

*Bogusław Stankiewicz*

**PROGRAM OPERACYJNY KAPITAŁ LUDZKI 2007–2013  
A PROBLEMATYKA INNOWACYJNOŚCI REGIONU  
(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO)**

**OPERATIONAL PROGRAMME THE HUMAN RESOURCES 2007–2013  
AND THE INNOVATION ISSUES OF THE REGION (HERE PRESENTED  
WEST POMERANIAN PROVINCE AS THE EXAMPLE)**

Zakład Polityki Gospodarczej i Turystyki, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, e-mail: Bogusław.Stankiewicz@zut.edu.pl

**Summary.** The article deals with an attempt to determine whether the existing system of absorption of EU Structural Funds for the meso-level, indicates the visibility of innovation, as factor leading to regional development. For this purpose was made the analysis of the exposure factor for innovation in the Human Capital Operational Programme for the Western Province, assuming that the program in accordance with the aim of the Centre, is a pro-innovative. Analysis of the current reporting system, which was being drawn up under the Ministry of Regional Development, showed there were no established indicators of innovation, which results in poor quality of the programs, financed by public funds from the EU, and also in adopting the principle of self assessment, partly responsible for the regional component of the Operational Programme and for the degree (%) of the obtained resources, without evaluating the reasonable directions of a stream of measures, including actions which raise the level of innovation in the region.

Emphasizing the need for a permanent evaluation system of innovation, in the regions of the article was completed with the conclusions specifying the areas of absorption of EU structural funds, which will contribute to pro-innovative restructuring of the economy of Western Pomerania.

**Słowa kluczowe:** fundusze strukturalne, innowacje, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL).

**Key words:** for the Western Province, Human Capital Operational Programme, innovation, public funds from the EU,

## **WSTĘP**

Na lata 2000–2006 Unia Europejska przeznaczyła na badania, rozwój technologii i innowacje RTDI (*Research, Technological Development and Innovation*) 5,5% całości budżetu, z czego 77% na cel 1. „Wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju”, czyli dla państw o relatywnie niskim poziomie innowacyjności. Jak podaje raport dotyczący polityki innowacyjnej w poszczególnych państwach Wspólnoty, w takich krajach, jak Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Grecja, środki wydatkowane w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności stanowiły od 5% do 18% wydatków krajowych brutto na przedsięwzięcia badania i rozwój – B + R (Strategia... 2006). Oznacza to, że wsparcie Unii Europejskiej w tej dziedzinie ma dla potencjału innowacyjnego państw słabiej rozwiniętych ważne, jeśli nie najważniejsze znaczenie.

Polska, która po akcesji do Unii została w całości objęta celem 1 (tzw. starszym) w ramach programowania 2000–2006 oraz celem Konwergencja w okresie programowania

2006–2013, stanęła przed kwestiami odpowiedniego alokowania środków i monitoringu efektywności ich wykorzystania. Odczytanie raportu dotyczącego polityki innowacyjnej realizowanej w poszczególnych państwach członkowskich pod kątem możliwości wykorzystania strumienia środków publicznych (funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) z polskiej perspektywy nasuwa następujące wnioski:

a) poza Warszawą pozostałe tereny Polski zakwalifikowano do grupy regionów wchodzących w skład gospodarki opartej na wiedzy (GOW), czyli korzystających z technologii stworzonych za granicą, a nie je wytwarzających;

b) Warszawa jest już miejscem zwiększającym wiedzę o przedsiębiorczości, i relatywnie konkurencyjnym pod względem usług miejskich, ale potrzebuje przyspieszenia w dziedzinie prywatnych technologii i poznania rodzimych czynników rozwoju swojej gospodarki opartej o wiedzę (Strategie... 2006).

Ukoronowaniem tego typu analizy polskiej sytuacji w dziedzinie innowacyjności powinno być wspieranie (preferowanie) działań finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, skierowane przede wszystkim na transfer wiedzy do przedsiębiorstw i powstawanie nowych, innowacyjnych firm. W tym kontekście istotne znaczenie ma monitoring procesów innowacyjnych, dlatego w artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy na Pomorzu Zachodnim pierwszoplanową rangą ma problem maksymalnego wykorzystania unijnych i budżetowych środków publicznych alokowanych do regionu w latach 2007–2013 oraz czy równolegle na poziomie województwa lub w porozumieniu z województwem obserwowana jest efektywność wydatkowanych funduszy, w tym w sferze innowacji, i czy jest dostęp do wiedzy o tej dziedzinie. Za punkt odniesienia przyjęto Program Operacyjny Kapitał Ludzki, co jest uzasadnione dalszą częścią artykułu. Ponadto 2010 rok był środkowym w siedmioletnim okresie programowania i to także uzasadnia celowość podjętej dyskusji.

