

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

## Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi  
Ewa Pancer-Cybulska  
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-439-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

---

<b>Jan Borowiec:</b> Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
<b>Leszek Cybulski:</b> Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
<b>Zofia Hasińska:</b> Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej .....	39
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
<b>Pasquale Tridico:</b> Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
<b>Dilara Usmanova:</b> Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

---

### Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

---

<b>Wojciech Bożek:</b> Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
<b>Natalia Konopińska:</b> Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
<b>Joanna Kudelko:</b> Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności .....	158

<b>Magdalena Pronobis:</b> Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

---

### Część 3. Beneficjenci polityki spójności

---

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
<b>Maria Bucka:</b> Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 .....	189
<b>Barbara Kryk:</b> Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości .....	197
<b>Paweł Mańczyk:</b> Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
<b>Beata Skubiak:</b> Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
<b>Justyna Socińska:</b> Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce .....	245
<b>Anna Tutak:</b> Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 .....	256
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) .....	266

---

### Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

---

<b>Małgorzata Dziembala:</b> Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji .....	279
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych .....	289
<b>Dorota Murzyn:</b> Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej .....	310
<b>Agata Surówka:</b> Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju .....	319

<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
<b>Monika Zadrożniak:</b> Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce .....	334

---

## **Część 5. Problemy rozwoju regionalnego**

---

<b>Bernadeta Baran:</b> Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego .....	345
<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce .....	356
<b>Łukasz Olipra:</b> Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020 .....	383
<b>Ewa Szostak:</b> Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020 .....	394
<b>Paweł Wacek:</b> Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

---

## **Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji**

---

<b>Iwo Augustyński:</b> Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku .....	429
<b>Tetiana Girchenko:</b> Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital .....	443
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej .....	453
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej .....	465
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce .....	472
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	481

<b>Danuta Milaszewicz:</b> Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE .....	491
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? .....	525

## Summaries

<b>Jan Borowiec:</b> Regional convergence in the European Union .....	25
<b>Leszek Cybulski:</b> Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
<b>Zofia Hasińska:</b> Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
<b>Pasquale Tridico:</b> Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim .....	81
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
<b>Dilara Usmanova:</b> Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
<b>Wojciech Bożek:</b> Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland .....	135
<b>Natalia Konopińska:</b> “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas .....	149
<b>Joanna Kudelko:</b> New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
<b>Magdalena Pronobis:</b> Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU .....	188
<b>Maria Bucka:</b> Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 .....	196
<b>Barbara Kryk:</b> Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
<b>Paweł Mańczyk:</b> Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund .....	214
<b>Beata Skubiak:</b> Do the structural funds develop Western Pomerania? .....	224
<b>Justyna Socińska:</b> Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship .....	232
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship .....	243
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland .....	255
<b>Anna Tutak:</b> Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 .....	264
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) .....	275
<b>Małgorzata Dziembala:</b> Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market .....	288
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities .....	300
<b>Dorota Murzyn:</b> Innovativeness in EU cohesion policy .....	309
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy .....	318
<b>Agata Surówka:</b> Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions .....	326
<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji .....	333
<b>Monika Zadrożniak:</b> Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland .....	342
<b>Bernadeta Baran:</b> Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship .....	355

<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland .....	367
<b>Lukasz Olipra:</b> Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
<b>Ewa Szostak:</b> Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
<b>Paweł Wacek:</b> Economic development and Polish transportation systems.....	415
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union .....	426
<b>Iwo Augustyński:</b> Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
<b>Tetiana Girchenko:</b> Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model of consumer protection in the European Union.....	464
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
<b>Lidia Kłos:</b> Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland .....	509
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534



**Dorota Murzyn**

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

---

## INNOWACYJNOŚĆ W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Procesy innowacyjne i ich wykorzystanie mają niezwykle istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Innowacyjność była jednym z ważniejszych aspektów agendy lizbońskiej i pozostaje centralnym elementem strategii Europa 2020. Głównym instrumentem realizacji tych strategii jest polityka spójności. Wspiera ona innowacyjne rozwiązania od lat, a jej zaangażowanie w działania innowacyjne znacząco wzrosło od 2007 r. Celem artykułu jest zbadanie znaczenia polityki spójności dla rozwoju innowacji w państwach członkowskich UE. Badaniu poddana została ewolucja pojęcia „innowacyjność” w polityce spójności i jej różne aspekty oraz obecność działań na rzecz wspierania innowacji w polityce spójności UE realizowanej w państwach członkowskich.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, polityka innowacyjna, innowacyjność.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.27

