

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PODSTAWY WSPARCIA ZE ŚRODKÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ ROZWOJU REGIONÓW KREUJĄCYCH W POLSCE GOSPODARKĘ INNOWACYJNĄ I OPARTĄ NA WIEDZY

Streszczenie: Obecnie Unia Europejska dąży do rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Ten cel jest szczególnie intensywnie realizowany na poziomie regionów, w których najwidoczniejsze są efekty wdrażania rozwoju społeczno-gospodarczego w nowoczesnym ujęciu. W regionach dochodzi do ścisłych powiązań między głównymi podmiotami. Nakłady inwestycyjne na projekty wprowadzające innowacje i gospodarkę opartą na wiedzy są kapitałochłonne, w związku z tym przedsiębiorcy nie są w stanie ich samodzielnie finansować. Z pomocą w osiągnięciu tego celu przychodzą środki Unii Europejskiej. W okresie budżetowym 2007-2013 na innowacje i gospodarkę opartą na wiedzy we Wspólnocie przekazano zwiększone środki finansowe.

Słowa kluczowe: region, wsparcie finansowe UE, innowacje, gospodarka oparta na wiedzy.

1. Wstęp

Szybkie zmiany w gospodarce światowej, procesy globalizacji i integracji gospodarek prowadzą do wzmocnienia presji rozwojowej. Impulsy te szczególnie dotyczą regionów. W drodze kreowania ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego regiony powinny uwzględnić wskazówki płynące z gospodarki kraju i świata. Od połowy lat 80. w gospodarce UE rozwój społeczno-gospodarczy został ukierunkowany na wspieranie procesów innowacyjnych i gospodarki opartej na wiedzy¹. W roku 2000 przyjęto w Lizbonie tzw. Strategię lizbońską, w której założono dążenie do gospodarki opartej na wiedzy, do konkurencyjności terytorium Unii i intensywnego rozwoju gospodarki. Strategia lizbońska nakreśliła filary, na których powinna zostać oparta gospodarka europejska; są nimi: liberalizacja gospodarki, rozwój przedsiębiorczości,

¹ Szerzej: K. Tuszyński, *Fundusze strukturalne dla innowacji w krajach Grupy Wyszehradzkiej, „Innowacje” 2004 nr 23, s. 7.*

spójność społeczna i innowacyjność². Innowacyjność, jako siła napędowa Wspólnoty, została podkreślona również w 2005 r. w odnowionej Strategii lizbońskiej i Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw. Regiony europejskie, określając ścieżkę rozwojową, uwzględniają te priorytety. Budują gospodarkę regionu, opierając się na wdrażaniu myśli intelektualnej, innowacjach technologicznych i organizacyjnych, a także społeczeństwie informacyjnym, komunikacji i informatyce, uszczelnieniu infrastruktury i usieciowieniu.

2. Podział środków w NSRO

Jedną z najistotniejszych barier rozwoju innowacyjności regionów w Polsce i gospodarki opartej na wiedzy jest niski poziom wydatków na działalność badawczo-rozwojową³. Braki środków finansowych wynikają nie tylko ze zbyt małego zaangażowania środków publicznych, niewielkie jest również zainteresowanie tymi działaniami ze strony podmiotów prywatnych ze względu na m.in. wysokie koszty i ryzyko. MSP nie są w stanie samodzielnie udźwignąć ciężaru wydatków finansowych na innowacje, B+R, finansowanie inwestycji z zakresu procesów innowacyjnych, wprowadzania gospodarki opartej na wiedzy, usieciowienia gospodarki regionu, komunikacji i budowy społeczeństwa informacyjnego⁴. Wymaga to ogromnych nakładów, których zwrot często nie następuje w krótkim okresie. Środki na inwestycje tego typu mogą pochodzić nie tylko ze źródeł publicznych i od przedsiębiorstw, ale również od instytucji kredytowych, funduszy kapitału wysokiego ryzyka i z dofinansowania środkami UE. Instytucje finansowe niechętnie udzielają kredytów na finansowanie takich wydatków małym i średnim przedsiębiorstwom ze względu na ryzyko i stosunkowo małe zyski dla kredytodawcy. MSP realizują względnie małe projekty mogące stanowić podstawę działalności naukowo-badawczej i innowacyjnej – te projekty nie są w centrum zainteresowania kapitału wysokiego ryzyka⁵. Problem braku środków finansowych częściowo rozwiązują fundusze pochodzące z UE. Unia intensywnie wdraża założenia Strategii lizbońskiej dążącej do szybkiego podniesienia poziomu konkurencyjności terytorium Wspólnoty przez wsparcie procesu innowacyjnego i wprowadzenie gospodarki opartej na wiedzy. W Polsce w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO 2007-2013) na wykonanie zadań Strategii lizbońskiej przeznaczono 64% środków z łącznej kwoty około 85,6 mld euro (w tym dofinansowanie z UE wynosiło 67,3 mld

