

Magdalena Hryniewicka

REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE SZANSĄ ROZWOJU DLA PRZEDSIĘBIORSTW Z SEKTORA MSP

WSTĘP

Lata 2007–2011 należą do tych, w których zachodziły istotne i kluczowe procesy rozwojowe w polskich regionach, m.in. dzięki funduszom europejskim, jednak problem dużego zróżnicowania międzyregionalnego nie został rozwiązany. Należy podkreślić, że na tle innych krajów Unii Europejskiej Polska nie należy do silnie zróżnicowanych regionalnie. Wszystkie regiony cechowały się w tym okresie dynamiką wzrostu PKB *per capita* wyższą niż średnia UE-27 i znalazły się w pierwszej trzydziestce regionów o najwyższym wzroście. Z kolei w pierwszej dwudziestce znajdowało się 10 polskich regionów, a w pierwszej dziesiątce 3 z nich¹.

Celem niniejszego artykułu jest ocena założeń oraz stanu realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych wraz z obiektywnymi wnioskami. Poruszono tu kwestie różnic między programami operacyjnymi, nadzór nad nimi, wyniki przeprowadzonych kontroli, kierunki wsparcia oraz stan realizacji programu. Ponadto omówiono szczegółowo *case study* – na przykładzie województwa dolnośląskiego wraz ze stanem realizacji, strukturą beneficjentów oraz wskaźnikami produktu oraz rezultatu.

¹ *Raport strategiczny 2012 – Krajowe obserwatorium terytorialne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 7.

1. RÓŻNICE W PODEJŚCIU MIĘDZY PERSPEKTYWAMI FINANSOWYMI DO POLITYKI REGIONALNEJ

Różnice w podejściu między perspektywami finansowymi w okresie programowania 2000–2006 a 2007–2013 dotyczyły wielu obszarów, do najważniejszych należy zaliczyć, np.: źródła finansowania, obszary priorytetów wsparcia, celów czy sposobu zarządzania. Szczegółowo zostało to omówione w tabeli 1. W perspektywie finansowej 2000–2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne, w tym także Fundusz Spójności, ale nie był on klasyfikowany jako fundusz strukturalny. Natomiast w perspektywie finansowej 2007–2013 do funduszy strukturalnych zalicza się dwa fundusze oraz Fundusz Spójności, który nie był wprawdzie funduszem strukturalnym, ale proces jego wdrażania opierał się na zasadach prawie identycznych jak fundusze strukturalne. Polityka regionalna w dwóch ostatnich okresach programowania różniła się także priorytetami jej wspierania.

Priorytety wsparcia polityki regionalnej 2000–2006:

- Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych (kryterium kwalifikowalności – max. 75% średniego PKB UE) oraz słabiej zaludnionych.
- Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi (np. obszary podlegające zmianom społeczno-gospodarczym, podupadłe obszary wiejskie, obszary zależne od rybołówstwa).
- Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.
- Inicjatywy Wspólnotowe – INTERREG III, URBAN II, LEADER +, EQUAL.

Priorytety wsparcia polityki regionalnej 2007–2013:

- Konwergencja (obszary o PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE, obszary przejściowe, obszary kwalifikujące się do wsparcia z Funduszu Spójności, obszary peryferyjne) – około 251,162 mln EUR, ponad 81% środków²;

² Obszary wsparcia: Badanie i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość; Społeczeństwo informacyjne – poprawa dostępności i rozwój usług umożliwiających adaptację i skuteczne wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych; Środowisko – inwestycje związane z gospodarką odpadami, gospodarką wodną, ochroną powietrza, zapobieganie katastrofom i żywiołom; Turystyka – w tym ochrona i promocja dziedzictwa kulturalnego; Transport – rozwój sieci transeuropejskich, rozwój transportu miejskiego; Energia – w tym rozwój odnawialnych źródeł energii oraz transeuropejskich sieci poprawiających bezpieczeństwo dostaw energii; Inwestycje w edukację, przyczyniające się do wzrostu atrakcyjności i jakości życia w regionie; Zdrowie – w tym inwestycje mające na celu rozwój i poprawę opieki zdrowotnej, z myślą o poprawie jakości życia w regionach.

- Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (obejmuje zasięgiem wszystkie regiony poza celem konwergencji) – 49,127 mln EUR, około 16% środków³;
- Europejska Współpraca Terytorialna – 7,750 mln EUR, około 2,5% środków⁴.

Tabela 1

Różnice w podejściu do okresów programowania

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Źródła finansowania na poziomie wspólnotowym	<ul style="list-style-type: none"> – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOiGR) – Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR) – Fundusz Spójności 	<ul style="list-style-type: none"> – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Fundusz Spójności

³ Obszary wsparcia: (1) Budowanie innowacyjności oraz gospodarki opartej na wiedzy – działania dotyczące zwiększania zdolności regionalnych w zakresie BRT i innowacji, promowanie transferu technologii, stymulowanie innowacji w MSP, promowanie sieci współpracy przedsiębiorstw i placówek akademickich, tworzenie nowych instrumentów finansowych dla wspierania rozwoju innowacyjności podmiotów gospodarczych; (2) Budowanie podstaw do rozwoju zrównoważonego poprzez ochronę środowiska i zapobieganie ryzyku – działania z zakresu inwestycji na rzecz rekultywacji skażonych terenów, stymulowanie efektywności energetycznej, produkcji energii odnawialnej oraz promowania czystego publicznego transportu miejskiego; (3) Poprawa dostępności komunikacyjnej, usług transportowych oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, których celem jest zniesienie izolacji regionów od sieci transportowych i cyfrowych, poprawa atrakcyjności regionów.

⁴ Obszary wsparcia: (1) Rozwój transgranicznych działań społeczno-gospodarczych – wspieranie przedsiębiorczości, wspieranie ochrony i wspólnego zarządzania środowiskiem, poprawa dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych; (2) Rozwój współpracy międzynarodowej – zapobieganie ryzykom środowiskowym, tworzenie sieci naukowo-technicznych, współpraca ośrodków akademickich, transfer technologii pomiędzy ośrodkami BRT, opracowywanie wspólnych mechanizmów finansowych z myślą o wspieraniu BRT w MSP; (3) Wzmacnianie skuteczności polityki regionalnej – promowanie współpracy w ramach sieci i wymiany doświadczeń wśród władz regionalnych i lokalnych, działań w zakresie prowadzenia badań, obserwacji i analizy tendencji rozwojowych.