### 1. Wstęp

W miarę postępu transformacji współczesnego modelu gospodarczego w kierunku tzw. gospodarki opartej na wiedzy wyznacznikiem sukcesu poszczególnych krajów w globalnej konkurencji stała się zdolność do tworzenia innowacji. Szczególnie na poziomie regionalnym znaczenia nabiera umiejętność właściwego rozpoznania i spożytkowania endogenicznych zasobów w tym zakresie. Z jednej strony, region jest miejscem sprzyjającym kreowaniu, absorpcji i dyfuzji innowacji, z drugiej, rozwój regionu i jego konkurencyjność są uzależnione od innowacyjności gospodarki regionalnej.

Działania te są obecne w wielu inicjatywach politycznych Komisji Europejskiej od wczesnych lat 90. XX wieku. Innowacyjność była jednym z ważniejszych aspektów agendy lizbońskiej, w której umieszczono wiedzę i innowacje w centrum rozwoju gospodarczego i społecznego, i pozostaje centralnym elementem strategii Europa 2020, choć ujęta w innym kontekście. Głównym instrumentem realizacji tych strategii jest polityka spójności. Może być ona istotnym sposobem mobilizowania funduszy publicznych i prywatnych na działania innowacyjne i jest z reguły

pierwszoplanowym źródłem finansowania takiego kierunku rozwoju w najsłabiej rozwijających się regionach. Celem artykułu jest podkreślenie znaczenia polityki spójności dla rozwoju innowacji w państwach członkowskich UE.

## **2. Innowacyjność jako jeden z priorytetowych celów polityki spójności UE**

Podstawowym celem polityki spójności jest redukcja nierówności pomiędzy regionami krajów członkowskich UE. Środki, za pomocą których ten cel jest osiąganym, zmieniały się jednak znacznie na przestrzeni lat. Mówi się o kolejnych generacjach polityki spójności. Przyjęcie nowej geografii ekonomicznej jako podstawy polityki regionalnej sprzyja koncentracji, rozwojowi i dyfuzji innowacji. Terytorialne ukierunkowanie polityki regionalnej uznawane jest za najbardziej odpowiednie podejście do optymalnego wykorzystania lokalnego potencjału wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między podmiotami z uwzględnieniem lokalnych warunków [Szostak 2011].

Regiony są ważną areną procesów wytwarzania i transmisji innowacji [Ratti i in. (eds.) 1997], a procesy innowacji mają wyraźnie regionalny charakter. Innowacja jest zatem zlokalizowanym i osadzonym terytorialnie procesem, a region jest miejscem interakcji potrzebnych dla zaistnienia procesów innowacji [Nowakowska 2010]. Innowacyjność regionu należy rozumieć jako „zdolność całego układu społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego do tworzenia, absorpcji i rozprzestrzeniania innowacji” [Olechnicka 2007].

