w 2008 roku krytej pływalni. Również interesującym pomysłem na produkt związany z turystyką wodną są spływy kajakowe rzeką Orzyc i Narwią do Pułtuska.

W porównaniu z resztą kraju na terenie powiatu pułtuskiego można zauważyć małą liczbę gospodarstw agroturystycznych (rys. 1).

Rysunek 1. Rozmieszczenie gospodarstw agroturystycznych w Polsce, w tym w powiecie pułtuskim



Źródło: Bednarek-Szczepańska, Bański (2014), s. 243–244.

Na potrzeby opracowania próbowano ustalić liczbę gospodarstw agroturystycznych w powiecie pułtuskim, w tym gminie Pułtusk. W tym celu przeprowadzono badanie sondażowe z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu wśród pracowników trzech pułtuskich urzędów. Szczegółowe dane zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba gospodarstw agroturystycznych w powiecie pułtuskim, w tym gminie Pułtusk

Liczba gospodarstw agroturystycznych	Powiatowy Zespół Doradztwa Rolniczego w Pułtusku	Urząd Miejski w Pułtusku	Starostwo Powiatowe w Pułtusku
Gmina Pułtusk	2	1 (Willa Janola)	brak danych
Powiat pułtuski	5	3 (Chata za wsią, Stajnia Delicja, Siedlisko Leluja)	brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PZDR w Pułtusku, Urzędu Miejskiego w Pułtusku, Starostwa Powiatowego w Pułtusku.

Pracownicy trzech urzędów mieli trudność z ustaleniem czy dany obiekt turystyczny położony w powiecie pułtuskim (w tym gminie Pułtusk) jest gospodarstwem agroturystycznym, małym gospodarstwem rolnym, czy też kwaterą prywatną. Tylko ze Starostwa Powiatowego w Pułtusku nie otrzymano danych dotyczących liczby gospodarstw agroturystycznych.

Do obliczeń opłacalności inwestycji w agroturystyce w powiecie pułtuskim wybrano losowo gospodarstwo agroturystyczne. Był to obiekt położony w gminie Gzy, w samym „sercu" Mazowsza, nieopodal Puszczy Białej. Właścicielem gospodarstwa jest małżeństwo, które oferuje posiłki domowe przygotowane z własnych produktów. Obiekt jest całoroczny, a właściciele starają się polepszać jakość świadczonych usług oraz zwiększać liczbę oferowanych atrakcji.

Cena za usługę (nocleg + wyżywienie) w gospodarstwie wynosi 100 zł (40 zł nocleg, 15 zł śniadanie, 30 zł obiad, 15 zł kolacja), a liczba odwiedzających turystów w 2016 roku wyniosła 315 osób. Liczba miejsc noclegowych w obiekcie wynosi 15 (2 pokoje 2-osobowe, 1 pokój 3-osobowy, 2 pokoje 4-osobowe). Przychód roczny gospodarstwa w 2016 roku wynosił 31 500 zł[1]. Planowana inwestycja dotyczyła modernizacji jednego budynku mieszkalnego (rozbudowa bazy noclegowej). Oferta turystyczna przygotowana przez usługodawców była następująca:

- mini zoo, zielone szkoły dla dzieci,
- imprezy okolicznościowe (ogniska, grill party w plenerze, wędkowanie, chrzciny, komunie, wieczory kawalerskie i panieńskie, przejażdżki samochodem terenowym),
- imprezy sezonowe (Dzień Matki, Dzień Kobiet, Dzień Dziecka, zjazdy klasowe, kuligi, zimowiska), wesela.

4. Opłacalność inwestycji w działalności agroturystycznej na przykładzie wybranego gospodarstwa

W literaturze występuje wiele popularnych i najbardziej uniwersalnych dyskontowych metod oceny pomysłów inwestycyjnych. Kryteria pomocne w ocenie efektywności zadań inwestycyjnych można podzielić na dwie grupy: kryteria nieuwzględniające wartości pieniądza w czasie (zwane statycznymi lub prostymi) oraz kryteria uwzględniające wartość pieniądza w czasie (zwane dynamicznymi). Do najpopularniejszych metod należą (Tańska):

- zaktualizowana wartość netto NPV (Net Present Value),

[1] Iloczyn jednostkowej ceny produktu i ilości sprzedanego towaru bądź usługi.

– wewnętrzna stopa zwrotu inwestycji IRR (Internal Rate of Return),
– okres zwrotu (okres spłaty OS, payback period, PB),
– zdyskontowany okres zwrotu (Discounted Payback),
– wskaźnik atrakcyjności inwestycji (Profitability Index),
– zwrot z inwestycji ROI (Return of Investment),
– analiza wartości wypracowanej (Earned Value).

Zaktualizowana wartość netto (NPV) ma na celu umożliwienie porównywania wszystkich przyszłych przepływów pieniężnych, jakie wystąpią w całym okresie przeprowadzania inwestycji. Jej istota polega na dodawaniu do siebie zdyskontowanych w określonym momencie różnic między przychodami i kosztami pieniężnymi, przy stałej stopie dyskontowej. Dodatnia wartość NPV oznacza, iż stopa rentowności danej inwestycji jest większa od zakładanej minimalnej, co oznacza, że pomysł w agroturystyce jest opłacalny. Ponadto można wyszczególnić wartość IRR, czyli wewnętrzną stopę zwrotu. Jest to kolejna metoda dynamiczna, inaczej nazywana stopą procentową, przy której obecna (zaktualizowana) wartość strumieni wydatków pieniężnych jest równa obecnej wartości strumieni wpływów pieniężnych (Rogowski, 2008, s. 252–253).

Jedną z metod oceny projektów inwestycyjnych jest metoda okresu zwrotu. Okres zwrotu (OZ) to oczekiwana liczba lat potrzebna do całkowitej spłaty poniesionych nakładów inwestycyjnych. Z założenia okres zwrotu to iloraz nakładu inwestycyjnego (NINV lub CF) i przeciętnych wpływów środków pieniężnych (CF) z realizacji projektu, które stanowią sumę rocznego zysku netto, rocznej amortyzacji. Wzór ten może być stosowany wyłącznie do jednakowych lub zbliżonych do średniej wartości rocznych CF (webcache).

$$OZ = \frac{NINV}{CF} \tag{1}$$

gdzie:
NINV – nakład inwestycyjny,
CF – średnia roczna wartość strumienia pieniężnego.

W tabeli 2 zaprezentowano nakład inwestycyjny projektu i czas jego realizacji. Zaproponowane zostały identyczne strumienie finansowe (CF) na koniec każdego z okresów w wysokości 31 500 zł.

Tabela 2. Nakład inwestycyjny projektu i czas jego realizacji

Okres (t)	Wartość projektu (w zł)
0	–120000
1	31500
2	31500
3	31500
4	31500
5	+6000

Źródło: obliczenia własne.

Całkowity nakład inwestycji wynosi 120 000 zł. Zakłada się, że inwestycja powinna zwrócić się w okresie nie dłuższym niż 4 lata, jeżeli wszystkie środki otrzymywane z tytułu prowadzenia działalności agroturystycznej będą przeznaczane na jego spłatę. Można przyjąć upraszczające założenie o nieuwzględnianiu w obliczeniach inflacji.

$$OZ = \frac{120000}{31500} = 4\ lata \tag{2}$$

Można również zastosować inną formułę na okres zwrotu nakładów. W formule tej porównuje się nakłady ze skumulowanymi dodatnimi przepływami finansowymi i obserwuje, kiedy suma ta wyniesie 0. Odpowiedni wzór przybierze postać:

$$OZ = \text{LPL} + \frac{NN}{PDPF} \tag{3}$$

gdzie:
LPL – liczba pełnych lat przed zakończeniem całkowitej spłaty,
NN – niespłacony nakład na początku roku w którym nastąpi pełna spłata inwestycji (wartość bezwzględna),
PDPF – planowany dodatni przepływ finansowy na koniec roku, w którym nastąpi pełna spłata inwestycji.

Obliczenie okresu zwrotu jest tylko z pozoru prostą rzeczą. Najtrudniejsza część rachunków dotyczy szacowania przepływów środków pieniężnych, co w przykładzie powyżej pominięto (webcache).

W obliczeniach planowanych inwestycji można również wykorzystać księgową stopę dochodu KSD (*accounting rate of return*, ARR). Księgowa stopa dochodu jest to stosunek oczekiwanego rocznego zysku netto projektu (metoda nie uwzględnia wartości amortyzacji, która stanowi wraz z zyskiem wartość przepływów pieniężnych) do tzw. inwestycji przeciętnej, czyli wartości księgowej środka trwałego w środkowym momencie jego eksploatacji (McIntyre, Icerman, 1985, s. 43).

Kryterium wyboru projektów w oparciu o KSD jest jego wartość maksymalna lub większa (równa) stopie przyjętej jako graniczna dla podobnych projektów. Istnieje wiele sposobów obliczenia KSD. Poniżej prezentowany jest jeden z nich[2].

$$KSD = \frac{Przeciętny\ roczny\ zysk\ netto\ (roczny\ dochód)}{Inwestycja\ przeciętna} * 100 \quad (4)$$

gdzie:
Roczny dochód = przeciętny przepływ środków pieniężnych (CF) – przeciętny odpis amortyzacyjny,
Inwestycja przeciętna = (wartość inwestycji początkowej + końcowa wartość inwestycji czyli wartość umorzeniowa) / 2.

Obliczając KSD należy na początku ocenić wartość przeciętnego rocznego zysku netto odejmując od przeciętnego przepływu środków pieniężnych[3] (np. 31 500 zł) przeciętną roczną amortyzację. Następnie należy obliczyć inwestycję jako średnią arytmetyczną początkowego nakładu i wartości końcowej inwestycji.

Wnioski

Opłacalność przedsięwzięć inwestycyjnych w agroturystyce można policzyć stosując różne metody. Do najbardziej popularnych i najbardziej uniwersalnych można zaliczyć dyskontowe metody oceny pomysłów inwestycyjnych. Stosując metodę okresu zwrotu można zauważyć, że planowana inwestycja w agroturystyce w gminie Gzy powinna spłacić się w okresie nie dłuższym niż cztery lata.

Należy również pamiętać, że sukces inwestycyjny w agroturystyce zależy od wielu czynników, np. lokalizacji obiektu agroturystycznego, walorów przyrodniczo-kulturowych, występowania akwenów wodnych, lesistości terenu, oferty turystycznej, konkurencyjności gospodarstw agroturystycznych, przedsiębiorczości usługodawców (czynniki osobowościowe i inne), nowych pomysłów.

[2] http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g757J_P5pS8J:fem.put.poznan.pl/poli-admin/didactics/6929165METODY%2520OCENY%2520PROJEKT%25C3%2593W%2520INWESTYCYJNYCH.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari (12.12.2017).

[3] Przepływy pieniężne netto z danego roku to różnica między wpływami a nakładami z tego roku.

Literatura

Bednarek-Szczepańska, M., Bański, J. (2014). Lokalizacyjne uwarunkowania oferty gospodarstw agroturystycznych w Polsce. *Przegląd Geograficzny*, *2* (86), 243–260.

Dane Powiatowego Zespołu Doradztwa Rolniczego w Pułtusku.

Dane Urzędu Miejskiego w Pułtusku.

Dane Starostwa Powiatowego w Pułtusku.

Drzewiecki, M. (2002). *Podstawy agroturystyki*. Bydgoszcz: Wydawnictwo OPO.

Durydiwka, M. (2012). *Czynniki rozwoju i zróżnicowanie funkcji turystycznej na obszarach wiejskich w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego .

Marcysiak, T., Prus, P. (2017). Life strategies of rural inhabitants of unfixed economic function. W: *Agrarian Perspectives XXVI. Competitiveness of European Agriculture and Food Sectors, Proceedings of the 26th International Conference, 13–15 September 2017 Prague, Czech Republic 2017* (s. 212–218). Praga.

McIntyre, E.V., Icerman, J.D. (1958). The Accounting Rate of Return – Appropriate for Small Businesses? *American Journal of Small Business*, *3* (9), 43.

Rogowski, W. (2008). *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Roman, M., Niedziółka, A. (2017). *Agroturystyka jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

Tańska, H. *Metody analizy projektu*. Pobrane z: http://webcache.googleusercontent.com / search?q=cache:LcJ0OlvgGgwJ:wmii.uwm.edu.pl/~tanska/PISZ/Metody%2520analizy%2520projektu.ppt+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari (12.12.2017).

Wielewska, I., Sikorska, D. (2006). Agro- i ekoturystyka jako istotny paradygmat aktywizacji obszarów wiejskich. W: B. Mickiewicz (red.), *Rozwój lokalny, tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału zasobu Skarbu Państwa i jednostek samorządowych*. T. 1 (s. 335–339). Szczecin: Wydawnictwo Akademii Rolniczej.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g757J_P5pS8J:fem.put.poznan.pl/poli-admin/didactics/6929165METODY%2520OCENY%2520PROJEKT%25C3%2593W%2520INWESTYCYJNYCH.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari (12.12.2017).

Cytowanie

Roman, M. (2017). Opłacalność przedsięwzięcia inwestycyjnego w agroturystyce. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 103–113. DOI: 10.18276/er.2017.33-10.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 115–125

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-11 | klasyfikacja JEL: J68 J21, J24, J71

mgr Mateusz Rytel

Uniwersytet Szczeciński,
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
email: mateuszryt@poczta.fm

WŁĄCZENIE SPOŁECZNE Z WYKORZYSTANIEM ŚRODKÓW UNIJNYCH NA PRZYKŁADZIE PROGRAMÓW AKTYWIZUJĄCYCH BEZROBOTNYCH W POWIECIE CHOSZCZEŃSKIM I WAŁECKIM

Słowa kluczowe: bezrobocie, włączenie społeczne, program unijne

Abstrakt. Wykluczenie społeczne jest znaczącym problemem we współczesnej gospodarce. Jednym z największych zagrożeń bycia wykluczonym społecznie jest bycie bezrobotnym. W powiatach choszczeńskim i wałeckim działają dwa program finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, pomagające ludziom w znalezieniu zatrudnienia. Jeden z nich dotyczy relatywnie młodych ludzi – przed 30 rokiem życia, drugi zaś jest skierowany do ludzi w wieku powyżej 29 roku życia, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Głównym celem opracowania jest zbadanie efektywności aktywizacji jednej osoby, rozumianej jako pomoc w znalezieniu zatrudnienia przez jedną osobę. Opracowanie to opisuje także role funduszy europejskich w tworzeniu miejsc pracy w obu powiatach w latach 2015 i 2016.

Unemployed People Activation Programmes with European Funds in Choszczno and Wałcz County as a Method of Local Social Inclusion

Keywords: unemployment, social inclusion, European funds

Abstract. Social exclusion is a major problem in modern economy. One of the biggest threats to being socially excluded is being unemployed. In Choszczno and Wałcz counties there are two programmes funded by European Social Fund, which are helping people to find an employment. One of these programmes is directed to relatively young people – below thirty years old, and the other one is directed to people over 29 years old with specific situation in the labour market.

The main focus of this article is to investigate the effectivenes of using european funds as a cost of activating one unemployed person. This study also describes the role of european funds in creating employment places between 2015 and 2016 year in both counties.

Wprowadzenie

Zjawiskiem przeciwnym do włączenia społecznego jest wykluczenie społeczne. Oznacza ono brak możliwości uczestniczenia danej jednostki w pełnym spektrum życia społecznego. Ma charakter przymusowy i powiązane jest z wieloma dziedzinami życia, acz przeważnie objawia się poprzez bezrobocie oraz ubóstwo (Szarfenberg, 2006, s. 19–26). Jednym z najskuteczniejszych sposobów przywrócenia do pełnej funkcjonalności w społeczeństwie osób wykluczonych, jest umożliwienie znalezienia zatrudnienia (Borkowski, Marcinkowski, 1999, s. 25–30). Tego rodzaju pomoc przewidziana jest również w ramach finansowania z funduszy unijnych, także w województwie zachodniopomorskim.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania oraz ocena pod względem kosztów aktywizacji zawodowej, programów finansowanych z funduszy europejskich, dotyczących pomocy osobom bezrobotnym w powiatach choszczeńskim i wałeckim w latach 2015–2016. Zbadane zostały różnice w efektywności aktywizacji zawodowej, przy udziale funduszy unijnych, między powiatem charakteryzującym się przewagą ludnościową obszarów wiejskich (pow. choszczeński, współczynnik urbanizacji 48%) (eregion.wzp.pl/powiaty/choszczeński), a powiatem o przeważającej ilości mieszkańców miast (pow. wałecki, współczynnik urbanizacji 60,6%) (eregion.wzp.pl/powiaty/walecki). Regiony te są do siebie podobne pod względem wielkości, ponadto oba umiejscowione są na południu województwa zachodniopomorskiego, w bezpośrednim sąsiedztwie. Charakteryzują się wysokim poziomem zalesienia; natomiast głównymi kierunkami decydującymi o ich rozwoju są rolnictwo i turystyka. Ich słabą stroną jest ilość funkcjonujących przedsiębiorstw – powiat choszczeński zajmuje ostatnie miejsce w województwie pod względem ilości podmiotów gospodarczych przypadających na 10 tys. mieszkańców, zaś powiat wałecki zajmuje ostatnie miejsce w województwie pod względem ilości zaangażowanego kapitału zagranicznego na mieszkańca (eregion.wzp.pl/powiaty/walecki). Mocne i słabe strony obu powiatów oraz struktura ich gospodarki są zatem dosyć podobne. Zasadniczą różnicą między nimi jest głównie współczynnik urbanizacji.

1. Efektywność programów finansowanych z funduszy europejskich w tworzeniu nowych miejsc pracy

Wedle artykułu 47 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006[1] ewaluacja programów operacyjnych ma za zadanie poprawę jakości, skuteczności i spójności wykorzystania środków unijnych. Można ją zdefiniować jako ocenę danego przedsięwzięcia, prowadzoną przed jego rozpoczęciem, w trakcie trwania oraz po zakończeniu jego funkcjonowania. Ocena ta dokonywana może być za pomocą stosowania szerokiego spektrum wskaźników badawczych, jednak ich zastosowanie powinno mieścić się w jednym z pięciu ogólnych kryteriów (Kierzkowski, Jankowska, Knopik, 2009, s. 351–356) – skuteczności, użyteczności, efektywności, odpowiedniości lub długotrwałości.

Miary badawcze zawarte w poniższym opracowaniu podlegają ewaluacyjnemu kryterium efektywności. To odsetek osób korzystających z programów finansowanych przez fundusze europejskie w stosunku do ogółu nowo zatrudnionych osób oraz koszt aktywizacji jednej osoby za pomocą opisywanych funduszy.

W Polsce organem przeprowadzającym badania ewaluacyjne w zakresie pomiaru efektywności programów finansowanych z funduszy europejskich jest Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Zleciło ono przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego efektów polityki spójności w Polsce (Imapp, 2017a, s. 24–28) oraz porównania efektów tej polityki między Polską a krajami Grupy Wyszehradzkiej (Imapp, 2017b, s. 24–29). Ich zakres odnosi się do perspektywy finansowej Unii Europejskiej z lat 2007–2013. Zgodnie z tymi raportami, średnio w każdym roku aktywizowano 164 tys. osób. Biorąc pod uwagę dane z corocznych raportów Głównego Urzędu Statystycznego *Pracujący w gospodarce narodowej* (GUS), zgodnie z którymi w latach 2009–2013 średniorocznie zatrudniane było 1630523 osób, oznacza to, że odsetek osób korzystających z programów funduszy europejskich w stosunku do ogółu osób zatrudnianych wynosił około 10,06%. Łączna kwota przeznaczona na programy aktywizacyjne wyniosła w opisywanym okresie 11,2 mld złotych (Imapp, 2017a). Oznacza to, iż koszt zaktywizowania jednej osoby na rynku pracy wyniósł średnio 13658,54 zł rocznie.

[1] Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, nr 1083/2006.

2. Programy dotyczące zwalczania bezrobocia finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego

Na terenie Polski programem mającym na celu aktywizację zawodową ludzi młodych jest program operacyjny „Wiedza Edukacja Rozwój". Wartość finansowania z Unii Europejskiej wynosi w tym programie 85% lub 95% dla innowacji społecznych (wartości dla regionów słabiej rozwiniętych) (Pawlicki, 2014, s. 152–159). Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczone na realizację tego programu na terenie Polski w perspektywie lat 2014–2020 wynoszą 4689 mln euro. Krajowe finansowanie to 740,3 mln euro (Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020, 2016). Spektrum działalności programu PO WER obejmuje rozwiązania dotyczące rynku pracy, wykluczenia społecznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, służby zdrowia, edukacji i ogólnej sytuacji ludzi młodych (Gwizdała, Kosowska-Kwaśny, Żółciński, 2014, s. 143–148). Charakterystyczne dla tego programu są roczne plany działania. Projekty funkcjonujące w ramach PO WER są komplementarne z inicjatywami z Regionalnych Programów Operacyjnych (Sikora-Gaca, Kosowska, 2014, s. 28–30). Jednymi z projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój są konkursowe oraz pozakonkursowe wsparcia dla osób młodych na regionalnym rynku pracy (Regionalny Program…, 2016). Z pozakonkursowej wersji tego rodzaju funduszy korzystają oba opisywane powiaty.