² Szerzej: T. Parteka, *Innowacyjne regiony. Kreatywne metropolie*, materiały z IV Sesji Parlamentu Hanzeatyckiego, Hamburg 14-16.06.2007.

³ Szerzej: M. Klepka, *Raport. Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacje do analizy szczegółowej*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 31.10.2005, s. 19-21.

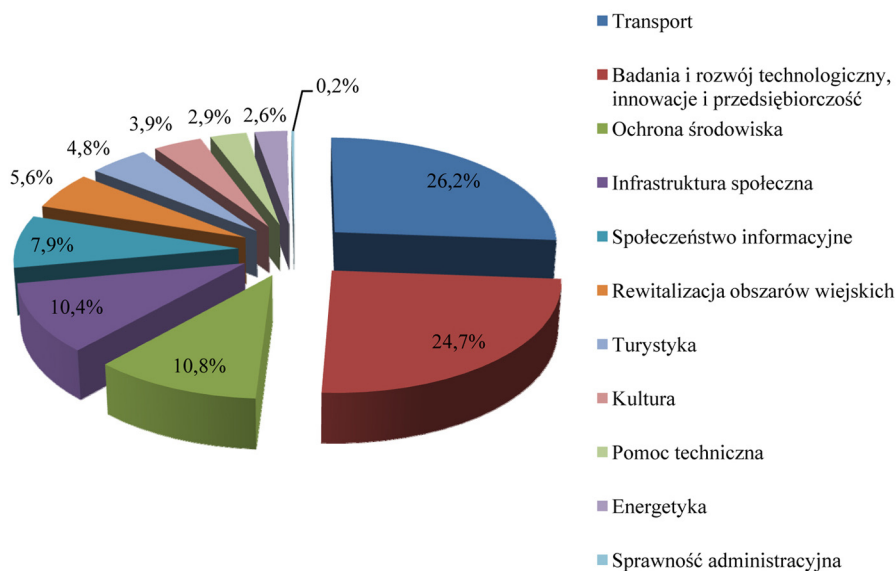
⁴ Szerzej: A. Cieślak-Wróblewska, *Innowacje dzielą regiony*, „Rzeczpospolita”, 5.08.2009.

⁵ Szerzej: *European innovation progress report 2008*, European Commission, Enterprise and Industry, Pro Inno Europe Inno Policy Trendchart, s. 69-70.

euro). Środki z NSRO 2007-2013 na osiągnięcie celów Strategii lizbońskiej podzielono w celu wdrażania zadań cząstkowych: 43% przeznaczono na infrastrukturę, 8% – na zrównoważone wykorzystanie zasobów, 36% – na przedsiębiorczość, innowacje oraz technologie informacyjno-komunikacyjne (*Information and Communication Technologies – ICT*), a 13% – na zatrudnienie, adaptacyjność i inwestycje w kapitał ludzki. Kwotę ogólną NSRO 2007-2013 związane z realizacją programów operacyjnych: 41,9% przeznaczono na PO „Infrastruktura i środowisko”, 24,9% – na RPO, 14,6% – na PO „Kapitał ludzki”, 12,4% – na PO „Innowacyjna gospodarka”, 3,4% – na PO „Rozwój Polski wschodniej”, 1,9% – na rezerwę wykonania, 1,1% – na PO europejskiej współpracy terytorialnej i 0,8% – na PO „Pomoc techniczna”⁶.