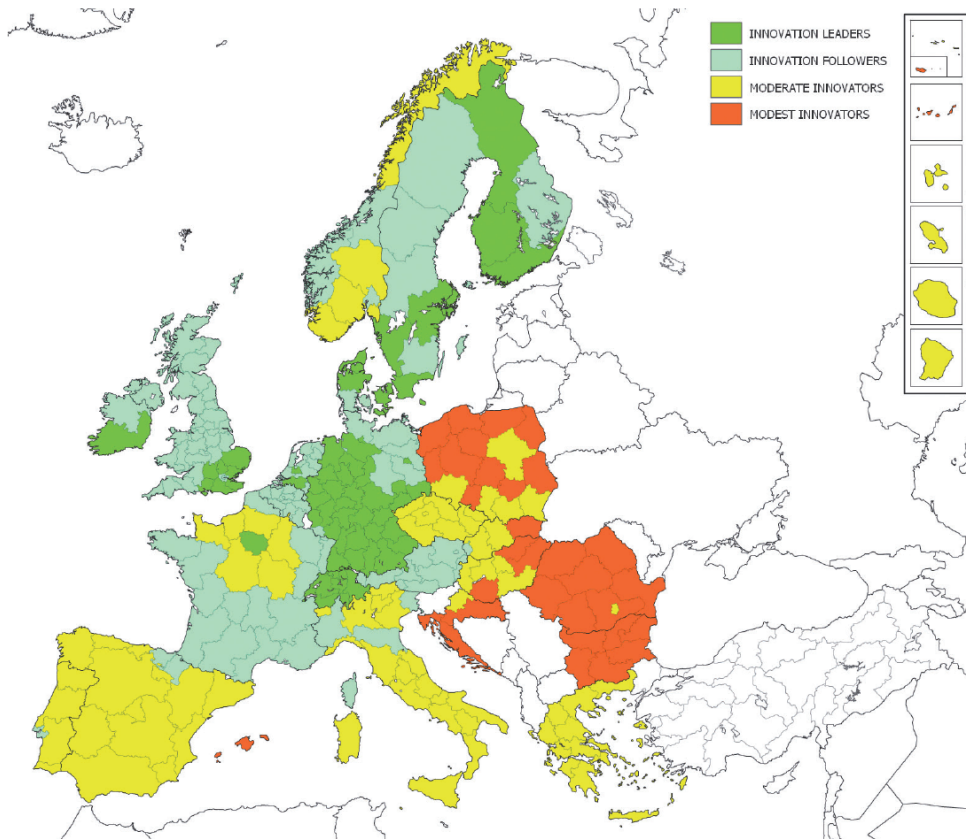
Niedoskonałość samoregulacji rynku w sferze innowacyjności wymusza ingerencję podmiotów publicznych w stymulowanie tych procesów, eliminację przeszkód i ograniczeń rynkowych osłabiających zdolności innowacyjne podmiotów gospodarczych oraz budowanie środowiska sprzyjającego tworzeniu, dyfuzji i absorpcji innowacji. Raport Barki [2009] potwierdził, że innowacyjność powinna być jednym z priorytetów w ramach polityki spójności UE ukierunkowanej terytorialnie. Zmniejszenie deficytu innowacji w poszczególnych regionach Europy jest obecnie kluczowym zadaniem dla polityki spójności.

Statystyki potwierdzają duże różnice między państwami członkowskimi i regionami UE w dziedzinie innowacji i B+R (rys. 1).

Zwiększaniu innowacyjności regionów europejskich służą polityka spójności i polityka innowacyjna UE. Są one ściśle powiązane i mają podobne cele w ramach odnowionej strategii lizbońskiej oraz strategii Europa 2020. Ponieważ struktury innowacyjne mają przede wszystkim charakter regionalny, polityka innowacyjna jest w większości krajów wysoko rozwiniętych domeną polityki regionalnej<sup>1</sup>. Na tym poziomie występują najbardziej odpowiednie warunki i czynniki do tworze-

<sup>1</sup> Polityka spójności odzwierciedla ukierunkowanie na wyrównawczą koncepcję polityki regionalnej UE. Pojęcia te często używane są zamiennie w kontekście działań UE i tak też jest w tym artykule, choć autorka ma na uwadze różnice.

nia klimatu dla przedsiębiorczości i innowacyjności. Jeśli przyjmiemy założenie, że krajowe i regionalne polityki gospodarcze są ze sobą zintegrowane, to możemy mówić o zorientowanej innowacyjnie polityce regionalnej lub o regionalnej polityce innowacyjnej [Ewers, Wettmann 1980]. Na poziomie UE polityka spójności i polityka innowacyjna wykorzystują także podobne instrumenty finansowe, a do najważniejszych należą fundusze strukturalne.



**Rys. 1.** Klasyfikacja regionów pod względem innowacyjności Regional Innovation Scoreboard 2014

Źródło: [European Commission 2014].

