

Dariusz WYRWA
Politechnika Rzeszowska
Wydział Zarządzania

WSPARCIE FINANSOWE INTELIGENTNYCH SPECJALIZACJI REGIONALNYCH W RAMACH REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

Streszczenie. W artykule została omówiona istota koncepcji rozwoju regionalnego opierając się na innowacjach, zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami. Jego zasadniczym celem była ocena tego, czy wyłonione w regionach inteligentne specjalizacje będą miały decydujący wpływ na możliwość uzyskania finansowania przez beneficjentów w ramach regionalnych programów operacyjnych wybranych województw. Weryfikowana była teza, że w pewnych przypadkach władze regionalne nie koncentrują się na kierunkach rozwoju, określonych w dokumentach strategicznych.

Słowa kluczowe: inteligentne specjalizacje, innowacyjność, regionalne programy operacyjne.

THE FINANCIAL SUPPORT TO SMART SPECIALIZATIONS THROUGH THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES

Summary. The article presents the essence of smart specialisations and the purpose of their definition in EU member states. The author conducted an analysis of ROP priority axes under which financing could be provided for actions consistent with the adopted specialisations. The principal aim of the article was to evaluate the degree of convergence between support of projects on a regional level and the provisions of strategic documents where directions for region's development based on smart specialisations are defined. Thus, the validity of the thesis which says that regional authorities sometimes fail to focus on adopted directions associated with allocated funds, could be verified.

Keywords: smart specialisation, innovativeness, regional operational programmes.

1. Wprowadzenie

Unia Europejska poszukuje odpowiednich kierunków rozwoju, które pozwolą na skuteczne rywalizowanie na światowej arenie z innymi krajami, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi oraz Japonią, ale również na zabezpieczenie swojej pozycji przed szybko rozwijającą się grupą państw tzw. BRICS, do której zaliczane są Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz RPA. Obecnie zakłada się, że sposobem na podniesienie konkurencyjności Unii Europejskiej jest wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Analiza dotychczasowych rezultatów podejmowanych działań przyczyniła się do ukształtowania nowej koncepcji rozwoju opierając się na inteligentnych specjalizacjach wyznaczanych na poziomach krajów i regionów.

Termin inteligentna specjalizacja w kontekście polityki innowacyjnej, jest używany w Unii Europejskiej relatywnie od niedawna. Jednak obecnie stanowi fundament strategicznego podejścia do rozwoju gospodarczego Wspólnoty, który ma być możliwy dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu finansowego wsparcia rozwoju innowacji w krajach członkowskich. Zasadniczo powinny one dążyć do tego, by na poziomach krajowym i regionalnym poszukiwać swoistych nisz, które odpowiednio zagospodarowane wykorzystując endogenne zasoby, pozwolą na dynamiczny rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Znamienne jest to, że pojęcie niezwykle szybko rozpowszechniło się na poziomie polityki, o czym zdecydowała konieczność poszukiwania nowej drogi rozwoju dla gospodarek unijnych państw po porażce strategii lizbońskiej. Jednak nadal uważa się, że konieczne jest tworzenie odpowiednich podstaw naukowych, które pozwolą na dokonywanie opisu procesów towarzyszących podnoszeniu innowacyjności, bazując na nowej koncepcji rozwoju [4].

W przypadku polskich regionów realizacja założeń regionalnych strategii innowacji koncentrujących się na rozwoju inteligentnych specjalizacji, wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów finansowych, by możliwe było uzyskanie założonych celów.

W artykule analizie zostały poddane kryteria udzielania wsparcia na działalność innowacyjną w województwach, które w rankingu Regional Innovation Scoreboard 2014, uzyskały najwyższe wyniki, czyli: dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim i śląskim. Tych pięć województw zaliczono do grupy umiarkowanych innowatorów. Zasadniczym celem analizy było określenie wagi, jaką mają wyznaczone specjalizacje dla przyznawania dotacji na rozwój innowacji.

Analiza została przeprowadzona metodą *desk research*, opierając się na kryteriach wyboru projektów, składanych w ramach działań, które mogą być bezpośrednio związane z rozwojem regionalnych specjalizacji.

2. Ewolucja polityki innowacyjnej Unii Europejskiej

Stymulowanie rozwoju państw Unii Europejskiej wymaga umiejętnego zaplanowania i stosowania instrumentów polityki publicznej. Politykę tę można określić jako powiązane ze sobą decyzje administracji publicznej, zmierzające do osiągnięcia określonych celów, zwłaszcza w sytuacji, w której mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania lub nie działają dostatecznie efektywnie [11, s. 133].