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Cele polityki regionalnej i innej dziedziny priorytetowej podlegające dofinansowaniu	<ul style="list-style-type: none"> – trzy cele – cztery Inicjatywy Wspólnoty – działania innowacyjne 	– trzy cele
Limit absorpcji	4% PKB	4% PKB (dotyczy tylko celu Konwergencja)
Programowanie	<ul style="list-style-type: none"> – NPR – PWW – PO – Uzupełnienie PO 	<ul style="list-style-type: none"> – Strategiczne wytyczne Rady dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (ramy dla interwencji funduszy strukturalnych) – Narodowe strategiczne ramy odniesienia – PO
Finansowanie PO przez fundusze strukturalne	Programy operacyjne jedno i/lub wielofunduszowe	Programy operacyjne wyłącznie jednofunduszowe (dwa wyjątki)
Alokacje, płatności	Na poziomie działania <ul style="list-style-type: none"> – płatności zaliczkowa (7%), okresowe i końcowa 	Na poziomie priorytetu <ul style="list-style-type: none"> – Płatności zaliczkowa (7% dla funduszy strukturalnych i 10,5% dla Funduszu Spójności), okresowe i końcowa
Sposób zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> – w ramach funduszy strukturalnych – zarządzanie przez programy (PO i RPO) – w ramach Funduszu Spójności – zarządzanie przez projekty 	– zarządzanie przez programy
Systemy zarządzania i kontroli	zasada N+2 <ul style="list-style-type: none"> – duża rola KE w przeprowadzanych kontrolach 	zasada N+2 <ul style="list-style-type: none"> – zwiększona rola audytu (na początku okresu – w drodze opinii o systemie wyrażonej przez niezależny organ audytowy, każdego roku – w drodze opinii jednostki audytu i na koniec okresu – w drodze gwarancji końcowej deklaracji wydatków) – zmniejszenie kontroli KE, natomiast zwiększenie roli krajów członkowskich – proporcjonalnie do zaangażowanych środków

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Efektywność i wyniki	<ul style="list-style-type: none"> – ewaluacja na początku, w połowie i na koniec okresu programowania, krajowa rezerwa wykonania – na najlepsze działania – raporty dotyczące wyłącznie kwestii finansowych – dodatkowość badana według jednego modelu, bez względu na cel polityki regionalnej i wartość alokowanych środków 	<ul style="list-style-type: none"> – ewaluacja na początku, w połowie i na koniec okresu programowania <i>ad hoc</i> połączone z monitorowaniem PO, gdy monitoring PO wskazuje na znaczące odejście od celów początkowo przyjętych lub, gdy proponowana jest rewizja PO – rezerwa wykonania na poziomie wspólnotowym i dostosowana do charakteru danego celu polityki regionalnej UE – raport na temat celów i priorytetów strategicznych – dodatkowość weryfikowana na poziomie wspólnotowym i dostosowana do wartości alokowanych środków – rezerwa krajowa na pokrycie nadzwyczajnych strat i nieprzewidzianych wydatków o wymiarze sektorowym lub lokalnym w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną lub ze skutkami otwarcia handlu (charakter pomocniczy, uzupełniający w stosunku do programów krajowych i regionalnych; 1% dla celu Konwergencja)
Subsydiarność, decentralizacja	<ul style="list-style-type: none"> – zasady dotyczące kwalifikowania wydatków generalnie na poziomie krajowym, ale na podstawie wytycznych wspólnotowych – projekty finansowane z Funduszu Spójności wytyczane i akceptowane na poziomie KE 	<ul style="list-style-type: none"> – zasady dotyczące kwalifikowania wydatków na poziomie krajowym + pewne wyjątki określone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych – decentralizacja zarządzania Funduszem Spójności – zwiększenie znaczenia współpracy struktur regionalnych – szczegółowe wytyczne odnośnie do większego zaangażowania władz miejskich

Obszar	Okres programowania	
	2000–2006	2007–2013
Utrzymanie efektów projektu	5 lat od daty przyznania dofinansowania przez instytucję zarządzającą lub inny właściwy organ krajowy	7 lat od daty przyznania dofinansowania przez instytucję zarządzającą lub inny właściwy organ krajowy (+ utrata prawa do korzystania ze wsparcia z funduszy)

Źródło: A. Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 8–11.

2. NADZÓR NAD REGIONALNYMI PROGRAMAMI OPERACYJNYMI

Polityka regionalna każdego państwa ma określone cele i zasady. Jedną z zasad określonych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) jest zasada subsydiarności⁵. Obowiązuje ona we wszystkich szesnastu regionalnych programach operacyjnych. Instytucją koordynującą działania tych programów jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które w ramach swoich struktur powołało w tym celu Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych. Instytucja ta jest odpowiedzialna przede wszystkim za koordynację, przygotowywanie i wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych, w tym także ich rozliczanie⁶. Natomiast Instytucjami Zarządzającymi, odpowiedzialnymi za całą realizację programu (od jego przygotowania, poprzez stworzenie procedur, wytycznych, wybór projektów, płatności, monitorowanie aż do zakończenia), są władze samorządowe województwa (Urzędy marszałkowskie poszczególnych województw). Jednak z uwagi na wielość zadań urzędy marszałkowskie mogą część z nich powierzyć instytucjom pośredniczącym, np.: Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencjom Rozwoju Przedsiębiorczości. Należy jednak podkreślić, że to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań. Komitet Monitorujący to kolejna instytucja, której zadaniem jest akceptowanie kryteriów wyboru projektów oraz analiza postępów ich wdrażania. W każdym województwie działa taki Komitet. Do

⁵ Subsidiarność oznacza dążenie do decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań związanych z programowaniem i zarządzaniem przez przeniesienie tych kompetencji na niższy szczebel.

⁶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, MRR, Warszawa 30 maja 2007 r., s. 8–9.

ostatnich dwóch podmiotów należą: Instytucja Certyfikująca oraz Instytucja Audytorowa. Pierwsza z nich jest odpowiedzialna za prawidłowości związane z dokonywaniem płatności na szczeblu Komisji Europejskiej, a druga za zgodność w obszarze prawa krajowego i wspólnotowego. Dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych funkcję Instytucji Audytorowej pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów, natomiast w poszczególnych województwach Urzędy Skarbowe⁷.