Polityka spójności wspiera innowacyjne rozwiązania od lat, a działania te są szczególnie widoczne od reformy w 1989 r. Wszystkie dokumenty strategiczne przygotowane od 2000 r. priorytetowo traktują problematykę zwiększenia innowacyjności gospodarki [Babiak (red.) 2008]. Zaangażowanie polityki spójności w działania innowacyjne znacząco wzrosło w okresie 2007-2013, kiedy powiązano strategię lizbońską z polityką spójności. Od samego początku strategia lizbońska

umieściła innowacje i naukę w centrum procesu, aby walczyć z niską wydajnością i stagnacją gospodarki europejskiej. Trwały wzrost gospodarczy stał się coraz bardziej związany ze zdolnością gospodarek regionalnych do zmian i innowacji. Bezpośrednim przełożeniem strategii lizbońskiej na politykę spójności Unii Europejskiej stały się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności [Decyzja Rady z dnia 6 października 2006]. Wśród sformułowanych trzech wytycznych sektorowych znalazła się wytyczna dotycząca rozwoju wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego. Polityka spójności akcentuje konieczność przyspieszenia i wzmocnienia budowy gospodarki opartej na wiedzy, dążenia do efektywnego wykorzystania zasobów wiedzy i innowacji oraz wzmacniania regionalnych systemów innowacji [Nowakowska (red.) 2009]. Etap tworzenia regionalnych strategii innowacji miał istotne znaczenie w budowaniu zdolności innowacyjnych regionów. Badania potwierdzają, że jakość regionalnych systemów innowacji wpływa na innowacyjność firm i na prawdopodobieństwo wprowadzania przez nie innowacji [Srholec 2010].

Zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi dla wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności miały dążyć do skoncentrowania zasobów m.in. na wspieraniu innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Powiązanie polityki regionalnej z celami i zasadami strategii lizbońskiej nazwano zasadą earmarkingu. W myśl tej zasady 60% wydatków na cel Konwergencja i 75% wydatków na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie przeznaczone miało być na realizację priorytetów tejże strategii, w tym innowacyjność.

Unia Europejska jest obecnie zaangażowana w nową strategię dla Europy [Komisja Europejska 2010], w której to strategii podkreślona została potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie się wzmacniające priorytety: wzrost inteligentny (oparty na wiedzy i innowacjach), wzrost zrównoważony oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii Europa 2020 są opracowywane przez państwa członkowskie Krajowe Programy Reform oraz przygotowane przez KE inicjatywy przewodnie, realizowane na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Wśród inicjatyw przewodnich jest Unia innowacji – poprawa warunków ramowych dla innowacji oraz wykorzystanie innowacji do rozwiązania najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych wskazanych w strategii Europa 2020.

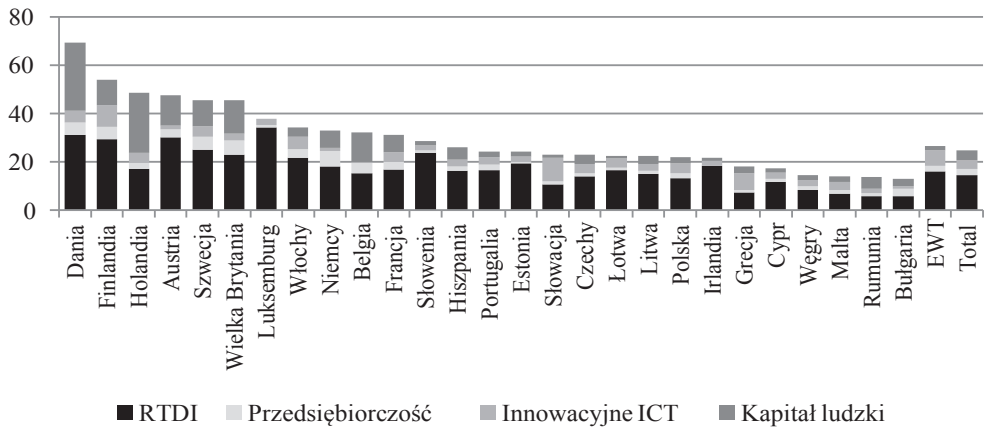
Strategii Europa 2020 podporządkowano realizację unijnych polityk, w tym politykę spójności. W rozporządzeniu ogólnym dotyczącym europejskich funduszy inwestycyjnych na lata 2014-2020 ustalono cele tematyczne, które mają służyć realizacji strategii Europa 2020 oraz są zgodne z celami funduszy określonymi w traktatach [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013]. Pierwszy z nich dotyczy wzmocnienia badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji. Jest to też cel, który został uznany za przynoszący największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, a przez to objęty koncentracją tematyczną. Przed rozdzielaniem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczonych na inwestycje w badania i innowacje państwa członkowskie i regiony musiały opracować tzw. strategie inteligentnej specjalizacji. Strategie te mają pomóc regionom wykorzystać ich potencjał innowacyjny oraz konkretne zasoby i mocne strony.