Dla zapewnienia wzrostu innowacyjności poszczególnych krajów konieczna jest realizacja odpowiedniej polityki innowacyjnej, która może być definiowana jako świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej, która pośrednio lub bezpośrednio zmierza do wspierania innowacyjności gospodarki [3, s. 120]. Według E. Stawasz można ją utożsamiać z zestawem elementów polityki naukowej i polityki technologicznej. Jej zasadniczym celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, czyli pomoc we wprowadzaniu nowych produktów, procesów technologicznych i technik zarządzania [10, s. 241].

Nieco inaczej definiuje politykę innowacyjną E. Okoń-Horodyńska, która uważa, że są to programy rządowe, narzędzia, instrumenty, mechanizmy i miary mające na celu oddziaływanie przez państwo pośrednio bądź bezpośrednio na poziom innowacyjności poszczególnych podmiotów i sektorów, jak również na kształtowanie się innowacyjnej struktury gospodarczej. Wskazuje ona na fakt, że polityka innowacyjna jest strategiczną i ponadsektorową częścią polityki strukturalnej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie sprawności działania systemu innowacji [8, s. 13].

W Unii Europejskiej bardzo wcześnie zaczęła się kształtować polityka, która koncentrowała się na rozwoju regionów. Początkowo była ona odpowiedzią na występujące w regionach problemy związane z nierównomiernym przebiegiem procesów integracyjnych w poszczególnych regionach. Już w latach siedemdziesiątych podjęte zostały realne działania, zmierzające do rozwoju polityki regionalnej. Ich skutkiem było powołanie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który stał się głównym instrumentem finansowym ją wspierającym [7, s. 203-204].

Można podać kilka powodów, dla których działania Unii Europejskiej skierowane są na poziom regionalny. Do podstawowych należą następujące [9, p. 1732-1733]:

- procesy innowacyjne nie są równomiernie rozłożone w całym kraju, ale mogą koncentrować się w niektórych regionach,
- występują różnice między regionami nie tylko w zakresie intensywności działalności innowacyjnej, ale także w działaniu systemów innowacji, co może przekładać się na konieczność stosowania odmiennych instrumentów, które je stymulują,
- mimo że innowacje są kluczowe dla wzrostu gospodarczego regionu i kraju, polityki na poziomie regionu niekoniecznie muszą być zgodne z krajowymi.

W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w wyniku rosnących różnic pomiędzy wynikami gospodarczymi regionów europejskich oraz w związku z coraz powszechniejszym w Unii Europejskiej przekonaniem, że innowacyjność jest wyznacznikiem kondycji regionalnej gospodarki, rozpoczęły się poszukiwania sposobów na zbudowanie systemów, które mogłyby efektywnie i skutecznie wspierać rozwój innowacyjności zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Efektem podjętych prac było rozpoczęcie w latach 1994-1996 opracowywania regionalnych strategii innowacji. Początkowo były to 4 projekty pilotażowe, jednak w ciągu 15 lat do 2006 roku powstało ich około 150 [2, p. 88]. Ich przygotowanie było dobrowolną inicjatywą władz regionu, jednak z czasem Unia Europejska w ostatnim okresie zmieniła podejście do planowania strategicznego oraz realizacji strategii, by skuteczniej stymulować rozwój, w tym także w odniesieniu do działalności proinnowacyjnej.

Polityka innowacyjna, podobnie jak inne polityki, których celem jest stymulowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego, w krajach Unii Europejskiej jest wdrażana przy znacznym zaangażowaniu funduszy unijnych. Dotacje mają duży wpływ na stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w państwach członkowskich. Jednak analiza wcześniejszej działalności inwestycyjnej sprawiła, że konieczne stało się zrewidowanie dotychczas stosowanych instrumentów wsparcia finansowego rozwoju innowacji. Doświadczenia poprzednich okresów programowania oraz kryzys finansowy przyczyniły się do ewolucji polityki Unii Europejskiej w tym obszarze.