3. Struktura środków w ramach RPO

Duża część pomocy publicznej i wsparcia Wspólnoty jest skierowana na poziom regionalny, gdyż tutaj tworzy się najwięcej połączeń sieciowych między sferą przedsiębiorczości oraz badań i nauki, tutaj następuje mobilizacja regionalnych ekspertów oraz tworzona jest efektywna polityka innowacyjna.



Rys. 1. Udział priorytetów w ramach RPO 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raporty EoRPA 1/2008. Wzrost czy równość*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, s. 127.

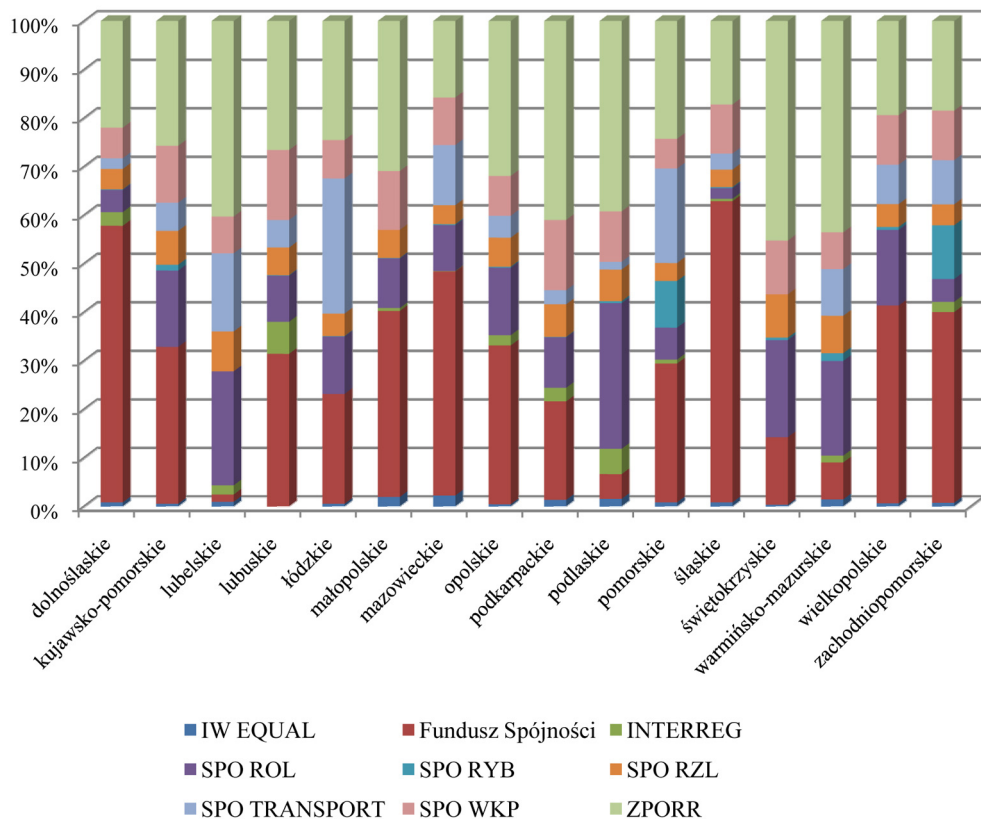
⁶ Na podstawie: R. Dzierżgwa, *Innowacyjność w polityce spójności 2007-2013. Miasta w Internecie 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 22.11.2007, s. 6.