Na przestrzeni lat zmieniał się jednak nie tylko zakres wsparcia działań innowacyjnych, ale i samo pojęcie innowacyjności i jego rozumienie w polityce spójności. Początkowo innowacje wymieniane były jedynie w rozporządzeniu dotyczącym EFRR w kontekście wspierania innowacji w przedsiębiorstwach, od 2000 r. zaczęto mówić o działaniach innowacyjnych na szczeblu Wspólnoty. Formułą wyraźnie rozwijającą się w aktach prawnych UE i mającą rosnący udział, jeśli chodzi o konkretne, finansowe działania jej instytucji, są przy tym innowacje społeczne. Według samej KE jest to zjawisko powstawania nowych rozwiązań problemów społecznych, któremu towarzyszy społeczna wymiana i współpraca [European Commission 2013]. Innowacje społeczne są coraz częściej sposobem reagowania na wyzwania społeczne. Ostatni globalny kryzys gospodarczy uwypuklił całą gamę problemów współczesnych społeczeństw. Co istotne, obok ekonomicznych, dochodowych reperkusji wywołanych przez recesję i gospodarczą stagnację, przedmiotem analiz i działań zaradczych są także efekty społeczne tych procesów. W czasie dużych ograniczeń budżetowych naturalne jest poszukiwanie nowych rozwiązań, aby osiągnąć lepszy stosunek ceny do jakości i lepiej wykorzystać ograniczone zasoby.

Polityka spójności może uwolnić potencjał wzrostu UE poprzez promocję innowacji we wszystkich regionach, zapewniając przy tym komplementarność pomiędzy unijnym, krajowym i regionalnym wsparciem dla innowacji, badań i rozwoju, przedsiębiorczości oraz technologii komunikacyjnych. Polityka regionalna jest podstawowym środkiem przełożenia priorytetów Unii innowacji na działania praktyczne w regionach.

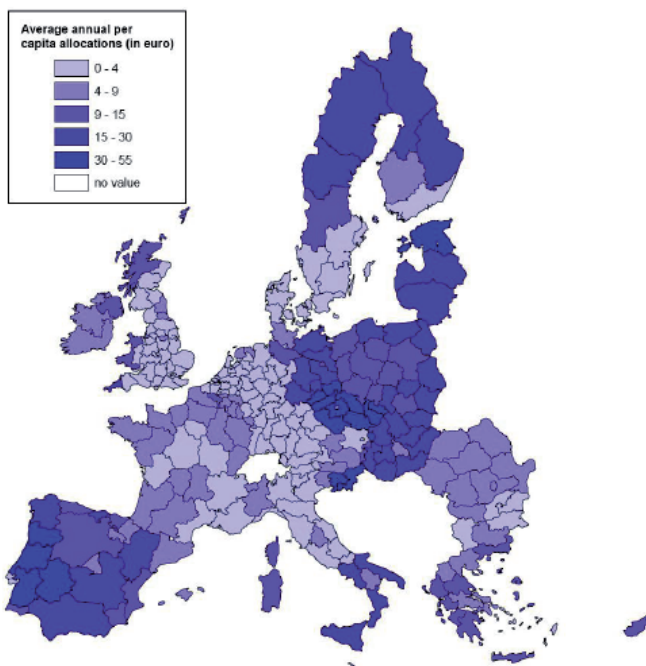
### **3. Wspieranie innowacji w ramach polityki spójności UE**