3. Istota i znaczenie inteligentnych specjalizacji w rozwoju regionalnym

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 w krajach członkowskich Unii Europejskiej zostały opracowane nowe, strategiczne plany rozwoju, z uwzględnieniem tzw. inteligentnych specjalizacji krajowych i regionalnych (smart specialisation). Ich identyfikacja miała na celu określenie wyróżniających cech i aktywów oraz wyeksponowanie przewagi konkurencyjnej, między innymi przez poszukiwanie odpowiednich nisz rynkowych. Opracowane regionalne strategie innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3) mają uwzględniać mocne strony regionów i pozwalać na ukierunkowanie inwestycji tak, by wspierane były kluczowe krajowe i regionalne potrzeby, niezbędne do zapewnienia warunków do rozwoju opartego na wiedzy. Inteligentne specjalizacje mają umożliwić każdemu z krajów i regionów właściwe warunki rozwoju przez skupienie się partnerów wokół jednej wizji i wykorzystanie efektu synergii. Najważniejsze jednak dla krajów i regionów Unii Europejskiej jest to, że zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej, dotyczącymi założeń polityki spójności w latach 2014-2020 wyłonienie inteligentnej specjalizacji jest warunkiem koniecznym do korzystania w tym okresie ze środków

finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹. Dzięki koncentracji wydatków ma być możliwe osiągnięcie lepszych wyników rozwoju unijnej gospodarki i bardziej racjonalne wykorzystanie istniejącego potencjału.

Koncepcja rozwoju wykorzystujące inteligentne specjalizacje opierała się na procesach tzw. przedsiębiorczego odkrywania, który miał na celu wskazanie obszarów, w których dany kraj lub region powinien rozwijać się w zakresie badań i innowacji, gdyż jego zasoby są niepowtarzalne [5].

Według niektórych autorów proces wskazywania inteligentnych specjalizacji ma charakter głównie polityczny, gdyż służy odpowiedniemu ukierunkowaniu rozwoju w zakresie obszarów, którym zostaną podporządkowane działania władz publicznych. Odpowiednia promocja poszukiwania kierunków rozwoju przedsiębiorstw w ramach wyznaczonych obszarów ma pozwalać przedsiębiorcom na odkrywanie odpowiednich domen, które umożliwią uzyskiwanie pożądanego poziomu konkurencyjności [4, p. 7].

Rolą administracji publicznej jest stymulowanie działań oraz mobilizowanie różnych partnerów, by możliwe było zidentyfikowanie wyłaniających się specjalizacji oraz identyfikacja inwestycji, które są z nią komplementarne [1, s. 71].

Zasadniczo w procesie przedsiębiorczego odkrywania powinno się unikać powielania specjalizacji innych krajów i regionów. Jednak niektórzy autorzy uważają, że przy odpowiednim podejściu, przy wzorowaniu się na doświadczeniach innych, możliwe jest wygenerowanie nowych kompetencji, w wyniku których ujawnić się mogą nowe możliwości i specjalizacje [6, p. 22].

Ci sami autorzy wskazują na trudności praktyczne, które tkwią w procesie wyznaczania kierunków rozwoju działalności badawczo-rozwojowej. Powszechnie zakłada się, że występują narzędzia, pozwalające na dokonywanie oceny potencjału danej specjalizacji. Jednak zasadniczym problemem może być umiejętność przewidywania i prognozowania rozwoju specjalizacji, które zdecydowanie łatwiej ocenia się wówczas, gdy osiągnięte sukcesy stają się widoczne. Kłopotliwe jest też przewidywanie ewolucji rynku na etapie badań, a sama polityka może okazać się niezbyt trafna w krótkim okresie, a zakończyć powodzeniem w długim okresie. Ważne jest nie tylko właściwe zidentyfikowanie specjalizacji, ale również odpowiedni dobór instrumentów wsparcia jej rozwoju [6, p. 26-27].

4. Analiza kryteriów wyboru wniosków w wybranych województwach

Proces identyfikacji inteligentnych specjalizacji w regionach oraz instrumentów wsparcia na poziomie regionalnym, jakimi są regionalne programy operacyjne, miał charakter oddolny. Nadzorowane były jedynie stosowane procedury wyłaniania specjalizacji oraz zgodność

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm (dostęp 7.05.2016).

programów z nadrzędnymi dokumentami Unii Europejskiej. Miało to wpływ na duże zróżnicowanie zarówno w zakresie definiowania specjalizacji, jak i kryteriów udzielania wsparcia, na co wskazuje przeprowadzona analiza.