Należy podkreślić, że nie wszystkie województwa korzystają z instytucji pośredniczących. Według danych na koniec 2011 r. z pomocy instytucji pośredniczących korzystało 11 z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (I lub II stopnia)⁸. Jednym z województw, które przekazało część swoich uprawnień innym podmiotom, jest województwo lubuskie, które korzysta z pomocy kilku instytucji pośredniczących, np.: Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze jako **Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III, Urzędu Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze w zakresie audytu oraz Wojewodzie Lubuskiemu jako jednostce pośredniczącej w certyfikacji**. Z kolei **instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie i wdrażanie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego poza Urzędem Marszałkowskim jest Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości**. Z kolei na Mazowszu rolę instytucji pośredniczącej powierzono **Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych**. W województwie wielkopolskim Instytucją Pośredniczącą dla Priorytetu III jest **Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu**. W przypadku nadzoru nad pozostałymi priorytetami funkcje zarządcze pełnią marszałkowie poszczególnych województw.

Jednak z uwagi na fakt, że to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań instytucjom pośredniczącym w 2011 r. przeprowadzono w sumie 5024 kontrole, które wykazały 2198 przypadków nieprawidłowości, z tego zdecydowana większość (tj. 1687) nie wymagała powiadamiania Komisji Europejskiej, natomiast 511 z nich zostało zgłoszonych do Komisji Europejskiej. Wykryte nieprawidłowości dotyczyły najczęściej naruszania zasad udzielania zamówień publicznych czy nieuzasadnionych wydatków kwalifikowalnych, których nie zawarto w umowie. Należy także podkreślić, że poza kontrolami przeprowadzanymi przez instytucje zarzą-

⁷ M. Hryniewicka, *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zmiany pozycji rynkowej przedsiębiorstw*, IBRKiK – praca statutowa, Warszawa 2012, s. 31–37.

⁸ Z instytucji pośredniczących w różnym zakresie korzystają województwa: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie.

dzające uprawnienia do przeprowadzania kontroli ma Prezes Urzędu Zamówień Publicznych⁹. Celem kontroli jest zgodność przeprowadzonej procedury w zakresie legalności udzielenia zamówienia z obowiązującymi procedurami. Kontrola może mieć dwojaki charakter: *ex-ante* (przed zawarciem umowy) i *ex-post* (po zawarciu umowy). Prezes ma uprawnienia do przeprowadzania kontroli wszystkich zamówień publicznych, bez względu na źródło ich finansowania, w tym także tych z udziałem środków unijnych. Kontrole przeprowadzone w 2011 r. przez Prezesa w zdecydowanej większości dotyczyły właśnie środków unijnych (ponad 97%). W 2011 r. Prezes przeprowadził 299 kontroli zamówień współfinansowanych ze środków unijnych, o wartości około 75 mld zł¹⁰. Zdecydowanie najwięcej kontroli przeprowadzono w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (60%) i dotyczyły one budowy dróg – dlatego, że to właśnie w tym obszarze najczęściej dochodzi do naruszeń prawa¹¹. Natomiast jeśli chodzi o Regionalne Programy Operacyjne to przeprowadzono 17,5% wszystkich kontroli¹² (52 zamówienia). Z tego 8 zamówień w woj. dolnośląskim, 7 w woj. śląskim, po 6 zamówień w województwach mazowieckim i lubelskim, 5 w woj. pomorskim, po 3 kontrole w województwach warmińsko-mazurskim, łódzkim i wielkopolskim, po 2 kontrole w województwach podkarpackim, małopolskim, zachodniopomorskim oraz świętokrzyskim oraz po 1 kontroli w województwach kujawsko-pomorskim, podlaskim i opolskim. Z przeprowadzonych 299 kontroli w 58% (174 przypadkach) nie stwierdzono naruszeń ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast w 42% (125 przypadkach) stwierdzono naruszenia tej ustawy. Ze 125 kontroli 71 wykazało naruszenia nie mające wpływu na wynik postępowania i dotyczyły np.: niepełnej treści ogłoszeń w zamówieniu, zaniechaniu wezwania do uzupełnienia dokumentów czy żądania od wykonawców dokumentów, które nie były potrzebne itp. Natomiast ze 125 kontroli 54 wykazały, że powstały naruszenia ustawy mogące mieć wpływ na wynik końcowego postępowania, dotyczyły one m.in.: opisu warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający uczciwą konkurencję, niezgodnego z przepisami ustawy odrzucenia najkorzystniejszej oferty, dzielenia zamówienia na części czy

⁹ Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) – art. 152 ust. 1. Natomiast zasady przeprowadzania kontroli określa Rozdział 3 dział V.

¹⁰ W 2010 r. przeprowadzono 294 kontrole.

¹¹ Zob. M. Hryniewicka, J. Niemczyk, *Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, „Handel Wewnętrzny” nr 1, Wyd. IBRKiK, Warszawa 2013.

¹² 10% kontroli w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, 4% z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, 3,5% Innowacyjna Gospodarka, 2,5% z Europejskiego Funduszu Rolnego.

niezgodnego trybu zamówienia. Teoretycznie można uznać, że wyniki przeprowadzonych kontroli przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych są lepsze od tych z 2010 r., jednak analizując szczegółowo przeprowadzone kontrole, wynika, że liczba kontroli, w których nie stwierdzono żadnych naruszeń w porównaniu z 2010 r. wzrosła aż o 10% (z 48% do 58%), co jest z pewnością bardzo pozytywnym aspektem. Należy jednak zauważyć, że ze 125 kontroli, w których stwierdzono naruszenia, aż 54 kontrole (18% wszystkich 299) wykazały poważne naruszenia mogące mieć wpływ na wynik postępowania. W 2010 r. kontrole takie stanowiły 15% wszystkich kontroli (44 kontrole z 294), zatem wskaźnik ten ma tendencję wzrostową. W najnowszym Raporcie z 2013 r. niestety nie udostępniono takich informacji.