Z tego względu w nowym okresie budżetowym, lata 2007-2013, zwiększyła się skala dofinansowania dostępnego w ramach RPO. W ZPORR w latach 2004-2006 alokacja środków była na poziomie 3 mld euro, a w latach 2007-2013 dofinansowanie wszystkich RPO zaplanowano na 16 mld euro (rys. 1). Programy na poziomie regionów we właściwy sposób określają ich priorytety rozwojowe i są narzędziem w osiąganiu wyznaczonej ścieżki rozwojowej. Priorytety RPO są spójne z wytycznymi EFRR. Podział środków w RPO wskazuje kierunek pokonywania przez regiony przepaści infrastrukturalnej oraz uzupełnienia sieci powiązań transportowych. W celu szybkiego podniesienia poziomu życia społeczeństwa oraz przyciągnięcia inwestorów i aktywizacji społeczeństwa prawie 1/4 ogółu środków z RPO przeznaczona jest na badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość. Wdrażanie w regionach gospodarki opartej na wiedzy, jako ścieżki rozwojowej, wymaga poniesienia nakładów na społeczeństwo informacyjne, w RPO na ten cel przeznaczono 7,9% z ogółu środków. Ponad 10% środków związane zarówno z ochroną środowiska, jak i z infrastrukturą społeczną. Niewielki odsetek kwoty z RPO został przeznaczony na usprawnienie funkcjonowania aparatu administracyjnego, który w gospodarce opartej na wiedzy i innowacyjnej powinien być spoiwem między MSP a B+R. Niewielkie nakłady związane również z pomocą techniczną i energetyką. Wsparcie poszczególnych projektów z RPO odbywa się przez zdecentralizowane podejście do polityki regionalnej i finansowanie podjętych zadań wskazanych przez region. W praktyce projekty te dotyczą wąskich zagadnień infrastrukturalnych istotnych tylko dla ujęcia lokalnego, o minimalnym znaczeniu dla wdrażania ścieżki rozwojowej całego regionu. Z punktu widzenia kraju ważne jest osiąganie celów o znaczeniu strategicznym wskutek wdrażania projektów uzupełniających innowacyjną ścieżkę rozwoju regionu.

4. Wsparcie z Funduszu Spójności gospodarki innowacyjnej i opartej na wiedzy w regionach

Finansowanie ścieżki rozwoju regionu i jego innowacyjności, a także gospodarki opartej na wiedzy w drodze wsparcia środkami UE ma miejsce w najszerszym zakresie w województwie zachodniopomorskim, gdzie dofinansowanie na 1 osobę jest około 30% wyższe od przeciętnej krajowej. Powyżej przeciętnej wskaźnik ten jest również w województwach dolnośląskim (113,4%), mazowieckim (111%) i pomorskim (100,2%). Najmniejsze wsparcie finansowe na 1 mieszkańca jest w województwach małopolskim (60%) i podkarpackim (62,8%).

Największy udział we wsparciu ma Fundusz Spójności (rys. 2). W województwie dolnośląskim 57% środków na wsparcie pochodziło z Funduszu Spójności, większy udział tych środków odnotowano w województwie śląskim (62%), a w województwie zachodniopomorskim wyniósł on tylko 39,3%. Duża część środków pochodziła ze ZPORR – powyżej 40% z ogółu wsparcia zanotowano w województwach świę-