Znaczącą rolę w europejskiej polityce regionalnej stanowią Regionalne Programy Operacyjne. Ich cele obejmują: wzrost konkurencyjności regionu i jego gospodarki, zrównoważony rozwój, poprawę poziomu życia mieszkańców oraz ożywienie społeczno-gospodarcze miast (Tkaczyński, Świstak, 2013, s. 459). Programem mającym za zadanie przezwyciężanie wykluczenia społecznego na terenie województwa zachodniopomorskiego jest „Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego". Spełnia on trzy założenia, które są tożsame z programami „Europa 2020" „Rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji", „Rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów" oraz „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu –wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną". Ten trzeci aspekt ma swoje zastosowanie na terytorium powiatu choszczeńskiego i wałeckiego. Kwota przypadająca na cel tematyczny nr 8 (wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników) w województwie zachodniopomorskim to ok. 200 mln euro (Regionalny Program Operacyjny…).

3. Programy zwalczania bezrobocia wykorzystujące fundusze unijne w powiecie choszczeńskim i wałeckim

W powiecie choszczeńskim funkcjonują obecnie dwa programy finansowane ze środków Unii Europejskiej dotyczące rynku pracy. Są to: „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie choszczeńskim" oraz „Aktywizacja osób pozostających bez pracy w wieku powyżej 30 lat i więcej znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w powiecie choszczeńskim".

Analogiczne programy funkcjonują również w powiecie wałeckim. Pierwszy z wymienionych programów skierowany jest do osób relatywnie młodych (MIiR, 2018), bez znaczącego doświadczenia zawodowego. Drugi ma zastosowanie wobec ludzi po trzydziestym roku życia (MR, 2018), których pozycja na rynku pracy jest wyjątkowo trudna. Oba programy prowadzone były w trzech turach i działają w opisywanych regionach od początku 2015 roku (kwoty przypadające na te projekty przedstawiono w tab. 1).

Tabela 1. Kwoty finansowania programów aktywizacji zawodowej na terenie powiatu choszczeńskiego i wałeckiego

Powiat			Powiat choszczeński		Powiat wałecki	
Nazwa projektu	Data obowiązywania	Procentowy wkład funduszy europejskich	Łączna wartość projektu (w zł)	Wartość środków pochodzących z funduszy europejskich (w zł)	Łączna wartość projektu (w zł)	Wartość środków pochodzących z funduszy europejskich (w zł)
1	2	3	4	5	6	7
Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy (I)	2015	91,89	1 531 419,70	1 407 221,56	1 228 283,00	1 128 669,25
Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy (II)	2016	91,89	1 743 146,30	1 601 777,29	1 273 640,00	1 170 347,57
Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy (III)	2017–09.2018	91,89	2 669 695,32	2 453 182,88	2 044 798,48	1 878 965,64
Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (I)	2015	85	1 991 893,88	1 693 109,80	1 519 591,00	1 291 652,35

1	2	3	4	5	6	7
Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (II)	2016	85	1 223 734,12	1 040 174,20	936 347,00	795 894,65
Aktywizacja osób powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (III)	2017	85	2 196 754,00	1 867 241,00	1 554 099,00	1 320 984,00

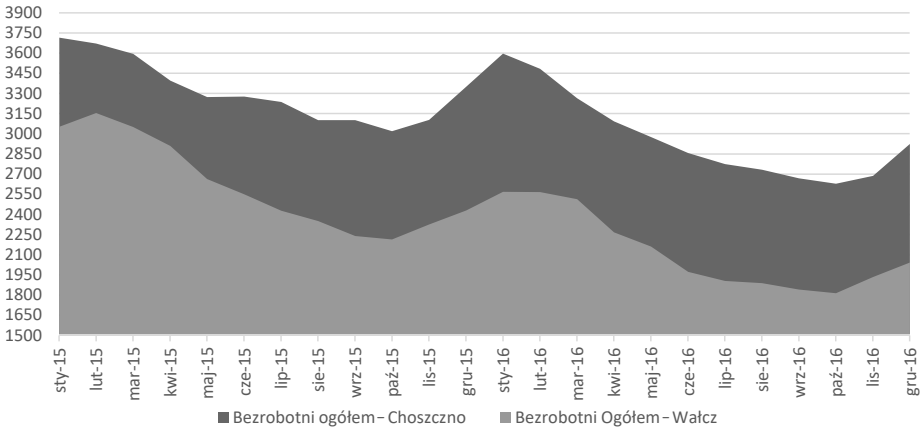
Źródło: MIiR (2018).

Łączna kwota przeznaczona w latach 2015–2018 na aktywizację zawodową osób młodych wyniosła w powiecie choszczeńskim 5 944 261,32 zł, a w wałeckim –4 546 721,48 zł. Program aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem z kolei pochłonie w obu opisywanych powiatach odpowiednio: 4 118 445,41 zł (choszczeński) i 4 010 037,00 zł (wałecki). Wkład pochodzący z funduszy europejskich wynosi w obu powiatach 91,89% łącznej kwoty programu „Aktywizacji osób młodych pozostających bez pracy" oraz 85% w drugim z programów.

4. Sytuacja na rynku pracy w powiecie choszczeńskim i wałeckim w latach 2015–2016

W obu regionach w latach 2015–2016 zaobserwować można było zmniejszenie liczby osób bezrobotnych. W powiecie choszczeńskim, w styczniu 2015 roku było to 3716 osób, w grudniu 2016 roku liczba bezrobotnych wyniosła 2396 (Powiatowy Urząd Pracy w Choszcznie, 2017). W powiecie wałeckim w analogicznym okresie liczba bezrobotnych wyniosła 2042 osób (spadek z 3052) (Powiatowy Urząd Pracy w Wałczu , 2017).

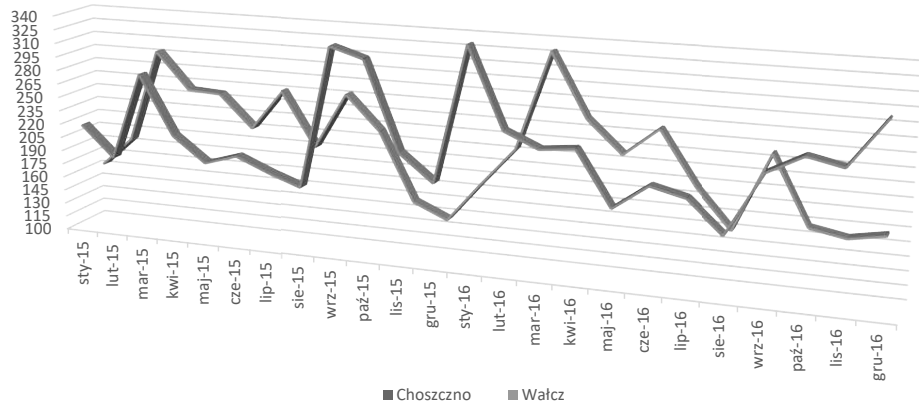
Rysunek 1. Dynamika liczby osób bezrobotnych w powiecie choszczeńskim i wałeckim



Źródło: opracowanie własne na podstawie miesięcznych sprawozdań MPiPS-01 powiatowego urzędu pracy w Choszcznie oraz Wałczu (od 01.2015 do 12.2016).

W obu powiatach widoczna jest podobna sezonowość – spadek liczby osób bezrobotnych następował w okresach wiosenno/letnich (kwiecień–wrzesień), natomiast przyrost w miesiącach jesienno/zimowych (październik–marzec). Podobna sytuacja ma swoje odzwierciedlenie w trendach makroekonomicznych w Polsce, krajowa stopa bezrobocia spadła w latach 2015–2016 z 11,9% do 8,2% (GUS).

Rysunek 2. Liczba osób zatrudnionych w powiecie choszczeńskim i wałeckim w latach 2015–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie miesięcznych sprawozdań MPiPS- 01 powiatowych urzędów pracy w Choszcznie i Wałczu w okresie od 01.2015 do 12.2016.

W obliczu spadku liczby osób bezrobotnych, interesujący jest brak wyraźnego trendu wzrostowego ilości osób zatrudnianych. Najwyższą wartość tego wskaźnika odnotowano w powiecie choszczeńskim w styczniu 2016 roku, gdy pracę znalazło 338 osób, a najniższą w sierpniu 2016 roku – 166 osób. W powiecie wałeckim najwięcej osób zatrudnionych zostało w marcu 2016 (329 osób), a najmniej w grudniu 2015 roku (140). Różnica w ilości zatrudnianych osób w obu powiatach między rokiem 2015 a 2016 kształtuje się odmiennie. W roku 2015 w powiecie choszczeńskim zatrudnione zostało łącznie 2689 osób, zaś w 2016 roku – 2850 osób (Powiatowy Urząd Pracy w Choszcznie, 2017). W powiecie wałeckim liczba osób zatrudnionych w 2016 roku spadła w stosunku do 2015 roku (z 2657 do 2595 osób) (Powiatowy Urząd Pracy w Wałczu, 2017).

5. Efektywność działania programów finansowanych z pomocą funduszy europejskich w powiecie choszczeńskim i wałeckim

Tabela 2. Koszt programów finansowanych z funduszy europejskich na jedną osobę w powiecie choszczeńskim i wałeckim

Rok	Liczba osób korzystających z funduszy EFS	Koszt wkładu z funduszy europejskich w programach EFS (w zł)	Roczny koszt pokrywany z funduszy europejskich na osobę korzystającą z programów EFS
Powiat choszczeński			
2015	343	3 100 331,36	9038,867
2016	240	2 641 951,49	11008,13
Razem	583	5 742 282,85	9849,542
Powiat wałecki			
2015	298	2 420 321,60	8121,885
2016	279	1 966 242,22	7047,463
Razem	577	4 386 563,82	7602,364

Źródło: opracowanie własne na podstawie miesięcznych sprawozdań MPiPS- 01 powiatowych urzędów pracy w Choszcznie i Wałczu w okresie 01.2015–12.2016 oraz MR (2018).

Pod względem kosztów programów finansowanych z funduszy europejskich przypadających na jedną osobę widoczny jest ich wzrost między badanymi okresami w powiecie choszczeńskim (z 9038,87 zł na osobę do 11 008,13 zł) oraz spadek w powiecie wałeckim (z 8121,89 zł do 7047,46 zł) (MIiR, 2018). W obu opisywanych powiatach spadła ilość aktywizowanych osób, jednak dynamika ta była wyższa w powiecie choszczeńskim (z 343 do 240 osób wobec 298 do 279 osób). Biorąc

pod uwagę relatywnie podobny kwotowo spadek finansowania unijnego programów w 2016 roku, wobec 2015 roku (w powiecie choszczeńskim o ok. 458 tys zł, w powiecie wałeckim o ok. 454 tys zł), efektywność działania opisywanych programów pod względem kosztu na zaktywizowaną osobę była wyższa w powiecie wałeckim. W obu regionach kwota ta była wyższa niż w badaniach ewaluacyjnych dotyczących całej Polski z okresu 2007–2013, gdzie średni koszt aktywizacji osoby wyniósł 13658,54 zł rocznie.

Tabela 3. Stosunek osób zatrudnianych korzystających z funduszy europejskich do całości grupy osób zatrudnianych w powiecie choszczeńskim i wałeckim

Rok	Liczba osób korzystających z funduszy EFS	Liczba osób zatrudnionych	Stosunek liczby osób korzystających z EFS do liczby osób zatrudnionych
Powiat choszczeński			
2015	343	2689	12,76%
2016	240	2850	8,42%
Razem	583	5539	10,53%
Powiat wałecki			
2015	298	2657	11,22%
2016	279	2595	10,75%
Razem	577	5252	10,99%

Źródło: opracowanie własne na podstawie miesięcznych sprawozdań MPiPS- 01 powiatowych urzędów pracy w Choszcznie i Wałczu w okresie 01.2015–08.2017.

W obu opisywanych powiatach średni stosunek liczby osób korzystających z funduszy EFS do ogółu zatrudnianych osób jest podobny i średnio oscyluje wokół 10%. Nieznacznie wyższy był on w powiecie wałeckim, gdzie przyjmował wartości odpowiednio 11,22% i 10,75% w opisywanych okresach. W powiecie choszczeńskim wynosił 12,76% w roku 2015 i 8,42% w roku 2016. Średnia wartość tego wskaźnika dla obu powiatów jest nieznacznie wyższa od wartości ogólnopolskiej z lat 2009–2013 (10,06%) (Imapp, 2017a).

Podsumowanie

Efektywność funduszy unijnych w zwalczaniu wykluczenia społecznego w powiecie choszczeńskim oraz wałeckim, w rozumieniu kosztu aktywizacji jednej osoby, była wedle opisywanych miar w obu powiatach w latach 2015–2016 wyższa od średniej ogólnopolskiej z lat 2009–2013. Wyższy współczynnik urbanizacji w powiecie

wałeckim, w porównaniu do choszczeńskiego powoduje, iż roczny koszt aktywizacji jednej osoby był tam niższy średnio o 2,2 tys. zł. Unaocznia to, jak dużym wyzwaniem jest zaktywizowanie osób zamieszkujących tereny wiejskie, nawet pomimo struktury gospodarczej opartej na rolnictwie, jak to ma miejsce w obu opisywanych powiatach. Biorąc natomiast pod uwagę stosunek liczby aktywizowanych osób w ramach opisywanych programów do ogółu bezrobotnych, relacja ta była podobna w powiecie choszczeńskim i wałeckim do średniej ogólnopolskiej z ewaluacji dotyczącej okresu 2009–2013. W obu powiatach liczba osób bezrobotnych uległa znacznemu spadkowi, natomiast bez wyraźnego trendu wzrostowego w ilości osób zatrudnianych. Przyczynami tego zjawiska mogą być inne czynniki niż samo zatrudnianie oraz wykorzystywanie funduszy europejskich, takie jak np. migracje zewnętrzne z powiatów, mniejszy zakres zwolnień ludzi i porzucania przez nich pracy lub czynniki demograficzne (więcej osób przechodzących na emeryturę niż wkraczających na rynek pracy). Interesującym zjawiskiem jest sezonowość bezrobocia, która pojawiała się w obu opisywanych powiatach, mimo braku sezonowości liczby osób zatrudnianych. Czynnik ten może być spowodowany czasową migracją mieszkańców, służącą podejmowaniu pracy dorywczej za granicami powiatów. Świadczy to o znaczniejszym wpływie na poziom bezrobocia w opisywanych powiatach innych czynników niż aktywizacja zawodowa za pomocą funduszy europejskich.

Literatura

Borkowski, T., Marcinkowski, A. (1999). *Socjologia bezrobocia*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

GUS. *Pracujący w gospodarce narodowej. Raporty z lat 2009–2013.* Warszawa.

GUS. *Stopa bezrobocia w latach 1990–2017.* Pobrano z: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html (25.01.2018).

Gwizda, M., Kosowska-Kwaśny, M., Żółciński, S. (2014). *Fundusze UE 2014–2020*. Warszawa: CH Beck.

Imapp (2017a). *Efekty Polityki spójności 2007–2013 w Polsce – raport ewaluacyjny*. Pobrane z: https://www.ewaluacja.gov.pl/media/48824/V4plus4_stronaPL.pdf (20.09.2017).

Imapp (2017b). *Efekty Polityki Spójności w Polsce, krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach partnerskich*. Pobrane z: https://www.ewaluacja.gov.pl/media/48824/V4plus4_stronaPL.pdf (20.09.2017).

Kierzkowski, T., Jankowska, A., Knopik R. (2009). *Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności*. Warszawa: C.H. Beck.

MIiR (2018). *Lista projektów realizowanych w ramach Programu Wiedza Edukacja Rozwój w latach 2014–2020.* Pobrane z: https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/projekty/lista-projektow (10.08.2017).

MR (2018). *Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020.* Pobrane z: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/ (20.09.2017).

Powiatowy Urząd Pracy w Choszcznie (2017). *Sprawozdania o rynku pracy MPIPS-01*, za okres 01.2015–08.2017. Pobrane z: http://choszczno.praca.gov.pl (10.08.2017).

Powiatowy Urząd Pracy w Wałczu (2017). *Miesięczne sprawozdania o rynku pracy MPIPS-01*, okres 01.2015–08.2017. Pobrane z: http://walcz.praca.gov.pl (10.08.2017).

Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, nr 1083/2006. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32006R1083 (10.08.2017).

Pawlicki, R. (2014). *Strategia Finansowa dla Polski 2014–2020.* Warszawa: Difin.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020 (2016). Pobrane z: http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/rpowz_2014_2020_20170927.pdf (21.09.2017).

Sikora-Gaca, M., Kosowska, U. (2014). *Fundusze Europejskie w Teorii i Praktyce*. Warszawa: Difin.

Szarfenberg, R. (2006). *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.

Tkaczyński, J.W., Świstak, M. (2013). *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*. Warszawa: C.H. Beck.

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Powiat choszczeński – opis. Pobrano z: http://eregion.wzp.pl/powiaty/choszczenski (20.01.2017).

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Powiat wałecki – opis. Pobrane z: http://eregion.wzp.pl/powiaty/walecki (20.01.2017).

Cytowanie

Rytel, M. (2017). Włączenie społeczne z wykorzystaniem środków unijnych na przykładzie programów aktywizujących bezrobotnych w powiecie choszczeńskim i wałeckim. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 115–125. DOI: 10.18276/er.2017.33-11.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 127–136

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-12 | klasyfikacja JEL: O38, O30, F35

dr Jakub Sawulski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych
email: jakub.sawulski@ue.poznan.pl

ROLA FUNDUSZY UNIJNYCH W PODNOSZENIU INNOWACYJNOŚCI ŁOTEWSKIEJ GOSPODARKI

Słowa kluczowe: innowacyjność, B+R, efektywność

Abstrakt. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jak zmiany w polityce innowacyjnej Łotwy, będące rezultatem kryzysu finansowego oraz znaczącego napływu funduszy strukturalnych UE, wpłynęły na efektywność wydatków na B+R w tym kraju. W artykule przedstawiono ewolucję wysokości i struktury wydatków na B+R na Łotwie w latach 2004–2014 i opisano zmiany w łotewskiej polityce innowacyjnej w tym czasie. Następnie dokonano porównania wybranych wyników działalności B+R do wysokości wydatków na B+R na Łotwie w trzech okresach: przed, w trakcie i po globalnym kryzysie finansowym. Rezultaty badania wskazują, że Łotwa doświadczyła wyraźnego wzrostu efektywności wydatków na B+R po recesji z lat 2008–2010. Jako przyczyny wskazuje się zmiany w łotewskiej polityce innowacyjnej, które nastąpiły w czasie kryzysu finansowego, oraz efektywne wykorzystanie znaczącego napływu funduszy strukturalnych UE. Poczynione obserwacje mogą być cennym wkładem do dyskusji na temat warunków wysokiej efektywności wydatków na B+R w gospodarce oraz kształtowania optymalnej polityki innowacyjnej przez instytucje publiczne.

The role of EU structural funds in improving innovativeness of Latvian economy

Keywords: innovation, R&D, efficiency

Abstract. Latvia was one of the EU countries strongly affected by the global financial crisis. During a deep recession in years 2008–2010, public authorities significantly reduced public funds for science and introduced new system of financing for this sector. These reforms coincided with growing inflow of EU structural funds for innovation. As a result, whole science sector faced important changes in the way of financing of research activities. The aim of the article was to answer the question, how the described changes in Latvian innovation policy influenced the efficiency of R&D expenditure in the economy. Firstly, the economic situation in Latvia in years 2004–2014 was pictured, and the evolution of R&D expenditure structure was analysed. Secondly, selected programs of support for science sector from EU structural funds were described. Thirdly, using the statistical data the efficiency of

R&D expenditure in Latvian economy in three time periods – pre-crisis, during crises and post-crises – was evaluated.
The study shows that the results of R&D activity in Latvia (the number of scientific publications, the number of patents to European Patent Office and the value of high-technology exports) in relation to the amount of R&D expenditure were clearly higher in the years following the financial crisis than before and during the crisis. In post-crises period the calculated R&D efficiency ratios were also higher than the average in other EU countries.
The research may have some implications for public policies. Firstly, it has confirmed the rightness of measures taken in many countries in recent years to replace the institutional funding of research organisations by project funding. Secondly, it suggests that high share of foreign funding in R&D budgets positively influences the R&D expenditure efficiency. Thirdly, Latvian case shows that the development of human capital for R&D sector should play an important role in public policies for innovation. Finally, the results of the study may also be a part of the discussion on the role of the recessions in the process of economic development, as the experience of the Latvian economy shows that the crisis may be a good moment and a stimulus for conducting pro-efficient reforms in the R&D sector.