3. KIERUNKI WSPARCIA I STAN REALIZACJI RPO

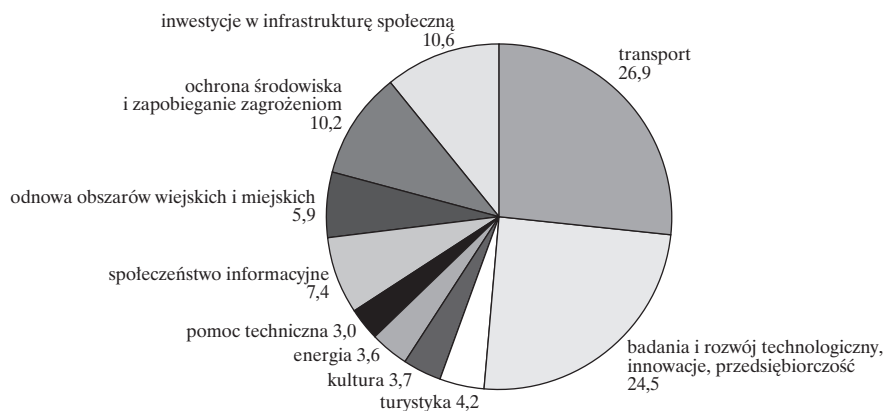
Ponad połowa, czyli największa alokacja środków unijnych, przypada w zasadzie na dwa obszary, tj. *Transport* oraz *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* (odpowiednio: 27% i 23% wszystkich środków). Jeśli chodzi o szczegółowy podział środków przypadających tylko na obszar *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość*, to składa się on z 9 kategorii interwencji. Najwięcej umów zostało podpisanych w kategoriach 8 i 9, natomiast najmniej zawarto w kategorii 1 (zaledwie dwie umowy)¹³.

Ogółem w Priorytecie I według stanu na grudzień 2012 r. podpisano 16 445 umów o wartości ogółem 13 590 mln zł. Biorąc pod uwagę strukturę beneficjentów przepadających na ten Priorytet, to zdecydowana większość podpisanych umów przypada na przedsiębiorców lub przedsiębiorstwa. Należy więc podkreślić, że jest to bardzo satysfakcjonujące, z uwagi na fakt, że z założeń programu wynika, iż Priorytet ten jest skierowany głównie do przedsiębiorców i przedsiębiorstw.

¹³ (1) Działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych 0,5%; (2) Infrastruktura B+RT oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych 6,8%; (3) Transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy między MSP a innymi instytucjami 5,6%; (4) Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP 0,4%; (5) Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw 18,2%; (6) Integracja czystych technologii w przedsiębiorstwach 1,2%; (7) Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji 10,3%; (8) Inne inwestycje w przedsiębiorstwa 42,4%; (9) Inne działania mające na celu pobudzanie badań innowacji i przedsiębiorczości w MSP 14,6%.

Wykres 1

Alokacja środków UE w poszczególnych obszarach wsparcia RPO (w %)



Źródło: Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013, Warszawa 2013, s. 15.

Jeśli chodzi o liczbę zawartych umów w układzie regionalnym w obszarze *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* to najwięcej ich podpisano w trzech województwach: zachodniopomorskim, opolskim oraz podlaskim, a najmniej w województwach: śląskim i łódzkim (por. tabela 2).

Tabela 2

Zawarte umowy w I obszarze wsparcia w 2012 r. w układzie regionalnym (w %)

Województwo	Badania i rozwój, Innowacje, Przedsiębiorczość
Dolnośląskie	23,8
Kujawsko-Pomorskie	21,5
Lubelskie	20,6
Lubuskie	22,8
Łódzkie	18,8
Małopolskie	22,7
Mazowieckie	22,6
Opolskie	30,5
Podkarpackie	22,5
Podlaskie	26,8
Pomorskie	25,2
Śląskie	14,0
Świętokrzyskie	22,0

Województwo	Badania i rozwój, Innowacje, Przedsiębiorczość
Warmińsko-Mazurskie	24,7
Wielkopolskie	23,8
Zachodniopomorskie	33,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013*, Warszawa 2013, s. 88–119.

Wartość wniosków po pozytywnej ocenie formalnej na wszystkie 16 regionalnych programów operacyjnych wyniosła ponad 110 mln zł, z czego zatwierdzonych do realizacji zostało około 66% (73 588 mln zł). Ogółem wydano 60 434 pozytywnych decyzji, z czego ostatecznie zawarto zaledwie 46,8% umów (28 310). Głównym powodem takiego stanu jest konstrukcja programów, z której wynika, że wydana pozytywna decyzja wcale nie musi doprowadzić do zawarcia umowy, np. z powodu nie dostarczenia odpowiednich dokumentów do podpisania umowy w wyznaczonym czasie czy rezygnacji wnioskodawcy z projektu, np. z powodu nieoczekiwanych problemów pojawiających się w przedsiębiorstwie (por. tabela 3).

Tabela 3

Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej, zatwierdzonych do realizacji oraz liczba wydanych decyzji i zawartych umów – stan na koniec 2012 r.

Województwo	Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej (w mln zł)	Wartość wniosków zatwierdzonych do realizacji (w mln zł)	Alokacja (w %)	Liczba wydanych decyzji	Liczba zawartych umów	Alokacja (w %)
Dolnośląskie	6600	5317	80,56	4311	1768	41,01
Kujawsko-Pomorskie	4675	3555	76,04	3169	1558	49,16
Lubelskie	8902	4757	53,44	3800	2131	56,08
Lubuskie	3260	2126	65,21	1663	816	49,07
Łódzkie	6680	5021	75,16	3984	2119	53,19
Małopolskie	6539	5713	87,37	4919	2581	52,47
Mazowieckie	1 7355	7675	44,22	6375	1537	24,11
Opolskie	2994	2359	78,79	1829	1049	57,35
Podkarpackie	6541	5459	83,46	4324	1971	45,58
Podlaskie	5114	3156	61,71	2227	978	43,92
Pomorskie	6215	4493	72,29	3594	1539	42,82

Województwo	Wartość wniosków po poprawnej ocenie formalnej (w mln zł)	Wartość wniosków zatwierdzonych do realizacji (w mln zł)	Alokacja (w %)	Liczba wydanych decyzji	Liczba zawartych umów	Alokacja (w %)
Śląskie	13004	7440	57,21	6376	3839	60,21
Świętokrzyskie	3443	2938	85,33	2598	1084	41,72
Warmińsko-Mazurskie	5772	4470	77,44	3498	1924	55,00
Wielkopolskie	8262	5751	69,61	4884	1968	40,29
Zachodniopomorskie	4675	3358	71,83	2883	1448	50,23
Razem	11 0031	73 588	66,88	60 434	28 310	46,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych za 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 6–9.