Do analizy kryteriów oceny wniosków do finansowania zostały wybrane województwa, które zgodnie z raportem Regional Innovation Scoreboard 2014, mogą uchodzić w Polsce za liderów rozwoju innowacji, gdyż zostały zakwalifikowane do grupy umiarkowanych innowatorów. Miała ona pozwolić na zweryfikowanie tezy, że administracja publiczna nie kieruje się głównie zapisami zawartymi w regionalnych strategiach innowacji, dotyczącymi inteligentnych specjalizacji. Do analizy została wybrana dokumentacja konkursowa już przeprowadzonych naborów wniosków, w ramach których możliwe było finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz wdrażania innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwach.

W województwie dolnośląskim w dotychczas ogłoszonych konkursach, w ramach działania 1.2 Innowacyjne przedsiębiorstwa, konieczne było wykazanie przez beneficjenta zgodności z przyjętymi, inteligentnymi specjalizacjami. W działaniu 1.5 Rozwój produktów i usług w MŚP możliwe jest składanie projektów, które nie wykazują zgodności z inteligentnymi specjalizacjami. Za tę zgodność jednak można uzyskać 4 punkty, co stanowi aż blisko 14,8% ogółu punktów za tzw. kryteria merytoryczne specyficzne. Zatem w przypadku tego działania, może ona decydować o pozyskaniu środków finansowych przez beneficjenta.

W województwie małopolskim projekty dotychczas składane w ramach działania 1.2 Badania i innowacje w przedsiębiorstwach musiały być zgodne z inteligentnymi specjalizacjami. W działaniu 3.4 Rozwój i konkurencyjność małopolskich MŚP są finansowane projekty niezgodne z inteligentnymi specjalizacjami, a sama zgodność z nimi jest premiowana przyznaniem maksymalnie jednego punktu z wagą 2, co stanowi około 6% maksymalnej punktacji za kryteria merytoryczne.

Analiza dokumentacji konkursowej z przeprowadzonych w województwie mazowieckim naborów wniosków w ramach działania 1.2 Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw wynika, że założono finansowanie wyłącznie projektów, które są zgodne z regionalnymi specjalizacjami. Dodatkowe punkty mogą być uzyskane za zgodność z dwiema (3 pkt.) lub trzema specjalizacjami (6 pkt.), co stanowi niespełna 7% możliwej do uzyskania punktacji.

W województwie podkarpackim został przeprowadzony nabór projektów w ramach działania 1.2 Badania przemysłowe, prace rozwojowe oraz ich wdrożenia dla projektów typu bony na innowacje, w ramach którego kwalifikowane były projekty zgodne z regionalnymi specjalizacjami. W działaniu 1.4 Wsparcie MŚP, w którym przyznawane są dotacje bezpośrednie za zgodność ze specjalizacjami, można uzyskać 15 pkt., czyli 15% maksymalnej sumy punktów.

W województwie śląskim, w ramach działania 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach założono, że kryterium formalnym, które nie podlega uzupełnieniu

stanowi realizacja inwestycji w obszarach zgodnych z określonymi w strategii inteligentnymi specjalizacjami. W odniesieniu do działania 3.2 Innowacje w MŚP zastosowano kryterium rozwoju inteligentnych specjalizacji, które pozwala uzyskać do 2 pkt., co stanowi około 6% możliwej do uzyskania punktacji.

5. Podsumowanie i wnioski

Analiza kierunków i zasad finansowania wniosków dotyczących rozwoju innowacji w przedsiębiorstwach składanych w ramach regionalnych programów operacyjnych jest utrudniona, gdyż występują znaczne opóźnienia w ich wdrażaniu w polskich regionach. Dotychczas w województwach objętych badaniem nie zostały zrealizowane nabory w ramach wszystkich działań i poddziałań, a publikowane ogólne zasady oceny wniosków nie uwzględniają wszystkich kryteriów stosowanych w konkursach. Niemniej jednak na podstawie zebranych informacji można zauważyć, że najczęściej daje się wyróżnić dwa zasadnicze podejścia do inteligentnych specjalizacji w regionach. Odnośnie do działań, w ramach których finansowane są projekty koncentrujące się na pracach badawczo-rozwojowych wymagana jest ich zgodność z określonymi inteligentnymi specjalizacjami. Dla projektów zakładających finansowanie wdrażania innowacji w przedsiębiorstwach oceniana jest zgodność z tymi specjalizacjami, nie stanowi ona jednak kryterium warunkującego możliwość uzyskania dotacji. Jest to prawdopodobnie spowodowane obawami instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi, że przedsiębiorcy realizujący inwestycje o charakterze innowacyjnym niekoniecznie będą uwzględniali inteligentne specjalizacje, które nie zawsze są im znane, ale raczej będą kontynuowali rozpoczęte już wcześniej działania.