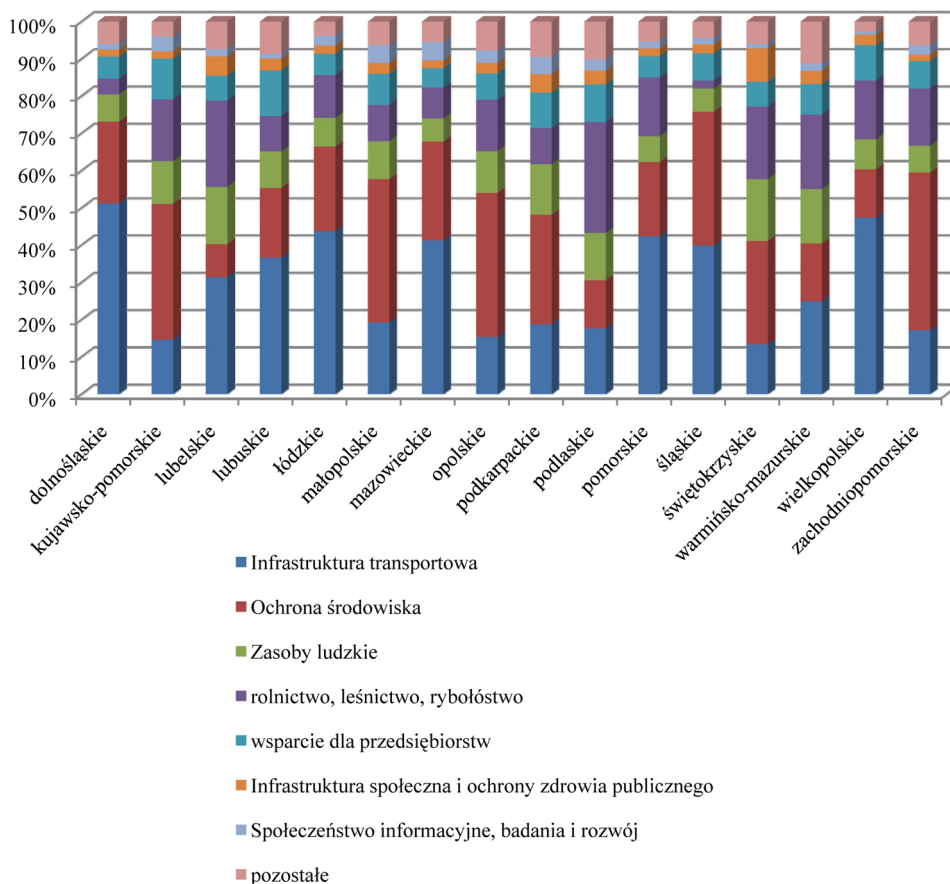
Rys. 2. Struktura dofinansowania według programów operacyjnych, inicjatyw wspólnotowych i Funduszu Spójności w układzie regionalnym (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Bąk, M. Krasowska, R. Chmielewski, *Przegląd regionalny nr 2. Doświadczenia i szanse regionów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa, wrzesień 2008, s. 22.

tokrzyskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim i lubelskim. Najmniej środków w regionach pochodziło ze ZPO RYB i INTERREG. Dofinansowanie z INTERREG wykorzystano głównie w województwach lubuskim i podlaskim.

5. Pomoc Wspólnoty według grup interwencji

W układzie regionalnym wsparcie dotyczy infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, zasobów ludzkich, rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, wsparcia dla przedsiębiorstw, infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia publicznego, kształtowania społeczeństwa informacyjnego, z uwzględnieniem nakładów na badania i rozwój i inne (rys. 3).



Rys. 3. Struktura dofinansowania UE według grup interwencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Bąk, M. Krasowska, R. Chmielewski, wyd. cyt., s. 23.