4. CASE STUDY – WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE

Regionalny Program Operacyjny województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 (RPO WD) został formalnie zaakceptowany przez Komisję Europejską 4 września 2007 r., natomiast przez Zarząd Województwa 25 września 2007 r.¹⁴ Program ten składa się z dziesięciu osi priorytetowych¹⁵. Z uwagi na fakt, że przedmiotem zainteresowania są przedsiębiorstwa i rezultaty wsparcia skierowane do nich, to szczegółowo zostanie przedstawiona 1 oś priorytetowa *Przedsiębiorstwa i innowacyjność*.

Celem nadrzędnym Priorytetu I jest dążenie do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez działania wspomagające rozwój MSP oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora B+R. W dłuższej perspektywie wpłynie to na trwałą poprawę zatrudnienia oraz stworzy podstawy do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Cel główny będzie realizowany za pomocą czterech działań:

- 1.1. Inwestycje dla przedsiębiorstw;
- 1.2. Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla Instytucji Otoczenia Biznesu;
- 1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MŚP;s
- 1.4. Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie.

¹⁴ Uchwała Nr 748/III/07 z dnia 25 września 2007 r.

¹⁵ Przedsiębiorstwa i Innowacyjność, Transport, Energetyka, Edukacja, Miasta, Społeczeństwo informacyjne, Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne, Turystyka i Kultura, Zdrowie, Pomoc techniczna.

Wszystkie działania są pośrednio lub bezpośrednio skierowane do przedsiębiorstw. Jest to bardzo istotne z uwagi na fakt, że w województwie dolnośląskim sektor MSP stanowi ponad 99% firm, więc świadczą one o dużym potencjale rozwojowym regionu. Jednak obszar ten charakteryzuje się najniższym w kraju udziałem sektora MSP w regionalnych nakładach inwestycyjnych, ograniczonym dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania¹⁶, niskim udziałem nakładów na sferę badawczo-rozwojową. Należy także podkreślić, że współpraca między przedsiębiorstwami a sferą badawczo-rozwojową występuje w bardzo ograniczonym zakresie, co skutkuje niewystarczającym wykorzystywaniem osiągnięć sektora B+R przez przedsiębiorstwa. Jednym z ważnych elementów mających wpływ na poprawę takiego stanu jest dążenie do wspierania przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępności i podnoszenie jakości usług świadczonych na ich rzecz przez Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB). W związku z powyższym w ramach Priorytetu realizowane będą następujące formy wsparcia¹⁷:

- bezpośrednie wsparcie inwestycyjne (poprzez dotacje) dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem projektów: (1) wspierających innowacyjność produktową i procesową o charakterze regionalnym; (2) wdrażających technologie informacyjne; (3) dostosowujących przedsiębiorstwa do wymogów wynikających z prawa krajowego i wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska oraz zwiększenia efektywności energetycznej; (4) zwiększających atrakcyjność turystyczną regionu; (5) realizowanych w ramach regionalnych sieci współpracy;
- bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, poprzez zakup środków trwałych związanych z prowadzeniem prac B+R w przedsiębiorstwach;
- wsparcie dla odnawialnych instrumentów finansowanych dla MŚP, głównie takich, jak regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. W tym zakresie dopuszcza się możliwość zastosowania inicjatywy JEREMIE;
- ze względu na szczególne znaczenie sektora uzdrowiskowego dla konkurencyjności regionalnego produktu turystycznego oraz potrzebę poprawy wizerunku dolnośląskich uzdrowisk w kraju i za granicą przewiduje się zastosowanie dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność uzdrowiskową (bez względu na ich wielkość) zlokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych.

¹⁶ Około 82% inwestycji jest realizowanych z własnych środków.

¹⁷ Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r., s. 34–37.

Przedstawione formy wsparcia są skierowane przede wszystkim do sektora MSP, co nie oznacza, że duże przedsiębiorstwa są zupełnie wykluczone z tej formy pomocy¹⁸. Należy podkreślić, że niektóre z zaprezentowanych form wsparcia są pośrednio skierowane do małych i średnich firm. Ich celem jest dążenie do poprawy otoczenia, w którym funkcjonują firmy z sektora MSP. Jest to bardzo istotne gdyż przedsiębiorstwa potrzebują dogodnych dla siebie warunków zewnętrznych (np. prawnych, finansowych, administracyjnych), aby podnosić swoją konkurencyjność, dostępność czy jakość świadczonych usług. Otoczenie, w którym funkcjonują firmy, powinno być dla nich korzystne i stwarzać odpowiednie warunki przyczyniające się do ich rozwoju, dlatego duży nacisk jest położony na współpracę sektora MSP z Instytucjami Otoczenia Biznesu oraz innymi jednostkami działającymi na Dolnym Śląsku w ramach Krajowego Systemu Usług dla MSP.

5. ZGODNOŚĆ PRIORYTETU Z DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Priorytet I jest zgodny ze wszystkimi najważniejszymi dokumentami strategicznymi o zasięgu wojewódzkim i wspólnotowym, np. z **Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO)**, gdzie priorytet jest tożsamy z założeniami IV celu NSRO, który kładzie nacisk na: *podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług*. Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez np.: wzrost inwestycji w B+R w przedsiębiorstwach, wzrost współpracy sektora przedsiębiorstw ze sferą B+R, rozwijanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, zwiększanie dostępu do finansowania inwestycji, pomoc instytucjom otoczenia biznesu, które wspierają przedsiębiorczość, bezpośrednią pomoc inwestycyjną i doradczą dla istniejących i nowych przedsiębiorstw, ułatwianie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań wysokiej techniki i wytwarzania innowacyjnych produktów. Ze **Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (SRWD)**, której działania są spójne przede wszystkim ze strefą gospodarczą, np.: z Działaniem 1 dotyczącym *rozwijania nowoczesnych technik i technologii również w sferze usług oraz umiejętności ich wykorzystania*, gdzie przewiduje

¹⁸ Duże przedsiębiorstwo może uzyskać wsparcie po spełnieniu określonych warunków: maksymalna wysokość wydatków kwalifikowanych może wynieść 8 mln zł, a udzielone wsparcie musi przynieść wyraźne i wymierne korzyści w regionie. Ograniczenia dotyczą także maksymalnej wielkości wsparcia w ramach priorytetu, która nie może przekroczyć 10% całkowitej alokacji środków na priorytet.