Wprowadzenie

Przystąpienie do Unii Europejskiej (UE) i związana z tym możliwość korzystania z funduszy strukturalnych stanowiła dla państw Europy Środkowo-Wschodniej silny impuls do zwiększenia udziału wydatków inwestycyjnych w gospodarce. Zarówno w Strategii Lizbońskiej, jak i w strategii Europa 2020, za jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed państwami UE uznano podniesienie innowacyjności gospodarek, również znaczna część funduszy strukturalnych została skierowana na działania związane z działalnością badawczo-rozwojową (B+R) i innowacyjnością.

Łotwa jest jednym z beneficjentów środków z UE w wieloletnich ramach finansowych na lata 2004–2013 oraz 2014–2020. Szczególnie intensywny napływ funduszy na programy związane z innowacyjnością nastąpił od 2010 roku, a więc tuż po wyjściu przez tę gospodarkę z głębokiej recesji spowodowanej globalnym kryzysem finansowym. W latach 2011–2013 udział zagranicy (w tym głównie środków z UE) w finansowaniu działalności B+R był na Łotwie najwyższy spośród wszystkich państw Unii (Eurostat, 2017). Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jak zmiany w polityce innowacyjnej Łotwy, będące rezultatem kryzysu finansowego oraz znaczącego napływu funduszy strukturalnych UE, wpłynęły na efektywność wydatków na B+R w tym kraju. W opracowaniu rozważono następującą hipotezę badawczą: wzrost finansowania działalności B+R ze środków UE oraz inne zmiany w polityce innowacyjnej Łotwy wprowadzone w reakcji na globalny kryzys finansowy pozytywnie wpłynęły na efektywność wydatków na B+R w tym kraju.

Dla realizacji postawionego celu oraz weryfikacji hipotezy wykorzystano badania literaturowe oraz analizę danych statystycznych. Zakres czasowy badania objął lata 2004–2014.

W punkcie pierwszym artykułu przedstawiono sytuację gospodarczą na Łotwie w latach 2004–2014 oraz przeanalizowano ewolucję wysokości i struktury wydatków na B+R w tym czasie. W punkcie drugim opisano wybrane programy wsparcia działalności B+R z funduszy strukturalnych UE. W ostatnim punkcie artykułu oceniono zmiany efektywności wydatków na B+R na Łotwie, porównując dane statystyczne dla wyników działalności B+R oraz wartość wydatków na B+R w trzech okresach: przed, w trakcie i po globalnym kryzysie finansowym.

1. Sytuacja gospodarcza oraz wydatki na B+R na Łotwie w latach 2004–2014

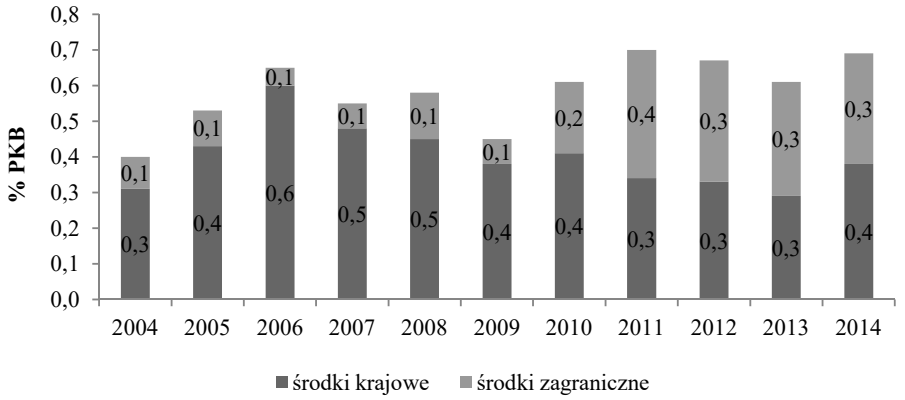
Łotwa, podobnie jak inne państwa bałtyckie, silnie odczuła skutki globalnego kryzysu finansowego. Po okresie relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 2004–2007 (średni roczny wzrost PKB równy 10,2%), w latach 2008–2010 łotewska gospodarka znalazła się w recesji. W 2009 roku PKB łotewskiej gospodarki spadł aż o 14,3% w stosunku do 2008 roku. Od 2011 roku wzrost gospodarczy na Łotwie ponownie był dodatni. W 2011 roku wzrost PKB wyniósł 6,4%, w 2012 roku – 4,0%, a w 2013 i 2014 roku zawierał się w przedziale 2–3% (Eurostat, 2017). Co jednak najbardziej interesujące, międzynarodowe badania porównawcze wskazują, że po okresie recesji Łotwa znacząco zwiększyła konkurencyjność i innowacyjność gospodarki (World Economic Forum, 2009; World Economic Forum, 2014; European Commission, 2015, s. 5).

Łotwa charakteryzuje się relatywnie niskimi wydatkami na B+R. W latach 2004–2014 średnia roczna wysokość wydatków na B+R na Łotwie wyniosła 0,59% PKB. Tylko w trzech państwach UE – w Bułgarii, na Cyprze i w Rumunii – wartość ta była niższa. Łotwa znajduje się daleko od postawionego przez władze publiczne celu, który zakłada podniesienie wydatków na B+R do wysokości 1,5% PKB do 2020 roku (OECD, 2015, s. 32). Co prawda po okresie recesji wysokość wydatków na B+R jest wyższa niż przed recesją (0,66% PKB średnio w latach 2010–2014, wobec 0,53% PKB średnio w latach 2004–2009), jednak prawdopodobieństwo realizacji celu jest wciąż bardzo niskie.

Po 2009 roku nastąpiły istotne zmiany w strukturze finansowania działalności B+R na Łotwie. Kryzys finansowy spowodował znaczące zmniejszenie dostępnych środków krajowych na działalność B+R – z 0,60% PKB w 2006 roku do 0,38% PKB

w 2009 roku. Po wyjściu z recesji poziom ten został utrzymany – w latach 2010–2014 wysokość środków krajowych będących źródłem finansowania działalności B+R wynosiła 0,3–0,4% PKB. W 2013 roku środki krajowe przeznaczone na B+R były w relacji do PKB ponad dwukrotnie mniejsze niż w 2006 roku.

Rysunek 1. Wydatki na B+R na Łotwie w latach 2004–2014 w podziale na źródła finansowania (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Czynnikiem, który mimo spadku środków krajowych przeznaczonych na działalności B+R, pozwolił na wzrost intensywności wydatków na B+R w łotewskiej gospodarce po kryzysie finansowym, był istotny wzrost udziału zagranicy w finansowaniu działalności B+R. Wartość środków zagranicznych na działalność B+R napływających do Łotwy wzrosła z 0,05% PKB w 2006 roku do 0,36% PKB w 2011 roku, i utrzymywała się powyżej 0,3% PKB w kolejnych latach (rys. 1). W latach 2010–2014 środki z zagranicy były źródłem finansowania średnio dla 46% wydatków na B+R na Łotwie, podczas gdy w latach 2004–2009 udział ten wynosił średnio 17%. W latach 2011–2013 Łotwa była państwem UE o najwyższym udziale zagranicy w finansowaniu działalności B+R. W tym okresie (w każdym roku) udział ten przekraczał 50%. Główną przyczyną wzrostu wykorzystania środków zagranicznych na działalność B+R na Łotwie po 2009 roku był wzrost absorpcji funduszy strukturalnych UE (Veugelers, 2014, s. 6 i 7; Kulikovskis, Petraityte i Stamenov, 2016, s. 6). W latach 2012–2014 środki z Komisji Europejskiej stanowiły kolejno 82%, 75% i 81% zagranicznych środków na działalność B+R na Łotwie (brak danych za pozostałe lata) (Eurostat, 2017).

Zmiany zachodzące w strukturze wydatków na B+R na Łotwie były w znacznym stopniu determinowane przez kryzys finansowy. W jego następstwie w 2008 i 2009 roku dokonano istotnych cięć wydatków budżetu państwa na dotacje do publicznych jednostek badawczych (European Commission, 2014, s. 2; Kulikovskis i in., 2016, s. 46). Następnie wprowadzono system oceny jednostek naukowych oparty o osiągane przez nie rezultaty badawcze i od tej oceny uzależniono wysokość udzielanego finansowania (Ministry of Education and Science [MES], 2016, s. 6). Dokonano również podziału krajowego budżetu na naukę na finansowanie o charakterze instytucjonalnym (40% środków) i finansowanie o charakterze konkursowym (projektowym) (60% środków) (Ubelis, 2014). Zmiany te zmusiły publiczne jednostki badawcze do większego zaangażowania w poszukiwanie źródeł finansowania działalności oraz podniesienia jakości i efektów prowadzonych badań. Zbiegły się one w czasie z istotnym napływem funduszy strukturalnych UE, co w jeszcze większym stopniu uzależniło sytuację finansową jednostek badawczych od skuteczności w pozyskiwaniu grantów. W rezultacie w 2014 roku finansowanie o charakterze konkursowym stanowiło aż 83% środków na działalność badawczą na Łotwie (krajowych i zagranicznych) (Kulikovskis i in., 2016, s. 46; MES, 2016, s. 7).

2. Wybrane programy wsparcia działalności B+R z funduszy strukturalnych UE na Łotwie

Od momentu wstąpienia do UE Łotwa zmaga się z problemem znaczącej emigracji obywateli. Problem ten nasilił się w szczególności po wybuchu globalnego kryzysu finansowego. W literaturze zauważa się jednak, że emigracja na Łotwie miała inny charakter w erze przedkryzysowej i w erze pokryzysowej. O ile w latach 2004–2007 emigrowały głównie osoby o niskich kwalifikacjach, szukające pracy tymczasowej i mające zamiar po pewnym czasie wrócić do kraju, o tyle w latach 2008–2010 emigracja dotyczyła w znacznym stopniu osób o wysokich kwalifikacjach oraz szukających za granicą stałego zatrudnienia i miejsca zamieszkania. Proces ten objął także naukowców (Advanced Social and Political Research Institute, 2011, s. 77–101; Ubelis, 2014, s. 29). Zjawisko to określa się mianem „drenażu mózgów" i zostało zaobserwowane we wszystkich państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE. Na Łotwie było ono jednak szczególnie intensywne (Kancs, Kielyte, 2010). W odpowiedzi na te problemy, w łotewskiej polityce innowacyjnej wdrożono dwa programy finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), których celem było zwiększenie zatrudnienia w sektorze nauki: program przyciągania zasobów ludzkich do sektora nauki ("Attraction of Human Resources to Science") oraz

wsparcie we wdrażaniu programów doktoranckich ("Support to the implementation of doctoral programmes"). Oba te programy były realizowane w latach 2009–2015.

Główną formą pomocy w ramach pierwszego z programów były dopłaty do wynagrodzeń naukowców, którzy w ramach danej jednostki realizowali określoną we wniosku agendę badawczą (ICF, 2015, s. 225). Program promował tworzenie zespołów badawczych i współpracę naukową pomiędzy sektorem szkolnictwa wyższego, centrami badawczymi i przedsiębiorstwami (Deloitte, 2014, s. 5). Przyznanie dofinansowania poprzedzone było punktową oceną spełniania określonych kryteriów. Ocenie podlegała m.in.: proporcja młodych naukowców, udział naukowców z zagranicy oraz liczba powracających z emigracji łotewskich naukowców zaangażowanych w projekt. Pod uwagę brano także: średni dochód z prac badawczych przypadający na jednego pracownika B+R, przewidywaną liczbę publikacji naukowych w czasopismach uwzględnianych w międzynarodowych bazach naukowych oraz potencjalne zastosowanie wyników prac badawczych w rozwoju nowych produktów lub technologii (MES, 2012). Według danych Ministerstwa Edukacji i Nauki w latach 2009–2013 program zwiększył zatrudnienie w sektorze B+R o 623 osoby, co odpowiada ponad 10% personelu B+R w łotewskiej gospodarce (dane w przeliczeniu na pełne etaty) (Ubelis, 2014, s. 30). Łączna wartość wydanych w ramach programu środków z EFS wyniosła 64 mln euro i o 16% przekroczyła pierwotnie alokowaną kwotę. Był to największy program realizowany z tego funduszu na Łotwie w wieloletnich ramach finansowych na lata 2007–2013 (Metis, 2016, s. 28).

Celem drugiego programu było zwiększenie liczby studentów podejmujących studia doktoranckie. Jednym z zasadniczych problemów sektora nauki na Łotwie jest bowiem niska liczba osób ubiegających się o ten stopień naukowy (Cunska, Ketels, Paalzow, Vanags, 2013, s. 95–96). Wsparcie we wdrażaniu programów doktoranckich polegało na przyznawaniu uczelniom wyższym grantów przeznaczonych na stypendia dla doktorantów. Ich wysokość wynosiła około 1000 euro miesięcznie i była przyznawana na okres do 3 lat (Adamsone-Fiskovica, Draveniece, Kristapsons, 2013, s. 27; ICF, 2015, s. 225). Wartość wydanych z EFS środków wyniosła 48 mln euro, a liczba beneficjentów programu – prawie 2 tys. osób (Metis, 2016, s. 28). W rezultacie liczba nowo nadanych stopni doktorskich wzrosła z poniżej 100 w latach 2000–2004 do 315 w 2013 roku (Ubelis, 2014, s. 30). Wysoka wartość stypendium otrzymywanego z EFS pozwalała doktorantom na koncentrowanie się wyłącznie na pracy naukowej. To korzystnie wpływało na ich wyniki, gdyż niski poziom standardowego stypendium doktoranckiego na Łotwie (113 euro w 2016 roku) często zmusza studentów nieotrzymujących dodatkowego wsparcia do łączenia pracy naukowej z inną formą pracy zarobkowej (Sursock, 2016, s. 8).

3. Efektywność wydatków na B+R na Łotwie

Analiza danych empirycznych wskazuje, że zmianom w strukturze finansowania działalności B+R na Łotwie, opisanym w poprzednich punktach artykułu, towarzyszył istotny wzrost efektywności wydatków na B+R. W tabeli 1 przedstawiono relację wyników działalności B+R do wydatków na B+R na Łotwie i średnio w państwach UE. Pod uwagę wzięto trzy rodzaje wyników: wynik naukowy – liczbę publikacji naukowych w renomowanych czasopismach (notowanych w bazie danych Scopus); wynik wynalazczy – liczbę wniosków patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) oraz wynik gospodarczy – wartość eksportu produktów wysokiej technologii. Wyniki te porównano do wartości wydatków na B+R w trzech okresach: przed kryzysem (lata 2004–2006 dla wydatków i 2006–2008 dla wyników); w trakcie kryzysu (lata 2007–2009 dla wydatków i 2009–2011 dla wyników) oraz po kryzysie (lata 2010–2012 dla wydatków i lata 2012–2014 dla wyników). Dwuletnie przesunięcia czasowe pomiędzy danymi dla wydatków a danymi dla wyników przyjęto kierując się literaturą przedmiotu dotyczącą odstępów czasowych pomiędzy nakładami a wynikami w działalności B+R (Goto, Suzuki, 1989; Lykogianni, Verbeek, 2008; Yang, Jeong, Cheon, 2011; Hsu, Chen, Chen, Wang, 2013).

Tabela 1. Efektywność wydatków na B+R na Łotwie w latach 2004–2014

Wskaźnik	Państwo	I okres	II okres	III okres
Liczba publikacji naukowych na 1 mln euro wydatków na B+R	Łotwa	4,82	7,37	8,79
	średnia UE	6,20	6,86	7,44
Liczba wniosków patentowych do EPO na 1 mln euro wydatków na B+R	Łotwa	0,13	0,11	0,25
	średnia UE	0,19	0,16	0,16
Wartość eksportu produktów wysokiej technologii na 1 mln euro wydatków na B+R	Łotwa	3,58	3,97	7,20
	średnia UE	6,49	5,47	4,93

Uwagi:

I okres – średnia z lat 2006–2008 dla wyników wobec średniej z lat 2004–2006 dla wydatków.

II okres – średnia z lat 2009–2011 dla wyników wobec średniej z lat 2007–2009 dla wydatków.

III okres – średnia z lat 2012–2014 dla wyników wobec średniej z lat 2010–2012 dla wydatków.

Do obliczeń przyjęto wartość wydatków na B+R oraz eksportu produktów wysokich technologii w cenach stałych według parytetu siły nabywczej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat (2017); SCImago (2017); World Bank (2017).

Wskaźniki efektywności wydatków na B+R na Łotwie były znacząco wyższe w okresie III niż w okresach I i II. Liczba publikacji naukowych przypadających na 1 mln euro wydatków na B+R wzrosła o 82% w stosunku do okresu I oraz o 19% w stosunku do okresu II. Liczba wniosków patentowych do EPO przypadających na 1 mln euro wydatków na B+R wzrosła odpowiednio o 98% i 135%, natomiast wartość eksportu produktów wysokiej technologii przypadająca na 1 mln euro wydatków na B+R o 101% i 81%. O ile w okresach I i II niemal wszystkie wskaźniki efektywności dla Łotwy były niższe niż średnia w państwach UE, o tyle w okresie III wskaźniki te były w każdym przypadku wyraźnie wyższe. Poprawa ta odbywała się przy niewielkim wzroście wydatków na B+R (średnio 143 mln euro w okresie I, 162 mln euro w okresie II i 180 mln euro w okresie III – w cenach stałych według parytetu siły nabywczej), lecz około 2,5-krotnym wzroście wyników działalności B+R pomiędzy okresem I a III.

Podsumowanie

Celem artykułu było określenie, jak zmiany w polityce innowacyjnej Łotwy, będące rezultatem kryzysu finansowego oraz znaczącego napływu funduszy strukturalnych UE, wpłynęły na efektywność wydatków na B+R w tym kraju. W opracowaniu pozytywnie zweryfikowano postawioną we wstępie artykułu hipotezę badawczą, zgodnie z którą wzrost finansowania działalności B+R ze środków UE oraz inne zmiany w polityce innowacyjnej Łotwy wprowadzone w reakcji na globalny kryzys finansowy pozytywnie wpłynęły na efektywność wydatków na B+R w tamtejszej gospodarce. W opracowaniu wykazano, że wyniki działalności B+R na Łotwie (liczba publikacji naukowych, liczba wniosków patentowych oraz wartość eksportu produktów wysokiej technologii) były w relacji do wartości wydatków na B+R wyraźnie wyższe w latach następujących po kryzysie finansowym niż przed i w trakcie kryzysu. Obliczone wskaźniki efektywności wydatków na B+R dla Łotwy były w pokryzysowych latach wyższe również od średniej w państwach UE. Pozytywne zmiany w łotewskiej gospodarce zostały dostrzeżone także w globalnych rankingach konkurencyjności i innowacyjności.

Rezultaty badania oraz przedstawione w artykule wnioski mogą stanowić cenny wkład do dyskusji na temat warunków wysokiej efektywności wydatków na B+R w gospodarce oraz kształtowania optymalnej polityki innowacyjnej przez instytucje publiczne. Po pierwsze, potwierdzają one słuszność podjętych w ostatnich latach w wielu państwach działań zmniejszających udział finansowania instytucjonalnego działalności B+R w publicznych jednostkach badawczych, a zwiększających udział

finansowania o charakterze konkursowym. Po drugie, sugerują one, że jednym z czynników korzystnie oddziałujących na efektywność wydatków na B+R w gospodarce jest wysoki udział zagranicznego finansowania działalności badawczej. Po trzecie, przykład Łotwy pokazuje, że w ramach dostępnych środków na wsparcie dla prowadzenia działalności B+R (np. z funduszy strukturalnych UE) ważnym kierunkiem wsparcia powinien być rozwój kapitału ludzkiego dla sektora B+R. Po czwarte, wyniki badania mogą być także elementem dyskusji o roli recesji w procesie rozwoju gospodarczego, gdyż doświadczenia łotewskiej gospodarki pokazują, że kryzys może być dobrym momentem i bodźcem do przeprowadzenia proefektywnościowych reform w sektorze B+R.

Literatura

Adamsone-Fiskovica, A., Draveniece, A., Kristapsons, J. (2013). *Erawatch Country Reports 2011: Latvia*. Seville: European Commission.

Advanced Social and Political Research Institute (2011). *Latvia. Human Development Report 2010/2011*. Riga: University of Latvia.

Cunska, Z., Ketels, Ch., Paalzow, A., Vanags, A. (2013). *Latvia Competitiveness Report*. Riga: Baltic International Centre for Economic Policy Studies.

Deloitte (2014). *Researchers' Report 2014. Country Profile: Latvia*. Riga: Deloitte.

European Commission (2014). *Research and Innovation performance in Latvia*. Brussels: European Commission.

European Commission (2015). *Innovation Union Scoreboard 2015*. Brussels: European Commission.

Eurostat (2017). *Eurostat Statistical Database*. Pobrano z: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database (10.10.2017).

Goto, A., Suzuki, K. (1989). R&D Capital, Rate of Return on R&D Investment and Spillover of R&D in Japanese Manufacturing Industries. *The Review of Economics and Statistics*, *4* (71), 555–564.

Hsu, F.J., Chen, M.Y., Chen, Y.C., Wang, W.C. (2013). An Empirical Study on the Relationship between R&D and Financial Performance. *Journal of Applied Finance & Banking*, *3* (5), 107–119.

ICF (2015). *ESF 2007–2013 Ex-post Evaluation: Investment in Human Capital*. Brussels: European Commission.