W województwach stosowana jest też różna punktacja składanych wniosków, a co za tym idzie, odmienny jest poziom punktów, jakie można uzyskać za zgodność ze specjalizacjami. W województwach: małopolskim, mazowieckim oraz śląskim umożliwia ona uzyskanie do 7% ogólnej sumy punktów za ocenę merytoryczną wniosku. Uwzględniając inne kryteria, można stwierdzić, że nie będzie to kryterium znacząco wpływające na możliwość pozyskania funduszy przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Nieco inaczej sytuacja wygląda w województwach dolnośląskim i podkarpackim, gdzie zgodność z inteligentnymi specjalizacjami jest premiowana możliwością uzyskania aż 15% punktów. W tym przypadku może ona znacząco kształtować ostateczną kolejność projektów na listach rankingowych w tych województwach, a co za tym idzie, również oddziaływać na szansę uzyskania dotacji. Ma to istotne znaczenie przede wszystkim w województwie podkarpackim, w którym znaczna część punktów uzależniona jest od lokalizacji projektu. Realizacja projektu w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia oraz niskim poziomie aktywności gospodarczej wpływa na

możliwość uzyskania aż 25% ogółu punktów w naborach do poddziałania 1.4.1 Dotacje bezpośrednie.

Dla pełnej oceny związku pomiędzy dotacjami przyznawanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych w polskich województwach a inteligentnymi specjalizacjami, konieczna będzie dalsza analiza i ocena realizowanych naborów wniosków, ze szczególnym uwzględnieniem wyników poszczególnych naborów. Dzięki weryfikacji wyników konkursów oraz list wniosków wybranych do dofinansowania możliwe będzie stwierdzenie, czy przyjęte kryteria oceny wniosków nie sprawiają, że zgodność projektu z inteligentną specjalizacją pozostaje bez wpływu na możliwość uzyskania dotacji.

Bibliografia

1. Brzóska J.: Rozwój inteligentnych specjalizacji a wdrażanie regionalnej strategii innowacji (na przykładzie województwa śląskiego). Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i Zarządzanie, z. 70, 2014.
2. Buettner S.M.: Mobilizing Regions, Mobilizing Europe: Expert Knowledge and Scientific Planning in European Regional Development. Routledge, London, New York 2013.
3. Ciok S.: Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, [w:] Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.
4. Foray D., David P.A., Hall B.H.: Smart specialization: from academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation. MTEI Working Paper, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne 2011.
5. Foray D., David, P.A., Hall, B.H.: Smart Specialisation – The Concept. Knowledge, “Economists Policy Brief”. European Commission, DG Research, Brussels, No. 9, 2009.
6. Giannitsis T., Kager M.: Technology and Specialization: Dilemmas, Options and Risks? Expert group “Knowledge for Growth”, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_report_no8.pdf.
7. Klimowicz M.: Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej, [w:] A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.): Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. OTO, Wrocław 2014.
8. Okoń-Horodyńska E.: Co z Narodowym Systemem Innowacji w Polsce? [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.): Rola polskiej nauki we wzroście innowacyjności. PTE, Warszawa 2004.

9. Pinto H., Rodrigues P.M.: Knowledge production in European regions: The impact of regional strategies and regionalization on innovation, "European Planning Studies". Vol. 18, No. 10, 2010.
10. Stawasz E.: Polityka innowacyjna, [w:] K. Matusiak (red.): Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
11. Woźnicki J., Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. „Nauka”, nr 1, 2012.

Abstract

The author conducted an analysis of ROP priority axes under which financing could be provided for actions consistent with the adopted specialisations. The principal aim of the article was to evaluate the degree of convergence between support of projects on a regional level and the provisions of strategic documents.

The aim of smart specialisations was to enable concentration of funds on selected areas to ensure that their commitment stimulates the development of a given region to a greater extent. Unfortunately, the observation of what really happens suggests that regional authorities sometimes fail to concentrate on the implementation of strategic documents.

It is not uncommon that the applied criteria of evaluation of applications submitted by beneficiaries and allocation of funds are not adequate to the established objectives.