się wspieranie działalności badawczej i technologicznej, w tym stymulowanie, tworzenie i wprowadzenie do przedsiębiorstw innowacji technologicznych oraz organizacyjnych; Działaniem 2: *wspieraniem potencjału innowacyjności* oraz Działaniem 3: *wsparcia dla transferu technologii*, których efekty są nakierowane na podnoszenie innowacyjności. Priorytet jest także kompatybilny z **Dolnośląską Strategią Innowacji (DSI) oraz Regionalną Strategią Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020 (RSI WD)** w realizacji celu 1 – *wzmacniania regionalnych bloków kompetencji*; celu 3 – *budowania infrastruktury innowacyjnej*; celu 4 – *finansowania innowacji*; celu 5 – *obniżania barier dla działań innowatorów*. Cele te będą realizowane poprzez bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w obszarze działalności badawczo-rozwojowej, wsparcie doradcze szczególnie w zakresie szeroko rozumianej innowacyjności. Jest także zgodny ze **Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności (SWW)** w działaniu 1.2., dotyczącym *poprawy poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu* poprzez ukierunkowywanie inwestycji, promowanie przedsiębiorczości, ułatwianie wprowadzania innowacji czy poprawę dostępu do pozyskiwania dofinansowań. Ponadto Priorytet jest zgodny z unijnymi dokumentami horyzontalnymi wspierającymi innowacyjność i konkurencyjność, jak np.: 7. Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR), Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) czy programy z zakresu kształcenia ustawicznego.

W tabeli 4 przedstawiono Priorytet I w podziale na poszczególne działania, ich cel, wielkość środków oraz rodzaje beneficjentów. Niewątpliwie jednym z najważniejszych czynników rozwojowych sektora MSP są inwestycje, dlatego w ramach Działania 1.1. są realizowane projekty dotyczące m.in.: wspierania innowacyjności produktowej i procesowej w poszczególnych regionach, wdrażania technologii informacyjnych, zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu, rozwoju mikroprzedsiębiorstw w ich początkowej fazie działalności czy realizacji inwestycji w ramach regionalnych sieci współpracy. Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym bezpośrednio na wzrost innowacyjności jest działalność badawczo-rozwojowa, która z reguły wiąże się z wysokimi kosztami, i w związku z tym decyduje się na nią niewiele przedsiębiorstw z sektora MSP, także dolnośląskich. Ponadto region ten charakteryzuje się przewagą konkurencyjną w branży uzdrowiskowej, dlatego też są wspierane przedsiębiorstwa prowadzące działalność w tym zakresie. Z kolei Działanie 1.2. jest nakierowane na poszerzenie dostępu do specjalistycznej wiedzy przez wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje. Istotą ich działania jest wspieranie przedsiębiorczości poprzez świadczenie usług doradczych i szkoleniowych w celu dążenia do stałego rozszerzania oraz podnoszenia

Tabela 4

Priorytet I – działania, cel, wielkość środków, beneficjenci

Działanie	1.1. Inwestycje dla przedsiębiorstw	1.2. Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla IOB	1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MŚP	1.4. Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie
	wsparcie procesu inwestycyjnego przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP, wzrost nakładów na sferę badawczo-rozwojową przedsiębiorstw oraz wyko-rzystanie potencjału turystyczno-uzdrowiskowego regionu	wzmocnienie potencjału przedsiębiorstw, przede wszystkim MŚP, poprzez wsparcie doradcze w obszarze, nawiązywania nowych kontaktów gospodarczych oraz wzmocnienie potencjału usługowego IOB	ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowych dla MŚP prowadzących działalność gospodarczą w regionie	wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora badawczo-rozwojowego oraz infrastruktury wspierającej innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie
Środki finansowe na działania (w EUR)				
Alokacja finansowa ogółem	299 316 192	5 176 471	99 273 973	88 737 328
Wkład ze środków unijnych	149 868 763	2 700 000	99 273 973	46 000 000
Wkład ze środków publicznych krajowych	26 447 429	476 471	0	36 737 328
Przewidywana wielkość środków prywatnych	123 000 000	2 000 000	0	6 000 000

Beneficjenci działania	
Przedsiębiorstwa, w tym w szczególności MSP W niektórych przypadkach duże przedsiębiorstwa	MŚP i IOB
	Instytucje finansowe w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 7 ustawy Kodeks spółek handlowych
	jednostki naukowe sieci naukowe konsorcja naukowe centra naukowo-przemysłowe szkoły wyższe IOB, JST i ich związki oraz stowarzyszenia i porozumienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r., s. 33–53.

jakości świadczonych usług. Działanie to jest bardzo istotne, ponieważ jednym z ważniejszych wyzwań dla dolnośląskich MSP jest zwiększenie swoich udziałów w rynku oraz zdobywanie nowych rynków. Ma ono być osiągnięte poprzez działania w zakresie rozwoju produktów i ich promocji, nawiązywania kontaktów gospodarczych oraz tworzenia lub wzmocnienia powiązań sieciowych i kooperacyjnych między przedsiębiorstwami. Natomiast Działanie 1.3. ma przyczynić się do poprawy dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez wdrożenie Inicjatywy JEREMIE¹⁹, której celem jest poprawa dostępu MSP do dobrych jakościowo, szeroko dystrybuowanych i dostosowanych do realnych potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych (np. pożyczki, poręczenia), które jednocześnie wypełnią „lukę finansową” w województwie dolnośląskim. Z kolei Działanie 1.4. jest istotne z punktu widzenia rozwoju infrastruktury wspierającej innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie, ponieważ wysoka aktywność innowacyjna oraz efektywne wykorzystywanie osiągnięć naukowych przez podmioty gospodarcze jest kluczowym czynnikiem decydującym o atrakcyjności i konkurencyjności gospodarki, zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej. Beneficjentami wszystkich działań w tym Priorytecie są przede wszystkim przedsiębiorstwa z sektora MSP oraz Instytucje Otoczenia Biznesu.