Kancs, D., Kielyte, J. (2010). Education in the East, Emigrating to the West? *European Review*, *2* (18), 133–154.

Kulikovskis, G., Petraityte, D., Stamenov, B. (2016). *RIO Country Report 2015: Latvia*. Seville: European Commission.

Lykogianni, E., Verbeek, A. (2008). *A Time Series Analysis of the Development in National R&D Intensities and National Public Expenditures on R&D*. Brussels: IDEA Consult.

Metis GmbH (2016). *ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007–2013. Country Report – Latvia*. Brussels: European Commission.

Ministry of Education and Science (2012). *Project Application Evaluation Criteria. 1.1.1.2. Attraction of Human Resources to Science. Open Selection of Project Applications (2nd call)*. Riga: MES.

Ministry of Education and Science (2016). *Latvian European Research Area Roadmap 2016–2020*. Riga: MES.

OECD (2015). *OECD Economic Surveys – Latvia*. Paris: OECD.

SCImago (2017). *SJR – SCImago Journal & Country Rank*. Pobrano z: http://www.scimagojr.com (10.10.2017).

Sursock, A. (2016). *Latvian doctoral studies and promotion system*. Riga: World Bank.

Ubelis, A. (2014). *Erawatch Country Reports 2013: Latvia*. Seville: European Commission.

Veugelers, R. (2014). *Undercutting the Future? European Research Spending in Times of Fiscal Consolidation*. Brussels: Bruegel.

World Bank (2017). *World Development Indicators*. Pobrano z: http://databank.worldbank.org (10.10.2017).

World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2009–2010*. Geneva: WEF.

World Economic Forum (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Geneva: WEF.

Yang, J., Jeong, B.H., Cheon, K. (2011). *Finding the Time Lag Effect of the R&D Activity for a Government Research Program of Korea*. Dalian: 2011 International Conference on Asia Pacific Business Innovation and Technology Management.

Cytowanie

Sawulski, J. (2017). Rola funduszy unijnych w podnoszeniu innowacyjności łotewskiej gospodarki. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 127–136. DOI: 10.18276/er.2017.33-12.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 137–147

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-13 | klasyfikacja JEL: O10, I30

mgr Paulina Szulc-Fischer

Uniwersytet Gdański
Wydział Ekonomiczny
email: p.szulc@ug.edu.pl

WPŁYW FINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ NA JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW

Słowa kluczowe: jakość życia, produkt krajowy brutto *per capita*, Unia Europejska

Abstrakt. Celem artykułu jest przedstawienie poziomu jakości życia mieszkańców Unii Europejskiej na przykładzie wybranych regionów. Analiza dotyczy ekonomicznych wskaźników warunków jakości i poziomu życia, tzw. wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) oraz poziomu produktu krajowego brutto *per capita* w wybranych regionach państw UE. Pojęcie jakości życia ma charakter interdyscyplinarny. Najczęściej definiowane jest jako subiektywne postrzeganie poziomu życia przez pryzmat stanu zdrowia, relacji rodzinnych, pracy, zamożności oraz poziomu edukacji.

European Union funding impact on the quality of life

Keywords: quality of life, gross domestic product *per capita*, European Union

Abstract. The article presents concepts and measures of quality of life in European Union regions. Conclusions were based on the results of global Human Development Index (HDI) ranking in recent years and gross domestic product per capita in EU regions. The *quality of life definition* include basic aspect like: human condition, family, work, education.

Wprowadzenie

Termin „jakość życia", w literaturze przedmiotu, do tej pory nie został jednoznacznie określony ze względu na jego interdyscyplinarny charakter. Od lat z problemem sformułowania jednoznacznej definicji tego pojęcia zmagają się nauki takie jak socjologia, psychologia czy ekonomia. Na wstępie rozważań należy podkreślić, że istnieje wiele metod pomiaru poziomu i jakości życia danego społeczeństwa, wśród nich należy wymienić produkt krajowy brutto, najczęściej stosowany ekonomiczny miernik. PKB jest jednym z elementów wykorzystywanych w analizie znacznie

bardziej rozbudowanych wskaźników jakości życia (m.in. wskaźnik rozwoju społecznego, wydajności środowiskowej, szczęśliwej planety czy ubóstwa). W literaturze przedmiotu opisywany jest również odrębny sposób mierzenia jakości życia, który dotyczy jej subiektywnego postrzegania. Bazuje na analizie opinii i zachowań badanych mieszkańców danego kraju lub regionu. Tak przeprowadzona analiza dotyczy jedynie subiektywnego postrzegania warunków i jakości życia. Każdy człowiek ma własny, odrębny pogląd na temat swoich oczekiwań, potrzeb a tym samym również warunków życia. Dlatego też bardzo często stosuje się atrybuty jakości życia, do których należą: ocena pozycji społecznej, ocena stanu zdrowia, poziom wykształcenia, edukacja, sytuacja finansowa jednostki, relacje rodzinne oraz ocena zdrowia psychicznego. Najważniejszym czynnikiem dobrego życia staje się własna ocena swojego życie i odpowiedź na pytanie: „czy je lubimy, czy nie" (Diener, Oishi, Lucas, 2002).

Trudność w badaniu jakości życia, bez względu na wybór wskaźnika, polega na podjęciu próby estymacji parametrów zarówno pod względem obiektywnym jak i subiektywnym. Obiektywna ocena jakości życia bardzo często utożsamiana jest z pojęciem poziomu życia. Analizując elementy obiektywne wykorzystuje się najczęściej dane pochodzące ze statystki publicznej, do której należą m.in. miesięczne wynagrodzenie, wielkość powierzchni mieszkalnej czy też liczba oszczędności przypadająca na jedno gospodarstwo domowe. Dane te są systematycznie gromadzone a następnie podawane do informacji publicznej m.in. przez Główny Urząd Statystyczny czy Eurostat. Subiektywna ocena jakości życia będzie odbywała się w ramach określonego systemu wartości oraz określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych. W Polsce, na podstawie badań ankietowych, takie dane gromadzi m.in. Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji.

1. Pojęcie jakości życia i jego pomiar

Najczęściej używaną definicją i jednocześnie powszechnie cytowaną jest wykładnia Quality of Life Group Światowej Organizacji Zdrowia: „postrzeganie przez jednostkę jej pozycji w życiu w kontekście kultury i systemów wartości akceptowanych przez społeczeństwo, w jakich żyje, oraz w relacji do jej celów życiowych, oczekiwań, zainteresowań" (WHOQOL Group, 1995).

Podając bardzo ogólną definicję „jakości" możemy powiedzieć, że jest to „zgodność z wymaganiami" lub „zaspokojenie aktualnych bądź przyszłych potrzeb" (Tomcz-Tołkacz, 2003). Dlatego też najczęściej jakość życia jest oceniana na podstawie zbioru pewnych kryteriów, odgórnie przyjętych i jednakowych dla wszystkich

badanych obszarów, do których należą: „bogactwo przeżyć, poziom świadomości, poziom aktywności, twórczość, współuczestnictwo w życiu społecznym. Im większe jest ich spełnienie, tym wyższa jest jakość życia" (Tomaszewski, 1984).

Przytaczając inną definicję omawiane zagadnienie możemy nazwać poziomem zaspokojenia potrzeb duchowych i materialnych człowieka. Jakość życia to „stopień zaspokojenia wymagań określający poziom materialnego i duchowego bytu jednostek i całego społeczeństwa, stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacji codziennego życia jednostek i społeczeństwa" (Kolman, 2000). Warto podkreślić również fakt, że jakość życia może zostać ujęta jedynie w wymiarze psychologicznym. W takim wypadku punktem odniesienia są pozytywne oraz negatywne przeżycia człowieka. Każdy człowiek zbiera życiowe doświadczenia, które może nabyć w wyniku odbierania bodźców zmysłowych, odczuwanych emocji i nastroju. Możemy zatem stwierdzić, iż jakość życia nierozerwalnie związana jest ze sferą przeżyć. Istotniejsze od poziomu zaspokojenia potrzeb jest to, co człowiek czuje.

Reasumując , jakość w odniesieniu do życia ludzkiego bardzo często jest uzależniona od perspektywy podmiotu określającego. Dlatego też podczas badania warto wziąć pod uwagę z góry założone kryteria oceny, będące jednakowymi dla wszystkich, np. warunki ekonomiczne (tj. PKB *per capita*, średnie wynagrodzenie).

2. Polityka regionalna Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu pojęcie „regionu" definiowane jest jako zwarta przestrzeń „będąca częścią większego terytorium, spójna wewnętrznie" (Meyer, 1995). Pierwsze wzmianki dotyczące polityki regionalnej Unii Europejskiej pochodzą z 1957 roku. Zostały opisane w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) (EuroLex, 2017). W roku następnym powołano Europejski Fundusz Społeczny (EFS), a w 1975 roku Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Natomiast podstawy prawne polityki regionalnej zostały opisane w jednolitym akcie europejskim z 1986 roku (Komisja Europejska, 2014). Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego został powołany na rzecz rozwoju potencjału społeczno-gospodarczego krajów członkowskich Unii Europejskiej, a szczególnie regionów, które są słabiej ekonomicznie i gospodarczo rozwinięte. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są w głównej mierze przeznaczone na: projekty, które stawiają sobie za cel zwiększanie zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowę infrastruktury i inwestycje w fundusze nieruchomości, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej, poprawę ochrony środowiska, placówki opiekuńczo-medyczne czy

aktywizację współpracy między sąsiadującymi regionami państw członkowskich (EFRR, 2017). Polska należy do beneficjentów EFRR w ramach programów: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych dla Województw, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej. EFRR przyczynia się do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przy jednoczesnym zmniejszaniu dysproporcji występujących między regionami. Finansowanie w głównej mierze dotyczy: inwestycji przyczyniających się do tworzenia stałych miejsc pracy, inwestycji w infrastrukturę, np.: drogi, ekrany akustyczne, mosty, obiekty inżynieryjne, linie kolejowe, działania wspierające rozwój regionalny i lokalną pomoc techniczną (EFRR, 2017).

Wraz z akcesją kolejnych państw zmieniał się zakres polityki regionalnej oraz wysokość budżetu Unii Europejskiej. Wysokość budżetu – w planowanym okresie 2014– 2020 – wynosiła 351,8 mld euro, przy czym na kluczowe inwestycje przeznaczono około 100 mld euro, w tym 26,7 mld przeznaczono na wspieranie procesu przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. Kluczowe inwestycje w latach 2014–2020 to:

- badania naukowe i innowacje,
- realizacja agendy cyfrowej,
- wsparcie na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- gospodarka niskoemisyjną.

Środki polityki regionalnej Unii Europejskiej, prowadzonej w latach 2007–2012, przeznaczono na (Komisja Europejska, 2014):

- utworzenie 594 tys. miejsc pracy (w tym 262 tys. w sektorze MŚP),
- zainwestowanie w 198 tys. przedsiębiorstw sektora MŚP,
- udzielenie wsparcia blisko 78 tys. podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą,
- sfinansowanie 61 tys. projektów badawczych,
- zapewnienie zasięgu łączności szerokopasmowej prawie 5 mln nowych użytkowników mieszkających w UE,
- udzielenie wsparcia na budowę 1208 km dróg i 1495 km linii kolejowych, co przyczyniło się do stworzenia transeuropejskiej sieci transportowej,
- podniesienie jakość życia mieszkańców obszarów miejskich przez zmodernizowany system dostarczania wody, z którego korzysta 3,2 mln mieszkańców, oraz zrównoważony transport.

Zakres polityki regionalnej przyjętej na lata 2014–2020 wraz z beneficjentami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu

Społecznego (EFS) obejmuje 274 regiony Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2014). We wskazanym okresie ze środków polityki regionalnej zapewniono finansowanie ze środków Funduszu Spójności w wysokości 65,3 mld euro w tym:

- w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej – wysokość finansowania 10,2 mld euro;
- inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – w wysokości 3,2 mld euro,
- finansowanie w postaci szczególnych dotacji na rzecz regionów najbardziej oddalonych i regionów o niskiej gęstości zaludnienia – w wysokości 1,6 mld euro.

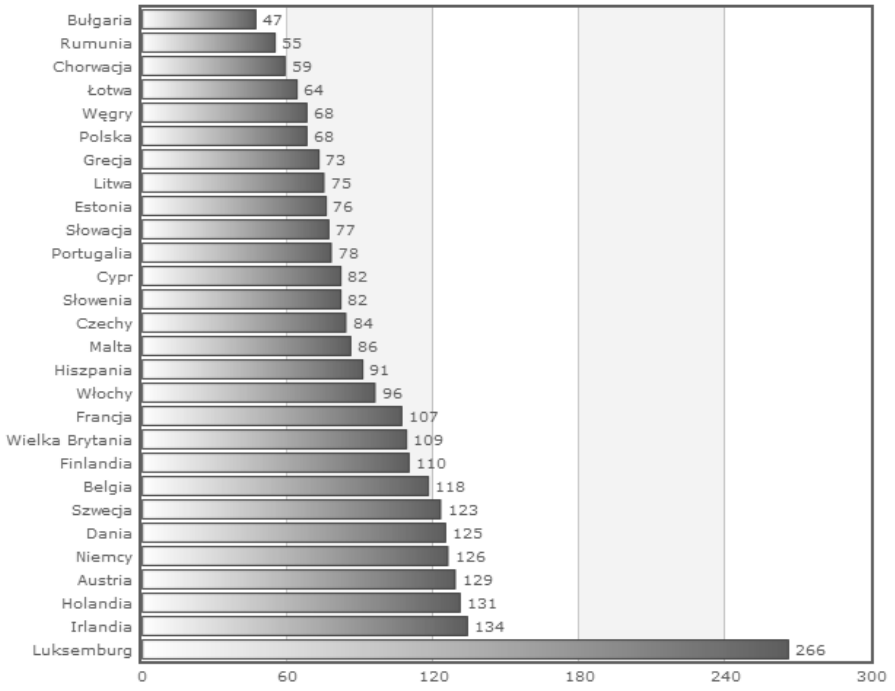
Główne cele redystrybucji środków to poprawa jakości życia mieszkańców UE poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz wspieranie działalności w szeroko pojmowanym obszarze badań naukowych, rozwoju oraz innowacji (Komisja Europejska, 2014).

3. Jakość życia w regionach UE

Definicja „produktu krajowego brutto" wskazuje, że jest to podstawowa miara stosowana w rachunkach narodowych, która określa pozycję gospodarczą danego państwa lub regionu. PKB to inaczej „całkowity dochód gospodarki narodowej" (Begg, Vernasca, Fischer, Dornbusch, 2011). Najczęściej miernik ten wykorzystywany jest do analizy wyników gospodarczych i cykli koniunkturalnych, ponadto ułatwia porównywanie danych w różnych walutach, choć kursy wymiany walut nie odzwierciedlają wszystkich różnic w poziomach cen poszczególnych państw (PKB na poziomie regionalnym 2017). Najnowsze dane dotyczące wysokości PKB na jednego mieszkańca (mierzona parytetem siły nabywczej, PPS) zostały przedstawione na rysunku 1. Zastosowanie PPS umożliwia porównanie siły nabywczej w różnych regionach państw członkowskich UE, w których stosuje się różne waluty oraz w których występują różne poziomy cen (Eurostat, 2017). Warto zauważyć, że w 2016 roku najwyższy poziom PKB *per capita* – znacząco odbiegający od poziomu pozostałych państw – odnotowano w Luksemburgu. Natomiast najniższy poziom PKB *per capita* występował w Bułgarii. Polska znalazła się w gronie pięciu państw o najniższym poziomie produktu krajowego brutto (w Polsce i na Węgrzech omawiany wskaźnik miał taką samą wartość). Omówione dane nie wskazują poziomu jakości życia. Dlatego też warto je porównać ze znacznie bardziej rozbudowanym miernikiem jakim jest m.in. wskaźnik rozwoju społecznego (HDI). Wskaźnik ten stosowany jest przez Organizację Narodów Zjednoczonych od 1993 roku, bierze za

podstawę analizę długości życia mieszkańców, średnią liczbę lat edukacji oraz poziom dochodu mieszkańców.

Rysunek 1. PKB na jednego mieszkańca w PPS w 2016 roku



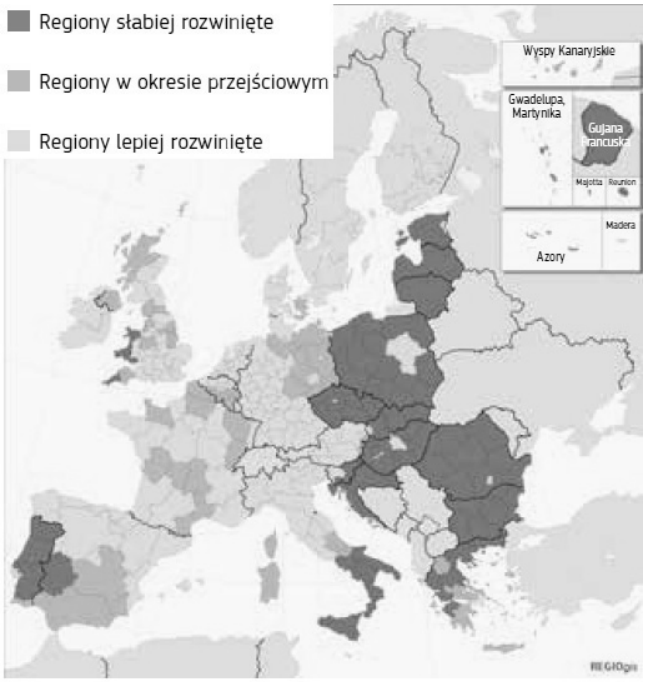
Źródło: Unia Europejska (2017).

Ranking HDI dzieli kraje na cztery grupy: bardzo wysoko rozwinięte, wysoko rozwinięte, średnio rozwinięte, słabo rozwinięte – wyniki rankingu zostały przedstawione w tabeli 1. W gronie dziesięciu najlepiej rozwiniętych państw znalazły się kraje o najwyższym poziomie PKB, m.in. Niemcy (miejsce 4), Dania (miejsce 5), Holandia (miejsce 7) (Human Development Index, 2017). W przywołanym rankingu Luksemburg zajmuje 20 miejsce wśród bardzo wysoko rozwiniętych państw świata. Według Wskaźnika Rozwoju Społecznego Polska zajmuje 36 miejsce i również sklasyfikowana jest jak kraj wysoko rozwinięty. Bułgaria zajmuje 56 miejsce i została najniżej sklasyfikowana w grupie państw wysoko rozwiniętych (UNDP, 2016). Porównując powyższe dane z rankingiem HDI, w 2016 roku kraje Europy Wschodniej, tj. Bułgaria, Rumunia, Łotwa zostały wyżej ocenione w klasyfikacji. Ponadto

odnotowano wzrost wskaźnika rozwoju na Malcie, w Chorwacji i Irlandii, Polska w tym rankingu spadła o jedną pozycję.

Poszczególne regiony Unii Europejskiej zostały podzielone ze względu na poziom PKB. W regionach „słabiej rozwiniętych" produkt krajowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 75% średniej 27 państw Unii Europejskiej. Regiony będące w „okresie przejściowym" charakteryzują się w wysokością PKB na mieszkańca na poziomie większym bądź równym 75 % średniej unijnej. Kraje osiągające powyżej 90% PKB należą do państw „lepiej rozwiniętych" (Komisja Europejska, 2014).

Rysunek 2. Klasyfikacja regionów Unii Europejskiej



Źródło: Komisja Europejska (2014).

Szczegółowe informacje dotyczące wysokości produktu krajowego brutto (PPS na jednego mieszkańca) w najlepiej rozwiniętych regionach państw wyrażonego jako procent średniej UE przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela 1. Poziom PKB przypadający na mieszkańca w wybranych regionach UE oraz miejsce w rankingu HDI danego kraju

Region (kraj)	Regionalny PKB (PPS na jednego mieszkańca wyrażony jako procent średniej dla UE		Miejsce kraju w rankingu HDI Index	
	2013 r.	2015 r.	2013 r.	2016 r.
Wiedeń (Austria)	163	155	21	24
Region Stołeczny Brukseli (Belgia)	211	205	21	22
Południowozachodni Region (Bułgaria)	74	74	58	56
Chorwacja Kontynentalna (Chorwacja)	60	59	47	45
Cypr (Cypr)	84	81	32	33
Praga (Czechy)	174	178	28	28
Region Stołeczny Danii (Dania)	161	163	10	5
Estonia (Estonia)	75	75	33	30
Helsinki-Uusimaa (Finlandia)	149	144	24	23
Île-de-France (Francja)	181	176	20	21
Attyka (Grecja)	100	93	29	29
Madryt (Hiszpania)	124	123	27	27
Groningen (Holandia)	192	144	4	7
Południowo-Wschodni region Irlandii (Irlandia)	148	153	11	8
Litwa (Litwa)	73	75	35	37
Luxemburg (Luksemburg)	261	264	21	20
Łotwa (Łotwa)	62	64	48	44
Malta (Malta)	86	93	37	33
Oberbayern (Niemcy)	178	178	6	4
Mazowieckie (Polska)	107	109	35	36
Lizbona (Portugalia)	106	103	41	41
Bukareszt Ilfov (Rumunia)	127	136	54	50
Kraj Bratysławski (Słowacja)	189	188	37	40
Region Zachodnii (Słowenia)	96	99	25	25
Sztokholm (Szwecja)	173	174	12	14
Region Centralny Közép-Magyarország (Węgry)	107	105	43	43
Londyn Wewnętrzny (Wielka Brytania)	565	580	14	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat (2017), UNDP (2013, 2016).