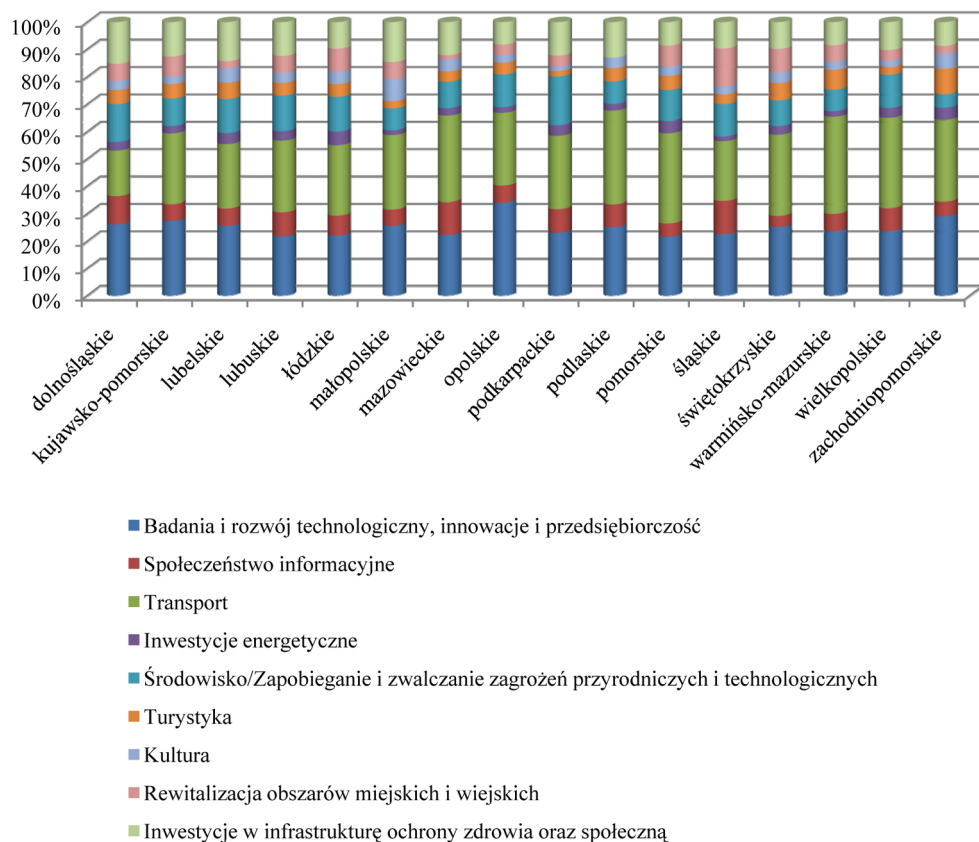
Wynikający z polityki państwa kierunek rozwoju polityki regionalnej widoczny jest w strukturze wsparcia projektów inwestycyjnych. Ścieżka rozwoju regionu związana z wdrażaniem gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnej uwidoczniła została szczególnie w intensywności wsparcia infrastruktury transportowej, w której realizowane projekty są największe pod względem wartościowym i wspomagają budowę sieci połączeń komunikacyjnych w europejskim systemie transportowym. Dofinansowanie infrastruktury transportowej powyżej 40% z ogółu środków dotyczyło województw: łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego i wielkopolskiego. W województwie śląskim wsparcie wyniosło 39,9%. W województwie dolnośląskim wartość ta była największa – 52%. Uzupełnieniem tworzenia gospodarki innowacyjnej i opartej na wiedzy są niezbędne nakłady na budowę społeczeństwa informacyjnego

oraz B+R. Najwięcej (4-5%) na inwestycje z tego zakresu przeznaczają województwa: kujawsko-pomorskie, małopolskie, mazowieckie i podkarpackie. Inwestycje w jakość zasobów ludzkich, jako integralny element gospodarki opartej na wiedzy, zostały dofinansowane w co najmniej 12% z ogółu środków województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego; na tych obszarach należy uzupełniać braki rozwojowe w tym dziale. Nakłady na poprawę funkcjonowania MSP niezbędne do realizacji ścieżki intensywnego rozwoju szczególnie uwidocznione zostały w udziale interwencji w wielkości dofinansowania środkami UE działań z tego zakresu w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i podlaskim – powyżej 10% ogółu środków. Wiele projektów wpływających na ochronę środowiska i rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo zostało dofinansowanych w regionach wiążących swoją ścieżkę rozwoju z tymi gałęziami gospodarki. Inwestycje dotyczące ochrony środowiska w ponad 35% ogółu kwoty są wspomagane ze środków UE w województwach: kujawsko-pomorskim, małopolskim, opolskim, śląskim, przy czym w województwie zachodniopomorskim wskaźnik ten wyniósł nawet 42,3%. W dziale *rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo* duży odsetek ogółu środków zaangażowały województwa lubelskie (23,1%), podlaskie (29,8%) i warmińsko-mazurskie (20%).