Ogółem w ramach Priorytetu złożono 1628 wniosków, z tego poprawnych pod względem formalnym było 1227, a z kolei do finansowania wybrano zaledwie 649 wniosków, a według stanu na koniec 2011 r. ostatecznie podpisano 462 umowy, z czego zakończono 152 projekty. Ta liczba złożonych wniosków świadczy o dużym zainteresowaniu beneficjentów tym programem, jednak niepokojące może być to, że podpisano zaledwie nieco ponad 30% umów. Głównym tego powodem było wiele czynników, np.: składanie niekompletnych wniosków czy wniosków zawierających błędy, ale także np. rezygnacja przedsiębiorstwa z udziału w programie. Największym zainteresowaniem cieszyło się działanie 1.1. i 1.2. i w tych obszarach podpisano najwięcej umów. Zdecydowaną większość projektów w ramach Priorytetu I realizują przedsiębiorcy, co jest zgodne z celami całego Priorytetu, w którym ogółem podpisano 462 umowy, z tego 446 umów podpisano z przedsiębiorcami lub przedsiębiorstwami, a 13 z Instytucjami Otoczenia Biznesu (por. tabela 5).

¹⁹ *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* (Wspólne Europejskie Zasoby dla Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw). Wartość podpisanych umów w ramach tej inicjatywy w województwie dolnośląskim z Menedżerem Funduszu powierniczego wyniosła 405,7 mln zł, z tego z ostatecznym odbiorcom podpisano umowy o wartości ogółem 112,3 mln zł (27,7%).

Tabela 5

Liczba wniosków i podpisanych umów w podziale na poszczególne działania
w województwie dolnośląskim (stan na koniec 2011 r.)

Działania	Liczba wniosków				Podpisane umowy
	złożonych	poprawnych po ocenie formalnej	poprawnych po ocenie merytorycznej	wybranych do finansowania	
1.1	1455	1099	659	537	391
1.2	143	108	93	93	56
1.3	1	1	1	1	1
1.4	29	19	18	18	14
Razem	1628	1227	771	649	462

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 113–116.

6. WSKAŹNIKI MONITOROWANIA POSTĘPÓW REALIZACJI PRIORYTETU

We wszystkich regionalnych programach operacyjnych określa się wskaźniki, które mają monitorować postępy realizacji programu w poszczególnych latach. W programie Priorytetu I województwa dolnośląskiego przedstawiono listę wskaźników monitorujących (produktu i rezultatu), określających jego wykonanie, w tym rzeczowych. Z uwagi na charakter Priorytetu do niniejszego artykułu wybrano przede wszystkim te, które stosuje się w odniesieniu do przedsiębiorstw czy inwestycji. Do najważniejszych należą tu²⁰:

Wskaźniki produktu:

1. *Liczba projektów z dziedziny B+R w MŚP* – realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 56,25% według liczby projektów zakończonych, natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 111,25%, co świadczy o tym, że wskaźnik przekroczył o ponad 11% szacowaną wartość docelową wyznaczoną na 2015 r. Należy jednak podkreślić, że wartość ta została przekroczona, ponieważ przedsiębiorstwa w dużej mierze kupowały wyniki gotowych prac B+R, a nie prowadziły ich samodzielnie, należy więc przypuszczać, że wartość tego wskaźnika ulegnie jeszcze zwiększeniu.

²⁰ *Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, czerwiec 2012 r., s. 118–122.

2. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP (w tym przedsiębiorstwa mikro, małe oraz średnie)* – na podstawie projektów zakończonych realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 15,10% (zakończono 151 projektów), natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 38,30% (podpisano 383 umowy). Wartość docelowa wskaźnika na koniec 2015 r. została określona na poziomie 1000 projektów, jednak prawdopodobnie nie zostanie ona osiągnięta z kilku powodów: małego zainteresowania przedsiębiorstw, wyższej wartości projektów niż zakładano, co wpływa na ich mniejszą liczbę, oraz realokacji części środków.
3. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP (w tym dotyczące przedsiębiorstw innowacyjnych)* – realizacja wskaźnika kształtuje się na poziomie 62,22% według liczby projektów zakończonych (zakończono 56 projektów), natomiast według liczby podpisanych umów na poziomie 132,22% (podpisano 119 umów), co świadczy o tym, że wskaźnik przekroczył o ponad 32% szacowaną wartość docelową wyznaczoną na 2015 r. Z uwagi na duże zainteresowanie beneficjentów wprowadzaniem rozwiązań innowacyjnych tym Priorytetem wartość wskaźnika z pewnością ulegnie zwiększeniu.
4. *Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP ograniczająca negatywne oddziaływanie na środowisko* – zakończono 77 projektów, natomiast podpisano 201 umów (szacowaną wartość docelową wskaźnika określono na poziomie 200 umów na 2015 r.), w związku z tym została ona przekroczona i z pewnością ulegnie zwiększeniu w związku z nowymi wnioskami.
5. *Liczba projektów doradczych świadczonych firmom oraz Wartość dotacji (EFRR) na projekty doradcze świadczone firmom* – w tym obszarze podpisano zaledwie dwie umowy na projekty doradcze z 88 zakładanych na koniec 2015 r. (nie zakończono żadnego projektu), z uwagi na niewielką liczbę umów ich wartość wykorzystano na poziomie nieco ponad 7,5% ogólnej wartości. Wartość wskaźnika może ulec zwiększeniu, jednak można przypuszczać, że w pełni nie zostanie on osiągnięty, natomiast niski stopień wykorzystania świadczy o niewielkim zainteresowaniu projektami doradczymi.

Wskaźniki rezultatu:

1. *Liczba utworzonych miejsc pracy w MŚP (brutto, zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin)* – wartość docelowa wskaźnika na 2015 r. została oszacowana na poziomie 7800 nowych etatów, jednak według projektów zakończonych zostało utworzonych 525 etatów (6,7% wartości zakłada-

nej), natomiast według podpisanych umów powstanie 1768 etatów (22,6% wartości zakładanej). Można przypuszczać, że zakładana wartość wskaźnika nie zostanie osiągnięta z uwagi na spowolnienie gospodarcze. Należy także podkreślić, że zdecydowana większość z utworzonych nowych etatów była skierowana do mężczyzn (z 525 etatów 433 dla mężczyzn), głównym powodem takiego stanu był fakt, że projekty w przedsiębiorstwach były realizowane w branżach zdominowanych przez mężczyzn, np.: w budownictwie, przetwórstwie metali, obróbce kamienia, meblarstwie-stolarstwie czy branży samochodowej.

2. *Liczba udzielonych pożyczek i Liczba wspartych MŚP w formie pożyczek i poręczeń* – wskaźnik dotyczący liczby udzielonych pożyczek ukształtował się na poziomie 259 sztuk (37% zakładanej wartości docelowej), natomiast wskaźnik dotyczący liczby wspartych MŚP przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe wyniósł 350 sztuk (11,67% zakładanej wartości docelowej). Należy sądzić, że założona szacowana realizacja nie zostanie osiągnięta.