Podczas analizy odnotowano ponad dwukrotnie wyższy poziom PKB od średniej UE-28 na obszarach: Londynu, Luksemburga oraz Brukseli. Warto również zaznaczyć, iż większość z 21 regionów UE, w których PKB na mieszkańca wynosił mniej niż połowę średniej, znajdowała się na obszarze Europy Wschodniej. W Polsce najlepiej rozwiniętym regionem, charakteryzującym się najwyższym poziomem PKB *per capita*, jest województwo mazowieckie. Natomiast wszystkie pozostałe obszary Polski zostały sklasyfikowane jako regiony słabiej rozwinięte.

Warto zauważyć, że w krajach słabiej rozwiniętych, tj. Republice Czeskiej, Irlandii, Węgrzech, Polsce, Portugalii, Rumunii i Słowacji, jedynie regiony stołeczne należały do obszarów przekraczających średnią unijną. Państwa członkowskie, w których wszystkie regiony miały średni PKB na mieszkańca poniżej średniej UE to: Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Słowenia i Węgry. Najlepiej rozwinięty region – Londyn Wewnętrzny– część zachodnia (539 %), w którym PKB na mieszkańca był prawie 18 razy wyższy niż np. w regionie północno-zachodnim Bułgarii (30%) (Komisja Europejska, 2014). Spadek poziomu PKB przed rozpoczęciem finansowania z programów zaplanowanych na lata 2014–2020 i rozpoczęciu finansowania (w najlepiej rozwiniętych regionach Państw UE), był skorelowany ze spadkiem w rankingu HDI (Austria, Belgia, Cypr, Francja, Holandia, Słowacja). Również wzrost poziomu PKB był skorelowany ze wzrostem HDI (Dania, Luksemburg, Łotwa, Malta, Rumunia).

W regionach, do których kierowanych jest najwięcej środków z Funduszu Spójności, odnotowuje się średni PKB na mieszkańca niższy niż 7 % średniej dla UE-28. W okresie programowania 2014–2020 podstawę do celów finansowania ustalono w oparciu o średni poziom PKB na mieszkańca z trzyletniego okresu 2007–2009. W 21 regionach (z 78 o stosunkowo niskim PKB na mieszkańca) poziom produkcji gospodarczej na mieszkańca wynosił mniej niż połowę średniej UE-28. W tej grupie 19 regionów było położonych w Europie Wschodniej, w czterech państwach członkowskich UE: po pięć regionów w Bułgarii, Polsce i Rumunii oraz cztery na Węgrzech. Pozostałymi regionami były francuski region zamorski Majotta i grecki region Macedonia Wschodnia i Tracja – PKB na poziomie regionalnym (Eurostat, 2017).

Podsumowanie

Celem polityki regionalnej UE jest wzrost gospodarczy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Miernikiem wzrostu gospodarczego jest m.in. wielkość produkcji gospodarczej wyrażona poziomem PKB na mieszkańca. Spadek poziomu PKB w najlepiej rozwiniętych regionach był związany ze spadkiem wskaźnika rozwoju społecznego (w takich krajach jak: Austria, Belgia, Cypr, Francja, Holandia, Słowacja). Również wzrost poziomu PKB był skorelowany ze wzrostem w rankingu HDI. W krajach słabiej rozwiniętych tylko regiony stołeczne uzyskały poziom PKB *per capita* przekraczający średnią unijną (Republika Czeska, Irlandia, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowacja). Regiony, w których odnotowano średni poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca poniżej średniej UE to: Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Słowenia i Węgry.

W głównej mierze finansowane ze środków UE są najbiedniejsze regiony zlokalizowanych w Europie Wschodniej (Polska, Węgry, Bułgaria i Rumunia). Jednakże w okresie 2013–2016 jedynie Rumunia i Bułgaria zostały lepiej ocenione pod względem rozwoju społecznego. Polska w analizowanym okresie spadła o jedną pozycję w rankingu. Warto zaznaczyć, że PKB nie jest bezpośrednio wskaźnikiem jakości życia, natomiast w słabiej rozwiniętych regionach wzrost PKB może odzwierciedlać zmiany ekonomiczne (wzrost gospodarczy) a tym samym pośrednio wskazywać na wzrost jakości życia (Rumunia, Bułgaria). W gronie najlepiej rozwiniętych państw świata poziom PKB nie musi odzwierciedlać poziomu jakości życia (tak jak pokazuje to przykład Niemiec). Decydujące zatem będę pozostałe czynniki jak długość życia czy też poziom edukacji.

Literatura

Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S., Dornbusch, R. (2011). *Makroekonomia*: PWE.

Diener, E., Oishi, S., Lucas, R. (2009). Subjective Well-Being: The Science of Happiness and Life Satisfaction. W: *The Oxford Handbook of Positive Psychology*. Oxford: University Press. Pobrane z: http://greatergood.berkeley.edu/images/application_uploads/Diener-Subjective_Well-Being. pdf (10.09.2017).

EuroLex (2017). *Traktaty Rzymskie, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*. Pobrane z: https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski. pdf (10.09.2017).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (2017). *Fundusze Strukturalne*. Pobrane z: http://www.fundusze-strukturalne.pl/efrr.html (15.09.2017).

Eurostat (2017a). *PKB na poziomie regionalnym*. Brussels: European Commission. Pobrane z: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/GDP_at_regional_level/pl#PKB_na_poziomie_ regionalnym (5.09.2017).

Eurostat (2017b). *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions*. Brussels: European Commission.

Kolman, R. (2002). Zespoły badawcze jakości życia. *Problemy Jakości*, *2* (32), 2–5.

Komisja Europejska (2017). *Główna polityka inwestycyjna UE*. Bruksela. Pobrane z: http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/investment-policy/ (12.09.2017).

Komisja Europejska (2014). *Polityka regionalna. Zwiększenie konkurencyjności regionów i miast europejskich, wspieranie rozwoju i tworzenie miejsc pracy*. Bruksela. Pobrane z: https://europa.eu/european-union/file/1435/download_pl?token=uGPauAoh.

Meyer, B. (1999). *Gospodarka przestrzenna. Mechanizmy rozwoju, teorie i systemy*. Szczecin: PTO.

Tomcz-Tołkacz, J. (2003). *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego.

Tomaszewski, T. (1984). *Główne idee współczesnej psychologii.* Warszawa: Wydawnictwo Omega.

WHOQOL Group (1995). The WHO Quality of Life Assesement: Position Paper of the WHO. *Social Science and Medicine*, *10* (41), 1403–1309.

UNDP (2016). *Human Development Raport 2016. Human Development for Everyone.* New York, USA. Pobrane z: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf (1.09.2017).

Unia Europejska (2017). *Życie w UE*. Bruksela. Pobrane z: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_pl#tab-5-11 (1.09.2017).

Cytowanie

Szulc-Fischer, P. (2017). Wpływ finansowania ze środków Unii Europejskiej na jakość życia mieszkańców. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 137–147. DOI: 10.18276/er.2017.33-13.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 149–158

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-14 | klasyfikacja JEL: F15, O11, R51

dr Marta Wysogląd

Fundacja Instytut Innowacji i Rozwoju Społecznego „ANIMAR"
email: martawysoglad@interia.pl

ZRÓŻNICOWANIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW W RAMACH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH W POLSCE W OKRESIE 2014–2017

Słowa kluczowe: fundusze, alokacja, samorząd terytorialny, regionalizacja

Abstrakt. Fundusze Unii Europejskiej są ogromną szansą dla polskich regionów, zwłaszcza w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Dofinansowanie przyznane Polsce w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 to szansa na dalszy rozwój kraju, na wspieranie inicjatyw, które mogą przysłużyć się wzrostowi gospodarczemu. Jest to też wielka odpowiedzialność, gdyż tylko odpowiednio zainwestowane fundusze pozwolą na podnoszenie konkurencyjności polskiej gospodarki. Bazując na zdobytym doświadczeniu należy wykorzystać je tak, by Polska dorównała w niedalekiej perspektywie poziomem rozwoju krajom europejskim, które wcześniej zaczęły korzystać z efektów płynących z integracji. W artykule zaprezentowano stopień wykorzystania środków Unii Europejskiej w regionalnych programach operacyjnych. Ocena wykorzystania środków w województwach została sporządzona województw na podstawie danych liczbowych prezentowanych przez Centralny System Informatyczny SL 2014–2020.

Diversity of the use of funds under operational programs in Poland in the period 2014–2017

Keywords: funds, allocation, territorial local-government, regionalization

Abstract. European Union funds are a great opportunity for Polish regions, especially in the financial perspective for 2014–2020. Co-financing granted to Poland as part of cohesion policy for 2014–2020 is an opportunity for further development of the country, to support initiatives that can contribute to economic growth. It is also a great responsibility, because only properly invested funds will help to raise the competitiveness of the Polish economy. Based on the experience gained, it should be used in such a way that Poland can match the level of development of European countries in the near future, which have previously benefited from the effects of integration. The article presents the use of European Union funds in regional operational programs. The assessment of the use of funds has been made on the basis of provinces based on numerical data presented by the Central Information System SL 2014–2020.

Wprowadzenie

W okresie programowania 2014–2020 Polska stała się największym beneficjentem pomocy unijnej spośród innych państw członkowskich korzystających ze wsparcia funduszy strukturalnych. Głównym celem polityki regionalnej jest zmniejszenie zróżnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów – ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych, niekorzystnych, warunków przyrodniczych lub demograficznych (Klimowicz, 2010, s. 44). Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE.

Sam podział środków finansowych w perspektywie finansowej został przygotowany na podstawie wielkości produktu krajowego brutto (PKB) (Sieradzka, 2012, s. 183):

- regiony mniej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony w fazie przejściowej – ta nowa kategoria została wprowadzona w zastępstwie obowiązującego wcześniej systemu pomocy przejściowej. Należą do niej regiony, których PKB *per capita* wynosi 75–90% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony bardziej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE-27.

Polsce przyznano ponad 82,5 mld euro na realizację polityki spójności w latach 2014–2020. Fundusze zostały przeznaczone na inwestycje zwiększające konkurencyjność polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju, podnoszenie sprawności i efektywności administracji (Tomaszkiewicz, 2014, s. 3). Pieniądze te przekazano m.in. na realizację sześciu programów krajowych i szesnastu programów regionalnych. Warto podkreślić, że na programy regionalne została przeznaczona znacznie większa pula środków niż w poprzednich perspektywach finansowych. Co więcej, województwa po raz pierwszy zaczęły brać udział w zarządzaniu środkami w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki takiemu rozwiązaniu samorządy terytorialne będą miały zapewnioną większą samodzielność w realizacji swoich celów rozwojowych.

Celem rozważań podjętych w artykule jest przedstawienie stopnia wykorzystania środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych uwzględniających podział na województwa, w okresie 2014–2017. W artykule zastosowano analizę literatury przedmiotu i dokumentów źródłowych. Ponadto szczegółowe badanie

przeprowadzono w przekroju poszczególnych województw, biorąc za podstawę dane liczbowe prezentowane przez Centralny System Informatyczny SL 2014–2020.

1. Charakterystyka regionalnych programów operacyjnych w latach 2014–2020

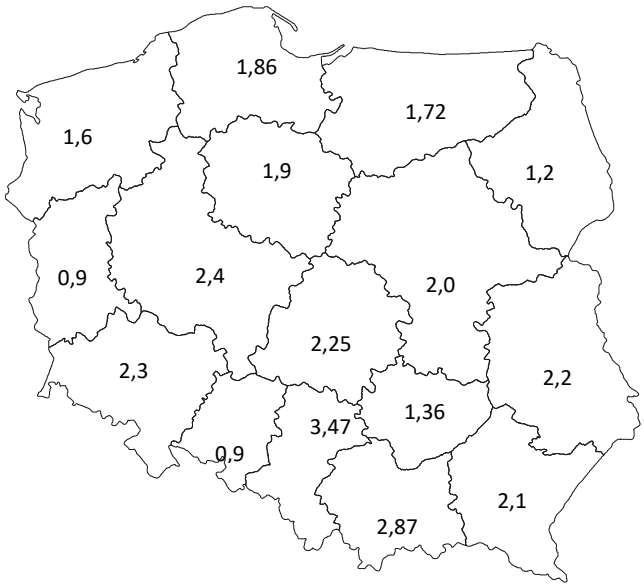
Chęć złagodzenia, a nawet wyrównania nierówności w poziomie grup społecznych europejskich regionów, jest zgodna z podstawowym celem europejskiej polityki spójności (Pastuszka, 2012, s. 100).

Poszczególne regiony Polski mają różne potrzeby rozwojowe. Podobnie jak w latach 2007–2013, w kolejnej perspektywie budżetowej każde województwo opracowuje odrębny program operacyjny określający obszary działania, które organy samorządu województwa podejmują lub mają zamiar podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa lub regionu. Celem 16 regionalnych programów operacyjnych jest wzmocnienie potencjału regionów oraz umożliwienie im samodzielnego kształtowania priorytetowych kierunków rozwoju (Komisja Europejska, 2017, s. 172).

W latach 2014–2020 samorządy województw mogą zarządzać większą niż poprzednio pulą środków europejskich. Na programy regionalne przypadnie aż 60% ogółu pieniędzy przeznaczonych dla Polski w ramach EFRR i EFS, czyli ok. 31,26 mld euro. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania, tym razem samorządy wojewódzkie będą zarządzać nie tylko środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ale również z Europejskiego Funduszu Społecznego. Województwo śląskie otrzymało największą pulę środków do rozdysponowania na poszczególne inwestycje – prawie 3,5 mld euro. Najmniej środków finansowych trafiło do województwa opolskiego oraz świętokrzyskiego – po 0,9 mld euro (por. rys. 1).

Warto podkreślić, że Mazowsze, jako pierwsze polskie województwo zostało uznane za region lepiej rozwinięty według klasyfikacji unijnej (został przekroczony poziom 75% unijnego PKB *per capita*). W związku z tym budżet dla Mazowsza został skonstruowany nieco odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych województw. Jednak z uwagi na to, że województwo mazowieckie jest równocześnie regionem bardzo zróżnicowanym pod względem poziomu rozwoju, sposób rozdysponowania funduszy uwzględnia specyficzne potrzeby poszczególnych jego subregionów biorąc pod uwagę istniejące dysproporcje. Niektóre działania przewidziane dla województwa mazowieckiego będą więc realizowane w ramach programów krajowych lub odrębnych priorytetów inwestycyjnych (Komisja Europejska, 2017, s. 165).

Rysunek 1. Wysokość środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2014–2020 w mld euro



Źródło: opracowanie własne na postawie: Komisja Europejska (2017), s. 175.

Nowością będzie możliwość wdrażania dwufunduszowych Programów Regionalnych, które pozwolą na realizację zarówno projektów dofinansowywanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie np. szkoleń, seminariów, jak i projektów realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Połączenie finansowania z tych dwóch źródeł umożliwi podejmowanie bardziej kompleksowych i elastycznych działań. W ramach przydzielonych alokacji dla poszczególnych regionów, w Polsce 72% stanowią środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a tylko 28% z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Środki przyznane w ramach regionalnych programów operacyjnych mają przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, poprawy standardu świadczenia usług publicznych oraz stanu środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a w konsekwencji do podwyższenia poziomu życia mieszkańców i stworzenia lepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Z regionalnych programów operacyjnych finansowane są różnorodne projekty. W zależności od specyfiki danego rodzaju wsparcia, określono, kto dokładnie może z niego skorzystać.

Każdy program, w tym regionalny, jest bezpośrednio zaangażowany w realizację celów Unii Europejskiej i przyczynia się do osiągania założonych rezultatów,

w szczególności wynikających ze Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020 oraz zapewnia realizację wymaganych poziomów alokacji na cele tematyczne. Wsparcie dystrybuowane w ramach regionalnych programów operacyjnych w znacznej części związane jest z rozwijaniem podstawowej infrastruktury – transportowej, energetycznej i ochrony środowiska. Pozostałe środki przeznaczone są na finansowanie inwestycji z zakresu potencjału wewnętrznego, czyli na wsparcie działalności badawczo-rozwojowej, innowacyjnej, przedsiębiorczości, upowszechniania i wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej.

2. Stopień wykorzystania środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2020

Rozwój lokalny jest procesem dynamicznym prowadzącym do zmian zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Celem tego rozwoju jest efektywne wykorzystanie istniejących zasobów materialnych i niematerialnych. Działania podejmowane na rzecz rozwoju lokalnego powinny być realizowane łącznie przez wszystkie lokalne podmioty na różnych płaszczyznach, przy aktywnym współudziale mieszkańców i służyć rozwojowi lokalnej infrastruktury, wsparciu projektów zmierzających do zwiększenia atrakcyjności szeroko rozumianego środowiska inwestycyjnego, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorczości (Kuć-Czajkowska, 2013, s. 157).

Fundusze unijne to środki finansowe wykorzystywane w celu wspierania i restrukturyzacji gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej, wspierające rozwój przedsiębiorczości, mające charakter pomocy pośredniej lub bezpośredniej. Ich głównym celem jest poprawa dostępu jednostek gospodarczych do źródeł finansowania (Orechwa-Maliszewska, Kopczuk, 2003, s. 5).

Miernikiem stopnia wykorzystania środków unijnych dla rozwoju regionów jest liczba oraz wartość projektów, które przeszły pozytywnie etap oceny formalnej i merytorycznej, a następnie uzyskały wsparcie w ramach jednego z dostępnych w danej perspektywie finansowej programów operacyjnych.

Pod koniec października 2017 roku zostało przeprowadzonych 2941 naborów umożliwiających złożenie dokumentów aplikacyjnych przez potencjalnych beneficjentów we wszystkich województwach. Największa liczba wniosków o dofinansowanie została złożona przez beneficjentów mających swoje siedziby na terenie województw: śląskiego – 5 158 wniosków o dofinansowanie, mazowieckiego – 4 391 oraz dolnośląskiego – 4 131. Najmniej poprawnych formalnie podań złożono

w województwie pomorskim – 109, opolskim – 113, podkarpackim – 125 i zachodniopomorskim 128 (por. tab. 2.). Zainteresowanie składaniem wniosków aplikacyjnych jest bardzo duże, pomimo że w dalszym ciągu obowiązują skomplikowane procedury i wymogi dotyczące dokumentacji konkursowych. Pod względem wartościowym złożone wnioski przekroczyły prawie 50% dostępnej alokacji przewidzianych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Największą popularnością cieszą się konkursy przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw na inwestycje dotyczące wsparcia z zakresu innowacji produktowych i procesowych. Pomoc pochodząca z funduszy unijnych dla sektora MSP jest bardzo istotna, gdyż wpływa on znacząco na wzrost ekonomiczny regionów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i przyczynia się do wyrównania poziomów rozwoju regionów (Mirończuk, 2012, s. 35).

Tabela 1. Liczba wniosków o dofinansowanie oraz ich wartość w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2017

Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2014–2020	Liczba naborów	Liczba wniosków o dofinansowanie	Wartość wniosków o dofinansowanie – ogółem (zł)	Wartość wniosków o dofinansowanie – wkład UE (zł)
Dolnośląskie	267	4 131	11 172 711 470	7 405 512 852
Kujawsko-Pomorskie	179	905	3 649 177 377	2 754 648 462
Lubuskie	147	929	4 145 438 571	2 729 819 487
Łódzkie	226	2 542	10 086 514 935	6 222 449 750
Lubelskie	120	3 265	8 847 006 841	6 235 487 760
Mazowieckie	136	4 391	10 912 496 995	7 396 629 700
Małopolskie	271	3 296	12 710 443 575	8 868 761 459
Opolskie	113	1 187	4 122 078 348	2 927 053 620
Podlaskie	241	2 288	5 750 728 041	3 895 927 154
Podkarpackie	125	3 631	11 704 379 792	7 771 352 638
Pomorskie	109	2 490	10 776 349 497	7 622 267 748
Śląskie	261	5 158	17 595 169 052	11 086 505 665
Świętokrzyskie	165	3 022	6 564 250 436	4 526 016 688
Warmińsko-Mazurskie	284	3 037	6 090 101 866	4 378 834 511
Wielkopolskie	169	3 764	12 780 943 085	8 716 966 822
Zachodniopomorskie	128	1 617	6 253 720 715	3 803 726 669

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 10.2017.