**Modus operandi.** Wielowątkowość i złożoność problematyki na styku polityki wspierania rozwoju gospodarczego oraz rzeczywistych przeobrażeń struktury gospodarczej (impulsów, determinant, paradygmatów, megaczynników rozwoju, także barier i hamulców postępu społeczno-ekonomicznego) narzuca przyjęcie niżej wyszczególnionych, syntetycznych obszarów analizy.

**Przedmiot analizy** – jak wspomniano, ocenie poddano Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013 uruchomiony na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, a także Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1784/1999 (Szczegółowy opis... 2010). Dla pełności obrazu warto podkreślić, że:

a) Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) składa się z 10 priorytetów, z których priorytety 1–5 są realizowane centralnie; komponent wojewódzki to 4 priorytety (6–9), niejako na uboczu pozostaje priorytet 10, mający na celu właściwe zarządzanie, wdrażanie i promocję Europejskiego Funduszu Społecznego; na realizację wymienionych priorytetów PO KL ma zapewnione środki z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS);

b) w roku 2009 (trzeci rok perspektywy) powrócono do problematyki innowacyjności, co się uzewnętrzniło w przyjęciu za innowacyjne wszystkich konkursów w ramach priorytetów 2, 3 i 5 oraz ogłoszeniu konkursów w kompetencji regionalnym (ogółem 37);

c) od 1 kwietnia 2009 roku w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia obowiązują znowelizowane Wytyczne w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki autorstwa ministra rozwoju regionalnego, w których tematy projektów innowacyjnych zamieszczono załączniku nr 1 (Sprawozdanie roczne... 2010);

d) o powierzchownym *de facto* traktowaniu innowacyjności w PO KL świadczy to, że w zestawie wskaźników docelowych do 2013 roku (komponent centralny i regionalny) nie ma ani jednego wskaźnika powszechnie uznawanego za wskaźnik innowacyjności, mimo iż podkreśla się komplementarność PO KL z innymi programami (np. z Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, Programem INTERREG IVC).

**Literatura przedmiotu** – problematyka badań nad funduszami operacyjnymi jest poruszana w wielu publikacjach zagranicznych i krajowych, które można znaleźć np. w zestawieniach piśmienniczych, opracowaniach ewaluacyjnych, periodykach i pracach naukowych. Ponadto obserwuje się specjalizację badawczą krajowych ośrodków naukowych. Jednak z metodologicznego punktu widzenia cenną pozycją na styku fundusze strukturalne, region, ewaluacja jest książka *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna* (2007), w której na podstawie bogatej literatury przedmiotu usystematyzowano wiele kategorii, pojęć i problemów.

**Innowacyjność, istota, ewaluacja** – należy zgodzić się z poglądem, że problem innowacyjności w ewaluacji (audycie) jest niezwykle skomplikowany i budzi spory, analogiczne do tych, które się toczą w środowisku ekonomistów i w innych dyscyplinach nauki, a dotyczą kategorii innowacji (innowacyjności). Autorzy przywołanej pracy akcentują następujące, newralgiczne uwarunkowania towarzyszące pomiarowi związków funduszy strukturalnych UE z innowacjami (Ewaluacja... 2007, rozdz. VI):

1. Dla władzy publicznej pomiar innowacyjności ma dwa wymiary: a) poziom innowacyjności przedsiębiorstw jako podstawowy warunek osiągnięcia przez nie przewagi konkurencyjnej na globalizującym się rynku, dlatego w monitorowaniu efektywności programów finansowanych ze środków publicznych nastawionych na wzrost innowacyjności należy uwzględnić zmiany zachodzące w przestrzeni wewnętrznej firm; b) tylko podmioty gospodarcze mają wiedzę na temat poziomu ich innowacyjności w różnych obszarach aktywności.

2. Polskę, zdaniem autora, należy zaklasyfikować do grupy krajów, w których monitoring i ewaluacja projektów innowacyjnych są uznawane za istotne, ale w niewielkim stopniu wdrażane.