6. Środki EFRR na realizację 16 RPO

Zgodnie z wytycznymi środki przeznaczone na realizację wsparcia w odniesieniu do badań i rozwoju technologicznego, innowacji i przedsiębiorczości największy udział środków EFRR ma miejsce w regionie opolskim (33%), najmniejsza część środków związana została z województwem pomorskim (21%) – zob. rys. 4. Budowa społeczeństwa informacyjnego w równym udziale została przydzielona do województw mazowieckiego i śląskiego (po 11,7%), najmniejszy udział środków EFRR dotyczy województwa świętokrzyskiego – 4%. Na budowę i uzupełnienie sieci transportowej najwięcej środków przeznaczono w województwie warmińsko-mazurskim (34%), najmniej – w województwie dolnośląskim (16,1%).

Inwestycje infrastrukturalne w ochronę zdrowia i infrastrukturę społeczną na najwyższym poziomie finansowania zaplanowano w województwie dolnośląskim – prawie 15%, najmniej – w regionie opolskim: 8%. Najmniejszy odsetek środków w regionach przeznaczono na inwestycje energetyczne, co pozostaje w sprzeczności z wytycznymi UE dla Polski. Największy udział środków ma miejsce w wojewódzkim łódzkim – tylko 4,9%, a najmniejszy – 1,7% – w małopolskim i śląskim. Niezbyt duży udział środków EFRR przeznaczają regiony na wsparcie turystyki i kultury. Największe środki pomocowe w dziale *turystyka* z całości środków przewidzianych w RPO 2014-2020 przewidziano w województwie zachodniopomorskim (9%), w dziale *kultura* – województwo małopolskie (7,8%). Najmniejsze środki ze wsparcia EFRR na kulturę i turystykę przeznaczyło województwo podkarpackie (odpowiednio 1,5 i 2%). Województwo



Rys. 4. Udział środków EFRR przeznaczonych na realizację 16 RPO według obszarów wsparcia w województwach (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Bąk, M. Piotrowska, R. Chmielewski, wyd. cyt., s. 22.

podlaskie ze swojego wsparcia nie przeznaczyło żadnych środków na rewitalizację obszarów wiejskich i miejskich. Na ten cel największe dofinansowanie ze środków EFRR przeznaczyło województwo śląskie (13,5%), najmniej (oprócz podlaskiego) – województwo mazowieckie (1,6%). Kierunek wsparcia środkami UE pozwala na wyznaczenie ogólnej ścieżki rozwoju, jaką wybrały polskie regiony. Zadaniem strategicznym stała się budowa infrastruktury technicznej, która jest podstawą rozwoju społeczno-gospodarczego, uzupełnia się również braki w infrastrukturze społecznej. W celu przyspieszenia zmian w strukturach społeczno-gospodarczych środki dofinansowania zostały skierowane przez regiony na badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość, w ten sposób podkreślono w regionach wagę rozwoju w najbardziej nowoczesnym ujęciu.