Od uruchomienia regionalnych programów operacyjnych, w ramach osi priorytetowych, zawarto 17 827 umów o dofinansowanie, w których wartość dofinansowania wynosi 52 513 824 866 zł, czyli około 40% alokacji. W układzie regionalnym, pod względem liczby zawartych umów, na pierwszym miejscu uplasowały się

województwo dolnośląskie (1748) oraz województwo wielkopolskie (1672). Najmniej umów zawarto natomiast w województwach: lubuskim (479), podlaskim (543), pomorskim (560). Najwięcej zakontraktowanych środków unijnych ma województwo podkarpackie – 73%, natomiast najmniej województwo podlaskie – tylko 19%.

Tabela 2. Liczba umów o dofinansowanie oraz ich wartość w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2017

Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2014–2020	Liczba umów o dofinansowanie	Wartość umów o dofinansowanie – ogółem (zł)	Wartość umów o dofinansowanie – wkład UE (zł)	% zakontraktowanych środków
Dolnośląskie	1748	6 190 313 577	4 183 175 475	44
Kujawsko-Pomorskie	560	3 127 726 624	2 473 533 958	31
Lubuskie	479	2 495 057 408	1 795 868 114	19
Łódzkie	1292	6 384 016 888	4 171 284 199	48
Lubelskie	1331	4 611 864 955	3 385 039 472	35
Mazowieckie	1578	5 042 946 364	3 549 831 662	29
Małopolskie	1369	5 455 586 361	3 907 653 454	44
Opolskie	595	2 553 697 521	1 888 995 765	47
Podlaskie	543	2 340 999 471	1 724 747 300	19
Podkarpackie	1359	5 334 008 578	3 733 303 333	73
Pomorskie	1143	7 517 646 114	5 343 901 674	68
Śląskie	1619	7 745 850 790	5 469 761 293	37
Świętokrzyskie	773	1 710 482 128	1 302 242 094	23
Warmińsko-Mazurskie	1046	2 630 676 124	1 959 724 865	27
Wielkopolskie	1672	7 813 830 647	5 349 214 216	51
RPO – Województwo Zachodniopomorskie	720	3 194 377 778	2 275 547 993	34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 30.10.2017.

Największe, co do wartości, płatności zrealizowano na rzecz beneficjentów mających siedzibę na terenie województw: śląskiego – na kwotę 947 302 406 zł , małopolskiego – 824 250 071, wielkopolskiego – 760 875 206, dolnośląskiego 756 521 292 i najmniejsze na rzecz beneficjentów województw: lubuskiego – na kwotę 267 892 729 zł, warmińsko-mazurskiego – 308 192 428, świętokrzyskiego – 319 639 775.

Najwięcej umów, pod względem środków finansowych , zawarto w ramach wsparcia inwestycji dla gospodarki niskoemisyjnej. Finansowanie ze środków unijnej polityki regionalnej jest ukierunkowane na szereg tematów związanych ze zrównoważonym rozwojem i gospodarką niskoemisyjną. Należy do nich promowanie wytwarzania i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie wydajności energetycznej w przedsiębiorstwach, wspieranie inteligentnego zarządzania energią w budynkach publicznych i w sektorze mieszkalnictwa, a także badania i innowacje w dziedzinie

technologii niskoemisyjnych. Obserwuje się również silną koncentrację na zachęcaniu do wdrażania niskoemisyjnych strategii gospodarczych w miastach różnej wielkości, w tym na promowaniu zrównoważonych form mobilności oraz inteligentnych sieci energetycznych. W dalszej kolejności zawarto umowy na wparcie małych i średnich przedsiębiorstw. Realizacja projektów w tym zakresie przyczynia się do stymulowania sfery gospodarczej, rozwoju osiągnięć sektora B+R oraz wpływa na zwiększenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Tabela 3. Struktura udzielonego wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych wg celów tematycznych

Główne cele tematyczne	wartość umów – ogółem w zł
Badania, rozwój i innowacje	2 981 279 520
Technologie informacyjno-komunikacyjne	2 567 462 981
Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	12 666 995 878
Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	13 996 914 706
Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	604 160 327
Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	4 959 080 786
Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	12 221 390 518
Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	6 828 215 913
Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	8 277 459 077
Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i przygotowanie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	6 980 681 721

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 30.10.2017.

Doświadczenia wynikające z realizacji zarówno programów przedakcesyjnych, jak i z perspektyw finansowej 2007–2013 świadczą o tym, że w pierwszej kolejności beneficjenci podejmowali się realizacji zadań własnych rozwiązujących najważniejsze problemy z jakimi się zmagają, w szczególności dotyczące podstawowej infrastruktury drogowej i kanalizacyjnej, a dopiero w dalszej kolejności decydowali się na realizację zadań np. z zakresu turystyki, kultury czy odnawialnych źródeł energii. Ze względu na niewystarczającą ilość środków zaspakajano najpilniejsze potrzeby infrastrukturalne. Natomiast w pespektywie finansowej 2014–2020 fundusze europejskie są wyraźnie skoncentrowane w tych obszarach, które umożliwią w najpełniejszy sposób realizację określonych celów w programach operacyjnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu finansowania najbardziej efektywnych przedsięwzięć.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski:

- zabrakło wyraźnego lidera (regiony) w pozyskiwaniu środków unijnych – w perspektywie finansowej 2017–2013 dominowało województwo mazowieckie, które jako pierwsze polskie województwo opuściło grupę regionów najsłabiej rozwiniętych w UE (PKB na mieszkańca jest wyższe niż 75% średniej unijnej), w związku z tym zaliczone zostało do innej kategorii, definiowanej jako „region przejściowy",
- województwa Polski Zachodniej w aplikowaniu o środki unijne i realizację projektów są bardzie zaawansowane niż regiony Polski Wschodniej, prowadzi to do zwiększenia różnic rozwojowych w poszczególnych regionach a nie do ich niwelowania,
- przeznaczanie większej puli środków na inwestycje z zakresu interwencji Unii Europejskiej, służących realizacji celów strategii Europa 2020 (EU 2020),
- najwięcej środków zostało zakontraktowanych na projekty dotyczące gospodarki niskoemisyjnej oraz wzmacniania konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

Literatura

Klimowicz, M. (2010). *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Warszawa: CeDeWu.

Komisja Europejska (2017). Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa partnerstwa.

Kuć-Czajkowska, K.A., Komaniecka, M. (2008). Absorpcja środków Unii Europejskiej przez gminy województwa lubelskiego – tendencje, bariery, perspektywy. W: B. Plawgo (red.), *Polska Wschodnia – zarządzanie rozwojem* (s. 201–222). Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.

Mirończuk, J. (2012). Wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na sektor MSP w Polsce. *Zarządzanie i Finanse*, *1* (10), 19–32.

Orechwa-Maliszewska, E., Kopczuk, A. (2003). *Finansowe aspekty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Pastuszka, S. (2012). *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*. Warszawa: Difin.

Sieradzka, K. (2012). *Polityka regionalna Unii Europejskiej – wczoraj, dziś i jutro*. W: P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*. Warszawa: CeDeWu.

Tomaszkiewicz, B. (2014). *Pieniądze z Unii Europejskiej 2014–2020*. Warszawa: Dziennik Gazeta Prawna.

Cytowanie

Wysogląd, M. (2017). Zróżnicowanie wykorzystania środków w ramach programów operacyjnych w Polsce w okresie 2014–2017. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 149–158. DOI: 10.18276/er.2017.33-14.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 159–171

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-15 | klasyfikacja JEL: I122, I123

dr Artur Zimny

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie
Wydział Społeczno-Techniczny
email: artur.zimny@konin.edu.pl

ZRÓŻNICOWANIE I KONCENTRACJA ABSORPCJI FUNDUSZY EUROPEJSKICH PRZEZ PUBLICZNE UCZELNIE ZAWODOWE

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, projekty unijne, publiczne uczelnie zawodowe, miary dyspersji, miary koncentracji

Abstrakt. Celem artykułu jest przedstawienie dotychczasowego wykorzystania przez publiczne uczelnie zawodowe funduszy europejskich dostępnych w trzech kolejnych okresach programowania. Autor sformułował hipotezę, że skala absorpcji środków unijnych przez uczelnie jest bardzo zróżnicowana, co prowadzi do sytuacji, w której realizacja wielu projektów koncentruje się w zaledwie kilku szkołach wyższych specjalizujących się poniekąd w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Niniejsza hipoteza została zweryfikowana poprzez przeanalizowanie liczby i wartości projektów współfinansowanych z trzech funduszy europejskich, tj. EFRR, EFS i FS, które w latach 2004–2017 zostały zrealizowane (lub nadal są realizowane – w przypadku projektów w okresie programowania 2014–2020) przez uczelnie objęte analizą.

Dispersion and concentration of the EU funds absorption by state schools of higher vocational education

Keywords: European funds, EU projects, state schools of higher vocational education, measures of dispersion, measures of concentration

Abstract. The aim of this article is to present the utilization by state schools of higher vocational education European funds available in three successive programming periods. The author formulated the hypothesis that the scale of absorption of EU funds by schools varies greatly, which leads to a situation in which a number of projects are concentrated in only a few universities that specialize in a certain sense in raising external funds. This hypothesis has been verified by analyzing the number and value of projects co-financed from EU funds, namely ERDF, ESF and the CF, which have been implemented in 2004–2017 (or are still being implemented – in the case of projects in the programming period 2014–2020) by the universities under study.

Wprowadzenie

Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady, fundusze europejskie zapewniają wsparcie dla realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz realizację zadań dotyczących poszczególnych funduszy, zgodnie z ich celami określonymi w traktatach, w tym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, z uwzględnieniem właściwych zintegrowanych wytycznych „Strategii Europa 2020" oraz stosownych zaleceń dla poszczególnych państw i stosownych zaleceń Rady (Rozporządzenie, 2013, art. 4 ust. 1). Wsparcie to jest udzielane poprzez współfinansowanie projektów realizowanych przez różne podmioty będące beneficjentami funduszy europejskich. Jedną z takich grup są w Polsce publiczne uczelnie zawodowe, czyli państwowe wyższe szkoły zawodowe, które zostały utworzone pod koniec lat 90. XX i w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Celem artykułu jest przedstawienie dotychczasowego wykorzystania przez publiczne uczelnie zawodowe funduszy europejskich dostępnych w trzech kolejnych okresach programowania. W artykule postawiono hipotezę, iż skala absorpcji środków unijnych przez państwowe wyższe szkoły zawodowe jest bardzo zróżnicowana, co prowadzi do sytuacji, w której realizacja wielu projektów koncentruje się w zaledwie kilku szkołach wyższych, specjalizujących się poniekąd w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Niniejsza hipoteza została zweryfikowana poprzez przeanalizowanie liczby i wartości projektów współfinansowanych z trzech funduszy europejskich, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS), które w okresie od 1 maja 2004 roku do 31 maja 2017 roku zostały zrealizowane (lub nadal są realizowane – w przypadku projektów w okresie programowania 2014–2020) przez uczelnie objęte analizą.

1. Teoretyczne aspekty korzystania z funduszy europejskich

Fundusze europejskie są podstawowymi instrumentami w dążeniu do osiągnięcia spójności w ramach integracji z Unią Europejską. Stanowią one narzędzie polityki regionalnej, której podstawą jest redystrybucja środków finansowych z regionów lepiej rozwiniętych do obszarów o niższym poziomie rozwoju (Kundera, 2003, s. 207). Instrumentami tymi rządzi pięć zasad: koordynacja, koncentracja, programowanie, partnerstwo i dodatkowość (Cini, 2007, s. 402), przy czym szczególnie

ważna wydaje się być ostatnia z nich. Oznacza ona, że środki z unijnego budżetu nie mogą zastępować środków krajowych, a jedynie uzupełniać je (Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz, Cieślak, 2012, s. 90). Kluczowym problemem, który wiąże się z funduszami europejskimi jest efektywność wydatkowania przyznanych środków (Opolski, Modzelewski, 2008, s. 201). Ocena efektywności przyznawanej pomocy na poziomie programów operacyjnych polega na porównaniu wielkości nakładów poniesionych na ich realizację z rzeczywistymi efektami tych programów w postaci rezultatów, produktów oraz oddziaływania. Ponadto przy pomiarze efektywności pomocy brane są pod uwagę inne sposoby osiągnięcia tych samych rezultatów (Kundera, Szmyt, 2008, s. 25).

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania warto w tym miejscu scharakteryzować w skrócie te fundusze, dzięki którym współfinasowane były projekty realizowane przez publiczne uczelnie zawodowe. Otóż EFRR przyczynia się do wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych, poprzez wspieranie rozwoju oraz dostosowania strukturalnego gospodarek regionalnych, w tym przekształcania upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju. Z kolei EFS nakierowany jest na realizację priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Podstawowym celem FS jest natomiast redukcja dysproporcji, osiągana poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska.

2. Zakres i metodologia badania

Badaniem objętych zostało 36 publicznych uczelni zawodowych pod kątem realizowania przez nie, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym, projektów współfinansowanych z trzech funduszy europejskich, tj. EFRR, EFS i FS w trzech kolejnych okresach programowania (2004–2006, 2007–2013, 2014–2020). Ponadto w celu ogólnego zobrazowania absorpcji środków unijnych przez państwowe wyższe szkoły zawodowe, uwzględniono podział według dziedzin, których dotyczyły poszczególne projekty. Badaniem objęto okres od 1 maja 2004 roku do 31 maja 2017 roku. Dane dotyczące liczby i wartości projektów współfinansowanych z funduszy

europejskich zostały pozyskane ze źródła internetowego w postaci witryny Mapa Dotacji UE[1].

W celu ustalenia zróżnicowania środków unijnych posłużono się względnymi miarami dyspersji (Paradysz, 2005, s. 95; Ostasiewicz, 2004, s. 178), tj. klasycznym współczynnikiem zmienności (1), wskaźnikiem wahania kwartylowego (2) oraz wskaźnikiem wahania decylowego (3), których wyższe wartości świadczyły o większym zróżnicowaniu w zakresie absorpcji funduszy europejskich – zarówno w odniesieniu do liczby projektów współfinansowanych ze środków unijnych, jak i wartości dofinansowania:

$$V_x = \frac{s(x)}{\bar{x}} \tag{1}$$

$$K_Q = \frac{Q_3 - Q_1}{Me} \tag{2}$$

$$K_D = \frac{D_9 - D_1}{Me} \tag{3}$$

gdzie:

$\underline{s}(x)$ – odchylenie standardowe liczby projektów / wartości dofinansowania,

$\bar{x}$ – średnia arytmetyczna liczby projektów / wartości dofinansowania,

Q_1 – pierwszy kwartyl w rozkładzie liczby projektów / wartości dofinansowania,

Me – mediana liczby projektów / wartości dofinansowania,

Q_3 – trzeci kwartyl w rozkładzie liczby projektów / wartości dofinansowania,

D_1 – pierwszy decyl w rozkładzie liczby projektów / wartości dofinansowania,

D_9 – dziewiąty decyl w rozkładzie liczby projektów / wartości dofinansowania.

Z kolei koncentrację absorpcji funduszy europejskich, rozumianą jako nierównomierny podział ogólnej liczby projektów współfinansowanych ze środków unijnych oraz wartości dofinansowania między poszczególne uczelnie, określono za pomocą współczynnika koncentracji Lorenza. Jego obliczenie sprowadzało się do znalezienia stosunku pola zawartego między linią równomiernego rozkładu i krzywą koncentracji Lorenza do pola trójkąta 0AB (rys. 1), za pomocą następującej formuły (Pułaska-Turyna, 2005, s. 96–97):

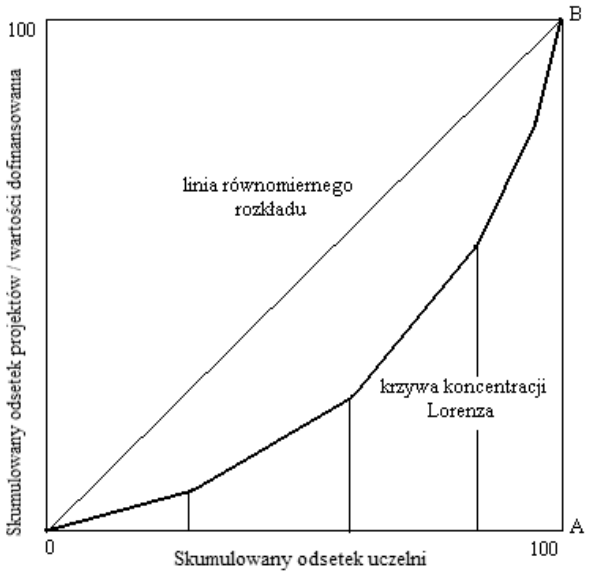
$$WL = \frac{5000 - \sum P_i}{5000} \tag{4}$$

gdzie:

ΣP_i – pole powierzchni pod krzywą koncentracji Lorenza (suma pola trójkąta i pól trapezów).

[1] Zob. Mapa Dotacji UE, www.mapadotacji.gov.pl.

Rysunek 1. Wielobok koncentracji Lorenza



Źródło: opracowanie własne.

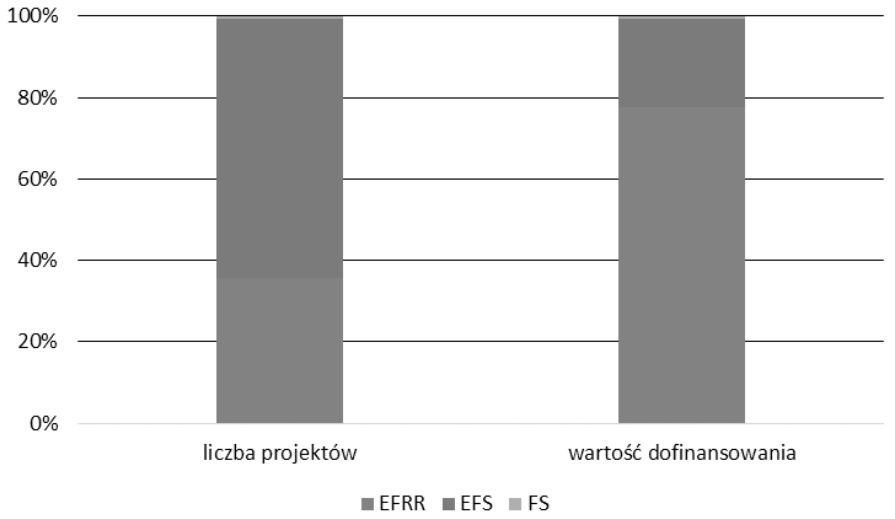
Otrzymane wartości współczynnika należały do przedziału (0,1), przy czym niższe wartości oznaczały słabszą koncentrację liczby projektów i wartości dofinansowania, natomiast wyższe wartości wskazywały na silniejszą koncentrację.

3. Ogólny obraz absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe

W ciągu 13 lat członkostwa w Unii Europejskiej publiczne uczelnie zawodowe pozyskały z funduszy europejskich łącznie 917,60 mln zł. Dofinansowanie to pozwoliło zrealizować ogółem 307 projektów. Średnia wartość pojedynczego projektu kształtowała się na poziomie 4,22 mln zł, a średnia wartość dofinansowania unijnego wynosiła 2,99 mln zł, czyli 70% ogólnej wartości projektu. Zrealizowane przedsięwzięcia były bardzo zróżnicowane – zarówno pod względem ich wartości ogółem, wartości dofinansowania, jak i stopnia dofinansowania. Biorąc pod uwagę liczbę zrealizowanych projektów można stwierdzić, że największy udział stanowiły projekty współfinansowane z EFS (64%), natomiast zważywszy na wartość

dofinansowania unijnego – projekty dofinansowane z EFRR (78%) – rys. 2. Rozpatrując zrealizowane projekty według dziedzin, których dotyczyły, można zauważyć, że zarówno jeśli chodzi o liczbę projektów, jak i wartość dofinansowania unijnego, dominowały te dotyczące nauki i edukacji (odpowiednio 61% i 70%) – rys. 3.

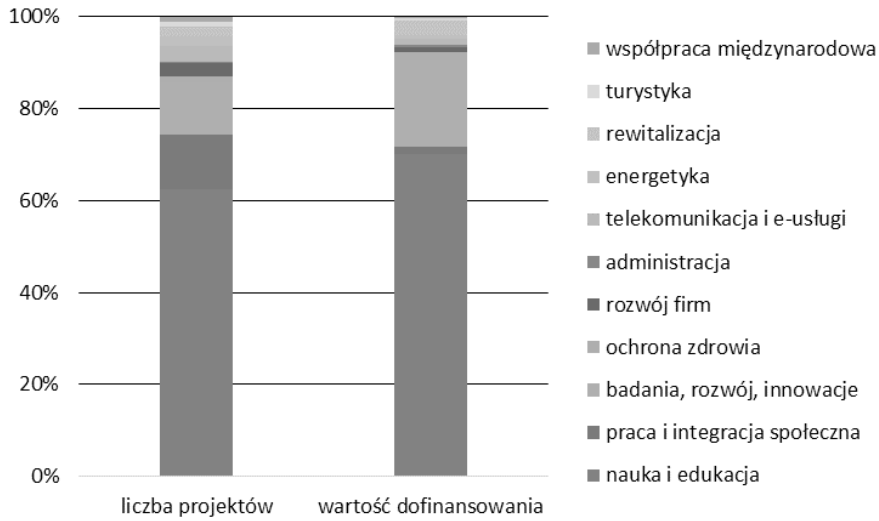
Rysunek 2. Struktura absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe w latach 2004–2017 (według funduszy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

W trzech kolejnych okresach programowania po fundusze europejskie najczęściej sięgały: PSW w Białej Podlaskiej (35 projektów dofinansowanych kwotą 71,16 mln zł), PWSZ w Nysie (29 projektów dofinansowanych na kwotę 16,20 mln zł) oraz PWSZ w Suwałkach (23 przedsięwzięcia dofinansowane na kwotę 23,61 mln zł). Najwięcej funduszy europejskich pozyskały natomiast: PWSZ w Chełmie (110,17 mln zł), PSW w Białej Podlaskiej (71,16 mln zł), PWSIP w Łomży (68,08 mln zł), PWSZ w Sulechowie (62,11 mln zł) oraz PWSZ w Tarnowie (55,55 mln zł).