Polityka spójności UE jest najważniejszym instrumentem finansowania badań i innowacji na poziomie regionalnym. Szacuje się, że w okresie 2000-2006 29,5 mld euro z funduszy strukturalnych (15% całego budżetu polityki spójności) wydano na



**Rys. 2.** Wspieranie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjności w ramach polityki spójności UE 2007-2013 w krajach członkowskich (procent alokacji dla danego kraju)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy) (30.03.2014).



**Rys. 3.** Średnia roczna alokacja na mieszkańca (NUTS 2) funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) na RTDI w latach 2007-2013 (euro na mieszkańca)

Źródło: [European Commission 2011].

badania, rozwój technologiczny i innowacje, w latach 2007-2013 było to już ok. 86,4 mld euro (prawie 25% całego budżetu)<sup>2</sup>. Należy jednak pamiętać, że system kategoryzacji wydatków na RTDI (*Research, Technology Development and Innovation*) był przedmiotem istotnych zmian między okresami 2000-2006 i 2007-2013.

Inwestycje w ramach polityki spójności dotyczą czterech kluczowych elementów: działalności badawczo-rozwojowej i innowacji, przedsiębiorczości, stosowania ICT oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Poszczególne kraje członkowskie zdecydowały o przeznaczeniu na te cele różnych części swoich alokacji (rys. 2). Najwięcej zdecydowała się przeznaczyć Dania – 69% przyznanej alokacji, w wartościach bezwzględnych jest to jednak suma zaledwie 352,5 mln euro. Polska przeznaczyła na wsparcie innowacyjności ponad 14 mld euro (najwięcej wśród wszystkich krajów członkowskich, ale też Polska jest największym beneficjentem polityki regionalnej UE), co stanowi ok. 22% alokacji dla naszego kraju.

Na poziomie regionalnym największą alokacją na mieszkańca funduszy strukturalnych na badania, rozwój i innowacje charakteryzował się w latach 2007-2013 Bratislavský kraj, a następnie regiony Słowenii i Czech (rys. 3). Tendencje w finansowaniu RTDI przez fundusze strukturalne odzwierciedlają wzrost zróżnicowanych strategii i podejścia do korzystania z funduszy strukturalnych w regionach [European Commission 2011].

Regiony słabiej rozwinięte mają stosunkowo większą potrzebę przeznaczania wydatków na innowacje, ale też – co potwierdza paradoks innowacji regionalnych [Oughton i in. 2002] – posiadają relatywnie mniejszą zdolność do absorpcji tych środków w porównaniu z bardziej rozwiniętymi regionami. Regiony wydają się podążać własnymi ścieżkami, jeśli chodzi o kształtowanie wydatków z funduszy strukturalnych. Próbuje dostosowywać dostępne instrumenty wsparcia do swoich specyficznych potrzeb.

#### 4. Zakończenie

Wiele badań próbuje ocenić programy finansowania publicznego sprzyjające B+R. W szczególności naukowcy broniący interwencjonizmu twierdzą, że finansowanie ze środków publicznych jest odpowiedzialne za dodatkowe stymulowanie inwestycji. Z drugiej strony, inny nurt literatury dowodzi, że finansowanie ze środków publicznych prowadzi do „wypierania” prywatnych inwestycji, a tym samym ogranicza motywację dla inwestorów prywatnych do inwestowania w badania i rozwój. Podstaw do interwencji mających na celu zmniejszenie luki w finansowaniu innowacyjnych firm dostarczyła obserwacja, że ograniczenia finansowe mają znacznie częściej zastosowanie do B+R niż do inwestycji w kapitał trwały [Cannone, Ughetto 2014].

<sup>2</sup> Szacunki Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy) (30.03.2014).