3. **Rzeczywista innowacyjność** może być określona głównie przez odniesienie do najlepszych rozwiązań stosowanych przez wiodące firmy konkretnych sektorów gospodarki.

4. Jednym z wyzwań stojących przed procesem monitoringu firm (przedsiębiorstw) jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak ich zasoby wewnętrzne (procedury, struktura organizacyjna) oraz zdolność uczenia się i przetwarzania wiedzy (meritum PO KL) wpływają na możliwość produkcji dóbr i usług konkurencyjnych ze względu na stopień innowacyjności.

5. Trudności z pomiarem innowacyjności wynikają z faktu, że ustala się ją na podstawie wskaźnika ilościowego, podczas gdy ma ona wymiar jakościowy.

6. Trudności z pomiarem wartości rynkowej innowacji i szacowaniem kosztów jej opracowania.

Reasumując, poziom innowacyjności firmy nie może być mierzony za pomocą jej produktów lub usług, lecz winien obejmować także inne obszary jej działalności. Jeżeli nawet ostatecznym weryfikatorem konkurencyjności przedsiębiorstw jest mechanizm rynkowy, to sukces finansowy firmy (rentowność) nie musi oznaczać wysokiego poziomu innowacyjności.

## WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE A INNOWACYJNOŚĆ W SYSTEMIE ABSORPCJI PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI 2007–2013

W poszukiwaniu optymalnych dróg rozwojowych każdego regionu należy przede wszystkim scharakteryzować go pod względem warunków geograficznych, społecznych, potencjału demograficznego i czynników ekonomicznych. Za trafną należy zatem uznać diagnozę opracowaną na podstawie publikacji OECD, dotyczącą ewaluacji kapitału ludzkiego w województwie zachodniopomorskim. Pomorze Zachodnie można określić jako tzw. region pośredni (*intermediate region*), a cechy uzasadniające tę przynależność są następujące (Kapitał ludzki... 2010):

- peryferyjne położenie, z dala od centrum kraju,
- niska gęstość zaludnienia,
- brak typowej metropolii, będącej centrum społeczno-ekonomicznym województwa,
- przeciętny udział ludności miejskiej w całości populacji w granicach 50–70%,
- struktura zatrudnienia nieodbiegająca od średniej dla Polski,
- występowanie ośrodków przemysłowych o zróżnicowanej strukturze gospodarki,
- PKB *per capita* niższe od średniej krajowej,
- problemy strukturalne i występowanie procesów restrukturyzacyjnych skutkujących wysokim na tle Polski bezrobociem.

Na finansowanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2013 przeznaczono łącznie 11 420 207 059 euro, z czego alokacja z Europejskiego Funduszu Społecznego wyniesie 9 707 176 000 euro, pozostała kwota (1 713 031 059 euro) wkład krajowy (Szczegółowy opis... 2010). Zgodnie z warunkami korzystania i rozliczania funduszy strukturalnych ustanowionymi przez Komisję Europejską to faktycznie poniesione przez beneficjentów wydatki na projekty muszą być rozliczone do 31 grudnia 2015 roku.

Tabela 1. Podział środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 na poszczególne priorytety dla województwa zachodniopomorskiego [euro]

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	Ogółem wszystkie województwa	Udział [%]
Priorytet VI	97 410 454,41	2 256 929 201	4,32
Priorytet VII	67 024 381,72	1 552 906 053	4,32
Priorytet VIII	68 559 758,44	1 588 479 612	4,32
Priorytet IX	73 520 891,43	1 703 425 446	4,32
Ogółem	306 515 486,00	7 101 740 312	4,32

Źródło: Szczegółowy opis... (2010, s. 13).

Na komponent regionalny PO KL w latach 2007–2013 przeznaczono łącznie 7 101 740 312 euro, w tym udział województwa zachodniopomorskiego wynosi 306 515 486 euro. Wysokość środków publicznych dla województwa z podziałem na poszczególne priorytety przedstawiono w tabeli 1.

Jak wynika z przedstawionych danych, klucz podziałowy środków PO KL uwzględniał udział województwa (koniec 2006 r.) w populacji ogółem Polski. Porównując plan alokacji środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z jego rzeczywistym wykorzystaniem w proporcji do upływu czasu, na podstawie dostępnych danych można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Przyjęte w sprawozdawczości Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wielkości funduszy w złotych utrudniają precyzyjne skonfrontowanie danych o ich wykorzystaniu przedstawionych za pomocą wskaźników indykatorywnych podawanych w euro.