Rysunek 3. Struktura absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe w latach 2004–2017 (według dziedzin)



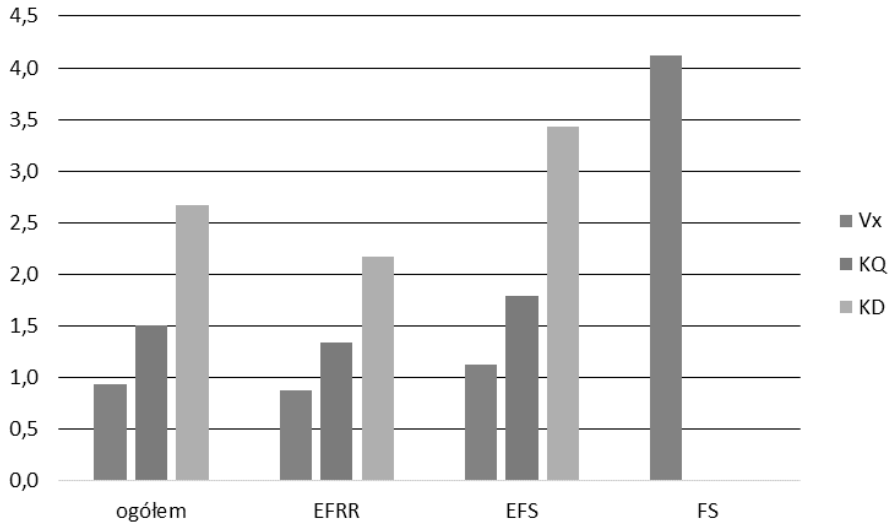
Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

4. Zróżnicowanie absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe

Zróżnicowanie liczby projektów zrealizowanych przy wsparciu funduszy europejskich przez szkoły wyższe objęte badaniem, mierzone klasycznym współczynnikiem zmienności (V_x), ukształtowało się na poziomie 0,929. Wyższą wartość miary dyspersji uzyskano uwzględniając środkową część rozkładu, tzn. pomijając 25% uczelni o najmniejszej i 25% uczelni o największej liczbie projektów współfinansowanych z funduszy europejskich (K_Q). Bardzo wysoką wartość miary otrzymano natomiast w przypadku uwzględnienia skrajnych części rozkładu, tzn. po wykluczeniu 10% uczelni o najmniejszej i 10% uczelni o największej liczbie projektów (K_D). Wyniki dokonanych obliczeń świadczą zatem o znaczącej dyspersji rozkładu liczby projektów między poszczególne szkoły wyższe. Dla pełnego zobrazowania sytuacji należy zasygnalizować, że najwięcej projektów unijnych, bo 35 zostało zrealizowanych przez PSW w Białej Podlaskiej. Z drugiej strony trzy uczelnie, tj. PMWSZ w Opolu, PWSZ w Sandomierzu i PWSZ w Tarnobrzegu nie zrealizowały żadnego projektu. Generalnie rzecz biorąc, wartości miar dyspersji wskazują, że państwowe

wyższe szkoły zawodowe są najbardziej zróżnicowane pod względem liczby projektów zrealizowanych przy wsparciu FS, a w mniejszym pod względem liczby projektów zrealizowanych dzięki EFRR (rys. 4).

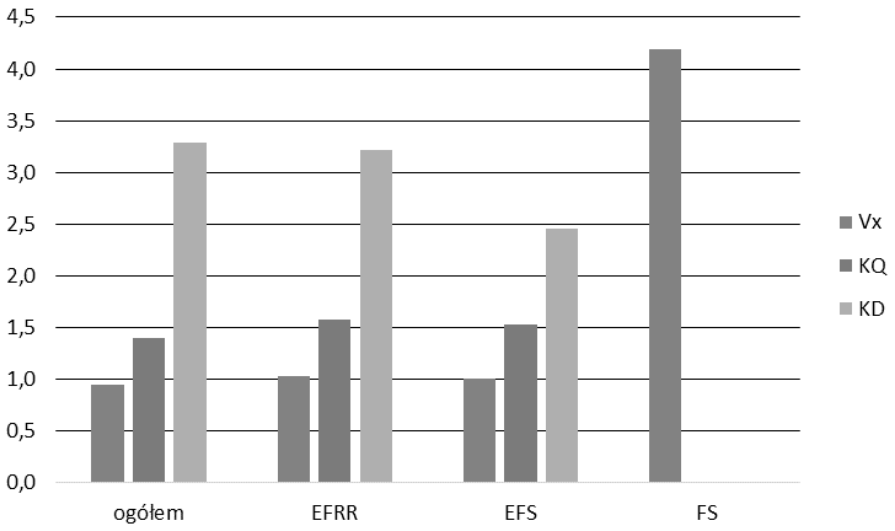
Rysunek 4. Wartości względnych miar dyspersji dla rozkładu liczby projektów współfinansowanych z funduszy europejskich w publicznych uczelniach zawodowych w latach 2004–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

Różnice między publicznymi uczelniami zawodowymi ze względu na wartość dofinansowania unijnego są równie duże, jak ze względu na liczbę zrealizowanych projektów. Potwierdzają to obliczone wartości miar dyspersji dla rozkładu wartości dofinansowania. Podczas, gdy PSW w Białej Podlaskiej pozyskała łącznie ponad 71 mln zł z funduszy europejskich, trzy wspomniane wcześniej uczelnie (PMWSZ w Opolu, PWSZ w Sandomierzu i PWSZ w Tarnobrzegu) nie otrzymały żadnych środków unijnych. Zróżnicowanie między szkołami wyższymi jest największe w odniesieniu do absorpcji środków z FS, a najmniejsze w odniesieniu do zaangażowania środków z EFS (rys. 5).

Rysunek 5. Wartości względnych miar dyspersji dla rozkładu wartości dofinansowania z funduszy europejskich w publicznych uczelniach zawodowych w latach 2004–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

Analizując zróżnicowanie absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe – biorąc pod uwagę pryzmat okresów programowania – można zauważyć, że w przypadku liczby projektów unijnych największe różnice między szkołami wyższymi występowały w odniesieniu do EFRR w latach 2004–2006 i 2007–2013, natomiast w przypadku wartości dofinansowania w odniesieniu do EFRR w latach 2004–2006 i EFS w latach 2014–2020. Z kolei najmniejsze różnice miały miejsce w odniesieniu do EFRR w latach 2014–2020 i EFS w latach 2004–2006 (tab. 1).

Tabela 1. Wartości względnych miar dyspersji dla rozkładu liczby projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz wartości dofinansowania w publicznych uczelniach zawodowych w latach 2004–2017 (według okresów programowania)

Wyszczególnienie	Liczba projektów			Wartość dofinansowania		
	V_x	K_Q	K_D	V_x	K_Q	K_D
1	2	3	4	5	6	7
Fundusze ogółem 2004–2006	1,209	2,000	3,000	1,615	7,438	17,022
Fundusze ogółem 2007–2013	1,004	1,563	3,125	0,998	1,872	3,227
Fundusze ogółem 2014–2020	1,434	2,000	3,000	1,725	10,438	27,599

1	2	3	4	5	6	7
EFRR 2004–2006	1,242	4,000	6,000	1,591	13,248	27,073
EFRR 2007–2013	0,990	2,250	5,000	1,082	2,207	3,644
EFRR 2014–2020	2,828	x	x	2,976	x	x
EFS 2004–2006	3,317	x	x	5,319	x	x
EFS 2007–2013	1,173	2,100	4,200	1,111	1,693	2,876
EFS 2014–2020	1,495	1,000	3,000	1,750	12,312	38,520
FS 2014–2020	4,123	x	x	4,191	x	x

Źródło: obliczenia własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

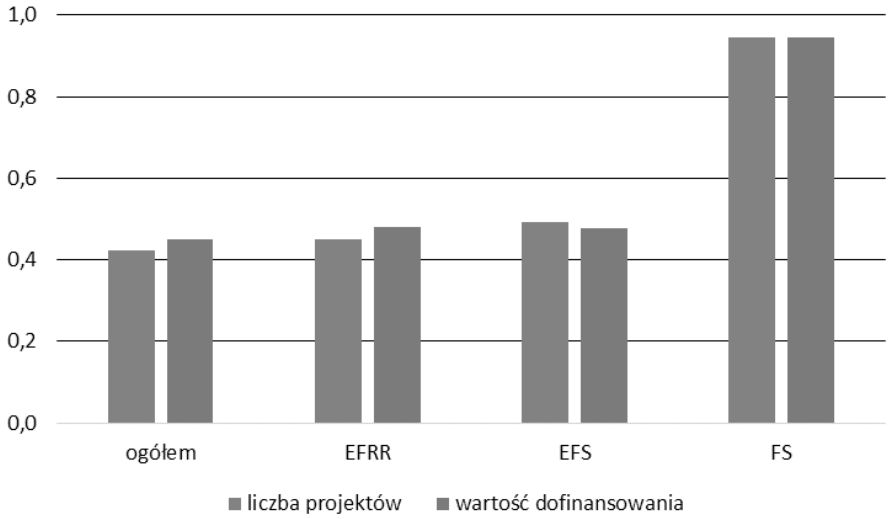
5. Koncentracja absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe

O znaczącej koncentracji liczby projektów współfinansowanych z funduszy europejskich w publicznych uczelniach zawodowych świadczy fakt, że liczba projektów unijnych zrealizowanych przez 44% szkół wyższych charakteryzujących się najmniejszą liczbą projektów wahała się w granicach 12% ogółu projektów, natomiast liczba projektów zrealizowanych przez 28% uczelni charakteryzujących się największą liczbą projektów wynosiła ponad 60%. Koncentracja ta jest widoczna również w przypadku wartości dofinansowania. Otóż wartość dofinansowania unijnego pozyskanego przez 50% państwowych wyższych szkół zawodowych o najmniejszym dofinansowaniu wahała się w granicach 16%, natomiast wartość dofinansowania pozyskanego przez 25% uczelni o najwyższym dofinansowaniu wynosiła prawie 58%. Istnienie znaczącej koncentracji, w szczególności w odniesieniu do wartości dofinansowania, potwierdza wartość współczynnika koncentracji Lorenza, która wynosi 0,449. Rezultaty dokonanych obliczeń pozwalają stwierdzić, że zarówno w przypadku liczby zrealizowanych projektów unijnych, jak i wartości pozyskanego dofinansowania unijnego, koncentracja jest relatywnie najsilniejsza w odniesieniu do FS (rys. 6). Jest to tym samym zgodne z wcześniejszymi spostrzeżeniami, do których doprowadziły uzyskane wartości względnych miar dyspersji.

Rozpatrując koncentrację absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe z punktu widzenia okresów programowania można jednoznacznie stwierdzić, że zarówno w przypadku liczby projektów unijnych, jak i wartości dofinansowania największa koncentracja miała miejsce w odniesieniu do EFRR w latach 2014–2020, EFS w latach 2004–2006 i FS w latach 2014–2020, natomiast najmniejsza w odniesieniu do funduszy ogółem w latach 2007–2013 (tabela 2).

Potwierdza to tym samym wcześniejsze spostrzeżenia będące rezultatem otrzymanych wartości względnych miar dyspersji.

Rysunek 6. Wartości współczynnika koncentracji Lorenza dla rozkładu liczby projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz wartości dofinansowania w publicznych uczelniach zawodowych w latach 2004–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

Tabela 2. Wartości współczynnika koncentracji Lorenza dla rozkładu liczby projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz wartości dofinansowania w publicznych uczelniach zawodowych w latach 2004–2017 (według okresów programowania)

Wyszczególnienie	Liczba projektów	Wartość dofinansowania
Fundusze ogółem 2004–2006	0,590	0,660
Fundusze ogółem 2007–2013	0,461	0,472
Fundusze ogółem 2014–2020	0,593	0,677
EFRR 2004–2006	0,602	0,658
EFRR 2007–2013	0,465	0,509
EFRR 2014–2020	0,889	0,889
EFS 2004–2006	0,889	0,917
EFS 2007–2013	0,532	0,526
EFS 2014–2020	0,654	0,681
FS 2014–2020	0,944	0,944

Źródło: obliczenia własne na podstawie Mapy Dotacji UE.

Nierównomierność absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe wynikała przede wszystkim z faktu, że ponad 1/3 projektów była realizowana przez zaledwie siedem szkół wyższych (PSW w Białej Podlaskiej, PWSZ w Chełmie, PWSZ w Krośnie, PWSIP w Łomży, PWSW w Przemyślu, PWSZ w Sulechowie, PWSZ w Tarnowie), do których trafiło prawie 50% dofinansowania unijnego. Jeśli chodzi o EFRR to koncentracja wartości dofinansowania wynikała w szczególności z realizacji kilku kluczowych projektów, a mianowicie: „Laboratorium badań środowiskowych CSI PWSZ w Chełmie" (46,66 mln zł), „Rozwój Infrastruktury Uczelni wraz z halą laboratoryjną do nowoczesnego przetwórstwa rolno-spożywczego" (PWSIP w Łomży; 43,77 mln zł), „Rozbudowa Kampusu PWSZ w Tarnowie dla potrzeb tworzenia Akademii Tarnowskiej" (36,89 mln zł), „Lubuski Ośrodek Innowacji i Wdrożeń Agrotechnicznych w Kalsku" (PWSZ w Sulechowie; 35,16 mln zł), „Rozbudowa bazy dydaktycznej – campusu PWSW w Przemyślu" (33,81 mln zł), „Centrum Studiów Inżynierskich PWSZ w Chełmie" (30,57 mln zł). Jeśli chodzi natomiast o EFS to koncentracja wartości dofinansowania była rezultatem realizacji następujących projektów: „Wzrost liczby studentów kierunków technicznych kluczem do rozwoju innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy" (PWSTE w Jarosławiu; 7,54 mln zł), „Dotacje na projekty rozwojowe dla szkół w regionie lubuskim" (PWSZ w Sulechowie; 6,64 mln zł), „Pielęgniarstwo i Kosmetologia – studia ze środków UE" (PWSIP w Łomży; 5,78 mln zł), „Bliżej realiów rynkowych – wzmocnienie więzi studentów z pracodawcami" (PWSZ w Legnicy; 4,13 mln zł), „Kierunek zamawiany – informatyka" (PSW w Białej Podlaskiej; 4,09 mln zł).

Podsumowanie

Fundusze europejskie stanowią niepowtarzalną szansę realizacji wielu bardzo kosztownych przedsięwzięć, które są warunkiem pożądanego wzrostu konkurencyjności polskich regionów. Odgrywają one istotną rolę nie tylko jako dźwignia finansowa pozwalająca na mobilizowanie środków krajowych i lokalnych, ale także jako instrument zmniejszający koszty wdrożenia zobowiązań akcesyjnych (Słodowa-Hełpa, 2005). Rezultaty przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że wykorzystanie funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe zaowocowało realizacją wielu projektów. Trudno co prawda rozstrzygnąć, czy ich realizacja była absolutnie konieczna, na ile przyczyniły się one do rozwoju publicznych uczelni zawodowych oraz wzmocniły proces rozwoju lokalnego i regionalnego, ale dzięki uzyskanym wynikom możliwe jest pozytywne zweryfikowanie hipotezy sformułowanej na początku niniejszego opracowania. Dane na temat liczby projektów

współfinansowanych z funduszy europejskich i wartości dofinansowania wskazują bowiem na istotne różnice jeśli chodzi o skalę absorpcji środków unijnych przez państwowe wyższe szkoły zawodowe. Co z kolei prowadzi do sytuacji, w której realizacja wielu projektów koncentruje się w zaledwie kilku szkołach wyższych, w szczególności tych zlokalizowanych we wschodniej części kraju, które poniekąd specjalizują się w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Literatura

Cini, M. (2007). *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Kornberger-Sokołowska, L., Zdanukiewicz, J., Cieślak, R. (2012). *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Kundera, J. (2003). *Jednolity rynek europejski*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Kundera, J., Szmyt, W. (2008). *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.

Ministerstwo Rozwoju (2017). Mapy dotacji UE. Pobrano z: www.mapadotacji.gov.pl (8.07.2017).

Opolski, K., Modzelewski, P. (2008). Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *21*, 195–208.

Ostasiewicz, W. (2004) (red.). *Ocena i analiza jakości życia*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.

Paradysz, J. (2005) (red.). *Statystyka*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Pułaska-Turyna, B. (2005). *Statystyka dla ekonomistów*. Warszawa: Difin.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFIiP.

Słodowa-Hełpa, M. (2005). Możliwości absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez polskie regiony. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *1* (676), 167–185.

Ustawa z 27.07. 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Dz.U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

Cytowanie

Zimny, A. (2017). Zróżnicowanie i koncentracja absorpcji funduszy europejskich przez publiczne uczelnie zawodowe. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 159–171. DOI: 10.18276/er.2017.33-15.

Europa Regionum 4/2017, tom XXXIII, s. 173–183

ISSN 1428-278X | DOI: 10.18276/er.2017.33-16 | klasyfikacja JEL: M21, O10

dr inż. Ireneusz Żuchowski

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży
Katedra Ekonomii i Zarządzania
email: Ireneusz.zuchowski@wsa.edu.pl

DOSTĘPNOŚĆ ŚRODKÓW UNIJNYCH Z PERSPEKTYWY MSP WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Słowa kluczowe: sektor MSP, środki unijne, bariery

Abstrakt. W artykule omówiono możliwości pozyskania środków unijnych przez przedsiębiorstwa z sektora MSP. W części badawczej przedstawiono wyniki badań dotyczących pozyskiwania środków unijnych przez dwieście przedsiębiorstw z sektora MSP w woj. podlaskim. Celem badań było poznanie opinii właścicieli i menadżerów na temat możliwości, barier i szans związanych z pozyskaniem środków unijnych w okresie programowania 2014–2020. Wyniki badań wskazują, że zarządzający przedsiębiorstwami dostrzegają możliwości jakie dają fundusze unijne, jednak korzysta z nich niewielki odsetek zainteresowanych. Do głównych przeszkód w pozyskiwaniu środków unijnych ankietowani zaliczyli barierę finansową, związaną z koniecznością wniesienia wkładu własnego oraz administracyjną, związaną z procedurami ubiegania się i rozliczania środków unijnych. Przedsiębiorstwa, które skorzystały z dofinasowania, w opinii właścicieli i menadżerów zwiększyły swoją konkurencyjność na rynku.

Using of EU funds and their impact on the competitiveness of enterprises of the SME sector

Keywords: SME sector, EU funds, barriers

Abstract. The article discusses possibilities of obtaining EU funds by enterprises from the SME sector. The research section presents the results of research on the acquisition of EU funds by 200 enterprises from the SME sector in the Podlaskie voivodship. The aim of the study was to get acquainted with the opinions of owners and managers about the opportunities, barriers and opportunities for obtaining EU funds during the programme period 2014–2020 . Research results show that business executives perceive the opportunities offered by EU funds, but a small percentage of them use it. The main obstacles to obtaining EU funds are the financial barriers associated with the need to contribute own and administrative resources related to the procedures for applying and clearing EU funds. Companies that have benefited from grants in the opinion of owners and managers have increased their market competitiveness.

Wprowadzenie

Większość obywateli mieszkających w krajach rozwijających się, jest zatrudnionych w MSP[1], które są kluczowym motorem redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego (Maroshegyi, Nagy, 2010, s. 113; Adina-Simona, 2013, s. 319).