Z zaprezentowanych danych postępu rzeczowego realizacji Priorytetu I zarówno wskaźników produktu, jak i rezultatu można przypuszczać, że część z nich nie będzie zrealizowana na zakładanym poziomie, a ich szacowana wartość docelowa nie zostanie osiągnięta. Jak wynika z dokumentów programowych oraz danych statystycznych powodów jest kilka. Po pierwsze, duży wpływ na nieosiągnięcie zakładanych wartości docelowych miał kryzys gospodarczy, który bezpośrednio przełożył się na przedsiębiorstwa i ich sytuację ekonomiczną. Jak wynika z danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przedsiębiorcy w większości stosowali politykę ostrożnościową, która przejawiała się niechęcią do podejmowania nowych inwestycji, nie tworzenia nowych miejsc pracy, a często ich likwidowania, co jest widoczne w poziomie bezrobocia we wszystkich województwach, także w dolnośląskim, gdzie stopa bezrobocia rejestrowanego zwiększyła się (w 2008 r. wynosiła 10%, natomiast według danych GUS na koniec 2011 r. wynosiła 12,4%). Po drugie, należy pamiętać, że założenia zarówno do tego, jak i do innych programów regionalnych powstawały w większości w połowie 2007 r., a punktem wyjścia były dane z 2006 r., kiedy to zarówno gospodarka polska, jak i europejska rozwijały się bez zakłóceń. Po trzecie, aby dokonać jakichkolwiek zmian w postępach rzeczowych dotyczących np. realokacji środków czy obniżenia wartości docelowej poszczególnych wskaźników należy uzyskać zgodę Komisji Europejskiej. W wielu przypadkach podczas przeglądów średniookresowych obowiązujących dokumentów Instytucje Zarządzające proponowały zmianę w wartościach docelowych wskaźników, jednak często zdarzało się tak, że Komisja Europejska nie wyrażała na to zgody.

ZAKOŃCZENIE

1. Polityka regionalna w dwóch ostatnich okresach programowania różniła się wieloma elementami (por. tabela 1), jednak zachodzące zmiany mają właściwy kierunek.
2. Instytucją koordynującą działania wszystkich programów operacyjnych jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, natomiast Instytucjami Zarządzającymi, odpowiedzialnymi za całą realizację programu, są władze samorządowe województwa. Z uwagi na dużą ilość zadań urzędy marszałkowskie mogą część z nich powierzyć instytucjom pośredniczącym (I i II stopnia), jednak to instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za właściwą realizację powierzonych zadań. Z instytucji pośredniczących korzysta 11 województw. Wyniki kontroli przeprowadzone przez Instytucje Zarządzające RPO wykazały, że 10% ze wszystkich przeprowadzonych kontroli wiązało się z koniecznością powiadamiania o nich Komisji Europejskiej, gdyż doszło do naruszenia zasad wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. Poza Instytucjami Zarządzającymi Prezes Urzędu Zamówień Publicznych także może przeprowadzić kontrole.
3. Ogółem w Priorytecie I *Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość* we wszystkich RPO według stanu na grudzień 2012 r. podpisano 16 445 umów. Biorąc pod uwagę strukturę beneficjentów przypadających na ten Priorytet, to w zdecydowanej większości są to przedsiębiorcy lub przedsiębiorstwa. Podobnie wygląda struktura w województwie dolnośląskim, gdzie beneficjentami większości działań są przede wszystkim przedsiębiorstwa z sektora MSP oraz Instytucje Otoczenia Biznesu.
4. Regionalny Program Operacyjny województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 został zaakceptowany przez Komisję Europejską 4 września 2007 r., natomiast przez Zarząd Województwa 25 września 2007 r. Należy także podkreślić, że Priorytet I *Przedsiębiorstwa i innowacyjność* województwa dolnośląskiego jest zgodny ze wszystkimi najważniejszymi dokumentami strategicznymi o zasięgu wojewódzkim i wspólnotowym, np. z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., z Dolnośląską Strategią Innowacji oraz Regionalną Strategią Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020 oraz Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności.
5. Z zaprezentowanych danych postępu rzeczowego w województwie dolnośląskim, zarówno wskaźników produktu, jak i rezultatu, można sądzić,

że część z nich nie zostanie zrealizowana na zakładanym poziomie, a ich szacowana wartość docelowa nie będzie osiągnięta, co jest wynikiem kilku czynników. Zachodzące zmiany przemieszczają się jednak w dobrym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Adamik A. (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa 2012.
- Hryniewicka M., *Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych na zmiany pozycji rynkowej przedsiębiorstw*, IBRKiK – praca statutowa, Warszawa 2012.
- Hryniewicka M., Niemczyk J., *Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, „Handel Wewnętrzny” nr 1, Wyd. IBRKiK, Warszawa 2013.
- Kotowicz-Jawor J. (red.), *Wpływ funduszy strukturalnych UE na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, INE PAN, Warszawa 2012.
- Matejun M. (red.), *Wspomaganie i finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2011.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, MRR, Warszawa 30 maja 2007.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011.
- Raport z postępu wdrażania Regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Raport strategiczny 2012 – Krajowe obserwatorium terytorialne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie roczne za 2011 r. z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego w latach 2007–2011*, czerwiec 2012 r.
- Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Załącznik do uchwały nr 3079/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 października 2012 r.
- Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
- Wykorzystanie funduszy Europejskich w 2012. Plany na 2013* – informacja prasowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 10 stycznia 2013 r.

STRESZCZENIE

W artykule podjęto wiele różnych kwestii dotyczących m.in. różnic w podejściu do okresów programowania, oceny stanu założeń Programu oraz jego realizacji. W aspekcie wykorzystania funduszy unijnych szczegółowo omówiono województwo dolnośląskie.

SUMMARY

The article presents many different issues connected with the diverse attitude towards the programming periods, the assessment of state of the Program assumptions and its implementation. Moreover, the use of the European Union funds by Lower Silesian Voivodeship is thoroughly discussed.

РЕЗЮМЕ

В статье поднимается множество вопросов, касающихся, в частности, различий в подходе к периодам программирования, оценки целей Программы, а также её осуществления. Кроме того, в аспекте использования союзных фондов детально обсуждена Нижняя Силезия.