2. Zarówno comiesięczne informacje o stanie wdrażania PO KL, jak i sprawozdania roczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nie dają podstaw do analizy problematyki innowacyjności (brak wskaźników, które byłyby stosowane w sprawozdawczości), chyba że arbitralnie przyjmuje się, iż wszystkie projekty bezpośrednio lub pośrednio wpływają na innowacyjność. Jedynym obiektywnym źródłem informacji o innowacyjnym charakterze finansowanych projektów, zarówno dla centrum, jak i dla zainteresowanych osób lub instytucji, mogą być profesjonalne audyty, ewaluacje lub badania naukowe.

3. Cieszy wysoki stopień alokacji środków przewidzianej na lata 2007–2013 w ramach komponentu regionalnego przez województwo zachodniopomorskie – czwarte miejsce w kraju w poziomie kontraktacji – 63,2%; 67,0% – województwo małopolskie; 64,5% – województwo warmińsko-mazurskie; 63,6% – województwo podkarpackie (Informacja... 2007), nie mniej przyjęta metodyka rozliczania funduszy strukturalnych powoduje jednak, że kompleksowe lub strukturalne analizy poszczególnych parametrów czy kategorii ekonomicznych będą możliwe dopiero po 2015 roku, co może utrudniać bieżące zarządzanie innowacjami w związku z ich wpływem na wzrost gospodarczy lub konkurencyjność gospodarki Polski (przesunięcie efektu w czasie). Nie sprzyja to także poprawnemu ustalaniu wielkości funduszy powiązanych z innowacjami w latach 2014–2018, co może skutkować powstawaniem wyrazistych podziałów Polski na dwie prędkości rozwoju.

4. Do priorytetów PO KL finansowanych centralnie, mających widoczny wpływ na innowacyjność, niewątpliwie należy priorytet IV Szkolnictwo wyższe i nauka. Niestety, uwidacznia się tu niska jakość realizowanych projektów, szczególnie w działaniu 4.2, którego celem jest podniesienie świadomości i umiejętności pracowników sektora badawczo-rozwojowego w zakresie znaczenia badań naukowych dla gospodarki oraz komercjalizacji ich rezultatów – projektami objęto także mieszkańców Pomorza Zachodniego (Sprawozdanie z realizacji... 2010).

Reasumując, porównanie innowacji wspieranych unijnymi funduszami strukturalnymi na poziomie centrum i na poziomie regionu wskazuje na następujące prawidłowości:

a) Program Operacyjny Kapitał Ludzki, racjonalnie wydatkowany, może wspierać działania na rzecz pośredniego podnoszenia poziomu innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy;

b) region (województwo samorządowe), programując zasady wydatkowania funduszy Wspólnoty w części przez niego zarządzanej, powinien ocenić projekt potencjalnego beneficjenta na podstawie wiedzy o przedsiębiorstwach-liderach innowacyjności w regionie, sektorze lub w wymiarze ponadnarodowym; innym źródłem wiedzy o planowanych zmianach (restrukturyzacji) na Pomorzu Zachodnim mogą być doświadczenia oraz aktualne działania regionów tzw. starej Unii, które już wcześniej stanęły przed problemami, którymi obecnie boryka się region.

## DYSKUSJA I WNIOSKI

Programując kierunki proinnowacyjnej polityki dla Pomorza Zachodniego, warto skonfrontować województwo zachodniopomorskie z historycznymi doświadczeniami regionów starej Unii (UE-15). Z tego porównania mogą wynikać paralele z procesami, które wcześniej wystąpiły w Styrii (Austria) i landzie Szlezwik-Holsztyn (Niemcy). Analitycy OECD twierdzą, że kluczem do sukcesu Styrii było znalezienie nisz rynkowych i specjalizacji technologicznych – pierwszy w Austrii park technologiczny powstał w Grazu (1986) – oraz ścisła współpraca biznesu z pięcioma uniwersytetami regionu. Ukoronowaniem zmian jakościowych było stworzenie (w połowie lat 90. ubiegłego wieku) nowych, techniczno-zawodowych szkół wyższych – *Fachhochschulen* (Kapitał ludzki... 2010). Działania te wpisały się w schemat innowacyjności napędzanej popytem (zapotrzebowaniem firm), który w warunkach międzynarodowej konkurencji (z jednoczesnym brakiem rozeznania w istniejących w regionie zasobach kapitału ludzkiego) okazał się nieefektywny w porównaniu z innowacyjnością opartą na badaniach naukowych (*Science-driven – R&D*). Styria była jednym z pierwszych regionów w Europie mających zintegrowaną strategię rozwoju i promocji innowacyjności, która po uaktualnieniu w 2005 roku (Koncept Technologiczny Styria 2005 – Kapitał ludzki... 2010) za główne filary przyjęła:

- rozwój i promocję gałęzi multidyscyplinarnych (nano- i biotechnologie),
- wykorzystanie zagranicznych źródeł wiedzy i innowacji,
- dalsze wspieranie najefektywniejszych przedsiębiorstw jako motorów wzrostu regionalnego.

W Szlezwiku-Holsztynie w Future Program Schleswig-Holstein (2007–2013) postulowano dostosowanie landu do potrzeb, będących rezultatem procesu globalizacji, oraz gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Do najważniejszych punktów programu zaliczono:

- a) wspomaganie wzrostu przez wydatki na badania naukowe, zwiększenie pomocy dla przedsiębiorstw prywatnych, budowę inkubatorów i centrów informacji, transfer technologii i wiedzy w celach komercyjnych do MSP;
- b) zwiększenie adaptacyjności i konkurencyjności pracowników (zaawansowane szkolenia ustawiczne);
- c) rozwój indywidualnych gospodarstw rolnych z jednoczesną troską o stan środowiska naturalnego.

W landzie zastosowano następujące rozwiązania:

- a) utworzono fundusz venture capital finansowany przez lokalne banki i firmy pomagające pokonać problemy związane z kapitalizacją nowo utworzonych firm innowacyjnych;

- b) na uniwersytecie w Kilonii powołano nowy wydział nanotechnologii wyposażony w supernowoczesne laboratoria z myślą o transferze wiedzy do otoczenia (biznesu);
- c) utworzono klastry naukowo-przemysłowe (Maritime-Cluster, Windcomm) koncentrujące się na branżach związanych z morzem – od rybołówstwa, po turystykę i energetykę wiatrową (Kapitał ludzki... 2010).

## PODSUMOWANIE

Przedstawiona dyskusja upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

1. Absorpcja unijnych funduszy strukturalnych jest dla Pomorza Zachodniego szansą na restrukturyzację gospodarki. Zarówno Program Operacyjny Kapitał Ludzki jak i inne programy proinnowacyjne powinny być wykorzystane do stworzenia w województwie branż wysokich technologii.
2. Ważnym wyzwaniem jest niska innowacyjność województwa, dlatego konieczne jest:
  - a) zahamowanie odpływu kapitału ludzkiego wykształconego na uczelniach województwa;
  - b) wdrażanie badań prorozwojowych i proinnowacyjnych w uczelniach regionu, rozbudowa zaplecza badawczego wiodących przedsiębiorstw, stworzenie specjalnego funduszu typu venture capital finansującego projekty innowacyjne.
3. W nowoczesnej gospodarce istotne jest stosowanie struktury zawodowej i wykształcenia do potrzeb zgłaszanych przez rynek pracy, dlatego konieczne jest stałe doskonalenie form kształcenia ustawicznego, a także preorientacja zawodowa i podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
4. W dążeniu do poznania rzeczywistych mechanizmów innowacyjności należy udoskonalić system monitoringu, audytu i ewaluacji innowacji na poziomie regionu, dla którego punktem odniesienia powinny być wiodące przedsiębiorstwa regionu, branży lub sektora.

## PIŚMIENNICTWO

- Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna.** 2007. Red. S. Mazur. Kraków, Uniwer. Ekon. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Informacja miesięczna z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.).** 2011. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kapitał ludzki w województwie zachodniopomorskim: aktualne działania, zagrożenia, potrzeby i kierunki rozwoju. Raport końcowy.** 2010. Warszawa, Instytut Badań Strukturalnych.
- Sprawozdanie roczne z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 w 2009 r.** 2010. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki za I półrocze 2010.** 2010. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategic Evaluation on Innovation and the Knowledge Based Economy in Relation to the Structural and Cohesion Funds, for the Programming Period 2007–2013.** 2006. A report to: The European Commission DG Regional Policy. Evaluation and Additionality, Synthesis Report, 23 October 2006.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.** 2010. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