Największym beneficjentem polityki spójności jest obecnie Polska, a fundusze europejskie są głównym katalizatorem finansowym wdrażania polityki proinnowacyjnej w naszym kraju. Samo wydatkowanie środków na innowacyjność w niewielkim stopniu przekłada się na jej wzrost. Polska, mimo przeznaczenia na ten cel znaczącej puli środków unijnych, nie poprawia swojej pozycji w zakresie innowacyjności gospodarki. Przedsiębiorstwa wykorzystują środki unijne do uzyskiwania wsparcia dla inwestycji w maszyny i urządzenia umożliwiające im rozwój produkcji z użyciem absorpcji istniejących technologii, bez ich kreatywnego rozwijania. Konieczne jest przejście od modelu dyfuzji naśladowczej do dyfuzji kreatywnej [Geodecki i in. 2012], inaczej Polska wpadnie w pułapkę średniego dochodu [Bukowski i in. 2012] i przestanie doganiać kraje najlepiej rozwinięte. Przed takim wyzwaniem stoi obecnie polityka spójności Unii Europejskiej. Jej beneficjenci powinni rozwijać strategię wykorzystania środków tak, aby rzeczywiście następował wzrost spójności w zakresie poziomów innowacyjności.

## Literatura

- Babiak J. (red.), 2008, *Fundusze Europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki*, Wyd. Studio Emka, Warszawa.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., 2012, *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Cannone G., Ughetto E., 2014, *Funding innovation at regional level: an analysis of public policy intervention in the Piedmont region*, *Regional Studies*, vol. 48, no. 2, s. 270-283.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dz. Urz. L 291 z 21.10.2006.
- European Commission, 2011, *Cohesion Policy and regional research and innovation potential. An analysis of the effects of Structural Funds support for Research, Technological Development and Innovation 2000-2010*, Luxembourg.
- European Commission, 2013, *Guide to social innovation*, Brussels.
- European Commission, 2014, *Regional Innovation Scoreboard 2014*, Brussels.
- Ewers H.J., Wettmann R.W., 1980, *Innovation-oriented Regional Policy*, *Regional Studies*, vol. 14, Pergamon Press Ltd, s. 161-179.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków.
- Komisja Europejska, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, 3 marca, Bruksela.
- Nowakowska A. (red.), 2009, *Innowacyjność regionów w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Nowakowska A., 2010, *Regionalna polityka innowacyjna – bilans dziesięcioletnich doświadczeń*, [w:] Szostak E., Klamut M. (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 144-151.



- Olechnicka A., 2007, *Innowacyjność polskich regionów*, [w:] Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 55-75.
- Oughton C., Landabaso M., Morgan K., 2002, *The regional innovation paradox: innovation policy and industrial policy*, *The Journal of Technology Transfer*, vol. 27, no. 1, s. 97-110.
- Ratti R., Bramanti A., Gordon R. (eds.), 1997, *The dynamics of Innovative Regions*, Ashgate, Aldershot.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013.
- Srholec M., 2010, *A multilevel approach to geography of innovation*, *Regional Studies*, vol. 44, iss. 9, s. 1207-1220.
- Szostak E., 2011, *Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii Europa 2020*, [w:] Szostak E., Pancer-Cybulska E. (red.), *Polityka spójności w okresie 2014-2020 a rozwój regionów Europy*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 227, s. 117-127.

## INNOVATIVENESS IN EU COHESION POLICY

**Summary:** Innovation processes and their use are of paramount importance for the economic development. Innovation was one of the most important aspects of the Lisbon Agenda and remains a central element of the Europe 2020 strategy. Cohesion policy is the principal instrument for the implementation of these strategies. It has been supporting innovative solutions for years, and the commitment of cohesion policy to innovative activities has significantly increased since the 2007-2013 period. The purpose of this article is to examine the importance of cohesion policy for the development of innovation in the EU Member States. The analysis covered the evolution of the concept of innovation in cohesion policy and its various aspects and the presence of actions in support of innovation under the cohesion policy in the Member States.

**Keywords:** cohesion policy, innovation policy, innovativeness.