7. Zakończenie

Efektywna polityka innowacji i wprowadzania do regionu gospodarki opartej na wiedzy wymaga zintegrowanego podejścia uwzględniającego zorientowanie na potrzeby podmiotów w regionie. Całościowe podejście do rozwoju społeczno-gospodarczego nowoczesnego regionu powinno zostać zaprogramowane w długim okresie w ramach Regionalnej strategii innowacji. Planowanie innowacyjnego i opartego na wiedzy rozwoju gospodarki regionu wskazuje na konieczność budowy sieci powiązań między głównymi podmiotami. Nawiązanie współpracy, zaspokajanie potrzeb i wymiana doświadczeń między podmiotami w regionie stanowią podstawę funkcjonowania regionu innowacyjnego. Relacje te obejmują działania takich podmiotów, jak: MSP, władze regionalne i lokalne, instytuty badawcze, uniwersytety, instytucje finansowe, parki i inkubatory oraz instytucje wsparcia. Ukierunkowanie gospodarcze na innowacyjność, wiedzę i usieciowienie stało się priorytetem we Wspólnocie. Rozkład wsparcia finansowego UE potwierdza innowacyjny kierunek polityki zintegrowanej Europy; kierunek ten jest utrzymywany w długim okresie. Środki UE zostały w dużej części skierowane na poziom regionalny. Stworzenie warunków do rozwoju regionu – rozwoju, w którym kładzie się nacisk na innowacje, wiedzę, komunikację, usieciowienie – wymaga uwzględnienia różnorodności jego czynników zasobowych. Głęboka analiza otoczenia socjalno-gospodarczego regionu, dotychczasowego sposobu organizowania procesów innowacyjnych i technologicznych oraz zaspokojenia potrzeb z tego zakresu i organizacji przemysłu służy zaplanowaniu optymalnej sieci infrastruktury i polityki innowacyjnej⁷. W regionach często nie byłoby możliwe wdrażanie nowoczesnego podejścia do innowacji i gospodarki opartej na wiedzy, gdyby nie zasilanie finansowe ze strony UE. Finansowanie ze środków UE jest bowiem konieczne ze względu na brak możliwości zgromadzenia tak dużych nakładów przez MSP (w przypadku dużych projektów) lub niesatysfakcjonujące zyski dla kapitału wysokiego ryzyka (w przypadku małych projektów), a także duże ryzyko i długi okres zwrotu zainwestowanego kapitału.

Literatura

- Bąk A., Krasowska M., Chmielewski R., *Przegląd regionalny nr 2. Doświadczenia i szanse regionów*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa, wrzesień 2008.
- Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R., *Przegląd regionalny nr 1. Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa regionalna*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa, marzec 2008.
- Cieślak-Wróblewska A., *Innowacje dzielą regiony*, „Rzeczpospolita”, 5.08.2009.

⁷ Zobacz: W.R. Pawlak, *Innowacyjność i zaawansowane technologie w gospodarce polskiej*, „Innowacje” 2000 nr 6, s. 7.

- Dzierzgwa R., *Innowacyjność w polityce spójności 2007-2013. Miasta w Internecie 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 22.11.2007.
- European innovation progress report 2008*. European Commission, Enterprise and Industry, PRO Inno Europe Inno Policy Trendchart.
- Klepka M., *Raport. Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacje do analizy szczegółowej*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 31.10.2005.
- Parteka T., *Innowacyjne regiony. Kreatywne metropolie*, materiały z IV Sesji Parlamentu Hanzeatyckiego, Hamburg 14-16.06.2007.
- Pawlak W.R., *Innowacyjność i zaawansowane technologie w gospodarce polskiej*, „Innowacje” 2000 nr 6.
- Raporty EoRPA 1/2008. Wzrost czy równość*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Tuszyński K., *Fundusze strukturalne dla innowacji w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, „Innowacje” 2004 nr 23.

BASIS OF SUPPORT OF EUROPEAN UNION FUNDS FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONS WHICH CREATE INNOVATIVE AND BASED ON KNOWLEDGE ECONOMY IN POLAND

Summary: Nowadays the European Union is going to develop economy based on knowledge and innovation. This goal is particularly intensively realized on the region level, where there are best visible effects of implementation of social-economic development in modern frame. In regions there are many strict connections among the main subjects. Investment costs for projects introducing innovation and based on knowledge economy are capital-consuming, that is why businessmen cannot finance them themselves. In the realization of this goal the European Union helps with its funds. In budget period 2007-2013 the European Union transferred the increased amount of funds for innovation and knowledge based economy.