Na rynku UE większość firm (98%) ma status małego lub średniego przedsiębiorstwa (Krusinskas, Stankeviciene, Lakstutiene, 2013, s. 409) – w Polsce funkcjonuje 1,84 mln przedsiębiorstw, z czego 99,8% stanowią mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (Łapiński, Nieć, Rzeźnik, Węcławska, Zakrzewski, 2016, s. 7). Znaczenie sektora MSP dla gospodarki jest niebagatelne, o czym świadczą takie wskaźniki, jak liczba pracujących w sektorze, udział w tworzeniu PKB, nakłady inwestycyjne sektora. Dział ten wymaga wsparcia, gdyż charakteryzuje się niższą konkurencyjnością w stosunku do dużych firm, a jednym z głównych problemów jest dostęp do kapitału. Przed sektorem stoi wiele wyzwań, do których Sosińska-Wit (2014, s. 157) zalicza „wykorzystanie możliwości stwarzanych przez nowe technologie, osiąganie wysokiej efektywności, zapewnienie przewagi konkurencyjnej na rynku, oraz konieczność działania w warunkach ciągłych zmian o globalnym charakterze". Potencjał przedsiębiorstw sektora MSP jest wspierany przez UE, która realizuje strategię tworzenia wysokokonkurencyjnej gospodarki wykorzystującej osiągnięcia nauki. W obecnej perspektywie finansowej (2014–2020), jak podkreśla Grzeszczyk i Czajkowski (2016, s. 552), dyfuzja i rozpowszechnianie innowacji jest jedną z kluczowych kwestii. Zmienia to sposób myślenia o środkach europejskich oraz kierunek ich wykorzystania. Jak wskazują Perkowski, Żołnierski, Kokot (2015, s. 19), przedsiębiorcy w ramach poszczególnych programów operacyjnych mogą ubiegać się o wsparcie z trzech głównych źródeł: PO Inteligentny Rozwój, PO Polska Wschodnia i RPO.

Celem opracowania jest zidentyfikowanie stanu wiedzy i poglądów przedstawicieli MSP na obszarze województwa podlaskiego odnośnie do możliwości finansowania ich działalności z funduszy unijnych w pierwszych latach perspektywy 2014–2020, barier utrudniających uzyskanie takiego wsparcia oraz przewidywanych problemów związanych z wydatkowaniem przyznanych środków (w oparciu o doświadczenia z poprzedniego okresu finasowania).

[1] Małe i średnie przedsiębiorstwa.

1. Środki dla sektora MSP w perspektywie finansowej 2014–2020

Dostęp do funduszy UE stanowi ważne źródło finansowania dla MSP, gdyż środki te są bezpieczniejsze i tańsze niż inne rodzaje finansowania (Mihai, 2016, s. 54). Komisja Europejska doceniając rolę oraz znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw, wspiera ich rozwój oraz podejmuje działania mające na celu poprawę konkurencyjności sektora MSP. Wyrazem tej pomocy jest wsparcie w postaci programów pomocowych kierowanych do MSP (Kamińska, 2010, s. 51).

Jak stwierdzają Nowaczek, Hojdus, Kulczycka (2015, s. 188), programy operacyjne w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 spełniły swoje zadanie i pozwoliły na poprawę kondycji finansowej i rozwój MSP. Jednak zakres przedmiotowy był zdecydowanie węższy od obecnie proponowanego.

Sektor MSP ma obecnie wiele możliwości korzystania ze środków finansowych pochodzących z różnego rodzaju programów pomocowych. W Polsce są to głównie środki pochodzące z UE a głównym ich źródłem są fundusze strukturalne (Geruzel-Dudzińska, 2016, s. 75). W obecnej perspektywie finansowej przedsiębiorstwa mogą ubiegać się o środki w ramach PO: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Wschodnia, Regionalne, Polska Cyfrowa, Interreg. Ponadto w Polsce funkcjonuje 695 instytucji wspierających przedsiębiorców i przedsiębiorstwa (Portal Funduszy Europejskich, 2017). Na poziomie krajowym ważną instytucją jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. PARP realizuje wsparcie w ramach PO Inteligentny Rozwój, Polska Wschodnia, Wiedza Edukacja Rozwój. W ramach perspektywy finansowania 2014–2020 PARP dysponuje kwotą 3,6 mld euro na realizację wsparcia, w tym na poszczególne programy: PO IR 1,9 mld euro, PO PW 1,6 mld euro, PO WER 90 mln euro.

PARP (2017) realizuje wsparcie w następujących obszarach:

- rozwój proinnowacyjnych usług dla przedsiębiorstw,
- inwestycje w innowacje,
- rynek start-upowy,
- internacjonalizacja,
- infrastruktura dla rozwoju,
- współpraca w ramach krajowego systemu innowacji,
- zwiększenie wiedzy o potrzebach kwalifikacyjno-zawodowych w poszczególnych sektorach gospodarki,
- wsparcie na rzecz zarządzania strategicznego przedsiębiorstw,
- zapewnienie jakości i dostępności usług rozwojowych świadczonych na rzecz przedsiębiorstw i pracowników[2].

[2] http://www.parp.gov.pl/perspektywa-finansowa-2014-2020 (2017).

Wsparcie sektora MSP oferowane w ramach PO ma na celu zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez działalność innowacyjną nastawioną na rozwijanie i tworzenie nowoczesnych technologii oraz rozwój działalności badawczo-rozwojowej w powiązaniu z jednostkami naukowymi.

2. Bariery wykorzystania środków unijnych

Pozyskanie i wykorzystanie środków unijnych obarczone jest szeroka gamą barier na każdym etapie cyklu życia projektu (tab.1).

Tabela 1. Wykaz barier przy realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych

Bariera	Opis
1	2
Makroekonomiczna	– sytuacja na rynkach światowych – wpływ kryzysu na zadłużenie państw-członków UE – tempo wzrostu gospodarczego
Rynkowa	– konkurencja ze strony innych grantobiorców – konkurencja ze strony organizacji finansujących swoje działania ze środków własnych – trudności w dokonaniu obiektywnej oceny sytuacji ekonomicznej organizacji starającej się o finansowanie ze środków unijnych – rynek dostawców – powiązania kooperacyjne grantobiorców
Finansowa	– konieczność włączenia w niektórych przypadkach wkładu własnego – rozlicznie środków zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków – w przypadku nieotrzymania transzy w terminie, konieczność kredytowania z budżetu organizacji działań projektowych – wniesienie zabezpieczenia, w przypadku uczestnictwa w procedurach przetargowych jako oferent – niski poziom zdolności akumulacyjnych przez organizację środków unijnych – ograniczone zasoby środków finansowych
Informacyjna	– niski stopień dostępności do różnych form informacji – brak rzetelnej informacji o wykonawcach – brak umiejętności w zakresie zbierania i zarządzania informacjami – bariera techniczna w procesie pozyskania informacji
Organizacyjna	– bardzo duży stopień zbiurokratyzowania – utrudnienia proceduralne w organizacji – konflikty związane ze zmianami w strukturze organizacyjnej – brak możliwości zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych pracowników do realizacji projektu – niskie zaangażowanie władz organizacji w pozyskanie i realizację projektów – obciążanie pracowników oddelegowanych do realizacji projektu dodatkowymi obowiązkami – ograniczone zasoby kadrowe i techniczne, by starać się o środki unijne

1	2
Technologiczna i infrastrukturalna	– brak odpowiedniej technologii do zrealizowania projektu – niski stopień nowoczesnego wyposażenia przedsiębiorstw – brak infrastruktury wspomagającej realizację projektu, np. powierzchnia biurowa – wysokie koszty badań wspomagających projekt
Personalna	– problemy wynikające ze struktury zespołu projektowego – brak umiejętności pracy w zespole – niska świadomość członków zespołu i brak wiary we własne siły przy realizacji projektów – brak wiedzy i kwalifikacji – brak motywacji – nadmierne obciążenie obowiązkami – konflikty wynikające z zaangażowania części pracowników w realizację projektów w organizacji
Prawna	– niejasność i niestabilność polskiego prawa i interpretacji przepisów unijnych – niekorzystne przepisy prawa, np. prawo pracy – skomplikowane wytyczne dotyczące przetargów – błędna interpretacja przepisów unijnych przez zakłady – wymogi posiadania przez wykonawcę dokumentów formalnych, np. certyfikatów jakości, atestów – częste nowelizacje aktów prawnych i liczne zmiany przepisów wykonawczych
Społeczna	– niechęć części społeczeństwa do korzystania z finansowania ze środków unijnych – zazdrość związana z sukcesem projektu – negowanie korzyści wynikających z projektów

Źródło: Szara (2012, s. 175–187).

W przypadku sektora MSP do najistotniejszych barier Kołodziej-Hajdo, Surowiec (2011, s. 542) zaliczają:

a) zbyt małe rozmiary środków finansowych kierowanych z UE do przedsiębiorców;
b) ograniczenia finansowe/kapitałowe, polegające na konieczności zapewnienia tzw. wkładu własnego;
c) skomplikowaną procedurę aplikacyjną i czas jej trwania;
d) zbyt długi czas oczekiwania na środki finansowe – trudności związane z końcowym rozliczeniem dotacji;
e) przeszkody związane z tzw. czynnikiem ludzkim;
f) pozostałe utrudnienia.

3. Możliwości, bariery i szanse związane z pozyskaniem środków unijnych w okresie programowania 2014–2020 w opinii właścicieli i menadżerów sektora MSP

Celem badania było poznanie opinii właścicieli i menadżerów sektora MSP z województwa podlaskiego na temat możliwości, barier i szans związanych z pozyskiwaniem środków z funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020. W ramach celu głównego realizowano następujące cele szczegółowe:

- wskazanie PO, z których korzystały objęte badaniami przedsiębiorstwa,
- rozpoznanie planów w zakresie aplikowania o środki finansowe w perspektywie finansowej 2014–2020.

Badania przeprowadzono metodą wywiadu bezpośredniego (kwestionariusz ankiety) w okresie kwiecień–maj 2017. W badaniu wzięło udział łącznie 200 respondentów, w tym 110 menadżerów zarządzających przedsiębiorstwem i 90 właścicieli z województwa podlaskiego. Respondentów do badań dobrano w sposób celowy – kryterium doboru była siedziba firmy – woj. podlaskie.

Spośród badanych 60% to przedstawiciele mikroprzedsiębiorstw, 25% to reprezentanci małych przedsiębiorstw, a 15% to przedstawiciele średnich przedsiębiorstw. Forma prawna reprezentowanych przez ankietowanych to przede wszystkim przedsiębiorstwa osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (65%). Pozostałe podmioty to SC (20%), SJ (10%) i Sp. z o.o. (5%). Przedsiębiorstwa, których przedstawiciele brali udział w badaniu były zróżnicowane pod względem rodzaju profesji i prowadzą działalność: produkcyjną (30%), budownictwo i prace wykończeniowe (15%), handlową (25%), usługową (30%).

Respondenci charakteryzowali się następującym wykształceniem: wyższe (52%), średnie (31%), zawodowe (17%); większość to osoby w wieku 45–55 lat (45%). Wiekiem 35 do 45 lat legitymowało się 41% badanych, a pozostali (14%) ukończyli 55 lat.

Spośród badanych przedsiębiorców tylko 28% aplikowało o środki unijne w poprzednim okresie programowania, czyli 2007–2013. Ze wsparcia skorzystało natomiast, tj. otrzymało dotację i zrealizowało projekt, tylko 18% badanych przedsiębiorstw.

Do głównych motywów, które skłoniły do aplikowania o środki europejskie respondenci zaliczyli: brak środków własnych na pokrycie kosztów całej inwestycji (50% badanych), zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstwa (35% badanych) i dostępność dotacji (15% badanych).

Respondenci wskazywali, że aplikowali o środki z RPO (tab. 2). Programy do których najczęściej aplikowały badane przedsiębiorstwa przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. PO do których aplikowały badane przedsiębiorstwa i skorzystały z dotacji w perspektywie finansowej 2007–2013

Nazwa Programu Operacyjnego	Udział % przedsiębiorstw aplikujących [N-56]	Udział % przedsiębiorstw, które skorzystały z dotacji [N-36]
RPO WP	46,4	63,9
POKL	26,8	25,0
PO RPW	14,3	11,1
PO IG	7,1	0,0
PO IiŚ	5,4	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci reprezentujący przedsiębiorstwa, które nie aplikowały o wsparcie, jako przyczyny takiego stanu rzeczy najczęściej wskazywali ograniczenia finansowe/kapitałowe, polegające na konieczności zapewnienia tzw. wkładu własnego (65%); skomplikowaną procedurę aplikacyjną i czas jej trwania (55%) i zbyt długi czas oczekiwania na środki finansowe – obawa o trudności związane z końcowym rozliczeniem datacji (45%)[3].

Respondenci, którzy skorzystali ze wsparcia w poprzednim okresie programowania, za główne problemy związane z realizacją projektu wskazali skomplikowane i zbiurokratyzowane procedury związane z realizacją i rozliczaniem środków (17%), małą elastyczność (możliwość dokonywania zmian w projekcie w trakcie realizacji) w realizacji projektu (33%). Pozostali respondenci z tej grupy stwierdzili, że nie mieli większych problemów związanych z aplikowaniem i realizacją projektu. Jest o wynik lepszy niż uzyskany w badaniu wpływu PO IG na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, z którego wynika, że tylko 28,7% beneficjentów nie napotkało żadnych barier (Klimczak, Lis, Miller, Rauzer, Piotrowski, Pander, Sieczkowski, Weremiuk, Wojnicka-Sycz, 2018, s. 175).

Ważnym zagadnieniem jest również dostęp do informacji o dostępności środków europejskich. Respondenci ocenili, że zarówno w poprzedniej perspektywie, jak i obecnie, nie ma większych problemów z informacją na ten temat. Spośród badanych 55 % respondentów stwierdziło, że podstawowe informacje można uzyskać bez problemu, 30% uważa, że uzyskanie informacji wymaga poświęcenia większej ilości czasu, natomiast tylko 15% badanych twierdzi, że informacje są trudno dostępne. Natomiast jako główne i pierwsze źródło informacji wskazali internet (68% badanych), następnie Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich (22%),

[3] Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

instytucje doradcze prywatne (18%) i inne źródła, takie jak prasa, konferencje, ulotki (15% badanych)[4].

Jak zadeklarowali respondenci, wszystkie przedsiębiorstwa planują aplikować o środki europejskie w aktualnej perspektywie finansowej. Jednak dotychczas (do czasu zakończenia badania) tylko 15% aplikowało o środki europejskie, a kolejne 10% planowało złożyć wniosek do końca 2017 roku.

Tabela 3. PO do których aplikowały badane przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2007–2013 i do których planują aplikować w perspektywie finansowej 2014–2020

Nazwa Programu Operacyjnego	Udział % przedsiębiorstw aplikujących [N-30]	Udział % przedsiębiorstw, planujących aplikować [N-200]*
PO IR	3,3	25,0
RPO WP	50,0	60,0
PO IiŚ	6,7	12,5
POWER	33,3	77,5
PO PW	6,7	68,0
PO PC	0,0	19,0

* Respondenci mogli wskazać dowolną ilość Programów Operacyjnych, do których zamierzają aplikować – odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci, którzy do dnia przeprowadzania badania aplikowali o środki europejskie ocenili, że procedury związane z aplikowaniem nadal są skomplikowane a jako główne problemy wymieniali bardzo skomplikowaną i rozbudowaną dokumentację konkursową (53% badanych), krótki czas trwania konkursu (66% badanych), dużą liczbę i trudne do spełnienia kryteria dostępu, zarówno formalne, jak i szczegółowe (56% badanych) oraz konieczność wniesienia wkładu własnego (60% badanych). Są to ważne bariery z punktu widzenia przedstawicieli sektora MSP i jeśli porównać je z identyfikowanymi barierami w poprzednim okresie programowania (Kołodziej-Hajdo, Surowiec, 2011, s. 542; Szara, 2012, s. 175–187) to można stwierdzić, że z punktu widzenia badanych nie uległy one zmianie.

Pomimo wskazywanych problemów, zauważanych przez przedsiębiorców, którzy w nowym okresie programowania aplikowali o środki europejskie, za optymistyczne należy uznać, że wszyscy planują aplikować o te środki. Świadczy to o dużej świadomości pozytywnego wpływu środków europejskich na przedsiębiorstwo.

[4] Respondenci mogli wskazać więcej niż jedno źródło informacji, wyniki nie sumują się do 100%.

Potwierdzają to również badania prowadzone w 2014 roku przez Comarch i dotacjomat.pl, w których 52% badanych zdecydowanie zgodziło się, a kolejne 33% badanych raczej zgodziło się ze stwierdzeniem, że fundusze unijne przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa (dotacjomat.pl, 2014, s. 24).

Podsumowanie

Fundusze unijne wspierają małe i średnie przedsiębiorstwa w rozwoju, jednak jak wskazują badani dostęp do nich jest ograniczony, a jedną z głównych barier, dla tego sektora, jest konieczność wniesienia wkładu własnego. Respondenci wskazują również na inne przeszkody, co jednak nie zniechęca ich do aplikowania o środki europejskie w bieżącej perspektywie finansowej. Wszyscy badani zadeklarowali, że planują aplikować o środki europejskie. Ważne jest, jak deklarują badani, że nie mają problemu z dotarciem do informacji, a głównym źródłem informacji, z którego korzystają, jest internet.

Niski odsetek badanych, którzy dotychczas aplikowali o dotacje wynika z tego, że pierwsze konkursy w bieżącej perspektywie finansowej zostały ogłoszone z opóźnieniem. Jednocześnie przedsiębiorcy musieli zapoznać się z nowymi procedurami, co mogło powodować, że niektórzy nie zdążyli złożyć wniosku w terminie – o czym świadczy wskazanie jako problemu w pozyskiwaniu środków, krótki czas trwania konkursów. Można przypuszczać, że wraz z kolejnymi konkursami więcej przedsiębiorców będzie aplikować o środki europejskie, gdyż poznają lepiej nowe procedury i będą przygotowani do konkursów.

Literatura

Adina-Simona, P. (2013). Performance indicators for SMEs accesing EU FUNDS. *Constanta Maritime University Annals* XIV, *1* (19), 319–322.

Fundusze Europejskie dla małych i średnich firm, Portal Funduszy Europejskich (2017). Pobrano z: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/wsparcie-dla-mikro-malych-lub-srednich-przedsiebiorcow (28.01.2018).

Geruzel-Dudzińska, B. (2016). Finansowanie inwestycji w środki trwałe w sektorze. *Współczesna Gospodarka*, *1* (7), 71–80.

Grzeszczyk, T.A., Czajkowski, B. (2016). Identyfikacja barier w procesach ewaluacji europejskich projektów innowacyjnych. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*, *4* (23), 551–562.

Kamińska A., (2010). Programy pomocowe Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw. *Barometr Regionalny*, *2* (20), 51–63.

Klimczak, T., Lis, A., Miller, A., Rauzer, A., Piotrowski, S., Pander, W., Sieczkowski, P., Weremiuk, A., Wojnicka-Sycz, E. (2018). *Raport końcowy. Ocena wpływu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju WYG PSDB Sp. z o.o. Pobrano z: https://www.poir.gov.pl/efekty-programu-innowacyjna-gospodarka-2007-2013 (28.01.2018).

Kołodziej-Hajdo, M., Surowiec, A. (2011). Finansowanie projektów MSP z funduszy unijnych. Korzyści i bariery. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, *32*, 535–547.

Krusinskas, R., Stankeviciene, J., Lakstutiene, A. (2013). Analysis of the impact of financial engineering tools on small and medium-sized business in Lithuania. *Economics and Management*, *3* (18), 409–417.

Łapiński, J., Nieć, M., Rzeźnik, G., Węcławska, D., Zakrzewski, R. (2016). Przedsiębiorczość w Polsce – stan obecny i zmiany w czasie. W: A. Tarnawa, A. Skowrońska (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce* (s. 7–47). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Maroshegyi, Ch., Nagy, S.G. (2010). Out Of Credit: Evaluating the Impact of the Eu Structural Funds on Hungarian Small Business Growth and Access to Finance. Köz-Gazdaság. *Special Issue*, *3*, 113–127. Pobrano z: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/264/1/09-maroshegyi_nagy.pdf (29.01.2018).

Mihai, V.M. (2016). Issues on Accessing EU Non-refundable Funds by SMEs in Romania. *Economic Insights – Trends and Challenges*, *3* (5), 47–54.

Nowaczek, A., Hojdus, M., Kulczycka, J. (2015). Skuteczność i efektywność dotacji dla małopolskich przedsiębiorców. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, *89*, 179–189.

Perkowski, M., Żołnierski, A., Kokot, J. (2015). „ MŚP i fundusze Unii Europejskiej". Przewodnik beneficjenta po programach operacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Pobrano z: http://www.fund.org.pl/plik,3484,msp-i-fundusze-unii-europejskiej-przewodnik-beneficjenta-po-programach-operacyjnych-w-perspektywie-finansowej-2014-2020-pdf.pdf (28.01.2018).

Perspektywa finansowa 2014–2020, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2017). Pobrano z: http://www.parp.gov.pl/perspektywa-finansowa-2014-2020 (28.01.2018).

Raport. Finansowanie MSP z dotacji UE. Raport z badań Comarch i dotacjomat.pl (2017). Pobrano z: http://dotacjomat.pl/wp-content/uploads/2015/02/raport-dotacjomat.pl_.pdf (28.01.2018).

Sosińska-Wit, M. (2014). Ocena wykorzystania funduszy unijnych w małych i średnich przedsiębiorstwach województwa lubelskiego. *Economics and Management*, *3*, 157–172.

Szara, K. (2012). Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, *27*, 175–187.

Cytowanie

Żuchowski, I. (2017). Dostępność środków unijnych z perspektywy MSP województwa podlaskiego. *Europa Regionum*, *4* (XXXIII), 173–183. DOI: 10.18276/er.2017.33-16.